

Recenzenti:

doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

doc. JUDr. Ing. Adrián Jalč, PhD.

Tento zborník vznikol ako výstup v rámci projektu VEGA (č. 1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

Editor:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

© Autori, 2016

© prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD. – autorka fotografie

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

ISBN

P R E D H O V O R

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala v rámci Trnavských právnických dní 2016 „Nová Európa – výzvy a očakávania“ dňa 23. septembra 2016 *česko-slovenskú vedeckú konferenciu* na tému „*Princípy trestania a správne delikty*“.

Témami vedeckej konferencie boli:

1. Hmotnoprávne a procesnoprávne princípy uplatňované v správnom trestaní – obsah, právna podstata a ich uplatnenie prednostne v regulácii iných správnych deliktov fyzických osôb, disciplinárnych správnych deliktov, poriadkových správnych deliktov a správnych deliktov právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb.
2. Vplyv Rady Európy na presadzovanie princípov správneho trestania – odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách, záruky vyplývajúce z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva a jej vplyv na súdnu a právnu prax v členských štátoch Rady Európy.
3. Vzťah trestnoprávnej a administratívnoprávnej zodpovednosti. Aplikácia základných zásad trestného konania podľa Trestného poriadku a zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona na správne trestanie. Trestnoprávna zodpovednosť právnických osôb a zodpovednosť za správne delikty.

Účastníkmi vedeckej konferencie boli odborníci z praxe (Najvyšší súd Slovenskej republiky, Generálna prokuratúra Slovenskej republiky) a vysokoškolskí pedagógovia z právnických fakúlt v Českej republike (Univerzita Palackého v Olomouci a Masarykova univerzita v Brne) a v Slovenskej republike (Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Univerzita Komenského v Bratislave, Trnavská univerzita v Trnave), z Fakulty verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach, z Metropolitnej univerzity Praha, o. p. s., ako aj z Policajnej akadémie Českej republiky v Prahe a z Akadémie Policajného zboru v Bratislave.

Účastníci vedeckého podujatia označili za najzávažnejší problém správneho trestania na Slovensku skutočnosť, že roztrieštená právna úprava nevyjadruje jasným a jednotným spôsobom princípy správneho trestania vyplývajúce z ústavnoprávnej regulácie a z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Súčasný legislatívny stav zapríčinil, že hlavné bremeno korekcie nezákonných rozhodnutí verejnej správy sa presunulo na súdy. Súdna judikatúra sa stala hlavným a prevažujúcim nástrojom nápravy nezákonnosti vo verejnej správe. Verejná správa však disponuje vlastnými účinnými právnymi nástrojmi a mechanizmami nápravy nezákonných rozhodnutí. Tieto sú spôsobilé eliminovať nezákonnosť vo verejnej správe ešte skôr, než osoba podá správnu žalobu na súd.

Koncepčným legislatívnym riešením do budúcnosti je prijatie kódexu správneho trestania, ktorý by upravil hmotnoprávne a procesnoprávne aspekty vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti na Slovensku jednotne a komplexne. Tým by sa vylúčila potreba využívať analógiu v správnom trestaní na základe predpisov trestného práva.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
zodpovedná riešiteľka projektu VEGA (č. 1/0092/13)

V Trnave, 29. septembra 2016

OBSAH

Predhovor.....	
Obsah	
Bunčiak, Ľuboš – Šúrek, Slavomír	
ANALÓGIA V SPRÁVNOM TRESTANÍ A AKÝ JE JEJ ROZSAH?.....	
Dudor, Ladislav – Andorová, Petra	
NIEKOĽKO ÚVAH K UPLATŇOVANIU ZÁSADY ZÁKAZ REFORMATIO IN PEIUS V SPRÁVNOM KONANÍ	
Fiala, Zdeněk	
ŘÍZENÍ O NÁVRHOVÝCH DELIKTECH V REŽIMU ZÁKONA O SLUŽEBNÍM POMĚRU PŘÍSLUŠNÍKŮ BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ - JAK SPRÁVNĚ INTERPRETOVAT USTANOVENÍ § 189 ODS. 2 ZÁKONA Č. 361/2003 SB.?	
Filo, Matúš	
PRINCÍPY SPRÁVNEHO TRESTANIA V KONTEXTE ZMIEN PRÁVNEJ ÚPRAVY ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI PODĽA DAŇOVÉHO PORIADKU	
Frumarová, Kateřina	
K VÝKLADU POJMU „TREST“ VE SMYSLU ČL. 7 ÚMLUVY O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD A ČL. 40 LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD ČR	
Gavalec, Miroslav	
SCHIZMA PRI TRESTANÍ V PRÁVE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA	
Hamulřáková, Zuzana	
ZÁSADY UKLADANIA SANKCIÍ	
Horvat, Matej	
NULLUM CRIMEN SINE LEGE CERTA – OPOMÍNANÝ PRINCÍP SPRÁVNEHO TRESTANIA?.....	
Chvátalová, Iva	
DISCIPLINÁRNÍ ODPOVĚDNOST ÚŘEDNÍKŮ EVROPSKÉ UNIE SE ZAMĚŘENÍM NA DISCIPLINÁRNÍ OPATŘENÍ	
Jakab, Radomír	
UPLATNENIE PRÁVA NA SPRAVODLIVÝ SÚDNY PROCES VO VECIACH SPRÁVNEHO TRESTANIA PODĽA JUDIKATÚRY EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA.....	
Jílková, Nikola	
PRINCIP PŘÍMĚŘENOSTI PŘI UKLÁDÁNÍ SANKCÍ	
Košičiarová, Soňa	
PROCESNOPRÁVNE PRINCÍPY TRESTANIA SPRÁVNÝCH PORIADKOVÝCH DELIKTOV	
Masárová, Ľubica	
APLIKÁCIA PRINCÍPOV SPRÁVNEHO TRESTANIA PRI VYVODZOVANÍ ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI ZA SPRÁVNE DAŇOVÉ DELIKTY	
Mičkalová, Lenka	
BLOKOVÉ ŘÍZENÍ JAKO ZVLÁŠTNÍ ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU	

Mlezivová, Kristýna	PROBLEMATIKA APLIKACE ZÁSADY NE BIS IN IDEM V PŘÍPADĚ PROPUŠTĚNÍ PŘÍSLUŠNÍKA BEZPEČNOSTNÍHO SBORU ZE SLUŽEBNÍHO POMĚRU Z DŮVODU PORUŠENÍ SLUŽEBNÍHO SLIBU
Molitoris, Peter	VÝSLUCH OBVINENÉHO AKO DŮKAZ V KONANÍ O PRIESTUPKU
Prokeinová, Margita	VZŤAH TRETNOPRÁVNEJ A ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI PRÁVNICKÝCH OSÔB
Šimonová, Jana – Hašanová, Janka	DŮKAZNÉ PROSTRIEDKY V DISCIPLINÁRNOM KONANÍ COLNÍKOV
Škrobák, Ján	VYBRANÉ PRINCÍPY SPRÁVNEHO TRESTANIA A DISCIPLINÁRNE PRIESTUPKY ŠTUDENTOV VYSOKÝCH ŠKÔL
Tekeli, Jozef	PRIENIKY SPRÁVNEHO TRESTANIA NA ÚSEKU ŠTÁTNEHO STAVEBNÉHO DOHLADU A ŠTÁTNEHO VODOOCHRANNÉHO DOZORU
Vernarský, Martin	POZNÁMKA K VYMÁHANIU SANKCIÍ ZA POUŽÍVANIE POZEMNÝCH KOMUNIKÁCIÍ BEZ ZAPLATENIA ÚHRADY

ANALÓGIA V SPRÁVNOM TRESTANÍ A AKÝ JE JEJ ROZSAH?

JUDr. Euboš Bunčiak, JUDr. Slavomír Šúrek

Kľúčové slová: zahľadenie – priestupok – trestný čin – postihnutý – obdobný čin – iný správny delikt – Trestný zákon – recidíva

Resumé: Autori sa v príspevku pokúsili analyzovať otázku, v akom rozsahu je možné uplatniť analógiu v správnom trestaní vo vzťahu ku skutkovým podstatám trestných činom u ktorých recidíva menej závažnej protispoločenskej činnosti vo forme správneho deliktu tvorí znak skutkovej podstaty trestného činu a to najmä z hľadiska uplatnenia inštitútu zahľadenia.

Scire leges non hoc est, verba earum tenere, sed vim ac potestatem.
Poznať zákony, neznamená držať sa ich slov, ale chápať ich silu a moc.
(Celsus-D.1,3,17)

Úvahy na úvod

„Skutočnosť, že zákon o priestupkoch ani nijaký iný platný a účinný zákon ne-pozná inštitút zahľadenia nemôže byť vykladaná v neprospech obvineného. Pri riešení tejto problematiky je potrebné vychádzať z analógie zákona o priestupkoch s Trestným zákonom, ktorý inštitút zahľadenia upravuje v ustanoveniach § 92, § 93 a § 121. Podľa § 93 ods. 1 Trestného zákona ak bolo odsúdenie zahľadené, hľadá sa na páchatel'a, ako ke-by nebol odsúdený. Podľa § 92 ods. 2 Trestného zákona, ak ide o odsúdenie na tresty uvedené v § 32 písmená b) až I), k zahľadeniu dochádza ich vykonaním. Medzi týmito trestami sú aj peňažný trest (písm. d/), trest prepadnutia vecí (písm. f/) a trest zákazu činnosti (písm. g/), teda tresty, ktorých charakter je obdobný so sankciami, ktoré možno uložiť za priestupok podľa zákona o priestupkoch. Použitím analógie Trestného zákona a zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov možno dospieť k záveru, že zaplatením pokuty uloženej v priestupkovom konaní dochádza k vykonaniu sankcie za priestupok a tým aj k zahľadeniu priestupku. Vzhľadom k uvedenému nie je možné následné konanie obvineného kvalifikovať ako prečin krádeže podľa § 212 ods. 2 písm. f) Trestného zákona, nakoľko nie je daný znak tejto skutkovej podstaty spočívajúci v predchádzajúcom postihnutí za obdobný čin.“¹

Uvedené konštatovanie JUDr. Šamka, sudcu Krajského súdu v Bratislave, vychádza z konkrétneho opatrenia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky², ktorého podstatou je konštatovanie, že v prípade recidívy drobnej majetkovej protispoločenskej činnosti, ak už páchatel' vykonal sankciu ktorá mu bola uložená v priestupkovom, blokovom konaní zaplatením peňažnej pokuty, vzhľadom na analógiu inštitútu zahľadenia z Trestného zákona na konanie podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“), nie je možné kvalifikovať opakované spáchanie takej drobnej protispoločenskej činnosti ako znak skutkovej podstaty ako prečin krádeže podľa § 212 ods. 2 písm. f) Trestného zákona, nakoľko nie je daný znak tejto skutkovej podstaty spočívajúci v predchádzajúcom postihnutí za obdobný čin.

¹ <http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a331-zanik-priestupku-a-trestny-cin-kradeze-podla-212-ods.-2-pism.-f-tr-zak>

² Opatrenie GP SR č. IV Pz 234/14/1000-9 z 2. decembra 2014.

Uvedená úvaha i z nej plynúci záver sa javí ako logický, čo bolo akceptované i inými odborníkmi z oblasti správy.³

Vyššie uvedené opatrenie Generálnej prokuratúry SR nemalo však iba teoreticko-právny rozmer akceptujúci stanovisko o uplatnení princípov, zásad a inštitútov trestného práva na správne trestanie z dôvodu absencie príslušnej právnej úpravy. Prejavilo sa, a to treba podotknúť že, v negatívnom smere, v spochybnení dlhodobej aplikačnej praxe orgánov verejnej správy prejednávajúcich priestupky i orgánov činných v trestnom konaní v postupe vo veciach, v ktorých tvorí priestupková, resp. deliktuálna recidíva znak skutkovej podstaty trestného činu.

Úvahy o podstate

Pokúsme si objasniť podstatu pojmu „postihnutý za obdobný čin“, ktorý sa javí ako nosný pri analýze otázky, do akej miery je možná analógia inštitútu zahľadania vo vzťahu ku aplikácii skutkových podstát trestných činov, ktorých znakom je predchádzajúce uloženie sankcie alebo iného opatrenia za priestupok alebo iný obdobný delikt.

Na úvod treba ozrejmiť, že tento pojem sa používa v ustanovení § 128 ods. 5 Trestného zákona v spojení so zahladením s účinnosťou ku 31. 12. 2015.⁴

Pojem „postihnutý za obdobný čin“ zákon definuje vo vzťahu k následnému spáchaniu činu, ktorý už vykazuje znaky trestného činu. Obdobnosť činu sa posudzuje podľa spáchaného trestného činu, v ktorého konkrétnej skutkovej podstate je znak "postihnutý" a predchádzajúceho činu, ktorý vykazoval znaky priestupku alebo iného obdobného deliktu.

Trestný zákon upravuje najmenej v pätnástich skutkových podstatách postih páchatel'ov v prípadoch, ak za obdobný čin v predchádzajúcom zákonom vymedzenom období (12 – 24 mesiacov) bol páchatel' postihnutý za priestupok alebo iný delikt ako kvalifikačný moment skutkovej podstaty trestného činu.⁵

Páchatel' priestupku môže byť postihnutý správnym orgánom v konaní po prejednaní priestupku, ktoré končí vydaním rozhodnutia o uznaní viny, ako aj v tzv. skrátenom konaní – rozkaz o uložení sankcie a blok na pokutu zaplatenú a nezaplatenú na mieste. Páchatel' priestupku môže byť taktiež uznaný vinným, ale správny orgán od uloženia sankcie upustí v prípade, ak k jeho náprave postačí samotné prejednanie priestupku (§ 11 ods. 3 priestupkového zákona).

Trestný zákon v ustanovení § 128 ods. 5 uvádza, že postihnutým je nielen osoba ktorej za priestupok bola uložená sankcie, ale aj opatrenie za priestupok, resp. správny delikt. Zákon o priestupkoch upravuje výlučne ochranné opatrenia, a to obmedzujúce opatrenie a zhabanie veci (§16 priestupkového zákona), ktoré vzhľadom na ich charakter nemožno považovať za sankciu uloženú páchatel'ovi, ale za donucujúci prostriedok – opatrenie štátu smerujúci k dosiahnutiu ochrany chránených záujmov štátu.

Osobitne je potrebné poznamenať, že priestupok možno vybaviť aj napomenutím, ak zaň podľa zákona o priestupkoch nemožno uložiť zákaz činnosti alebo prepadnutie veci alebo ak nejde o priestupok podľa § 22 ods. 1 písm. h) druhého bodu. Napomenutie sa nepovažuje za sankciu (§ 84 ods. 2 priestupkového zákona).

³ Košičiarová, S.: Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania. In: Justičná revue č. 8 – 9, 2016, Roč. 68, s. 890 – 899, ISSN 1335–6461.

⁴ Podľa ustanovenia § 128 ods. 5 Trestného zákona účinného do 31. 12. 2015, postihnutým za obdobný čin sa na účely tohto zákona rozumie ten, komu bola za obdobný čin uložená sankcia alebo iné opatrenie za priestupok alebo iný obdobný delikt. To neplatí, ak je uložená sankcia alebo iné opatrenie zahladené.

⁵ Trestný čin neoprávneného zaobchádzania s látkami s anabolickým alebo iným hormonálnym účinkom podľa § 176 ods. 2 písm. a), trestný čin krádeže podľa § 212 ods. 2 písm. f), neoprávnené zamestnávanie podľa § 251a) ods. 1, trestný čin nekalé obchodné praktiky voči spotrebiteľovi podľa § 269a) ods. 1 písm. b), trestný čin neoprávneného uskutočňovania stavby podľa § 299a) ods. 2 atď.

Napomenutie predstavuje zákonom upravený prostriedok, ktorým správny orgán môže vybaviť priestupok páchatel'a. V tomto smere je inštitút napomenutia páchatel'a priestupku opatrením, ktoré konajúci správny orgán ukladá páchatel'ovi priestupku a ktorým je konanie o priestupku (spravidla na mieste spáchania skutku) aj vybavené.

Napomenutie svojou podstatou predstavuje formu pohovoru správneho orgánu s páchatel'om protiprávneho konania, ktoré má mať najmä výchovný charakter. Uvedené opatrenie má konajúci správny orgán uložiť po zistení skutkového stavu veci, po identifikovaní osoby páchatel'a.

Novela Trestného zákona účinná od 1. 1. 2016 nezmenila inštitút zahľadania odsúdenia, ani jeho právne dopady. Zmenila a nanovo upravila zákonné podmienky pre možný trestnoprávny postih páchatel'a, ktorý sa dopustil menej závažného protiprávneho konania a pritom bol za takéto konanie vo vymedzenom čase už postihnutý za obdobný čin ako za priestupok alebo správny delikt.

Ak zo strany orgánov činných v trestnom konaní sa bude pri kvalifikácii opakovaného protiprávneho konania páchatel'a aplikovať výlučne inštitút zahľadania trestu – sankcie s jeho právnymi dôsledkami, je aplikačne právne obsolentným každá skutková podstata trestného činu, v prípade ktorého, je recidíva vyjadrená predchádzajúcim postihom, znakom skutkovej podstaty trestného činu a podmieňuje tak trestnosť činu vôbec.

Prípadný trestnoprávny postih za opakované deliktuálne konanie bude možné výlučne v dobe do vykonania sankcie – najmä uhradenia uloženej pokuty – ktorou ako sankciou sa končí 90 % konaní o priestupkoch a správnych deliktoch. Takéto, napriek prijatej novele Trestného zákona, obmedzenie postihu recidivujúcich páchatel'ov obdobných činov, by nebolo zrejme ani v súlade s vôľou zákonodarcu postihovať prísnejšie zákonom presne vymedzené formy menej závažného protiprávneho konania v prípadoch, ak páchatel', ktorý sa ich dopustil, už bol za ne postihnutý v konaní majúcom povahu konania o trestnom obvinení.

Je nesporné, že zmena ustanovenia § 128 ods. 5 Trestného zákona, prijatá zákonom č. 397/2015 Z. z., môže viesť k viacerým názorom z hľadiska právnej kvalifikácie skutkov, ktorých sa páchatel' dopustil po tom, ako bol pre obdobný čin postihnutý v administratívnom konaní v časovom období vymedzenom v skutkovej podstate konkrétneho trestného činu. Neakceptovanie inštitútu „postihnutý za obdobný čin“ ako zákonného predpokladu pre možnú trestnoprávnu kvalifikáciu jeho ďalšieho skutku, má nesporne negatívny dopad a je priamo likvidáciou jednej z prioritných úloh Trestného zákona – prevenčnej, ale i sankčnej funkcie.

Trestný zákon v platnom znení pri ukladaní trestu zákazu činnosti priamo vylučuje vplyv zahľadania odsúdenia. Je nesporné že táto právna úprava v prípadoch recidívy smeruje k tomu, aby páchatel'ovi bolo možné uložiť prísnejší trest zákazu činnosti za jeho následné spáchanie trestného činu, ktorým bude možné dôslednejšie zabezpečovať ochranu záujmov spoločnosti pred páchatel'om. Takýto cieľ by mal platiť aj v prípade postihu páchatel'a za ďalší skutok v prípade, ak už bol za obdobný skutok postihnutý, čo i len priestupkovo, resp. za správny delikt.

Prijatá novela trestného zákona nie je prelomením fikcie neodsúdenia ako právneho dôsledku zahľadania odsúdenia.

Pojem „postihnutý za obdobný čin“ zákon ako súčasť skutkovej podstaty vymedzených trestných činov vytvára zákonný predpoklad pre možný trestnoprávny postih páchatel'ov menej závažnej protispoločenskej činnosti a zakladá trestnosť následne spáchaného činu potom ako páchatel' už bol za obdobný čin postihnutý.

S poukazom na citáciu vyššie uvedených právnych predpisov ako aj uvedené skutočnosti možno konštatovať, že trestnoprávny postih páchatel'a menej závažného protiprávneho konania, ktorý už bol postihnutým za obdobný čin sa na účely Trestného zákona rozumie ten, komu bola za obdobný čin uložená sankcia alebo iné opatrenie za priestupok alebo iný obdobný delikt.

Trestnoprávny postih pri zachovaní zásady neprípustnosti retroaktivity právnych predpisov v rámci konania o trestnom obvinení, by mal nasledovať v prípadoch, ak bolo konanie o priestupku ukončené:

- 1) po prejednaní priestupku správnym orgánom a uložením osobe uznanej vinnou z priestupku sankcie podľa § 11 prípadne ochranných opatrení podľa § 16,
- 2) po prejednaní priestupku správnym orgánom a upustením od uloženia sankcie podľa § 11 ods. 3,
- 3) po vybavení priestupku vydaním rozkazu o uložení sankcie podľa § 87 (pokuta a pokarhanie),
- 4) po vybavení priestupku v blokovom konaní uložením pokuty a vydaním bloku na pokutu zaplatenú na mieste a blokom na pokutu na mieste nezaplatenú,
- 5) ako aplikačný problém môže byť vybavenie priestupku napomenutím podľa § 84 ods. 2.

Obdobné sa týka i vyvedenia zodpovednosti a uplatnenia postihu i u iných správnych deliktov ako priestupkov ako kvalifikačného znaku skutkovej podstaty trestného činu následkom recidívy deliktuálneho konania.

S recidívou spája Trestný zákon výrazne nepriaznivé následky pre páchatel'a.

Všeobecná recidíva vznikne, ak páchatel' po právoplatnom odsúdení za niektorý trestný čin (úmyselný i nedbanlivostný) znovu spácha trestný čin (napr. po odsúdení za výtržníctvo, spácha krádež).

Druhá recidíva vzniká vtedy, ak páchatel' po právoplatnom odsúdení za niektorý trestný čin znovu spácha trestný čin rovnakého druhu. V tomto prípade nemusí ísť o rovnaké trestné činy uvedené v jednej skutkovej podstate, ale postačí, ak tieto trestné činy sú rovnakého druhu určeného objektom. Napríklad medzi majetkové trestné činy (rovnaký druh) patrí krádež, ale i sprenevera a podvod.

Individuálna recidíva (špeciálna) vzniká vtedy, ak páchatel' po právoplatnom odsúdení znovu spácha taký istý trestný čin ako bol predchádzajúci. Ide o „špecializovanie sa“ na jeden trestný čin, ktorý je daný určitou právnou kvalifikáciou. Napr. vodič po druhýkrát spôsobí pri dopravnej nehode ublíženie na zdraví spolujazdcovi napriek tomu, že za prvý prípad už bol právoplatne odsúdený.

Trestný zákon považuje recidívu za všeobecne priťažujúcu okolnosť (§ 37 písm. m/ Trestného zákona). Súd je však oprávnený recidívu pokladať za priťažujúcu okolnosť len vtedy, ak sú naplnené formálne aj materiálne náležitosti recidívy.

Recidíva v uvedenom najširšom poňatí je všeobecne priťažujúcou okolnosťou (§ 37 písm. m/ Trestného zákona), t. j. zvyšuje stupeň nebezpečnosti nového trestného činu pre spoločnosť a ovplyvňuje tým výmeru trestu v neprospech páchatel'a v rámci zákonnej trestnej sadzby stanovenej za tento trestný čin.

Najzávažnejšie prípady recidívy (obzvlášť nebezpečná recidíva) stíha zákon podľa prísnejšej trestnej sadzby podľa Trestného zákona.

Výnimočne je recidíva znakom skutkovej podstaty trestného činu a podmieňuje tak trestnosť činu vôbec.

Z recidívy vyvodzuje zákon v niektorých prípadoch prísnejšie dôsledky, aj pokiaľ ide o spôsob výkonu trestu odňatia slobody a predpoklady pre podmienenečné prepustenie.

Aplikácia zásady „trikrát a dosť“

Ak je recidíva znakom skutkovej podstaty trestného činu, nemožno ju ešte raz posudzovať ako priťažujúcu okolnosť.

To platí aj vtedy, keď je recidíva okolnosťou, ktorá podmieňuje použitie vyššej trestnej sadzby. Ustanovenie § 34 ods. 2 Trestného zákona však nebráni, aby súd pri výmere trestu prihliadol na intenzitu, v ktorej je recidíva ako znak trestného činu v konkrétnom prípade naplnená. Ak na naplnenie znakov trestného činu stačí jedno predchádzajúce odsúdenie a páchatel' bol odsúdený a potrestaný viackrát, musí súd pri výmere trestu hodnotiť túto okolnosť v neprospech páchatel'a.

Zahľadenie odsúdenia je fakultatívny inštitút. Jeho uplatnením sa odsúdenie nezrušuje, len zanikajú jeho účinky vo vzťahu k odsúdenému a navonok vo vzťahu k ostatným osobám.

Inštitút zahľadenia odsúdenia patrí medzi inštitúty trestného práva procesného. Jeho základným významom je odstránenie nepriaznivých dôsledkov odsúdenia, ktoré trvajú aj po výkone trestu a ktoré veľmi často sťažujú ďalšie spoločenské uplatnenie odsúdeného. Napriek tomu, že po výkone trestu sa odsúdený vracia do bežného života ako riadny občan, stráca bezúhonnosť, ktorá je podmienkou pre výkon veľkého množstva povolaní a funkcií. Inštitút zahľadenia odsúdenia nie je dôvodom zániku trestnosti ani dôvodom zániku trestu, predstavuje len možnosť, aby sa po splnení zákonných podmienok mohli odstrániť nepriaznivé dôsledky trestu.

Právnym dôsledkom zahľadenia odsúdenia je zákonná fikcia neodsúdenia, ktorá nastáva nadobudnutím právoplatnosti zahľadenia odsúdenia. Zahľadenie odsúdenia spojené so zákonnou fikciou neodsúdenia znamená, okrem iných dôsledkov spojených s bezúhonnosťou určitej osoby, že vo výpise z registra trestov sa jej zahľadené odsúdenie už neuvádza.

Pri posudzovaní zodpovednosti páchatel'a za skutok, ktorého sa dopustil opakovane v zákone vymedzenom období potom, ako bol za obdobný skutok už postihnutý, sa úplne opomína postavenie a zohľadnenie práv poškodeného, ktorému spôsobená škoda prvotným konaním ešte ani nebola páchatel'om uhradená. Táto skutočnosť nie je nikým zohľadnená v prípade, ak je uložená sankcia vykonaná, t. j. potrestanie zahľadené. Negatívne majetkové dopady a následky konania páchatel'a idú výlučne na ťarchu poškodeného a nijako nezaťažujú a ani preventívne nebránia, aby páchatel' sa opakovane a aj znovu a naďalej dopúšťal protiprávneho konania s majetkovými dopadmi aj voči tomu istému poškodenému subjektu.

Postihnutie za obdobný čin

Pri trestnom čine krádeže podľa § 212 ods. 2 písm. f) Trestného zákona pod pojmom „bol za obdobný čin postihnutý“ sa rozumie recidíva páchatel'a.

Postihnutím za obdobný čin sa rozumie uloženie sankcie, hoci aj vo forme blokovej pokuty za akýkoľvek majetkový čin, napríklad za priestupok alebo za iný obdobný delikt, pokiaľ také rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť. Pri takom odsúdení nesmie platiť fikcia neodsúdenia. Podmienkou však je, že k právoplatnému postihnutiu za obdobný čin došlo v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch pred spáchaním ďalšieho trestného skutku, ktorý (pri splnení uvedených podmienok) bude trestným činom.

Platná právna úprava vo vymedzených trestných činoch pri recidíve deliktuálnej protispoločenskej činnosti zakladá trestnoprávnu zodpovednosť páchatel'a za jeho konanie tak, že recidíva je priamo zákonným predpokladom pre trestnoprávnu kvalifikáciu skutku a trestnoprávny postih páchatel'a za také konanie, ktoré by ako prvokonanie bolo výlučne kvalifikovateľné ako priestupok, resp. ako ný delikt.

Zákondarca nesporne a jednoznačne v platnej zákonnej úprave vyjadril zákonné podmienky, ktorých splnenie sa nevyhnutne vyžaduje pre to, aby ďalšie protiprávne konanie aj z hľadiska materiálneho korektívu (závažnosti činu) bolo trestné a nie administratívnoprávne sankcionovateľné. Sú nimi:

- 1) vymedzenie skutkovej podstaty,
- 2) obdobnosť protiprávneho konania,
- 3) presne zadefinovaný časový úsek, v ktorého priebehu sa musí páchatel' dopustiť obdobného protiprávneho konania,
- 4) postih za predchádzajúci obdobný čin, pričom postihnutým za obdobný čin sa na účely Trestného zákona rozumie ten, komu bola za obdobný čin uložená sankcia alebo iné opatrenie za priestupok alebo iný obdobný delikt.

Ak sú v prípade konania páchatel'a naplnené všetky vyššie zákonné podmienky, neexistuje zákonná prekážka aby páchatel' za konanie – „priestupkovú“ recidivu nemohol byť trestnoprávne postihnutý.

Posudzovanie takého konania inak naplňujúceho znaky pre postih za priestupok, resp. správny delikt, ako trestného činu má svoje opodstatnenie aj v zlyhávaní odvetvia, resp. nástrojoch, ktorými v týchto odvetviach orgány verejnej správy nie sú schopné plniť tie funkcie, ktoré plní trestné právo a to najmä preventívnu a represívnu funkciu.

Trestnoprávny postih by mal prichádzať do úvahy ako posledný možný prostriedok. Aj z toho dôvodu sa trestné právo a trestnoprávne riešenie považuje za prostriedok poslednej inštancie, tzv. prostriedok „ultima ratio“, čo v naznačených prípadoch je plne v súlade s platnou právnou úpravou Slovenskej republiky ktorý je právnym štátom.

Úvahy na záver

Je nepopierateľné, čo potvrdzuje i aplikačná súdna prax, že z dôvodu absencie zákonných nástrojov, postupov a inštitútov v procese správneho trestania bez ohľadu na charakter správneho deliktu, je nevyhnutné uplatnenia analógie, a to najmä z oblasti trestnoprávej. Uvedené sa nesporne týka i uplatnenia inštitútu zahľadania a následkov analógie tohto inštitútu v správnom trestaní.

Na druhej strane je však nesporné, čo vyplýva i z Ústavy Slovenskej republiky, že výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.⁶

Teda, ak zákonodarca v konkrétnom zákonnom ustanovení ako znak skutkovej podstaty trestného činu zakotvil deliktuálnu recidivu, mal nesporne zámer, že takéto zákonné ustanovenie sa, za naplnenia zákonom stanovených podmienok a predpokladov, bude i prakticky realizovať.

Preto vychádzajúc z ústavnej konformity skutkových podstat trestných činov, u ktorých je kvalifikačným znakom postihnutie za obdobný čin vo forme sankcie za priestupok alebo opatrenia za iný delikt, je potrebné tieto považovať vo vzťahu k všeobecným ustanoveniam Trestného zákona upravujúcim inštitút zahľadania za lex specialis, kedy ku nožnej analógii všeobecných ustanovení o zahľadení by mohlo dôjsť až po uplynutí lehoty, ktorá vymedzuje spáchanie obdobného činu ako kvalifikačný moment deliktuálnej recidivy.

Na záver je potrebné dodať, že Generálna prokuratúra Slovenskej republiky v úvode príspevku uvedené stanovisko modifikovala pokynom, z ktorého vyplýva, že v každej trestnej veci musia orgány činné v trestnom konaní vyhodnocovať skutočnosti potrebné na rozhodnutie o právnej kvalifikácii protiprávneho konania páchatel'a podľa konkrétnej skutkovej podstaty trestných činov uvedených v osobitnej časti Trestného zákona individuálne, pri zohľadnení okolností a individuálnosti každého skutku a primerane tomu zákonným spôsobom postupovať – vzhľadom na existujúcu právnú úpravu zákona SNR č. 372/1990 Z. z. o priestupkoch v platnom znení a Trestného zákona v súvislosti s hmotno-právnym inštitútom zahľadania nie je vylúčený ani doposiaľ aplikovaný postup smerujúci k vzneseniu obvinenia konkrétnej osobe pre konkrétny skutok, ak sú pre takýto postup splnené všetky zákonné podmienky.⁷

Literatúra

KOŠIČIAROVÁ, S.: Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania. In: Justičná revue č. 8 – 9, 2016, Roč. 68, s. 890 – 899, ISSN 1335–6461

<http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a331-zanik-priestupku-a-trestny-cin-kradeze-podla-212-ods.-2-pism.-f-tr-zak>

opatrenie GP SR č. IV Pz 234/14/1000-9 z 2. decembra 2014

⁶ Článok 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

⁷ IV/1 Spr 170/15/1000-3 z 20. augusta 2015.

Kontaktné údaje autorov:

JUDr. Ľuboš Bunčiak

Generálna prokuratúra Slovenskej republiky

Štúrova 2

812 85 Bratislava

slavomir.surek@genpro.gov.sk

JUDr. Slavomír Šúrek

Generálna prokuratúra Slovenskej republiky

Štúrova 2

812 85 Bratislava

lubos.bunciak@genpro.gov.sk

NIEKOĽKO ÚVAH K UPLATŇOVANIU ZÁSADY ZÁKAZ REFORMATIO IN PEIUS V SPRÁVNOM KONANÍ

JUDr. Ladislav Dudor, PhD., JUDr. Petra Andorová, PhD.

Kľúčové slová: zásada zákaz reformatio in peius, správne konanie – správny poriadok – priestupkové konanie – zákon o priestupkoch – účastník konania – obvinený z priestupku – správny orgán – rozhodnutie – sankcia

Resumé: Cieľom odborného článku je poskytnúť čitateľovi analýzu zásady zákaz reformatio in peius v komparatívnom prístupe správneho konania k priestupkovému konaniu. Autori podrobne analyzujú predmetnú zásadu a poskytujú úvahy o jej pozitívnom, prípadne aj negatívnom uplatňovaní v priestupkovom konaní. Zmena spoločnosti a jej vývoj už dlhšie poukazuje na nedostatky právnej úpravy de lege lata.

Úvod do problematiky

Správne konanie je spravidla jednostranný proces, v ktorom správny orgán autoritatívne rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Správny orgán nemá právo, ale povinnosť po splnení zákonných podmienok rozhodovať v oblasti verejnej správy. Konať a rozhodovať musí v súlade s platnými právnymi predpismi. Vychádzame z Ústavy SR, čl. 2 ods. 2, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Aj napriek tomu, že správnym orgánom môže byť aj fyzická osoba, ktorá nemá postavenie štátneho orgánu, v správnom konaní kedy jej zákon priznáva postavenie správneho orgánu, musí konať v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR. Na druhej strane správneho konania býva spravidla fyzická alebo právnická osoba, ktorá disponuje jednak rozsiahlymi právami ale aj povinnosťami. V prvom rade má právo na spravodlivý proces, ktoré jej vyplýva aj z nadnárodného práva a následne aj z Ústavy SR.⁸ Pre účinnejšiu ochranu práv účastníka konania jej môže zákon priznať osobitné garancie. Takáto garancia môže spočívať aj v zásade zákaz reformatio in peius. Čo znamená táto zásada a aké má výhody pre účastníka konania, prípadne aj nevýhody pre správny orgán, t. j. skôr zamestnancov správneho orgánu?

Zákaz reformatio in peius v správnom trestaní

Základné zásady každého odvetvia práva vychádzajú z hodnotového systému právnych a demokratických štátov. Sú upravené v najvýznamnejších medzinárodných dokumentoch politickej a právnej povahy, pričom niektoré z nich sú povýšené až do ústavnej roviny. Keď uvažujeme o zásade zákaz reformatio in peius, ktorá je predmetom nášho článku, tá patrí prioritne do oblasti trestného práva. Konkrétne je jednou z elementárnych zásad trestného práva procesného a podobne ako ostatné zásady trestného práva, je prejavom právo-politického a právo-filozofického prístupu k trestnému právu, ktoré určujú šírku a koncepciu trestnoprávnej ochrany spoločenských vzťahov a trestnej politiky.⁹ V európskej právnej kultúre má táto zásada hlboké korene siahajúce do obdobia antiky. Jej podstata spočíva v zákaze zmeny postavenia obžalovaného k horšiemu, ak bol opravný prostriedok podaný len zo strany obžalovaného, alebo ak ho podala iná oprávnená osoba v jeho prospech. Predpokladom uplatnenia tohto princípu teda je skutočnosť, že „*opravné konanie prebieha na základe opravného prostriedku, ktorý bol podaný výlučne v jeho prospech.*“¹⁰

⁸ Právo na spravodlivý proces je upravený v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 6 ods. 1, v Ústave Slovenskej republiky čl. 46 ods. 1 a 4.

⁹ Ivor, J. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vyd. Bratislava : IURA EDITION, 2006, s. 25.

¹⁰ Ivor, J. a kol.: Trestné právo procesné. 1. vyd. Bratislava : IURA EDITION, 2006, s. 682.

Ako náhle je okrem opravného prostriedku podaného v prospech obžalovaného podaný ďalší opravný prostriedok v jej neprospech, zásada zákaz reformatio in peius sa neuplatní.

Zásadu zákaz reformatio in peius je potrebné chápať ako garanciu slobody odvolacieho práva a práva na obhajobu. V dôsledku súčasnej tendencie rozvoja a posilňovania ochrany základných práv a slobôd osôb v európskom správnom priestore sa čoraz častejšie stretávame s aplikáciou predmetnej zásady aj v režime správneho trestania, teda takého druhu správneho konania, ktoré má na starosti ochranu administratívnych právnych vzťahov, ktoré boli porušené protiprávnym konaním subjektov správneho práva, predovšetkým adresátov verejnej správy. Existencia inštitútu správneho trestania je teda prejavom mocenského charakteru štátu, ale je potrebné akcentovať, že táto právomoc verejnej správy má svoje limity, keďže má slúžiť prioritne k tomu, aby mohla lepšie a účinnejšie vykonávať správu vecí verejných.

Ústrednou kategóriou správneho trestania je správny delikt, t. j. „*protiprávne konanie subjektu verejnej správy, ktorého znaky sú uvedené v norme správneho práva, späté s hrozbou uloženia administratívnej sankcie alebo trestu.*“¹¹

Právna úprava konania o správnych deliktach je upravená vo viacerých právnych predpisoch. Jediným z právnych predpisov predstavujúcim aspoň čiastkovú kodifikáciu problematiky procesného postupu správnych orgánov pri vyvodzovaní zodpovednosti za spáchané správne delikty je zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Tento predpis však upravuje len konanie o jednom druhu správneho deliktu – priestupku. Na konanie o iných správnych deliktach sa vzťahujú vždy osobitné právne predpisy, samozrejme so subsidiárnym použitím zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Správny poriadok“), ak osobitný predpis jeho použitie priamo nevyžaduje, keďže osobitné zákony vymedzujú spravidla len skutkové podstaty správnych deliktov a sankcie, ktoré možno uložiť za ich spáchanie, ale otázku postupu konania o správnom delikte riešia buď len sporadicky alebo vôbec.

Pre zodpovedanie otázky, či a v akom rozsahu sa zásada zákaz reformatio in peius uplatní v oblasti všeobecného správneho konania, priestupkového konania a iných druhoch konania o správnych deliktach je potrebné v prvom rade analyzovať právny predpis upravujúci správne konanie v príslušnej oblasti verejnej správy, ako aj predmet a účel daného správneho konania.

Všeobecná úprava správneho konania je zakotvená v Správnom poriadku. Podľa § 59 ods. 1 Správneho poriadku je odvolací orgán povinný preskúmať napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu, čo znamená, že preskúmava jednak zákonnosť postupu orgánu oprávneného rozhodnúť v prvom stupni ako i zákonnosť a vecnú správnosť rozhodnutia. Odvolací orgán posudzuje rozhodnutie z právnej ale aj skutkovej stránky, pričom odvolací orgán nie je viazaný skutkovým stavom, ktorý zistil prvostupňový orgán a mal by brať do úvahy aj skutočnosti, ktoré tomuto orgánu neboli známe. Aj v odvolacom konaní účastník konania disponuje právom navrhovať dôkazy a uvádzať nové skutočnosti dôležité pre rozhodnutie. Odvolací orgán má zase právo vykonať nové dôkazy, príp. aj zopakovať už vykonané dôkazy.¹²

V zmysle § 59 ods. 2 Správneho poriadku má odvolací orgán možnosť zmeniť rozhodnutie aj v neprospech účastníka konania, pretože Správny poriadok ako všeobecný procesný predpis v oblasti verejnej správy výslovne neupravuje zákaz tzv. zmeny k horšiemu. Odvolací orgán preto v odvolacom konaní postupuje samostatne a nezávisle od zistení a hodnotení prvostupňového orgánu. Nemožno však opomenúť, že odvolací orgán by nemal nahrádzať prvostupňové konanie, preto vykonáva spravidla také dôkazy, o ktorých sa nevedelo v prvom stupni, alebo sa nemohli vykonať. V žiadnom prípade odvolací orgán v odvolacom konaní nemôže rozhodovať o veci, ktorá nebola predmetom rozhodovania v prvom stupni. V takom prípade by išlo o nezákonné nové rozhodnutie v inej veci.

¹¹ Hašanová, J. – Dudor, L.: Základy správneho práva. Plzeň : Aleš Čeněk, 2014, s. 87.

¹² Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2013, s. 273.

Iná situácia však nastáva v prípade priestupkového konania a rozsiahle polemiky sa vedú ohľadne uplatňovania zásady zákazu reformatio in peius v rámci iných druhov správneho trestania, kde nie je daná pôsobnosť zákona o priestupkoch.

Na rozdiel od všeobecného správneho konania sa v odvolacom konaní o priestupku uplatňuje zákaz reformatio in peius, i keď s určitými obmedzeniami. Zákon o priestupkoch v § 82 uvádza, že „v odvolacom konaní správny orgán nemôže zmeniť uloženú sankciu v neprospech obvineného z priestupku, ak nezistí nové podstatné skutkové okolnosti“. Zákon o priestupkoch taxatívne vymedzuje zásadu zákaz reformatio in peius, t.j. zákaz zmeny k horšiemu. Na to, aby sme mohli túto zásadu aplikovať, musí ísť jednak o priestupkové konanie – odvolacie konanie, musí ísť výlučne o obvineného z priestupku (t.j. nie iného účastníka priestupkového konania) a musí sa to výslovne týkať iba uloženej sankcie za priestupok a nesmie sa rozhodnúť v neprospech obvineného bez zistenia nových skutočností, pričom novozistené skutkové okolnosti musia mať podstatný význam pre rozhodnutie orgánu prejednávajúceho priestupok. Zákaz reformatio in peius sa teda vzťahuje na opatrenia sankčnej povahy. Vyplýva to aj z Rozsudku NS SR, sp. zn. 1 Sžo 147/2007, v ktorom sa uvádza „zásada zákazu reformatio in peius sa vzťahuje len na výrok o uloženej sankcii.“ Preto odvolací orgán môže rozhodnúť napr. o náhrade škody, o trovách konania, ale aj o zhabaní veci, pretože zhabanie veci je ochranným opatrením.¹³ „Za sankciu, ktorá je zmenená v neprospech obvineného z priestupku treba považovať takú sankciu, ktorá v čase jej uloženia zhoršuje postavenie obvineného z priestupku v porovnaní so sankciou uloženou rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa.“¹⁴

Okrem zhabania veci priestupkový zákon pozná aj ďalší druh ochranného opatrenia, a to obmedzujúce opatrenie, spočívajúce v zákaze navštevovať určené verejne prístupné miesta a miestnosti, v ktorých sa podávajú alkoholické nápoje alebo konajú verejné športové alebo kultúrne podujatia.¹⁵ Obmedzujúce opatrenie radíme medzi opatrenia sankčnej povahy, preto by ho odvolací orgán v súlade so zásadou zákaz reformatio in peius nemal v odvolacom konaní ukladať, ani predlžovať jeho dĺžku trvania.

Zákaz reformatio in peius sa uplatňuje aj v rozkaznom konaní. Obvinený z priestupku je oprávnený proti rozkazu podať odpor v lehote do 15 dní odo dňa jeho doručenia. Včas podaný odpor má za následok zrušenie napadnutého rozkazu a správny orgán má povinnosť pokračovať v riadnom (už nie v skrátanom) konaní. Podľa § 87 ods. 4 zákona o priestupkoch obvinenému z priestupku nemožno uložiť iný druh sankcie s výnimkou pokarhania alebo vyššiu výmeru sankcie, než bola uvedená v rozkaze, ak sa pri prejednávaní priestupku nezistia nové podstatné skutkové okolnosti. Z uvedeného vyplýva, že zákaz reformatio in peius sa vzťahuje na zmenu druhu sankcie, zmenu výšky pokuty a na dĺžku zákazu činnosti. To znamená, že ak správny orgán pokračuje v riadnom konaní po podaní odporu a nezistí nové podstatné skutočnosti, nesmie napríklad zvýšiť výšku uloženej sankcie prvostupňového orgánu, alebo uložiť ďalšiu sankciu napr. zákaz činnosti. Za porušenie zákazu reformatio in peius však nemožno považovať, ak by odvolací orgán chcel zmierniť rozhodnutie tým, že namiesto pokuty uloží len pokarhanie. Môže sa javiť ako uloženie nového druhu sankcie, ale ide o miernejší typ, t.j. v prospech účastníka konania a nie v jeho neprospech, čo je základným znakom tejto zásady. O porušenie tejto zásady nejde ani v prípade ak správny orgán zmení alebo doplní výrok o náhrade škody a o náhrade trov konania.

V rámci iných druhov správneho trestania, kde nie je daná pôsobnosť zákona o priestupkoch je situácia najzložitejšia, pokiaľ ide o otázku uplatnenia zásady zákazu reformatio in peius. Ako to už bolo uvedené, na jednej strane je pre takéto konania spravídla daná pôsobnosť Správneho poriadku, ktorý vyslovne uvedenú otázku nerieši, ale z analýzy ustanovenia § 59 sme vyvodili záver, že správny orgán konajúci podľa ustanovení Správneho poriadku sa na túto zásadu neuplatňuje. Na druhej strane však vystupujú požiadavky práva na spravodlivý proces zakotvené

¹³ Potášch, P. a kol.: Zákon o priestupkoch. Veľký komentár. Žilina : Eurokódex, 2016, s. 327.

¹⁴ Srebalová, M. a kol.: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 410.

¹⁵ Hašanová, J. – Dudor, L.: Základy správneho práva. Plzeň : Aleš Čeněk, 2014, s. 139.

v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd v čl. 6 ods. 1 a ďalších rezolúciách a odporúčaniach Rady Európy. Ako uvádza Srebalová, dokumenty Rady Európy vyjadrujú všeobecne uznávanú úroveň ochrany ľudských práv a vyjadrujú, že koncepcia spravodlivého procesu sa má uplatňovať aj na konanie pred správnymi orgánmi, teda aj na správne trestanie, pritom je však potrebné dbať na to, aby bola zachovaná určitá miera ich zlučiteľnosti so správnym konaním a s jeho charakterom.¹⁶

O tom, že situácia vôbec nie je tak jednoznačná, ako by sa mohlo na prvý pohľad javiť, nás presvedča rozhodovacia činnosť súdov rôzneho stupňa ako v Slovenskej republike, tak i v Českej republike.

Z Českej judikatúry sú pre nás zaujímavé predovšetkým tie, ktoré riešili otázku aplikovateľnosti zásady zákazu zmeny k horšiemu v správnom trestaní ešte za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení (správní řád). Z týchto judikátov môžeme spomenúť napríklad rozhodnutie Vrchního soudu v Prahe zo dňa 1.3.1996, sp. zn. 6 A 4/95–29–III, v ktorom sa uvádza, že všeobecnú platnosť zákazu reformationis in peius v správnom trestaní, bez výslovného ustanovenia zákona nie je možné z pozitívneho práva vyvodit'. K rovnakým záverom prišli aj iné súdne inštancie v ČR, vrátane Ústavného súdu ČR, keď vo svojom uznesení sp. zn. III. ÚS 880/08 zo dňa 28.01.2009 dokonca uviedol, že všeobecný zákaz zmeny rozhodnutia v neprospech odvolateľa nemožno vyvodit' z ústavnoprávných predpisov, ako ani z práva na spravodlivý proces zakotveného v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Oproti českej judikatúre, je judikatúra slovenských súdov menej konzistentná v otázkach prípustnosti zásady zákazu reformationis in peius. Proti aplikácii tejto zásady sa hovorí napríklad v uznesení Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžo/14/2011 zo dňa 29.02.2012, kde sa konštatuje, že odvolací orgán môže rozhodnúť aj v neprospech odvolateľa, pričom výslovne uvádza, že v správnom konaní zásada reformatio in peius neplatí. Taktiež v rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžhpu/1/2009 zo dňa 30.12.2013 sa poukazuje na odlišnosti správneho a trestného trestania a na nemožnosť univerzálnej aplikácie všetkých trestných zásad na oblasť správneho trestania. Osobitne upozornil na odlišnosti pri ukladaní sankcií. Najvyšší súd SR sa aj vo svojom rozsudku zo dňa 9. júna 2015, sp. zn. 3Sžhpu/1/2013 v zásade tiež priklonil k jej odmietnutiu, keď uviedol, že „*zásadu zákazu reformationis in peius v správnom trestaní nie je možné bez všetkého aplikovať, ale ani a priori vylúčiť, uvedené záleží od posúdenia konkrétnych okolností prejednávaneho prípadu. Druhospupňový správny orgán musí dostatočne prípadné zvýšenie sankcie oproti prvostupňovému správne rozhodnutiu odôvodniť a zvážiť všetky skutkové okolnosti. Keďže zásada zákazu zmeny k horšiemu nie je výslovne v Správnom poriadku upravená, je potrebné pri jej analogickom použití aplikovať taký výklad, ktorý nebude na ujmu účastníka konania, avšak ani na ujmu ochrany hodnôt, v ktorých spočíva príslušný chránený verejný záujem. ...Zásada zákazu reformationis in peius má slúžiť najmä na to, aby účastníci správneho konania mohli bez obáv zo zhoršenia svojej situácie využiť právo na podanie opravného prostriedku. Avšak podľa názoru odvolacieho súdu, aplikácia tejto zásady v správnom konaní bez obmedzenia, a to ani pri ochrane verejného záujmu (napr. aj v prvom správnom poriadku – vládnom nariadení č. 8/1928 Zb. o konaní vo veciach patriacich do pôsobnosti politických úradov (správne konanie) bolo možné zmeniť rozhodnutie v neprospech odvolateľa, ak bol na danej veci verejný záujem)*¹⁷ by bola v rozpore s úlohou odvolacieho orgánu, ktorého rozhodovanie nie je viazané na závery

¹⁶ Srebalová, M.: Správne právo v praxi správnych orgánov a súdov pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov. In: Aktuálne otázky správneho konania. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax. Bratislava : VO PF UK, 2010, s. 163 – 164.

¹⁷ Pozri vládne nariadenie č. 8/1928 Zb. o konaní vo veciach patriacich do pôsobnosti politických úradov, § 81 ods. 2: „Ve věci, na jejímž konečném vyřízení není veřejný zájem zúčastněn, jest odvolací úřad, pokud není jinak stanoveno, vázán návrhem odvolání a může změnit rozhodnutí v neprospech odvolatele jen k odvolání odporcovu souběžně projednávanému.“

orgánu prvého stupňa. V tejto súvislosti senát odvolacieho súdu poukazuje aj na kontradiktórnosť trestného konania, kde takýto verejný záujem chráni prokurátor, ktorý sa má možnosť odvolať a tak dosiahnuť uloženie prísnejšieho trestu pre páchatela, ak je to potrebné. V správnom konaní v rámci správneho trestania takáto možnosť odvolania sa prokurátora odpadá, a preto jedine správny orgán druhého stupňa môže v tomto prípade ochrániť verejný záujem. “

Najvyšší súd SR v tomto svojom rozsudku tiež poukázal na niektoré rozdielne atribúty správneho trestania a súdneho trestania. Uviedol, že „značná časť procesných práv, ktoré prislúchajú obvinenému v trestnom konaní sa prostredníctvom judikatúry aplikuje aj vo veciach správneho trestania. To však neznamená, že sa v rámci správneho trestania majú aplikovať úplne všetky práva obvineného, ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní. Trestné konanie a správne trestanie sú dve samostatné oblasti, v rámci ktorých by bolo možné jednotlivé inštitúty akokoľvek navzájom dopĺňať a nahrádzať. Správne trestanie umožňuje jednoduchšie a menej formálne postupy, než tie ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní. Uvedené platí aj na zásadu zákazu reformationis in peius v správnom trestaní, pričom v trestnom konaní má svoje stále miesto. V správnom trestaní neplatí táto zásada neobmedzene (najmä s ohľadom na § 59 Správneho poriadku, cieľov odvolacieho konania, ako i z úlohy odvolacieho orgánu, ktorého rozhodovanie nie je viazané na závery orgánu prvého stupňa a je oprávnený samostatne hodnotiť podklady pre rozhodnutie atď.), ale je potrebné v každom jednotlivom prípade zohľadniť všetky skutočnosti aj s ohľadom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a judikatúru súdnych inštitúcií Európskej únie. “

Ústavný súd SR vo svojom náleze zo dňa 13. januára 2016 sp. zn. I. ÚS 505/2015 potvrdil právny názor Najvyššieho súdu SR, ktorý vyjadril vo svojom rozsudku sp. zn. 3Sžhu/1/2013. Uviedol, že „zmena prvostupňového správneho rozhodnutia k horšiemu v odvolacom konaní nie je per se nezlučiteľná s účelom a podstatou ochrany, aká sa zaručuje čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. “ Okrem iného ale upozornil na skutočnosť, že „Ochrana ústavnosti zmeny správneho rozhodnutia k horšiemu v odvolacom konaní si vyžaduje ustálenie podmienok, za akých je taká zmena ústavne dovolená, a určenie klasifikačných kritérií pre zistenie, či konkrétna zmena správneho rozhodnutia k horšiemu v odvolacom konaní je ústavne udržateľná. “ Ústavný súd SR osobitne poukázal na to, že „Pri zmene správneho rozhodnutia k horšiemu možno od druhostupňového orgánu verejnej správy spravodlivo požadovať, aby sa zdržal svojvoľe a aby prvostupňové rozhodnutie zmenil k horšiemu iba tam, kde existuje pre takú zmenu zákonný základ spočívajúci v nedostatočnej, neprimeranej aplikácii zákona správnym orgánom prvého stupňa. Teda tam, kde prvostupňový orgán nedostatočne ochránil verejný záujem reprezentovaný zákonom, chybné ustanovil skutkový stav, neuplatnil všetky relevantné právne normy alebo očividne svojvoľne ich interpretoval na prospech protiprávne sa správajúceho subjektu práva. K rozhodnutiu meniacemu prvostupňové správne rozhodnutie v odvolacom konaní k horšiemu nevyhnutne patrí riadne odôvodnenie všetkých relevantných skutkových okolností aj aplikovanej právnej úpravy. Právo na odôvodnenie rozhodnutia možno označiť za implikované právo v základnom práve na ochranu iným ako súdnym orgánom Slovenskej republiky (čl. 46 ods. 1 ústavy). V judikatúre najvyššieho súdu sa toto právo označuje aj za právo implikované v prvkoch materiálneho právneho štátu zahrňajúcich právo na dobrú správu vecí verejných. “

V inom náleze Ústavného súdu SR zo dňa 8. 2. 2011, sp. zn. III. ÚS 392/2010, teda o čosi staršieho dátá, v ktorom sa zaoberal rozhodnutím Najvyššieho súdu SR - odvolacieho disciplinárneho súdu sp. zn. 1 Dso 3/2009 z 26. júla 2010, pripustil aplikáciu tejto zásady v rámci správneho trestania. Ústavný súd v tomto náleze uviedol, že „Súčasťou procesných záruk spravodlivého rozhodnutia, resp. minimálnych garancií procesnej povahy je dodržiavanie zásady zákazu reformationis in peius, ktorá sa podľa názoru ústavného súdu musí dodržiavať nielen v trestných veciach, resp. správnych veciach, ale i v disciplinárnych konaniach vedených proti sudcom ako predstaviteľom nezávislej súdnej moci, ktorým hrozí pozbavenie osobnej slobody, alebo aj iná závažná ujma, napr. zbavenie funkcie sudcu, trestné stíhanie sudcu a pod., keďže na toto konanie sa primerane vzťahujú a aplikujú aj príslušné ustanovenia Trestného poriadku [kde

je táto zásada v súčasnosti premietnutá napr. v ustanoveniach § 195 ods. 1 (pri väzbe) alebo v § 308 ods. 1 a § 322 ods. 1 a nasl. Trestného poriadku[.]“

Aj Najvyšší súd SR v niektorých rozhodnutiach pripúšťa aplikáciu zásady zákaz reformatio in peius, napr. v rozsudku Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 6Sžo/208/2010 zo dňa 24. augusta 2011, avšak na tomto mieste je nevyhnutné podotknúť, že išlo o preskúmanie rozhodnutia vo veci priestupku a v priestupkových veciach zákon o priestupkoch expressis verbis v § 82 upravuje zákaz zmeny k horšiemu. Aj v prípade nálezu Ústavného súdu SR zo dňa 8. 2. 2011, III. ÚS 392/2010 je pochopiteľná a legitímna požiadavka pre aplikovanie zásady zákazu zmeny k horšiemu, pretože ako to aj z argumentácie Ústavného súdu SR vyplýva, išlo o osobitný druh správneho trestania (disciplinárne konanie proti sudcovi).

Každopádne možno konštatovať, že takýto stav, kedy pre rôzne druhy správneho trestania platia rôzne podmienky ukladania správnych sankcií a ich eventuálnej moderácie nie je vyhovujúci a neprispieva k napĺňaniu základných princípov právneho štátu, predovšetkým princípu právnej istoty a legitímnych očakávaní.

Rozdielne atribúty správneho trestania a súdneho trestania

Na základe doteraz uvedených skutočností je evidentné, že súdna prax odmieta možnosť univerzálnej aplikácie všetkých trestných zásad na oblasť správneho trestania, pričom opakovane poukazuje na odlišnosti trestného konania (súdne trestanie) a konania o správnych deliktach (správne trestanie). Demonstratívne uvádzame aspoň niektoré z nich.

Súdne trestanie

Charakter právneho postihu, ako následku za spáchaný delikt – v súlade s koncepciou ultima ratio, trestné právo ustanovuje aj trest odňatia slobody, ako najzávažnejší zásah do základných práv a slobôd v čl. štátoch EÚ,

Subjekt vyvodzujúci zodpovednosť za spáchaný delikt – sudca, ktorého vymenúva prezident Slovenskej republiky na návrh Súdnej rady Slovenskej republiky, ak spĺňa podmienky pre vymenovanie ustanovené v § 5 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich v znení neskorších predpisov (vek aspoň 30 rokov, získané právnické vzdelanie, zloženie odbornej justičnej skúšky, spĺňanie predpokladov sudcovskej spôsobilosti a iné.)

Spoločenská závažnosť deliktu – najvyššia spoločenská závažnosť, spočívajúca v ohrození alebo porušení chráneného záujmu osobitnej dôležitosti pre spoločnosť.

Charakter konania – kontradiktórnosť trestného konania spojená so zásadou rovnosti zbraní. Zásada kontradiktórnosti konania je vlastná pre súdne konanie, kde oproti sebe stoja dve strany „obžaloba“ a „obhajoba“, pričom obe strany majú rovnaké právo podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu súdu. Kým obhajoba háji svoj vlastný záujem, úlohou obžaloby, t. j. prokurátora je hájiť verejný záujem a ak je to potrebné v súlade so zásadou rovnosti zbraní môže podať odvolanie proti rozhodnutiu súdu s právnym účinkom, ktorý môže byť pre obžalovaného nepriaznivejší ako rozhodnutie súdu prvého stupňa.

Správne trestanie

Charakter právneho postihu, ako následku za spáchaný delikt – sankcie nižšej intenzity, napríklad pokuta, zákaz činnosti a pod. Správny postih v Slovenskej republike neumožňuje ukladať trest, resp. sankciu odňatia slobody.

Subjekt vyvodzujúci zodpovednosť za spáchaný delikt - Zamestnanec správneho orgánu, ktorého právne postavenie vzhľadom na spoločenský význam zastávanej funkcie nevyžaduje spĺňanie tak prísnych požiadaviek, ako v prípade sudcov. To znamená, že sú na neho kladené nižšie kvalifikačné a osobnostné predpoklady (podmienky podľa zastávanej funkcie upravuje zákon o štátnej službe alebo zákon o výkone prác vo verejnom záujme)

Spoločenská závažnosť deliktu – nižšia závažnosť, ktorá nedosahuje hranicu pre trestno-právnu ochranu ohrozeného alebo porušeného chráneného záujmu.

Charakter konania – jednostranné správne konanie. Správne konanie je spravidla jednostranným konaním, preto má v rámci správneho trestania účastník výlučne právo podať odvolanie, resp. rozklad, a pokúsiť sa tak o zmenu správneho rozhodnutia vo svoj prospech pred správnym orgánom druhého stupňa, a eventuálne aj v rámci správneho súdnictva, ak v odvolacom konaní neuspeje. V správnom konaní teda odpadá možnosť odvolania sa prokurátora ako „protistrany“ v neprospech obvineného a ochrana verejného záujmu je len v rukách správneho orgánu, ktorý vedie správne konanie.

Okrem uvedených atribútov možno samozrejme definovať aj ďalšie, napr. rozdielne právne postavenie súdu a správneho orgánu, rozdielny rozsah ich viazanosti a pod. ale to nie je cieľom tohto článku. Jednoducho sme chceli upriamiť pozornosť čitateľa na to, že existujú také rozdiely medzi správnym a súdnym trestaním, ktoré nás limitujú od bezbrehého preberania prvkov trestného práva do oblasti správneho trestania. Existujú totiž také trestno-procesné inštitúty, ktoré sú relevantné aj pre správne trestanie, ale nepochybne existujú aj také trestno-procesné inštitúty, ktoré sa v správnom trestaní automaticky nezaručujú, alebo je ich použitie dokonca priamo vylúčené.

Návrhy a diskusia

Vyššie sme sa zmienili o rozsahu uplatnenia zásady zákaz reformatio in peius s tým, že sme reflektovali ustálený názor právnej teórie a rozhodovacia prax súdov. Hovorili sme o tom, že odvolací orgán môže v priestupkovom konaní rozhodnúť napr. o náhrade škody, o trovách konania a pod., pričom sa nebude jednať o porušenie zásady zákazu zmeny k horšiemu. V tejto súvislosti možno očakávať v najbližších rokoch v Českej republike prelomové rozhodnutia správnych súdov, nakoľko 1. júla 2017 nadobudne účinnosť zákon č. 250/2016 Sb. o odpovednosti za prestupky a řízení o nich, ktorý rozširuje právnu ochranu obvineného z priestupku, pretože v § 98 ods. 2 ustanovuje, že odvolací správny orgán nebude môcť zmeniť nielen výrok napadnutého rozhodnutia o správnom treste, ale ani výrok o náhrade škody alebo výrok o vydaní bezdôvodného obohatenia v neprospech obvineného.

Podľa nášho názoru nie je táto cesta, ktorou sa uberá Česká správna úprava optimálna a k obvinenému je až príliš zhovievavá. Ale súčasne platný a účinný zákon č. 200/1990 Sb. o priestupkoch nie je v tomto smere dobrým príkladom a inšpiráciou pre možnú úpravu správneho trestania de lege ferenda, pretože aj tento zákon v § 82 len stroho, bez akýchkoľvek ďalších kritérií ustanovuje, že správny orgán v odvolacom konaní nemôže zmeniť uloženú sankciu v neprospech obvineného z priestupku.

Naopak, inšpiráciou nám môže byť český zákon o správnom konaní, ktorý v tomto smere v § 90 odst. 3 ustanovuje, že odvolací správny orgán nemôže zmeniť napadnuté rozhodnutie v neprospech odvolateľa, ale táto zásada sa neuplatní, ak odvolanie podal aj iný účastník, ktorého záujmy nie sú zhodné, alebo je napadnuté rozhodnutie v rozpore s právnymi predpismi alebo s iným verejným záujmom.

Máme za to, že súčasné uplatňovanie dvoch takto diametrálne odlišne koncipovaných úprav zásady zákaz reformatio in peius v režime správneho trestania v Českej republike nie je najšťastnejším riešením. K uvedenému stavu vyjadril aj Najvyšší správny súd vo svojom rozsudku zo dňa 23.1.2014 (2 Afs 67/2013), pričom uviedol, že pre sankcie za priestupky, ktoré sú inak súčasťou správneho práva trestného platí zákaz zmeny k horšiemu bezpodmienečne. V konaniach v oblasti správneho práva trestného vedeného podľa všeobecnej úpravy obsiahnutej v správnom poriadku (správny rád) proti jednému účastníkovi (respektíve proti účastníkom, ktorých záujmy nie sú z hľadiska možného „neprospechu“ rozporné), je vďaka absencii jednotného kódexu správneho trestania potrebné vykladať zákonom umožnený prelomom do zásady zákazu zmeny k horšiemu

obmedzujúcim spôsobom. Inak by boli popreté požiadavky súladnosti a vnútornej bezrozpornosti právneho poriadku, ktorý patrí k základným náležitostiam právneho štátu.

Za zmienku stojí aj právna úprava v Poľskej republike, ktorá je v tomto smere veľmi podobná českej právnej úprave. V poľskej právnej úprave správneho konania, konkrétne v § 139 Kódexu správneho konania (Kodeks postępowania administracyjnego) sa zakotvili dve kritériá pre uplatnenie výnimky zo zásady zákazu reformatio in peius, a to kritérium hrubého porušenia zákona a kritérium hrubého porušenia verejného záujmu.

V danom kontexte opätovne podotýkame, že situácia v Slovenskej republike je podľa nášho názoru rovnako nevyhovujúca a z dlhodobého hľadiska neprijateľná, pretože absencia procesnej úpravy z danej oblasti je nahrádzaná judikatúrou, ktorá tiež nie je celkom konzistentná. Dlhodobé udržiavanie statusu quo bez prijatia zodpovedajúcej právnej úpravy správneho trestania je zbytočným predlžovaním agónie. Tak ako niektorí kolegovia, aj my sme jednoznačne zástancami vypracovania a prijatia jednotného kódexu správneho trestania. V plnom rozsahu súhlasíme s Kuklišom, ktorý uvádza, že: „*Zatiaľ čo neexistencia katalógu správnych deliktov je pri množstve oblastí upravených správnym právom pochopiteľná, absencia jednotnej úpravy ich ukladania už opodstatnenie nemá.*“¹⁸ Takisto aj Srebalová pojednáva o potrebe prijatia kódexu správneho trestania, keď uvádza nasledovne: „*Aplikácia osobitostí rozhodovania o správnych deliktach spôsobuje mnohým správnym orgánom problémy. Správne orgány, v ktorých značná časť zamestnancov nemá právnické vzdelanie, by pre svoju činnosť potrebovala prehľadný procesný predpis, Správny poriadok trestný, v ktorom budú upravené aj všetky požiadavky a záruky vyplývajúce z práva na dobrú správu a práva na spravodlivý proces.*“¹⁹

V kódexe správneho trestania by nemala chýbať ani zásada zákaz reformatio in peius, ale s určitými obmedzeniami, kedy sa táto zásada nebude uplatňovať. Pri bezvýhradnej akceptácii zásady reformatio in peius by odvolacie konanie by stratilo svoje „rácio“ a nastal by stav, ktorý je v rozpore s požiadavkou zdravého rozumu a je nezlučiteľný s princípmi právneho štátu, v ktorých je implikovaná aj požiadavka spravodlivosti.

Podľa nás by malo byť uplatnenie zásady zákaz reformatio in peius vylúčené:

- ak sa zistia nové podstatné skutkové okolnosti
- ak bol rozhodnutím hrubo porušený právny predpis
- ak bol rozhodnutím porušený verejný záujem
- ak odvolanie podal aj iný účastník konania, ktorého záujmy nie sú zhodné.

Ak by sme pristúpili k zakotveniu obmedzenej použiteľnosti zásady zákaz reformatio in peius na celú oblasť správneho trestania, bolo by podľa nás na druhej strane účelné považovať o taxatívnom výpočte odvolacích dôvodov, pretože uplatňovanie zásady zákaz reformatio in peius má aj svoje úskalia, predovšetkým z pohľadu racionálnosti, hospodárnosti, rýchlosti a celkovej efektivity verejnej správy. Takáto poistka by aspoň čiastočne minimalizovala možnosť zneužitia práva zo strany adresátov verejnej správy, ktorý sa dopustili správneho deliktu. Pre krátku ilustráciu si vezmeme za príklad priestupkové konanie. Často sa stáva, že obvinený z priestupku, po vydaní prvostupňového rozhodnutia vo veci samej podá účelovo opravný prostriedok napriek tomu, že si je dobre vedomý skutočnosti, že skutok sa stal tak, ako je mu to kladené za vinu, že správny orgán pri ukladaní druhu a výmery sankcie prihliadol na všetky zákonom stanovené podmienky a rozhodol zákonne a správne. Motívom jeho konania je práve jeho vedomosť o tom, že od okamihu oznámenia rozhodnutia je pánom veci, pretože len on sa môže v plnom rozsahu odvolať proti rozhodnutiu o priestupku a tiež si je vedomý toho, že takpovediac „nemá čo stratiť“, pretože v odvolacom konaní správny orgán nemôže zmeniť uloženú sankciu v jeho neprospech,

¹⁸ Kukliš, L.: Správne trestanie v judikatúre NS SR (súčasný vývoj). In: Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2012, s. 327.

¹⁹ Srebalová, M.: Limity aplikácie zásad správneho trestania v praxi. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference. Praha : Policejní akademie ČR, 2014, s. 236.

ak nezistí nové podstatné skutkové okolnosti. Správny orgán tým pádom vyčerpal svoje možnosti a verejná správa nemá žiadne ďalšie nástroje, ktorými by dokázala eliminovať takúto účelové správanie obvineného a demotivovať ho. Musia existovať aj právne záruky, ktoré ochránia verejnú správu od takéhoto šikanózneho a účelového „obhajovania svojich práv“ obvineného, pretože je v záujme štátu, aby zbytočne nevyčerpával i tak značne obmedzené personálne, finančné a materiálno-technické kapacity verejnej správy.

Dokonca ešte zreteľnejšie možno tento problém prezentovať pri rozkaznom konaní. Právna teória sa niekedy s nadšením zmieňuje o rozkaznom konaní, ako o skrátenej forme pojednania priestupku, a to práve kvôli jej výhodám ktoré by mala prinášať orgánom pojednávajúcim priestupky. Rozkazné konanie by kvôli menej formalizovanému postupu malo byť oproti ústnemu pojednaniu priestupku podstatne rýchlejšie a hospodárnejšie. V tomto druhu konania sa tiež často stáva, že obvinený z priestupku, vedomý si svojej unikátnej procesnej pozície po vydaní rozkazu, podá odpor, i napriek tomu, že orgán verejnej správy chcel byť ústretový a šetril čas a peniaze obvineného (pretože v rozkaznom konaní je výška pokuty rádo vo aj niekoľkonásobne nižšia, aká by mohla byť uložená v rámci ústneho pojednania priestupku). Obvinený vie, že mu nemožno uložiť iný druh sankcie s výnimkou pokarhania alebo vyššiu výmeru sankcie, než bola uvedená v rozkaze, ak sa pri pojednávaní priestupku nezistia nové podstatné skutkové okolnosti. Zistenie nových skutkových okolností je v takomto prípade de facto ilúziou, pretože ak podkladom pre rozkazné konanie boli rôzne listinné dôkazy, obrazové a obrazovo zvukové záznamy a pod., tak správny orgán ich opätovným preštudovaním, pozretím či vypočutím s pravdepodobnosťou približujúcej sa nule nič nové nezistí. Obvinený sa účelovým podaním odporu nevystavuje žiadnemu riziku, pretože správny orgán môže uloženú sankciu len potvrdiť v rovnakej výške, znížiť ju, alebo pokutu preklasifikovať na pokarhanie. Maximálne mu môžu byť pri ústnom pojednávaní priestupku uložené ešte trovy konania vo výške 16 eur, resp. 49 eur, ak sa pribral znalec z odboru psychiatrie a 33 eur, ak sa pribral znalec z iného odboru ako psychiatrie.²⁰ Ak podľa svojich subjektívnych skúseností alebo na základe objektívnych okolností zamestnanec správneho orgánu predpokladá takúto obštrukcie zo strany obvineného z priestupku, je jeho postup podľa § 87 ods. 1 zákona o priestupkoch, t. j. vydanie rozkazu úplne zbytočný, ktorý ho navyše zásadne limituje v ďalšom priebehu správneho konania.

Záver

V príspevku sme sa venovali zásade, ktorá je bezprostredne spojená s inštitútom preskúmania rozhodnutia, zásade reformationis in peius, a to v širších súvislostiach.

Dospeli sme k tomu, že v žiadnom z dokumentov Rady Európy vzťahujúcich sa na oblasť správneho trestania sa nenachádza požiadavka, aby sa na oblasť správneho trestania bez výhrad aplikovali všetky ustanovenia týkajúce sa trestného práva, čo platí aj pre zásadu zákaz reformatio in peius.

Zistili sme, že zásada zákaz reformatio in peius sa v správnom konaní uplatňuje nesystematicky a živelne, bez jasných kontúr. Chýba jej reálna a čitateľná koncepcia, preto podporujeme snahu o vypracovanie a prijatie jednotného kódexu správneho trestania. Súčasný stav je daný značnou ambivalentnosťou pri jej uplatňovaní. Vyplýva to zo skutočnosti, že zásada zákazu zmeny k horšiemu nepatrí medzi základné zásady platné pre správne trestanie vo veciach vedených podľa Správneho poriadku, ale napríklad v konaní o priestupkoch sa uplatňuje, pretože je *expressis verbis* zakotvená v zákone o priestupkoch, a tak isto sa uplatňuje aj v niektorých druhoch disciplinárneho konania.

Sme presvedčení, že aplikácia zásady zákaz reformatio in peius v správnom konaní má svoje miesto, ale je potrebné stanoviť jasné kritériá, kedy sa táto zásada nebude uplatňovať.

²⁰ Pozri vyhlášku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 411/2006 Z. z., ktorou sa ustanovuje paušálna suma trov konania o priestupku.

Takisto sme v tejto súvislosti poukázali na nebezpečenstvo zneužívania práva zo strany osoby, ktorá porušila právnu normu a dopustila sa tak správneho deliktu. Jedným z možných opatrení by mohlo byť obmedzenie dôvodov odvolania. Právna úprava inštitútu odvolania by mala byť konštituovaná tak, aby dobromyseľnému účastníkovi konania nespôsobovala obavy, že by sa jeho situácia, oproti situácii vyplývajúcej z rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu, zhoršila.

V neposlednom rade sme tiež vymedzili niekoľko diferenciacných kritérií, na ktoré je potrebné prihliadať pri preberaní prvkov trestného práva do oblasti správneho trestania a varovať sa ich.

Literatúra

HAŠANOVÁ, J. – DUDOR, L.: Základy správneho práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014, 440 s., ISBN 978-80-7380-515-9

IVOR, J.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vyd. Bratislava: IURA EDITION, 2006, 530 s., ISBN 80-8078-084-6

IVOR, J. a kol.: Trestné právo procesné. 1. vyd. Bratislava: IURA EDITION, 2006, 993 s., ISBN 80-8078-101-X

KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2013, 355 s., ISBN 978-80-89122-85-1

KUKLIŠ, L.: Správne trestanie v judikatúre NS SR (súčasný vývoj). In: Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2012, s. 327 – 336, ISBN 978-80-7160-339-9

POTÁSCH, P. a kol.: Zákon o priestupkoch. Veľký komentár. Žilina : Eurkódex, s. r. o. 2016, 391 s., ISBN 978-80-8155-061-4

SREBALOVÁ, M. a kol.: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2015, 484 s., ISBN 978-80-89603-30-5

SREBALOVÁ, M.: Limity aplikácie zásad správneho trestania v praxi. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference. Praha: Policejní akademie ČR, 2014, s. 235 – 244, ISBN 978-80-7251-408-3

SREBALOVÁ, M.: Správne právo v praxi správnych orgánov a súdov pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov. In: Aktuálne otázky správneho konania. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax. Bratislava: VO PF UK, 2010, s. 162 – 166, ISBN 978-80-7160-268-2

Právne predpisy

ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov

zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

zákon č. 500/2004 Zb., Správny poriadok

zákon č. 200/1990 Zb. o priestupkoch

zákon č. 250/2016 Zb., o zodpovednosti za priestupky a konaní o nich

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego

vyhláška Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 411/2006 Z. z., ktorou sa ustanovuje paušálna suma trov konania o priestupku

Súdna judikatúra

Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 505/2015-55

Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 392/2010

Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 1 Sžo 147/2007

Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 7 SŽ 110/2002, R 33/2004

rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžhpu/1/2009

rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžhpu/1/2013

rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžo/208/2010

uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžo/14/2011

uznesenie Ústavného súdu ČR sp. zn. III. ÚS 880/08

rozhodnutie Vrchního soudu sp. zn. 6 A 4/95–29–III

Kontaktné údaje autorov:

JUDr. Ladislav Dudor, PhD.

Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Sklabinská 1

831 06 Bratislava Rača

ladislav.dudor@minv.sk

JUDr. Petra Andorová, PhD.

Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Sklabinská 1

831 06 Bratislava Rača

petra.andorova@minv.sk

ŘÍZENÍ O NÁVRHOVÝCH DELIKTECH V REŽIMU ZÁKONA O SLUŽEBNÍM POMĚRU PŘÍSLUŠNÍKŮ BEZPEČNOSTNÍCH SBORŮ - JAK SPRÁVNĚ INTERPRETOVAT USTANOVENÍ § 189 ODS. 2 ZÁKONA Č. 361/2003 SB.?

JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.

Klíčová slova: služební poměr – jednání, které má znaky přestupku – služební funkcionář – návrh – podnět – (kázeňské) řízení

Resumé: Konstrukci ustanovení § 189 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, lze nepochybně v reflexi administrativně-právní praxe označit za poměrně problematickou. Pro toto ustanovení je typická stručnost, terminologická nejednotnost a neprovázanost se související procesní úpravou, což samozřejmě vyvolává řadu aplikačních otázek. Současná komentářová literatura se přitom výkladem předmětného ustanovení zabývá toliko okrajově a na řadu praktických otázek neposkytuje odpovědi. Cílem tohoto příspěvku je tedy vyvolat odbornou diskusi nad otázkou, jak toto ustanovení správně interpretovat, a tím i dílčím způsobem přispět k celkovému zlepšení a kvalitě kázeňských řízení vedených služebním funkcionářem o tzv. „návrhových“ deliktech.

Část I. Úvodní poznámky k disciplinární odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů.

„Věci vyplývající ze služebního poměru příslušníků Policie České republiky upravené zákonem č. 186/1992 Sb. (nyní zákonem č. 361/2003 Sb.) nelze pro jejich povahu považovat za věci soukromoprávní. Služební poměr je i byl charakterizován jako institut veřejného práva. Je považován za právní poměr státně zaměstnanecký. Tento právní poměr nevzniká smlouvou, ale mocenským aktem služebního orgánu (§ 5 cit. zákona – rozhodnutím o přijetí do služebního poměru) a po celou dobu svého průběhu se výrazně odlišuje od poměru pracovního, který je naopak typickým poměrem soukromoprávním, kde účastníci mají rovné postavení. To se projevuje v právní úpravě služební kázně, možnosti ukládat kázeňské odměny a tresty, omezené možnosti propouštění, úpravě služebního volna, nárocích na dovolenou, zvláštními nároky při skončení služebního poměru a také zvláštními ustanoveními o řízení před služebními funkcionáři. Právní povaha služebního poměru příslušníka Policie České republiky musí postihnout zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty do organismu veřejné moci a účast na jejím výkonu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale (stejně jako u některých dalších kategorií veřejných a zvláště státních zaměstnanců) o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva...“²¹ (zvýrazněno autorem).

Z citovaného rozhodnutí vyplývá, že oproti „běžným“ pracovně-právním vztahům jsou v rámci služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů institutem služební kázně a disciplinární odpovědnosti posíleny vztahy nadřízenosti a podřízenosti mezi příslušníkem a služebním funkcionářem. Zatímco porušení povinností v rámci pracovně-právních vztahů zakládá ryze soukromoprávní odpovědnost, porušení povinností ze strany příslušníka zakládá odpovědnost veřejnoprávní – disciplinární. Tento aspekt služebního poměru plně koresponduje s jeho veřejnoprávním charakterem a představuje jeden z jeho charakteristických znaků.²² Takovýmto znakem je i existence „relativně“ samostatné procesní právní úpravy rozhodování (řízení) ve věcech

²¹ Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, sp. zn. Konf 26/2005 - 9 ze dne 13. prosince 2007.

²² Srov. Kuril, J.: Základné teoretické otázky služobného poměru príslušníkov PZ. Bratislava : Akadémia policajného zboru, 2000, s. 50.

služebního poměru a konečně veřejnoprávní povahu tohoto specifického státně-zaměstnackého (služebního) vztahu podtrhuje i jeho vlastní relativně komplexní a ucelená právní úprava.²³

Hmotné právní základy disciplinární odpovědnosti příslušníků bezpečnostních sborů vymezuje ustanovení § 50 a násl. zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „zákon o služebním poměru“). Speciální procesně právní úprava je poté obsažena v části dvanácté tohoto zákona.

Ve smyslu těchto ustanovení je třeba v režimu zákona o služebním poměru rozlišovat mezi těmito typy deliktů, a to:

1. kázeňskými přestupky

– zaviněné jednání porušující služební povinnost, které ale není trestným činem a ani jednáním majícím znaky přestupku anebo jiným správních deliktem. Kázeňským přestupkem se dále rozumí i dosahování neuspokojivých výsledků ve výkonu služby uvedené v závěru služebního hodnocení. Tento typ deliktu tak svým obsahem v podstatě odkazuje na pojem služebních povinností příslušníka bezpečnostního sboru tak, jak jsou definovány v ustanovení § 45 a násl. zákona o služebním poměru či jiných zákonech (např. zákon o Policii ČR, zákon o HZS). Příslušný služební funkcionář v řízení o těchto deliktech postupuje přednostně podle části dvanácté zákona o služebním poměru, s výjimkou ustanovení § 183 (řízení o propuštění) a § 189 (zvláštní postup při pojednávání jednání, které má znaky přestupku) a v těch otázkách, které zde nejsou upraveny a jejichž řešení je nezbytné, postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Za tyto delikty lze uložit následující kázeňské tresty: písemné napomenutí, snížení základního tarifu až o 25 % na dobu nejvýše 3 měsíců, odnětí, služební medaile a odnětí služební hodnosti, a to nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy se služební funkcionář dozvěděl o jednání, které má znaky kázeňského přestupku, a nejpozději do 1 roku ode dne, kdy ke spáchání kázeňského přestupku došlo. Podle rozhodnutí Krajského soudu v Plzni, č. j. 30 A 51/2013 – 39, přitom postačuje v uvedené dvouměsíční subjektivní lhůtě rozhodnutí toliko vydat: „Výplývá to předně z toho, že v § 186 odst. 9 věť první tohoto zákona je užito pojmu „služební funkcionář“, přičemž touto dikcí bez dalšího upřesnění se v uvedeném zákoně rozumí správní orgán prvního stupně, kdežto druhostupňovým správním orgánem tu je služební funkcionář nadřízený služebnímu funkcionáři, který napadené rozhodnutí vydal, jako odvolací orgán (§ 190 odst. 6 věta první zákona č. 361/2003 Sb.). Dále to plyne ze systematiky zákona č. 361/2003 Sb., kdy zánik práva uložit kázeňský trest je upraven v hlavě IV. [Řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku], zatímco oprávnění a povinnosti odvolacího orgánu jsou upraveny až v hlavě V. [Přezkoumávání rozhodnutí] části dvanácté tohoto zákona. V neposlední řadě pro výše uvedený výklad hovoří i značná krátkost subjektivní lhůty pro uložení kázeňského trestu za kázeňský přestupek.“ V objektivní lhůtě do jednoho roku každopádně musí rozhodnutí o uložení kázeňského trestu nabýt právní moci.

2. a jednáním, které má znaky přestupku

– oproti kázeňským přestupkům se v tomto případě již nejedná o „klasický“ typ disciplinárního deliktu, neboť vznik odpovědnosti zde není spojován s porušením zvláštním předpisem stanovené disciplíny, řádu či pořádku uvnitř určité veřejnoprávní instituce. Současně se však

²³ Srov. Tomek, P. – Nový, K.: Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů. Plzeň: Aleš Čeněk, 2003, s. 21

²⁴ Srov. ustanovení § 50 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.

²⁵ Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, v platném znění.

²⁶ Zákon č. 320/2015 Sb., o hasičském záchranném sboru, v platném znění.

²⁷ § 51 odst. 1 ve spojení s § 186 odst. 10 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.

nejedná ani o „klasický“ přestupek, byť je hmotně právní základ tohoto deliktu odvozený ze skutkových podstat přestupků, a to protože uvedené jednání nesplňuje jeden z obligatorních znaků přestupku, jelikož není za přestupek výslovně označeno. V tomto směru lze uvést, že zákon o služebním poměru toto jednání pojmenovává specifickým označením, užitým dokonce i v nadpisu části dvanácté, hlavy čtvrté. Tento typ deliktu je dále i po procesní stránce projednáván způsobem podstatně se lišícím od obecného režimu projednávání přestupků, a to orgánem, který má nad pachatelem deliktu „osobní“ pravomoc – v podmínkách zákona o služebním poměru tedy služebním funkcionářem, tj. správním orgánem v rámci řídicí struktury toho bezpečnostního sboru, jehož je pachatel deliktu příslušníkem. V neposlední řadě lze říci, že za tento typ deliktu se ukládají sice podobné, avšak opět v dílčích ohledech nikoli totožné sankce jako za přestupek. Na jednání, které má znaky přestupku je tak třeba nahlížet jako na zcela samostatný (zvláštní) typ správního deliktu, který v sobě zahrnuje jak pojmové znaky přestupku, tak ale i znaky disciplinární povahy, jež se projevují vyloučením osoby pachatele z působnosti „běžných“ správních orgánů s ohledem na jeho příslušnost k určité veřejnoprávní organizaci, zvláštním procesním režimem a specifickým okruhem ukládaných sankcí.²⁸ Pakliže ve věci vyjde najevo, že se tohoto typu deliktu dopustil příslušník bezpečnostního sboru, platí, že příslušný správní orgán s ohledem na ustanovení § 10 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále jen „přestupkový zákon“) v závislosti na konkrétním stádiu řízení věc buď podle ustanovení § 58 odst. 3 písm. a) přestupkového zákona odevzdá anebo dle ustanovení § 71 písm. b) postoupí příslušnému služebnímu funkcionáři do „disciplinárního“ (kázeňského) řízení. Ten skutek následně projedná podle dvanácté části zákona o služebním poměru s výjimkou § 183 za subsidiárního využití přestupkového zákona a správního řádu. Z uvedeného vyplývá, že v řízeních o jednáních majících znaky přestupku v režimu zákona o služebním poměru tak vzniká další subsidiarita a to mezi přestupkovým zákonem a správním řádem. Rozsah, v jakém se pro určení podmínek odpovědnosti za tento správní delikt použijí obecné či zvláštní předpisy o přestupcích, vyplývá z § 189 odst. 1 zákona o služebním poměru. Dle tohoto ustanovení se při projednávání jednání, které má znaky přestupku postupuje podle přestupkového zákona, „jde-li: a) rozhodování, zda má jednání příslušníka všechny znaky potřebné k určení viny, b) rozhodování o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu jeho zbytku, c) ukládání ochranného opatření zabránění věci, d) posuzování, zda byla zmeškána lhůta k podání podnětu, e) společné řízení, f) odložení věci, g) zastavení řízení.“ Za tyto delikty lze uložit stejné tresty jako za kázeňské přestupky, spolu s nimi anebo zcela samostatně však lze tyto delikty postihovat i uložením peněžitě pokuty, zákazem činnosti či propadnutím věci.²⁹ Z uvedeného vyplývá, že zákon o služebním poměru v tomto směru obsahuje v podstatě míře relativně autonomní úpravu sankcí, jakkoli jde o úpravu silně opřenou o úpravu obsaženou v zákoně o přestupcích. V ustanovení § 189 odst. 3 zákona o služebním poměru se navíc zavádí i pravidlo přestupkovému právu zcela neznámé – „jestliže služební funkcionář příslušníkovi ukládá kázeňský trest snížení základního platu za jednání, které má znaky přestupku, nesmí překročit jeho úhrnná výše horní hranici pokuty, která je za toto jednání stanovena zvláštním právním předpisem (tedy přestupkovým zákonem).“ Uvedené kázeňské tresty lze podle ustanovení § 189 odst. 10) věty druhé zákona o služebním poměru uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku, přičemž do běhu těchto lhůt se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení. Zmíněnou objektivní lhůtu je třeba vykládat tak, že ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku, resp. jednání, které má znaky přestupku, musí rozhodnutí o uložení sankce nabýt právní moci. V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ads 48/2011 – 94 se k této problematice výslovně uvádí: „Na aplikaci § 20 odst. 1 zákona o přestupcích nemůže mít žádný vliv ani § 186 odst. 9 (dnes § 186 odst. 10 – poznámka autora), podle něhož (...) Předmětné ustanovení zapovídá po uplynutí

²⁸ Srov. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 Ads 78/2007.

²⁹ § 51 odst. 1 a 2 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.

jednoroční lhůty ukládání trestu za jednání, které má znaky přestupku; nehovoří však nic o tom, že by ustanovení o zániku odpovědnosti po uplynutí shodné lhůty nemělo být aplikováno. Lze podotknout, že okamžikem uložení trestu je nutno chápat teprve skutečný, materiální zásah do právní sféry porušitele práva. Ten samozřejmě nastává až nabytím právní moci příslušného rozhodnutí, protože do té doby může být změněno či zrušeno v přezkumném řízení. Teprve materiální právní mocí je dotčena právní sféra delikventova, neboť tímto okamžikem vznikne povinnost rozhodnutí se podrobit. Lhůta jednoho roku je přitom v souladu i s nejdelšími zákonnými lhůtami pro rozhodnutí ve správním řízení a umožňuje i s přiměřenou rezervou řízení provést a dokončit u správních orgánů obou stupňů. Jiný výklad by vedl k tomu, že tato jednoroční lhůta by mohla být libovolně především indolencí úřadu nebo i účelově, prodlužována na újmu účastníka řízení.“ K citovaným závěrům je třeba na tomto místě uvést, že vychází z právní úpravy platné před novelou přestupkového zákona provedenou zákonem č. 204/2015 Sb. Je tedy otázkou, zda nová úprava zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím doby, jež je obsažena v ustanovení § 20 odst. 2 a 3 přestupkového zákona, vede k jiné interpretaci. V souvislosti s hledáním odpovědi na tuto otázku je možné uvést, že ustanovení o přerušení běhu lhůty pro projednání přestupku nebylo převzato do úpravy zákona o služebním poměru, podobně zůstalo nedotčeno časové omezení pravomoci uložit kázeňské tresty i v zákoně č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání. Zmíněná novela se v zákoně o služebním poměru projevila pouze vložení ustanovení, které souvisí s nově zřizovanou evidencí přestupků a přečíslováním jednotlivých odstavců v ustanovení § 186. S ohledem na tento legislativní vývoj, jakož i výše nastíněné odlišnosti mezi přestupky a jednáním, které má znaky přestupky (na tomto místě je třeba zdůraznit zejména zvláštnosti procesního režimu) lze vyslovit názor, že výše citované závěry jsou patrně časově odpovídající době a ustanovení § 186 odst. 10 věta druhá tak stojí v poměru speciality vůči ustanovení § 20 přestupkového zákona. Jakkoli je totiž jednání, které má znaky přestupku spáchané příslušníkem po své obsahové stránce přestupkem, má v řadě ohledů poněkud jiný režim než přestupky v pravém slova smyslu a zákonodárce proto s nimi i odlišně zachází.³⁰

S ohledem na výše provedenou charakteristiku je zřejmé, že oba typy deliktů, jichž se mohou příslušníci bezpečnostních sborů dopustit, stojí sice v zákoně vedle, avšak jak po hmotně-právní stránce, tak po procesně-právní stránce jsou definovány odlišným způsobem, uvedené se týká i okruhu kázeňských trestů a pravidel pro jejich ukládání.

Z uvedeného současně vyplývá, že řízení o kázeňských přestupcích či jednáních majících znaky přestupku je svou povahou zvláštním typem sankčního správního řízení. Dlouhodobé spory a nejasnosti ohledně rozsahu subsidiárního použití správního řádu, které panovaly za doby poměrně dlouhé legisvakantní lhůty zákona o služebním poměru, v tomto procesu vyřešila jednoznačně až soudní judikatura. V tomto směru lze např. odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 62/2014 – 69: dle kterého je: „...*zákon o služebním poměru zvláštním zákonem upravujícím správní řízení ve věcech služebního poměru, v němž se podle § 170 zákona rozhoduje o právech a povinnostech účastníků. Služební funkcionář v tomto řízení vystupuje v pozici správního orgánu ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu a § 2 odst. 1 zák. č. 361/2003 Sb., byť odpovědnost za výkon takového rozhodnutí nese podle § 1 odst. 3 citovaného zákona bezpečnostní sbor. Zákon o služebním poměru neobsahuje ustanovení, které by odkazovalo na použití správního řádu či obecných předpisů o správním řízení, neobsahuje však ani ustanovení vylučující jeho použití....*“ Z uvedeného rozhodnutí, jakož i řady dalších³¹, ostatně i stanovisek Veřejného ochránce práv³², tedy jednoznačně a nepochybně vyplývá, že nestanoví-li služební

³⁰ Srov. Rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, č. j. 6 As 165/2015 – 38.

³¹ Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 2428/13; Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 25/09; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 30 A 51/2013 – 39; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 3 Ads 117/2012 – 26; Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 Ads 134/2012-47, Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 A 143/2001.

³² Stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 231/2012/DIS/VP; Stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 2954/2009/VOP/IK.

zákon jiný postup, použije se v řízení ve věcech služebního poměru v otázkách, které nejsou tímto zákonem upraveny a jejichž řešení je nezbytné, postup podle správního řádu.

V této souvislosti je vhodné uvést, že právě přijetí „nového“ správního řádu ve spojení s jeho dnes již neoddiskutovatelnou nutností subsidiárního využití v řízení ve věcech služebního poměru, představovalo poměrně zásadní změnu dosavadní praxe a přineslo úplně nový pohled na charakter tohoto řízení, na které bylo před účinností předmětného zákona nahlíženo spíše jako řízení soukromoprávní, v němž služební funkcionář nevystupoval jako představitel moci veřejné, tj. jako správní orgán, nýbrž jako představitel zaměstnavatele. Vzhledem ke skutečnosti, že tedy více jak 10 let byl v praxi, ale i v soudní judikatuře uplatňován názor, že se v řízeních ve věcech služebního poměru (původně upraveno zákonem č. 186/1992 Sb.) s ohledem na konstrukci působnosti předchozího správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.), jeho ustanovení neuplatní, a to ani subsidiárně, jeví poměrně logické, že se praxe zejména v počátečních letech po účinnosti nové právní úpravy potýkala s celou řadou aplikačních problémů a sporných otázek, které pramenily zejména z „nevyjasněného“ vzájemného vztahu těchto předpisů. Jak již bylo naznačeno, k řadě k nim se v průběhu let vyjadřovala soudní judikatura, Veřejný ochránce práv, Odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra, jakož i odborná veřejnost. Pod tímto vlivem došlo k postupné kultivaci rozhodovací praxe a dnes lze nepochybně vyslovit názor, že v současné době již kvalita rozhodování ve věcech kázeňských dosahuje úplně jiných standardů nežli v letech 2007 - 2010.

Pravdou však je, že přetrvávajícím problémem nadále zůstává skutečnost, že současný stav právní úpravy v oblasti řízení ve věcech služebního poměru, zejména kázeňských řízení, je nevyhovující. V tomto směru lze stávající právní úpravě vytýkat nekonceptnost, nepřehlednost, terminologickou nejednotnost, nepostižení souvislostí a vazeb mezi přestupky, jednáním majícím znaky přestupku a kázeňskými přestupky, systémovou neprovázanost s navazujícími právními předpisy (zejména správním řádem a přestupkovým zákonem) a nikoliv v poslední řadě i nedostatečnou úpravu specifických procesních institutů, přičemž některé významné procesní instituty nejsou v zákoně o služebním poměru zakotveny vůbec (např. lhůty pro zahájení řízení, námitka podjatosti, institut nicotnosti a řada jiných). Z uvedeného vyplývá, že prostor pro subsidiární použití správního řádu v řízení ve věcech služebního poměru je opravdu značný.

Naznačené deficity právní úpravy vedou k tomu, že se v praxi aplikují instituty a zásady, jejichž použití se dovazuje pomocí analogie. Současně je praxe na tomto úseku kultivována, jak již bylo ostatně naznačeno, poměrně velkým množstvím soudních rozhodnutí, v důsledku čehož se řízení ve věcech služebního poměru stále více formalizuje, což sebou nutně přináší i vzrůstající požadavky i na organizační, technické a personální zabezpečení této agendy s přímým dopadem na kvalitu rozhodování. V tomto směru není bez zajímavosti, že se v souvislosti s legislativními pracemi na nové úpravě správního trestání diskutovalo, alespoň pokud jde o oblast projednávání jednání, které má znaky přestupku, i nad otázkou možného přenesení této agendy, resp. její části, tj. deliktů, kterých se příslušníci nedopustili při výkonu služby nebo v přímé souvislosti s jejím výkonem, na obecné správní orgány. Pozornost byla věnována i otázce kvalifikačních předpokladů pro vedení tohoto řízení ve smyslu požadavků na vzdělání služebního funkcionáře. Podle předkladatelů věcného záměru měla navrhovaná ustanovení reagovat předně na nutnost kvalifikovaného rozhodování o různých protiprávních jednáních, která jsou v současnosti služební funkcionáři nuceni projednávat, a jejichž posouzení vyžaduje často vysoce odborné znalosti z různých oblastí³³. Tyto návrhy podpořil i Veřejný ochránce práv s odůvodněním, že se v rámci svých šetření opakovaně setkával s tím, že správní řízení vedená nadřízenými služebními funkcionáři zdaleka nedosahovaly standardů běžných u obecných správních orgánů, přičemž podle jeho názoru je tato skutečnost dána vedle nesprávné aplikace hmotné právní a procesní pravidel

³³ VLÁDA. *Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)*. [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/database/VZZ-o-prestupcich.pdf>>.

rovněž nedostatky právní úpravy řízení o jednání majícího znaky přestupku v rámci zákona o služebním poměru.³⁴ Od těchto tezí však nakonec bylo upuštěno a i do budoucna tedy zůstane disciplinární pravomoc nad touto specifickou kategorií státních zaměstnanců plně zachována.³⁵

Problematika řízení ve věcech služebního poměru, včetně kázeňských řízení, a otázka míry aplikace správního řádu v těchto procesech tak představuje v současné době stále nepochybně aktuální a důležité téma, kterému by měla být věnována pozornost v praxi i výzkumu. Byť se tato právní úprava týká téměř 50 000 státních zaměstnanců, ocitá se mimo pozornost odborné veřejnosti, resp. ta se jí zabývá zcela okrajově.

Současná právní úprava je již nedokonale a je nejspíše potřeba přijmout právní úpravu zcela novou, resp. alespoň podstatně novelizovat procesní část zákona tak, aby lépe odpovídala současným požadavkům a odstranily se některé výkladové rozpory. Pozitivně lze tedy v tomto směru přivítat to, že se v uplynulém roce začalo intenzivněji nad některými otázkami spojenými s touto problematikou na Policejním prezidiu České republiky diskutovat a pracovat na znění (návrhu) změnového zákona. Bodů k diskusi nad tímto návrhem může být jistě mnoho, připomínky (min. ve smyslu precizování) lze v zásadě směřovat téměř vůči každému procesnímu institutu. Současně je však třeba říci, že aplikační problémy jsou v současné již v zásadě identifikovány v judikatuře správních soudů, další otázkou je tedy to, v jakém směru a do jaké míry je potřebné instituty obsažené v zákoně o služebním poměru modifikovat, tak bylo dosaženo celkového zlepšení činnosti a efektivnosti výkonu veřejné správy na úseku jednotlivých řízení vedených podle tohoto zákona.

Jednou z otázek, která však, alespoň pokud je autorovi dobře známo, nebyla doposud v soudní judikatuře řešena a s níž je v praxi spojena řada aplikačních problémů, je výklad ustanovení § 189 odst. 2 zákona o služebním poměru, tj. konstrukce tzv. „návrhových“ deliktů a postup při jejich projednání. Rovněž ani komentářová literatura neposkytuje odpovědi na ty otázky, se kterými se služební funkcionáři při projednávání těchto deliktů v praxi setkávají.

Část II. Několik úvah nad konstrukcí ustanovení § 189 odst. 2 zákona o služebním poměru.

Samotným úvodem této části je vhodné zopakovat to, co již bylo uvedeno v resumé tohoto příspěvku. Zákon o služebním poměru konstruuje tzv. „návrhové přestupky“ a řízení o nich oproti úpravě obsažené v přestupkovém zákoně odlišně a podle názoru autora i poněkud problematičtěji.

Pro předmětné ustanovení zákona, t. j. § 189 odst. 2 zákona o služebním poměru: „Za jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti, ublížení na zdraví z nedbalosti, úmyslného narušení občanského soužití nebo proti majetku spáchané mezi osobami blízkými, lze uložit kázeňský trest jen tehdy, jestliže podnět k zahájení řízení podala postižená osoba nebo její zákonný zástupce anebo opatrovník; jde-li o jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti, lze uložit kázeňský trest až po neúspěšném pokusu o smír osoby ublížené na cti a příslušníka. O způsobu vyřízení tohoto jednání vyrozumí služební funkcionář osobu, která podala podnět.“ je typická stručnost, terminologická nejednotnost a neprovázanost se související procesní úpravou obsaženou jak v zákoně o služebním poměru:

- § 169 – Účastníci řízení

*„Účastníkem řízení (dále jen „účastník“) je příslušník, bývalý příslušník nebo pozůstalý po příslušníkovi; účastníkem řízení o jednání, které má znaky přestupku, je též návrhovatel.“*⁷⁷⁾

⁷⁷⁾ § 68 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb.“

³⁴ VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Připomínky k věcnému záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)*. [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/PDCJ2812-12_zakon-o-prestupcich.pdf>.

³⁵ Srov. § 4 odst. 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

- § 178 Zahájení řízení
„Řízení se zahajuje na žádost účastníka nebo z podnětu bezpečnostního sboru. Řízení je zahájeno dnem, kdy
 - a) *je žádost účastníka doručena věcně příslušnému služebnímu funkcionáři, nebo*
 - b) *služební funkcionář učiní první úkon vůči účastníku, jestliže se zahajuje řízení z podnětu bezpečnostního sboru.“*
- § 189 odst. 1 - Zvláštní postup při projednávání jednání, které má znaky přestupku
Při projednávání jednání, které má znaky přestupku, se postupuje podle zvláštního právního předpisu,²⁰⁾ jde-li o: posuzování, zda byla zmeškána lhůta k podání podnětu, odložení věci, nebo zastavení řízení (text ustanovení byl pro účely příspěvku zúžen)
²⁰⁾ *Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.*
- § 190 Odvolání
Účastník může podat odvolání proti rozhodnutí služebnímu funkcionáře do 15 dnů ode dne jeho doručení. Účastník podává odvolání u služebnímu funkcionáře, který rozhodnutí vydal. (text ustanovení byl pro účely příspěvku zúžen)
 tak zákoně o přestupcích.
- § 68 – Zahájení řízení
„Přestupky podle § 49 odst. 1 písm. b) a § 49 odst. 2, přestupky podle § 50 a přestupky podle § 125c odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu spáchané mezi osobami blízkými, jakož i přestupky podle § 49 odst. 1 písm. a) se projednávají jen na návrh postižené osoby, jejího zákonného zástupce nebo opatrovníka (dále jen „navrhovatel“).
Přestupky podle § 49 odst. 1 písm. b) a § 49 odst. 2 spáchané mezi osobami blízkými se projednávají i bez návrhu, jestliže je postiženou osobou dítě mladší 15 let.
U přestupku, který lze projednat na návrh, lze návrh podat příslušnému správnímu orgánu nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel dozvěděl o přestupku nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení. V návrhu musí být uvedeno, kdo je postiženou osobou, koho navrhovatel označuje za pachatele a kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán.
Výjde-li v řízení o přestupku zahájeném na návrh podle odstavce 1 najevo, že skutek nebyl spáchán mezi osobami blízkými, pokračuje se v řízení z moci úřední. Správní orgán o této skutečnosti a o tom, že v pokračujícím řízení není navrhovatelem, vyrozumí toho, kdo podal návrh.“
- § 81 odst. 3 – Odvolání
„U přestupků, které lze projednat jen na návrh, se může navrhovatel odvolat jen proti té části rozhodnutí, která se týká vyslovení viny obviněného z přestupku nebo povinnosti navrhovatele nahradit náklady řízení; může se též odvolat proti rozhodnutí o zastavení řízení (§ 76 odst. 3).“
 Výše citovaná ustanovení byla do textu tohoto příspěvku zařazena pro účely snazšího sledování a případné revize níže formulovaných postojů a názorů autora k těmto otázkám:

1) ZPŮSOB ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ

Ve vztahu k zahájení řízení lze vyslovit názor, že patrně každé řízení o jednání, které má znaky přestupku, včetně jednání, které nese znaky některého z tzv. „navrhových přestupků“, je ovládáno zásadou oficiality, tj. zahajuje se vždy z úřední povinnosti, resp. prvním procesním úkonem příslušného služebnímu funkcionáře vůči účastníkovi. Podnět postižené osoby k zahájení řízení není návrhem, se kterým by byly spojovány účinky zahájení řízení. Teprve v okamžiku zahájení řízení, tj. v okamžiku, kdy byl proveden první procesní úkon vůči obviněnému příslušníkovi, získává patrně osoba podávající podnět v řízení postavení účastníka - navrhovatele - ve

smyslu § 169 služebního zákona a teprve od tohoto okamžiku jsou této osobě přiznána příslušná procesní práva. To však platí toliko za předpokladu, jestliže existuje mezi obviněným příslušníkem a postiženou osobou, která podnět podala, vztah osob blízkých.

K tomuto závěru lze uvést, že ustanovení § 169 zákona o služebním poměru, pokud jde o vymezení pojmu navrhovatele, odkazuje na § 68 zákona o přestupcích, podle kterého se za navrhovatele považuje postižená osoba, její zákonný zástupce nebo opatrovník. Nutno však také poznamenat, že poznámka pod čarou vážící se k danému ustanovení odkazuje jen na toto vymezení a nikoli již na další pravidla zde uvedená. V souvislosti se způsobem zahájení řízení je pak třeba konstatovat, že zákon o služebním poměru oproti přestupkovému zákonu podání postižené osoby nenazývá návrhem, nýbrž ho označuje za podnět k zahájení řízení. Je tedy otázkou, zda lze tyto termíny považovat v kontextu řešené právní úpravy za synonyma. Patrně tomu tak není, a to zejména s ohledem na skutečnost, že těmto termínům je běžně v teorii správního práva přiznáván odlišný význam, ostatně i zákon o služebním poměru s pojmy „žádost, návrh, podnět“ ve svých jiných ustanoveních pracuje a obsahově mezi také rozlišuje. Z této skutečnosti je poté, alespoň podle názoru autora, při posuzování otázky, jakou zásadou je zahájení řízení ovládáno, nutno vycházet. Dále lze uvést, že podání podnětu k zahájení řízení osobou blízkou je chápáno v ustanovení § 189 odst. 2 nikoli jako podmínka pro zahájení řízení, ale podmínka pro uložení kázeňského trestu. Uvedené vede autora k tomu, že na tato řízení se nevztahuje zásada dispoziční, nýbrž zásada oficiality. Úpravu obsaženou v zákoně o služebním poměru je tak třeba považovat v tomto smyslu za speciální.

2) VYMEZENÍ OKRUHU NÁVRHOVÝCH DELIKTŮ

Ustanovení § 189 odst. 2 zákona o služebním poměru je třeba chápat jako speciální úpravu ve vztahu k § 68 zákona o přestupcích rovněž ve smyslu vymezení okruhu návrhových deliktů. Toto ustanovení totiž oproti obecné úpravě za návrhové delikty považuje jen delikty taxativně uvedené v tomto ustanovení. První odlišností je tedy to, že z okruhu návrhových deliktů vypadáva jednání, které má znaky přestupku podle § 125c odst. 1 písm. h) zákona o silničním provozu – na projednání tohoto deliktu se tak úprava § 189 odst. 2 zákona o služebním poměru nevztahuje a delikt bude třeba projednat vždy jako jakékoli jiné jednání, které má znaky přestupku. Druhou odlišností je pak třeba spatřovat ve skutečnosti, že jednání, které nese znaky přestupku ubližení na cti, patrně spadá do režimu návrhových deliktů podle zákona o služebním poměru toliko za předpokladu, že mezi obviněným příslušníkem a osobou uraženou na cti bude vztah osob blízkých. Je třeba připustit, že tento jazykový výklad předmětného ustanovení může být sporný a to nejen z hlediska rozmístění interpunkčních znamének, ale zejména vzhledem k následně stanovené povinnosti služebního funkcionáře pokusit se v řízení o smír mezi osobou ubližnou na cti a příslušníkem. Vyloučením osoby podatele, který není osobou blízkou ve vztahu k obviněnému příslušníkovi, z účastenství na řízení je tak do jisté míry prolamován obecný princip uplatňovaný v občansko-právních řízeních, podle kterého je smír považován za typický úkon účastníků řízení, jehož smyslem je dispoziitivní úprava právního vztahu, resp. jinak vyjádřeno, pokud osoba nedisponuje se zahájením řízení, nemůže ani uzavírat smír. V souvislosti s nasti-něným výkladem tak vzniká otázka, zda lze vůbec smír uzavřít s „neúčastníkem řízení“. V dané věci nelze vycházet ani z dikce přestupkového zákona, neboť dle této úpravy je osobě postižené (uražené na cti) příznáno postavení účastníka řízení v postavení navrhovatele vždy bez ohledu na to, zda je či není osobou blízkou. Výchozí pro řešení nastolené otázky tak je až patrně samotná povaha smíru. Zde je na místě konstatovat, že oproti občanskému soudnímu řízení není řízení o přestupcích a tedy ani řízení o jednání, které má znaky přestupku řízením sporným. Stejně tak je tento smír odlišný od smíru jaký předpokládá správní řád v ustanovení § 141 odst. 8. Zcela jistě na uvedený případ nedopadá ani ustanovení § 5 správního řádu, kde se jedná o smír o roz-porech v řízení, kde také správní orgán takové odstranění rozporů neformuluje do schváleného smíru. Smír dosažený v řízení o návrhových deliktech není považován za vykonatelný smír a v

žádném případě tak nenahrazuje samotné rozhodnutí správního orgánu (služebního funkcionáře). Usmíření je zde toliko důvodem k zastavení řízení. S určitým zjednodušením bychom uzavření takového smíru (usmíření zúčastněných osob) mohli přirovnat k odpadnutí důvodu, pro který se řízení vede či zániku trestnosti v důsledku projevené lítosti (omluvy) a její akceptace uraženým. Dále je možné poukázat i na skutečnost, že ani ustanovení § 78 přestupkového zákona, stejně tak § 189 odst. 2 služebního zákona nehovoří výslovně o účastnících řízení, ale toliko o osobě uražené na cti a obviněném, resp. příslušníkovi. S přihlédnutím k těmto skutečnostem lze dospět k závěru, že v řízení o jednání mající znaky přestupku urážky na cti by snad i osoba, které nebylo pro neexistenci vztahu osob blízkých přiznáno postavení účastníka, byla a je způsobilá smír uzavřít a vyjádřit se k němu. O takovémto úkonu se učiní záznam do spisu, příp. sepiše protokol o ústním jednání. Tomuto závěru nasvědčuje i poslední věta uvedená v ustanovení § 189 odst. 2, podle které služební funkcionář osobu, která podala podnět, toliko vyrozumí o způsobu vyřízení tohoto jednání. Z uvedené dikce lze usuzovat na to, že zákonodárce předpokládal, že ne každé osobě podávající podnět k zahájení řízení bude přiznáno postavení účastníka řízení a že v její věci bude řízení skutečně zahájeno, v opačném případě by tato věta byla patrně zcela nadbytečná. Podpůrně lze dále argumentovat i tím, že patrně z důvodu zajištění ochrany soukromí a bezpečnosti příslušníků bezpečnostních sborů zákon o služebním poměru obecně vylučuje poškozené osoby z účastenství na řízení a tím i možnost, aby se takovéto osoby mohly seznamovat se spisem. V tomto kontextu by se pak mohla jevit logickou i dikce § 189 odst. 2 služebního zákona, která do řízení „vpouští“ toliko osoby blízké, tj. osoby již disponující s informacemi soukromého charakteru o daném příslušníkovi. Současně tato úprava vytváří konstrukci, která je obdobná ustanovení § 163 zákona č. 41/1963 Sb. (stíhání se souhlasem poškozeného).

2) POVAHA SMÍRU, POKUS O SMÍR

Bylo již uvedeno, že v řízení o jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti, lze uložit kázeňský trest až po neúspěšném pokusu o smír osoby ublížené na cti a příslušníka. Tento smír nemá charakter vykonatelného smíru. K uzavření tohoto smíru je způsobilá i osoba, která není účastníkem daného řízení. K tomuto smíru může dojít kdykoli v průběhu správního řízení, a to nejen v rámci řízení v prvním stupni, ale rovněž v odvolacím řízení. Ke smíru, byť se zpravidla odehrává při ústním jednání, kde jsou účastny obě strany, může dojít i distanční formou (osoba uražená na cti a příslušník se tedy nemusí nutně setkat přímo "oči v oči"). V duchu názoru veřejného ochránce práv je správní orgán povinen učinit pokus o smír. Pokusem o smír je umožnění zúčastněným vyjádřit se ke smírnému řešení, pokud na takový pokus jedna (nebo obě) nereagují např. tak, že se nedostaví k jednání, bylo zákonu učiněno za dost. Předpokladem je ovšem řádné poučení všech relevantních osob. (srov. Veřejný ochránce práv: „Jestliže správní orgán bezpodmínečně trvá u návrhových přestupků na účasti obou účastníků řízení k témuž ústnímu jednání za účelem pokusu o smír, může se jednat o porušení zásady „rovnosti zbraní“, která žádá, aby každému účastníku řízení byla dána možnost přednést svoji věc za podmínek, které ho neznevýhodňují ve srovnání s protistranou.“ Sp. zn.: 1658/2008/VOP/IK, V Brně dne 16. září 2009).

Smír nemá předepsanou formu, může jej navrhnout kterákoli z osob. Nevydává se o něm samostatné rozhodnutí, toliko se o uzavření smíru učiní záznam do spisu.

Část III. Formulace doporučení pro praxi

Při akceptaci všech výše uvedených úvah by bylo možné postup při projednávání jednání, které má znaky některého z návrhových přestupků, ve stručnosti popsat a etapizovat následovně:

1) Fáze prověřování podnětu k zahájení řízení.

- Doručení podnětu k zahájení řízení příslušnému služebnímu funkcionáři nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy se postižená osoba dozvěděla o jednání, které má znaky přestupku taxativně uvedeného v ustanovení § 189 odst. 2 zákona o služebním poměru, nebo o postoupení věci orgánem činným v trestním řízení.

- Posouzení formálních a obsahových náležitostí podnětu k zahájení řízení. V něm by mělo být uvedeno zejména to, kdo je postiženou osobou, koho podatel označuje za pachatele, kde, kdy a jakým způsobem měl být přestupek spáchán, v případě jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti i to, jakými konkrétními výroky či gesty se cítí být postižená osoba na cti uražena, a v neposlední řadě i to, v jakém vztahu je postižená osoba k příslušníkovi. Nesplňuje-li podnět uvedené náležitosti je na místě postupovat dle § 175 zákona o služebním poměru, tj. vyzvat podatele k odstranění nedostatků a k tomu mu poskytnout přiměřenou lhůtu.
- Podnět by měl být prověřován max. 30 dní, následně by mělo být řízení zahájeno, popř. věc odložena. (srov. § 175 odst. 6 zákona o služebním poměru, též § 80 odst. 2 správního řádu - ochrana před nečinností). Pokud vše nasvědčuje tomu, že se skutek stal, naplňuje znaky přestupku a současně neuplynula lhůta pro podání podnětu, mělo by být k zahájení řízení ze strany služebního funkcionáře přistoupeno vždy bezodkladně, tj. co nejdříve je to možné. Služební funkcionář může podnět odložit toliko z důvodů vymezených v ustanovení § 66 zákona o přestupcích, a to formou usnesení, které se poznamenává dopisu. (srov. § 189 odst. 1 písm. f) služebního zákona).

2) Fáze vlastního řízení

- Zahájení řízení (prvotní úkony: oznámení o zahájení řízení + předvolání obviněného příslušníka + pověření osoby k vedení řízení + předvolání postižené osoby v postavení navrhovatele či svědka, pokud podatel nebyl osobou blízkou + předvolání dalších svědků, existují-li a jsou-li známy. Řízení je zahájeno dnem doručení oznámení o zahájení řízení obviněnému příslušníkovi. Tímto okamžikem se také podatel, je-li osobou blízkou, stává účastníkem řízení.
- V řízení o jednání, které má znaky přestupku ublížení na cti je dalším krokem v postupu služebního funkcionáře pokus o smír mezi zúčastněnými osobami. Pokud bude smíru dosaženo, řízení se zastaví. V opačném případě se v řízení pokračuje.
- Dokazování (zejména výslechy účastníků řízení, svědků, popř. provedení dalších důkazů, existují-li a mohou-li přispět k objasnění věci.
- Realizace práva na seznámení se s podklady pro rozhodnutí a navržení dalších důkazů.
- Rozhodnutí ve věci a jeho oznámení účastníkům řízení, popř. zastavení řízení. Jestliže bylo postižené osobě přiznáno postavení účastníka řízení, doručí se navrhovateli stejnopis rozhodnutí. V této souvislosti je třeba upozornit, že oproti obecné úpravě přestupkového zákona navrhovatel nenese náklady řízení a ani není omezen na odvolacích právech. Jestliže tu uvedený vztah nebyl, postižená osoba (podatel) se toliko ve smyslu § 189 odst. 2 o způsobu vyřízení věci vyrozumí formou sdělení (úkon podle IV. části správního řádu).

Část IV. Závěr

Závěrem lze uvést, že hlavním úskalím výše naznačených úvah a nastíněného postupu je samotná podstata pojmu navrhovatele. Pod tímto termínem se totiž obvykle v právní terminologii rozumí osoba, která disponuje s řízením, tj. osoba, jejímž podáním se řízení zahajuje bez dalšího. Představený výklad tento základní princip popírá, resp. vychází z toho, že pojem navrhovatel byl v zákoně o služebním poměru modifikován tím, že zákonodárce podání této osoby neoznačil jako návrh, nýbrž jako podnět k zahájení řízení a toto podání konstruoval toliko jako podmínku pro uložení kázeňského trestu. Pokud by však tato premisa nebyla správná, patrně by bylo možné dospět k závěru, že účastenství v postavení navrhovatele patrně nemůže být nikdy naplněno, neboť reálně neexistuje osoba, s jejímž podáním by zákon spojoval okamžik zahájení řízení. V praxi se lze setkat i s názory, podle kterých je termín „podnět k zahájení řízení“ ve spojení s § 169 zákona o služebním poměru třeba interpretovat jako návrh. Tento výklad se však, odhlédneme-li od právní terminologie, dostává patrně do rozporu s poslední větou § 189 odst. 2, podle které: „*O způsobu vyřízení tohoto jednání vyrozumí služební funkcionář osobu, která podala*

podnět. Tomu, že označení podnět bylo použito zcela záměrně, navíc nasvědčuje i skutečnost, že toto podání je nazýváno podnětem i v dalších souvisejících ustanoveních (např. § 189 odst. 1).

Žádný z uvedených výkladů tak není patrně zcela uspokojivý, proto nechává autor odpověď na otázku, jak správně interpretovat ustanovení § 189 odst. 2 zákona o služebním poměru, nezodpovězenou. Zastává názor, který prezentoval v druhé části tohoto příspěvku, a jako jeden z možných výkladů jej také předkládá k diskusi a případné revizi.

Literatura

BĚLINA, M. a kol.: Pracovní právo. 4. Doplněné a přepracované vydání, Praha : C. H. Beck, 2010, 624 s., ISBN 978-80-7400-186-4

JEMELKA, L. – VETEŠNÍK, P.: Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, 640 s., ISBN 978-80-7400-501-5

KURIL, J.: Základné teoretické otázky služobného poměru príslušníkov PZ. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2000, 131 s., ISBN 808054137X, 9788080541378

TOMEK, P.: Zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů s komentářem k 1. 7. 2012. 2. vyd. Olomouc : ANAG, 2012, 672 s., ISBN 978-80-7263-752-2

TOMEK, P. – NOVÝ, K.: Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, 463 s., ISBN 80-86898-71-7

Ostatné zdroje

Stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 231/2012/DIS/VP

Stanovisko veřejného ochránce práv, sp. zn. 2954/2009/VOP/IK

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. Připomínky k věcnému záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Zvlastni_opravneni/Pripominky/PDCJ2812-12_zakon-o-prestupcich.pdf>

VLÁDA. Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/database/VZZ-o-prestupcich.pdf>>

NALUS: vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu. [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <http://www.nssoud.cz>

ROZHODOVACÍ ČINNOST/ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍCH SOUDŮ. [cit. 2016-09-5]. Dostupné na WWW: <http://www.nssoud.cz>

zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění

zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění

zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění

Kontaktní údaje autora:

JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.

Fakulta bezpečnostního managementu Policejní akademie České republiky v Praze

Lhotecká 559/7

143 01 Praha 4

Česká republika

fiala @polac.cz

PRINCÍPY SPRÁVNEHO TRESTANIA V KONTEXTE ZMIEN PRÁVNEJ ÚPRAVY ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI PODĽA DAŇOVÉHO PORIADKU³⁶

JUDr. Matúš Filo, PhD.

Kľúčové slová: administratívnoprávna zodpovednosť – princípy správneho trestania – sankcie – úhrnná pokuta – absorpčná zásada – analógia – Daňový poriadok – odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách – Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Resumé: Procesný postup vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti za porušenie daňovo-právnych noriem je upravený v Daňovom poriadku. Ustanovenia tohto daňového predpisu boli s účinnosťou od 1. januára 2016 novelizované, pričom zásadné zmeny sa dotkli aj právnej úpravy sankcií. Do Daňového poriadku bol doplnený nový inštitút úhrnnej pokuty, ktorý je výslovným zakotvením aplikácie absorpčnej zásady. Vo veciach správy daní sa absorpčná zásada pôvodne uplatňovala na základe analógie s právnou úpravou vyvodzovania trestnej zodpovednosti. Prípustnosť aplikácie tejto zásady bola deklarovaná aj rozhodovacou činnosťou súdov. Správne trestanie za daňové delikty sa riadi princípmi, ktoré sú zakotvené vo viacerých dokumentoch a právnych predpisoch. Podstatný vplyv na správne trestanie má aj judikatúra súdov Slovenskej republiky a Európskeho súdu pre ľudské práva. Autor sa v príspevku zameriava na zmeny právnej úpravy, poukazuje na nutnosť dodržiavania princípov správneho trestania ako aj na rozhodovaciu činnosť súdov, ktorá má významný vplyv na vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti a ukladanie sankcií za porušenie noriem daňového práva.

Úvod

Princípy správneho trestania možno považovať za pravidlá, ktorými sa má riadiť správca dane pri ukladaní pokuty za správne delikty. Tieto princípy vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti sú upravené najmä v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), v Protokole č. 7 k Dohovoru, v odporúčaní Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách (ďalej len „Odporúčanie R (91) 1“), v rezolúcii (77) 31 Výboru ministrov o ochrane jednotlivca vo vzťahu k aktom správnych orgánov, v odporúčaní R (80) 2 Výboru ministrov o vykonávaní právomoci voľnej úvahy správnymi orgánmi, v zákone č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Daňový poriadok“), v Ústave Slovenskej republiky ako aj v Listine základných práv a slobôd.

V súvislosti s pojmom správny delikt, ktorý používa Daňový poriadok dochádza k rôznorodým názorom na označenie porušenia daňových predpisov. Niektorí autori odborných publikácií zastávajú názor, že by bolo vhodnejšie pomenovať tieto porušenia zákona ako (*daňové delikty pri správe daní*, prípadne *daňové delikty*). Na podporu tohto názoru uvádzajú niekoľko argumentov ako napríklad samostatnosť správy daní a jej jednotlivých obsahových zložiek, vylúčenie uplatňovania všeobecného predpisu o správnom konaní na daňové konanie, existenciu orgánov finančnej (daňovej) správy, ktoré sú vybavené špeciálnymi kompetenciami a pod.³⁷ Stretávame sa však aj s názormi, podľa ktorých by sme mali pri pomenovaní porušenia daňových zákonov používať pojem *správne daňové delikty* ako aj s názormi, podľa ktorých by sme mali vychádzať z dikcie jednotlivých daňových zákonov a používať pojem *správne delikty*.

S účinnosťou od 1. januára 2016 sa zákonom č. 269/2015 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov

³⁶ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č.1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

³⁷ Babčák, V.: Daňové právo na Slovensku. Bratislava : Epos, 2015, s. 720.

v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 269/2015 Z. z.“) doplnil medzi ustanovenia Daňového poriadku o sankciách inštitút úhrnnej pokuty, ktorým sa sprehľadnila právna úprava správneho trestania, pretože pri ukladaní úhrnnej pokuty už nie je potrebné využívať analógiu s ustanoveniami Trestného zákona.³⁸ Úhrnná pokuta je zakotvená v § 155a Daňového poriadku, ktorý upravuje podmienky pre aplikáciu tohto inštitútu. Tým sa ustanovujú jednoznačné pravidlá a zamedzuje sa rôznorodému výkladu aplikácie absorpčnej zásady v správnom trestaní za správne daňové delikty. V tomto kontexte je dôležité dať do pozornosti aj prechodné ustanovenia k aplikácii úhrnnej pokuty a prekluzívnu lehotu na zánik práva uložiť pokutu. Súčasne považujeme za potrebné poukázať na ďalšie zásady správneho trestania, ktoré je správca dane povinný aplikovať a analyzovať predmetnú problematiku z pohľadu judikatúry.

Právna úprava úhrnnej pokuty - možnosť a účelnosť jej uloženia

Podmienky, ktoré musia byť kumulatívne splnené na uloženie úhrnnej pokuty upravuje Daňový poriadok v § 155a. Prvou podmienkou, ktorá musí byť obligatórne splnená je *spáchanie viacerých správnych deliktov, ktorých sa daňový subjekt dopustil podľa jedného zákona, prípadne sa dopustil toho istého správneho deliktu opakovane*. Uvedenú podmienku môžeme vykladať tak, že daňový subjekt spáchal viacero správnych deliktov podľa Daňového poriadku, podľa zákona č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice“, „zákon o ERP“), podľa zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty (ďalej len „zákon o dani z pridanej hodnoty“, „zákon o DPH“) a ďalších daňových predpisov.³⁹ V tomto prípade je možné uložiť úhrnnú pokutu samostatne za správne delikty podľa Daňového poriadku, samostatne za správne delikty podľa zákona o dani z pridanej hodnoty a samostatne za správne delikty podľa zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice.⁴⁰ Z uvedeného možno vyvodit' záver, že rozhodujúca je úprava správneho deliktu v konkrétnom právnom predpise, a preto ak by sa daňový subjekt dopustil jedného správneho deliktu podľa Daňového poriadku a ďalšieho správneho deliktu podľa zákona o DPH alebo zákona o ERP nebolo by už z právneho hľadiska možné aplikovať inštitút úhrnnej pokuty. Pri správnych deliktoch je však potrebné skúmať nielen naplnenie formálnych znakov správneho deliktu, ale tiež, či konanie vykazuje daný stupeň spoločenskej škodlivosti, t.j. materiálnu stránku správneho deliktu. Materiálnu stránku je potrebné skúmať vždy, a to vo všetkých konaniach, v ktorých je rozhodované o zodpovednosti za verejnoprávny delikt a o sankcii zaň. Nemožnosť posúdenia materiálnej stránky správneho deliktu by bola v rozpore s požiadavkou spravodlivej rovnováhy medzi ochranou záujmov spoločnosti a imperatívom ochrany základných práv a slobôd jednotlivcov. Ak teda konanie vykazuje formálne znaky správneho

³⁸ J. Králik a E. Grúň definujú pokutu ako sankčný postih daňového subjektu, ktorý spočíva vo vydaní individuálneho finančno-právneho aktu v daňovom konaní daňovým orgánom za porušenie zákonom uložených povinností a na strane daňového subjektu predstavuje majetkovú ujmu. Bližšie pozri Králik, J., Grúň, L.: Malý slovník finančného práva. Bratislava : MANZ Bratislava, 1998, s. 148.

³⁹ Správne delikty podľa Daňového poriadku sú definované ako správne delikty podľa tohto právneho predpisu bez ohľadu na skutočnosť, že samotné porušenie povinnosti je porušením povinnosti stanovenej v hmotnoprávnom predpise, prípadne vo viacerých hmotnoprávných predpisoch alebo ide o porušenie povinnosti podľa Daňového poriadku a hmotnoprávneho predpisu.

⁴⁰ Daňový poriadok s komentárom – komentované znenie k novelizácii Daňového poriadku zákonom č. 269/2015 Z. z. účinným od 1. januára 2016. Komentár k § 155a Daňového poriadku, ktorý upravuje úhrnnú pokutu. https://www.financnasprava.sk/sk/legislativa/sprievodca-danami-a-uctovnictv/sprievodca-danami/_2016 [25.04.2016]

deliktu, ktoré ale nedosahujú určitý minimálny stupeň nebezpečnosti daný predovšetkým povahou chráneného záujmu, nemožno ho označiť ako správny delikt.⁴¹

Ďalšou podmienkou, ktorá musí byť obligatórne splnená je *určenie výšky pokuty v zákonom ustanovenom rozpätí*. To znamená, že výška pokuty nemôže byť určená pevnou sumou a ani výpočtom. V zmysle § 155a ods. 1 sa úhrnná pokuta ukladá podľa toho ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na správny delikt *s najvyššou hornou hranicou sadzby pokuty*. Ak sú za viaceré správne delikty horné hranice sadzieb pokút rovnaké, úhrnná pokuta sa uloží podľa toho ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na jeden z nich. K dolnej hranici úhrnnej pokuty je potrebné uviesť, že úhrnná pokuta sa uloží najmenej *vo výške najvyššej dolnej hranice sadzby pokuty* ustanovenej za správny delikt z tých správnych deliktov, ktorých sa daňový subjekt dopustil.

Úhrnnú pokutu je oprávnený uložiť *vecne a miestne príslušný správca dane* avšak iba v prípade, ak je príslušný uložiť pokutu za viaceré správne delikty. Úhrnnú pokutu nie je možné uložiť, ak za jeden správny delikt je príslušný uložiť pokutu daňový úrad a za ďalší správny delikt colný úrad. Podobne nie je prípustné aplikovať tento inštitút ani v situácii, keď na uloženie pokuty je síce vecne príslušným správcom dane daňový úrad, avšak miestne príslušnými sú rôzne daňové úrady.

Predpokladom na uloženie úhrnnej pokuty je, aby uloženie pokuty bolo účelné a možné. *Účelnosť uloženia úhrnnej pokuty* môžeme vo všeobecnosti vykladať ako naplnenie sledovaného účelu, a to napríklad, ak bolo v rámci jedného konania alebo kontroly zistených niekoľko správnych deliktov, za ktoré možno uložiť úhrnnú pokutu alebo daňový subjekt sa opakovane dopustil toho istého správneho deliktu, napríklad oneskorené podanie daňového priznania, prehľadu, pričom k uloženiu pokuty za prvé porušenie ešte nedošlo. Pojem účelnosť môžeme súčasne interpretovať ako splnenie sledovaného cieľa právnej úpravy a zabezpečenie, aby si daňový subjekt splnil svoju povinnosť čo najskôr. Splnenie tejto povinnosti môže mať vplyv aj na priebeh ďalšieho konania a v mnohých prípadoch aj na jeho urýchlenie, resp. zabezpečenie dodržiavania zásady hospodárnosti a rýchlosti konania. V prípade uloženia sankcie je daňový subjekt povinný splniť si svoju zákonom stanovenú povinnosť, ktorá spočíva nielen v úhrade pokuty, ale aj v splnení povinnosti, za nesplnenie ktorej bola pokuta uložená. Ak by si túto povinnosť daňový subjekt nesplnil, správca dane má možnosť opätovne uložiť pokutu, prípadne jej zaplatenie vymáhať v daňovom exekučnom konaní. Z uvedeného jednoznačne vyplýva aj výchovný charakter pokuty, prípadne úhrnnej pokuty. *Možnosť uloženia* tejto pokuty spočíva v posúdení, či správca dane má faktickú a právnu možnosť uložiť pokutu na základe svojich zistení v súvislosti so správou konkrétnej dane.⁴² Možnosť uložiť úhrnnú pokutu závisí napríklad od stavu vyhotovenia rozhodnutia, t.j. či je možné uložiť úhrnnú pokutu za správny delikt, ktorý správca dane už prejednal, avšak nevydal v tejto veci zatiaľ rozhodnutie o pokute a súčasne za správny delikt, ktorý by mal prejednávať. V tejto súvislosti je nevyhnutné uviesť, že ak rozhodnutie, ktorým už bola uložená pokuta je pripravené na odoslanie, nie je už možné uložiť úhrnnú pokutu za spáchanie ďalšieho správneho deliktu, pretože konanie o skoršie spáchanom správnom delikte môžeme považovať za uzatvorené.

V tomto kontexte je potrebné *rozlišovať medzi podmienkami na uloženie pokuty a podmienkami na uloženie úhrnnej pokuty*. Pokutu je možné uložiť za jeden správny delikt a úhrnnú pokutu

⁴¹ Bližšie pozri Mašárová, E.: Správne daňové delikty – problémy aplikácie praxe. In: Teória a prax verejnej správy. Časť 1. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, s. 333 – 334.

⁴² Daňový poriadok s komentárom - komentované znenie k novelizácii Daňového poriadku zákonom č. 269/2015 Z. z. účinným od 1. januára 2016. Komentár k § 155a Daňového poriadku, ktorý upravuje úhrnnú pokutu. https://www.financnasprava.sk/sk/legislativa/sprievodca-danami-a-uctovnictv/sprievodca-danami/_2016 [25.04.2016]

je možné uložiť za spáchanie viacerých správnych deliktov po splnení zákonom stanovených podmienok na uloženie úhrnnej pokuty.

Aplikácia úhrnnej pokuty a prechodné ustanovenia k ukladaniu pokút

V súvislosti s ukladaním pokút je potrebné rozlišovať prechodné ustanovenia k aplikácii zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 511/1992 Zb.“, „zákon o správe daní a poplatkov“) a ukládanie úhrnnej pokuty podľa právnej úpravy účinnej po 1. januári 2016, ku ktorej zákonodarca nezakotvil prechodné ustanovenia.

Prechodné ustanovenia k ukladaniu sankcií podľa zákona č. 511/1992 Zb. sú zakotvené v § 165 ods. 2 Daňového poriadku, podľa ktorého sa sankcia uloží podľa zákona č. 511/1992 Zb. v znení účinnom do 31. decembra 2011, ak skutočnosť rozhodujúca pre uloženie sankcie nastala do 31. decembra 2011 a ak je to pre daňový subjekt priaznivejšie. To znamená, že ak napríklad daňový subjekt - fyzická osoba (ďalej len „daňový subjekt“) podal daňové priznanie na dani z príjmov fyzických osôb za rok 2010 až v júni 2011, t.j. oneskorene, je potrebné skúmať, či je pre daňový subjekt priaznivejšie uloženie sankcie podľa zákona č. 511/1992 Zb. alebo podľa Daňového poriadku, pretože k rozhodujúcej skutočnosti pre uloženie sankcie došlo v roku 2011. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že ak by bolo priaznivejšie uloženie pokuty podľa zákona č. 511/1992 Zb. v znení účinnom do 31. decembra 2011, aplikácia inštitútu úhrnnej pokuty by neprichádzala do úvahy, pretože do úhrnnej pokuty je možné zahrnúť iba pokuty uložené podľa Daňového poriadku. Pokuta za oneskorené podanie daňového priznania je podľa zákona č. 511/1992 Zb. stanovená vo výške od 33,19 Eur do 16 596,95 Eur a podľa Daňového poriadku vo výške od 30 Eur do 16 000 Eur. Z uvedeného vyplýva, že uloženie pokuty podľa Daňového poriadku je pre daňový subjekt priaznivejšie. Vzhľadom na to, že pokuta bude uložená podľa Daňového poriadku je prípustné v prípade, ak daňový subjekt spáchal aj ďalšie správne delikty podľa Daňového poriadku aplikovať inštitút úhrnnej pokuty. Je však podstatné, aby správca dane prihliadal na to, kedy došlo k skutočnosti rozhodujúcej pre uloženie pokuty.

Zákon č. 269/2015 Z. z. nezakotvil prechodné ustanovenia k úhrnnej pokute. Z tohto dôvodu ak je účelné a možné uložiť úhrnnú pokutu a sú splnené zákonné podmienky na jej uloženie, správca dane uloží po 1. januári 2016 úhrnnú pokutu.

Prekluзивná lehota na zánik práva uložiť úhrnnú pokutu

Pri ukladaní úhrnnej pokuty je potrebné prihliadnuť na § 155 ods. 12 Daňového poriadku, ktorý zakotvuje prekluзивnú lehotu na zánik práva uložiť pokutu. Úhrnnú pokutu je totiž prípustné uložiť za spáchanie viacerých správnych deliktov, a preto je správca dane povinný skúmať, či nezaniklo právo na uloženie pokuty za niektorý zo spáchaných správnych deliktov a či je možné, aby uložil úhrnnú pokutu a pri ukladaní úhrnnej pokuty prihliadal na všetky spáchané správne delikty. Podľa uvedeného ustanovenia *pokutu nemožno uložiť, ak uplynulo päť rokov* od konca roka, v ktorom sa daňový subjekt dopustil správneho deliktu podľa § 154 ods. 1 písm. a) až d), i) a j), prípadne ak uplynulo päť rokov od konca roka, v ktorom nadobudlo právoplatnosť rozhodnutie správcu dane, ak sa daňový subjekt dopustil správneho deliktu podľa § 154 ods. 1 písm. e) až h). Toto ustanovenie môžeme aplikovať pri úhrnnej pokute iba primerane, a to z dôvodu, že podmienkou na uloženie úhrnnej pokuty je určenie výšky pokuty v rámci ustanoveného rozpätia.

Na základe analýzy jednotlivých ustanovení Daňového poriadku môžeme konštatovať, že pokutu je možné uložiť v rámci ustanoveného rozpätia za správny delikt podľa § 154 ods. 1 písm. a) až d) a písm. j). Za správny delikt podľa § 154 ods. 1 písm. e) až i) Daňového poriadku právna úprava ukladá pokutu násobkom alebo výpočtom, a preto nie prípustné ukladať za tieto správne delikty úhrnnú pokutu.⁴³ Úhrnnú pokutu je tak prípustné uložiť za nepodanie daňového priznania, za nesplnenie registračnej povinnosti v ustanovenej lehote, za nesplnenie oznamovacej

povinnosti v ustanovenej lehote, za nesplnenie povinnosti uloženej rozhodnutím správcu dane ako aj za nesplnenie niektorej z povinností nepeňažnej povahy podľa Daňového poriadku alebo podľa osobitných predpisov, pričom nejde o správny delikt podľa písmen a) až i) Daňového poriadku. Pri týchto správnych deliktoch je správca dane povinný vziať do úvahy s prihliadnutím na možnosť uloženia úhrnnej pokuty aj prekluzívnu lehotu na zánik práva uložiť pokutu.

Praktické príklady ukladania úhrnnej pokuty

Inštitút úhrnnej pokuty môžeme vysvetliť na nasledovnom príklade. Ak daňový subjekt nepodá daňové priznanie v zákonom ustanovenej lehote a dopustí sa z toho dôvodu správneho deliktu podľa § 154 ods. 1 písm. a) bod 1 Daňového poriadku, daňový úrad uloží tomuto daňovému subjektu pokutu podľa § 155 ods. 1 písm. a) Daňového poriadku, a to vo výške od 30 eur do 16 000 eur. Ak si však daňový subjekt nesplní aj registračnú povinnosť v zákonom ustanovenej lehote, dopustí sa správneho deliktu podľa § 154 ods. 1 písm. b) Daňového poriadku, za ktorý daňový úrad uloží pokutu podľa § 155 ods. 1 písm. c) Daňového poriadku od 60 eur do 20 000 eur. V tejto situácii je možné aplikovať ustanovenia Daňového poriadku o úhrnnej pokute, a preto je správca dane oprávnený uložiť úhrnnú pokutu v rozpätí od 60 eur do 20 000 eur.⁴³

Ak by napríklad daňový subjekt podal dodatočné daňové priznanie na daň z pridanej hodnoty, ktorým by si znížil nadmerný odpočet, zapríčinil by určenie dane podľa pomôcok, uviedol by v daňovom priznaní na dani z príjmov daň, ktorá je nižšia ako daň, ktorú mal v daňovom priznaní uviesť, prípadne by nezaplatil daň alebo rozdiel dane v lehote určenej v rozhodnutí správcu dane, tak v týchto prípadoch by nebolo prípustné, aby správca dane uložil daňovému subjektu úhrnnú pokutu. Za uvedené správne delikty totiž zákonodarca ustanovuje pokutu, ktorá je stanovená výpočtom s výnimkou nezaplatenia dane alebo rozdielu dane v lehote určenej v rozhodnutí správcu dane, za ktoré je prípustné vyrubiť daňovému subjektu úrok z omeškania.

Správca dane ukladá pokutu rozhodnutím, v ktorom špecifikuje porušenie ustanovení Daňového poriadku a súčasne uvádza, podľa ktorého ustanovenia Daňového poriadku pokutu ukladá. Pri určovaní výšky pokuty je správca dane povinný prihliadať v zmysle § 155 ods. 4 Daňového poriadku na závažnosť, trvanie a následky protiprávneho stavu. Úhrnnú pokutu správca dane ukladá v rozpätí stanovenom podľa ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na správny delikt s najvyššou dolnou hranicou sadzby pokuty a podľa ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na správny delikt s najvyššou hornou hranicou sadzby pokuty.

Úhrnná pokuta a princípy správneho trestania

Pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti sa správca dane riadi princípmi, resp. zásadami, ktoré je nevyhnutné uplatňovať z dôvodu zachovania zákonnosti celého procesného postupu. Procesné princípy, ktorými je správca dane povinný riadiť sa sú upravené najmä v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v Protokole č. 7 k Dohovoru, v odporúčaní R (91) 1, v rezolúcii (77) 31 Výboru ministrov o ochrane jednotlivca vo vzťahu k aktom

⁴³ Medzi tieto správne delikty zaraďujeme napríklad uplatnenie nároku podľa osobitných predpisov vo výške, ktorá je väčšia ako nárok, ktorý si mal daňový subjekt právo uplatniť podľa osobitných predpisov, uvedenie sumy v dodatočnom daňovom priznaní, ktorá v porovnaní so sumou uvedenou v daňovom priznaní predstavuje zvýšenie dane, zníženie nadmerného odpočtu, zníženie uplatneného vrátenia dane alebo zníženie uplatneného nároku podľa osobitného predpisu a do tejto skupiny správnych deliktov môžeme zaradiť aj správny delikt, ktorého sa dopustí ten, kto zapríчини svojim konaním podľa § 48 ods. 1 Daňového poriadku určenie dane podľa pomôcok.

⁴⁴ Pri určení dolnej a hornej hranice úhrnnej pokuty je potrebné vychádzať z dikcie Daňového poriadku, a preto sa úhrnná pokuta ukladá najmenej vo výške najvyššej dolnej hranice sadzby pokuty ustanovenej pre správny delikt z tých správnych deliktov, ktoré daňový subjekt spáchal a horná hranica sadzby úhrnnej pokuty sa určí podľa najvyššej hornej hranice sadzby pokuty ustanovenej pre správny delikt z tých správnych deliktov, ktorých sa daňový subjekt dopustil.

správnych orgánov, v odporúčaní R (80) 2 Výboru ministrov o vykonávaní právomoci voľnej úvahy správnymi orgánmi, v Ústave Slovenskej republiky a v Listine základných práv a slobôd. V procesnom postupe ukládania sankcií je nevyhnutné aplikovať aj zásady správy daní, ktoré sú zakotvené v *Daňovom poriadku*.⁴⁵ Dohovor vo svojich ustanoveniach síce používa pojem trestný čin, v zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva je však prípustné pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti tento dokument aplikovať. Podobne aj Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“) vo svojej judikatúre výslovne deklaruje, že i na rozhodovanie o správnych deliktach dopadajú požiadavky čl. 6 ods. 1 Dohovoru, pretože v uvedenom článku Dohovor uvádza „akékoľvek trestné obvinenie“.⁴⁶ Najvyšší súd SR súčasne uvádza, že trestanie za správne delikty musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy, a preto je nevyhnutné v rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií poskytovať okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle rezolúcie 77 (31) aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní.⁴⁷

Medzi *princípy, resp. zásady, ktoré sa uplatňujú v správnom trestaní* zaraďujeme najmä uplatňovanie zásady zákonnosti, zákazu postihu dvakrát v tej istej veci, zásady rýchlosti konania a prezumpcie nevinu. Z uvedených dokumentov taktiež vyplýva povinnosť správneho orgánu oboznámiť obvinenú osobu so vzneseným obvinením, poskytnúť jej dostatočný čas na prípravu obhajoby, oboznámiť ju s obsahom dôkazov, prihliadnuť na sankciu uloženú iným správnym orgánom, dodržiavať princíp *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* a princíp prezumpcie nevinu ako aj povinnosť náležite odôvodniť rozhodnutie, ktorým sa ukladá sankcia. Súčasne je potrebné uviesť aj právo obvinenej osoby na podanie opravného prostriedku, právo tejto osoby, aby bola vypočutá pred vydaním rozhodnutia o správnom delikte a právo na ukončenie konania o správnom delikte rozhodnutím. Odporúčanie R (91) 1 Výboru ministrov o správnych sankciách výslovne ustanovuje aj povinnosť, aby rozhodnutie, ktorým sa ukladá správna sankcia bolo preskúmateľné súdom.⁴⁸ Povinnosť súdov chrániť jednotlivcov pred zásahmi verejnej moci je totiž základným komponentom právneho štátu rešpektujúceho a ctiaceho ľudské slobody, pričom ochrana verejných subjektívnych práv je v slovenskom ústavnom systéme v prvom rade úlohou súdov, a to tak všeobecných súdov ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky.⁴⁹ Je pritom neprijateľný fakt, že len rozhodovacia činnosť súdov dnes zabezpečuje rešpektovanie požiadavky, že medzi ochranou záujmov štátu prostredníctvom noriem trestného práva správneho a imperatívom ochrany základných práv a slobôd jednotlivca musí existovať spravodlivá rovnováha.⁵⁰

⁴⁵ Súdna judikatúra uvádza, že pri rozhodovaní o administratívnych sankciách by mali orgány verejnej správy rešpektovať aj Rezolúcie Rady Európy a Odporúčania Výboru ministrov týkajúce sa rozhodovacej činnosti verejnej správy a ochrany práv jednotlivca, a to i napriek tomu, že nie všetky sú súčasťou slovenského právneho poriadku. Bližšie pozri Maslen, M.: *Zodpovednosť za správne delikty a požiadavky Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách*. In: *Teória a prax verejnej správy*, časť 1. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, s. 307.

⁴⁶ Bližšie pozri uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžf/9/2010 z 16. februára 2011.

⁴⁷ Bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/85/2011 z 29. novembra 2012 a rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/1/2013 z 30. januára 2014.

⁴⁸ K princípom upraveným v odporúčaní R (91) 1 Výboru ministrov o správnych sankciách bližšie pozri Košičiarová, S.: *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 321 – 350.

⁴⁹ Maslen, M.: *Zodpovednosť za správne delikty a požiadavky Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách*. In: *Teória a prax verejnej správy*. Časť 1. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, s. 306.

⁵⁰ Mašárová, L.: *Správne daňové delikty – problémy aplikačnej praxe*. In: *Teória a prax verejnej správy*. Časť 1. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, s. 338.

Nevyhnutnosť aplikácie Dohovoru a odporúčania R (91) 1 preukazuje samotná koncepcia Daňového poriadku. V tomto procesnom daňovom predpise nie je explicitne zakotvené právo obvineného na to, aby mu bol poskytnutý dostatočný čas na prípravu obhajoby, právo na oboznámenie sa s obsahom dôkazov ako aj právo obvineného vyjadriť sa pred vydaním rozhodnutia. Právna úprava explicitne nezakotvuje ani právo účastníka daňového konania navrhovať dôkazy v prvostupňovom konaní a povinnosť správcu dane dať účastníkovi konania možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohol vyjadriť k podkladom rozhodnutia a k spôsobu ich zistenia, prípadne navrhnúť ich doplnenie. Právo daňového subjektu navrhovať dôkazy a vyjadrovať sa k zisteniam správcu dane je explicitne upravené iba ako právo daňového subjektu pri daňovej kontrole a v odvolacom konaní v prípade, ak odvolací orgán vykonáva dokazovanie. Vtedy je správca dane povinný pred vydaním rozhodnutia o odvolaní umožniť účastníkovi konania oboznámiť sa s výsledkami vykonaného dokazovania. V tomto kontexte je nevyhnutné spomenúť ešte právnu úpravu vyrubovacieho konania, ktorá zakotvuje povinnosť správcu dane vykonať ústne pojednávanie na prerokovanie pripomienok daňového subjektu k protokolu z daňovej kontroly a dôkazov ním predložených. Z uvedeného vyplýva, že právo vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia vydaného v daňovom konaní je vo všeobecnosti možné odvodiť len z čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojitosti so zásadou upravenou v Daňovom poriadku v § 3 ods. 1, podľa ktorej správca dane postupuje pri správe daní podľa všeobecne záväzných právnych predpisov a dbá aj na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb. Pre komplexnosť je potrebné uviesť, že v prípade absencie výslovnej zákonnej úpravy procesných práv obvineného zo správneho deliktu je nevyhnutné vykladať zásadu zákonnosti tak, že správca dane je povinný aplikovať univerzálne procesné princípy práva na spravodlivé konanie zakotvené v Dohovore a v odporúčaní R (91) 1. V praxi však dochádza k tomu, že správca dane v prvostupňovom daňovom konaní, v ktorom rozhoduje o správnom delikte vydá rozhodnutie, ktorým uloží sankciu bez toho, aby sa mal daňový subjekt možnosť vyjadriť. *Dochádza tak k porušeniu práva daňového subjektu na spravodlivé konanie* ako aj k porušeniu zásady dvojínštancnosti konania, pretože až v konaní na druhom stupni má daňový subjekt možnosť namietat oprávnenosť uloženia sankcie. Na základe predložených argumentov možno teda vysloviť záver, že právna úprava Daňového poriadku by mala byť v tomto smere novelizovaná a správca dane by mal pri absencii výslovnej právnej úpravy bezpodmienečne aplikovať Dohovor a odporúčanie R (91) 1.⁵¹

Požiadavky odporúčania R (91) 1 sa majú uplatňovať v správnom konaní, ktorého výsledkom môže byť rozhodnutie o uložení správnej sankcie fyzickej alebo právnickej osobe. Toto odporúčanie špecifickým spôsobom rozvádza aj niektoré princípy dobrej verejnej správy odporúčania CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov o dobrej verejnej správe. Požiadavky na administratívne trestanie uvedené v odporúčaní R 91 (1) možno chápať ako vyjadrenie univerzálnych princípov, ktoré by sa mali uplatňovať v rámci hmotnoprávnej i procesnoprávnej úpravy administratívno-právneho trestania právnických a fyzických osôb za správne delikty bez ohľadu na to, o akú právnu kategóriu správneho deliktu podľa právneho poriadku členského štátu Rady Európy ide. Odporúčanie R (91) 1 pritom vyjadruje špecifické princípy v oblasti administratívneho trestania bez toho, aby tým boli dotknuté garancie ochrany jednotlivca podľa čl. 6 Dohovoru.⁵²

Princíp nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege možno vykladať tak, že iba zákon môže ustanoviť sankcie ako aj podmienky, za ktorých je prípustné sankcie ukladať. Zákon súčasne ustanovuje skutkové podstaty správnych deliktov a kompetenciu orgánu verejnej správy, ktorý vyvodzuje administratívno-právnu zodpovednosť. Odporúčanie R (91) 1 je dôležitým interpretačným

⁵¹ Masárová, E.: Vybrané procesné princípy správneho trestania pri správe daní. In: Právo na spravodlivý proces a správne trestanie. Kraków : Spółok Słowák v Pofsku - Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2015, s. 136 – 137.

⁵² Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 321 – 323.

nástrojom pri výklade zákonov týkajúcich sa správneho trestania. Ustálenie skutkovej podstaty správneho deliktu podľa tohto odporúčania znamená, že skutková podstata spĺňa požiadavku zásady čl. 1 a zásady čl. 2 a aj čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky a zásady nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege. Uvedené požiadavky znamenajú, že ak má vykonávateľ verejnej moci na jednej strane zákonom ustanovenú právomoc sformulovať nové skutkové podstaty správnych deliktov, na druhej strane adresát verejnej moci musí mať možnosť poznať presný obsah správania, ktoré je zakázané. Až po tomto momente ho možno sankcionovať. Činnosť orgánu verejnej moci by preto mala byť v takomto prípade zameraná na včasné identifikovanie správani, zachytenie ich obsahu rozhodnutím, ich zakázanie a následne až na sankcionovanie, kedy už môže byť naplnená zásada nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege.⁵³ Sankcie by mali odrádzať páchatelia od páchania ďalšej protiprávnej činnosti, na druhej strane je potrebné dodržiavať zásadu proporcionality pri ich ukladaní. Pri posudzovaní prípustnosti zásahu do postavenia jednotlivca zaväzujú orgány verejnej moci tzv. ľudskoprávne normy.⁵⁴ K správnej úvahe sa v rozhodovacej činnosti vyjadril aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý deklaruje, že v prípade určenia výšky pokuty v rámci ustanoveného rozpätia správny orgán nie je oprávnený uložiť pokutu v ľubovoľnej výške, ale je povinný zvažovať závažnosť porušenia predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu a jeho následky tak, aby uložená pokuta spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel s prognózou budúceho pozitívneho správania sa dotknutej osoby. Rozpätie sadzby pokuty nemôže totiž zväzdať k uloženiu pokuty neprimeranej charakteru a výsledkom činnosti pokutovanej osoby, pretože takáto pokuta nemôže plniť preventívnu funkciu. Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojich rozhodnutiach súčasne uvádza, že rozhodnutie správneho orgánu musí byť dostatočne *odôvodnené* a správny orgán je povinný vysporiadať sa so všetkými hľadiskami pre uloženie pokuty, pretože takéto rozhodnutie by bolo v opačnom prípade nepreskúmateľné.⁵⁵ K uvedenému je potrebné uviesť, že nepreskúmateľné rozhodnutia zakladajú protiústavný stav a sú v rozpore nielen so zákonom, ale aj čl. 6 ods. 1 Dohovoru a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

V tejto súvislosti je dôležité spomenúť *princíp právnej istoty* a dať do pozornosti aj princíp zákazu retroaktivity, ktorý možno aplikovať tak pre oblasť trestného práva ako aj pre oblasť

⁵³ Maslen, M.: Zodpovednosť za správne delikty a požiadavky Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) I o správnych sankciách. In: Teória a prax verejnej správy. Časť 1. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, s. 309 – 310.

⁵⁴ K problematike tzv. ľudskoprávnych noriem bližšie pozri Maslen, M.: Zodpovednosť za správne delikty a požiadavky Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) I o správnych sankciách. In: Teória a prax verejnej správy. Časť 1. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, s. 306 – 309.

⁵⁵ K uvedenému sa vyjadril Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 6Sžo/157/2009 z 21. apríla 2010, podľa ktorého „určenie výšky pokuty v rámci určeného rozpätia je výsledkom správneho uváženia, to však neznamená, že svoje diskrečné právo môže správny orgán použiť ľubovoľne a uložiť pokutu v ľubovoľnej výške v rámci zákonom povoleného rozmedzia. Je povinnosťou správneho orgánu zaoberať sa všetkými hľadiskami, ktoré zákon ako premisy takejto úvahy ustanovuje, obstať si za tým účelom potrebné dôkazy, vyvodit' z nich skutkové a právne zistenia a až potom na základe zákonom povolenej voľnej úvahy pri rešpektovaní zmyslu a účelu zákona a medzi, ktoré zákon ustanovuje, dospieť pri dodržaní pravidiel logického posudzovania k rozhodnutiu. Voľná úvaha je pritom myšlienkový proces, v rámci ktorého má príslušný orgán zvažovať závažnosť porušenia predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu a jeho následky tak, aby uložená pokuta spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel s prognózou budúceho pozitívneho správania sa dotknutej osoby.“ Najvyšší súd SR v tomto rozhodnutí výslovne uvádza, že „samo rozpätie sadzby pokuty nemôže zväzdať k uloženiu pokuty neprimeranej charakteru a výsledkom činnosti pokutovanej osoby, pretože takáto pokuta nemôže plniť preventívnu funkciu. V odôvodnení rozhodnutia je potrebné venovať osobitnú pozornosť tým skutočnostiam, ku ktorým správny orgán dospel na základe inštitútu voľnej úvahy. Správny orgán sa musí vyrovnat' so všetkými hľadiskami pre uloženie pokuty, a nie iba s niektorými, ním vybranými, pretože takéto rozhodnutie by bolo nepreskúmateľné.“

správneho a daňového práva. Z požiadavky právnej istoty jednoznačne vyplýva, že právny predpis, resp. jeho ustanovenia pôsobia iba do budúcnosti a nie do minulosti. V prípade ich spätného pôsobenia by sa vážne narušila požiadavka na ich bezrozpornosť, ďalej na všeobecnú prístupnosť (poznateľnosť), čím by nevyhnutne dochádzalo k situácii, že ten kto postupuje podľa práva by nemal žiadnu možnosť zoznámiť sa s obsahom budúcej právnej normy, ktorá by napríklad jeho konanie podľa platného práva v minulosti vyhlásila za protiprávne, resp. za právne neúčinné. To by znamenalo, že jednotlivé subjekty práva by nemali istotu, či ich konanie podľa platného a účinného práva v dobe, kedy došlo k nemu, nebude neskoršie (po prijatí nového právneho predpisu) ex tunc posudzované ako protiprávne alebo právne neúčinné, s vylúčením ochrany nimi riadne nadobudnutých práv v minulosti (v súlade s platnou a účinnou právnou úpravou).⁵⁶ *Princíp zákazu retroaktivity* je výslovne zakotvený v čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky, v čl. 7 ods. 1 Dohovoru a v čl. 40 ods. 6 Listiny základných práv a slobôd. Napriek výslovnej úprave zákazu retroaktivity v týchto dokumentoch pre oblasť trestného práva, podľa S. Košičiarovej je možné odvodiť uplatnenie zákazu retroaktivity aj pre oblasť správneho trestania.⁵⁷ Zákaz retroaktivity je vyjadrený aj v odporúčaní R (91) 1.

Princíp zákazu postihu dvakrát v tej istej veci, resp. princíp ne bis in idem je zakotvený v odporúčaní R (91) 1 a taktiež v Dohovore.⁵⁸ Ustanovenia týchto dokumentov sa pritom neobmedzujú iba na zákaz viacnásobného potrestania, ale zaručujú aj právo, aby osoba nebola vystavená viacnásobnému stíhaniu. Skutočnosť, že osoba bola právoplatne oslobodená, vylučuje ďalšie stíhanie tejto osoby a potrestanie za totožný protiprávny čin. Tento princíp je v Ústave Slovenskej republiky upravený v čl. 50 ods. 5 a v Listine základných práv a slobôd v čl. 40 ods. 5.⁵⁹ Nemožno však konštatovať porušenie uvedeného princípu, ak je právoplatné rozhodnutie zrušené z dôvodu nezákonnosti. V tomto prípade zaniká *prekážka rei iudicatae*, a preto ďalšie konanie vo veci nie je v rozpore so zákonom ani zásadami správneho trestania. Pre komplexnosť je potrebné poukázať na situáciu kedy sa princíp ne bis in idem neuplatňuje. Ide o prípad jednočinného alebo viacčinného súbehu, keď páchateľ poruší viacero ustanovení zákona. V tomto prípade sa po splnení zákonom stanovených podmienok uplatňuje absorpčná zásada. S princípom ne bis in idem je späté *náležité vymedzenie skutku v rozhodnutí*, ktorým by malo byť ukončené konanie o správnom delikte. Presným vymedzením skutku sa zamedzí, aby za konanie, za ktoré je páchateľovi správneho deliktu uložená sankcia, bola opätovne vyvedená administratívno-právna zodpovednosť. Z toho dôvodu je v záujme zachovania právnej istoty a dodržiavania princípu ne bis in idem podstatné, aby správca dane konkretizoval skutok s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania a uviedol aj iné skutočnosti, ktoré by vylúčili opätovný postih páchateľa alebo zámenu tohto skutku s iným skutkom.

Povinnosť prihladiť na sankciu uloženú iným správnym orgánom možno vykladať tak, že ak je zodpovednosť za správny delikt vyvodzovaná viacerými správnymi orgánmi podľa osobitných právnych predpisov, ktoré ochraňujú rôzne verejné záujmy je potrebné, aby tieto správne orgány

⁵⁶ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 SŽ/20/2010 z 10. marca 2011

⁵⁷ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012, s. 332.

⁵⁸ Protokol č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v článku 4 ods. 1 upravuje: „Nikoho nemožno stíhať alebo potrestať v trestnom konaní podliehajúcim právomoci toho istého štátu za trestný čin, za ktorý už bol oslobodený alebo odsúdený právoplatným rozsudkom v súlade so zákonom a trestným poriadkom toho štátu.“ V článku 4 ods. 2 ustanovuje: „Ustanovenia predchádzajúceho odseku nie sú na prekážku obnove konania v súlade so zákonom a trestným poriadkom príslušného štátu, ak nové alebo novoodhalené skutočnosti alebo podstatná chyba v predchádzajúcom konaní mohli ovplyvniť rozhodnutie vo veci.“ Odporúčanie R 91 (1) zakotvuje, že „osoba nemôže byť administratívne potrestaná dvakrát za to isté správanie na základe toho istého zákonného pravidla alebo pravidiel ochraňujúcich ten istý spoločenský záujem.“

⁵⁹ Ústava Slovenskej republiky v čl. 50 ods. 5 a Listina základných práv a slobôd v čl. 40 ods. 5 ustanovujú, že „nikoho nemožno trestne stíhať za čin, za ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby. Táto zásada nevylučuje uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov v súlade so zákonom“.

navzájom prihládali na sankcie nimi uložené. Tým sa páchatel'ovi správneho deliktu poskytuje istá ochrana, pretože ide o povinnosť prihládať na už uloženú sankciu. Táto povinnosť vyplýva z Odporúčania R 91 (1), ktoré ustanovuje že „ak to isté správanie zakladá dvomoc dvoch alebo viacerých orgánov verejnej správy konať na základe zákonných pravidiel chrániacich rozdielne spoločenské záujmy, každý z týchto správnych orgánov bude brať na zreteľ každú sankciu, ktorá už bola za to isté správanie uložená.“

S rozhodovaním o správnom delikte úzko súvisí *právo na ukončenie konania o správnom delikte rozhodnutím a ukončenie tohto konania v primeranej lehote*. Právo na ukončenie konania rozhodnutím vyplýva z Dohovoru, odporúčania R 91 (1), Ústavy Slovenskej republiky ako aj Listiny základných práv a slobôd.⁶⁰ Na tento princíp nadväzuje vyššie uvedený princíp ne bis in idem, princíp právnej istoty, prezumpcie neviny, právo obvinenej osoby podať opravný prostriedok a v neposlednom rade z rozhodnutia vyplývajú pre obvineného rôzne povinnosti vo forme splnenia sankcie, ktorá bola obvinenému rozhodnutím uložená. Na rozhodnutie sa kladie dôraz nielen po formálnej ale aj po obsahovej stránke, pretože *podstatnou súčasťou rozhodnutia je jeho odôvodnenie*. Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. I. ÚS 56/01 z 10. júna 2002 k odôvodneniu rozhodnutia správneho orgánu uvádza, že „rozhodnutie správneho orgánu musí uviesť relevantné a dostatočné dôvody, na základe ktorých bolo vydané. Rozsah tejto povinnosti sa môže meniť podľa povahy rozhodnutia a musí sa posúdiť vo svetle okolností každej veci. Z čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky však nemožno vyvodzovať, že dôvody uvedené správnym orgánom sa musia zaoberať zvlášť každým bodom, ktorý niektorý z účastníkov konania môže považovať za základný pre svoju argumentáciu.“

Princíp konania o správnom delikte v primeranej lehote sa vyznačuje dvoma aspektmi, a to hmotnoprávnym ako aj procesnoprávnym. *Hmotnoprávny aspekt* súvisí so zánikom zodpovednosti páchatel'a správneho deliktu za jeho spáchanie a teda s lehotou, v ktorej je správny orgán oprávnený rozhodnúť o uložení sankcie a taktiež súvisí so zákonnými lehotami, v ktorých sa musí správne konanie začať. Na hmotnoprávny aspekt nadväzuje objektívna a subjektívna lehota. Pri objektívnej a subjektívnej lehote rozlišujeme rozdielny začiatok ich plynutia. *Objektívna lehota* plynie od momentu spáchania správneho deliktu a *subjektívna lehota* sa viaže na moment, keď sa správny orgán dozvedel o porušení povinnosti, ktorá naplní skutkovú podstatu správneho deliktu. Na plynutie hmotnoprávnej lehoty je správny orgán povinný prihládať ex offio, pričom ide o prekluzívne lehoty. *Procesnoprávny aspekt* súvisí s konaním o správnom delikte z hľadiska jeho rýchlosti a s čo najskorším vyvodením administratívnoprávnej zodpovednosti, resp. s rozhodnutím o správnom delikte *v primeranom čase*. Odporúčanie R 91 (1) súčasne uvádza, že „orgány verejnej správy, ktoré začali postup, ktorý by mohol vyústiť do uloženia správnej sankcie, konajú s *rýchlosťou, ktorá je rozumná* vzhľadom na dané okolnosti.“ Dohovor uvedený princíp upravuje v čl. 6 ods. 1, v ktorom výslovne zakotvuje, že „každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná.“ Podobne Ústava Slovenskej republiky v čl. 48 ods. 2 a Listina základných práv a slobôd v čl. 38 ods. 2 ustanovujú, že „každý má právo na to, aby sa jeho vec prerokovala bez zbytočných prieťahov.“⁶¹

Princípy, ktoré sa uplatňujú pri správnom trestaní je potrebné vnímať vo vzájomnej súvislosti, pretože sú upravené vo viacerých právnych predpisoch a dokumentoch. V nadväznosti na uvedené aplikačné problémy ako aj teoretické vymedzenie a analýzu jednotlivých princípov správneho trestania pri správe daní je legitímne položiť si otázku ohľadom dodržiavania týchto princípov a ich aplikácie pri rozhodovaní o správnych deliktoch. Aplikčná prax preukazuje, že *napriek povinnosti správcov dane aplikovať pri rozhodovaní o správnych deliktoch nielen ustanovenia Daňového poriadku, ale aj Ústavu Slovenskej republiky, Listinu základných práv*

⁶⁰ Odporúčanie R 91 (1) ustanovuje, že „každý postup voči osobe, ktorý by mohol vyústiť do uloženia správnej sankcie, sa ukončí rozhodnutím, ktoré časovo ohraničí konanie“.

⁶¹ Bližšie pozri: Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012, s. 341 – 345.

a slobôd, Dohovor a taktiež podporné princípy upravené v odporúčaniach Výboru ministrov Rady Európy, správcovia dane neaplikujú dôsledne princípy, ktoré sú zakotvené v predmetných dokumentoch. Na základe týchto poznatkov považujeme za nevyhnutné, aby zákonodarcia zakotvil komplexne princípy správneho trestania pri správe daní medzi ustanovenia Daňového poriadku upravujúce administratívnoprávnu zodpovednosť, čím by sa odstránil tento závažný nedostatok právnej úpravy administratívnoprávnej zodpovednosti za správne daňové delikty a súčasne by sa zamedzilo porušovaniu, resp. nepriznávaniu práv daňových subjektov, ktoré sú upravené v jednotlivých analyzovaných dokumentoch.

Záver

Prijatie právnej úpravy inštitútu úhrnnej pokuty považujeme za významný prínos pre úpravu administratívnoprávnej zodpovednosti v Daňovom poriadku, pretože sa tým odstránila nejednotnosť v rozhodovaní správcov dane pri ukladaní sankcií za viaceré správne daňové delikty. Niektorí správcovia dane argumentovali absenciou výslovnéj úpravy absorpčnej zásady v procesnom daňovom predpise, a preto túto zásadu pri rozhodovaní neaplikovali. K presadzovaniu tohto názoru prispelo aj stanovisko Ministerstva financií Slovenskej republiky, ktorým boli správcovia dane usmernení, aby za každý zistený správny delikt ukladali samostatnú pokutu.⁶² Podobne prispeli k nejednotnosti v rozhodovaní o správnych deliktach aj rozhodnutia súdov, pretože Najvyšší súd Slovenskej republiky deklaroval v rozsudku sp. zn. 5Sžf/85/2011 z 29. novembra 2012 prípustnosť aplikácie absorpčnej zásady a uloženie úhrnnej pokuty aj za porušenie ustanovení viacerých právnych predpisov.⁶³ Právnu úpravu úhrnnej pokuty a jednoznačné zakotvenie absorpčnej zásady s účinnosťou od 1. januára 2016 v Daňovom poriadku je možné považovať za dôležitý medzník v procese zdokonaľovania právnej úpravy administratívnoprávnej zodpovednosti.⁶⁴

V súvislosti s rozhodovaním o správnom delikte sa naskytá *aplikačný problém dodržiavania princípov správneho trestania a nevyhnutnosť ich vymedzenia v Daňovom poriadku*. Úprava

⁶² K tomu bližšie pozri Henžel, V. – Stanová, A.: Otázka aplikácie absorpčnej zásady v daňovom konaní. In: Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2014, s. 50 – 51.

⁶³ Bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/85/2011 z 29. novembra 2012. K aplikácii absorpčnej zásady bližšie pozri uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžf 9/2010 z 16. februára 2011, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžf 44/2011 z 19. októbra 2011.

⁶⁴ Do výslovného zakotvenia absorpčnej zásady v Daňovom poriadku sa pri rozhodovaní o viacerých správnych deliktach rozhodovalo podľa analógie s trestnoprávnou úpravou, ktorej prípustnosť aplikácie deklarovali vo svojich rozhodnutiach aj sudy Slovenskej republiky. K tejto problematike sa vyjadril Najvyšší súd Slovenskej republiky napríklad v rozsudku sp. zn. 3Sžn 68/2004 z 28. apríla 2005, v ktorom uviedol, že „v administratívnom trestaní je potrebné rešpektovať odporúčanie Výboru ministrov R 91 (1) o správnych sankciách, podľa ktorého pre ukládanie sankcií platia analogicky zásady ukládania sankcií trestných s tým, že správny (administratívny) postih protiprávneho správania možno uplatniť len v primeranej lehote.“ Podobne Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 8 Sžo 28/2007 zo 6. marca 2008 deklaroval použitie absorpčnej zásady a teda analógie legis, a to z dôvodu, že právne predpisy, ktoré zakotvujú skutkové podstaty správnych deliktov, neupravujú postup správnych orgánov pri postihu za súbeh deliktov. V súvislosti s rozhodovacou činnosťou súdov poukazujeme na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 274/07 z 11. októbra 2007, podľa ktorého „orgány aplikujúce správne právo a spomedzi nich osobitne sudcovia pri rozhodovaní v správnom súdnictve sú oprávnení nedostatky zákonnej právnej úpravy svojim výkladom odstraňovať“. Takéto odstraňovanie však nemožno považovať za legislatívnu činnosť, ktorá by narušala ústavný princíp trojdelenia štátnej moci. Sudca pri interpretácii normy správneho práva nesmie tvoriť, ale môže odhaľovať a formulovať vzťahy medzi jednotlivými právnymi normami vychádzajúc z účelu a zmyslu právnej úpravy. Jedinou požiadavkou, ktorá je pritom na sudcu kladená, je ústavná konformita výkladu (čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky).“ K tomu bližšie pozri Macejková, I. – Babják, M. – Možešová, Z.: Výber právnych viet z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky 2001 – 2010. Bratislava : Eurounion, 2011, s. 271 – 278.

týchto princípov v Daňovom poriadku by mala podľa nášho názoru rovnako pozitívny prínos ako zakotvenie úhrnnej pokuty a absorpčnej zásady pri ukladaní pokút za viaceré správne delikty najmä preto, že ich úprava v niekoľkých právnych predpisoch a dokumentoch spôsobuje neprehľadnosť a nedôsledné dodržiavanie práv daňových subjektov.

Literatúra

BABČÁK, V.: Daňové právo na Slovensku. Bratislava : Epos 2015, 750 s., ISBN 978-80-562-0091-9

HENŽEL, V. – STANOVÁ, A.: Otázka aplikácie absorpčnej zásady v daňovom konaní. In: Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2014, s. 49 – 54, ISBN 978-80-8082-777-9

KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION 2012, 556 s., ISBN 978-80-8078-519-2

KRÁLIK, J. – GRÚŇ, L.: Malý slovník finančného práva. Bratislava : MANZ Bratislava 1998, 197 s., ISBN 80-85719-17-7

MACEJKOVÁ, I. – BABJÁK, M. – MOZEŠOVÁ, Z.: Výber právnych viet z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky 2001 – 2010. Bratislava : Eurounion, 2011, 448 s., ISBN 978-80-89374-16-8

MASÁROVÁ, L.: Správne daňové delikty – problémy aplikačnej praxe. In: Teória a prax verejnej správy. Časť 1. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy 2013, s. 331 – 338, ISBN 978-80-8152-057-0

MASÁROVÁ, L.: Vybrané procesné princípy správneho trestania pri správe daní. In: Právo na spravodlivý proces a správne trestanie. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Kraków : Spółk Slovák w Polśku – Towarzystwo Slowaków w Polsce 2015, s. 134 – 140, ISBN 978-83-7490843-6

MASLEN, M.: Zodpovednosť za správne delikty a požiadavky odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) I o správnych sankciách. In: Teória a prax verejnej správy. Časť 1. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, s. 305 – 311, ISBN 978-80-8152-057-0

DAŇOVÝ PORIADOK S KOMENTÁROM – komentované znenie k novelizácii Daňového poriadku zákonom č. 269/2015 Z. z. účinným od 1. januára 2016. Komentár k § 155a Daňového poriadku, ktorý upravuje úhrnnú pokutu, s. 97 – 98

https://www.financnasprava.sk/sk/legislativa/sprievodca-danami-a-uctovnictv/sprievodca-danami/_2016 [25.04.2016]

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Matúš Filo, PhD.

Právnická fakulta TU v Trnave,

Hornopotočná 23,

918 43 Trnava

matus.filo@truni.sk

K VÝKLADU POJMU „TREST“ VE SMYSLU ČL. 7 ÚMLUVY O OCHRANĚ LIDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÍCH SVOBOD A ČL. 40 LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD ČR⁶⁵

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

Klíčová slova: právní odpovědnost – trestní obvinění – trest – správní sankce – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – Listina základních práv a svobod – bodový systém – administrativní opatření – zásada ne bis in idem

Resumé: Příspěvek se věnuje výkladu pojmu „trest“ ve smyslu čl. 7 Úmluvy a čl. 40 Listiny, a to z pohledu sankcí ukládaných veřejnou správou za správní delikty. Pozornost je věnována tomu, jak je tento pojem vykládán správními orgány a zejména pak soudy (českými i Evropským soudem pro lidská práva), a nakolik široce je tento pojem správně právní praxí chápán a interpretován, resp. co je ještě soudy považováno za správně právní sankci, resp. trest, a co již „jen“ za opatření administrativní povahy bez sankčního charakteru. Autorka se zaměřuje i na analýzu vybraných recentních rozhodnutí soudů v této otázce, například ve vztahu k povaze záznamu počtu bodů v registru řidičů či odvolání z funkce notáře (v důsledku odsouzení pro trestný čin).

Obecně k pojmu „správní sankce a správní trest“

Lidská společnost jakožto každý složitý systém nutně vyžaduje regulaci, která do ní vnáší řád a tento řád, vytvářející rovnovážný stav společnosti, udržuje. Nejvýznamnějším způsobem společenské regulace je regulace normativní, přičemž normativních systémů ve společnosti působí několik. Vedle morálky, náboženství či institutů právního vědomí, spravedlnosti, či slušnosti je nejvýznamnějším normativním systémem právo.⁶⁶ Právo působí ve společnosti jednak preventivně, tedy tak, aby se lidé chovali v souladu s právem, a současně i následně, kdy v případě porušení práva postihuje jedince sankcí. Tomu odpovídá i klasická trichotomická struktura právní normy, jež má podobu podmíněné věty (implikace): jestliže je p (hypotéza), pak nastává q (dispozice), není-li q, nastupuje r (sankce); tato logická podoba právní normy ($p - q - r$) vyplývá z jejího charakteru jako pravidla chování.⁶⁷ Sankce samozřejmě nenastává vždy, nastupuje pouze v případě nedodržení, resp. porušení povinností stanovených v dispozici právní normy.

Pojem právní sankce úzce souvisí s pojmem právní odpovědnosti jako takové a lze ji chápat jako autoritativně vynutitelnou, novou, sekundární právní povinnost s povahou nepříznivých následků, dopadající na odpovědný subjekt. Její podstatou je určitá újma, která se tomuto subjektu působí, přičemž se může jednat i o citelné zásahy do základních práv a svobod (např. do osobní svobody člověka, do jeho vlastnického práva apod.). V sankci je obsaženo též negativní hodnocení a společenské odsouzení odpovědného subjektu i skutečnosti, že došlo k porušení práva.

Jedním z druhů právních sankcí jsou správně právní sankce. Jde o důsledek rozlišování jednotlivých odpovědných právních subsystémů právní odpovědnosti. Správně právní sankce jako jedna z právních záruk zákonné realizace norem (nejen) správního práva představuje určité opatření státního donucení, které se dostavuje v případě, kdy byla porušena právní povinnost. J. Pošvář hovoří o tzv. administrativních (správních) trestech, které vymezuje jako určitou majetkovou nebo osobní újmu označenou zákonodárcem jako trest, kterou uložil správní úřad ve správním

⁶⁵ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR (dále jen „Listina“), sdělení č. 209/1992 Sb. Federálního ministerstva zahraničních věcí, o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (dále jen „Úmluva“).

⁶⁶ Knapp, V.: *Teorie práva*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 1995, str. 39 a násl.

⁶⁷ Gerloch, A.: *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2009, s. 36.

trestním řízení podle principu legality za správní delikt, jehož skutková podstata je určena správní normou.⁶⁸ Dále vymezuje tři prvky, které podle něj tvoří pojmové znaky administrativního trestu. Jsou jimi: 1. administrativní orgán ukládající, 2. újmu osobní či majetkovou, označenou zákonodárcem jako trest, spojenou, 3. s porušováním povinnosti obsažené ve správní normě.⁶⁹ Správně právní sankci můžeme tedy charakterizovat jako určité opatření správního donucení ukládané k tomu příslušnými správními orgány v rámci uplatňování správně právní odpovědnosti, a to ve vztahu k subjektu odpovědnému za porušení primární právní povinnosti, kterým se mu působí určitá újma (zejména osobní či majetková) a současně se vyslovuje určité společenské odsouzení správního deliktu, jakož i subjektu za delikt odpovědného.

Správní nauka však upozorňuje na potřebu rozlišovat mezi správně právní sankcí a správním trestem, byť (nejen) v praxi byly a stále jsou tyto pojmy užívány *promiscue*. Lze se však ztotožnit se Z. Červeným⁷⁰ a P. Průchou,⁷¹ že obsah pojmu správně právní sankce nelze omezit jen na správní tresty, jde o pojem širší. Kdybychom totiž položili rovnítko mezi pojmy správní sankce a správní tresty, pak značná část norem, které se ve veřejné správě realizují, by nebyla chráněna žádnou sankcí. Přitom ovšem má každá právní norma mít sankci. To však neznamená, že sankce musí mít vždy podobu trestu. Vedle správních trestů se tak ještě především rozlišuje skupina tzv. správních sankcí obnovující povahy, které směřují k obnovení právního stavu a k odstranění vzniklých škodlivých následků správního deliktu (nikoli primárně k potrestání pachatele deliktu).^{72, 73}

Pojem „trest“ ve smyslu Úmluvy a Listiny ve vztahu k sankcím ukládaným veřejnou správou

Byť nám správní nauka vymezuje a charakterizuje, co lze chápat pod pojmem správní trest, resp. správní sankce, v praxi vznikají problémy s interpretací tohoto pojmu, resp. se subsumpcí určitého opatření či postupu veřejné správy pod tento pojem. Je to dáno několika faktory. Ústavní a mezinárodně právní rámec dané problematiky totiž pracuje s pojmem trest, kdy Listina v čl. 39 a 40 hovoří o trestu v kontextu s trestným činem. Obdobně pak čl. 6 a 7 Úmluvy vychází z pojmu trest a trestní obvinění. Současně pak veřejná správa realizuje výkon veřejné moci a naplňuje jednotlivé funkce a úkoly v podobě řady různých forem činnosti, upravených v mnoha právních předpisech a nesoucích nejednotná, někdy i nepřesná označení. Dochází pak v praxi k situacím, kdy je otázku, zda jistý úkon, opatření, výsledek činnosti veřejné správy lze chápat jako správně právní, resp. veřejnoprávní sankci ve smyslu pojmu „trest“ užívaného Úmluvou a Listinou, a zda se tedy na proces jeho „ukládání“ vztahují příslušné záruky plynoucí z práva na spravedlivý proces tak, jak jej zaručuje právě Úmluva a Listina.

⁶⁸ Pošvář, J.: Obecné pojmy správního práva. Brno : Československý akademický spolek Právník, 1946, str. 98.

⁶⁹ Tamtéž.

⁷⁰ Červený, Z.: O správních sankcích. In: Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. Dr. P. Levita. Praha : Karlova univerzita, 1967, str. 33 a násl.

⁷¹ Průcha, P.: Správně právní odpovědnost se zaměřením na problematiku stíhání přestupků. 1. vydání. Brno : Univerzita J. E. Purkyně, 1988, str. 35 a 36.

⁷² Např. rozhodnutí o odstranění stavby, zastavení provozu určitého zařízení pro nedodržení zákonných požadavků, uložení pořádkové pokuty, aj. – podrobněji viz Červený, Z.: cit. dílo, str. 39 a 40, či Průcha, P.: Správní právo. Obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno – Plzeň : Nakl. Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, s. 388.

⁷³ Naopak z doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (91) 1 o správních sankcích plyne, že je třeba správní sankce chápat jako opatření represivní povahy, ať už v podobě pokuty či jiného represivního opatření, lhotejno, zda povahy peněžité či nepeněžité. Výslovně se pak zde stanoví, že správní sankcí není opatření správního orgánu, které je povinen přijmout v návaznosti a jako důsledek odsouzení osoby za trestný čin, a dále pak disciplinární sankce.

⁷⁴ Dostupné na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000116804fc94c>.

Při řešení těchto situací, je třeba nejprve vyjít z interpretace pojmu „trestní obvinění“ a „trest“ ve smyslu čl. 6 a 7 Úmluvy (jež se pak v české úpravě odráží především v čl. 39 a 40 Listiny). Dle Evropského soudu pro lidská práva (dále též „ESLP“) je zde velmi úzký vztah čl. 7 k čl. 6 Úmluvy, neboť není-li aplikovatelný čl. 6 Úmluvy z důvodu absence „trestního obvinění“, není aplikovatelný ani čl. 7 („trest“).⁷⁴ Podobně jako pojem „trestní obvinění“ obsažený v čl. 6 odst. 1 Úmluvy má i pojem „trest“ v čl. 7 odst. 1 Úmluvy autonomní význam, a je tudíž nezbytné vykládat jej nezávisle na jeho významu ve vnitrostátním (tedy i českém) právu.⁷⁵

ESLP ve vztahu k interpretaci pojmu „trest“ explicitně zdůrazňuje, že si musí při jeho výkladu ponechat možnost „jít za to, jak se věci jeví“ („*go behind appearances*“), a sám si posoudit, zda konkrétní opatření představuje ve své podstatě trest ve smyslu tohoto ustanovení.⁷⁶ Za tímto účelem ESLP uvedl následující kritéria (známá jako tzv. Engelova kritéria), podle nichž má být kvalifikován „trest“ ve smyslu čl. 7 Úmluvy. Začátkem úvah je, zda se jedná o odsouzení následující „trestní obvinění“. ⁷⁷ Dalšími faktory je povaha a účel opatření, charakteristika v rámci vnitrostátního práva, řízení spojené s jeho přijetím a výkonem a dále jeho závažnost.⁷⁸ Pro aplikovatelnost kategorie trestních obvinění je tak rozhodné: 1) posouzení příslušnosti sankce k určitému právnímu odvětví, 2) analýza povahy porušení práva, za něž je sankce ukládána, a 3) zhodnocení stupně přísnosti sankce. První kritérium je pouze výchozím bodem úvah a samo o sobě bez spojení se zbývajících nemá význam. Druhá dvě kritéria jsou alternativní; tj. stačí naplnění jednoho z nich pro podřazení případu pod čl. 6, resp. 7 Úmluvy, ale na druhou stranu tento závěr nevylučuje hodnocení obou kritérií ve vzájemné souvislosti.⁷⁹

Pokud jde o správní trestání a správní sankce ve vztahu k čl. 6 a 7 Úmluvy a k pojmům trest a trestní obvinění, pak v klíčovém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 český Ústavní soud konstatoval, že „*trestním obviněním ve smyslu čl. 6 odst. 1 jsou podle judikatury ESLP prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných správními úřady fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i o sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném (státním zaměstnancům, vojákům, policistům), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím.*“⁸⁰ V dalším, ze svých stěžejních rozhodnutí (sp. zn. Pl. ÚS 33/09)⁸¹ však Ústavní soud doplnil a zpřesnil výše uvedené, a to tak, že výše citovaný náleze není možno interpretovat tak, že by automaticky zařazoval pod pojem „řízení o trestních obviněních“ všechna disciplinární řízení (s argumentem na užití výrazu „prakticky“ a zejména s odkazem na judikaturu ESLP, s níž je nutné vždy povahu disciplinárního řízení konfrontovat). Tuto interpretaci podporuje i navazující judikatura, v níž byla myšlenka, že nikoliv každé disciplinární řízení je řízením o trestním obvinění, vyjádřena explicitněji.⁸²

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 proto Ústavní soud zdůraznil, že „*nikoliv každá veřejnoprávní sankce uložená za porušení právní povinnosti je způsobilá „vtáhnout“ přečin do kategorie trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy.*“⁸³ Proto je třeba každou sankci hodnotit vždy individuálně, s ohledem na výše uvedená kritéria a teprve na základě jejich naplnění aplikovat příslušné články

⁷⁴ Viz např. rozsudek ESLP ze dne 7. 4. 2009, Žičkus proti Litvě, stížnost č. 26652/02, nebo rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 6. 1. 2011, Paksas proti Litvě, stížnost č. 34932/04.

⁷⁵ K tzv. doktríně o autonomnosti srov. podrobněji Košičiarová, S.: Principy dobrej verejnej správy a Rada Európy. 1. vydanie. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2012, s. 320 a násl.

⁷⁶ Srov. rozsudek ESLP ze dne 9. 2. 1995, Welch proti Spojenému království, stížnost č. 17440/90; či rozsudek ESLP ze dne 24. 1. 2012, Mihai Toma proti Rumunsku, stížnost č. 1051/06.

⁷⁷ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 6 As 114/2014-55.

⁷⁸ Srov. rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72; nebo rozsudek pléna ESLP ze dne 21. 3. 1984, Öztürk proti Německu, stížnost č. 8544/79.

⁷⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, čj. 4 AfS 210/2014-57.

⁸⁰ Náleze Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

⁸¹ Náleze Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09.

⁸² Srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 181/01.

⁸³ Náleze Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09.

Úmluvy. Avšak ani interpretace a hodnocení naplnění jednotlivých kritérií nepředstavuje v praxi záležitost jednoduchou a jednoznačnou, což plyne i z judikatury ESLP.

Například v případě Engel proti Nizozemí hrálo podstatnou roli, že stěžovateli byl uložen trest (být v systému nizozemského práva trest disciplinární), kterým byli zbaveni osobní svobody; s přihlédnutím k významu, jaký ESLP osobní svobodě přikládá, proto bylo nutno předmětné řízení ve vztahu k některým stěžovateli hodnotit jako řízení o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy.⁸⁴ V dalších rozhodnutích ESLP pak byla představa o tom, jaká musí být povaha a minimální závažnost sankce (aby bylo ještě možno hovořit o trestním obvinění), dále zpřesňována. Například ve věci Garyfallou Aebe proti Řecku⁸⁵ šlo o pokutu ve výši 500 000 drachem (v řízení mohla být uložena až třikrát vyšší), za její nezaplacení hrozilo riziko zabavení majetku či dokonce tresty pro vedení společnosti.

Pokud pak jde nikoliv o závažnost, nýbrž o povahu sankce, je podstatné, zda se jedná (či nikoli) o sankci, jež není typická pro systém trestního práva, nýbrž spíše pro disciplinární řízení. V tomto ohledu je důležité rovněž to, zda je sankce zaměřená na všechny či spíše jen na určitou skupinu osob se zvláštním statutem.⁸⁶ V rozhodovací činnosti Komise pro lidská práva navazující na rozsudek Engel proti Nizozemí proto ani relativně závažné hrozící sankce (např. ztráta zaměstnání) nebyly vyhodnoceny jako sankce trestní, neboť jim scházela trestní povaha (srov. rozhodnutí Komise o nepřijatelnosti ze dne 8. 10. 1980, X. proti Spojenému království, č. 8496/79, v němž byl policista zbaven funkce kvůli krádežím benzínu).

S ohledem na tuto judikaturu ESLP proto například i český Ústavní soud dospěl k závěru, že kárné řízení se soudci obecných soudů není řízením o trestním obvinění.⁸⁷ Řízení se soudci je dle soudu řízením svou povahou klasicky disciplinárním, a nikoliv trestním; je v něm sice rozhodováno o odpovědnosti za nesplnění povinnosti stanovené právním předpisem, avšak týká se pouze specifických povinností soudce. Za porušení povinností soudce může být uložena pouze sankce měnící podmínky právního vztahu mezi soudcem a státem či tento právní vztah ukončující. Sankce, jež je možno v kárném řízení soudci uložit, se dotýkají pouze podmínek (snížení platu), resp. existence (odvolání z funkce soudce) právního vztahu mezi státem a soudcem; nejde tedy z povahy věci o sankce trestní, nýbrž disciplinární. Ve shodě s judikaturou Ústavního soudu pak i Nejvyšší správní soud judikoval, že „...*propuštění ze služebního poměru tedy není trestním rozhodnutím*...“.⁸⁸

Relativně složitá a nejednotná je pak judikatura ESLP v otázce pořádkových pokut a deliktů a jejich podřazení pod pojem trest a trestní obvinění ve smyslu Úmluvy.⁸⁹ Nicméně český Ústavní soud v této oblasti vcelku jednoznačně konstatoval, že „...*pořádkové pokuty jsou sankcí za delikt ní jednání. Jsou stanoveny zákonem a zamýšleny jako preventivní a současně represivní opatření veřejné moci. Mohou být přitom vydávány na základě volného uvážení, takže není vyloučen ani diskriminační efekt jejich ukládání vůči různým subjektům. Jsou tudíž zpravidla rozhodnutím o trestním obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy.*“⁹⁰

Skutečnost, že výklad pojmu trest a trestní obvinění ve smyslu čl. 6 a 7 Úmluvy je velmi obtížný, a podřazení určitého rozhodnutí či opatření veřejné správy pod tento pojem nejednoznačné, dokládá i recentní rozhodovací praxe českého Nejvyššího správního soudu.

⁸⁴ Srov. rozsudek pléna ESLP ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemí, stížnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72.

⁸⁵ Rozsudek ESLP ze dne 24. 9. 1997, Garyfallou Aebe proti Řecku, stížnost č. 18996/91.

⁸⁶ Srov. rozsudek ESLP ze dne 14. 1. 2010, Tsoney Tsoneyou proti Bulharsku, stížnost č. 2376/03.

⁸⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09.

⁸⁸ Podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2014, čj. 10 As 78/2014-53.

⁸⁹ Podrobněji Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 582 a násled.

⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 15/04.

Je záznam počtu bodů v registru řidičů trestem ve smyslu Úmluvy (a Listiny)?

Nejvyšší správní soud, a to jeho rozšířený senát (s ohledem na rozdílnost právních názorů jednotlivých senátů) se musel ke konci roku 2015 zabývat z pohledu naší problematiky velmi zajímavou a zásadní otázkou, a to právní povahou záznamu bodů do registru řidičů.⁹¹ Bodový systém slouží v ČR ke sledování opakovaného páchání přestupků nebo trestných činů a zaveden byl od 1. 7. 2006 ve formě novel zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. Body zaznamenává v registru řidičů obecní úřad obce s rozšířenou působností, a to do celkového počtu dvanácti, kdy po dosažení tohoto počtu úřad neprodleně vyzve řidiče k odevzdání řidičského průkazu (§ 123a a násl.). Judikatura správních soudů k povaze záznamu bodů do registru řidičů nebyla dlouhodobě jednotná.

Již v rozsudku ze dne 28. 2. 2006, č. j. 4 As 5/2005 - 63, Nejvyšší správní soud výslovně konstatoval, že body „*nejdou sankcí za přestupek, ale pouze administrativním opatřením.*“ Druhý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 10. 12. 2009, č. j. 2 As 19/2009 - 93, dovodil, že zavedení systému bodového hodnocení představuje „*specifické preventivní opatření, které má přispět k pozitivní motivaci řidičů k dodržování předpisů o provozu na pozemních komunikacích a k eliminaci těch řidičů, kteří se dlouhodobě a opakovaně porušování těchto předpisů dopouští.*“ Podobně se vyjádřil i čtvrtý senát tohoto soudu, který uvedl, že „*funkce bodového systému zavedeného zákonem o silničním provozu obecně spočívá v tom, že řidičům motorových vozidel jsou za vybrané přestupky a trestné činy proti bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích zaznamenávány body do určité výše. Tyto body přitom nejsou sankcí za přestupek nebo trestem za trestný čin, nýbrž pouze administrativním opatřením ohodnocujícím nebezpečnost spáchaného přestupku nebo trestného činu a registrujícím jeho spáchání.*“⁹²

Avšak již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 8 As 23/2010 - 89, připustil, že bodové hodnocení v sobě zahrnuje i represivní aspekty: „*Prostřednictvím bodového hodnocení dochází k průběžnému sledování kárně i recidivy řidičů a přispívá k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Bodové hodnocení řidičů v sobě obsahuje složku represivní i preventivní. Represivní složka spočívá v zaznamenávání bodů za spáchaný přestupek nebo trestný čin a zejména pak v samotné ztrátě řidičského oprávnění po dosažení dvanácti bodů.*“ Některá rozhodnutí pak výslovně připustila, že samotné dosažení dvanácti bodů a pozbytí řidičského oprávnění má již sankční povahu. Například v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 5 As 39/2010 - 76, Nejvyšší správní soud uvedl: „*Ačkoli je záznam bodů do bodového hodnocení pouze určitým administrativním úkonem, dosažení dvanácti bodů má za následek skutečnost, která je ve své podstatě ‚sankcí‘ sui generis spočívající v zákazu řízení motorových vozidel.*“⁹³

Nicméně jeden ze senátů Nejvyššího správního soudu (šestý senát), i přes skutečnost, že záznam bodů byl dosud v judikatuře převážně vnímán toliko jako administrativní opatření, a nikoli sankce trestní povahy, dospěl k závěru, že na záznam bodů v registru řidičů je třeba pohlížet jako na určitou formu trestu nebo jiného opatření, které může mít trestní povahu, a proto byla věc předložena k řešení a rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který skutečně dospěl k závěru, že záznam stanoveného počtu bodů v registru řidičů je „trestem“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 7 odst. 1 věty druhé Úmluvy.⁹⁴

Své rozhodnutí opřel rozšířený senát zejména o judikaturu ESLP, a to jak o aplikaci tzv. Engelových kritérií (viz výše), tak i konkrétně pak o rozhodnutí ESLP ve věci Malige v. Francie.⁹⁵ ESLP v tomto rozsudku setrval na své ustálené judikatuře, podle níž mají pojmy „trestní

⁹¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014-55.

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 As 102/2013 - 38.

⁹³ Podobně se vyjádřil i Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 16. 1. 2009, č. j. 30 Ca 174/2008 - 25, či Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 5 As 39/2010 - 76.

⁹⁴ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014-55.

⁹⁵ Rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 1998, Malige proti Francii, stížnost č. 27812/95.

obvinění“ a „trest“ ve smyslu čl. 6 a čl. 7 Úmluvy autonomní význam nezávislý na vnitrostátním právu smluvních stran Úmluvy. Následně posoudil záznam bodů dle tzv. Engelových kritérií a konstatoval, že k odebrání bodů dochází v rámci a v důsledku trestního obvinění: „*Záznam bodů může vést až k odebrání řidičského oprávnění. Je nepochybné, že právo řídit motorové vozidlo je velmi účelné v každodenním životě, jakož i v tom profesním. Soud z toho, shodně jako Komise, vyvozuje, že ačkoliv má záznamu bodů preventivní charakter, má současně trestající a odstrašující povahu, a je tudíž podobný vedlejšímu trestu. Skutečnost, že úmyslem Parlamentu bylo oddělit sankci záznamu bodů od ostatních trestů ukládaných v trestním řízení, nemůže změnit povahu daného opatření.*“ (body 38-39 rozsudku).^{96, 97}

Lze však konstatovat, že výše uvedené rozhodnutí a závěry v něm obsažené nejsou nesporné, což ostatně dokládá i odlišné stanovisko, které bylo k tomuto rozhodnutí Nejvyššího správního soudu uplatněno.⁹⁸ Jaké jsou tedy stěžejní argumenty kritiků tohoto právního názoru?

S ohledem na povahu a účel záznamu bodů do registru řidičů lze připustit, že záznam jednotlivých bodů může být pro řidiče určitým signálem, resp. varováním s tím, že bude-li v porušování pravidel silničního provozu opakovaně pokračovat, může to znamenat i ztrátu řidičského oprávnění (což má fakticky stejné důsledky jako uložení trestu zákazu řízení). Nicméně ani takové „napomenutí“ pro svůj odlišný charakter, smysl a důsledky, nelze dle L. Matyášové a J. Brothánkové srovnávat s trestem či správní sankcí; jeho funkcí není trestat (vedle již uloženého trestu za spáchaný dopravní přestupek), ale hlavní smysl lze spatřovat v „negativní“ motivaci k plnění povinností stanovených pravidly silničního provozu, a to zejména u těch osob, které byly již za jejich porušování potrestány, či opakovaně trestány v přestupkovém řízení.⁹⁹

Záznam bodů do registru řidičů je důsledkem dopravního přestupku nebo trestného činu; nastává *ex lege*, resp. příslušný správní orgán má povinnost takový záznam provést. Záznam bodů má tedy pouze deklaratorní povahu; zaznamenané body vyjadřují závažnost spáchaného protiprávního jednání a současně kvantitativní vyjádření míry, v níž dotyčná osoba ztrácí kvalifikační předpoklady, resp. odbornou způsobilost k (bezpečnému) řízení motorových vozidel. Nadto záznam jednotlivých bodů není prováděn (ukládán) v žádném (trestním, resp. správním) řízení, ale správní orgán zde postupuje dle části IV. správního řádu,¹⁰⁰ jedná se tedy o jiný úkon dle § 158 odst. 1 správního řádu (evidenční úkon), nikoli o rozhodnutí vydané ve správním řízení. Záznam bodů je tedy určitým administrativním opatřením, byť v určitý okamžik ve svém důsledku, tj. po dosažení 12 bodů, má povahu individuální újmy v podobě ztráty řidičského oprávnění, a to v důsledku ztráty kvalifikačních předpokladů k řízení motorového vozidla, nejedná se však o trest. V opačném případě by se při uložení trestu zákazu činnosti a současného „vybodování“ řidiče spojeného s odevzdáním řidičského průkazu v důsledku ztráty kvalifikačních předpokladů jednalo o dvojitě uložení trestu. Nutno podotknout, že tyto „represivní“ důsledky v žádném případě nemá již průběžný záznam jednotlivých bodů zaznamenávaných do počtu 12; zde totiž chybí jakýkoli z definičních znaků trestu, resp. sankce, totiž újma, kterou by měl dotyčný vůbec jakkoli pociťovat.¹⁰¹ A ostatně ani judikatura ESLP (rozsudek ve věci Malige v. Francie) výslovně jednoznačně neřešila povahu bodového systému ve všech souvislostech tak, aby bylo možno dospět k jednoznačnému závěru o tom, že záznam bodů by měl být trestem, primárně totiž řešila otázku zajištění soudní kontroly v dané věci (tj. věci bodového systému a přisypování bodů).

Dále je nutno podotknout, že závěry, k nimž dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, mohou mít závažné dopady i do dalších oblastí. Např. v celé řadě právních předpisů je stanoven požadavek na „trestní zachovalost“, resp. „bezúhonnost“, která se dokládá výpisem z

⁹⁸ Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudkyň Lenky Matyášové a Jany Brothánkové k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 – 55.

⁹⁹ Tamtéž.

¹⁰⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

¹⁰¹ Podrobněji viz Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudkyň Lenky Matyášové a Jany Brothánkové k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 – 55.

Rejstříku trestů; tento požadavek má zajistit „bezrizikovost“ výkonu určitého povolání dotyčným subjektem a v zájmu ostatních se proto omezuje přístup k výkonu takového povolání či profese. V důsledku záznamu v Rejstříku trestů, který následuje po uložení trestu pachateli odsouzenému v trestním řízení, dotyčná osoba rovněž nemůže vykonávat určitou profesi, což může pociťovat jako újmu. Obdobně lze zmínit např. záznam v Schengenském informačním systému dle čl. 24 odst. 2 nebo 3 nařízení ES č. 1987/2006. Dosud nebylo sporu o tom, že se jedná o ochranné opatření navazující na původní správní nebo soudní rozhodnutí (o vyhoštění), které bylo přijato z důvodů určitého protiprávního jednání cizince. Závěry rozšířeného senátu o trestní povaze záznamu bodů v registru řidičů však tento širší kontext zcela pomíjí.¹⁰²

K povaze odvolání notáře z funkce z důvodu odsouzení pro trestný čin

Problematicčnost a obtížnost posouzení toho, co je a není „trestem“ lze ilustrovat i na dalším případě, rozhodovaném Nejvyšším správním soudem v roce 2014, a to ve věci právní povahy odvolání notáře z funkce z důvodu jeho odsouzení pro trestný čin.¹⁰³

Rozhodnutím ministra spravedlnosti ČR byla stěžovatelka odvolána z funkce notáře dle § 11 písm. f) zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (dále „notářský řád“). Důvodem jejího odvolání bylo odsouzení pro úmyslný trestný čin – ohrožení pod vlivem návykové látky dle § 274 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. Odvolaná notářka namítala, že však tímto rozhodnutím ministra došlo porušení zásady *ne bis in idem*, neboť k jejímu potrestání za jeden skutek došlo jak v trestním řízení, tak následně v řízení správním (kdy byla odvolána z funkce notáře). Své odvolání z funkce totiž vnímá jako další trestní sankci, která jí byla za spáchaný skutek uložena.

Nejvyšší správní soud však k této argumentaci zaujal dle svého názoru zcela správně zaměřené stanovisko, a to s tímto odůvodněním:¹⁰⁴ Stěžovatelce lze přisvědčit, že Úmluvou užívaný pojem trestního řízení, či trestného činu, je nutno vykládat extenzivně, neboť se nedotýká pouze samotného trestního řízení v úzkém slova smyslu. Nicméně důvodem jejího odvolání bylo odsouzení pro úmyslný trestný čin; nestalo se tak v kárném řízení, v němž lze notáři udělovat různé sankce za specifikovaná provinění dle § 48 odst. 2 notářského řádu, ani v jiném řízení, které by se kategorii trestního obvinění přibližovalo. V případě odsouzení pro úmyslný trestný čin ministr spravedlnosti (ani nikdo jiný) jednání notáře vůbec neposuzuje, neboť je vázán rozhodnutím trestního soudu. Odvolání notáře z funkce není další sankcí za spáchaný trestný čin, ale jen důsledkem vyplývajícím z faktu, že notář nesplňuje zákonem požadované předpoklady pro výkon funkce (bezúhonnost). Rozhodnutím ministra tak stěžovatelka nebyla trestána za skutek, jenž vedl k jejímu trestnímu odsouzení. Důsledek odsuzujícího rozsudku je nutné vnímat jako výraz státní kontroly nad notářským stavem. Stát tímto způsobem garantuje, že budou notářské povolání vykonávat jen osoby splňující určité předpoklady.¹⁰⁵

Závěr

Lze konstatovat, že výklad pojmů trestní obvinění a trest není v praxi rozhodovacích orgánů jednoduchý a jednoznačný, interpretace tohoto pojmu se stále vyvíjí, a byť byla vypracována kritéria, která ji mají usnadnit, stále se vyskytují řízení a opatření veřejně mocenského charakteru, u nichž je sporná jejich povaha a případné podřazení pod výše uvedené pojmy. Výklad ze strany ESLP a na něj navazující výklad národních soudů směřuje spíše extenzivním směrem, což bezpochyby přináší pozitivum v podobě aplikace zásad spravedlivého procesu (plynoucích z čl. 6 Úmluvy) ve vztahu ke stále větší množině rozličných forem činnosti veřejné správy. Na

¹⁰² Tamtéž.

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, čj. 3 Ads 75/2013-27.

¹⁰⁴ Tamtéž.

¹⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2014, čj. 3 Ads 75/2013-27.

straně druhé příliš široký výklad a podřazování některých opatření a úkonů pod dané pojmy může významně zasáhnout do koncepce stanovování podmínek pro výkon řady profesí či odborných činností a současně i mít významné dopady ve vztahu k aplikaci zásady *non bis in idem* v praxi.

Zejména pokud jde o opatření, kdy v důsledku spáchání deliktu již na danou osobu není nahlíženo jako na bezúhonnou a v důsledku toho pak tato osoba nemůže vykonávat své povolání, funkci či nějakou odbornou činnost, nemělo by toto být považováno za další sankci, resp. trest ve smyslu Úmluvy. Jde dle mého názoru o obdobný důsledek, jako když osoba dosáhne věku, který je stanoven pro zánik možnosti danou činnost vykonávat apod., tedy o situaci, kdy již osoba nesplňuje zákonné požadavky a předpoklady pro výkon dané činnosti.

Poněkud složitější je pak situace týkající se záznamu bodů v registru řidičů. Závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, že jde o trest ve smyslu čl. 7 Úmluvy nelze dle mého názoru považovat za nesporné. Záznam je příslušný orgán povinen provést, zákon přesně definuje, kdy a za jakých podmínek, aniž by o tom orgán musel rozhodnout v nějakém postupu, řízení a vydávat o tom správní akt. Současně zákon stanoví, že při dosažení počtu 12 bodů dochází k odebrání řidičského průkazu. Jde sice ve svém důsledku o „trestající“ opatření ze strany státu, nicméně situace je velmi podobná té, kdy trest uložený za trestný čin je zapsán do rejstříku trestů, daná osoba již není bezúhonná, a tudíž např. je odvolána z funkce notáře (viz výše analyzovaný případ). V obou případech došlo v důsledku porušení právních povinností ze strany odpovědného subjektu k pozbytí určitého kvalifikačního předpokladu pro výkon příslušné činnosti (ať již v podobě výkonu činnosti notáře či oprávnění k řízení motorových vozidel). Sankce byly odpovědným osobám uloženy v jiných řízeních (např. v trestním řízení či řízení o přestupku) a je nezbytné je dle mého názoru odlišit od dalších, na uložení sankce navazujících postupů. Současně je nutné ještě dodat, že opačný přístup by již mohl znamenat výrazné problémy s aplikací zásady *non bis in idem* v praxi.

Literatura

ČERVENÝ, Z.: O správních sankcích. In: Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám prof. Dr. P. Levita. Praha: Karlova univerzita, 1967, str. 33 a násl.

GERLOCH, A.: Teorie práva. 5. vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2009, 312 s., ISBN 978-80-7380-233-2

KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 1 696 s., ISBN 978-80-7400-365-3

KNAPP, V.: Teorie práva. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 1995, 264 s., ISBN 80-7179-028-1

KOŠIČIAŘOVÁ, S.: Principy dobrej verejnej správy a Rada Európy. 1. vydanie. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o., 2012, 556 s., ISBN 978-80-8078-519-2

POŠVÁŘ, J.: Obecné pojmy správního práva. Brno : Československý akademický spolek Právník, 1946, 199 s.

PRŮCHA, P.: Správné právní odpovědnost se zaměřením na problematiku stíhání přestupků. 1. vydání. Brno : Univerzita J. E. Purkyně, 1988, 147 s.

PRŮCHA, P.: Správní právo. Obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno – Plzeň : Nakl. Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, 428 s., ISBN 978-80-7239-281-0

Kontaktní údaje autora:

Doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

Právnická fakulta UP v Olomouci

Tř. 17. listopadu 8

771 11 Olomouc

katerina.frumarova@upol.cz

SCHIZMA PRI TRESTANÍ V PRÁVE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Ing. JUDr. Miroslav Gavalec, PhD.¹⁰⁶

Kľúčové slová: ochrana životného prostredia – správne trestanie – účinné, primerané a odstrašujúce trestanie – sankcia – priestupok – delikt – trestný čin – zásady trestného konania – právo Európskej únie – ex ante činnosť verejnej moci

Resumé: Príspevok je vo svojom úvode zameraný na tvorbu a pôsobenie jednotného mechanizmu ochrany životného prostredia prostredníctvom trestných a administratívnych sankcií. Nasledujúca analýza súčasného stavu ochrany práv jednotlivca pri správnom trestaní súdnou mocou naznačuje, že ide o novú problematiku, ktorá si v budúcnosti bude vyžadovať množstvo akademických diskurzov na odstránenie možných nejasností, popríklad medzier v úniiovom práve pri jeho transpozícii na podmienky slovenského právneho poriadku. Preto bude nutné sledovať nielen judikatúru Súdneho dvora Európskej únie ale aj doterajšiu rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva. Z objektívnych časových dôvodov sa očakávajú prvé súdne rozhodnutia v oblasti správneho trestania po novom. Záver predkladaného príspevku poukazuje na niektoré problematické fázy správneho súdnictva pri moderácii sankčných postihov.

Na úvod

Od 1. júla 2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, ktorého aplikáciu od počiatku sprevádza veľa rozpakov. Preto sa v referáte budem konkrétne zaoberať pohľadom ochrany životného prostredia na nový prístup k preverovaniu zákonnosti správneho trestania, t. j. § 195 Správneho súdneho poriadku (ďalej len S. s. p.). A na začiatok si dovoľm načrtnúť zopár úvah ku vzťahu dopravy a životného prostredia.

Preprava tovaru, ktorá sa neodmysliteľne viaže k obchodnému styku, po objave zámorských ciest na konci 15. storočia, sa vždy spájala s nesmiernym rizikom stretnutia s koristníckymi pirátmi, so vzburou osádky, ale najmä s vyčíňaním nevyspytateľných prírodných živlov, ktoré často vyústili v stroskotanie plavidla a znehodnotenie prepravovaného nákladu v širom mori. Súčasný globalizujúci sa svet zintenzívnil námornú prepravu veľmi významne a tak sa námorná preprava tovaru vrátane surovín stala nenahraditeľným druhom dopravy. Mnohé ostrovné štáty (napríklad Grécko) si už život na ostrovoch bez prepravy ropy a uhlia nevedia ani predstaviť.

Ale s postupom veku sa aj množstvo havárií nákladných lodí začalo znásobovať, a preto rozvoj lodnej dopravy, ktorý naďalej napreduje, so sebou priniesol nečakané problémy aj v oblasti životného prostredia. Začalo to ako vždy, a samozrejme to aj tak v živote už chodí – nevinne, vlastne vinne. Na počiatku to boli mnohopočetné katastrofy tankerov prevážajúcich po morských trasách neskutočné množstvá surovej ropy, ktoré vyvrcholili potopením supertankera pod označením Exxon Valdez v roku 1989 pri morských brehov Aljašky.

Ani pokojné európske brehy nezostali ušetrené pred týmto negatívnym zásahom do životného prostredia,¹⁰⁷ nakoľko dňa 13. novembra 2002 v nepriaznivom počasi došlo k potopeniu tankera

¹⁰⁶ Autor je sudcom a súčasne pôsobí ako predseda senátu na Správnom kolégiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Predkladané názory v príspevku, ktorý bol prednesený na medzinárodnej vedeckej konferencii s názvom „Princípy trestania a správne delikty“ uskutočnenej v Trnave v dňa 23. 9. 2016, je nutné hodnotiť ako jeho vlastné názory; v žiadnom prípade nejde o oficiálne názory uvedenej súdnej ustanovizne.

¹⁰⁷ Informácie čerpané 26. 8. 2016 zo stránky: <http://korzar.sme.sk/c/4554503/pripomenuli-si-environmentalnu-katastrofu-tankera-prestige.html#ixzz4JUAAWFT6>.

Prestige plávajúceho pod bahamskou zástavou neďaleko prístavu La Coruña na galícijských plážach severného Španielska. Španielska vláda v snahe zachrániť, čo sa dalo, vlastne všetko odtiahnutím tankeru na otvorené more, pokazila, nakoľko následne sa plavidlo prelomilo na dve časti a z jeho útrobov vytieklo do mora dvojnásobné množstvo nafty¹⁰⁸ ako z uvedenej lodi Exxon Valdez.

Je celkom logické, že právne riešenia takýchto ekologických morských katastrof¹⁰⁹ na pôde Európskych spoločenstiev na seba nedali dlho čakať. A preto už v polovici roku 2005 Rada prijíma na podklade článku 31 ods. 1 písm. e) a čl. 34 ods. 2 písm. e) Zmluvy o Európskej únii rámcové rozhodnutie č. 2005/667 na posilnenie trestnoprávneho rámca pre vynútiteľnosť práva proti znečisťovaniu mora z lodí. Cieľ je celkom ušľachtilý – motivuje členské štáty na prijatie istého počtu opatrení v súvislosti s trestným právom zo strany členských štátov, čím sa má dosiahnuť zabezpečenie vysokej úrovne ochrany životného prostredia v rámci námornej dopravy.¹¹⁰

Avšak nie nadarmo sa hovorí, že dobré úmysly často dláždia cestu do pekla, a tak už v decembri toho istého roku Komisia Európskych spoločenstiev silnou päťou zabúšila na brány Súdneho dvora Európskej únie, aby podala žalobu na zrušenie tohto rámcového rozhodnutia Rozsudkom Súdneho dvora vo veci sp.zn. C-440/05 účastníkov Komisia Európskych spoločenstiev proti Rade Európskej únie z 23. októbra 2007 za mimoriadne veľkého záujmu vedľajších účastníkov, t. j. 19 členských štátov, bolo dotknuté rámcové rozhodnutie zrušené s odôvodnením, že v právomoci orgánov Európskej únie síce 7 je zabezpečiť efektívnosť noriem prijatých v oblasti bezpečnosti námornej dopravy, ktorých nerešpektovanie môže mať závažné dôsledky na životné prostredie, avšak nesmú určovať ani druh ani výšku trestných sankcií, lebo toto je v právomoci členských štátov.¹¹¹

A tak o pár mesiacov po vyhlásení uvedeného rozsudku sme sa mohli stať svedkami celkom iného procesu, a to zbratania vtedajších súdnych rivalov, kedy Komisia začiatkom roku 2008 podala Rade návrh smernice, ktorou sa mení a dopĺňa smernica č. 2005/35/ES o znečisťovaní mora z lodí a o zavedení sankcií za porušenie. Pri bližšom oboznámení sa s textom uvedeného návrhu pozornému čitateľovi neujde, že ide o rovnaký obsah avšak zabalený už do slušivejšieho obalu.

Takmer nová smernica

Tak uplynulo už viac rokov od okamihu, kedy príslušné orgány Európskej únie predpísaným spôsobom prerokovali a neskôr vyjadrili súhlas s kontroverznou právnou úpravou vymedzujúcou

¹⁰⁸ Konkrétne išlo o 77 000 ton ťažkého oleja.

¹⁰⁹ Na dôsledky potopenia tankera Prestige malo podľa dostupných informácií uhynúť cca 300.000 morských vtákov a celkové škody (ekonomické a environmentálne) boli vyčíslené na sumu 5,7 miliardy US dolárov.

¹¹⁰ Tento cieľ je zakomponovaný v úvode rámcového rozhodnutia s tým, že doplnia smernicu Európskeho parlamentu a Rady č. 2005/35/ES zo 7. septembra 2005 o znečisťovaní mora z lodí a o zavedení sankcií za porušenia (Ú. v. EÚ L 255, s. 11) s cieľom posilniť bezpečnosť na mori zblížením právnych úprav členských štátov.

¹¹¹ Konkrétne sa Súdny dvor vyjadril nasledovne: 60. Treba doplniť, že vzhľadom na to, že požiadavky ochrany životného prostredia, ktorá predstavuje jeden zo základných cieľov Spoločenstva, „musia byť začlenené do vymedzenia a uskutočňovania politik a činností spoločenstva“, táto ochrana sa musí považovať za cieľ, ktorý je tiež súčasťou spoločnej dopravnej politiky. Zákondarca Spoločenstva teda môže na základe článku 80 ods. 2 ZES a v rámci výkonu právomocí, ktoré sú mu týmto ustanovením zverené, rozhodnúť, že podporí ochranu životného prostredia.

⁶⁶ Hoci je pravda, že trestná legislatíva rovnako ako pravidlá trestného procesu v zásade nepatria do právomoci Spoločenstva, nič to nemení na skutočnosti, že v prípade, ak je uplatnenie účinných a primeraných trestných sankcií s odrádzajúcim účinkom zo strany vnútroštátnych príslušných orgánov nevyhnutné na potlačenie závažných zásahov do životného prostredia, zákondarca Spoločenstva môže členským štátom uložiť povinnosť zakotviť takéto sankcie, aby sa zabezpečila plná efektívnosť noriem, ktoré v tejto oblasti prijíma.

⁷⁰ Pokiaľ však ide o určenie druhu a výšky trestných sankcií, ktoré sa majú uplatniť, na rozdiel od tvrdenia Komisie treba konštatovať, že naň sa právomoc Spoločenstva nevzťahuje.

sankcie v oblasti ochrany životného prostredia. Ide o Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2008/99/ES z 19. novembra 2008 o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva (ďalej tiež „smernica o ochrane ŽP“).¹¹²

Pokiaľ si chceme priblížiť podrobnejšie obsah uvedenej smernice o ochrane ŽP, tak logicky v jej úvodnej časti sa vyzdvihuje spoločná politika Európskej únie¹¹³, ktorá má zabezpečiť vysokú úroveň ochrany životného prostredia. Ďalej preambula obsahuje úvahu, že nielen v oblasti porušovania súkromnoprávných predpisov sa zhoršujú podmienky života na Zemi, ale aj trestné činy proti životnému prostrediu s dosahom presahujúcim hranice členských štátov (najmä ich narastajúci počet), majú negatívny vplyv na ochranu životného prostredia. Čo sa týka náhrady škody na majetku vyvolaných zakázanými aktivitami proti životnému prostrediu, resp. iných škodlivých následkov a ich reparáciou, toto si „*ex post*“ uplatňujú dotknutí jednotlivci.

Avšak iná právna situácia nastáva pri preventívnom „*ex ante*“ pôsobení verejnej moci pre oblasť ochrany životného prostredia¹¹⁴ so zdôraznením skutočnosti, že pokiaľ členské štáty nebudú vo forme primeraných postihov reagovať na túto spoločensky nežiaducu činnosť jednotlivcov, potom štát ako tvorca spoločenského prostredia pre nerušený vývoj a pôsobenie jednotlivca na určitom teritóriu¹¹⁵ si túto povinnosť riadne neplní.

Tiež je v oblasti ochrany životného prostredia evidentné, že absencia postihov alebo na druhej strane existencia rôznorodej kombinácie sankcií a trestov na národných úrovniach vytvára nestrávitelný právny kokteil na dosiahnutie maximálnej harmónie jednotlivcov s právnymi predpismi pre ochranu životného prostredia. Zvýšenie tohto súladu je možné dosiahnuť iba harmonizáciou odstraňujúcich sankcií na princípu minimálnej harmonizácie¹¹⁶ popri občianskoprávných nástrojoch škodovej kompenzácie. Navyše spoločné vymedzenie skutkových podstát¹¹⁷ umožňujú používať účinné metódy zisťovania skutkového stavu (vyšetrovania).

Zo smernice o ochrane ŽP tiež vyplýva striktná požiadavka, že každé úmyselné konanie so závažným poškodením životného prostredia by malo byť vyhodnotené, ako trestný čin. Naopak iné negatívne činnosti jednotlivca by mali byť postihnuté v správnom trestaní. Kde sa nachádza

¹¹² Publikovaná v Úradnom vestníku Európskej únie pod č. L 328/28 ako „mikulášsky darček“ dňa 6. decembra 2008.

¹¹³ V zmysle 9. odseku preambuly Zmluvy o Európskej únii sú členské štáty rozhodnuté okrem iného aj podporovať hospodársky a sociálny pokrok svojich národov v rámci posilnenia súdržnosti a ochrany životného prostredia tak, aby bol rozvoj hospodárskej integrácie sprevádzaný súčasným pokrokom v iných oblastiach.

Podľa čl. 3 vety druhej Zmluvy o Európskej únii [Únia] usiluje sa o trvalo udržateľný rozvoj Európy založený na vyváženom hospodárskom raste a cenovej stabilite, o sociálne trhové hospodárstvo s vysokou konkurencieschopnosťou zamerané na dosiahnutie plnej zamestnanosti a sociálneho pokroku, ako aj o vysokú úroveň ochrany životného prostredia a zlepšenie jeho kvality.

Podľa čl. 21 ods. 2 písm. f) Zmluvy o Európskej únii Unia vymedzuje a uskutočňuje spoločné politiky a činnosti a pracuje na dosahovaní vysokého stupňa spolupráce vo všetkých oblastiach medzinárodných vzťahov s cieľom prispievať k vypracovaniu medzinárodných opatrení na zachovávanie a zlepšovanie kvality životného prostredia a trvalo udržateľného hospodárenia so svetovými prírodnými zdrojmi s cieľom zabezpečiť trvalo udržateľný rozvoj.

¹¹⁴ Z Ústavy Slovenskej republiky (čl. 44 ods. 5) nepochybne vyplýva pozitívny záväzok štátu (štátnej moci) zabrániť zhoršovaniu (poškodzovaniu) dosiahnutej úrovne životného prostredia. Avšak samotná preambula ústavy takéto ambície nemá a naopak sa sústreďuje na ochranu politického, kultúrneho a historického prostredia.

¹¹⁵ Je celkom evidentné, že tvorcovia smernice o ochrane ŽP uvedenými slovami podčiarkli pragmatický cieľ pôsobenia práva ako objektívneho spoločenského nástroja na vytvorenie podmienok na existenciu a zaručenie budúcnosti jednotlivca.

¹¹⁶ Princíp minimálnej harmonizácie povzbudzuje členské štáty, aby prijali alebo zachovali svoje stávajúce prísnejšie opatrenia zamerané na účinnú ochranu životného prostredia pod podmienkou, že takéto opatrenia sú v súlade so Zmluvou o Európskej únii.

¹¹⁷ Napríklad pre Slovenskú republiku je zásada spoločných pravidiel trestnoprávneho a správneho trestania s účinnosťou od 1. 7. 2016 zakotvená v § 195 písm. c) a d) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

hranica medzi závažným poškodením životného prostredia a inými negatívnymi činnosťami jednotlivca voči životnému prostrediu, to stanovuje príloha A (resp. aj príloha B) smernice o ŽP.

Odklon od kasačného princípu

Ako už bolo naznačené v úvode, ustanovenia § 195 písm. c) a d) v spojení s § 196 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok zaviedli pre konanie o správnych žalobách vo veciach správneho trestania, kam sankcie uložené podľa práva životného prostredia jednoznačne patria, zásadu „*ex offio*“ spoločnej aplikácie pravidiel trestnoprávneho a správneho trestania s notifikačnou povinnosťou.

Ak pominieме pochybnosti o neústavnosti takejto nepriamej novely¹¹⁸ takmer všetkých predpisov správneho práva,¹¹⁹ tak z citovaných ustanovení Správneho súdneho poriadku vyplýva, že pri preskume zákonnosti vecí správneho trestania slovenský správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby:

- ak ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku,¹²⁰ ktoré je potrebné použiť na správne trestanie (písmeno c/), alebo

¹¹⁸ Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov novelizácia právneho predpisu sa vykonáva formou priamej novelizácie. Nepriama novelizácia formou zmien alebo doplnení iného právneho predpisu ustanoveniami navrhovaného právneho predpisu bez uvedenia úplnej citácie jeho názvu v samostatnom článku je neprípustná.

¹¹⁹ Je nepochybné, že drvivá väčšina predpisov správneho práva má zmiešaný charakter nielen vo vzťahu k deleniu na procesnú a hmotnoprávnú úpravu, ale aj vo vzťahu špeciálnej úpravy a generálnej priestupkovej úpravy (viď zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch).

¹²⁰ Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok, ktorý prostredníctvom § 2 (základné zásady trestného konania) ustanovuje:

(1) Nikto nemôže byť stíhaný ako obvinený inak než zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanovuje tento zákon.

(2) Do základných práv a slobôd osôb v prípadoch dovolených zákonom možno zasahovať len v miere nevyhnutnej na dosiahnutie účelu trestného konania, pričom treba rešpektovať dôstojnosť osôb a ich súkromie.

(3) Ak tento zákon neustanovuje inak, pred začatím trestného stíhania alebo v prípravnom konaní o zasahoch do základných práv a slobôd podľa tohto zákona rozhoduje sudca pre prípravné konanie; sudca pre prípravné konanie rozhoduje aj v iných prípadoch ustanovených týmto zákonom.

(4) Každý, proti komu sa vedie trestné konanie, považuje sa za nevinného, kým súd nevysloví právoplatným odsudzujúcim rozsudkom jeho vinu.

(5) Prokurátor v trestnom konaní zastupuje štát. Ak tento zákon, medzinárodná zmluva vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (ďalej len „medzinárodná zmluva“) alebo rozhodnutie medzinárodnej organizácie, ktorým je Slovenská republika viazaná, neustanovuje inak, prokurátor je povinný stíhať všetky trestné činy, o ktorých sa dozvedel.

(6) Ak tento zákon neustanovuje inak, orgány činné v trestnom konaní a súdy konajú z úradnej povinnosti. Vážobné veci sú povinné vybavovať prednostne a urýchlene. Na obsah petícií zasahujúcich do plnenia týchto povinností orgány činné v trestnom konaní ani súd neprihliadajú.

(7) Každý má právo, aby jeho trestná vec bola spravodlivo a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom v jeho prítomnosti tak, aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom, ak tento zákon neustanovuje inak.

(8) Nikoho nemožno trestne stíhať za čin, za ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby. Táto zásada nevylučuje uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov v súlade so zákonom.

(9) Každý, proti komu sa vedie trestné konanie, má právo na obhajobu.

(10) Orgány činné v trestnom konaní postupujú tak, aby bol zistený skutkový stav veci, o ktorom nie sú dôvodné pochybnosti, a to v rozsahu nevyhnutnom na ich rozhodnutie. Dôkazy obstarávajú z úradnej povinnosti. Právo obstarávať dôkazy majú aj strany. Orgány činné v trestnom konaní s rovnakou starostlivosťou objasňujú okolnosti svedčiace proti obvinenému, ako aj okolnosti, ktoré svedčia v jeho prospech, a v oboch smeroch vykonávajú dôkazy tak, aby umožnili súdu spravodlivé rozhodnutie.

(11) Súd môže vykonať aj dôkazy, ktoré strany nenavrhli. Strany majú právo nimi navrhnutý dôkaz zabezpečiť.

(12) Orgány činné v trestnom konaní a súd hodnotia dôkazy získané zákonným spôsobom podľa svojho vnútorného presvedčenia založeného na starostlivom uvážení všetkých okolností prípadu jednotlivo i v ich súhrne nezávisle od toho, či ich obstaral súd, orgány činné v trestnom konaní alebo niektorá zo strán.

- ak ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona,¹²¹ ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania.

Hoci z prílohy k Správnemu súdnemu poriadku vyplýva jednoznačný záver, že jeho tvorcovia popri mnohej sekundárnej legislatíve Európskej únie opomenuli tiež na implementáciu smernice o ochrane ŽP,¹²² jej účinky smerom do slovenského právneho poriadku explicitne zabezpečuje článok 7 ods. 2 ústavy Slovenskej republiky.¹²³ Preto hore uvedené podmienky vyjadrené v písmenách c) a d) slovným spojením „*ktoré je potrebné použiť*“ je nutné vykladať s prihliadnutím na princíp lojality, pri ktorom sa nevytvára žiadny priestor na možné nerešpektovanie smernice o ochrane ŽP, poprípade princípov trestania z nej vyplývajúcich. Preto jedným z možných dôsledkov budúcej aplikácie ustanovenia § 195 S. s. p. bude aj postup podľa článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Pre slovenský správny súd potom z ustanovenia § 196 v spojení s § 491 ods. 1 S. s. p. jednoznačne „*ex offio*“ vyplýva povinnosť preverovať napadnuté rozhodnutie správneho orgánu, či akceptovalo tieto trestnoprávne zásady nielen v správnom konaní o uložení sankcie, ale aj pri samotnom vymeraní výšky sankcie (hoci mnohé predpisy správneho práva majú vlastné¹²⁴ hmotnoprávne zásady pre ukladanie sankcií).

Po zistení väd,¹²⁵ t. j. že pri správnom konaní a rozhodovaní v predmetnej veci konajúci správny orgán na tieto zásady neprihliadol, konajúci správny súd musí:

- informovať obi dve strany súdneho prieskumu o svojich zisteniach,
- vyzvať ich, aby sa v stanovenej lehote k nim vyjadrili.

Je nepochybné, že zákonodarcu týmito ustanoveniami pôvodnú a striktnu vymedzenú lehotu dvoch mesiacov prelamuje a dodatočne premiestňuje správny súd z pasívnej pozície s

⁽¹³⁾ Orgány činné v trestnom konaní a súd spolupracujú so záujmovými združeniami občanov a využívajú ich výchovné pôsobenie.

⁽¹⁴⁾ Strany sú si v konaní pred súdom rovné.

⁽¹⁵⁾ Trestné stíhanie pred súdom je možné len na základe návrhu alebo obžaloby podanej prokurátorom, ktorý v konaní pred súdom obžalobu alebo návrh zastupuje.

⁽¹⁶⁾ V trestnom konaní pred súdom rozhoduje senát, samosudca alebo sudca pre prípravné konanie. Predseda senátu, samosudca alebo sudca pre prípravné konanie rozhodujú sami, ak to zákon výslovne ustanovuje.

⁽¹⁷⁾ Trestné veci prejednáva súd verejne. Z hlavného pojednávania alebo verejného zasadnutia môže byť verejnosť vylúčená len v prípadoch ustanovených týmto zákonom. Rozsudok musí byť vždy vyhlásený verejne.

⁽¹⁸⁾ Konanie pred súdom je ústne, výnimky ustanovuje tento zákon. Dokazovanie riadi súd, ktorý však výsluch obžalovaného, svedkov, poškodeného a znalcov spravidla ponecháva stranám, najprv tej, ktorá dôkaz navrhla či obstarala.

⁽¹⁹⁾ Pri rozhodovaní na hlavnom pojednávaní, na verejnom zasadnutí alebo na neverejnom zasadnutí smie súd prihliadnuť len na tie dôkazy, ktoré boli v tomto konaní vykonané, ak zákon neustanovuje inak.

⁽²⁰⁾ Ak obvinený, jeho zákonný zástupca, podozrivá osoba, poškodený, zúčastnená osoba alebo svedok vyhlási, že neovláda jazyk, v ktorom sa konanie vedie, má právo na tlmočníka a prekladateľa.

¹²¹ Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon.

¹²² Už prvé poznatky s aplikáciou Správneho súdneho poriadku na najvyššom súde Slovenskej republiky vedú k záverom, že tvorcovia tohto procesného právneho predpisu opomenuli do neho zapracovať nielen Návratovu smernicu ale aj Schengenské nariadenie.

¹²³ Podľa článku 7 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

¹²⁴ Podľa § 91 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny pri určení výšky pokuty za iný správny delikt sa prihliadne na jeho závažnosť, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky vrátane vzniknutej ujmy, na rozsah a mieru hrozacej ujmy alebo ohrozenej spoločenskej hodnoty (§ 95) a na okolnosti, za ktorých bol spáchaný.

¹²⁵ Citované vyplýva z úpravy obsiahnutej v § 196 S. s. p.

kontradiktórnou právomocou (bremeno tvrdenia a dôkazné bremeno účastníkov)¹²⁶ do aktívnej pozície súdneho orgánu s inkvizíciou (vyšetrovacou) právomocou voči jednému z účastníkov, t.j. žalovanému správneho orgánu.

Tiež je nepochybné, že základné zásady konania pri ochrane životného prostredia sú najmä¹²⁷ upravené v Správnom poriadku,¹²⁸ ktorý prostredníctvom § 3 vyzdvihuje popri iných najmä zásadu súčinnosti. Uvedená zásada súčinnosti je v zmysle mnohých odborných komentárov¹²⁹ vymedzená ako pokyn zákonodarcu dať príležitosť osobám v správnom konaní, aby tieto mohli v konaní obhajovať svoje práva a záujmy účinne. V spojení s § 4 ods. 1 Správneho poriadku sa potom uvedená zásada modifikuje na zásadu aktívnej súčinnosti účastníkov konania a spolu so zásadou materiálnej pravdy (§ 3 ods. 4 Správneho poriadku) sa na účastníkov správneho konania prenáša dôkazné bremeno na podporu svojich tvrdení (§ 34 ods. 3), a to aj v prípade správnych konaní o priestupkoch, resp. iných správnych deliktach.

Takáto úprava „aktívneho vyvíňovania“ je však okamžitá v rozpore so základnou zásadou trestného konania zakotvenou v § 2 ods. 10 Trestného poriadku. Rovnako je nutné preskúmať prípustnosť aplikácie „formality“¹³⁰ v procese správneho trestania. Potom podklady z inej, napríklad pátracej, preverovacej alebo dozornej činnosti iných štátnych orgánov, ktoré získal konajúci správny orgán v rámci zákonného umožnenia je nutné starostlivo preverovať, či účastník tam napríklad v pozícii svedka pod tlakom povinnosti svedčiť sa sám nezačal sebaobviňovať.

Obdobne by sme mohli nájsť ďalšie rozpory medzi základnými pravidlami konania a základnými zásadami trestného konania.

Princípy trestania v životnom prostredí

Vráťme sa naspäť k cieľom sledovaným smernicou o ochrane ŽP, t. j. najmä zefektívniť ochranu životného prostredia sankčnými nástrojmi. Z jej textu vyplývajú nasledujúce princípy pre správne trestanie:

- *princíp jednotného trestania*: tento princíp vychádza zo zjednotenia skutkových podstat protiprávneho konania proti životnému prostrediu smernicou o ochrane ŽP pre teritórium Európskej únie na úrovni minimálnej vnútroštátnej harmonizácie, t. j. nie je v rozpore s týmto princípom také národné ustanovenie, ktoré by aj iné konania proti životnému prostrediu sankcionovalo. Spoločné skutkové podstaty vyvolávajú tlak aj na harmonizáciu pravidiel

¹²⁶ Okruh rozhodujúcich skutočností, ktorých sa týkajú povinnosti tvrdenia a označenia dôkazov na preukázanie tvrdení, je daný hypotézou hmotnoprávnej normy, ktorá upravuje sporný administratívny vzťah účastníkov správneho konania. Táto právna norma zásadne určuje tak rozsah dôkazného bremena (okruh skutočností, ktoré musia byť preukázané), ako aj nositeľa dôkazného bremena. Tak napríklad v konaní o nesplnení určitej povinnosti pri ochrane životného prostredia u žalobcu povinnosť bremena tvrdenia spočíva v tom, že alebo túto povinnosť splnil alebo sa inými právnymi skutočnosťami naplnili zákonné skutočnosti, pokiaľ v právnom poriadku boli prijaté, ktoré žalobcu oslobodzujú od splnenia uvedenej povinnosti. Na povinnosť tvrdenia nadväzuje povinnosť označiť dôkazy preukazujúce tvrdenie skutočnosti; žalobcu zatiaľčuje dôkazné bremeno preukázať svoju aktívnu činnosť alebo vznik uvedených zákonných skutočností. Pokiaľ sú tieto skutočnosti preukázané, žalobca uniesol tak bremeno tvrdenia, ako aj bremeno dôkazu. Žalovaný nie je procesným subjektom, ktorého by sa vyššie spomenuté procesné povinnosti netýkali; pokiaľ sa chce v súdnom prieskume úspešne brániť, musí hodnovernosť tvrdení žalobcu hodnoverne spochybníť a na svoje tvrdenie musí označiť dôkazy. Teória v tejto súvislosti hovorí o tzv. presúvaní dôkazného bremena. Ide tu o rozdelenie bremena tvrdenia a dôkazného bremena medzi účastníkov konania v závislosti na aktuálnom stave (priebehu) správneho konania a na tom, ako právna norma vymedzuje práva a povinnosti účastníkov hmotnoprávneho vzťahu.

¹²⁷ Väčšina správnych predpisov prijatých na ochranu životného prostredia pre konanie vo veciach ukladania sankcií odkazuje subsidiárne na Správny poriadok.

¹²⁸ Ide o zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

¹²⁹ Napríklad Košičiarová, S.: Komentár s novelou účinnou od 1. 1. 2004. Šamorín: Heuréka, 2004.

¹³⁰ Ustanovenie § 34 ods. 6 Správneho poriadku zakladá pravidlo, že skutočnosti všeobecne známe správneho orgánu z úradnej (t. j. nielen jeho) činnosti netreba dokazovať a preto sa stávajú hodnovernými bez možnosti ich spochybníť.

zist'ovania ich jednotlivých znakov, t.j. preverovania, či skutok spáchal zákonom vymedzený subjekt, či skutok je skutkom vymedzeným v príslušnom predpise Európskej únie, či skutok je konanie páchatel'a úmyselné alebo ide o hrubú nedbanlivosť a tiež či ide o závažné porušenie predpisov na ochranu životného prostredia,

- *princíp EÚ štandardu trestania*: tento princíp je vymedzený vzhľadom k povinnosti rešpektovať základné práva a dodržiavať zásady, ktoré boli najmä uznané v Charte základných práv Európskej únie. Slovo najmä nevylučuje ani možnosť aplikovať zásady, ktoré pre oblasť trestania vyvinul Súdny dvor Európskej únie. Z komentára k charte pre nosný článok 48¹³¹ vyplýva, že obsah tohto článku je rovnaký ako článok 6 ods. 2 a 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. V súlade s článkom 52 ods. 3 charty má toto právo rovnaký význam a rozsah pôsobnosti ako právo zaručené uvedeným Európskym dohovorom.
- *princíp ukladania sankcií*: sankcie za úmyselné skutky alebo skutky spáchané z hrubej nedbanlivosti, ktoré sú výslovne uvedené v smernici o ochrane ŽP sú ukladané orgánmi štátu tak, aby boli účinné, primerané a odstrašujúce. Požiadavka účinnosti uloženej sankcie si vyžaduje potom existenciu viacerých sankcií, ktorých odstupňované represívne účinky pôsobia na jednotlivcov v tom duchu, že nepáchajú spoločensky nebezpečné skutky proti životnému prostrediu. Naopak, požiadavka primeranosti sankcie je založená na ekvivalencii sankcie s porušením chráneného vzťahu, a členské štáty v procese uzákonenia sankcie na toto musia brať ohľad. Väčšinou sa spája, resp. zamieňa s účelom sankcie. Účelom sankcie a každého spôsobu trestania je predovšetkým ochrana spoločnosti pred porušovateľmi zákonných povinností, t. j. aj pred znehodnocovateľmi ochrany životného prostredia. Uvedená ochrana sa vo všeobecnosti uskutočňuje tak, že predovšetkým sankcia zabráňuje páchatel'ovi v konaní s porušujúcim trendom (odstrašuje ho od pokračovania), ale tiež pôsobí na páchatel'a výchovným spôsobom, t.j. objašňuje mu, prečo k porušovaniu predpisov ochrany by už viac nemalo dochádzať. Účelom trestu v žiadnom prípade nie je pôsobiť páchatel'ovi zbytočné utrpenie alebo ponížiť jeho ľudskú dôstojnosť. Ide predovšetkým o úspešnú prevýchovu a resocializáciu odsúdeného, ktorej výsledkom je opätovné úspešné zaradenie do normálneho života a jeho fungovania ako riadneho občana.

Taktiež požiadavka odstrašujúceho (deterenčného) pôsobenia sankcie sa spája s právomocou legislatívy.

- *princíp nižšieho stupňa zavinenia*: je nepochybné, že aj spoločensky nežiaduce činnosti proti ochrane životného prostredia budú sankciované ako priestupky, resp. delikty.

Uvedené princípy, ktoré vyplývajú zo smernice o ochrane ŽP nie sú samoúčelným, resp. módnym výkyvom úniovej legislatívy. Sú striktnou požiadavkou na zapracovanie (implementáciu a transpozíciu) do národných prostredí 28 členských štátov s tým, že aj národné sudy sa podieľajú v zmysle zásady úniovej lojality na „premietnutí“ najmä účinnosti, primeranosti a odstrašujúceho pôsobenia sankcie. Pre slovenské podmienky na dôsledné uplatnenie uvedených princípov správny súdnictvom aj pre oblasť ochrany životného prostredia nepochybne slúži ustanovenia § 198 ods. 1 a 2 S. s. p. s rubrikou sankčná moderácia.

Dá sa povedať, že v odseku 1¹³² zákonodarca najmä zakotvil pre správne súdnictvo možnosť ovplyvniť (negatívne) kombináciu účinnosti a primeranosti sankcie.

¹³¹ 1. Každý, kto je obvinený, sa považuje za nevinného, kým jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom.

² Každý, kto je obvinený, má zaručené právo na obhajobu.

¹³² Podľa § 198 ods. 1 S. s. p. správny súd môže na základe výsledkov ním vykonaného dokazovania na návrh žalobcu rozsudkom:

a) zmeniť druh alebo výšku sankcie, aj keď orgán verejnej správy pri jej uložení nevybočil zo zákonného rámca správnej úvahy, ak táto sankcia je neprimeraná povahe skutku alebo by mala pre žalobcu likvidačný charakter,

b) upustiť od uloženia sankcie, ak účel správneho trestania možno dosiahnuť aj samotným prejednaním veci.

Rozsah spoločensky nežiaducich činností

Samotný rozsah nežiaducich spoločenských činností v oblasti ochrany životného prostredia je daný najmä počtom úniových právnych predpisov vymenovaných v prílohe A smernice o ochrane ŽP, ktorá obsahuje zoznam 69 právnych predpisov Spoločenstva prijatých podľa Zmluvy o Európskom spoločenstve, ktorých porušenie predstavuje protiprávne konanie v zmysle článku 2 písm. a) bodu i) tejto smernice, a ďalej v prílohe B citovanej smernice, ktorá tiež obsahuje zoznam troch právnych predpisov Spoločenstva prijatých podľa zmluvy o Euratome, ktorých porušenie predstavuje protiprávne konanie v zmysle článku 2 písm. a) bodu ii) tejto smernice.

Už z početného vymedzenia jednotlivých zoznamov si čitateľ urobí predstavu o nerovnakom záujme jednotlivých spoločenstiev o ochranu životného prostredia (najmä toho, ktorého cieľom je šírenie rádioaktívneho žiarenia do životného prostredia). Iba na okraj si dovoľujem upozorniť, že obidva zoznamy obsahujú právne predpisy, ktoré sú zoradené v chronologickom poradí, t. j. od časovo najstarších právnych predpisov (v tom čase Európskeho hospodárskeho spoločenstva¹³³) až po poslednú, v numerickom poradí 69. smernicu z januára 2008.¹³⁴

Samotná štruktúra prílohy A je nielen veľmi početná ale aj rôznorodá. Môžeme ju rozdeliť do viacerých skupín podľa tej časti životného prostredia, ktoré je predmetom právnej ochrany.

Do ochrany *ovzdušia* zahŕňame najmä opatrenia prijaté:

- proti znečisťovaniu ovzdušia emisiami z motorových vozidiel, kvality benzínu a motorovej nafty,
- schvaľovaní typologie motorových vozidiel (Euro 5 a 6).

Do ochrany *vôd* patria najmä opatrenia prijaté:

- na zneškodňovanie odpadových olejov, na určovanie kvality vody na kúpanie a na pitnú vodu,
- pre vypúšťanie rôznych kvapalných chemických odpadov (As, Hg, Cd, Ni, amfibolový alebo chrizotilový azbest),
- na ochranu podzemných vôd,
- pre rekreačné plavidlá.

Do ochrany *pôdy* zahŕňame najmä opatrenia prijaté:

- proti znečisťovaniu pôdy splaškovými kalmi v poľnohospodárstve,
- riadenie obalového hospodárstva,
- proti nesprávnemu nakladaniu s odpadmi,

Do ochrany *flóry a fauny* zahŕňame najmä opatrenia prijaté:

- proti používaniu nebezpečných prípravkov na ochranu rastlín,
- ochrana voľne žijúceho vtáctva, živočíchov a rastlín, prirodzených biotopov,
- na obmedzené použitie geneticky modifikovaných mikro a organizmov a iné.

Vymedzenie pojmu životné prostredie

Ako vyplýva z uvedeného prehľadu, ochrana životného prostredia na úrovni úniových predpisov chráni nielen základné spektrum životného prostredia, ktoré je dané jeho primárnymi zložkami: vzduch (vrátane ozónovej vrstvy), voda (vrátane podzemnej) a pôda, ale sem ďalej vŕahuje aj krajinné prvky, ako sú krajina, biotop, voľne žijúce vtáctvo, živočíchy a rastliny. Na-

¹³³ Ako prvý predpis je uvedená smernica Rady 70/220/EHS z 20. marca 1970 o aproximácii právnych predpisov členských štátov o opatreniach proti znečisťovaniu ovzdušia emisiami z motorových vozidiel, ktorá bola publikovaná v Úradnom vestníku Európskych spoločenstiev dňa 6. 4. 1970 pod označením L 76 na str. 1.

¹³⁴ Ako zatiaľ posledný predpis je uvedená smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/1/ES z 15. januára 2008 o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia.

vyše v súvislosti s uvedeným sem pridáva ochrannú reguláciu pre motorové vozidlá a plavidlá vrátane ich palív, strojov a technologických celkov vrátane ich pracovných režimov a nakladania s nimi po dobe životnosti. Osobitná úprava sa venuje verejnej ochrane zdravia u pitnej vody a vody na kúpanie, obalov potravín a geneticky modifikovaných potravín.

Pokiaľ sa zamyslíme nad naznačeným prehľadom, je evidentné, že nielen slovenská ale aj hore uvedená právna regulácia v oblasti ochrany životného prostredia veľakrát nakladá s predmetom úpravy, t. j. so životným prostredím ako so všeobecným legislatívnym pojmom, ktorý po stránke terminologického obsahu a rozsahu nie je stále presne vymedzený. Obdobná situácia je aj pri vymedzení pojmu životné prostredie prostredníctvom Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia,¹³⁵ ktorý sa podľa miesta, kde bol prijatý, nazýva aj Aarhuský dohovor.¹³⁶

Márne by sme vymedzenie pojmu životné prostredie, ktorý je absolútnym jadrom Aarhuského dohovoru, hľadali v definičnom článku 2 Aarhuského dohovoru. Avšak určitou pomôckou je v tomto článku definícia pojmu „informácia o životnom prostredí“, ktorou sa rozumie akákoľvek informácia v materiálnej forme:

- a) o stave zložiek životného prostredia,¹³⁷
- b) o jeho chemicko-fyzikálnych činiteľoch, o politických, právnych alebo administratívnych opatreniach, ktoré môžu ovplyvniť zložky v rozsahu písmena a), a o ekonomických analýzach,¹³⁸
- c) o podmienkach života.¹³⁹

Už terminologické vymedzenie rozsahu informácie Aarhuským dohovorom pod písmenom b) je najmenej prekvapujúce, lebo nejde o tradične vnímané časti životného prostredia, ale o chemické, právo-politické a tiež ekonomické nástroje, u ktorých postačuje zistenie, že môžu negatívne pôsobiť proti doterajšej úrovni životného prostredia. Tento prekvapivý definičný reťazec uzatvára definícia informácie o životnom prostredí pod písmenom c), ktorá výslovne uvádza aj informácie týkajúce sa stavu zdravia a bezpečnosti obyvateľstva, o podmienkach života obyvateľstva, kultúrnych pamiatkach a sídelných štruktúrach.

Potom sa oprávnene natíska zatiaľ neriešená otázka, či hranice pojmu životného prostredia sa posúvajú až k ochrane verejného zdravia vrátane bezpečnosti jednotlivca pri jednotlivých druhoch dopravy vrátane riešenia mimoriadnych dopravných udalostí (t.j. dopravných alebo priemyselných havárií – napríklad Seveso), poprípade pracovno-právnych podmienok, a k tomu sa priráta mimoriadna úroveň ochrany kultúrnych pamiatok spolu so sídelnými štruktúrami, ak môžu byť ovplyvnené stavom zložiek, činiteľov, opatrení, či analýz uvedených hore pod písmenami a) a b).

¹³⁵ Oznámením Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky, ktoré bolo v Zbierke zákonov Slovenskej republiky publikované pod č. 43/2006 Z. z., uvedené ministerstvo oznámilo, že dňa 25. júna 1998 bol v Aarhuse prijatý uvedený dohovor.

¹³⁶ V zmysle ustálenej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (najmä bod 30. rozsudku sp.zn. C-240/09 z 8. marca 2011) bol Aarhuský dohovor vyhlásený ako nedeliteľná súčasť únieového poriadku.

¹³⁷ Ide výslovne o prvky, ako sú ovzdušie a atmosféra, voda, pôda, krajina, krajinné a prírodné prostredie, biologická rôznorodosť a jej zložky vrátane geneticky modifikovaných organizmov a vzájomných vzťahov týchto zložiek.

¹³⁸ Sem patria podľa Aarhuského dohovoru látky, energia, hluk a žiarenie, a činnostiach a opatreniach vrátane administratívnych opatrení, dohôd v oblasti životného prostredia, politik, právnych predpisov, plánov a programov, ktoré ovplyvňujú alebo by mohli ovplyvniť zložky životného prostredia v rozsahu písmena a) a analýzy prínosov a nákladov a iných ekonomických analýz a odhadov používaných v rozhodovacom procese o životnom prostredí.

¹³⁹ Konkrétne o stave zdravia a bezpečnosti obyvateľstva, podmienkach života obyvateľstva, kultúrnych pamiatkach a sídelných štruktúrach v rozsahu, v akom sú alebo môžu byť ovplyvnené stavom zložiek životného prostredia alebo prostredníctvom týchto zložiek činiteľmi, činnosťami alebo opatreniami uvedenými v písmene b).

Problémy s vymedzením protiprávnosti

Základným prvkom správania jednotlivca, ktoré sa má trestať, je označenie tohto správania za spoločensky nežiaduce, čo vždy v demokratických štátnych systémoch vyúsťuje v zmysle zásady „*nulla poena sine lege*“ vo vytvorení zoznamu činností zákonom zakázaných. Aj smernica o ochrane ŽP takto pristupuje k vymedzeniu zoznamu zakázaných činností, ktoré v článku 2 písm. a) označuje za protiprávne.

Samotný právny termín protiprávnej činnosti chápe ako nerešpektovanie dotknutých¹⁴⁰ únieových právnych predpisov týkajúcich sa ochrany životného prostredia, ktorá činnosť má za následok ich porušenie. Pokiaľ pomineme prvé dve odrážky zakotvené v uvedenom písmene a), tak posledná odrážka je prinajmenej zaujímavá tým, že do pojmu protiprávnosti sa „nevťahuje“ iba porušenie únieových predpisov ale aj porušenie vnútroštátnych právnych predpisov v nasledujúcom hierarchickom členení:

- zákon,
- správny predpis či
- rozhodnutie príslušného orgánu.

Opätovne, ak pomineme otázky spojené na tejto úrovni s aplikáciou slovenských zákonov, resp. s jeho vykonávacími predpismi, tak skutočne veľmi zaujímavú skupinu tvoria s prihliadnutím na zmes únieových právnych predpisov sústredených v prílohe A rozhodnutia orgánov verejnej správy životného prostredia, kam je potrebné pre podmienky Slovenskej republiky zaradiť aj územnoplánovacie dokumenty s neprehliadnuteľným vplyvom na ochranu životného prostredia,¹⁴¹ územné rozhodnutia vrátane rozhodnutí o chránenej časti krajiny¹⁴² alebo stavebné uzávery,¹⁴³ rozhodnutia STK o emisnej kvalite motora,¹⁴⁴ popri prípade aj vyhlášky kompetentných ministerstiev o vymedzení pásma NATURA 2000.

Na tomto mieste si dovoľím zdôrazniť, že najmä začlenenie rozhodnutia o emisnej kontrole spaľovacích motorov do skupiny rozhodnutí, ktoré majú spĺňať zákonné kritériá rozhodnutí na ochranu životného prostredia, je pre právnikov tak povediac zvláštne. Ale rozvoj spoločnosti, a to najmä po technickej stránke, je skutočne veľmi búrlivý, a preto je nutné tento rozširujúci pohľad na správne trestanie v oblasti životného prostredia nutné prijať.

Záver

Príspevok má za snahu predložiť niektoré úvahy o osobitnej forme realizácie práva, ktorú označuje ako správne trestanie v oblasti životného prostredia, a najmä porušenia právnych

¹⁴⁰ Uvedený pojem nebol zvolený náhodne, lebo popri priamo vymenovaných právnych predpisoch prijatých podľa Zmluvy o Európskom spoločenstve (príloha A) a právnych predpisov prijatých podľa Zmluvy o Euratóme (príloha B) sem patria aj vnútroštátne právne akty, prostredníctvom ktorých sa vykonávajú uvedené právne predpisy Spoločenstva.

¹⁴¹ V zmysle § 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) územným plánovaním sa sústavne a komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určujú sa jeho zásady, navrhuje sa vecná a časová koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja.

¹⁴² Podľa § 39c ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. rozhodnutím o chránenej časti krajiny sa ustanovujú jej hranice, zakazujú alebo obmedzujú určité činnosti z dôvodov ochrany verejného záujmu 1 i) a určujú sa podmienky jej ochrany, najmä ktoré činnosti v území nemožno vykonávať a ktoré činnosti možno vykonávať iba pri splnení určených podmienok.

¹⁴³ Podľa § 39d ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. rozhodnutím o stavebnej uzávère sa vymedzuje územie, v ktorom sa dočasne zakazuje alebo obmedzuje stavebná činnosť, najmä ak by mohla sťažiť alebo znemožniť budúce využívanie územia alebo jeho organizáciu podľa pripravovaného územného plánu.

¹⁴⁴ Na konanie v týchto technických kontrolách sa aplikuje v zmysle § 110 zákona č. 725/2004 Z. z. o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov najmä Správny poriadok, resp. zákon o priestupkoch.

predpisov, ktoré slúžia na jeho ochranu. Na prvom mieste začal vo všeobecnej rovine opisom niektorých mimoriadnych udalostí vo vývoji súčasnej postmodernej spoločnosti v globalizujúcom svete, ktorý má silne negatívny vplyv na zachovanie doterajšej úrovne životného prostredia.

V príspevku uvedené tak úniové predpisy ako aj niektoré slovenské právne predpisy zatiaľ naznačujú mnohé právne problémy pri ich aplikácii (najmä otázka formálneho alebo aj materiálneho vymedzenia pojmov sankcia, priestupok a správny delikt), ktoré bude musieť tak administratívna ako aj súdna prax začať riešiť. V danej oblasti zatiaľ z objektívnych časových dôvodov neexistuje ustálená vnútroštátna judikatúra, ktorá by napomohla sa účastníkom správneho trestania sa zorientovať v právnych úpravách, resp. začala naplňovať zásadu legitímneho očakávania, ktorá je imanentnou súčasťou inštitútu právnej istoty.

Preto zatiaľ bude treba čerpať z judikatúry európskych súdov, a to najmä Európskeho súdu pre ľudské práva.

Literatúra

KOŠIČIAROVÁ, S.: Komentár s novelou účinnou od 1. 1. 2004. Šamorín : Heuréka, 2004, 355 s., ISBN 978-80-89122-85-1

Ostatné zdroje

internetová stránka <http://korzar.sme.sk/c/4554503/pripomenuli-si-environmentalnu-katastrofu-tankera-prestige.html#ixzz4JUAAWFT6>

rámcové rozhodnutie Rady 2005/667 na posilnenie trestnoprávneho rámca pre vynútiteľnosť práva proti znečisťovaniu mora z lodí

rozsudok Európskeho súdneho dvora sp. zn. C-440/05 z 23. októbra 2007 vo veci Komisia Európskych spoločenstiev proti Rade Európskej únie a spol.

smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/99/ES z 19. novembra 2008 o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva.

Kontaktné údaje autora:

Ing. JUDr. Miroslav Gavalec, PhD.

Najvyšší súd Slovenskej republiky

Župné námestie č. 13

814 90 Bratislava

miroslav.gavalec@nsud.sk

ZÁSADY UKLADANIA SANKCIÍ

JUDr. Zuzana Hamul'áková, PhD.

Kľúčové slová: sankcia – Trestný zákon – správny delikt – zásada – kritérium vymierania sankcie – analógia

Resumé: Článok porovnáva vybrané základné zásady ukladania sankcií podľa trestného práva a správneho práva trestného, pričom na základe vzájomnej komparácie autorka analyzuje možnosť použitia trestnoprávných zásad ukladania trestov v oblasti správneho trestania. Autorka sa zameriava na kritériá vymierania sankcie s cieľom ich formulácie pre možný budúci kódex správneho trestania.

Úvod

Súčasná právna úprava správnych deliktov je zakotvená v mnohých právnych predpisoch a absentuje jej kodifikácia (čistočnú kodifikáciu možno zaznamenať len pri priestupkoch), preto je jej v súčasnosti vyčítaná nekoncepcnosť, neprehľadnosť a nejednotnosť základov administratívneho postihu vrátane základných zásad (princípov) ukladania sankcií.

Je nepochybné, že význam základných princípov trestania vzrastá s neexistenciou dobrej, ucelenej, dostatočne podrobnej právnej úpravy administratívnej zodpovednosti. Správne orgány a správne súdy najmä v posledných rokoch stále častejšie využívajú pri rozhodovaní vo veciach správnych deliktov analógiu práva, pričom sa dovolávajú princípov právneho odvetvia a všeobecných právnych princípov. Tiež pod vplyvom výkladu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd Európskym súdom pre ľudské práva sa stále častejšie objavujú judikátorne riešenia odkazujúce na všeobecné princípy trestania podložené argumentáciou, že trestanie (rozhodovanie o vine a treste) je v zásade rovnaké, má rovnakú podstatu a charakter bez ohľadu na to, či má trestnú právomoc súd alebo správny orgán.¹⁴⁵ Správne orgány a správne súdy pritom často postupujú na základe analogického použitia inštitútov a zásad trestného práva. Použitím analógie sa rozumie subsumpcia prípadu pod zákonné ustanovenie, ktoré upravuje prípad iný, subsumovanému prípadu podobný (*analógia legis*) alebo sa prípad posúdi podľa všeobecných právnych princípov (*analógia iuris*). Na prípustnosť použitia analógie, resp. jej rozsahu v oblasti verejného práva existujú rôzne názory. Všeobecne je vylúčená analógia v odvetviach verejného práva, pokiaľ by sa ňou zhoršovalo postavenie jednotlivca. V trestnom práve aj v správnom práve trestnom sa uplatňuje zákaz analógie v neprospech páchatel'a (napr. otázky, ktoré správne delikty a ochranné opatrenia možno za správny delikt uložiť a za akých podmienok).¹⁴⁶ V správnom práve, ktoré je odvetvím verejného práva, je možnosť analógie ojedinelá a iba vtedy, ak to zákon výslovne pripúšťa.¹⁴⁷ Využitie metódy analógie je limitované podmienkou, že zákon danú otázku neupravuje, je to na prospech účastníka konania a nie je to v rozpore s verejným záujmom.¹⁴⁸

Je však otázne, v akých prípadoch a do akej miery možno pri rozhodovaní o správnych deliktoch použiť všeobecné princípy trestania a či a kde sú limity použitia pravidiel, resp. zásad trestného práva a či možno v prípadnej budúcej kodifikovanej úprave správneho trestania použiť aj pravidlá ukladania sankcií a kritériá vymierania sankcie z oblasti trestného práva. Na zodpovedanie tejto otázky je potrebné v prvom rade zdefinovať z oblasti trestného práva účel

¹⁴⁵ Napríklad rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 23. novembra 2011, sp. zn. 6Sžf/15/2011, 6Sžf/56-129/2011

¹⁴⁶ Prášková, H.: Základy zodpovednosti za správny delikt. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 22, 37.

¹⁴⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 19. mája 2010, sp. zn. 2 Sžo 251/2009.

¹⁴⁸ Kukliš, L.: Správne trestanie v judikatúre NS SR (súčasný vývoj). In: Trellová, L. Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike, zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 327 – 336.

trestania a trestov a zásady ich ukladania. (Autorka sa zameria na analýzu zásad trestného práva hmotného, vyjadrených v ustanoveniach § 34 a nasl. Trestného zákona.¹⁴⁹)

Účel sankcie

Základným účelom trestného práva hmotného je ochrana významných spoločenských vzťahov (práva a oprávnené záujmy fyzických osôb a právnických osôb, záujmy spoločnosti, ústavné zriadenie Slovenskej republiky) pred trestnými činmi. Takto vymedzený účel vyplýva z pojmu a predmetu slovenského trestného práva aj napriek tomu, že platný Trestný zákon upustil od vymedzenia účelu Trestného zákona vo svojich ustanoveniach. Základnými prostriedkami na dosiahnutie predmetného účelu sú hrozby trestami, ukladanie a výkon trestov a ochranných opatrení. Účelom trestného práva nie je len represia (ujma, ktorú je pachateľ za spáchaný trestný čin povinný strpieť), ale aj hrozba touto sankciou. Hrozba trestnou sankciou, ukladanie a výkon trestných sankcií majú pôsobiť preventívne. Trestné právo je charakterizované aj princípom jednoty represie a prevencie.¹⁵⁰

Uplatňovanie zodpovednosti za správne delikty je súčasťou výkonu verejnej správy. Kým hlavným poslaním trestného práva, najmä trestného súdnictva je rozhodovanie o vine a treste za trestné činy, *verejná správa* riadi a spravuje verejné záležitosti, čo zahŕňa mnoho rozmanitých činností. Aj keď trestanie nie je vlastne verejnej správe, nie je jej prirodzenou a originálnou funkciou, stalo sa uplatňovanie zodpovednosti za správne delikty významným nástrojom slúžiacim k naplňovaniu základných úloh verejnej správy. Poskytuje mocenskú ochranu riadnemu, plynulému a nerušenému fungovaniu verejnej správy. Z hľadiska účelu trestného práva a správneho práva trestného však spravidla nie je medzi nimi videný žiadny podstatný rozdiel, lebo oba súbory právnych noriem poskytujú v najširšom zmysle ochranu verejného poriadku.

Spoločným atribútom trestného činu a správneho deliktu je, že v oboch prípadoch ide o protispoločenské činy. Pre obe kategórie protispoločenských činov je ďalej vhodné, že k zodpovednosti za trestný čin a priestupok sa vyžaduje zavinenie konajúceho, jeho pričetnosť a dosiahnutie predpísaného veku. Oba typy protispoločenského konania musia byť tiež ako trestný čin, resp. ako správny delikt označené v zákone, teda nie v právnom predpise nižšej právnej sily. Na rozdiel od trestných činov, ktoré sú kodifikované v jednom zákone s charakterom kódexu – v Trestnom zákone, právna úprava správnych deliktov je roztrieštená v mnohých právnych predpisoch (o čiastočnej kodifikácii možno hovoriť len v prípade priestupkov) a rozdiel je tiež v subjekte príslušnom na prejednanie správnych deliktov – správne orgány a trestných činov – súdy. Trestné činy sa od správnych deliktov líšia predovšetkým v materiálnom znaku v *stupni spoločenskej nebezpečnosti*.¹⁵² Trestný čin by mal byť typovo závažnejší než správny delikt. Je tu potrebné vziať do úvahy to, že určitý stupeň závažnosti pre spoločnosť je materiálnym znakom (korektívom) trestného činu (prečinu), aj správneho deliktu. Čin, ktorému chýba materiálny znak (korektív) trestného činu (prečinu), môže byť takej povahy, ktorá vôbec nezodpovedá nebezpečenstvu pre spoločnosť a potom nemôže byť ani správny deliktom. Na druhej strane sa však môže vyznačovať istým stupňom nebezpečnosti pre spoločnosť, ktorý síce pre trestný čin nestačí, ale spĺňa znaky správneho deliktu.¹⁵³ Rozdiely medzi správnym deliktom a trestným činom sú aj v kvalitatívne odlišných *právnych následkoch* spojených so spáchaním toho ktorého deliktu. Spáchanie trestného činu má spravidla za následok trestnú sankciu (trest, ochranné opatrenie), škála sankcií za správne delikty je užšia a sankcie sú miernejšie. Trest je vždy právnym následkom spáchaného trestného činu, je opatrenie štátneho donútenia, ktoré je v

¹⁴⁹ Zákon č. 300/2005 Z. z.

¹⁵⁰ Ivor, J. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : IURA EDITION, 2006, s. 23.

¹⁵¹ Prášková, H.: Základy zodpovednosti za správni delikty. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 5, 17.

¹⁵² Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Praha : ASPI, 2003, s. 81, 82.

¹⁵³ Solnař, V. – Fenyk, J. – Čisářová, D.: Základy trestní odpovědnosti: podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha : Orac, 2003, 2004, s. 59, 60.

trestnom konaní ukladané príslušnými súdmi v mene štátu páchatel'ovi trestného činu. Správna sankcia je nepriaznivý následok stanovený pre narušiteľa právnej povinnosti, ktoré sú spojené so vznikom administratívnej zodpovednosti.¹⁵⁴ Väčšia závažnosť (sociálna škodlivosť) trestného činu vyžaduje použitie prísnejšej a účinnejšej sankcie, ktorou možno odstrašiť potenciálneho páchatel'a od zámeru spáchať trestný čin, a ktorou možno v prípade spáchania trestného činu vyvolať satisfakciu poškodeného a verejnosti. Najprísnejšie sankcie, ako je trest odňatia slobody či zákaz pobytu a podobne, by mali byť vyhradené len trestnému právu. Správna sankcia by mala byť skôr „pripomenutím nutnosti dodržiavať právo“ alebo „dôrazným správnym príkazom“. Typickou správnou sankciou by mala byť peňažná pokuta (v posledných rokoch sa škála správnych sankcií rozšírila¹⁵⁵), ktorej výška je však v niektorých prípadoch prísnejšia ako v Trestnom zákone.¹⁵⁶ Rozdiel je tiež v následkoch odsúdenia – sociálne etické odsúdenie deliktu, (t. j. jeho morálna odsúdeniahodnosť), je príznačné len pre trestné činy, správne delikty sú často vnímané skôr ako eticky neutrálne, ich spáchanie nie je odsudzované ako morálne závadné, nevyvolávajú taký pokles sociálnej prestíže ako trestné činy, ktoré sa navyše zapisujú do registra trestov.

Účelom trestu je predovšetkým

- a) chrániť spoločnosť pred páchatel'mi trestných činov – tak, že má páchatel'om zabráňovať v ďalšej trestnej činnosti a že ich má výchovne ovplyvniť, aby viedli poriadny život, (ochranná funkcia trestu),
- b) zabrániť páchatel'ovi v páchaní ďalšej trestnej činnosti – to znamená, prinútiť ho k rešpektovaniu zákonov, pričom súčasne vytvoriť vo vedomí páchatel'a dostatočné psychické zábrany pôsobiace proti ďalšej potencionálnej trestnej činnosti a odradiť ho od nej, (represívna funkcia trestu),
- c) vychovať páchatel'a, aby viedol riadny život – trestné právo používa rôzne prostriedky, ktoré sledujú výchovné ciele (napr. upustenie od potrestania), (individuálna prevencia)
- d) pôsobiť výchovne aj na ostatných členov spoločnosti (generálna prevencia).¹⁵⁷

Uvedené atribúty účelu trestu by mala spĺňať aj správna sankcia, preto je možné z nich vychádzať v rámci ďalšej analýzy a porovnania zásad a kritérií ukladania trestov a správnych sankcií.

Zásady a kritériá ukladania sankcií

Na naplnenie uvedených účelov trestu súd pri ukladaní trestov rešpektuje určité základné zásady, ktoré sú smerodajné pri ukladaní trestu a určovaní jeho výmery. Zásady vyplývajú z ústavy, medzinárodných dohovorov, ktorými je Slovenská republika viazaná a z Trestného zákona, kde sú vyjadrené najmä v § 34. Mnohé z týchto zásad, resp. ich aplikácia vyplýva pre správne orgány v rámci správneho trestania z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) a z európskych dokumentov odporúčajúcej povahy (Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy) – zásada nulla poena sine lege, zásada ne bis in idem, zásada spravodlivosti a primeranosti trestu, takže pri ich aplikácii nie je nevyhnutné použiť analógiu z trestného práva. Avšak pre možnú inšpiráciu pre budúci kódex správneho trestania v rámci tvorby a aplikácii kritérií vymieravania sankcie budem väčšiu pozornosť venovať zásade spravodlivosti trestu a zásade úmernosti sankcie spáchanému trestnému činu. S podstatou týchto zásad ešte súvisí zásada humánosti trestu, ktorá síce nemá vyjadrenie v Trestnom zákone, ale

¹⁵⁴ Bandžak, J.: Podmínky pro ukládání sankcí. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha : Policejní akademie ČR v Praze, 2014, s. 10.

¹⁵⁵ Napríklad zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 8/2008 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov umožňujú uložiť právnickej osobe vyššie alebo porovnateľne vysoké pokuty ako Trestný zákon.

¹⁵⁶ Musil, J.: Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In: O veřejné správě. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica I. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2010, s. 59, 60.

¹⁵⁷ Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Praha : ASPI, 2003, s. 271 – 273.

vyplýva z Dohovoru a z ústavy. Humánnosť trestu sa prejavuje tak, že bol zrušený trest smrti a Trestný zákon zaviedol aj určité alternatívy nepodmienečného trestu odňatia slobody (napr. trest domáceho väzenia). Mohlo by sa zdať, že zásada humánnosti trestu nehrá pri uplatňovaní administratívnej zodpovednosti rolu, pretože správne orgány nedisponujú právomocou ukladať tresty spojené s obmedzením ľudskej slobody, napriek tomu však má táto zásada svoje miesto aj v oblasti správneho trestania. Vyplýva z nej požiadavka postaviť pred hrozbu správneho trestu len tie protiprávne konania, pri ktorých je to nevyhnutné s ohľadom na potrebu dodržiavania verejnoprávných povinností a ochranu verejnej správy, a požiadavka vytvorenia takého systému správnych trestov, ktorý bude primeraný účelu správneho trestania.¹⁵⁸ Súvis s touto zásadou má napr. inštitút upustenia od potrestania alebo prihliadanie k osobe a pomerom páchateľa, ktorých analýze sa venujem nižšie.

Predpokladom žiaduceho pozitívneho pôsobenia trestu tak v smere generálnej prevencie, ako aj v smere individuálnej prevencie, je jeho spravodlivosť. *Spravodlivosť trestu (zásada spravodlivosti trestu)* je určená už jeho cieľom. Dôvodom trestania je ochrana spoločnosti pred trestnými činmi. Aby bol trest spravodlivý, nesmie byť ani prísnejší, ani miernejší, ako je nutné k ochrane spoločnosti pred trestnými činmi. Primeranosť trestu nebezpečnosti trestného činu je zárukou toho, aby sa nespôsobilá pri odvracaní nebezpečenstva hroziaceho spoločnosti väčšia škoda, ktorá hrozila, aj zárukou toho, aby trest bol dostatočne prísny a mohol splniť svoju ochrannú funkciu.¹⁵⁹ Spravodlivosť trestu sa vzťahuje na jednotlivé atribúty trestu. Za primárnu možno považovať spravodlivosť vo vzťahu k závažnosti konkrétneho spáchaného trestného činu. Trestný zákon pri konkrétnych trestných činoch ustanovuje trestnú sadzbu, v rámci ktorej možno uložiť trest. Spravodlivosť trestu voči páchateľovi je ďalej konkretizovaná vzťahom páchateľa k trestnému činu, mierou jeho narušenia, možnosťou jeho resocializácie, jeho doterajším životom, zdravotným stavom, a podobne. Ak je trestným činom poškodená fyzická osoba alebo právnická osoba, spravodlivosť trestu treba konkretizovať aj so zreteľom na poškodeného – spravodlivý je trest, ktorý umožňuje nahradiť škodu v plnom rozsahu. So spravodlivosťou trestu úzko súvisí *zásada úmernosti sankcie spáchanému trestnému činu*, podľa ktorej by trest nemal byť nikdy prísnejší, ako to vyžaduje závažnosť spáchaného trestného činu. Úmernosť trestu k spáchanému trestnému činu má nepochybny význam aj pre dosiahnutie účelu trestu. Nemožno súhlasiť s názorom, že čím prísnejší trest, tým účinnejšia je ochrana spoločnosti. Úmernosť trestu závažnosti činu je v Trestnom zákone vyjadrená tak, že trest sa môže pohybovať v určitom rozmedzí, sú stanovené určité hranice, medzi ktorými je široké rozpätie.¹⁶⁰

Na naplnenie zásady spravodlivosti, primeranosti a individualizácie nielen trestu, ale aj správnej sankcie slúžia jednotlivé kritériá, ktoré súdy, ako aj správne orgány zohľadňujú (by mali zohľadniť) pri určovaní druhu a výmery trestu, resp. správnej sankcie. Kým v správnom práve nachádzame dané kritériá upravené len v zákone o priestupkoch¹⁶¹ a pri iných správnych deliktoch ucelená úprava absentuje, základné pravidlá pre určenie druhu trestu a jeho výmery sú uvedené v § 34 ods. 4 a 5 Trestného zákona a súd pri ukladaní trestu a určovaní jeho druhu a výmery prihliadne aj na konkrétne okolnosti, ktoré sú uvedené v tomto ustanovení. Napriek formálnemu ponímaniu trestného činu sú tresty určené svojimi sadzbami a práve v rámci týchto rozpätí súd ukladá trest s prihliadnutím na spôsob spáchania trestného činu a jeho následok, zavinenie, pohnútku, príťažujúce a poľahčujúce okolnosti, ako aj na osobu páchateľa, jeho osobné pomery, ale aj možnosti jeho nápravy.

¹⁵⁸ Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 48

¹⁵⁹ Tamtiež s. 274.

¹⁶⁰ Ivor, J. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : IURA EDITION, 2006, s. 404.

¹⁶¹ § 12 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch: „Pri určení druhu sankcie a jej výmery sa prihliadne na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, z ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchateľa, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní.“

Niektoré *spôsoby spáchania* trestného činu sú vyjadrené vo všeobecných pojmoch Trestného zákona v § 122 ods. 2 až 9 Trestného zákona. Niektoré zo spôsobov spáchania trestného činu sú dokonca kvalifikačnými znakmi (§ 138 Trestného zákona - závažnejší spôsob konania). Pri určovaní druhu trestu a jeho výmery sa však má prihliadnuť na konkrétny spôsob spáchania trestného činu (napr. či sa prejavoval chladnou vypočítavosťou, bol dôsledkom precízneho plánovania, alebo bol extrémne brutálny; alebo presne naopak, spôsob spáchania trestného činu bol skôr neprofesionálny, s mnohými chybami, neprejavoval známky brutality a podobne), ako aj na jeho konkrétny následok, ktorý je z hľadiska naplnenia znakov skutkovej podstaty trestného činu definovaný priamo v príslušnej skutkovej podstate trestného činu, ale pri jeho zhodnotení podľa § 34 ods. 4 je nevyhnutné rozlišovať každý jeden konkrétny následok a mieru, ktorou porušuje alebo ohrozuje chránený záujem (napr. či ublíženie na zdraví s dobou liečenia dvadsať dní je sprevádzané prudkými bolesťami, alebo nie).¹⁶²

Spôsob spáchania správneho deliktu a jeho *následok* býva častým kritériom na vymieranie sankcie aj pri správnych deliktoch, pričom v tomto prípade správny orgán pri spôsobe spáchania správneho deliktu prihliada na to, či páchatel' spáchal správny delikt konaním alebo opomenutím, prípadne či bol správny delikt spáchaný na mieste verejne prístupnom alebo či použil páchatel' k spáchaniu deliktu technické prostriedky a v prípade posudzovania následkov správneho deliktu skúma správny orgán, či bol objekt správneho deliktu len ohrozený alebo aj porušený a ak bol porušený, či ide o poruchu prechodnú „odstrániteľnú“ alebo trvalú „neodstrániteľnú“, aká je výška škody a podobne.¹⁶³

Pri spáchaní trestného činu a priestupku sa skúma aj kritérium *zavinenie* a *pohnútka*, pričom správny orgán skúma *mieru zavinenia* (úmyselné zavinenie je závažnejšie ako nedbanlivostné, priamy úmysel je závažnejší ako nepriamy, vedomá nedbanlivosť býva spravidla závažnejšia ako nevedomá, pričom miera zavinenia môže byť ovplyvnená okolnosťami, za ktorých bol priestupok spáchaný) a *pohnútku* (motív – vnútorný podnet páchatel'a, ktorý o viedol k spáchaniu priestupku, napr. ziskuchtivosť, nepriateľstvo, závisť, keď spravidla pôjde o priťažujúcu okolnosť).¹⁶⁴

Polahčujúce a priťažujúce okolnosti sú typickým inštitútom trestného práva a sú taxatívne vymedzené v § 36 a § 37 Trestného zákona. Význam polahčujúcich a priťažujúcich okolností spočíva v tom, súd je povinný pri ukladaní trestov a ich výmery prihliadnuť na ich pomer mieru závažnosti. Ak prevažuje pomer polahčujúcich okolností, znižuje sa horná hranica zákonom ustanovenej trestnej sadzby o jednu tretinu. Ak prevažuje pomer priťažujúcich okolností, zvyšuje sa dolná hranica zákonom ustanovenej trestnej sadzby o jednu tretinu. Pre dosiahnutie účelu správnej sankcie z pohľadu naplnenia zásady spravodlivosti a primeranosti je podľa môjho názoru možné použiť toto kritérium aj pre účely kodifikovanej úpravy správneho trestania. Polahčujúcou okolnosťou by mohlo byť spáchanie správneho deliktu páchatel'om vo veku blízkom veku mladistvých alebo vo vyššom veku, spáchanie správneho deliktu pod tlakom odkázanosti, podriadenosti alebo pod vplyvom hrozby alebo nátlaku alebo ak páchatel' správneho deliktu sám oznámi správny delikt správnomu orgánu a zároveň napomáha a poskytuje potrebnú súčinnosť pri jeho objasňovaní, dobrovoľne a bez zbytočného odkladu nahradí spôsobenú škodu alebo prispeje k jej odstráneniu, alebo prípad excessu okolností vylučujúcich protiprávnosť (krajná núdza, nutná obrana a podobne...). Priťažujúcou okolnosťou môže byť skutočnosť, ak páchatel' spáchal viac správnych deliktov, ak páchatel' spáchal správny delikt tak, že zneužil svoje zamestnanie, povolanie, funkciu alebo postavenie alebo za živeľnej pohromy alebo inej mimoriadnej udalosti, v prípade recidívy, to znamená pri opakovanom spáchaní správneho deliktu po nadobudnutí

¹⁶² Burda, E. a kol.: Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár. I diel. 1 vydanie. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 286.

¹⁶³ Bandžak, J.: Podmínky pro ukládání sankcí. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha : Policejní akademie ČR v Praze, 2014, s. 15.

¹⁶⁴ Tamtiež, s. 15.

právoplatnosti predchádzajúceho rozhodnutia o uložení sankcie za správny delikt; správny orgán môže podľa povahy predchádzajúceho rozhodnutia na túto okolnosť neprihliadať. Po vzore trestného práva by recidíva nemala byť braná ako obligatórna, ale ako fakultatívna príťažujúca okolnosť, aby sa tým posilnilo naplnenie zásady individualizácie sankcie. Výpočet poľahčujúcich a priťažujúcich okolností by podľa môjho názoru mal byť demonštratívny, s cieľom možnosti prihliadnutia aj k iným okolnostiam, pokiaľ to v jednotlivých prípadoch bude potrebné. Tak ako v trestnoprávnej úprave, na okolnosť, ktorá je zákonným znakom skutkovej podstaty správneho deliktu, nemožno prihliadnuť ako na poľahčujúcu okolnosť alebo priťažujúcu okolnosť.

Ďalším kritériom v Trestnom zákone sa hodnotí *osoba páchatela, jeho pomery* a možnosť jeho nápravy, a to najmä preto, aby trest, ktorý je páchatelovi ukladaný, odrážal v sebe najmä jeho minulosť z hľadiska jeho postoja k dodržiavaniu jednotlivých spoločenských noriem, jeho povinností, ale najmä jeho vývoj z hľadiska páchania trestnej činnosti. Dôležité je skúmať aj pomery páchatela, a to v celom spektre pôsobenia tejto osoby v minulosti, pretože len tak je možné zabezpečiť, aby trest bol uložený spravodlivo. Dôležité je pri ukladaní trestu poznať rodinné a osobné pomery páchatela, ale aj jeho majetkové pomery, zdravotný stav, ako aj jeho postavenie v rodine najmä s ohľadom na jeho starostlivosť vo vzťahu k ostatným členom jeho rodiny. Napriek formálnemu ponímaniu trestného činu je hodnotenie osoby páchatela a jeho pomerov veľmi významné pri ukladaní trestu, pretože práve na základe správneho hodnotenia páchatela a overenia jeho pomerov je možné splniť cieľ individuálnej prevencie. Hodnotenie osoby páchatela a jeho pomerov má v trestnom práve veľký význam pri používaní alternatívnych trestov. Nie každému páchatelovi trestného činu je potrebné uložiť trest odňatia slobody, ale ak to zákon umožňuje, je možné mu uložiť aj trest, ktorý bude spĺňať kritériá individuálnej prevencie bez toho, aby každý páchatel trestného činu musel skončiť vo výkone trestu odňatia slobody.¹⁶⁵ Toto kritérium je obsiahnuté aj v relatívne novom zákone o trestnej zodpovednosti právnických osôb,¹⁶⁶ podľa ktorého súd pri určovaní druhu trestu a jeho výmery prihliada na povahu a závažnosť trestného činu, na pomery právnickej osoby vrátane jej doterajšej činnosti a na jej majetkové pomery, pričom prihliadne aj na to, či právnická osoba vykonáva činnosť vo verejnom záujme, ktorá má strategický význam pre národné hospodárstvo, obranu alebo bezpečnosť. Osoba páchatela je jedným z kritérií vymierania sankcie aj v zákone o priestupkoch, v rámci ktorého správny orgán skúma najmä postoj páchatela k spáchanému priestupku, jeho osobné vlastnosti, vek, recidívu alebo ide o prvý priestupok. Výraz „pomery páchatela“ možno pri právnickej osobe a fyzickej osobe podnikateľovi subsumovať najmä na jej majetkové pomery, pri fyzických osobách sa prihliada tiež na pomery osobné, sociálne alebo rodinné.

V oblasti iných správnych deliktov je vzhľadom na ich nejednotnú úpravu ustanovenie pomerov, najmä majetkových pomerov skôr ojedinelé. V súdnej judikatúre posledných rokov možno zaznamenať stúpajúci trend práve kritéria majetkových pomerov delikventa, ako jednej z kľúčových otázok pre hodnotenie, či je sankcia (najmä pokuta) zjavne neprimeraná, resp. má pre zodpovednú osobu likvidačný charakter. Význam kritéria majetkových pomerov zodpovednej osoby je zdôrazňovaný predovšetkým v súvislosti s dodržiavaním zásady proporcionality.

S otázkou majetkových pomerov delikventa sa s pomerne väčšou intenzitou zaoberali súdy v Českej republike. Prelomovým v tejto otázke bol judikát - nález Ústavného súdu Českej republiky (ďalej len „Ústavný súd ČR“),¹⁶⁷ podľa ktorého má byť minimálna výšky pokuty určená tak, aby umožňovala aspoň do určitej miery zohľadniť majetkové a osobné pomery delikventa. Na základe tohto nálezu prihliadajú súdy v Českej republike pri preskúmaní rozhodnutí orgánu verejnej správy o pokutách za správne delikty aj na osobné a majetkové pomery toho, komu sa

¹⁶⁵ Burda, E. a kol.: Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár. I diel. 1. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 286.

¹⁶⁶ § 11 ods. 1 zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁶⁷ Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 3/02 zo dňa 13. augusta 2002.

pokuta uložila, bez ohľadu na to, či predmetné kritérium zákon uvádza.¹⁶⁸ Ústavný súd ČR v danom prípade aplikoval zásadu materiálnej rovnosti, podľa ktorej je potrebné nielen nakladať rovnako s rovnakými situáciami, ale tiež odlišne so situáciami odlišnými. Súd fakticky uznal nerovný dopad úplne rovnakých pokút na rozdielnych páchatel'ov z hľadiska nerozlišovania ich majetkovej situácie. Ďalej konštatoval, že vzniknutá faktická sociálna nerovnosť je takej intenzity, že zakladá zásah do základných práv a slobôd a je teda nerovnosťou v ústavnoprávnom zmysle.¹⁶⁹

V ďalšom náleze¹⁷⁰ Ústavný súd ČR judikoval, že nechápe rovnosť ako absolútnu, ale ako relatívnu (a navyše akcesorickú vo vzťahu k iným základným právam a slobodám). S pojmom relatívnej rovnosti úzko súvisí pojem primeranosti zásahu do základných práv. Z charakteru pokuty ako majetkovej sankcie nutne vyplýva, že ak má byť individualizovaná a primeraná, musí reflektovať aj majetkové pomery potrestaného. Rovnaká výška pokuty uložená majetnému sa bude javiť ako smiešna a neúčinná, kým v prípade postihu nemajetného môže pôsobiť drakonicky a likvidačne. Nie je teda porušením princípu relatívnej rovnosti, keď dvom osobám v rôznych situáciách bude uložená pokuta v rôznej výške, aj keď by jediným rozdielom ich situácie mali byť práve rozdielne majetkové pomery. Z uvedeného nálezu vyplýva, že elementárnou súčasťou individualizácie výšky pokuty musí byť zohľadnenie majetkových pomerov páchatel'a, aby bol dosiahnutý účel trestu.¹⁷¹

Uvedené rozhodnutia však trpia jedným závažným deficitom – pretože súdy sa vo svojej rozhodovacej praxi nezaoberali účtovnými aspektmi likvidačnej pokuty. V trestnom práve sa pri fyzických osobách zohľadňuje čistý mesačný príjem páchatel'a a pri právnických osobách má byť smerodajné citované ustanovenie § 11 ods. 1 zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V praxi sa najbližšie k účtovným pojmom priblížil Najvyšší správny súd Českej republiky (ďalej len „NSS“) v rozsudku č.j. 4 Ads 133/2011 – 183 z 23. marca 2012, v ktorom operoval so ziskami sankcionovaného subjektu z minulých rokov a konštatoval, že uloženie pokuty vo výške niekoľkonásobku zisku v posledných rokoch je možné považovať za likvidačnú pokutu. Proti tomuto záveru však niektorí autori vzniesli niekoľko zásadných pripomienok; NSS sa jednak vyčíta, že sa v tomto rozsudku nezaoberal vzťahom medzi vlastným kapitálom a ziskom (ktorý mohol pochádzať práve z protiprávnej činnosti). Druhým problémom je potom pojem zisk; všeobecná definícia tohto pojmu je rozdiel medzi výnosmi a nákladmi. V tejto súvislosti možno však odkázať na prvorepublikovú judikatúru NSS, ktorá definovala zisk nie iba ako kladný rozdiel medzi nákladmi a výnosmi, ale ako výnosy z protiprávnej činnosti, ktoré umožňujú podnikateľovi pokračovať v jeho porušovaní.¹⁷²

Za prelomový vo vzťahu k viacerým podstatným aspektom majetkových pomerov páchatel'a a likvidačných pokút v oblasti správneho trestania možno považovať uznesenie NSS,¹⁷³ v ktorom sa jednak potvrdila *povinnosť prihliadať na majetkové pomery delikventa* a to aj v prípadoch, keď príslušný zákon osobné a majetkové pomery páchatel'a v taxatívnom zozname hľadísk rozhodných pre určenie výšky pokuty neuvádza, poukazujúc pri tom na to, že toto hľadisko pre výšku sankcie je súčasťou trestného a priestupkového práva a teda súd má za to, že ak sú pomery páchatel'a povinným kritériom pri ukladaní pokuty pri priestupkoch, tým skôr by to tak malo

¹⁶⁸ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 329.

¹⁶⁹ Kühn, Z.: Primerenosť správnych sankcií vo vzťahu k majetkovým poměrům delikventa. In: Vanduchová, M. – Horák, J.: Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narodeninám. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 343.

¹⁷⁰ Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS 38/02 zo dňa 9. marca 2004.

¹⁷¹ Viac pozri Kiselyová, Z.: Právo na spravodlivé rozhodnutie z pohľadu majetkových pomerov páchatel'a v rámci správneho trestania právnických osôb. In: Právo na spravodlivý proces a správne trestanie. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 90 – 99.

¹⁷² Švásta, P.: Niekoľik poznámek k možnosti ukládat likvidační pokuty právnickým osobám. In: <http://www.epravo.cz/top/clanky/nekolik-poznamek-k-moznosti-ukladat-likvidacni-pokuty-pravnickym-oseb-bam-87225.html> videné dňa 30.8.2016

¹⁷³ Uznesenie NSS č. j. 1 As 9/2008 – 133 zo dňa 20. apríla 2010.

byť u iných správnych deliktov, ktoré obvykle počítajú s podstatne vyššími sankciami. Zároveň súd potvrdil, že pomery páchatel'a sú skutočností, ktoré sú na strane páchatel'a dané v čase rozhodovania súdu o treste, nie v čase spáchania činu. Zásada individualizácie trestu z hľadiska pomeroz páchatel'a je v plnej miere premietnutá v úprave ukladania peňažného trestu podľa § 57 ods. 1 Trestného zákona: „*Pri ukladaní peňažného trestu súd prihliadne na osobné a majetkové pomery páchatel'a. Peňažný trest neuloží, ak je zrejme, že ho odsúdený nebude schopný zaplatiť.*“

Súd v danom uznesení modifikoval *definíciu likvidačnej pokuty* ako sankciu, ktorá môže zapríčiniť buď koniec podnikateľskej činnosti delikventa alebo elimináciu podnikateľskej činnosti delikventa pre ďalšiu podnikateľskú činnosť, nasledovne: „sankcia, ktorá je neprimeraná osobným a majetkovým pomerom páchatel'a deliktu do tej miery, že je *spôsobilá mu sama o sebe privodiť platobnú neschopnosť alebo ho donútiť ukončiť podnikateľskú činnosť, alebo sa v dôsledku takejto pokuty môže stať na dlhú dobu v podstate jediným zmyslom jeho podnikateľskej činnosti splácania tejto pokuty a zároveň je tu reálne riziko, že sa páchatel', prípadne i jeho rodina (ak ide o podnikajúcu fyzickú osobu) na základe tejto pokuty dostanú do existenčných problémov.*“

Súd zároveň stanovil, akým spôsobom bude správny orgán v prípade potreby osobné a majetkové pomery páchatel'a v konaní o inom správnom delikte zisťovať. Súd priznal, že právomoci správneho orgánu na zisťovanie osobných a majetkových pomerov účastníka konania o inom správnom delikte sú do určitej miery obmedzené, hoci sa vo všeobecnej rovine podstatne nelíšia od právomocí správneho orgánu v konaní o priestupku a s určitými výnimkami ani od právomocí súdu v konaní trestnom. Je preto potrebné na jednej strane vychádzať z toho, že povinnosť správneho orgánu zistiť všetky rozhodné okolnosti svedčiace v prospech aj v neprospech toho, ktorému má byť z úradnej moci uložená povinnosť (§ 32 ods. 1 správneho poriadku¹⁷⁴), sa vzťahuje aj na zisťovanie osobných a majetkových pomerov účastníka konania, ak je to nevyhnutné na určenie výšky pokuty za iný správny delikt. Na druhej strane však nemožno opomenúť ani dôkazné bremeno účastníka konania, ktoré aj v konaní o inom správnom delikte nesie, pokiaľ ide o preukázanie jeho vlastných tvrdení (§ 34 ods. 3 správneho poriadku). Vo všeobecnosti tak možno zhrnúť, že v týchto prípadoch správny orgán vychádza pri zisťovaní osobných a majetkových pomerov z údajov doložených samotným účastníkom konania, prípadne z tých, ktoré vyplynuli z doterajšieho priebehu správneho konania alebo ktoré si zadováži samostatne bez súčinnosti s účastníkom konania. Ak nemožno takto získať presné informácie o stave majetku účastníka konania a o jeho príjmoch, je správny orgán oprávnený stanoviť je v nevyhnutnom rozsahu odhadom. V tomto prípade sa však vychádza z českej právnej úpravy,¹⁷⁵ podľa ktorej môžu byť príjmy páchatel'a, jeho majetok a výnosy z neho, ako aj iné podklady pre určenie výšky dennej sadzby peňažného trestu stanovené odhadom súdu. V slovenskom Trestnom zákone však zákonodarcu s touto možnosťou nepočíta.

Napokon možno citované uznesenie NSS považovať za prelomové aj preto, lebo súd prvýkrát stanovil za mimoriadnych okolností prípustné *výnimky zo zákazu likvidačného charakteru pokút* ukladaných za iné správne delikty právnickým osobám. Platí pre prípady:

- obzvlášť závažných správnych deliktov spáchaných právnickými osobami,
- alebo v prípade recidívy = v situácii, keď sa právnická osoba závažných správnych deliktov dopúšťa opakovane a predchádzajúce miernejšie sankcie sa ukázali ako neúčinné,
- alebo v prípadoch, kedy samotná právnická osoba bola fakticky založená za účelom vykonávania protiprávnej činnosti, a je tu tak veľmi silný verejný záujem na tom, aby táto právnická osoba v danom odbore činnosti už nepôsobilá, a zároveň podľa príslušnej právnej úpravy nie je možné za daný správny delikt uložiť právnickej osobe trest zákazu činnosti či iný trest s podobným účinkom.

¹⁷⁴ Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

¹⁷⁵ § 68 ods. 4 zákona č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník.

Za úplne výnimočných okolností by bolo nutné pripustiť uloženie likvidačnej pokuty aj podnikajúcej fyzickej osobe, a to práve v situácii, kedy požadovaný účel trestu už nemôže byť dosiahnutý miernejšími pokutami a zároveň nie je možné voliť na tento účel iný druh sankcie. Súd teda dospel k záveru, že aj likvidačná výška pokuty môže za týchto výnimočných okolností zodpovedať zásade proporcionality, z ktorej vychádzal Ústavný súd ČR vo vyššie spomenutých nálezochoch, a byť teda v súlade s ústavným poriadkom.

Stanovenie podmienok na výnimku pripustenia likvidačnej pokuty pri správnych deliktloch právnických osôb možno vnímať ako pozitívny krok pri zohľadňovaní kritéria majetkových pomerov pri vymieravaní sankcie, avšak v tomto smere možno zaznamenať kritiku formulácie tretej podmienky, pretože aj právnická osoba, založená za účelom výkonu zákonom povolennej činnosti, môže v priebehu svojej existencie zmeniť svoju činnosť tak, že všetku alebo časť svojej podnikateľskej činnosti bude vykonávať v rozpore so zákonom. Vychádzajúc z § 12 ods. 1 zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého súd uloží trest zrušenia právnickej osoby, ktorá má sídlo v Slovenskej republike, ak jej činnosť bola úplne alebo prevažne využívaná na páchanie trestnej činnosti, možno dospieť k záveru, že tretiu podmienku pre uloženie likvidačnej pokuty bude možné interpretovať aj tak, že sa použije na prípady, keď právnická osoba postupom času (napr. v kontexte zmeny svojej vlastníckej štruktúry) zmenila svoj predmet podnikania tak, že je vykonávaný nie v súlade s platným právom, ale jej faktickým predmetom podnikateľskej činnosti je protiprávna činnosť.¹⁷⁶

Jedným zo spomínaných účelov trestu je aj vychovať páchateľa, aby viedol riadny život – trestné právo používa rôzne prostriedky, ktoré sledujú výchovné ciele, ako je napr. upustenie od potrestania. Trestné zákonodarstvu už dlhšiu dobu rozvíja formy alternatívnych trestov, ako aj rôzne alternatívy potrestania. Bolo by podľa môjho názoru vhodné uvážiť, či by niektoré alternatívy mali platiť aj oblasti správneho trestania. V súčasnej dobe absencie jednotnej úpravy správneho trestania neexistuje univerzálna možnosť upustenia od potrestania, a nie sú ustanovené ani jednotné podmienky uplatnenia tohto inštitútu. Zatiaľ kým vo veciach priestupkov môže podľa § 90 zákona o priestupkoch vláda Slovenskej republiky udeľovať amnestiu uznesením, ktoré sa vyhlasuje v Zbierke zákonov a na návrh potrestaného môže byť podľa § 92 zákona o priestupkoch upustené od výkonu zvyšku zákazu činnosť, uloženého ako sankciu za priestupok, pri iných sankciách za priestupok a pri iných správnych deliktloch takáto možnosť nie je. Vychádzajúc z tézy, že účelom trestania by nemalo byť potrestať za každú cenu, je podľa môjho názoru v súvislosti s úpravou systémov sankcií nevyhnutné upraviť aj možnosť správneho orgánu *ex lege* upustiť od správneho trestania, resp. *upustenia od uloženia sankcie za správny delikt*. To znamená, že správny orgán síce vysloví vinu páchateľa za správny delikt, ale za určených podmienok (napríklad pri menej závažných deliktloch, keď zo strany páchateľa dôjde k bezprostrednému odstráneniu alebo nahradeniu škody, teda v prípadoch, keď samo prejednanie správneho deliktu je vzhľadom na povahu deliktu postačujúce), by mohol od uloženia sankcie upustiť. S touto možnosťou ráta aj nový Správny súdny poriadok, ktorý v rámci sankčnej moderácie umožňuje správemu súdu na základe výsledkov ním vykonaného dokazovania na návrh žalobcu rozsudkom upustiť od uloženia sankcie, ak účel správneho trestania možno dosiahnuť aj samotným prejednaním veci. Jedným z predpokladov upustenia od potrestania však je skutočnosť, že by takto mohol rozhodnúť aj orgán verejnej správy. V tomto smere je teda otázne uplatnenie sankčnej moderácie vo vzťahu k upusteniu od uloženia sankcie, kdeže podľa Správneho súdneho poriadku tak správny súd môže urobiť len tak, ako mohol podľa osobitného predpisu rozhodnúť orgán verejnej správy. Vo väčšine predpisov upravujúcich správne delikty však možnosť upustenia od potrestania, resp. uloženia sankcie upravená nie je.

¹⁷⁶ Švásta, P.: Několik poznámek k možnosti ukládat likvidační pokuty právnickým osobám. In: <http://www.epravo.cz/top/clanky/nekolik-poznamek-k-moznosti-ukladat-likvidacni-pokuty-pravnickym-osobam-87225.html> videné dňa 30.8.2016.

¹⁷⁷ Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.

Záver

Účel trestu v trestnom práve a jeho funkcií (ochranná, represívna, individuálna a generálna prevencia) je podobný ako účel a funkcie správnej sankcie, avšak väčšia závažnosť trestného činu vyžaduje použitie prisnejšej sankcie, ako v oblasti správnych deliktov. V poslednom období sa tento rozdiel však v niektorých prípadoch stiera, (najmä hornými hranicami pokút, nedostatočnou škálou sankcií, nemožnosťou upustenia od potrestania), čo je odzrkadlením chýbajúcej jednotnej úpravy správnych deliktov, ktorá by obsahovala základné hmotnoprávne a procesnoprávne inštitúty správneho práva trestného. Na naplnenie účelu trestu stanovuje zákonodarca v Trestnom zákone základné zásady ukladania sankcií, ktorých použitie v oblasti správneho trestania potvrdzuje aj vnútroštátna aj medzinárodná judikatúra a ich použitie pri vyvodzovaní zodpovednosti za správne delikty vyplýva pre správne orgány aj z európskych dokumentov rôznej právnej sily. Príspevok venoval pozornosť najmä zásade spravodlivosti a primeranosti trestu (správnej sankcie), k uplatneniu ktorých slúžia vhodne konštruované kritériá, na základe ktorých príslušný orgán verejnej moci určí druh a výmeru trestu (správnej sankcie). Zákonodarca stanovuje tak v prípade trestných činov, ako aj správnych deliktov určité rozmedzie/sadzby, v ktorých rozpätí sa príslušné kritériá majú aplikovať a naplniť tak spravodlivosť, primeranosť a individualizáciu trestu i správnej sankcie, a tým aj ich účel. Kým v trestnom práve nachádzame jednotnú úpravu daných kritérií v Trestnom zákone, v správnom práve obsahuje zákon o priestupkoch výpočet kritérií, na ktoré je správny orgán povinný prihliadať pri ukladaní sankcie. Pri iných správnych deliktoch však všeobecná úprava absentuje a jednotlivé kritériá sú rozptýlené v množstve právnych predpisoch upravujúcich skutkové podstaty správnych deliktov a správne orgány postrádajú určité základné vodidlo poukazujúce na to, ktoré kritériá sa majú pri ukladaní sankcie hodnotiť. Pri absencii právnej úpravy je jednou z možností inšpirovať sa zákonom o priestupkoch či Trestným zákonom a teda aj všeobecnými zásadami trestania.

Z analyzovaných kritérií vymedzených v Trestnom zákone možno dospieť k záveru, že mimo kritérií, ktoré sú aj v súčasnosti totožné v oboch právnych odvetviach (ako spôsob spáchania deliktu, následok, miera zavinenia či pohnútko¹⁷⁸) je možné v prípade budúcej právnej úpravy (kódexu) správneho trestania prebrať niektoré poľahčujúce a priťažujúce okolnosti, recidívu, ako aj inštitút upustenia od potrestania. Trend judikatúry posledných rokov ukazuje, že bude potrebné upraviť a vziať do úvahy pri určovaní sankcie aj kritérium pomerov páchateľa (osobné a majetkové pomery). Na základe analyzovaných záverov z judikatúry však vyplýva, že toto kritérium v praxi nebude ľahko uplatniteľné, a to najmä z pohľadu zisťovania majetkových pomerov právnických osôb – v daných prípadoch pôjde podľa môjho názoru o nielen časovo náročnú činnosť, ale aj o kritérium, ktoré môže byť zo strany delikventov zneužívané. Napriek tomu sa domnievam, že by toto kritérium malo byť súčasťou budúcej úpravy správneho trestania, ale len ako tzv. druhotný (sekundárny) korektív, ktorý by mal zabrániť udeľovaniu likvidačných sankcií. Tam, kde zákon s pomermi páchateľa ako so zvláštnym kritériom pre stanovenie výšky pokuty nepočíta, by mala informácia o majetkových pomeroch páchateľa pôsobiť ako „záchranná brzda“, teda spomínaný korektív, ktorý sa uplatní skôr výnimočne, a to až vo chvíli, keď hrozí natoľko vysoká pokuta, že by mohla mať pre páchateľa správneho deliktu z ústavného hľadiska nepripustný likvidačný charakter. Výmera sankcie by mala teda prednostne vychádzať za spáchaného správneho deliktu, z miery ním spôsobenej protiprávnosti; k majetkovým pomeroch páchateľa je žiaduce prihliadať až sekundárne. Zároveň bude z môjho pohľadu *de lege ferenda* potrebné určiť formou zákona alebo vykonávacieho predpisu alebo metodického pokynu základné zásady (pravidlá) spôsobu a rozsahu zisťovania majetkových pomerov zodpovedných osôb správnym orgánom, ktoré budú zahŕňať aj účtovné aspekty likvidačnej pokuty. V USA existujú rôzne tzv. *sentencing guidelines* pre ukladanie peňažného trestu právnickým osobám.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Pri správnych deliktoch posudzovaných na základe zavinenia.

¹⁷⁹ Lorko, J. – Mezei, M.: Trestná zodpovednosť právnických osôb – sankčné nóvum v trestnej politike. In: ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE, Tomus XXXIV, 2/2015, v tlači.

Z uvedeného vyplýva, že postup vyvodenia základných zásad a kritérií ukladania sankcií z trestného práva pre oblasť správneho trestania je možný, ale je komplikovaný. Správny orgán sa v súvislosti s aplikáciou týchto inštitútov nachádza v neľahkej situácii, nakoľko musí okrem trestnoprávných kritérií použiť a poznať aj kritériá v jednotlivých predpisoch upravujúcich správne delikty a kritériá stanovené judikatúrou. Preto sa domnievam, že z hľadiska právnej istoty bude potrebné v prípadnom kódexe upraviť základné najčastejšie sa vyskytujúce kritériá vymierania sankcie a to demonštratívny spôsobom, aby uložená sankcia zodpovedala okolnostiam konkrétneho prípadu. Taxatívne vymedzený zoznam kritérií nepovažujem za správne a reálne riešenie z pohľadu zhodnotenia osobitostí konkrétnych prípadov spáchaných správnych deliktov.

Literatúra

BANDŽAK, J.: Podmínky pro ukládání sankcí. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha : Policejní akademie ČR v Praze, 2014, s. 7 – 18, ISBN 978-80-7251-408

BURDA, E. a kol.: Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár. I diel. 1 vydanie. Praha : C. H. Beck, 2010, 1 130 s., ISBN 978-80-7400-324-0

IVOR, J. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : IURA EDITION, 2006, 530 s., ISBN 80-8078-099-4

KISELYOVÁ, Z.: Právo na spravodlivé rozhodnutie z pohľadu majetkových pomerov páchatel'a v rámci správneho trestania právnických osôb. In: Právo na spravodlivý proces a správne trestanie. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 90 – 99, ISBN 978-83-7490-843-6

KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012, 556 s., ISBN 978-80-8078-519-2

KUKLIŠ, L.: Správne trestanie v judikatúre NS SR (súčasný vývoj). In: TRELLOVÁ, L.: Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, 400 s., s. 327 – 336, ISBN 978-80-7160-339-9

KÜHN, Z.: Přiměřenost správních sankcí ve vztahu k majetkovým poměrům delikventa. In: VANDUCHOVÁ, M. – HORÁK, J.: Na křižovatkách práva. Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám. Praha : C. H. Beck, 2011, 537 s., s. 337 – 349, ISBN 978-80-7400-388-2

ŁORKO, J. – MEZEI, M.: Trestná zodpovednosť právnických osôb – sankčné nóvum v trestnej politike. In: ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE, Tomus XXXIV, 2/2015, v tlači

MUSIL, J.: Teoretická a ústavní východiska správního trestání. In: O veřejné správě. Acta Universitatis Carolinae - Iuridica 1. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2010, 284 s., ISBN 978-80-246-1788-6

NOVOTNÝ, O. a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Praha : ASPI, 2003, 435 s., ISBN 80-86395-73-1

PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, 446 s., ISBN 978-80-7400-456-8

SOLNAŘ, V. – FENYK, J. – CÍSAŘOVÁ, D.: Základy trestní odpovědnosti: podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha : Orac, 2003, 2004, 455 s., ISBN 80-86199-74-6

ŠVÁSTA, P.: Několik poznámek k možnosti ukládat likvidační pokuty právnickým osobám. In: <http://www.epravo.cz/top/clanky/nekolik-poznamek-k-moznosti-ukladat-likvidacni-pokuty-pravnickym-osobam-87225.html> videné dňa 30.8.2016

nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 3/02, zo dňa 13. augusta 2002

nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS 38/02 zo dňa 9. marca 2004

uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. j. 1 As 9/2008 – 133 zo dňa 20. apríla 2010

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Zuzana Hamuláková, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava 1

Slovenská republika

zuzana.hamulakova@flaw.uniba.sk

NULLUM CRIMEN SINE LEGE CERTA – OPOMÍNANÝ PRINCÍP SPRÁVNEHO TRESTANIA?¹⁸⁰

JUDr. Matej Horvat, PhD.

Kľúčové slová: princíp viazanosti právnym poriadkom – princíp legality – princípy správneho trestania – *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, *nullum crimen sine lege certa* – princíp právnej istoty – zvyšková klauzula

Resumé: Príspevok sa venuje jednému z princípov, ktoré radíme pod princípy *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, a to konkrétne jeho verzii *nullum crimen sine lege certa*, t. j. nemožno trestať bez jednoznačného zákona; tzv. zákaz neurčitosti. Sleduje najmä legislatívnu prax, ktorá by osobitne mala dbať na tento princíp pri tvorbe právnych predpisov upravujúcich skutkové podstaty správnych deliktov. Príspevok je zameraný na viaceré príklady *de lege lata*, keď v právnych predpisoch tento princíp nie je dodržaný, ďalej na tzv. zvyškové klauzuly a napokon význam tohto princípu pri súdnom preskume rozhodnutí správnych orgánov podľa Správneho súdneho poriadku. Záverom uvádza návrhy *de lege ferenda*, ktorých cieľom je naplniť zmysel princípu *nullum crimen sine lege certa*.

Úvodné poznámky

Princípy správneho trestania predstavujú v ostatnom období aktuálnu tému, ktorej sa venuje pozornosť zo strany právnej teórie, ale aj právnej praxe. Možno si povšimnúť, že právna prax tieto princípy využíva v čoraz väčšej miere. Dôvodom je najmä tá skutočnosť, že jednotlivé princípy spájané so správnym trestaním¹⁸¹ sú zdôrazňované najmä judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (SR) v rámci súdneho preskumu rozhodnutí správnych orgánov.¹⁸² Domnievam sa, že ako pravdivé sa ukáže tvrdenie, že ich význam sa v nasledovnom období ešte zvýši.

Dôvodom tohto tvrdenia je najmä skutočnosť, že naďalej v oblasti správneho trestania nemožno hovoriť o koncepcnej legislatívnej práci zo strany zákonodarcu. Možno si povšimnúť, že zákonodarca v mnohých právnych predpisoch spadajúcich pod oblasť verejnej správy upravuje správne delikty.¹⁸³ Problematickou je najmä tá skutočnosť, že v podstate rezignuje na zjednotenie právnej úpravy v oblasti všeobecných podmienok vyvodzovania zodpovednosti

¹⁸⁰ Príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0136/15 „Právna úprava správneho trestania“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

¹⁸¹ S. Košičiarová sumarizuje, že k týmto princípom treba zaraďovať nasledovné princípy (práva): *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, zákaz retroaktivity, *ne bis in idem*, povinnosť správneho orgánu prihliadať na sankciu uloženú iným správnym orgánom, konanie v primeranej lehote, ukončenie konania o správnom delikte rozhodnutím, špeciálne princípy vymedzené rezolúciou Výboru ministrov Rady Európy (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k aktom správnych orgánov. K procesnoprávnym princípom (právam) zaraďuje: byť oboznámený s obvinením, dostatočný čas na prípravu obhajoby, oboznámenie sa s obsahom dôkazov, vyjadriť sa ku každej veci pred vydaním rozhodnutia, odôvodnenie rozhodnutia. Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 323, 324 a 347.

¹⁸² Pozri napríklad 6 Sžo 252/2008, 6 Sžo 173/2009, 8 Sžo 139/2008, 6 Sžo 34/2007 in Babiaková, E. – Hajdinová, J. (eds.): Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 80 a nasl.

¹⁸³ V článku pod pojmom správny delikt budem mať zásadne na mysli správne delikty iné než priestupky, pokiaľ priamo z textu nebude vyplývať inak. Pod týmito inými správnymi deliktami mám potom osobitne na mysli správne delikty právnických osôb, správne delikty fyzických osôb postihovaných bez ohľadu na zavinenie (podnikajúcich fyzických osôb) a tzv. iné správne delikty fyzických osôb. Priestupkom sa v zásade nebudem venovať najmä z toho dôvodu, že pri nich existuje čiastočná kodifikácia, kde PriesZ zásadne kodifikuje všeobecnú časť hmotnoprávnej úpravy priestupkov a aj následný procesnoprávny postup vykonávateľov verejnej správy.

(všeobecná hmotnoprávna časť; tzv. základy administratívnoprávnej zodpovednosti), ako aj procesnoprávneho postupu správnych orgánov pri vyvodzovaní tejto zodpovednosti (procesnoprávna časť). Dôsledkom je najmä to, že vykonávatelia verejnej správy sa často stretávajú s neúplnou právnou úpravou, kde musia v rámci aplikačného rozhodovacieho procesu využívať subsidiárne¹⁸⁴ (aj) viaceré právne predpisy.¹⁸⁵ Negatívne sa to prejavuje v tom, že mnohé rozhodnutia správnych orgánov v oblasti správneho trestania sú neskôr zrušené v rámci súdneho preskumu pre procesné nedostatky.

Na druhej strane však nemožno „viniť“ len zákonodarcu. Aj vo verejnej správe by malo dôjsť k „pozdvihnutiu sebedomia“,¹⁸⁶ a to v tom slova zmysle, aby sa jednotliví zamestnanci pri správnych konaniach nebáli využívať vo väčšej miere teleologický výklad právnych noriem súladný s Ústavou SR (ústavne konformný výklad) na úkor výkladu gramatického,¹⁸⁷ a to najmä v prípade, ak sú k dispozícii viaceré možné výklady právneho predpisu.¹⁸⁸

V rámci svojho príspevku sa chcem osobitne venovať najzákladnejšiemu princípu (nielen) správneho trestania - princípu viazanosti verejnej správy právom, ktorý sa v oblasti správneho trestania vyskytuje v podobe princípov *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege*.¹⁸⁹

¹⁸⁴ Všeobecným procesnoprávnym predpisom pre oblasť aplikácie práva v oblasti verejnej správy je SpP. Ako vyplýva z § 1 ods. 1 tohto predpisu, použije sa všade tam, kde v oblasti verejnej správy sa rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach, pokiaľ osobitný predpis neustanoví inak. Z toho potom vyplývajú štyri možné kombinácie vzťahu SpP a osobitného predpisu: výlučné použitie všeobecného predpisu o správnom konaní; použitie osobitného procesného predpisu so subsidiárnym (podporným) použitím všeobecného predpisu o správnom konaní; na konanie podľa osobitného predpisu sa subsidiárne použijú len niektoré ustanovenia správneho poriadku; použitie výlučne osobitného procesného predpisu. Škrobák, J. in: Vrabko, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 57 – 58.

¹⁸⁵ Tak napríklad vo vzťahu k priestupkovému konaniu sa hovorí o tzv. zdvojenej subsidiarite. To znamená, že základnú a všeobecnú právnú úpravu priestupkového konania predstavuje PriesZ. Subsidiárne sa však na konanie o priestupkoch vzťahuje SpP. Pokiaľ je konanie o určitých vybraných (napr. špecifických) priestupkoch upravené ešte v osobitnom zákone (napr. priestupky spáchané vojakmi alebo policajtmí), tak sa použije tento osobitný právny predpis a samotný PriesZ sa použije iba subsidiárne, teda podporne. Martvoň, A. in: Vrabko, M. a kol.: Správne právo procesné. Osobitná časť. Šamorín : Heuréka, 2015, s. 272.

¹⁸⁶ Súhlasím s názorom J. Drgonca, ktorý konštatuje, že „ústavný súd uviedol: Ústavný súd sa pri zakladaní svojej právomoci riadi zásadou, že všeobecné súdy sú ústavou povolané chrániť nielen zákonnosť, ale aj ústavnosť“ (uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 13/2001). Ústavný súd podobný názor nevysslovil o ďalších orgánoch verejnej moci; dosiaľ nekonal o návrhu, o ktorom by mohol konštatovať, že aj orgán verejnej správy, či akýkoľvek iný orgán verejnej moci, chráni ústavnosť v rozsahu svojej právomoci. Napriek tomu vhodný záver možno urobiť z čl. 152 ods. 4.“ Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1586.

¹⁸⁷ Túto skutočnosť na viacerých miestach osobitne zdôrazňuje S. Košičiarová, podľa ktorej princíp viazanosti právom (k tomuto pojmu pozri ďalej v texte článku – pozn. autor) vyjadruje požiadavku na viazanosť verejnej správy všetkými druhmi prameňov správneho práva. Verejná správa pritom musí rešpektovať právnú silu prameňov práva a v prípade ich rozporu uprednostniť prameň vyššej právnej sily. Osobitný význam má predmetné pravidlo v prípade rozporu všeobecne záväzného právneho predpisu s Ústavou SR. Vtedy je povinná dať prednosť ústavnoprávnej úprave. Košičiarová, S.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Plzeň : Vydavateľstvi a nakladateľstvi Aleš Čeněk, 2015, s. 72.

¹⁸⁸ Napríklad podľa nálezu Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 15/1998, v situácii, keď právnu normu možno vysvetľovať dvomi spôsobmi, pričom jeden výklad je v súlade s ústavou a medzinárodnými dohovormi podľa čl. 11 ústavy (dnes ide o čl. 7 Ústavy SR – pozn. autora) a druhý výklad je s nimi v nesúlade, nejestuje ústavný dôvod na zrušenie takej právnej normy. Všetky štátne orgány majú vtedy ústavou určenú povinnosť uplatňovať právnu normu v súlade s ústavou (čl. 152 ods. 4).

¹⁸⁹ Tieto vyjadrujú skutočnosť, že niet trestného činu bez zákona, čo znamená, že pokiaľ zákon nevyhlasuje konanie za protiprávne, nie je možné takéto konanie chápať ako protiprávne; rovnaké platí aj o sankcii; tento princíp vyjadruje taxatívnosť jednak vo výpočte trestných činov a jednak sankcií za ne, tento výpočet nie je možné rozširovať. Horvat, M.: Vybrané kapitoly zo správneho práva. Bratislava : Vydavateľstvo Ekonóm, 2014, s. 136.

Princíp viazanosti verejnej správy právom (princíp legality)

Ak budeme vychádzať z čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého štátne orgány¹⁹⁰ môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon ako zo základného pravidla, ktoré sa vzťahuje na výkon verejnej správy, potom môžeme dospieť aj k záveru, že princíp, ktorý je uvedený týmto ustanovením, sa jednoznačne musí vzťahovať aj na správne trestanie.

Pod správnym trestaním mám na mysli vyvodzovanie administratívnej zodpovednosti správnymi orgánmi v oblasti verejnej správy voči fyzickým osobám a právnickým osobám, ktoré porušili právnu normu správneho práva. Ide tu o vyodenie zodpovednosti inými orgánmi, než súdom. To však neznamená, že na tento postup sa nebudú vzťahovať princípy kladené na trestné konanie vymedzené čl. 50 ods. 6 Ústavy SR.¹⁹¹

Princíp, ktorý je uvedený článkom 2 ods. 2 Ústavy SR možno na účely správneho práva označiť za princíp viazanosti verejnej správy právom, niekedy nazývaný aj princíp legality. Prikláňam sa k názoru, že je vhodné tento princíp označiť ako princíp viazanosti právom a nielen ako princíp zákonnosti.¹⁹² Dôvodom je najmä tá skutočnosť, že orgány verejnej moci sú povinné zachovávať nielen zákony, ale aj iné normatívne správne akty tak, aby konali v súlade s príkazom čl. 2 ods. 2 Ústavy SR. Možno preto konštatovať, že princíp zákonnosti neznamená, že by pre správne orgány boli záväzným len všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré sú zákonmi, ale to, že zákony schválené parlamentom sú hlavným, originárnym zdrojom ich právomoci. (...) Správny orgán v zmysle tohto princípu nie je viazaný len všeobecne záväznými pravidlami zákonnej sily, ale na základe zákona aj inými všeobecne záväznými pravidlami obsiahnutými v právnych predpisoch nižšej právnej sily,¹⁹³ a preto sa javí ako vhodnejší pojem princíp viazanosti právom.

Predmetný princíp má svoje vyjadrenie aj vo veciach správneho trestania. Vo veciach správneho trestania ide o jeho prejav v podobe princípu *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege*. Základné vymedzenie týchto princípov, t. j. niet trestného činu a niet sankcie bez zákona, možno následne rozdeliť na ďalšie štyri princípy. Ide o

- a) *nullum crimen (nulla poena) sine lege scripta*,
- b) *nullum crimen (nulla poena) sine lege stricta*,
- c) *nullum crimen (nulla poena) sine lege praevia*,
- d) *nullum crimen (nulla poena) sine lege certa*.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Som jednoznačne toho názoru, že pojem štátny orgán treba v tomto prípade vykladať extenzívne, pričom ho treba vzťahovať na všetky orgány verejnej moci, osobitne na orgány územnej samosprávy. K obdobnému záveru dospela aj teória ústavného práva – porovnaj napríklad Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 287.

¹⁹¹ Tieto princípy sa musia vzťahovať aj na administratívno-právnu zodpovednosť a jej vyvodzovanie. Tento názor zastáva napríklad Ústavný súd SR vo svojom náleze sp. zn. III. ÚS 231/2010-38, podľa ktorého (o. i.) zo vzájomnej súvislosti citovaných ustanovení (pozri v texte samotného nálezu; pre sprehl'adnenie textu tu krátene – pozn. autora) vyplýva, že Európsky dohovor a judikatúra naň sa vzťahujúca predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväzné výkladové smernice pre výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy jednotlivých komponentov práva na súdnu a inú právnu ochranu zakotvených v siedmom oddiele druhej hlavy Ústavy SR a tým normujú rámec, v ktorom je pred týmito orgánmi možné domáhať sa rešpektovania jednotlivých aspektov práva na spravodlivý proces. In Babiaková, E. – Hajdinová, J. (eds.): Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 45.

¹⁹² Ostatne EStP čl. 6 Európskeho dohovoru, z ktorého sa odvádzajú jednotlivé princípy vzťahujúce sa na právo na spravodlivé súdne konanie, uplatňuje vo vzťahu k správny deliktom ešte dlhšiu dobu. Napríklad rozsudok Öztürk vs. Spolková republika Nemecko z r. 1984.

¹⁹³ Ako princíp zákonnosti sa uvádza napríklad v diele Vrabko, M. In Vrabko, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 57-58.

¹⁹⁴ Košičiarová, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Krakov : Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, s. 157.

¹⁹⁵ Pozri napríklad Mencerová, I. in: Mencerová, I. – Tobiášová, L. – Turayová, Y. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Samorín : Heuréka, 2015, s. 21; Šámal, P. in Šámal, P. a kol.: Trestní právo hmotné. Praha : Wolters Kluwer, 2014, s. 46; Jelinek, J. in: Jelinek, J. a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná časť. Zvláštní část. Praha : Leges, 2016, s. 29.

Zjednodušené povedané ide v podstate o štyri zákazy: zákaz obyčajového práva, zákaz analógie, zákaz retroaktivity a zákaz neurčitosti.¹⁹⁵

Nullum crimen sine lege certa možno označiť za zákaz existencie neurčitých právnych noriem v oblasti správneho trestania. Vo svojej podstate ide o princíp, ktorý má dopad najmä na zákonodarcu, keďže ho určitým spôsobom zaväzuje. Dôvod, pre ktorý je tento princíp významný, je ten, že v oblasti správneho trestania, ktorého výsledkom môžu byť závažné zásahy do práv a právom chránených záujmov osôb, musí byť osoba dostatočne jasným, zrozumiteľným a jednoznačným spôsobom informovaná o konaní (opomenutí konania), za ktoré jej hrozí sankcia. Inými slovami musí byť jednoznačným spôsobom informovaná o tom, ktoré konanie (opomenutie konania) sa považuje za protiprávne. Právna teória k tomu všeobecne uvádza, že princíp *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege* vyjadruje požiadavku na jasné, určité a presné vymedzenie skutkovej podstaty správneho deliktu zákonom.¹⁹⁶

Tento princíp sa tak uplatňuje predovšetkým vo vzťahu k formulácii skutkových podstat správnych deliktov. Musí sa však jednoznačne uplatniť aj vo vzťahu k formulácii jednotlivých sankcií, pretože aj pri nich je esenciálne vedieť, čo eventuálne hrozí páchatel'ovi správneho deliktu. *Nullum crimen sine lege certa* má preto rozmer vo vzťahu k

- a) skutkovej podstate správneho deliktu a
- b) vymedzení druhu a výmere sankcií.

Vo vzťahu k jednoznačnému vymedzeniu skutkovej podstaty správneho deliktu treba uviesť, že sa tu nebude mať na mysli len jednoznačné vymedzenie znakov skutkovej podstaty správneho deliktu ako takého, ale taktiež, aby tu bola zachovaná jednoznačnosť vo vzťahu k odlišeniu jednotlivých skutkových podstat, a to nielen správnych deliktov medzi sebou, ale aj medzi správnymi deliktami a trestnými činmi.¹⁹⁷

Len v prípade, ak je v postačujúcej miere naplnený tento princíp, sa adresát právnej normy dostatočne jednoznačným spôsobom dozvie, ktoré jeho konanie (opomenutie konania) je protiprávne a zároveň, aké dôsledky bude niesť v prípade, že sa tohto konania (opomenutia konania) dopustí. Pri plnom naplnení tohto princípu sa zabezpečuje právna istota. Ako podotýka Ústavný súd SR táto zásada zabezpečuje obyvateľom štátu právnu istotu – majú možnosť predvídať nielen následky svojich právnych úkonov či možnosti uplatnenia svojich práv voči štátu, ale predovšetkým konanie štátnych orgánov a ich zmysel.¹⁹⁸

Na základe uvedeného tak možno konštatovať, že princíp viazanosti právom je nevyhnutným základom vyvodzovania administratívnej zodpovednosti.

Princíp *nullum crimen sine lege certa* a jeho dodržiavanie v právnych predpisoch

Ako už bolo spomenuté, tak princíp *nullum crimen sine lege certa* by mal byť nosným princípom pri tvorbe právnych noriem, pretože zabezpečuje poznateľnosť práva. V teórii ústavného práva sa uvádza, že pokiaľ požiadavka prístupnosti práva má formálny charakter, tak požiadavka poznateľnosti práva zasahuje kvalitu legislatívneho textu. Jej obsahom je, aby text právneho predpisu bol minimálne obsahovo jasný a zrozumiteľný, jednoznačný, určitý, bezrozporný. Ústavný súd SR tieto požiadavky kladené na text zákona (právneho predpisu) zhrnul takto: Princíp právneho štátu proklamovaný v čl. 1 Ústavy SR je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak právna norma obsiahnutá v ustanovení zákona nie je formulovaná

¹⁹⁵ Šámal, P. in Šámal, P. a kol.: Trestní právo hmotné. Praha : Wolters Kluwer, 2014, s. 46.

¹⁹⁶ Maslen, M. in Maslen, M. – Hrnčárová, N. (eds.): Trestnoprávna a administratívno-právna zodpovednosť. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2014, s. 181.

¹⁹⁷ Z toho uhla pohľadu má preto tento princíp jednoznačne styčné body s naplnením princípu ne bis in idem.

¹⁹⁸ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. II. ÚS 58/2001.

jednoznačne a pre jej adresáta nie je dostatočne zrozumiteľná, pričom tento nedostatok nie je možné odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy SR, jej obsah nie je v súlade s obsahom princípu právneho štátu vyjadreným v čl. 1 Ústavy SR.¹⁹⁹

V nasledujúcich riadkoch by som sa preto chcel venovať analýze vybraných ustanovení viacerých právnych predpisov, ktoré, podľa môjho názoru, nie plne rešpektujú tento princíp.

Ako prvý spomeniem zákon č. 218/2007 Z. z.²⁰⁰ Podľa § 24 ods. 1 tohto zákona Úrad verejného zdravotníctva uloží prepadnutie materiálu *alebo* pokutu vo výške a za skutkové podstaty, ktorú sú následne vymedzené v písm. a) až písm. c). Pozornosť treba upriamiť na spojku *alebo*, ktorú využil zákonodarcu a z ktorej jednoznačne vyplýva, že umožňuje správnomu orgánu uložiť ako sankciu za protiprávne konania iba dva druhy sankcií, a to prepadnutie materiálu a pokutu, pričom je na správnej úvahe správneho orgánu, či uloží len jednu zo zmienovaných sankcií, alebo uloží obe naraz. Problematickým sa potom javí § 24 ods. 4 tohto zákona, podľa ktorého pokutu a prepadnutie materiálu uloží úrad rozhodnutím. Odhliadnuc od skutočnosti, že ako inak, ak nie rozhodnutím, možno uložiť sankciu, dovoľm si tvrdiť, že problém tu môže spočívať v použití spojky a, ktorá má úplne odlišný význam, než v odseku 1 použitá spojka *alebo*. Je teda správny orgán oprávnený alternovať tieto sankcie, alebo je povinný uložiť obidve popri sebe? Ak správny orgán uloží iba pokutu alebo iba prepadnutie materiálu, môže tak urobiť aj inak ako rozhodnutím?

Z hľadiska *de lege ferenda* by preto bolo vhodné odsek 4 vypustiť. Text právnej normy vyjadrený v odseku 1 je dostatočne jednoznačný aj bez zneprehľadňujúceho odseku 4.

Vo vzťahu k sadzbám pokút a ich relácii k recidíve je nepochybne zaujímavý zákon č. 355/2007 Z. z.²⁰¹ Podľa § 57 ods. 51²⁰² tohto zákona pri opakovanom porušení možno pokutu zvýšiť až na dvojnásobok.²⁰³ Hoci nie je celkom zrejmé, že pri opakovanom porušení čoho sa zvyšuje pokuta, tak možno usúdiť, že zrejme ide o opakované porušenie povinností, ktorých porušenie je následne vymedzené v skutkových podstatách daného paragrafu tohto zákona. Je potom otázne, či má ísť o opakované porušenie tej istej povinnosti, ako to formulujú mnohé iné právne predpisy,²⁰⁴ alebo o porušenie akejkolvek inej povinnosti uloženej podľa tohto zákona.

Ďalšou zarážajúcou skutočnosťou je časť právnej normy týkajúcej sa uvedenia výšky pokuty. Z textu právnej normy totiž možno usúdiť, že pri opakovanom naplnení skutkovej podstaty správneho deliktu možno uložiť pokutu nie do výšky dvojnásobku zákonnej sadzby, uvedenej pri tej-ktorej skutkovej podstate, ale „len“ do výšky dvojnásobku pokuty, ktorá bola uložená v správnom konaní.

Z hľadiska *de lege ferenda* by zrejme bolo vhodné v danom ustanovení spresniť, že ide o sadzby pokút vymedzené v odseku 50 a nie o pokutu, ktorá bola uložená rozhodnutím v správnom konaní.

Ako posledný konkrétny príklad by som uviedol zákon č. 220/2004 Z. z.²⁰⁵ Tento zákon upravuje správne trestanie predovšetkým v § 25 a § 26. Prvé spomenuté ustanovenie upravuje skutkové podstaty priestupkov a druhé ustanovenie iné správne delikty.²⁰⁶ Problematickým sa potom javia odseky 4 až 10 v § 26, ktoré, podľa môjho názoru, mali byť vyčlenené do samostatného paragrafu vzťahujúceho sa na oba typy správnych deliktov, a teda rovnako na § 25, ako aj na § 26. Dôsledkom nevyčlenenia týchto odsekov je to, že vo vzťahu k priestupkom podľa

¹⁹⁹ Svák, J. in Svák, J. – Cibulka, L. – Klíma, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. Bratislava : Eurokódex, 2013, s. 246 – 247.

²⁰⁰ Zákon o zákaze biologických zbraní.

²⁰¹ Zákon o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia.

²⁰² Ide o zákon, ktorý obsahuje doslova extrémne množstvo rôznych skutkových podstat správnych deliktov.

²⁰³ Jednotlivé sadzby sú upravené v § 57 ods. 50 tohto zákona.

²⁰⁴ Napríklad § 11e ods. 5 zákona č. 280/2006 Z. z., § 62 ods. 7 zákona č. 324/2011 Z. z., § 78 ods. 6 zákona č. 274/2009 Z. z., § 40 ods. 2 zákona č. 139/2002 Z. z., § 8 ods. 6 zákona č. 362/2012 Z. z.

²⁰⁵ Zákon o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy.

²⁰⁶ Vyplýva to *expressis verbis* aj z nadpisov, ktoré zákonodarcu prisúdil týmto ustanoveniam.

§ 25 zákon priamo nevymedzuje otázku skutočností, na ktoré musí správny orgán prihliadať pri ukladaní druhu a výmery sankcie, lehoty pre vyvodenie zodpovednosti, možnosti uloženia povinnosti vykonania opatrení na nápravu následkov protiprávneho konania, či právnych dôsledkov prípadnej recidívy na páchatela. Tieto skutočnosti zákon uvádza len vo vzťahu k iným správnym deliktom podľa § 26.

Týmto spôsobom vznikajú veľké otázky ohľadom možnosti aplikovania týchto odsekov aj na priestupky vymedzené v § 25. Z textu týchto odsekov zásadne táto možnosť nevyplýva. Výnimkou je § 26 ods. 8, ktorý upravuje recidívu. Podľa tohto ustanovenia, ak právnická osoba alebo fyzická osoba – podnikateľ opakovane poruší povinnosť počas piatich rokov od právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty alebo nevykoná opatrenia podľa odseku 7, uloží sa mu pokuta do výšky dvojnásobku pokút uvedených v odsekoch 2 a 3 a § 25. Ide o jediné priame prepojenie týchto dvoch paragrafov. Aj napriek tomu som však toho názoru, že odsek 8 nemožno vo vzťahu k priestupkom podľa § 25 použiť, a to z toho dôvodu, že odsek 8 je uvedený vo vzťahu k akým osobám ho možno využiť. Nimi sú právnické osoby a fyzické osoby – podnikatelia.

Priestupky podľa § 25 sa vzťahujú len na všeobecný subjekt skutkovej podstaty „kto“, z čoho treba usúdiť, že ide o fyzickú osobu, pri ktorej sa vždy musí skúmať zavinenie.²⁰⁷ Treba tu podpora aplikovať PriesZ a jeho všeobecné vymedzenie subjektu. V teórii správneho práva sa potom akceptuje, že tzv. všeobecným subjektom priestupku môže byť akákoľvek fyzická osoba, ktorá dovŕšila 15. rok svojho veku a v čase spáchania priestupku nebola nepričetná,²⁰⁸ z čoho by sa mohlo zdať, že aj fyzická osoba – podnikateľ je týmto subjektom, avšak nie je to tak.

Dôvod je ten (ako už aj bolo naznačené), že v prípade fyzickej osoby – podnikateľa ide o iný typ správneho deliktu, pri ktorom sa navyše neskúma zavinenie. Ako aj podotýka Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 8 Sžf 111/2013: „Ak ide o zodpovednosť fyzickej osoby podnikateľa za správny delikt, ide o objektívnu zodpovednosť a subjektívna stránka tohto deliktu v zákonoch nie je založená na báze zavinenia. Pre správny orgán je relevantná len existencia protiprávneho stavu, spôsobená činnosťou alebo nečinnosťou fyzickej osoby podnikateľa.“

Výkladom teda treba dospieť k záveru, že pojem „kto“ použitý v § 25 v spojení s pojmami právnická osoba a fyzická osoba – podnikateľ použitým v § 26 a doktrínálnymi názormi na subjekt priestupku, treba vykladať ako fyzickú osobu nepodnikateľa. Z uvedeného dôvodu preto na priestupky taktiež nemožno vzťahovať ustanovenie o recidíve a vždy treba posudzovať priestupok podľa príslušných skutkových podstát a k nim vymedzeným sadzbám peňažnej pokuty; aplikácia zostrenia peňažnej pokuty z dôvodu recidívy tu neprichádza do úvahy.

Okrem poukázania na konkrétne ustanovenia právnych predpisov, ktoré, podľa môjho názoru, nie sú v súlade s princípom *nullum crimen sine lege certa*, by som sa chcel venovať aj (ne) vymedzeniu skutkových podstát správnych deliktov. Konkrétne potom ma zaujíma otázka, či je v súlade s týmto princípom aj situácia, ak zákonodarcu vymedzí skutkovú podstatu určitým vážnym odkazom.

Ide o také skutkové podstaty, ktoré sú formulované v rôznych obmenách spôsobom „poruší povinnosť podľa tohto zákona iným spôsobom ako uvedeným v“. Ide tu vlastne o problematiku tzv. zvyškových klauzúl. Od zvyškových klauzúl treba odlišovať situácie, keď zákonodarcu vymedzí v skutkovej podstate objektívnu stránku demonštratívny spôsobom, pričom posled-

²⁰⁷ Pozri Horvat, M. in Srebalová, M. a kol.: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 16 a nasl. Podľa rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžd/7/2012 orgány obhajujúce priestupok zisťujú, či sa stal skutok, ktorý je priestupkom a či ho spáchala určitá osoba, podozrivá zo spáchania priestupku. V tejto povinnosti je zahrnutá i povinnosť zistiť, či priestupok má všetky zákonné znaky, ktoré sú nevyhnutné pre konštatovanie, že skutok je priestupkom. V tom je teda zahrnutá i povinnosť priestupkového orgánu objasniť, z akého dôvodu je dané zavinenie konkrétnej osoby za daný skutok, ktorý je priestupkom.

²⁰⁸ Bližšie Horvat, M. in Srebalová, M. a kol.: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 36 a nasl.

nú z alternatív vymedzí pojmom „inak“. Napríklad: priestupku podľa zákona č. 362/2011 Z. z.²⁰⁹ sa dopustí ten, kto podá zvieratú liek inak ako aplikáciou zvonka alebo per os. Iný príklad podľa tohto zákona: Držiteľ povolenia na výrobu humánnych liekov sa dopustí iného správneho deliktu, ak priamo alebo prostredníctvom tretej osoby financuje, sponzoruje alebo inak priamo alebo nepriamo finančne alebo materiálne podporuje iné ako odborné podujatie alebo účasť zdravotníckeho pracovníka na inom ako odbornom podujatí. V týchto prípadoch zákonodarca naznačuje výklad pojmu „inak“ dostatočným spôsobom tak, že podľa mňa napĺňa literu princípu *nullum crimen sine lege certa*. V prvom zmienenom prípade to tak však nie je.

Dôvod, pre ktorý nepovažujem tieto vymedzenia za vhodné, je najmä ten, že narušajú princíp právnej istoty. Právne predpisy v oblasti správneho práva sú v dnešnej dobe často mimoriadne náročnými textami, ktorých výklad môže spôsobovať problém aj erudovaným právnikom, nieto ešte právnym laikom. Zákonodarca je predsa tým, ktorý musí jednoznačne viesť, nielen aké povinnosti zaradil do textu právneho predpisu, ale aj povinnosti, ktorých porušenie považuje za natoľko závažné, aby príslušné orgány iniciovali konania, ktorých predmetom je vyvodenie zodpovednosti. Zvyškové klauzuly tak jednoznačne pôsobia alibisticky a dojmom uľahčovania si práce.

Je otázne, či k danému prípadu zaradiť aj § 27b ods. 1 písm. a) ObecZ, podľa ktorého správneho deliktu sa dopustí právnická osoba alebo fyzická osoba – podnikateľ, ak poruší nariadenie. Obec uloží pokutu za tento správny delikt do výšky 6 638 eur.²¹⁰ Na jednej strane treba pripustiť, že nejde o úplne jednoznačné vymedzenie skutkovej podstaty. Jej vymedzenie sa totiž prenácha na podzákonné právne predpisy, t. j. nariadenia obce.²¹¹ Na druhej strane musí existovať mechanizmus vymoženého nariadenia, inak by tieto predpisy stratili svoje opodstatnenie. Navyše zákonodarca nemôže dopredu viesť, čo si územná samosprávna jednotka upraví nariadením v oblasti originárnej samosprávnej činnosti.

Zákon tu tak kladie veľký dôraz na kvalitu textu nariadenia, ktorý musí tým pádom napĺňať požiadavky princípu *nullum crimen sine lege certa*. Predmetné ustanovenia ObecZ a ZVÚC považujem za súladné s týmto princípom, avšak len v takom prípade, ak

- a) výklad tohto ustanovenia je naviazaný na ústavnú požiadavku o možnostiach ukladania povinností len zákonom alebo na základe zákona,²¹² t. j. povinnosť upravená v nariadení musí mať zákonný podklad,
- b) rozsah uloženej povinnosti nemožno uložiť bezbreho, ale len tak, aby bol uložený v medziach zákona a za zachovania zmyslu a významu základných práv a slobôd garantovaných Ústavou SR,
- c) zákon alebo na jeho základe samotné nariadenie upraví jednoznačným spôsobom jednotlivé znaky skutkovej podstaty.

Pri rešpektovaní týchto podmienok potom možno predmetné ustanovenie ObecZ a ZVÚC chápať ako súladné s princípom *nullum crimen sine lege certa*. V praxi, samozrejme, môžu vzniknúť problémy, ktorých riešenie je v rukách predovšetkým prokurátora a správneho súdu.²¹³

²⁰⁹ Zákon o liekoch a zdravotníckych pomôckach.

²¹⁰ Identické ustanovenie obsahuje aj § 18 ZVÚC, podľa ktorého samosprávny kraj môže uložiť právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie za porušenie nariadenia pokutu do 16 596 eur.

²¹¹ Majú sa tu na mysli jednak nariadenia vo veciach samosprávy, ale aj nariadenia vo veciach preneseného výkonu štátnej správy. Pozri § 6 ods. 1 a ods. 2 ObecZ a § 8 ods. 1 a ods. 2 ZVÚC.

²¹² Pozri čl. 13 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého povinnosti možno ukladať zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.

²¹³ Pozri § 357 – § 367 SSP, t. j. piaty diel štvrtej časti SSP s názvom konanie o súde všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Závery

Význam princípov správneho trestania možno vidieť najmä v tom, že napomáhajú vykonávateľom verejnej správy dosiahnuť jednotnosť a jednoznačnosť v ich aplikačnej praxi. Rovnako sú významnými pravidlami, ktorých dodržiavanie prispieva k právnej istote vyžadovanej z pohľadu adresátov verejnej správy. Ide tu o dve spojené nádoby, ktorých cieľom je prispieť k budovaniu moderného materiálneho právneho štátu.

Za najvýznamnejší princíp možno označiť princíp viazanosti verejnej správy právnym poriadkom, ktorého odraz v správnom trestaní má podobu princípov *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*. Ťažiskom príspevku bolo osvetlenie jeho verzie *nullum crimen (nulla poena) sine lege certa*, t. j. niet protiprávneho činu (sankcie) bez jednoznačného zákona. V texte bola venovaná pozornosť konkrétnym príkladom z právnych predpisov, ktoré nespĺňajú požiadavky tohto princípu. Osobitne bola pozornosť venovaná tzv. zvyškovým klauzulám a možnosti sankcionovania z dôvodu porušenia nariadenia obce a vyššieho územného celku.

Na základe analýzy uvedenej v texte príspevku možno dospieť k nasledovným záverom.

Princíp *nullum crimen sine lege certa* je významným princípom správneho trestania, ktorý musí byť vzatý do úvahy predovšetkým zo strany zákonodarcu. Je predovšetkým na ňom, aby pri tvorbe právnych predpisov dostatočným spôsobom naplnil zmysel tohto princípu. To si vyžaduje dôslednú prácu osôb zodpovedných za tvorbu konkrétného textu právneho predpisu.

Tu vo vzťahu k skutkovým podstatám treba zdôrazniť, aby boli formulované jednoznačným spôsobom, ktorý neumožňuje dvojaký výklad. Zákon by sa mal vyvarovať využívania prílišného množstva neurčitých pojmov, ale aj hypertrofii skutkových podstát. Využívanie zvyškových klauzúl by nemalo byť samozrejmosťou, ale výnimkou. V prípade tvorby skutkových podstát v nariadeniach územnej samosprávy treba klásť zvýšený dôraz na dodržiavanie ústavou určených princípov ukladania povinností. Predmetný princíp sa musí prejavíť aj vo vzťahu k formulovaniu sankcií. Sankcie musia byť taxatívne vymedzené, a to nielen pomenovaním, ale aj určením základných pravidiel ich využívania a ich medzi. Je neakceptovateľné, ak z dôvodu nevhodnej systematiky zákona je znemožnené využitie niektorých právnych inštitútov v oblasti správneho trestania, osobitne tých, ktoré možnosti vyvodzovania zodpovednosti zužujú.

Význam tohto princípu možno vidieť aj vo vzťahu k právnej praxi, osobitne aplikačnej praxi správnych súdov. Podľa § 195 písm. c) SSP správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o základné zásady trestného konania podľa TrP, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie. Keďže princíp *nullum crimen sine lege certa* je súčasťou všeobecného princípu *nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege*, tak tieto sú odrazom princípu viazanosti právnym poriadkom. Tento princíp je vymedzený v § 2 ods. 1 TrP,²¹⁴ čo znamená, že správny súd je povinný ho použiť vo veciach správneho trestania.

Okrem toho treba pripomenúť aj § 197 SSP, podľa ktorého správny súd vychádza zo skutkového stavu zisteného orgánom verejnej správy, môže doplniť dokazovanie vykonané orgánom verejnej správy, a to aj na návrh účastníka konania, ktorým však nie je viazaný. Veľký význam má aj § 198 ods. 3 SSP, podľa ktorého ak je žalobcom fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá bola postihnutá napadnutým rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy, nemôže byť správnym súdom rozhodnuté v jej neprospech (zákaz *reformatio in peius*).

Dôsledkom je potom skutočnosť, že ak ide o nejednoznačné ustanovenia týkajúce sa správneho trestania, nie je správny súd viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, čo do značnej miery zjednodušuje postavenie páchateľa správneho deliktu. Uvedené v kombinácii s možnosťou súdu vykonať vlastné dokazovanie a zákazom *reformationis in peius* dostáva páchateľa správneho

²¹⁴ Nikto nemôže byť stíhaný ako obvinený inak než zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanovuje tento zákon. Pozri bližšie k vymedzeniu Kurilovská, L.: Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia. Šamorín : Heuréka, 2013, s. 27 – 35.

deliktu do celkom silného postavenia. Ak páchatel' správneho deliktu ako žalobca naznačí v správnej žalobe nedodržanie princípu *nullum crimen sine lege certa*, potom sa *ex lege* musia uplatniť všetky vyššie spomenuté ustanovenia SSP.

Je preto zrejme len otázkou času, kedy aj právna prax začne vo zvýšenej miere využívať tento princíp s cieľom dosiahnutia zrušenia rozhodnutí správnych orgánov o vine páchatel'a správneho deliktu. Dôvody využitia tohto argumentu pritom môžu byť celkom legitímne, ale, bohužiaľ, v dnešnej dobe sa zrejme budeme môcť stretnúť aj s prípadným tendenčným zneužívaním zmyslu tohto právneho princípu.

Verím, že do tej doby je však ešte stále nedostatok času na prípravu či už nových kvalitných textov právnych predpisov, alebo na novelizáciu dnes už existujúcich predpisov z oblasti správneho trestania.

Použité skratky

ESLP – Európsky súd pre ľudské práva

Európsky dohovor - Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb. o dojednaní Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Protokolov na tento Dohovor nadväzujúcich

Ústava SR – publikovaná pod č. 460/1992 Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

ObecZ – zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

PriesZ – zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

SpP – zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov

SSP – zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

TrP – zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok

ZVÚC – zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)

V prípade zákonov citovaných v texte príspevku som ich názvy ponechal v základnom názve, t. j. dodatok názvu v podobe „a o zmene a doplnení niektorých zákonov“ som pre prehľadnosť vynechal. Rovnako som vynechal aj dodatok v znení neskorších predpisov.

Literatúra

BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J. (eds.): Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava : IURA EDITION, 2012, 416 s., ISBN 978-80-8078-462-1

DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Bratislava : C. H. Beck, 2015, 1 603 s., ISBN 978-80-89603-39-8

HORVAT, M.: Vybrané kapitoly zo správneho práva. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm 2014, 170 s., ISBN 978-80-225-3839-8

JELÍNEK, J. a kolektív: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. Praha : Leges, 2016, 976 s., ISBN 978-80-7502-120-5

KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, 556 s., ISBN 978-80-8078-519-2

KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, 376 s., ISBN 978-80-7380-578-4

KOŠIČIAROVÁ, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Krakov : Spółka Słowaków w Polsce, 2014, 243 s., ISBN 978-83-7490-790-3

KURILOVSKÁ, L.: Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia . Šamorín : Heuréka, 2013, 144 s., ISBN 978-80-89122-91-2

MASLEN, M. – HRNČAROVÁ, N. (eds.): Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2014, 301 s., ISBN 978-80-8082-777-9

MENCEROVÁ, I. – TOBIÁŠOVÁ, L. – TURAYOVÁ, Y. a kolektív: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. 2. aktual. a prepr. vyd. Šamorín : Heuréka, 2015, 501 s., ISBN 978-80-8175-011-5

SREBALOVÁ, M. a kolektív: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2015, 484 s., ISBN 978-80-89603-30-5

SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ. – KLÍMA, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. 4. aktual. vyd. Bratislava : Eurokódex, 2013, 456 s., ISBN 978-80-8155-005-8

ŠÁMAL, P. a kolektív: Trestní právo hmotné. 7. přeprac. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2014, 1040 s., ISBN 978-80-7478-616-7

VRABKO, M. a kolektív: Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2013, 453 s., ISBN 978-80-89603-03-9, 278 s., ISBN 978-80-89603-13-8

VRABKO, M. a kolektív: Správne právo procesné. Osobitná časť. Šamorín : Heuréka, 2015, 358 s., ISBN 978-80-8173-007-8

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Matej Horvat, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. 6

P.O. BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

matej.horvat@flaw.uniba.sk

DISCIPLINÁRNÍ ODPOVĚDNOST ÚŘEDNÍKŮ EVROPSKÉ UNIE SE ZAMĚŘENÍM NA DISCIPLINÁRNÍ OPATŘENÍ

doc. JUDr. Iva Chvátalová, CSc.

Klíčová slova: disciplinární odpovědnost – disciplinární opatření – služební řád – úředník Evropské unie

Resumé: Příspěvek je věnován disciplinární odpovědnosti úředníků Evropské unie, kteří se významně podílí na uskutečňování evropské správy. Vymezuje právní rámec disciplinární odpovědnosti, vyjmenovává důležité principy, na kterých disciplinární právo EU úředníků spočívá, a podrobněji se zaměřuje na ukládání disciplinárních opatření. Provádí jejich rozbor a poukazuje přitom na širší souvislosti. Na příkladu vybraných judikátů uvádí vazby mezi porušením povinností a uloženým disciplinárním opatřením.

Úvod

Řádný správní postup orgánů a institucí Evropské unie je zabezpečován především každodenní činností úředníků a dalších zaměstnanců Evropské unie (dále jen „EU“) ²¹⁵. Základ právního postavení úředníků představuje nařízení č. 259/1968, kterým se stanoví služební řád úředníků Evropské unie a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropské unie v platném znění (dále jen „služební řád“). Úředníkem „*se rozumí jakákoli osoba, která byla jmenována za podmínek stanovených tímto služebním řádem na místo zaměstnance jednoho z orgánů Unie na základě úřední listiny vydané orgánem uvedeného orgánu oprávněným ke jmenování*“ (čl. 1a odst. 1 služebního řádu).

Úředníci jsou ve služebním poměru ²¹⁶ a řídí se právem Evropské unie, zejména Listinou základních práv EU, Smlouvou o fungování Evropské unie, nařízeními aj. Na výše uvedené navazují dokumenty, které směřují ke zvýšení kvality a kultury veřejné služby v EU. Mezi ně patří Evropský kodex řádné správní praxe schválený usnesením Evropského parlamentu v roce 2001 ²¹⁷, pravidla chování vypracovaná některými orgány a institucemi EU (dále jen „orgány“, není-li uvedeno jinak), např. Kodex řádného úředního chování zaměstnanců Evropské komise vůči veřejnosti, Průvodce povinností úředníků a zaměstnanců Evropského parlamentu - Kodex chování schválený předsednictvem Evropského parlamentu aj. Kodexy se používají ve vztahu mezi danými orgány a veřejností. Rovněž je třeba zmínit Zásady veřejné služby pro úředníky přijaté Evropským veřejným ochráncem práv ²¹⁸ předkládající důležitá pravidla, kterými se mají úředníci řídit ve vztazích k veřejnosti i mezi sebou.

Disciplinární odpovědnost

Povinnosti úředníků jsou výslovně obsažené v hlavě II služebního řádu, ale také v jeho dalších ustanoveních a jiných pramenech práva EU, například v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů. Porušení povinností může vést ke vzniku disciplinární odpovědnosti.

²¹⁵ Tichý, L. a kol.: Evropské právo. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 181 a násl.

²¹⁶ Rozbor postavení veřejných zaměstnanců viz např. Čebišová, T.: Zaměstnanci veřejné správy. In: Hendrych, D. a kol.: Obecné správní právo. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 469 a násl.

²¹⁷ Grmelová, N. – Chvátalová, I.: Evropský veřejný ochránce práva a Evropský kodex řádné správní praxe. In: Klíma, K. a kol.: Odpovědnost veřejné moci. Praha : Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 335 – 348.

²¹⁸ Pomahač, R. – Handrlíca, J.: Evropské správní právo. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 67.

Právní rámec týkající se disciplinární odpovědnosti tvoří čl. 86 služebního řádu, podrobnosti k disciplinárním opatřením, správnímu vyšetřování, disciplinárnímu řízení a navazujícím institutům dále rozvádí příloha IX tohoto řádu (dále jen „příloha IX“) a prováděcí pravidla vydaná na základě čl. 30 přílohy IX. Soud pro veřejnou službu v souvislosti s řízením o žalobě proti rozhodnutí o disciplinárním opatření však odkazuje i na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, zejm. na článek 6, který upravuje právo na spravedlivý proces (viz např. usnesení ze dne 5. 5. 2014, DK v. Evropská služba pro vnější činnost, F-27/14 R, dále jen „F-27/14“)²¹⁹.

Mezi hlavní principy, na kterých spočívá disciplinární právo úředníků EU a jsou zmiňovány v judikatuře Soudu pro veřejnou službu, patří tyto: legality (zákonnosti), presumpce nevinoty (viz usnesení ve věci F-27/14), proporcionalita (viz rozsudek ze dne 21. 10. 2015, AQ v. Evropská komise, F-57/14, dále jen „F-57/14“), zásada, podle níž trestní řízení přerušuje disciplinární řízení (viz rozsudek ze dne 17. 7. 2012, BG v. Evropský veřejný ochránce práv, F-54/11, dále jen „F-54/11“) aj.

Článek 86 služebního řádu uvádí: „Každému úředníku nebo bývalému úředníku, který úmyslně nebo z nedbalosti poruší povinnosti stanovené tímto služebním řádem, mohou být uložena disciplinární opatření.“ Pro disciplinární delikt úředníků však služební řád žádný termín nezavádí a i v příloze IX hovoří o porušení povinností. Lze konstatovat, že odpovědnost je s ohledem na požadavek zavinění subjektivní, protiprávního jednání se dopustí jak úředník, tak i bývalý úředník a objektem disciplinárního deliktu je především zájem na řádném dodržování služební kázně, resp. na plnění služebních povinností v zájmu Evropské unie a jejích občanů.

Disciplinární opatření

Článek 9 přílohy IX označuje disciplinární opatření pojmem „sankce“. Výčet je taxativní a obsahuje sankce povahy morální, peněžité a další. Konkrétně se jedná o písemnou výstrahu, důtku, odložení postupu do vyššího platového stupně na dobu od 1 do 23 měsíců, zařazení do nižšího platového stupně, dočasné zařazení do nižší platové třídy na dobu od 15 dní do 1 roku, zařazení do nižší platové třídy v rámci stejné funkční skupiny, přeřazení do nižší funkční skupiny, včetně nebo bez snížení platové třídy, zbavení funkce a dočasné krácení důchodu nebo příspěvku v invaliditě.²²⁰

O disciplinárním opatření rozhoduje orgán oprávněný ke jmenování obvykle na základě odůvodněného stanoviska disciplinární komise. Od stanoviska se však může odchýlit a uložit i sankci přísnější (viz rozsudek ve věci F-54/11). Orgánem oprávněným ke jmenování je např. generální ředitel příslušného generálního ředitelství Evropské komise nebo vrchní ředitel odpovědný za chod Evropské služby pro vnější činnost apod.

Služební řád neváže určité sankce na předem dané typy porušení služebních povinností (viz rozsudek ve věci F-54/11). Za jednorázové porušení služebních povinností lze uložit pouze jednu sankci (čl. 9 přílohy IX).

Písemná výstraha a důtku představují disciplinární opatření morální povahy a je v souladu se služebním řádem, jestliže o nich rozhodne v disciplinárním řízení přímo orgán oprávněný ke jmenování bez ingerence disciplinární komise (čl. 11 přílohy IX). Důtku byla uložena například za porušení povinností při zpracování osobních údajů podle výše cit. nařízení č. 45/2001. V souladu s ním musí být osobní údaje shromažďovány pro stanovené účely a nesmějí být dále zpracovány způsobem, který je neslučitelný s těmito účely. Za porušení zmíněných povinností hrozí úředníku disciplinární postih (viz čl. 49 cit. nařízení a podrobněji rozsudek ve věci F-57/14).

²¹⁹ K výkladu čl. 6 cit. Úmluvy a jeho vztahení i na rozhodování o správních deliktech viz např. Košičiarová, S.: Procesněprávní principy dobré veřejné správy v správním trestání. In: Právo na spravedlivý proces a správné trestání. Maslen, M. (ed.) Kraków : Spółok Słowaków v Poľsku, 2015, s. 112; Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 22, 128.

²²⁰ Novotný, V.: Postavení úředníků veřejné správy in: Fiala, Z. a kol.: Evropská veřejná správa. Praha: UJAK, 2015, s. 201 – 203.

Disciplinární opatření uvedená v čl. 9 odst. 1 písm. c) až g) přílohy IX mají vliv na služební postup a s ním spojené finanční ohodnocení. Pracovní místa úředníků se řadí podle povahy a významu do tří funkčních skupin - administrátor („AD“), asistent („AST“) a administrativní pracovník („AST/SC“). Každá funkční skupina zahrnuje příslušný počet platových tříd a každá platová třída se dále dělí na 5 stupňů, s výjimkou osob zařazených do platové třídy AD 16, kde byly vytvořeny pouze tři stupně. Úředník je obvykle přijímán do prvního stupně své platové třídy (čl. 32 služebního řádu), následně pak postupuje do vyššího stupně nebo je povýšen do vyšší platové třídy. Soud pro veřejnou službu například přezkoumával rozhodnutí o přearažení o tři platové stupně níže z důvodu nesplnění povinnosti zakotvené v čl. 67 odst. 2 služebního řádu. Podle citovaného ustanovení musí úředník, který pobírá rodinné přídatky od EU, oznámit pobírání přídatků obdobné povahy z jiných zdrojů (viz rozsudek ze dne 19. 11. 2014, EH v. Evropská komise, F-42/14).

Zbavení funkce bez ztráty nároku na důchod bylo uloženo například za porušení povinnosti dle čl. 12 služebního řádu, který požaduje zdržet se jednání, které by mohlo nepříznivě ovlivnit jeho postavení. Disciplinární komise ve svém stanovisku uvedla, že vytýkané činy (konkrétně se jednalo o pozměnění úředních dokumentů a jejich použití ve vztahu ke třetím osobám) narušují vážnost funkce vykonávané úřednicí zejména v souvislosti s „*integritou, jakožto hodnotou spojenou s orgánem, který ji zaměstnává*“ a navrhla přearažení do nižší funkční skupiny. Evropský veřejný ochránce práv však vyslovil zbavení funkce. Soud pro veřejnou službu považoval sankci za přiměřenou, neboť tak závažné jednání by mohlo vážně poškodit pověst veřejné služby a mít negativní dopad na morální autoritu veřejného ochránce práv (viz rozsudek ve věci F-54/11). Povinnost respektovat vážnost funkce se neomezuje na okamžik, kdy úředník plní konkrétní úkol, ale platí pro něj za všech okolností (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 3. 2001, Connolly v. Komise, C-274/99 P).

Dočasné krácení důchodu nebo příspěvku v invaliditě navazuje na sociální zabezpečení úředníků upravené v hlavě V. služebního řádu. Úředníci mají, mimo jiné, nárok na starobní důchod, důchod vdovský, vdovecký a sirotčí, příspěvek v invaliditě a rodinné přídatky zahrnující přídavek na domácnost, na vyživované dítě a vzdělání. Platí pravidlo, podle něhož při krácení důchodu nebo příspěvku v invaliditě nesmí výše příjmu úředníka se započtením případných rodinných přídatků klesnout pod hranici životního minima. Rozhodnutí o pozastavení vyplácení části důchodu ve výši 185 Eur po dobu 12 měsíců s účinností ode dne odchodu do důchodu bylo posuzováno Soudem pro veřejnou službu například v roce 2015. Sankce byla uložena za porušení povinnosti požádat předem o souhlas s výkonem mimopracovní činnosti ve smyslu čl. 12b služebního řádu (viz rozsudek ze dne 21. 7. 2016., Pinto Ferreira v. Evropská komise, F-127/15).

Služební řád umožňuje případ uzavřít bez uložení sankce (čl. 22 odst. 2 přílohy IX). U závažného porušení služebních povinností připadá v úvahu dočasné zproštění výkonu služby (čl. 23 přílohy IX), které je považováno za autonomní rozhodnutí a konečnému rozhodnutí o sankci předchází (viz rozsudek ve věci F-54/11). Kromě toho služební řád upravuje napomenutí (čl. 3 odst. 1 písm. b) přílohy IX), jestliže rozhodnul, že došlo, nebo pravděpodobně došlo k porušení služebních povinností. V takovém případě vůbec disciplinární řízení neproběhne.

Při zvažování sankce je orgán oprávněný ke jmenování vázán principem proporcionality. Povinen je přihlídnout ke všem okolnostem případu tak, aby přísnost sankce byla úměrná závažnosti porušení služebních povinností (čl. 10 přílohy IX). Musí zohlednit „*kritéria, včetně polehčujících a přitěžujících okolností jednání úředníka*“ (viz např. rozsudky ve věci F-54/11 a F-57/14). Tato jsou vymezená v čl. 10 přílohy IX demonstrativně.

Závěr

Disciplinární odpovědnost úředníků EU může nastoupit v případě, že se úředník úmyslně nebo z nedbalosti dopustí porušení služebních povinností. Hmotněprávní a procesněprávní

úprava odpovědnosti je zakotvena ve služebním řádu, včetně jeho přílohy IX, a v prováděcích ustanoveních. V rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí orgánu oprávněného ke jmenování před Soudem pro veřejnou službu bývá odkazováno i na Listinu základních práv EU, další prameny práva EU a na Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod přijatou v rámci Rady Evropy.

Nároky kladené na evropskou správu jsou vysoké a na jejím provádění se významně podílí právě úředníci EU. Ti mají jednat objektivně, nestranně, vstřícně a svým jednáním přispívat k naplňování práva na dobrou správu. Očekává se od nich nejen postup v souladu s obecně závaznými pravidly. Svým přístupem mají naplňovat rovněž etické standardy. Disciplinární odpovědnost spojená s ukládáním sankcí by měla plnit jak funkci represivní, tak preventivní, aby se úředníci zdrželi chování, které by mohlo ve svém důsledku negativně působit a narušovat integritu orgánů EU a pohledu veřejnosti na ně.

Literatura

ČEBIŠOVÁ, T.: Zaměstnanci veřejné správy. In: Hendrych, D. a kol.: Obecné správní právo. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 469 a násl., ISBN 978-80-7179-254-3

GRMELOVÁ, N. – CHVÁTALOVÁ, I.: Evropský veřejný ochránce práva a Evropský kodex řádné správní praxe In: KLÍMA, K. a kol.: Odpovědnost veřejné moci. Praha : Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 335 – 348, ISBN 978-80-86855-94-3

KOŠIČIAROVÁ, S.: Procesnoprávne princípy dobrej verejnej správy v správnom trestaní. In: Právo na spravodlivý proces a správne trestanie. Maslen, M. (ed.) Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 111 – 119, ISBN 978-83-7490-843-6

NOVOTNÝ, V.: Postavení úředníků veřejné správy In: FIALA, Z. a kol.: Evropská veřejná správa. Praha : UJAK, 2015, s. 201 – 203, ISBN 978-80-7452-110-2

POMAHÁČ, R. – HANDRLICA, J.: Evropské správní právo. Praha : C. H. Beck, 2012, 172 s., ISBN 978-80-7400-437-7

PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : C. H. Beck, 2013, 420 s., ISBN 978-80-7400-456-8

TICHÝ, L. a kol.: Evropské právo. 5. vyd. Praha : C. H. Beck, 2014, 800 s., ISBN 978-80-7400-546-6

Kontaktní údaje autorky:

doc. JUDr. Iva Chvátalová, CSc.

Katedra právních disciplín a veřejné správy

Metropolitní univerzita Praha, o. p. s.

Učňovská 100/1

190 00 Praha 9

Czech Republic

iva.chvatalova@mup.cz

UPLATNENIE PRÁVA NA SPRAVODLIVÝ SÚDNY PROCES VO VECIACH SPRÁVNEHO TRESTANIA PODĽA JUDIKATÚRY EURÓPSKEHO SÚDU PRE ĽUDSKÉ PRÁVA

JUDr. Radomír Jakab, PhD.

Kľúčové slová: právo na spravodlivý súdny proces – Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd – Európsky súd pre ľudské práva

Resumé: Tento príspevok je zameraný na skúmanie podmienok uplatnenia čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd na rozhodovanie orgánov verejnej správy vo veciach správneho trestania; v rámci toho sa ďalej posudzuje, ako sa predmetné ustanovenie vzťahuje na jednotlivé druhy správnych deliktov v podmienkach Slovenskej republiky.

Úvod

Medzi nezastupiteľné a popredné práva v rámci katalógu základných práv a slobôd patrí aj právo na spravodlivý súdny proces. Totiž jeho existencia, konkrétna právna úprava a reálna aplikácia sú determinujúcimi okolnosťami pre faktické uplatňovanie akýchkoľvek ďalších základných práv a slobôd. Bez existencie tohto práva a jeho riadneho uplatňovania by ostatné základné práva a slobody nemali zabezpečený spôsob ochrany a výkonu; boli by iba prázdny frázami.

Toto právo pri určitom zjednodušení je možné vymedziť ako právo účastníka konania na prejednanie veci nestranným a nezávislým súdom, ktorý rozhoduje verejne a v primeranej lehote podľa pravidiel zaručujúcich spravodlivé posúdenie vecí²²¹. Toto právo bolo už predmetom odborného a vedeckého skúmania, najmä pokiaľ ide o široké chápanie. V menšom rozsahu však toto právo bolo skúmané z pohľadu jeho aplikácie, uplatnenia na rozhodovaciu činnosť orgánov verejnej správy, a to najmä v jednej z najcitlivejších oblastí jej rozhodovania – v oblasti správneho trestania.

Cieľom tohto príspevku je teda posúdiť mieru uplatnenia tohto práva na rozhodovaciu činnosť orgánov verejnej správy v oblasti správneho trestania, a to nielen vo vzťahu k existujúcej národnej právnej úprave, ale aj pod vplyvom doterajšej rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva pri výklade čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Pri spracovaní tohto príspevku sú aplikované základné metódy výskumu, najmä analýza, syntéza, deskripcia, explánácia a komparácia.

Právo na spravodlivý proces a jeho úprava

Právo na spravodlivý súdny proces je upravené jednak na národnej úrovni jednotlivých štátov, najmä v ústavných dokumentoch, ako aj na úrovni medzinárodnej.

Analyzujúc v prvom rade medzinárodnoprávnu úpravu, je možné konštatovať, že právo na spravodlivý proces bolo vymedzené vo viacerých regionálnych a medzinárodných dohovoroch na ochranu ľudských práv a slobôd. Je to jedno z najširších ľudských práv, pričom všetky medzinárodné dohovory upravujú toto právo vo viacerých článkoch.²²² Niektoré čiastkové práva spadajúce pod pojem práva na spravodlivý proces boli už zakotvené vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv z roku 1948, najmä v článkoch 6, 7, 8 a 11 (napr. prezumpcia nevinoty). Na medzinárodnej úrovni bolo toto právo následne detailizované v Medzinárodnom dohovore o občianskych a politických právach z roku 1966, a to v jeho článku 14 a 16. Na tieto medzinárodné dokumenty nadväzovali následne regionálne dohovory upravujúce ľudské práva a slobody; konkrétne Africká charta o ľudských a ľudových právach, tzv. Banjulská charta z roku 1979,

²²¹ Podobne Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. Praha : Aspi, 2009, s. 415.

²²² Doebller, C.: *Introduction to International Human Rights Law*. CD Publishing, 2006, s. 107–108.

ďalej Americký dohovor o ľudských právach z roku 1969 známy ako Pakt zo San José, a v našich podmienkach aplikovateľný Dohovor o ľudských právach a základných slobôd z roku 1950 (ďalej len „Európsky dohovor“).

Napriek rozdielnemu zneniu a umiestneniu úpravy práva na spravodlivý proces v rôznych medzinárodných dokumentoch, všetky tieto nástroje definujú právo na spravodlivý proces zhruba za rovnakých podmienok.²²³ Účelom tohto práva je zabezpečiť správny priebeh a výkon spravodlivosti. V minimálnom rozsahu toto právo zahŕňa právo na prejednanie veci pred príslušným, nezávislým a nestranným súdom, právo na verejné prejednanie veci, právo na prejednanie veci v primeranom čase a bez prieťahov, právo na zastúpenie a právo na tlmočníka.

Toto právo je rovnako zakotvené aj v právnom poriadku demokratických štátov, nevynímajúc Slovenskú republiku. Úprava tohto práva je v článku 46 a násl. Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR“). Vychádzajúc z čl. 46 ods. 1 každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Podľa ods. 2 citovaného ustanovenia Ústavy SR kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Ostatne zmienené ustanovenie upravuje uplatňovanie práva na spravodlivý proces v administratívnych veciach, pričom dáva možnosť zákonnou právnou úpravou vymedziť rozsah tohto práva s výnimkou prípadov preskúmania rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.²²⁴

Právo na spravodlivý súdny proces v oblasti správneho trestania

Zaručenie práva na spravodlivý proces v činnosti správnych orgánov a predovšetkým v rámci správneho trestania je veľmi dôležité. Na jednej strane správne orgány často rozhodujú o veľmi dôležitých právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb. Na druhej strane ich nezávislosť a nestrannosť nie je zaručená, ako je to napríklad v prípade súdneho rozhodovania. Správny orgán nie je nezávislý a pri rozhodovaní musí presadzovať aj určitý verejný záujem.²²⁵

Potreba uplatnenia práva na spravodlivý súdny proces v oblasti rozhodovania správnych orgánov v rámci správneho trestania je daná aj tým, že správny orgán pri svojej rozhodovacej činnosti aj v oblasti správneho trestania aplikuje správnu úvahu, resp. aplikuje neurčité právne pojmy, ktoré umožňujú širšiu voľnosť v rozhodovaní. V neposlednom rade, správne orgány v oblasti správneho trestania zasahujú do práv a povinností fyzických a právnických osôb, preto vylúčenie práva na spravodlivý súdny proces, na preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov súdmi v rámci správneho trestania nie je možné vylúčiť zo súdneho prieskumu na báze uplatnenia práva na spravodlivý súdny proces (čl. 46 Ústavy SR).

Dodržiavanie princípov spravodlivého procesu v samotnej fáze rozhodovania správnych orgánov vyplýva z procesných predpisov upravujúcich správne konanie, či už zo zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, resp. z osobitných procesných predpisov (napr. zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov). Tieto princípy boli kreované, ako aj sú vykladané v intenciách medzinárodných

²²³ Alfredsson, G. – Eide, A.: The Universal Declaration of Human Rights: a common standard of achievement. Martinus Nijhoff Publishers, 1999, s. 225.

²²⁴ K tomu pozri bližšie Košičiarová, S.: Prístup k spravodlivosti a verejná správa. In: Občan a verejná správa (ústavno-právne aspekty). Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej v dňoch 25. – 26. Októbra 2007 v Košiciach. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2007, s. 19.

²²⁵ Horzinková, E.: Správni delikty a dodržiavanie pravidiel spravodlivého procesu. In: Potášch, P. (ed): Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava: Paneurópska vysoká škola – Fakulta práva, 2010, s. 74.

a ústavných dokumentov zmienенých vyššie. V rámci toho je potrebné upriamiť pozornosť hlavne na akty Rady Európy.

Medzi významné zdroje úpravy práva na spravodlivý proces v administratívnych veciach zahŕňajúc aj veci správneho trestania, patria aj odporúčania výboru ministrov Rady Európy. Spomedzi nich je potrebné upriamiť pozornosť na odporúčanie CM/REC (2007) Výboru ministrov o dobrej verejnej správe. To vo svojom ust. čl. 22 bodu 1 upravuje, že „súkromné osoby majú nárok požadovať súdnu revíziu správneho rozhodnutia, ktoré priamo ovplyvňuje ich práva a záujmy, a to priamo alebo prostredníctvom procesnej námietky“. Obdobnú reguláciu obsahuje aj odporúčanie R (2004) 20 Výboru ministrov o súdnom prieskume správnych rozhodnutí. Z bodu 4 písm. i) tohto odporúčania vyplýva, že „proti rozhodnutiu súdu, ktoré je revíziou správneho aktu, by mal mať účastník konania – prinajmenšom v dôležitých prípadoch – právo podať odvolanie na vyšší súd, pokiaľ nie je prípad vyššiemu súdu predložený priamo v súlade s vnútroštátnou legislatívou.“

Okrem vyššie uvedených aktov Rady Európy, v oblasti správneho trestania majú svoju relevanciu aj ďalšie odporúčania, a to najmä odporúčanie R (91) 1 Výboru ministrov o správnych sankciách a odporúčanie R (84) 15 Výboru ministrov o verejnoprávnej zodpovednosti.²²⁶

Uplatnenie práva na spravodlivý súdny proces je výraznou mierou dotknuté znením čl. 6 Európskeho dohovoru. Podľa ods. 1 tohto článku „každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivá, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by vzhľadom na osobitné okolnosti mohla byť verejnosť konania na ujmu záujmom spravodlivosti.“^{227c}

Ako vyplýva z vyššie citovaného ustanovenia Európskeho dohovoru, právo na spravodlivý proces je dané vo veciach týkajúcich sa občianskych práv a záväzkoch alebo vo veciach akéhokoľvek trestného činu. Teda, na prvý pohľad je možné usudzovať, že garancia práva na spravodlivý proces je Európskym dohovorom limitovaná týmito dvoma okruhmi. V zmyslení národnej legislatívy bo bolo možné konštatovať, že právo na spravodlivý proces podľa dohovoru sa neuplatní na administratívno-právne záležitosti. Európsky súd pre ľudské práva vo svojej rozhodovacej činnosti interpretoval tieto okruhy extenzívne poukazujúc pritom na potrebu takéhoto prístupu s ohľadom na nevyhnutnú dôležitosť pre zabezpečovanie demokracie. Vo veci *Delcourt v. Belgium* konštatoval že „v demokratickej spoločnosti v chápaní Dohovoru má právo na spravodlivý proces také prominentné miesto, že restriktívny výklad článku 6 ods. 1 by nekorešpondoval s cieľom a účelom tohto ustanovenia.“²²⁸

Vychádzajúc aj z tohto záveru, článok 6 ods. 1 Európskeho dohovoru je iba určitým skeletom, ktorý je ďalej rozvíjaný v rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva, a to tak čo do obsahu tohto práva, ako aj čo do jeho rozsahu – aplikovateľnosti na okruhy prípadov. Ako bolo uvedené vyššie, právo na spravodlivý proces sa vzťahuje na veci týkajúce sa občianskych práv a záväzkov a na veci akéhokoľvek trestného činu. Tieto vymedzenia vecí majú pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vlastný autonómny význam, ktorý sa spravidla nestotožňuje s významom týchto pojmov v národnej legislatíve. A tak veci týkajúce sa občianskych práv a záväzkov zahŕňajú aj veci, ktoré podľa národnej legislatívy spadajú do rámca administratívno-právnych záležitostí; rovnako aj trestné veci podľa Európskeho dohovoru subsumujú aj veci týkajúce sa správnych deliktov postihovateľných orgánmi verejnej správy.

²²⁶ Blížšie Košíčiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012.

²²⁷ Čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru.

²²⁸ *Delcourt v. Belgium*, 17. 1. 1970, par. 25.

Táto doktrína sa v oblasti administratívneho trestania uplatňuje nielen vo vzťahu k čl. 6 ods. 1 a 3 Európskeho dohovoru, ktorý upravuje právo na spravodlivé súdne konanie, ale i vo vzťahu k požiadavke ukladať trest výlučne na základe zákona podľa čl. 7 Európskeho dohovoru, k právu na odvolanie v trestných veciach podľa čl. 2 Protokolu č. 7 k Európskemu dohovoru, k právu na odškodnenie v prípade justičného omylu podľa čl. 3 Protokolu č. 7 k Európskemu dohovoru a k právu nebyť opakovane súdený alebo trestaný podľa čl. 4 Protokolu č. 7 Európskeho dohovoru.²²⁹

Vymedzenie trestných vecí podľa Európskeho dohovoru

Podľa čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru právo na spravodlivý proces sa vzťahuje na rozhodovanie o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený. Trestná vec v chápaní Európskeho dohovoru pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva nemusí zohľadňovať význam tohto pojmu v národnej legislatíve. Európsky súd pre ľudské práva v prípade *Engel a ost. v. the Netherlands* konštatoval, členské štáty sa v rámci svojho národného práva môžu rozhodnúť, že určitá vec je trestnou, disciplinárnou alebo administratívnou, pričom takéto rozlišovanie nie je v rozpore s Európskym dohovorem. V tomto prípade Európsky súd pre ľudské práva vymedzil kritéria pre rozhodnutie, či ide o vec trestnú v chápaní článku 6 ods. 1 Európskeho dohovoru. Pre tieto účely sú rozhodujúce štyri kritéria: 1. Vymedzenie v domácom práve, 2. Povaha deliktu, 3. Účel sankcie, 4. Povaha a prísnosť sankcie.²³⁰ Tieto kritéria nie sú vymedzené kumulatívne, ale alternatívne:

Ad 1) Vymedzenie v domácom práve: Ak určitý protiprávny čin je považovaný za trestný v domácom národnom práve, považuje sa automaticky za trestný pre účely aplikácie čl. 6 Európskeho dohovoru bez potreby skúmania ďalších kritérií. No neplatí to opačne; ak v domácom práve je protiprávny čin vymedzený ako disciplinárny alebo administratívny, neznamená to, že nebude posudzovaný ako trestný pre účely čl. 6 Európskeho dohovoru. V týchto prípadoch sa skúmajú ďalšie kritéria. Napríklad v prípade *Lauko v. Slovakia*²³¹ Európsky súd pre ľudské práva uzavrel, že aj keď je konkrétny protiprávny čin považovaný za správny delikt v národnom práve, vzhľadom na svoj charakter a povahu je potrebné ho posudzovať ako trestný pre účely Európskeho dohovoru.

Ad 2) Povaha deliktu: Toto kritérium sa uplatňuje na rozlíšenie medzi trestným činom a disciplinárnym deliktom, ktorý nespadá pod aplikáciu čl. 6 Európskeho dohovoru. Ak sa predmetné pravidlo správania vzťahuje iba na určitý okruh ľudí, napr. na ľudí vykonávajúcich určitú profesiu, to signalizuje, že ide o normu disciplinárnej, a nie trestnej povahy. Naopak, ak norma má všeobecnú personálnu pôsobnosť, to indikuje, že ide o pravdepodobne trestnú vec pre účely čl. 6 Európskeho dohovoru.²³² Teda rozlišovacím kritériom je to, či norma aplikovateľná na spáchaný delikt sa vzťahuje iba na vymedzený okruh subjektov, alebo má všeobecnú aplikovateľnosť.

Ad 3) Účel sankcie: Toto kritérium slúži na odlišenie trestných vecí od administratívnych s prihliadnutím na účel sankcie. Zo záverov rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva je možné vyabstrahovať, že ak sankcia má represívny, trestajúci charakter za účelom odstránenia od ďalšieho páchania podobných deliktov, ide o vec, ktorá spĺňa charakter trestnej veci pre účely čl. 6 Európskeho dohovoru. Takouto sankciou bude spravídla odňatie slobody (napr. aj v rámci disciplinárneho konania odsúdeného pri výkone trestu odňatia slobody)²³³. Ak sankciou je pokuta, potom je potrebné zvážiť to, či jej účelom je peňažná náhrada škody alebo

²²⁹ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 320.

²³⁰ *Engel a iní v. the Netherlands*, 8. 6. 1976, par. 81.

²³¹ *Lauko v. Slovakia*, 2. 9. 1998.

²³² K tomu pozri *Weber v. Switzerland*, 22. 5. 1990, *Demicoli v. Malta*, 27. 8. 1991, *Ravnsborg v. Sweden*, 21. 2. 1994.

²³³ *Pozri Ezech a Connors v. the United Kingdom*, 9. 10. 2003.

iba potrestanie za účelom prevencie recidívy. Ak pôjde o druhý prípad, bude možné hovoriť o trestnej veci v zmysle Európskeho dohovoru.²³⁴

Ad 4) Povaha a prísnosť sankcie: Ak by ani s prihliadnutím na účel sankcie nebolo možné považovať delikt za trestný podľa čl. 6 Európskeho dohovoru, bude nevyhnutné posúdiť ukladanú sankciu z hľadiska jej povahy a prísnosti. V rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva je ustálené, že sankcia odňatia osobnej slobody je z hľadiska povahy a prísnosti spôsobilá subsumovať danú vec pod trestnú podľa čl. 6 Európskeho dohovoru.²³⁵ Súd však aj konštatoval, že nie každé odňatie osobnej slobody má automaticky za následok aktivizáciu čl. 6 Európskeho dohovoru. Konštatoval, že odňatie osobnej slobody na dva dni nie je trestnou vecou pre účely daného článku.²³⁶

Okrem toho, aby mohlo ísť o trestnú vec podľa vyššie uvedeného, pre účely poskytnutia ochrany podľa čl. 6 Európskeho dohovoru je potrebné ešte vznesenie obvinenia voči osobe. Aj koncept vznesenia obvinenia voči konkrétnej osobe má svoje autonómne posudzovanie, nezávislé od úpravy v národnom práve. Vo veci *Deweer v. Belgium* súd konštatoval, že pojmu „vznesenie obvinenia“ je potrebné prikladať skôr materiálny, ako formálny význam. Vychádzajúc z toho, pod vznesením obvinenia je potrebné rozumieť „*úradné oznámenie fyzickej osobe zo strany kompetentného orgánu verejnej moci obsahujúce tvrdenie, že je podozrivý zo spáchania určitého deliktu*“, ako aj „*situáciu na strane podozrivého, kedy bol v skutočnosti ovplyvnený úkonmi súvisiacimi s podozrením*“. Medzi takéto materiálne úkony spojené s podozrením patrí napríklad situácia, keď osoba je prvýkrát vypočutá ako podozrivý²³⁷, keď je nariadené zatknutie pre trestný čin²³⁸, keď osoba je oficiálne informovaná o vedení stíhania proti nej²³⁹, keď pri stíhaní colných deliktov je vyžadované predloženie dôkazov alebo dôjde k zmrazeniu bankových účtov²⁴⁰ a pod.

Slovenské správne delikty v intenciách judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva

Správne delikty tvoria čisto z kvantitatívneho hľadiska väčšiu skupinu verejnoprávných deliktov ako trestné činy. Neexistuje žiaden prameň práva, ktorý by legislatívne vymedzoval kategórie správnych deliktov. Takúto kategorizáciu zaviedla len právna teória, resp. teória správneho práva, pričom v tej súvislosti sa najčastejšie pojednáva o priestupkoch a iných správnych deliktoch, ktoré sa ešte ďalej vnútorne diferencujú spravidla na iné správne delikty fyzických osôb postihované na základe zavinenia, správne delikty právnických osôb a fyzických osôb postihované bez ohľadu na zavinenie, správne (verejné) disciplinárne delikty a správne poriadkové delikty.²⁴¹

Ak teda máme posudzovať, do akej miery sa čl. 6 Európskeho dohovoru vzťahuje na správne delikty ako trestné veci, je potrebné zohľadniť vyššie uvedenú kategorizáciu správnych deliktov.

V prvom rade je potrebné posúdiť prvú z týchto kategórií, t.j. priestupky. Teda, do akej miery sa právo na spravodlivý súdny proces podľa čl. 6 Európskeho dohovoru vzťahuje na priestupky. Predmetná otázka bola predmetom preskúmania zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva konkrétne v podmienkach Slovenskej republiky. V prípadoch *Lauko* proti Slovensku²⁴² a

²³⁴ Napr. *Bendenoun v. France*, 24. 2. 1994, *Västberga Taxi Aktienbolad a Vulic v. Sweden*, 23. 7. 2002, *Öztürk v. Federal Republic of Germany*, 21. 2. 1984.

²³⁵ *Engel a iní v. the Netherlands*, 8. 6. 1976, *Benham v. the United Kingdom*, 10. 6. 1996, *Campbell a Fell v. the United Kingdom*, 28. 6. 1984.

²³⁶ *Engel a iní v. the Netherlands*, 8. 6. 1976.

²³⁷ *Hozee v. the Netherlands*, 22. 5. 1998.

²³⁸ *Wemhoff v. the Federal republic of Germany*, 27. 6. 1968.

²³⁹ *Neumeister v. Austria*, 27. 6. 1986.

²⁴⁰ *Funke v. France*, 25. 2. 1993.

²⁴¹ Potášch, P.: *Komparatívne perspektívy verejnoprávných deliktov*. Žilina/Bratislava : Eurokódex, Paneurópska vysoká škola, 2011, s. 15.

²⁴² *Lauko v. Slovakia*, 2. 9. 1998. Pán Lauko sa dopustil priestupku proti občianskemu spolunažívaniu, ktorý spočíval v narušení občianskeho spolunažívania, za čo mu bola uložená pokuta 300 Sk.

Kadubec proti Slovensku²⁴³ tento súd posudzoval charakter priestupkov proti verejnému poriadku a občianskemu spolunažívaniu. V týchto prípadoch Európsky súd pre ľudské práva posúdil obvinenia z priestupku ako trestné obvinenia. Súd pripustil, že zákon NR SR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov nie je formálne podľa vnútroštátneho práva považovaný za súčasť trestného práva. No vzhľadom na to, že tento zákon je všeobecnou normou, ktorý dopadá na všetky osoby, a nielen na nejakú zvláštnu, obmedzenú skupinu subjektov, a že pokuta má charakter trestu s cieľom odradiť páchatelia od páchania priestupkov, súd konštatoval, že obvinenie z priestupku je svojou povahou obvinením trestným pre účely aplikácie čl. 6 Európskeho dohovoru. Tento záver nemení ani relatívna mierna povaha trestu – pokuty. K obdobnému záveru sa dopracoval Európsky súd pre ľudské práva aj v iných podobných prípadoch týkajúcich sa iných krajín.²⁴⁴ Na základe toho je možné konštatovať, že priestupky podľa slovenského práva podliehajú aplikácii čl. 6 Európskeho dohovoru, t.j. vo vzťahu k nim sa uplatní právo na spravodlivý súdny proces.

Mám za to, že vo vzťahu k „iným správny deliktom“ je potrebné zaujať diferencovaný prístup pri skúmaní aplikácie čl. 6 Európskeho dohovoru, t.j. jednotlivé kategórie spadajúce pod iné správne delikty je potrebné posudzovať samostatne. Domnievam sa, že do obdobnej kategórie ako priestupky patria aj iné správne delikty fyzických osôb s ohľadom na zavinenie. Táto kategória má veľmi podobné črty ako priestupky s tým rozdielom, že nie sú označené ako priestupky. Aj vo vzťahu k uplatneniu jednotlivých kritérií, je možné zaujať obdobný postoj. Teda mám za to, že povaha sankcie (represívnosť za účelom odradenia od páchania ďalšieho správneho deliktu), ako aj povaha deliktu (všeobecná aplikovateľnosť) determinujú tento záver.

Samostatnou kategóriou správnych deliktov sú správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb postihované bez ohľadu na zavinenie. Teda spoločným znakom oboch týchto deliktov je objektívna zodpovednosť. Z hľadiska povahy deliktu je možné konštatovať, že sa vzťahujú na všeobecné skupiny – a to právnické osoby v prvom prípade, a v druhom prípade na fyzické osoby. Spravidla pri fyzických osobách sa vyžaduje určitý kvalifikovaný status, napr. výkon podnikateľskej činnosti alebo držba motorového vozidla a pod. No domnievam sa, že aj pri takomto zúžení subjektov spadajúcich do tejto skupiny nedochádza k strate všeobecnej aplikovateľnosti tohto deliktu. Okrem toho, povaha sankcie v prípadoch takýchto deliktov je represívna (najmä pokuta), t.j. má represívnu povahu za účelom odstránenia ďalšieho páchania takéhoto deliktu. Zároveň závažnosť sankcie môže byť rôzna, od nízkych pokút až po niekoľkomiliónové pokuty. Mám za to, že už kritérium povahy sankcie dáva odôvodnenie záveru, že ide o trestnú vec podľa čl. 6 Európskeho dohovoru.

Komplikovanejšia situácia je v súvislosti s posúdením aplikovateľnosti čl. 6 Európskeho dohovoru na správne disciplinárne delikty. Pri posúdení druhého kritéria – povahy deliktu – je možné konštatovať, že subjekt správnych disciplinárnych deliktov má spravidla osobitný administratívno-právny status (vojak, policajt, advokát, notár, väzeň, študent vysokej školy). Teda správne disciplinárne delikty nemajú všeobecnú personálnu pôsobnosť na všetky subjekty, ale vzťahujú sa na vymedzený okruh subjektov spĺňajúcich určité statusové podmienky. Druhé kritérium – druh sankcie – zase umožňuje diferencovať medzi jednotlivými disciplinárnymi deliktami. Nie všetky sankcie Európsky súd pre ľudské práva považuje za tak prísne, aby konania, v ktorých boli uložené, bolo možné z právneho hľadiska považovať za trestné. Ide napríklad o trest odňatia slobody pre vojaka v dĺžke päť dní, stratu možnosti skrátiť trest odsúdenému o 28 dní, prepustenie dôstojníka do zálohy, prepustenie policajta zo služby, napomenutie alebo pokuta uložená osobám združeným v profesijných komorách verejnoprávneho charakteru, štátnym zamestnancom.²⁴⁵

²⁴³ Kadubec v. Slovakia, 2. 9. 1998. Pán Kadubec spáchal priestupok proti verejnému poriadku tým, že neuposlúchol výzvu verejného činiteľa pri výkone jeho právomocí a vzbudil verejnú pohoršenie, za čo mu bola uložená pokuta 1000 Sk.

²⁴⁴ Napr. Öztürk v. Federal Republic of Germany, 21. 2. 1984.

²⁴⁵ Repík, B.: Ľudské práva v súdnom konaní. Bratislava : MANZ, 1999, s. 70, ISBN 80-85719-24-X

Na druhej strane, niektoré sankcie za správne disciplinárne delikty Európsky súd pre ľudské práva nepovažoval za spôsobilé založiť trestnú vec podľa čl. 6 Európskeho dohovoru, ale za občiansky záväzok podľa tohto článku; teda záväzok, ktorý taktiež podlieha právu na spravodlivý súdny proces. Šlo predovšetkým o sankcie ukladané orgánmi záujmov samosprávy. Je tomu tak aj preto, lebo sankcie ukladané za disciplinárne delikty majú v tomto smere značný vplyv na výkon zamestnania alebo majú vplyv na majetkovú sféru trestaného.²⁴⁶ Obdobný postoj mal tento súd aj vo vzťah k sankcii pozastavenia práva osoby vykonávať prax.²⁴⁷

Na základe vyššie uvedeného je možné konštatovať, že pri správnych disciplinárnych deliktach je potrebné v každom individuálnom prípade posudzovať, aká je povaha sankcie za daný delikt, ako aj povahu a prísnosť sankcie. Okrem toho je potrebné posúdiť, či konkrétna sankcia nemá charakter občianskeho záväzku v intenciách čl. 6 Európskeho dohovoru.

Poslednou z uvedených kategórií iných správnych deliktov sú správne poriadkové delikty. Účelom iných správnych deliktov je zabezpečiť riadny chod príslušných konaní pred orgánmi verejnej správy (správnych, kontrolných a pod.). Pre posúdenie splnenia jednotlivých kritérií na uplatnenie čl. 6 Európskeho dohovoru sú relevantné aj závery Európskeho súdu pre ľudské práva v konaní Weber proti Švajčiarskej konfederácii²⁴⁸. V rámci daného konania sa skúmalo, či delikt spočívajúci vo zverejnení informácií zo strany účastníka konania o prebiehajúcom vyšetrovaní je trestnou vecou pre účely čl. 6 Európskeho dohovoru. V rámci tohto súd rozlišoval, či môže ísť o disciplinárny delikt, ktorý nespadá pod aplikáciu predmetného článku. Európsky súd pre ľudské práva konštatoval „Disciplinárne sankcie sú vo všeobecnosti určené na zabezpečenie toho, aby členovia konkrétnej skupiny konali v súlade s pravidlami tejto skupiny upravujúcimi ich správanie. Vo väčšine zmluvných štátov zverejnenie informácií o prebiehajúcom vyšetrovaní zakladá konanie, ktoré je nesúladne s takýmito pravidlami a tým pádom postihnuteľné podľa rôznych ustanovení. Ako osoby, ktoré spomedzi všetkých ostatných, podliehajú povinnosti mlčanlivosti o vyšetrovaní – sudcovia, advokáti, a všetci tí, ktorí sú spojení s fungovaním súdu, v danom prípade podliehajú opatreniam z titulu ich profesie, a to nezávisle od akejkoľvek trestnej sankcie. Účastníci, na druhej strane, zúčastňujú sa konania len ako osoby podliehajúce jurisdikcii súdu, a preto nie sú podriadení disciplinárnej sfére súdneho systému. Keďže čl. 185 (ustanovenie národného predpisu upravujúce povinnosť mlčanlivosti – pozn. autora) potenciálne ovplyvňuje celú populáciu, potom ním definovaný delikt a sankcia zaň ukladaná má „trestný“ charakter za účelom posúdenia druhého kritéria. Vo vzťahu k tretiemu kritériu – povaha a stupeň prísnosti sankcie – súd poznamenáva, že sankcia môže siahať do sumy 500 švajčiarskych frankov, pričom môže byť premenená v určitých prípadoch na trest odňatia slobody. To je dostatočne postačujúce na posúdenie deliktu, z ktorého bol sťažovateľ obvinený, ako trestného podľa Európskeho dohovoru.“

Domnievam sa, že tieto závery je možné primerane aplikovať aj pre podmienky slovenských správnych poriadkových deliktov, a to najmä v prípade, ak sú za takéto delikty uložené poriadkové pokuty. Teda, tieto delikty majú všeobecnú personálnu pôsobnosť (každý má hypoteticky možnosť byť účastníkom konania), ako aj poriadková pokuta má represívny charakter. Na druhej strane je však možné pochybovať o tom, či správny poriadkový delikt, za ktorý sa ukladá sankcia – vykázanie z miesta konania, má povahu trestnej veci podľa čl. 6 Európskeho dohovoru. Domnievam sa, že v tomto prípade to tak nie je, a to s prihliadnutím na povahu sankcie, ako aj na jej prísnosť.

²⁴⁶ Košičiarová, S.: Rada Európy, princípy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: Potásch, P. (ed): Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava : Paneurópska vysoká škola – Fakulta práva, 2010, s. 107.

²⁴⁷ WR v. Austria, 21. 12. 1999.

²⁴⁸ Weber v. Switzerland, 22. 5. 1990.

Záver

Právo na spravodlivý súdny proces má svoje nezastupiteľné miesto v katalógu základných práv a slobôd, keďže umožňuje reálnu aplikovateľnosť iných práv a slobôd, vrátane základných práv a slobôd. Toto právo je právne upravené jednak medzinárodnoprávnymi dokumentoch, ako aj v národných, spravidla ústavných dokumentoch, jednotlivých štátov. V našich podmienkach má špecifickú relevanciu najmä Európsky dohovor aplikovateľný pri rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva.

Vychádzajúc z čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru „každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený.“ Interpretujúc toto ustanovenie v terminológii slovenskej legislatívy, právo na spravodlivý súdny proces by sa nemalo vzťahovať na rozhodovanie orgánov verejnej správy v administratívno-právnych veciach, vrátane správneho trestania. No judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva je v tomto ohľade odlišná, opierajúca sa o extenzívny výklad tohto ustanovenia. Z jeho rozhodovacej činnosti vyplynuli aj kritéria na posúdenie, či konkrétna vec je trestnou vecou pre účely čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru. Medzi tieto kritéria patria 1. vymedzenie deliktu v národnej legislatíve, 2. povaha delikty, 3. povaha sankcie, 4. prísnosť a závažnosť sankcie. Tieto kritéria sa posudzujú alternatívne. Okrem toho, vyžaduje sa aj formálne alebo materiálne vznesenie obvinenia.

Pri posudzovaní, do akej miery jednotlivé druhy správnych deliktov v rámci Slovenskej republiky spĺňajú jednotlivé kritéria pre aplikáciu čl. 6 Európskeho dohovoru, dospeli sme k záverom: Priestupky, ako jednu z kategórií správnych deliktov, je možné považovať za trestné veci podľa predmetného článku Európskeho dohovoru. V konečnom dôsledku, túto skutočnosť konštatoval aj priamo Európsky súd pre ľudské práva vo viacerých prípadoch proti Slovenskej republike. Mám za to, že k obdobnému záveru je možné sa dopracovať aj vo vzťahu k správny deliktom fyzických osôb postihnutelných na základe zavinenia. Vzhľadom na povahu sankcie, jej prísnosť a závažnosť, trestnou vecou pre tieto účely môžu byť aj správne delikty právnických osôb a fyzických osôb postihnutelné bez ohľadu na zavinenie.

Komplikovanejšia situácia je v súvislosti s posúdením správnych disciplinárnych deliktov. Aj keď povaha tohto deliktu (obmedzená personálna pôsobnosť) priamo nedeterminuje, že ide o trestnú vec, v niektorých prípadoch týchto deliktov povaha sankcie (represívna), a jej prísnosť a závažnosť dávajú opodstatnenosť aj takémuto záveru. Vo vzťahu k správny disciplinárnym deliktom ukladaným orgánom záujmovej – profesijnej samosprávy sa spravidla uplatní subsumovanie pod čl. 6 Európskeho dohovoru nie z titulu trestnej veci, ale že ide o rozhodovanie o občianskych záväzkoch (týka sa práva slobodne podnikat').

Samostatnou kategóriou správnych deliktov sú správne poriadkové delikty. Mám za to, že relevantným kritériom pri posudzovaní týchto deliktov bude najmä povaha sankcie. Teda, či sankcia má represívny charakter za účelom predchádzania opakovania nežiaduceho správania, alebo má charakter reparačný. Domnievam sa, že správne poriadkové delikty, za ktoré sa ukladá poriadková pokuta z tohto dôvodu podliehajú aplikácii čl. 6 Európskeho dohovoru. Opačne to bude ohľadom správnych poriadkových deliktov, za ktoré sa ukladá sankcia vykázanie z miesta konania.

Literatúra

ALFREDSSON, G. – EIDE, A.: The Universal Declaration of Human Rights: a common standard of achievement. Martinus Nijhoff Publishers, 1999, 782 s., ISBN 904-1-111689

DOEBBLER, C.: Introduction to International Human Rights Law. CD Publishing, 2006, 251 s., ISBN 978-0-9743570-2-7

HORZINKOVÁ, E.: Správní delikty a dodržování pravidel spravedlivého procesu. In: POTÁŠCH, P. (ed): Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava : Paneurópska vysoká škola – Fakulta práva, 2010, 208 s., ISBN 978-80-89447-35-0

KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, 558 s., ISBN 978-80-8078-519-2

KOŠIČIAROVA, S.: Prístup k spravodlivosti a verejná správa. In: Občan a verejná správa (ústavno-právne aspekty). Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej v dňoch 25. – 26. Októbra 2007 v Košiciach. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2007, 270 s., ISBN 978-80-89089-66-6

KOŠIČIAROVÁ, S.: Rada Európy, princípy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: POTÁŠCH, P. (ed): Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava : Paneurópska vysoká škola – Fakulta práva, 2010, 208 s., ISBN 978-80-89447-35-0

POTÁŠCH, P.: Komparatívne perspektívy verejnoprávných deliktov. Žilina/Bratislava : Eurokódex, Paneurópska vysoká škola, 2011, 247 s., ISBN 978-80-89447-53-4

POTÁŠCH, P. (ed): Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava : Paneurópska vysoká škola – Fakulta práva, 2010, 208 s., ISBN 978-80-89447-35-0

REPÍK, B.: Ľudské práva v súdnom konaní. Bratislava : MANZ, 1999, 256 s., ISBN 80-85719-24-X

SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo. Praha : Aspi, 2009, 380 s., ISBN 978-807357-38-29

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Radomír Jakab, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26, Košice

E: radomir.jakab@upjs.sk

PRINCIP PŘÍMĚŘENOSTI PŘI UKLÁDÁNÍ SANKCÍ

Mgr. Nikola Jílková

Klíčová slova: princip přiměřenosti – princip proporcionality – princip legitimního očekávání – sankce – odůvodnění správního rozhodnutí – Doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2007) 7 – reformace správního trestání – moderační právo soudu

Resumé: Obecným cílem veřejné správy je zajištění ochrany veřejného zájmu a k tomuto bylo veřejné správě dáno oprávnění, ba dokonce dána povinnost trestat jejich případná porušení. To stanoví požadavek nastavit právní rámec i pro ukládání sankcí veřejnou správou, neboť tím dochází k zásahu do subjektivních práv jednotlivce. Z toho důvodu obecné principy ve správním trestání nabývají na významu, kdy účinná právní úprava ani navrhovaná reforma správního trestání v ČR neřeší roztříštěnost právní úpravy a nepomáhá tím právní jistotě účastníků řízení. Cílem tohoto příspěvku²⁴⁹ je poukázat na význam principu přiměřenosti i ve vztahu k principu proporcionality, který by měl být uplatňován při ukládání sankcí a to jak při soudním tak i správním trestání ve veřejné správě.

Úvod

Jedním z projevů demokratického právního státu je hledání spravedlivé rovnováhy mezi cílem a použitými prostředky při střetu mezi soukromými a veřejnými zájmy, resp. aplikování principu proporcionality při jejich střetu. Jedním z možných zásahů státní moci do práv jednotlivce, je právě ukládání sankcí za správní delikty, resp. jako realizace ochrany veřejných zájmů prostřednictvím správního trestání.

Princip přiměřenosti sankce je považován za jeden z projevů obecného principu proporcionality vedou k tomu, aby sankce byla nejen vhodným nástrojem pro dosažení požadovaného účelu, ale zároveň aby byla nezbytná k jeho dosažení. Profesorka Košičiarová v této souvislosti poukazuje, že princip proporcionality se skládá ze zákazu zneužití správního uvážení, příkazu chránit dobrou víru a oprávněné zájmy a příkazu smírného řešení věci.²⁵⁰ V tomto systematickém rozdělení řadíme princip přiměřené sankce pod zákaz zneužití správního uvážení, kdy volba druhu a výměry sankce je zpravidla na správním orgánu a je tedy nutné zabezpečit, aby nedocházelo ke zneužití správního orgánu, resp. k jeho libovůli. Postup orgánu veřejné správy ve správním i soudním trestní by měl respektovat požadavek na spravedlivý proces, na jehož konci bude po řádném zjištění viny rozhodnutí o správní sankci, jež bude nejen zákonná, spravedlivá, efektivní, ale rovněž přiměřená k okolnostem daného případu a zejména řádně odůvodněná.

Cílem této práce je náhled na princip přiměřenosti, který by měl být uplatňován při ukládání sankcí ve správním trestání, a to jak při správním trestání ve státní správě, tak i v samosprávě. Vzhledem k tomu, že obecným cílem veřejné správy je zajištění ochrany veřejného zájmu a k tomuto bylo veřejné správě dáno oprávnění, ba dokonce dána povinnost trestat jejich případné porušení, je nezbytné nastavit rámec i pro ukládání sankcí veřejnou správou, neboť jeho prostřednictvím dochází k zásahu do subjektivních práv jednotlivce. V tomto směru roste význam principů i v souvislosti s reformou správního trestání v České republice, kdy ani návrh zákona 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, jež představuje kodex správního trestání, neřeší problematiku odůvodnění správních sankcí důsledně.

²⁴⁹ Tento příspěvek byl vypracován v rámci projektu „Odůvodnění správního orgánu při ukládání sankcí“ (MUNI/A/1272/2015), realizovaného v rámci projektů specifického výzkumu Masarykovy univerzity.

²⁵⁰ Košičiarová, S.: *Veřejná správa a právo na spravedlivý proces*. Krakow : Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, s. 165.

Princip proporcionality a princip přiměřenosti

Termín proporcionalita vychází z latinského spojení „*pro portio*“, jež znamená vztah mezi dvěma či více prvky. Právní význam principu proporcionality spočívá v tom, že slouží jako vodítko v případech, kdy veřejná správa v rámci výkonu své pravomoci zasahuje do subjektivního práva nebo svobody soukromé osoby. A rovněž nepřímo pomáhá vyjasnit rozumnou a ospravedlnitelnou míru zásahu veřejné moci podmíněné veřejným zájmem.²⁵¹

Princip proporcionality se řadí mezi obecné právní principy, jejichž význam ve správním trestání dlouhodobě významně posiluje. Právě s ohledem na společenský vývoj a vliv europeizace dochází mezi státy ke stírání rozdílů a k přibližování právních řádů, kdy nezastupitelný vliv při tvorbě, interpretaci a následně i aplikaci mají právě obecné právní principy.²⁵²

Pro správní právo členských států v Evropské unii se rovněž uplatňuje požadavek na větší míru uniformity právních řádů a je vyvíjen tlak na sjednocování, kdy obecné principy tvoří významnou roli v tomto procesu. Pro účely správního řízení, a to nejen při ukládání sankcí, mají nezastupitelný vliv principy dobré správy zakotvené a dále rozvedené v Doporučeních rady Evropy.^{253,254} V těchto doporučeních můžeme nalézt výslovně zakotvený princip proporcionality²⁵⁵, který se řadí mezi nejfrekvencovanější principy evropského správního práva.²⁵⁶ I přes svoji nevyvutitelnost zastávají dokumenty Rady Evropy²⁵⁷ významnou a sjednocující roli, „*kdy se lze v kterémkoli členském státě, byť nepřímo, dovolávat, neboť jsou obecně považované za vodítko (guideline) pro domácí legislativu i pro správní praxi.*“²⁵⁸ Z tohoto důvodu bylo nutné vytvořit proces, který by uvedené rozpory mezi jednotlivými zájmy řešil.²⁵⁹

U principu proporcionality se ukazuje, že i přes dlouhodobý zájem odborné veřejnosti není sjednocený náhled a fakticky dochází k dílčím odklonům, kdy pro jinou zemi se může uplatňovat částečně jiný princip proporcionality.²⁶⁰ Vzhledem k tomu, že vykonavatelé veřejné správy jsou povinni k aplikaci principu proporcionality, resp. k zasahování do práv či zájmů soukromých

²⁵¹ Košičiarová, S.: Principy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012, s. 33 a 34.

²⁵² Principy tvoří jisté standardy společnosti, které se mají dodržovat právě z důvodu požadavku spravedlnosti, slušnosti morálky. Skulová v této souvislosti vychází z Dworkina, jež poukazuje na obecné standardy principů. In: Skulová, S.: Právní principy dobré správy? In: Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Brno : Masarykova univerzita, 2006, s. 61.

²⁵³ Principy dobré správy jsou všeobecnější než principy správního práva, resp. vychází z nich a rozvíjejí je. In Košičiarová, S.: Principy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 17.

²⁵⁴ Dokumenty Rady Evropy se řadí mezi tzv. soft law, které se sice považují za závazné, ale neurčitě formulované závazky, nejsou žádným způsobem vynutitelné. I přesto, že se jedná o nevyvutitelná ustanovení, tak v případě Doporučení rady Evropy se obecně uplatňují a jsou respektovány. Šturma soft law vysvětluje, že k závaznosti chybí náležitá forma, kdy se strany zpravidla zavazují, že se budou usilovat a snažit se o dodržování, čímž nevzniká mezinárodněprávní zodpovědnost, za jejich dodržování.

²⁵⁵ Požadavek na jeho užití je výslovně dán v Doporučení Rady ministrů o dobré veřejné správě CM/Rec (2007) 7.

²⁵⁶ Pitrová, L. – Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 257 – 258.

²⁵⁷ V tomto kontextu mezi významné dokumenty řadíme například doporučení Rady Výboru ministrů R (91) 1 o správních sankcích; rezoluce Výboru ministrů (77) 31 o ochraně jednotlivce ve vztahu k aktům správních orgánů; doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě; doporučení Rady Výboru ministrů R (80) 2 o vykonávání pravomoci volné úvahy správními orgány. Tyto dokumenty, byť nikoli se závazností zákona (jedná se o tzv. soft law), uvádí ustálené standardy, které jsou v dané oblasti vyžadovány mezinárodním společenstvím. „Obecně lze konstatovat, že dané standardy jsou v českém právním prostředí téměř plně reflektovány.“ In Madleňáková, L.: Probláh řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? Správní právo. 2010, roč. XLIII, č. 2, s. 85.

²⁵⁸ Pitrová, L. – Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví. Praha : C. H. Beck, 2007, s. 330 – 331.

²⁵⁹ V této souvislosti je nutné upozornit, že i mezi samotnými principy může nastat vzájemný rozpor, kdy při řešení jejich kolize je nutné přihlídnout k závaznosti každého z nich. In Košičiarová, S.: Principy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012, s. 18.

²⁶⁰ Newton, M. – May, L.: Proportionality in International Law. New York, Oxford university press, 2014, s. 46.

osob jen tam, kde je to nevyhnutelné, a jen v té míře, která je nezbytná k dosažení požadovaného cíle, je nezbytné vyjasnění obsahu tohoto pojmu.

V českém právním prostředí se k vymezení proporcionality vyjádřil mj. i Ústavní soud, který ve své judikatuře uvádí, že princip proporcionality: „... zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních.“²⁶¹

Vedle toho předjímám, že závěry, jež jsou dovozované u principu proporcionality, by se přiměřeně měli aplikovat i na jednotlivé dílčí aspekty tohoto principu, a tedy i na princip přiměřenosti sankce při realizaci volné úvahy správního orgánu. Jedním z hlavních aspektů principu přiměřenosti sankce je a měla by být jeho neutralita.

„Proponovaná neutralita principu proporcionality by se měla projevovat v obecné rovině, což znamená, že princip proporcionality z hlediska své struktury nefavorizuje žádné jednotlivé základní právo ani skupinu práv, ani určitý veřejný zájem. Naopak v konkrétním případě test proporcionality umožňuje nalézt, které základní právo, popř. veřejný zájem, převládá. Princip proporcionality tak pomáhá zachovat maximální účinek základních práv v situacích, kdy je nezbytné jejich omezení“²⁶², resp. stanoví hranice tomuto omezování. Obecně dovozují, že neutralita i objektivita, jež se požadují u principu proporcionality, by se měly uplatnit i v případě přiměřenosti sankce, neboť vytváří rámec správnímu orgánu při využívání veřejné moci, a *maiori ad minus* i správního uvážení.

Požadavek na neutralitu principu proporcionality vyplývá u moci soudní z argumentace, že na rozdíl od jiných složek státní moci si moc soudní nemůže zvolit, zda určitou otázku bude řešit. Soudy povinny rozhodnout jakýkoli spor, který jim je předložen. Neutralita pak má chránit soud před kritikou, že nadržuje jedné ze stran.²⁶³ K této dedukci je možné ale dovést obdobně, že správní orgány jsou povinny k projednání správního deliktu z pozice orgánu vystupující za stát jako ochránce veřejných zájmů a rovněž si nemohou rozhodnout, zda daný správní delikt projednají či nikoli (obdobně jako soudy při soudním trestání). Ve správním trestání, kde je správní orgán v pozici „žalobce i soudce“ by proto měla neutralita principu proporcionality mít své zastoupení ještě v silnější míře, a to jako vliv na kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí.

Aplikace principu proporcionality ve správním trestání (obdobně jako v trestním) je nezbytná mj. právě skrze princip přiměřenosti, jež se považuje právě za jeden z projevů uplatnění principu proporcionality vedle proporcionálního omezení zákonného vládnutí, či regulace státních zájmů.²⁶⁴

U této specifické problematiky můžeme navazovat na bohatou soudní judikaturu. Již Nejvyšší soud dovodil, že princip přiměřenosti musí být aplikován při ukládání sankce při správním trestání.

Oprávnění i povinnost veřejné správy trestat

Pro veřejnou správu je charakteristické vrchnostenské postavení při realizaci moci výkonné ve státě, která se významně uplatňuje i při správním trestání – oprávnění, resp. i povinnosti veřejné správy trestat. Uplatňování odpovědnosti za správní delikty tvoří nedílnou součást výkonu veřejné správy, i když trestání není veřejné správě přímo vlastní, není její primární funkcí.

Významnou je pro veřejnou správu skutečnost, že se prostřednictvím legislativního činnosti podílí na přípravě právních předpisu, zasahuje tedy svou činností do činnosti zákonodárce, kterému chystá návrhy změn a znění právní úpravy. To hodnotíme jako pozitivní ovlivňování

²⁶¹ Nálež pléna Ústavního soudu ČR ze dne 15. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 20/09.

²⁶² Ondřejek, P.: Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha : Leges, 2012, s. 131.

²⁶³ Ondřejek, P.: Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod, op. cit. s. 129.

²⁶⁴ Newton, M. – May, L.: Proporcionality in International Law. New York, Oxford university press, 2014, s. 40 – 46.

moci zákonodárné, jež pro svoji činnost takto získává podklady nutné nebo vhodné pro řádný výkon moci výkonné ve státě.

O to významněji tuto skutečnost spatřujeme u výkonu samosprávy, která v sobě obsahuje jak tvorbu práva, tak i sankcionování v případě jeho porušení. Vyplyvá to z povahy správní činnosti, která proto, aby mohl být realizován její obsah, musí disponovat oprávněním trestat. Žádnému jinému právnímu odvětví toto umožněno není.

Správní orgán při ukládání sankce užívá tzv. správní uvážení, které definujeme jako postup správního orgánu v situaci, kdy „*původ nebo existence některých podmínek (skutečností nebo otázek) se nevztahují k příslušnému ustanovení právního řádu s jedinou možností následku, ale k ustanovení ponechávajícímu (větší či menší) prostor pro volbu konkrétního řešení nebo rozhodnutí na straně orgánu veřejné správy, přičemž pro nastavení rozsahu a obsahu přezkumu správního uvážení je určujícím faktorem právní rámec, kterým je správní uvážení závazně zasaženo do svých mezí.*“²⁶⁵ Správní uvážení musí být stanoveno zákonným právním předpisem. Již bylo poukázáno, že uvedená pravomoc neznamená pouze oprávnění, ale je spojena s povinností postupovat tak, jak právní řád po přistoupení určitých podmínek stanoví, tedy že správní orgány vykonávají veřejnou moc jako právem uloženou povinností. Princip přiměřenosti zde hraje zásadní roli, neboť v otázce výměry sankce vytváří společně se zákonnými kritérii právě uvedený rámec správnímu orgánu pro spravedlivé sankcionování. O to významnější postavení tohoto principu dovozujeme při sankcionování povinností stanovených samosprávou. V případě výkonu veřejné moci obcemi při výkonu samostatné působnosti se projevuje v praxi nejednotnost v trestání za porušení obdobné povinnosti. Obce v takovém případě mezi sebou nekomunikují při hledání spravedlivé sankce a může tak dojít k narušení legitimního očekávání účastníka, který by ve dvou různých očích za stejné porušení obdržel různé sankce. A právě v tomto bodě, kdy je nezbytné zajistit právní jistotu účastníků, by se měl uplatnit princip proporcionality trestání jako objektivní a neutrální princip platící pro všechny subjekty vykonávající veřejnou moc ve státě.

Dovozování přiměřené sankce

V této části je vhodné nastinit nejprve právní rámec, ve kterém dochází k hledání tzv. přiměřené sankce, resp. nastinit aktuální právní rámec v České republice. V současné době trpí právní úprava správního trestání značnou rozptýleností a nejasností, neboť právně kodifikované jsou pouze přestupky. Jiné správní delikty vychází zpravidla ze speciální právní úpravy, kdy správní řízení je založeno na obecné právní úpravě obsažené ve správním řádu. Nad to je judikatorně dovozováno, že správní orgány jsou povinny mimo jiné aplikovat analogické principy trestního práva a to skrze čl. 6 Evropské úmluvy o lidských právech, z něhož se dovozuje, že i řízení o správních deliktech se dá podřadit pod řízení o trestním obvinění, jsou-li splněna Engelovy kritéria. To klade na správní orgány požadavek nejen, aby se orientovaly v právní úpravě speciální týkající se dané oblasti, ale i obecné právní úpravy správního řízení včetně principů trestního práva a dovozené judikatury správních soudů.

Obecně je v doktríně dovozováno, že sankce má být zákonná, spravedlivá, přiměřená a individualizovaná. Otázka přiměřenosti sankce rovněž není ve správním trestání (a to ani ve správním řádu) přímo upravena, ale i přes to je dovozována v soudní judikatuře.²⁶⁶ Na tuto absenci výslovné právní úpravy je možné poukázat ve vztahu k trestnímu právu, kde je požadavek na přiměřený trest výslovně upraven v § 38 trestního zákoníku. Uložený trest v trestním řízení se potom považuje za nezákonný, je-li uložen v rozporu s požadavky stanovenými v tomto ustanovení. Požadavek přiměřenosti správní sankce se poté dovozuje z judikatury správních soudů skrze ústavní pořádek a rovněž ze zásad soudního trestání.

²⁶⁵ Skulová, S.: K procesu otvírání „černé skříňky“ správního uvážení v soudním přezkumu.. In: Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, řada teoretická, Svazek č. 337. Brno : Masarykova univerzita, 2013, s. 1 625 a nasl.

²⁶⁶ Usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 1 As 9/2008 – 133. Dostupné na: <www.nssoud.cz.

V daném případě zákonodárce neměl v úmyslu, aby se analogicky ve správním řízení aplikoval § 38 trestního zákoníku. Ale z důvodu chybějící právní úpravy byla dovozena rovněž i z ústavního pořádku a ze shora uvedených doporučení Rady ministrů, povinnost správních orgánů využívat svoji pravomoc trestat nejen v mezích stanovených zákonem, ale i proporcionálně. K tomuto rovněž přispěl extenzivní výklad čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod v podobě požadavku jednotnosti správního a soudního trestání ve smyslu zabezpečení zásad spravedlivého procesu v řízeních o trestním obvinění.

Na rozdíl od soudního trestání správní soudy nejsou oprávněny zrušit rozhodnutí správního orgánu a vrátit mu věc k dalšímu řízení v případě, že uložená sankce je uložena v zákonné výši, ale k okolnostem případu je zjevně nepřiměřená. Tato skutečnost vyplývá z § 78 zákona č. 150/2002 Sb., Soudního řádu správního, podle kterého správní soud může na návrh moderovat zjevně nepřiměřenou sankci, resp. není oprávněn takové rozhodnutí pro nezákonnost zrušit (*a maiori ad minus*, není-li možné zrušit rozhodnutí se zjevně nepřiměřenou sankcí, pak ani nepřiměřená sankce nebude zakládat nezákonnost).

Zásada přiměřenosti trestních sankcí stanoví, aby uložená sankce vycházela z povahy a závažnosti správního deliktu, osobnosti pachatele, popřípadě i z dalších zákonných kritérií.²⁶⁷ Při ukládání sankce se přihlédne také k účinkům a důsledkům, které lze očekávat od trestu pro budoucí život pachatele. Tato zásada se projevuje ve dvou rovinách. První rovina klade důraz na zákonnou úpravu sankce, která by měla umožnit alespoň do určité míry zohlednit majetkové a osobní poměry pachatele tak, aby neměla pro pachatele likvidační účinek.²⁶⁸ V tomto směru zůstává stále nevyjasněná otázka, zdali je vhodnější v zákonech stanovit sankci, která by začínala na nulové hranici tak, aby správní orgán mohl zohlednit třeba i velmi špatné majetkové poměry, nebo ponechat spodní hranice na takové úrovni, aby odpovídaly závažnosti spáchaného správního deliktu.

V rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/13, kterým Ústavní soud zrušil právní ustanovení stanovující za správní delikt sankci, neboť neumožňovala dostatečně zohlednit majetkové poměry účastníka.²⁶⁹ Je ovšem otázkou, zdali by nebylo vhodnější obecně rozmezí sankce za spáchaný delikt ponechat na dané úrovni tak, aby si účastníci byli vědomi závažnosti správního deliktu.

Vedle toho druhá rovina klade povinnost správního orgánu „... *přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter; a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.*“²⁷⁰

²⁶⁷ Přiměřeně in Kratochvíl, V. Trestní právo hmotné: obecná část. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 65.

²⁶⁸ Zákaz ukládání likvidačních pokut v řízení o správním deliktu poprvé definoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. srpna 2002 následovně: „Konkrétně v případě pokut stanovených právníckým a fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů je třeba vycházet z toho, že je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla „zničena“ majetková základna pro další podnikatelskou činnost. Jinými slovy řečeno, nepřipustné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter. Je třeba upozornit, že pokuta v likvidační výši představuje v zásadě „nejtvrďší“ případ zásahu do majetkových poměrů, jež ostatně může současně vést i k porušení čl. 26 odst. 1 Listiny...“.

²⁶⁹ Výše zákonné sankce (dolní a horní hranice sankce) v daném případě považují pouze za jedno z vodítek pro určení závažnosti správních deliktů. Zákonodárce často nepostupuje jednotně a sankce za podobné delikty podle různých právních předpisů dosahují různé výše.

²⁷⁰ Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.“ In: Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133 In: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*, 1. vydání, 2013, s. 56 – 57

Pro stanovení sankce ve správním trestání platí, že správní orgán, který ukládá sankci je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele v tom případě, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. Likvidační sankcí rozumíme: „(...)takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy, že se podnikatelská činnost v podstatě stává "bezüčelnou" (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty po značně časové období).“²⁷¹ Jedná se o takový zásah do majetkových práv jednotlivce, jež vzhledem ke své intenzitě představuje porušení čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

Při zjišťování osobních a majetkových poměrů má správní orgán vycházet z údajů doložených samotným účastníkem řízení, či z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu řízení, nebo které lze opatřit bez součinnosti účastníka řízení. K tomu se vyjádřil ústavní soud, který uvedl, že „... v případě pokut stanovených právníkem a fyzickým osobám podnikajícím podle zvláštních předpisů je třeba vycházet z toho, že je vyloučen takový zásah do majetku, v důsledku kterého by byla "zničena" majetková základna pro další podnikatelskou činnost. Jinými slovy řečeno, nepřipustné jsou takové pokuty, jež mají likvidační charakter.“²⁷² Tato zásada ale může být v ojedinělých případech prolomena při splnění mimořádných okolností.²⁷³

Závěr

Dosavadní právní úprava trpí pro svoji roztržičnost a absenci některých hmotněprávních i procesních institutů, a je proto podrobena značené kritice nejen ze strany odborné veřejnosti, ale především správních orgánů a účastníků správních řízení, o jejichž právech je rozhodováno.

A právě z těchto důvodů (zejména nejasnosti a neurčitosti právní úpravy) nabývají obecné právní principy na síle a významu.²⁷⁴ V Německu, které se považuje za kolébku principu proporcionality²⁷⁵, jsou si německé soudy vědomy libovůle při uplatnění diskrečního oprávnění, a proto veškerá veřejná opatření podléhají důkladnému přezkumu z hlediska proporcionality.²⁷⁶

Ve vztahu k přiměřenosti sankce je pro přezkum správního uvážení stěžejní odůvodnění správního rozhodnutí. Požadavky na odůvodnění správních rozhodnutí jsou dlouhodobě upřesňovány činností správních soudů. Vliv judikatury je natolik významný, neboť do jisté míry subsumuje činnost zákonodárce a zpřesňuje, ba dokonce dotváří roztržičnou právní úpravu vztahující se k odůvodnění. Nároky na odůvodnění správního rozhodnutí se natolik rozšířily vlivem judikatury,

²⁷¹ Srovnej Nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

²⁷² Bude tomu tak u zvlášť závažných správních deliktů spáchaných právníckými osobami, nebo v situaci, kdy se právnícká osoba závažných správních deliktů dopouští opakovaně a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, nebo v případech, kdy samotná právnícká osoba byla fakticky založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tak velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právnícká osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právnícké osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem.“ NSS 1 As 9/2008–133

²⁷³ Bude tomu tak u zvlášť závažných správních deliktů spáchaných právníckými osobami, nebo v situaci, kdy se právnícká osoba závažných správních deliktů dopouští opakovaně a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, nebo v případech, kdy samotná právnícká osoba byla fakticky založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tak velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právnícká osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právnícké osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem.“ NSS 1 As 9/2008–133

²⁷⁴ Barak, A.: Proportionality: constitutional rights and their limitations. Cambridge : Cambridge University Press, 2012, s. 457.

²⁷⁵ Ranchordás, S. – de WAARD, B.: The Judge and the proportionate Use of discretion. A comparative study. Abingdon : Routledge, 2016, nebo Ellis, E.: The Principle of proportionality in the Laws of Europe. Oxford : Hart Publishing, 1999, s. 107.

²⁷⁶ „For historical reasons the German court is conscious of the potential arbitrariness of discretionary power and therefore subject measures to intensify review to ensure that they are proportionate.“ Thimas, R.: Legitimate Expectation and Proportionality in Administrative Law. Oregon : Oxford and Portland, 2000, s. 83.

že se průměrný počet stran rozhodnutí zvýšil ze tří na dvacet pět.²⁷⁷ Tento fakt i soudní praxe přitom naznačuje, že současná situace, která se stále projevuje nejasností a roztržičností právní úpravy, a je v mnohem „dotvářena“ právě správními soudy, není ideální.

V tomto směru řešení nepřináší ani reforma správního trestání v České republice, která v podobě návrhu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, do svého znění převážně přebírá ustálenou judikaturu a některé instituty z trestního práva, ale v otázce požadavků na odůvodnění správního uvážení, jakož i proporcionality trestání při ukládání sankce nenabízí jednoznačné řešení.

Literatura

BARAK, A.: Proportionality: constitutional rights and their limitations. Cambridge studies in constitutional law. Cambridge : Cambridge University Press, 2012, 638 s., ISBN 978-1-107-00858-8

BOHADLO, D. – POTĚŠIL, L. – POTMĚŠIL, J.: Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha : C. H. Beck, 2013, 224 s., ISBN 978-80-7400-413-1

ELLIS, E.: The Principle of proportionality in the Laws of Europe. Oxford : Hart Publishing, 1999, 107 s., ISBN 978-1841130071

HAVLAN, P. – JANEČEK, J.: K vybraným otázkám správněprávní a trestněprávní odpovědnosti územních samosprávných celků. In: Právo na spravodlivý proces a správne trestanie. Zborník príspevkov z mezinárodnej konferencie. Krakow : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 57 – 67, ISBN 978-83-7490-843-6

HORIZNKOVÁ, E. – NOVOTNÝ, V.: Základy organizace veřejné správy v ČR. 3. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 556 s., ISBN 978-80-7380-459-6

KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, 556 s., ISBN 978-80-8078-519-2

KOŠIČIAROVÁ, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, 243 s., ISBN 978-83-7490-790-3

KRATOCHVÍL, V.: Trestní právo hmotné: obecná část. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2012, 802 s., ISBN 978-80-7179-082-2

NEWTON, M. – MAY, L.: Proportionality in International Law. New York, Oxford university press, 2014, s. 40 – 46, ISBN 978-0-19-935503-7

ONDŘEJEK, P. Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod. Praha : Leges, 2012, 224 s., ISBN 978-80-87576-31-1

PÍTROVÁ, L. – POMAHÁČ, R.: Evropské správní soudnictví. Praha : C. H. Beck, 2007, 343 s., ISBN 80-7179-183-0

RANCHORDÁS, S. – de WAARD, B.: The Judge and the proportionate Use of discretion. A comparative study. Abingdon : Routledge, 2016, 224 s., ISBN 978-1-138-81299-4

SKULOVÁ, S.: Právní principy dobré správy? In: Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Brno : Masarykova univerzita, 2006, s. 61 – 68, ISBN 80-210-4001-7

THOMAS, R.: Legitimate Expectation and Proportionality in Administrative Law. Oregon: Oxford and Portland, 2000, 260 s., ISBN 13: 978-0198299479

²⁷⁷ Postřehy z diskuse k jubilejnímu 10. ročníku konference „Správní řád v činnosti krajských úřadů“ konající se pod záštitou Kraje vysočina a Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

Soudní rozhodnutí

nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09. Dostupné na: <www.nalus.cz>.

usnesení Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 As 9/2008–133. Dostupné na: <www.nssoud.cz>.

nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02. Dostupné na: <www.nalus.cz>.

nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. srpna 2002. Dostupné na: <www.nalus.cz>.

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133. Dostupné na: <www.nssoud.cz>.

doporučení Rady ministrů CM/Rec (2007) 7 o dobré veřejné správě

Kontaktné údaje autora:

Mgr. Nikola Jílková

Právnická fakulta MU v Brně

Veveří 70

611 80 Brno

Jilkova.n@mail.muni.cz

PROCESNOPRÁVNE PRINCÍPY TRESTANIA SPRÁVNÝCH PORIADKOVÝCH DELIKTOV²⁷⁸

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Kľúčové slová: správne poriadkové delikty – poriadková pokuta – sankcia – hmotnoprávne princípy trestania – procesnoprávne princípy trestania – procesnoprávna úprava prejednávania správnych poriadkových deliktov

Resumé: Cieľom referátu autorky je poskytnúť prehľad aktuálneho stavu v právnej úprave správnych poriadkových deliktov na Slovensku. Analyzuje ich vlastnosti ako špeciálnej kategórie správnych deliktov, ich osobitosti, analyzuje platnú právnu úpravu z hmotnoprávnej i procesnoprávnej stránky. Osobitnú pozornosť venuje zodpovedaniu základného problému týkajúceho sa nedostatočnosti procesnoprávnej úpravy vyvodzovania zodpovednosti za správne poriadkové delikty a analyzuje princípy, z ktorých by mala vychádzať.

Správne poriadkové delikty – špeciálna kategória správnych deliktov

Poriadkové delikty upravujú nielen všeobecne záväzné právne predpisy z odvetvia správneho práva, ale aj práva občianskeho a trestného.

Právomoc orgánu verejnej moci (či už súdu alebo vykonávateľa verejnej správy) spočíva v tom, že je oprávnený využívať *poriadkové opatrenia* v záujme zabezpečenia riadneho priebehu úradného postupu, s cieľom odstrániť protiprávny stav vzniknutý v dôsledku protiprávneho správania fyzickej či právnickej osoby.

Poriadkové opatrenia majú *rôzny právny charakter*. Niektoré sú faktickými úkonmi (pokyny), niektoré donucovacími úkonmi, niektoré sa vydávajú formou rozhodnutia orgánu (rozhodnutie o uložení poriadkovej pokuty). V rámci správneho konania sú súčasťou širšej skupiny úkonov, tzv. zabezpečovacích úkonov.²⁷⁹

Všetky slúžia na zabezpečenie hladkého priebehu postupu orgánu, určitého konania a súčinnosti jeho účastníkov v prípade, že by neboli ochotní sa na konaní podieľať spôsobom, ktorý ustanovuje zákon (dostaviť sa, predložiť požadované listiny, vydať veci dôležité pre konanie atď.) alebo by jeho priebeh inak sťažovali či dokonca marili.²⁸⁰

Správne poriadkové delikty predstavujú *osobitný druh správnych deliktov* napriek tomu, že rovnako, ako ďalšie kategórie správnych deliktov, postihujú správanie osôb porušujúcich verejný záujem na riadnom fungovaní verejnej správy. *De lege lata* pritom nemusí ísť len o správanie fyzických osôb a právnických osôb, ale subjektom týchto deliktov môžu byť aj orgány verejnej správy (pozri § 24 zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov). Takáto úprava je však výnimkou, vo väčšine prípadov subjektom zodpovednosti sú súkromné osoby.

Správne poriadkové delikty sa od ostatných druhov správnych deliktov odlišujú svojím špeciálnym objektom, ako aj špeciálnou objektívnou stránkou.

Objektom správnych poriadkových deliktov je ochrana pred porušovaním:

- procesnoprávných povinností v správnom konaní,
- procedurálnych povinností v postupoch verejnej správy, ktoré nemajú právny charakter správneho konania (najmä pri výkone kontroly a dozoru).

Objektívna stránka správneho poriadkového deliktu, t. j. porušenie zákonom ustanovenej procesnej (procedurálnej) povinnosti, spočíva:

²⁷⁸ Táto práca bola bol vyhotovená v rámci projektu VEGA (č. 1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

²⁷⁹ Košičiarová, S.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín : Heuréka, 2015, s. 79 – 80.

²⁸⁰ Nález Ústavného súdu Českej republiky 2/2000 Zb. zo dňa 23. novembra 1999.

- v aktívnom protiprávnom správaní páchatel'a (v marení, narušovaní alebo v sťažovaní priebehu postupu, prípadne jeho účelu), alebo
- v pasívnom protiprávnom správaní páchatel'a (v neposkytnutí súčinnosti, v nesplnení inej povinnosti ustanovenej v zákone alebo na základe neho a súvisiacej s úradným postupom vykonávateľa verejnej správy).

Kým ostatné kategórie správnych deliktov postihujú prevažne porušenie verejných subjektívnych povinností hmotnoprávnej povahy, táto kategória je zreteľne odlišiteľná práve tým, že postihuje výlučne porušenie *procesnoprávnych a procedurálnych povinností*.

Za takýto druh povinností treba považovať len tie, ktoré súvisia s *konkrétnym druhom zákonom upraveného postupu* vykonávateľa verejnej správy (napr. kontrolná činnosť, vybavovanie sťažností, správne konanie, správny dozor).

Z tohto dôvodu nebude možné porušenie napríklad oznamovacej povinnosti osoby, ktorá má hmotnoprávny charakter a nemá vzťah k žiadnemu zákonom upravenému postupu vykonávateľa verejnej správy, sankcionovať ako správny poriadkový delikt. Zákonodarca by ho mal zakotviť ako priestupok alebo ako správny delikt podnikajúcej fyzickej osoby alebo právnickej osoby atď.

Prípadný legislatívny exces v tomto ohľade by bolo potrebné zhojiť výkladom zákona tak, ako to urobil Ústavný súd Českej republiky svojím nálezom 2/2000 Zb. zo dňa 23. novembra 1999. Šlo o situáciu, keď zákon sankciu nenazýval poriadkovou pokutou, hoci to tak urobiť mal. Podľa odôvodnenia nálezu treba za poriadkovú pokutu považovať aj sankciu, ktorú zákon označuje názvom „pokuta“ bez prívlastku „poriadková“, ak inak napĺňa znaky poriadkovej pokuty ako poriadkového opatrenia. Plynie to z jej povahy, cieľa a účelu.

V súvislosti s *objektívnou stránkou* skutkových podstat správnych poriadkových deliktov si právna teória položila otázku, čo rozumieť *následkom tohto druhu správnych deliktov* – či len efektívne sťaženie priebehu konania alebo i púhe ohrozenie priebehu postupu (potenciálne zaťaženie).²⁸¹

Zastávame názor, že správne poriadkové delikty majú charakter porušovacích, nie ohrozovacích deliktov, bez ohľadu na to, či protiprávne správanie páchatel'a spočíva v komisiívnom alebo v omisiívnom správaní. Opak by musel zo zákona výslovne vyplývať. Vtedy by mal byť protiprávny následok vyjadrený napríklad slovami „a tým ohrozi postup orgánu verejnej správy“.

Ohrozovacie skutkové podstaty správnych poriadkových deliktov v zákonoch zakotvené takmer nenájdeme.²⁸² Je to odôvodniteľné aj tým, že postih na základe nich by bol, vzhľadom na celkový, pomerne nízky stupeň závažnosti predmetnej kategórie správnych deliktov, nepriemerane prísny.

Protiprávne správanie páchatel'a správneho poriadkového deliktu musí spôsobiť preukázateľné marenie úradného postupu (úplne znemožnenie ďalšieho postupu, vykonanie úkonu) alebo jeho sťaženie (spomalenie postupu, zvýšenie počtu úkonov, nevyhnutnosť ich opakovania a pod.). Až týmto momentom je skutok páchatel'a správneho deliktu dokonaný. V praxi preto nebude postačovať porušenie procesnej alebo procedurálnej povinnosti bez toho, aby sa protiprávny následok prejavil.

Marenie alebo sťažovanie úradného postupu je vždy *spojené s konkrétnym faktickým úkonom vykonávateľa verejnej správy*, ktorým prikazuje konkrétnemu právnomu subjektu niečo vykonať (napr. predložiť vec, dostaviť sa na výzvu na správny orgán). Nemožno preto hovoriť o neposkytnutí súčinnosti zo strany konkrétnej osoby, keď *chýba takýto konkrétny prikaz* vyko-

²⁸¹ Staša, J. in Mates, P. a kolektív: *Základy správneho práva trestného*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 143.

²⁸² Výnimkou je napríklad § 70 ods. 4 zákona č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorého „pri ukladaní pokuty alebo poriadkovej pokuty a určení jej výšky úrad prihliada najmä na závažnosť, čas trvania a následky protiprávneho konania, opakovanie takéhoto konania a mieru ohrozenia súkromného a rodinného života a na počet dotknutých osôb“.

návateľa verejnej správy. Ak by to aj z textu zákona explicitne nevyplývalo, vzhľadom na účel správnych poriadkových deliktov, je potrebné k tejto podmienke pre vznik administratívnoprávnej zodpovednosti dospieť výkladom.

Rovnako nemožno postihnúť osobu, ak vykonávateľ verejnej správy príkaz dal, avšak následne ho zrušil, a to skôr, než ho adresát bol v určenej lehote povinný splniť.

K takejto situácii by mohlo napríklad dôjsť, ak by správny orgán predvolal účastníka konania podľa § 41 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Ten by sa vopred ospravedlnil, avšak, podľa vyhodnotenia správneho orgánu, nie náležite. Správny orgán by zrušil termín nariadeného ústneho pojednávania v domnení, že predvolaný účastník konania sa naň nedostaví, a následne by mu uložil poriadkovú pokutu podľa § 45 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb.

Predpokladom pre to, aby bol správny orgán oprávnený podľa § 45 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. poriadkovú pokutu uložiť, je súčasné naplnenie nasledujúcich skutočností:

- osoba bola riadne a včas predvolaná a bola upozornená na následok nedostavenia sa,
- osoba svoju neprítomnosť na úkone náležite neospravedlnila a
- osoba sa nedostavila na správny orgán.

Skutková podstata správneho poriadkového deliktu podľa § 45 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. je naplnená (čin dokonaný) až momentom, keď sa osoba správa pasívne. Samotná existencia ospravedlnenia, ktoré správny orgán nepovažuje za dostatočné, nepostačuje na to, aby uložil poriadkovú pokutu, lebo osoba podľa § 45 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. nie je potrestateľná už a výlučne na tom základe, že sa dostatočne neospravedlnila, ale iba za to, že neposlúchla príkaz dostaviť sa bez závažného dôvodu.

Pri vyvodzovaní zodpovednosti za správny poriadkový delikt, rovnako ako aj v prípade ostatných kategórií správnych deliktov, sa – v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky – v právnom štáte uplatňuje *materiálny výklad zákona*. To znamená, že aj keď osoba naplní všetky formálne znaky skutkovej podstaty, nemožno jej protiprávne správanie považovať za spoločensky škodlivé v situácii, ak by splnenie príkazu vykonávateľa verejnej správy nebolo, ani pri vynaložení všetkého úsilia, ktoré by bolo možné od nej spravodlivo vyžadovať, uskutočniteľné.

Prikladom presadzovania materiálneho výkladu je rozsudok Krajského súdu v Ostrave zo dňa 3. októbra 2001, sp. zn. 22 Ca 435/2000 SJS č. 896/2001, podľa ktorého: „Ak nepredloží podnikateľ listinu k predloženiu ktorej bol správnym orgánom vyzvaný, a aj keď mu zákon takú povinnosť ukladá, nemožno toto konanie v situácii, keď taká listina neexistuje, kvalifikovať v zmysle § 7 ods. 2 živnostenského zákona, a predloženie listiny vynucovať uložením poriadkovej pokuty.“²⁸³

Môže vzniknúť otázka, či je opodstatnené ponechať naďalej úpravu správnych poriadkových deliktov ako špeciálnej kategórie správnych deliktov. Nepostačovalo by *de lege ferenda*, ak by zákon umožňoval trestať porušenie procesnoprávnych a procedurálnych povinností osôb napríklad v rámci priestupkov?

Česká právna teória zareagovala na takýto počin zákonodarcu nesúhlasne, keď v zákone č. 255/2012 Zb., o kontrole (kontrolný poriadok) zvolil legislatívne riešenie stíhať porušenia procesnoprávnych povinností ako priestupky a správne delikty právnických a podnikajúcich fyzických osôb. Argumentovala tým, že kontrolujúci orgán stráca zabezpečovací prostriedok, ktorého pomocou by vynútil splnenie povinností kontrolovanou osobou.²⁸⁴

K odporcom takéhoto prípadného legislatívneho riešenia sa pridávame aj my, nie však len z citovaného dôvodu.

²⁸³ Šiškeová, S. – Lavický, P. – Podhrázký, M.: Přehled judikatury ve věcech správního trestání. Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 584.

²⁸⁴ Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : Základy odpovědnosti za správní delikty. C. H. Beck, 2013, s. 155.

Správne poriadkové delikty sa vyznačujú nízkym stupňom závažnosti a ich osobitné vyčlenenie podporuje nielen ich ľahkú vysledovateľnosť a odlišiteľnosť, ale aj špeciálne zásady, ktoré sa pri trestaní osôb štandardne uplatňujú.

Máme tu na mysli predovšetkým *zásadu oportunity*. Zásada oportunity vyplýva z *princípu subsidiarity trestania v správnom práve* (princíp *ultima ratio* podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). Je špecifickým prejavom *princípu proporcionality*, ktorý vyžaduje, aby obmedzenie základných práv jednotlivcov v dôsledku sankcií bolo *primerané a súladné s účelom trestania* v právnom štáte. Zásada oportunity sa vôbec neuplatňuje v prípade priestupkov a v prípade správnych deliktov podnikajúcich fyzických osôb a právnických osôb sa uplatňuje, len ak to zákon výslovne ustanovuje.

Nízky stupeň závažnosti správnych poriadkových deliktov odôvodňuje z hmotnoprávneho hľadiska nízku výšku poriadkových pokút ustanovenú zákonom, ktoré je oprávnený vykonávať verejnej správy ukladať, s tým, že zákony zakotvujú celkovú úhrnnú výšku poriadkovej pokuty pri jej opakovanom ukladaní, ktorá by taktiež nemala byť vysoká. To je ďalší hmotnoprávny dôsledok uplatnenia princípu subsidiarity trestania.²⁸⁵

O nízkom stupni spoločenskej škodlivosti správnych poriadkových deliktov svedčí aj to, že aj v právnej teórii, aj v praxi sa na právomoc ukladať poriadkové pokuty nahliada skôr ako na poriadkové opatrenie, než na sankciu. Zdôrazňuje sa, že „na rozdiel od hmotnoprávných deliktů není účelem ukládání pořádkových pokut represe a prevence, ale věcné napravení a vynucení porušených procesních povinností“.²⁸⁶

Uvedený názor podporuje aj samé znenie zákona č. 71/1967 Zb., ktoré začleňuje poriadkovú pokutu medzi zabezpečovacie úkony v správnom konaní. Dokonca i v prípade súdov, ktoré majú podľa osobitných predpisov právomoc ukladať poriadkové pokuty, „tato jejich činnost není pojímána jako výkon trestní pravomoci“.²⁸⁷

V tejto súvislosti možno spomenúť § 194 ods. 1 Správneho súdneho poriadku (zákona č. 162/2015 Z. z.), ktorý vymedzuje pojem *správne trestanie* tak, že zaň považuje „rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie“. Práve tým *iným podobným protiprávnym konaním* sa má podľa dôvodovej správy k návrhu zákona rozumieť to, čo právna teória označuje pojmom správny poriadok delikt.

Na podporu vnímania poriadkovej pokuty ako represívneho opatrenia orgánu verejnej správy, možno z *právo-teoretického hľadiska* argumentovať tým, že predmetný právny inštitút spĺňa všetky znaky, ktoré sú typické pre sankciu. Sú nimi tieto:

- jej uložením sa zasahuje do právneho statusu konkrétnej osoby, pričom zmena statusu osoby spočíva v zhoršení jej hmotnoprávnej pozície,
- pôsobí do minulosti (ukladá sa za to, že osoba povinnosť nesplnila, nie za to, že niečo v budúcnosti nesplní),
- jej vykonanie samo osebe nie je spôsobilé odstrániť protiprávny stav (zabezpečiť nápravu za účelom ochrany verejného záujmu), vyvolaný spoločensky škodlivým správaním páchatela správneho deliktu.

Tento názor podporuje aj judikatúra ústavných súdov.

Ústavný súd Českej republiky dospel v náleze 2/2000 Zb. zo dňa 23. novembra 1999 k záveru, že „poriadkové pokuty ukladané v správnom konaní a pri kontrolnej činnosti sú svojou pova-

²⁸⁵ Sankcia v podobe poriadkovej pokuty ukladaná správnymi orgánmi ako poriadkové opatrenia pritom boli pôvodne konštruované viac ako upozornenia na povinnosť rešpektovať ustanovené pravidlá a nedosahovali stupeň represie alebo prevencie v zmysle trestnoprávných a správnych deliktů. V posledných rokoch je však viditeľná tendencia k zvyšovaniu čiastok, ktoré sa ukladajú ako „poriadkové pokuty“.

²⁸⁶ Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : Základy odpovědnosti za správní delikty. C. H. Beck, 2013, s. 151.

²⁸⁷ Staša, J. in Mates, P. a kolektiv: Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 149.

hou všeobecne spôsobilé zasiahnuť do základných práv a slobôd právneho subjektu vzhľadom na ich výšku a možnosť opakovaného ukladania. ... Poriadkové pokuty v správnom konaní sú sankciami za protiprávne správanie. Ich poslaním je postihnúť toho, kto poruší svoje povinnosti vo verejnoprávnom vzťahu. Je vecou vnútroštátnej úpravy, čo označí za trestný čin. Štát však nemôže ľubovoľne niečo ako trestný čin neoznačiť a pritom hroziť sankciou závažnejšou než v porovnateľnej oblasti trestného práva.“

Podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky (PL ÚS 26/01 č. 1/2003) rozhodnutia správnych orgánov o uložení poriadkovej pokuty majú dosah na základné práva a slobody postihovanej osoby (predstavujú zásah do majetkovej sféry postihovaného subjektu).

Hmotnoprávne princípy uplatňované pri trestaní za správny poriadkový delikt

Medzi *hmotnoprávne princípy*, ktoré je potrebné uplatňovať vo vzťahu k správny poriadkovým deliktom, patria:

- princíp *nullum crimen sine lege* a princíp *nulla poena sine lege*,
- zákaz retroaktivity prísnejšieho zákona (*nullum crimen sine lege praevia*),
- zákaz analógie v neprospech zodpovednej osoby (*nullum crimen sine lege stricta*),
- princíp *ne bis in idem*,
- princíp subsidiarity trestného postihu (*ultima ratio*).

Treba zdôrazniť, že osobitné zákony upravujúce právomoc vykonávateľa verejnej správy sa ťažiskovo zameriavajú na úpravu hmotnoprávných aspektov, a to viac menej jednotným spôsobom. Najčastejšie sa v nich stretne s úpravou:

- povinností, ktorých porušením vzniká zodpovednosť subjektu (princíp *nullum crimen sine lege*),
- právomoci vykonávateľa verejnej správy uložiť za porušenie povinnosti poriadkovú pokutu a so zakotvením jej maximálnej výšky, a to aj pri jej opakovanom uložení, keď zákony zakotvujú celkovú možnú úhrnnú výšku uložených pokút (princíp *nullum poena sine lege*).

Vnímanie poriadkovej pokuty ako sankcie podporuje aj sám zákonodarcu, keď v zákone zdôrazňuje, že „uloženie poriadkovej pokuty nezabavuje kontrolovaného plniť povinnosti“.²⁸⁸

Zákaz retroaktivity prísnejšieho zákona vyplýva z čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky a z čl. 7 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Zákaz analógie v neprospech zodpovednej osoby treba odvodiť z čl. 1 ods. 1 a z čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky.

Princíp *ne bis in idem* zakotvuje čl. 50 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „nikoho nemožno trestne stíhať za čin, pre ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby“ a čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Možnosť vykonávateľa verejnej správy ukladať tomu istému subjektu poriadkovú pokutu opakovane, nie je porušením tohto princípu. Orgán verejnej správy *nestíha a netrestá ten istý skutok znovu*, ale *stíha a trestá ďalší skutok*, ktorého sa páchatel dopustil po právoplatnosti rozhodnutia o poriadkovej pokute napriek tomu, že predchádzajúcim rozhodnutím už bol v tomto ohľade vystrihaný. Keď páchatel opakovane poruší rovnakú povinnosť, chýba *totožnosť protiprávneho skutku*.

Hmotnoprávny aspekt *princípu subsidiarity trestného postihu* sa premieta v zákonnej úprave právomoci vykonávateľa verejnej správy:

- posudzovať stupeň spoločenskej škodlivosti protiprávneho správania osoby, nakoľko platná právna úprava na Slovensku vychádza z materiálno-formálneho chápania správnych deliktov,

²⁸⁸ § 146d ods. 3 zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

- neuložiť poriadkovú pokutu a ak tak ustanovuje zákon, uloženú poriadkovú pokutu odpustiť alebo znížiť,
- ukladať poriadkovú pokutu na základe zákona, a to podľa kritérií určených zákonom (napr. s prihliadnutím na mieru sťaženia výkonu kontroly, na mieru marenia výsledku kontroly, čas trvania a následky protiprávneho konania, opakovanie takéhoto konania, na porušenie viacerých povinností),
- ukladať poriadkovú pokutu vo výške určenej zákonom, najviac do úhrnnej výšky určenej zákonom.

V prípade súbehu správnych poriadkových deliktov uplatní vykonávateľ verejnej správy pri určovaní výšky poriadkovej pokuty *absorpčnú zásadu* (*poena maior absorbet minorem*), napriek tomu, že osobitné zákony ju nezakotvujú, a to na základe analógie zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Princíp subsidiarity sankčného postihu vyjadruje myšlienku, že vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti má miesto len tam, kde nepostačujú iné nástroje a prostriedky.²⁸⁹ Administratívna sankcia sa ukladá vtedy, keď neexistujú iné verejnoprávne prostriedky, ktoré by viedli k cieľu (predovšetkým k dosiahnutiu nápravy, k odstráneniu protiprávneho následku), alebo nie sú v konkrétnom prípade dostatočne účinné.²⁹⁰ S legislatívnym vyjadrením predmetnej požiadavky sa v platných predpisoch stretávame zriedkavo. Výnimkou v tomto smere je § 38 zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.²⁹¹

Vykonávateľ verejnej správy môže uloženú poriadkovú pokutu *odpustiť alebo ju znížiť*. Takáto kompetencia musí však explicitne zo zákona vyplývať. Na odpustenie ani na zníženie uloženej poriadkovej pokuty *nejestvuje právny nárok*.

Príkladom takejto úpravy je § 45 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, podľa ktorého: „Správny orgán, ktorý poriadkovú pokutu uložil, môže ju odpustiť.“

Zákon č. 71/1967 Zb. neupravuje lehotu, v ktorej možno odpustiť uloženú poriadkovú pokutu. Z povahy veci vyplýva, že konanie o odpustenie poriadkovej pokuty nie je v tomto smere viazané na správne konanie, ktoré páchatel' správneho poriadkového deliktu sťažil. Poriadkovú pokutu teda možno odpustiť v priebehu i po skončení tohto správneho konania.

Keďže sa rozhoduje o práve osoby, pôjde o návrhové konanie. Opak by musel zo zákona výslovne vyplývať.²⁹²

Odpustenie uloženej poriadkovej pokuty prichádza do úvahy len v prípade, ak bola uložená *právoplatne*. Právnym dôsledkom odpustenia uloženej poriadkovej pokuty je, že zanikne povinnosť osoby zaplatiť poriadkovú pokutu vo výške, v ktorej jej už bola uložená.

I keď správny poriadok neustanovuje dôvod, pre ktorý môže k odpusteniu uloženej poriadkovej pokuty dôjsť, z hľadiska jej účelu, pre ktorý sa ukladá, je zrejmé, že – vzhľadom na princíp subsidiarity trestného postihu – tak bude vhodné urobiť vždy, ak to *odôvodňuje neskoršie správanie osoby*, ktorej bola poriadková pokuta uložená (kvalitatívna zmena v správaní páchatel'a správneho poriadkového deliktu umožňujúca dosiahnuť účel správneho konania vo veci bez akýchkoľvek ďalších porúch). Za takúto dodatočnú zmenu nemožno považovať len následné

²⁸⁹ Sládeček, V.: Obecné správne právo. 2. vyd. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 189 – 190.

²⁹⁰ Prášková, H.: Základy zodpovednosti za správne delikty. Praha : Základy zodpovednosti za správne delikty. C. H. Beck 2013, s. 41.

²⁹¹ Podľa predmetného ustanovenia „ak skutok, ktorý je sťažovaním výkonu dohľadu podľa odseku 1 písm. a) alebo písm. b), je zároveň nedostatkom, na ktorý sa vzťahuje ukladanie opatrenia na nápravu, pokuty alebo inej sankcie podľa osobitného predpisu, za tento nedostatok sa neukladá poriadková pokuta podľa odsekov 1 až 5, ak zaň bolo uložené opatrenie na nápravu, pokuta alebo iná sankcia podľa osobitného predpisu.“

²⁹² Porovnaj Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2013, s. 213.

vykonanie procesného alebo procedurálneho úkonu, pre ktorý bola osobe uložená poriadková pokuta. Správne osoby musí svedčiť o náprave páchatela, o zmene jeho celkového postoja voči jeho povinnostiam v rámci postupu vyplývajúcom zo zákona alebo na základe neho, ktorá nemá účelovú povahu a prechodný charakter.

Dodatočnou zmenou správania páchatela správneho deliktu nemožno zvrátiť skutočnosť, že svojím predchádzajúcim protiprávnym konaním naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu a z tohto dôvodu nie je možné ani považovať rozhodnutie vykonávateľa verejnej správy o uložení poriadkovej pokuty za nezákonné.²⁹³ To znamená, že dôvodom pre odpustenie poriadkovej pokuty nemôže byť nezákonnosť pôvodného rozhodnutia. Zmyslom konania o odpustení poriadkovej pokuty nie je ani skúmať, či rozhodnutie, ktorým sa uložila, je zákonné, ani prostredníctvom neho odstraňovať nezákonnosť rozhodnutia (napr. v prípade, ak poriadková pokuta bola uložená napriek tomu, že uplynula márne zákonná lehota na jej uloženie).

Dôvodom pre odpustenie poriadkovej pokuty nemôžu byť napríklad majetkové pomery páchatela správneho deliktu, lebo na predmetné kritérium musí správny orgán prihliadnuť už pri rozhodovaní o výške ukladanej poriadkovej pokuty.

V konaní o odpustení uloženej poriadkovej pokuty sa skúma, či sú splnené podmienky pre odpustenie uloženej poriadkovej pokuty. Je na voľnej úvahe správneho orgánu, či uložený poriadkovú pokutu odpusti. Ak správny orgán využije svoju právomoc v tomto smere, je povinný svoje správne uváženie uviesť v odôvodnení rozhodnutia o odpustení poriadkovej pokuty.

Rozhodujúcim kritériom pre použitie správneho uváženia v tomto smere bude vyhodnotenie stupňa závažnosti spáchaného správneho deliktu, ale i to, či osoba opakovane spáchala správny poriadkový delikt.

Procesnoprávne princípy uplatňované pri trestaní za správny poriadkový delikt

Medzi *procesnoprávne princípy* správneho trestania, ktoré je potrebné uplatňovať vo vzťahu k správny poriadkovým deliktom patria:

- princíp subsidiarity trestného postihu,
- princíp stihania zo zákonných dôvodov,
- princíp *ne bis in idem*,
- princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote,
- princíp povinnosti správneho orgánu dokazovať vinu,
- princíp, že konanie o správnom delikte sa ukončuje rozhodnutím orgánu,
- princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené,
- princíp, že rozhodnutie musí byť odôvodnené,
- princíp, že obvinený zo správneho deliktu musí byť poučený o opravnom prostriedku,
- zákaz *reformationis in peius*.²⁹⁴

Princíp subsidiarity trestného postihu má nielen hmotnoprávny, ale aj *procesnoprávny aspekt*.

Na rozdiel od ostatných kategórií správnych deliktov je tzv. poriadkový delikt prejednávaný výlučne na základe *zásady opportunity*. Je teda na správnom orgáne, aby zvážil, či sa bude poru-

²⁹³ „Bezodôvodné nepredloženie kompletných podkladov na vykonanie kontroly a nesúčinnosť kontrolovanej osoby pri kontrole môže viesť len k uloženiu poriadkovej pokuty (§ 19 zákona č. 552/1991 Zb. a § 8 ods. 4 zákona ČNR č. 9/1991 Zb., o zamestnanosti a pôsobnosti orgánov Českej republiky na úseku zamestnanosti, v znení neskorších predpisov). Nemôže viesť k záveru, že pokiaľ podklady sú predložené kontrolnému orgánu po stanovenej lehote alebo až v konaní o odvolaní proti uloženej pokute za správny delikt, nemôžu zvrátiť pôvodné zistenie skutkového stavu (Rozsudok Vrchného súdu v Praha zo dňa 27. augusta 1993, sp. zn. 6 A 82/93, SP č. 112/1996). In: Šiškeová, S. – Lavický, P. – Podhrázký, M.: Přehled judikatury vo věcech správního trestání. Praha : ASPI, a. s., 2006, s. 584.

²⁹⁴ Porovnaj Košičiarová, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 72.

šením procesnej povinnosti zaoberať a uloží sankciu.²⁹⁵ Toto jeho oprávnenie (nie povinnosť) je v zákonoch formulovaná ako možnosť (napr. slovami „orgán kontroly môže uložiť poriadkovú pokutu“).

Zákony v tejto súvislosti nezakotvujú žiadne kritériá pre správne uváženie vykonávateľa verejnej správy (opak je výnimkou²⁹⁶). V takejto situácii nezostáva nič iné, ako úvahu orgánu oprieť o princíp subsidiarity trestného postihu. Vykonávateľ verejnej správy by mal preto stíhať správny poriadkový delikt len, ak:

- nemá možnosť využiť iný verejnoprávny prostriedok na odstránenie protiprávneho stavu, a súčasne
- skutok je spoločensky škodlivý, pričom stupeň závažnosti skutku je nižší než nepatrný, ale súčasne nie je zanedbateľný, t. j. nejde z právno-teoretického hľadiska o tzv. bagatelný správny delikt.

I pri používaní správneho uváženia musí vykonávateľ dbať na to, aby neporušil *princíp rovnosti* osôb. To znamená, že správne uváženie nesmie používať svojvoľne, bez prihliadnutia na svoj predchádzajúci postup v obdobných prípadoch.

Jedinou, explicitne zakotvenou podmienkou pre uplatnenie právomoci vykonávateľa verejnej správy uložiť poriadkovú pokutu, je *plynutie času*.

Zákony v tomto ohľade:

- nezakotvujú časové ohraňenie, v ktorom možno uložiť poriadkovú pokutu (zákon č. 71/1967 Zb.), alebo
- zakotvujú, rovnako ako v prípade správnych deliktov podnikajúcich fyzických osôb a právnických osôb, subjektívnu a objektívnu lehotu pre začatie konania o poriadkovej pokute (napr. § 38 ods. 3 zákona č. 747/2004 Z. z.) alebo, častejšie, subjektívnu a objektívnu lehotu pre uloženie poriadkovej pokuty (napr. § 16 ods. 3 zákona NR SR č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov).

V situácii, keď zákon nezakotvuje časové ohraňenie pre postih páchatel'a správneho poriadkového deliktu, je potrebné vychádzať z účelu tejto sankcie, ktorá sa v záujme okamžitej nápravy protiprávneho následku vyvolaného marením alebo sťažovaním postupu vykonávateľa verejnej správy ukladá bezodkladne, len čo sa zistí. Akékoľvek uplatnenie právomoci vykonávateľa verejnej správy uložiť poriadkovú sankciu následne až v čase, keď jej funkcia nemôže byť naplnená (napr. po skončení procedurálneho postupu, keď sa vynucovanie plnenia procedurálnej povinnosti javí ako bezpredmetné), je potrebné považovať za rozporný s cieľom správneho trestania.²⁹⁷ Z tohto dôvodu nie je nevyhnutné zákonom ustanovovať „lhútu, dokdy je treba poriadkovou pokutou uložiť, pretože tato doba je omezena dobou, kdy se proces koná. Má-li uložení pořádkové pokuty splnit svůj účel, musí následovat bezprostředně po nesplnění povinnosti.“²⁹⁸

Napriek tomu väčšina zákonov zakotvujúcich zodpovednosť za správne poriadkové delikty, upravuje lehoty hmotnoprávneho charakteru, ktorých márnym uplynutím zaniká možnosť stíhania páchatel'a.

²⁹⁵ Staša, J. in Mates, P. a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 141.

²⁹⁶ Podľa § 28 ods. 3 zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov: „Ak Národná banka Slovenska zistí nepatrné porušenie povinností ustanovenej týmto alebo osobitným zákonom pred začatím konania o uložení opatrenia na nápravu alebo sankcie podľa osobitného zákona, zváží, či toto konanie začne alebo či vec odloží, ak by vzhľadom na nepatrnosť porušenia bolo konanie neúčelné. Pritom Národná banka Slovenska vychádza predovšetkým z povahy, závažnosti, doby trvania a následku protiprávneho konania. Ak Národná banka Slovenska nezačne konanie, vyhotoví zápis o odložení veci; rozhodnutie o odložení veci sa nevydáva.“

²⁹⁷ Košičiarová, S.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2015, s. 235.

²⁹⁸ Prášková, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha : Základy odpovědnosti za správní delikty. C. H. Beck, 2013, s. 154.

Ich dĺžka je rôzna. Všetky však majú spoločné to, že sú, podľa nášho názoru, neprimerane dlhé. Nie je to v súlade s pomerne nízkym stupňom závažnosti predmetnej kategórie správnych deliktov, ale najmä, nie je to v súlade s účelom správneho trestania za poriadkové delikty, keďže procedurálny postup vykonávateľa verejnej správy (kontrola, dohľad, postup v konaní) trvá oveľa kratší čas. Navyše, ak sa poriadková pokuta za porušenie procedurálnej povinnosti uloží po skončení procedurálneho postupu, musí sa rátať s tým, že opakované uloženie poriadkovej pokuty, ktoré zákon umožňuje, nebude v praxi vykonateľné.

Ak by vykonávateľ verejnej správy rozhodol o uložení poriadkovej pokuty až po skončení procedurálneho postupu, bol by oprávnený rozhodnúť o všetkých porušeníach povinností osoby, ktorých sa dopustila v jeho priebehu jedným rozhodnutím. Pri určení výšky pokuty by musel aplikovať *absorpčnú zásadu* na základe analógie zákona SNR č. 372/1990 Zb.

Takouto nevhodnou úpravou lehôt pre vyvodenie zodpovednosti *de lege lata* sa stiera významné špecifikum správnych poriadkových deliktov a znemožňuje ich využitie ako nepriameho prostriedku na zabezpečenie priebehu a účelu postupov vo verejnej správe.

Princíp stíhania zo zákonných dôvodov vyjadruje požiadavku, aby sa proti nikomu neuskutočňovalo konanie o správnom poriadkovom delikte inak, než zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon.

O poriadkovej pokute sa rozhoduje podľa všeobecných predpisov o správnom konaní bez ohľadu na to, či osobitné zákony na ne odkazujú alebo nie, za predpokladu, že osobitný zákon použitie správneho poriadku nevylučuje a nezakotvuje špeciálne procesnoprávne pravidlá.

Z hľadiska práva na spravodlivý proces vo verejnej správe je preto dôležité, aby zákony zakotvovali procesný postup pred príslušným správnym orgánom, ktorý rozhoduje o uložení poriadkovej pokuty. Ak chýba, je ho potrebné odvodiť výkladom.

Princíp ne bis in idem z procesnoprávneho hľadiska zakazuje opakované stíhanie v tej istej veci. Pri opakovanom uložení poriadkovej pokuty čl. 4 Protokolu č. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nie je doknutý, lebo chýba totožnosť skutku. Predpokladom však je, že existuje právoplatné rozhodnutie vo veci predchádzajúceho správneho poriadkového deliktu.

Princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote. Článok 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vyžaduje, aby každá vec, ktorá má charakter trestného obvinenia, bola prejednaná a rozhodnutá v primeranej lehote. Za takúto možno vo všeobecnosti považovať vec, ktorá by mohla vyústiť do potrestania.

Primeraná rýchlosť konania je jednou z podmienok spravodlivého procesu podľa čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky aj v rámci správneho trestania.

V právnom štáte by nemala jestvovať situácia, že by pre postup verejnej správy nebola ustanovená žiadna lehota na vybavenie veci, resp. aspoň rámcová požiadavka na vybavenie veci včas a bez zbytočných prieťahov. Taký stav by v praxi spôsoboval právnu neistotu. Je na zákonodarcovi, aby ustanovil primeranú lehotu na rozhodnutie orgánu verejnej správy. Ak sa tak nestane, treba vychádzať z procesnoprávnej povinnosti správneho orgánu rozhodnúť bezodkladne.

Procesnoprávnú lehotu pre rozhodnutie správneho orgánu upravuje zákon č. 71/1967 Zb. Jej úprava má význam pre naplnenie predmetného princípu predovšetkým vtedy, ak osobitný zákon nezakotvuje hmotnoprávnú lehotu, v ktorej možno uložiť poriadkovú pokutu alebo v ktorej možno začať konanie o poriadkovej pokute.

Princíp povinnosti správneho orgánu dokazovať vinu V slovenskej právnej úprave uvedená povinnosť nepriamo vyplýva zo skutočnosti, že konanie o správnych deliktoch je konaním *ex officio*.

Princíp, že konanie o správnom delikte sa ukončuje rozhodnutím. Predmetné procesné právo osoby, voči ktorej sa vedie správne konanie o poriadkovej pokute, je garantované zákonom č. 71/1967 Zb. Ten prikazuje správnomu orgánu ukončiť začaté správne konanie rozhodnutím, či už vo veci samej alebo rozhodnutím o zastavení konania. Pri nedostatku špeciálnej úpravy sa

v prípade konania o poriadkovej pokute aplikuje § 30 ods. 1 písm. h) zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorého „správny orgán konanie zastaví, ak odpadol dôvod konania začatého na podnet správneho orgánu“. Je to vždy, ak *neexistuje hmotnoprávny dôvod*, pre ktorý by sa ďalej malo viesť začaté správne konanie (napr. z dôvodu, že sa nepreukázalo protiprávne správanie osoby).

Princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené, je podľa zákona č. 71/1967 Zb. garantované tým, že rozhodnutie o poriadkovej pokute sa musí adresátovi oznámiť.

Princíp, že rozhodnutie musí byť odôvodnené, vyjadruje podľa zákona č. 71/1967 Zb. povinnosť správneho orgánu vysvetliť právne i faktické dôvody svojho rozhodnutia.

Za porušenie procesného práva účastníka konania o poriadkovej pokute na riadne odôvodnenie rozhodnutia je potrebné kvalifikovať aj prípad, keď správny orgán *nedostatočne zdôvodní svoje správne uváženie* vo vzťahu k druhu a výške uloženej sankcie.

Za nedostatočné odôvodnenie v tomto ohľade je potrebné považovať situáciu, keď:

- správny orgán v odôvodnení rozhodnutia iba konštatuje, že pokuta bola uložená v zákonom rozmedzí a nevysporiada sa so všetkými – v demonštratívnom výpočte – uvedenými zákonnými kritériami pre uloženie sankcie,
- v odôvodnení rozhodnutia chýba zdôvodnenie výšky sankcie (a to aj pri absencii hľadísk pre stanovenie jej výšky v platnom zákone).²⁹⁹

Princíp, že obvinený zo správneho deliktu musí byť poučený o opravnom prostriedku, je v platnej právnej úprave zaručený tým, že podľa § 47 zákona č. 71/1967 Zb. je poučenie o odvolaní (rozklade) obligatórnou náležitosťou rozhodnutia správneho orgánu.

Zákonomadca má možnosť – podľa čl. 2 Dodatkového protokolu č. 7 k Dohovoru, podľa ktorého „z práva preskúmať výrok o vine a treste súdom vyššieho stupňa je prípustná výnimka v prípade menej závažných trestných činov“ – *vylúčiť možnosť osoby podať proti rozhodnutiu o uložení poriadkovej pokuty riadny opravný prostriedok* (odvolanie alebo rozklad). Vylúčiť právo na odvolanie proti poriadkovej pokute zákonom je vhodné, ak sa poriadková pokuta ukladá na mieste v situácii, keď je skutok spoľahlivo zistený a je nepochybné, že osoba je páchateľom.

Zákon *nesmie vylúčiť právo osoby podať proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy o uložení poriadkovej pokuty mimoriadny opravný prostriedok*, a to správnu žalobu podľa Správneho súdneho poriadku. Bolo by to v rozpore s čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd“.³⁰⁰

Zákaz reformationis in peius. Úlohou zákazu je osobe, voči ktorej sa vyvodzuje administratívnoprávna zodpovednosť, garantovať, že v situácii, keď využije svoje zákonné právo na *obhajobu* v odvolacom konaní, sa jej tým právna situácia nezhorší.

Za zhoršenie jej situácie treba považovať prípad, keď správny orgán v odvolacom konaní sprísnil uložený trest uložený v rámci zákonom ustanovenom rozsahu správneho uváženia. Nemožno zaň považovať situáciu, keď správny orgán zamietne podané odvolanie (rozklad) a rozhodnutie napadnuté opravným prostriedkom potvrdí alebo zruší z dôvodu jeho nezákonnosti.

²⁹⁹ Košičiarová, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 72 – 86.

³⁰⁰ Podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky (PL ÚS 26/01 č. 1/2003) rozhodnutia správnych orgánov o uložení poriadkovej pokuty majú dosah na základné práva a slobody postihovanej osoby (predstavujú zásah do majetkovej sféry postihovaného subjektu). Z tohto dôvodu ich nemožno považovať za rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania v zmysle § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku vylúčené z preskumu správnych súdov.

Podľa nálezu Ústavného súdu Českej republiky 2/2000 Zb. zo dňa 23. novembra 1999 ak by preskúmanie rozhodnutí o poriadkových pokutách bolo zákonom vylúčené zo súdneho preskumu, také ustanovenie by bolo v rozpore s čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

Konanie o správnych poriadkových deliktoch a právo na spravodlivý proces vo verejnej správe

Dôvod, prečo sa právna teória i právna prax stavia pomerne rezervovaným spôsobom k vnímaniu poriadkových pokút ako správnych sankcií, môže spočívať aj v tom, že kým niektoré zákony zaraďujú poriadkovú pokutu medzi poriadkové opatrenia (zákon č. 71/1967 Zb., zákon č. 474/2004 Z. z.). Iné zákony inštituujú poriadkovú pokutu takto nekvalifikujú, avšak i pri mlčaní zákonodarcu treba poriadkové pokuty, vzhľadom k ich funkcii a právnym dôsledkom uloženia, považovať za osobitný druh správnej sankcie. Ani odlišné zákonné označenie nie je spôsobilé zbaviť ich tejto právnej povahy, minimálne v kontexte Ústavy Slovenskej republiky a medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré majú prednosť pred jej zákonmi, ani vzhľadom na povinný materiálny výklad zákonnej úpravy v situácii, keď sú dotknuté základné práva alebo slobody osôb.

Procesnoprávna úprava správneho trestania predstavuje legislatívne vyjadrenie *základného práva* osoby na spravodlivý proces podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a tiež jej práva podľa čl. 7 ods. 1 Dohovoru, aby jej bol uložený trest výlučne na základe zákona.

Pokiaľ ide o procesnoprávne aspekty vo veci ukladania poriadkovej pokuty, možno sa v slovenskej právnej úprave stretnúť s nasledujúcimi situáciami:

- zákon neupravuje procesnoprávny postup správneho orgánu (§ 45 zákona č. 71/1967 Zb.),
- zákon neupravuje procesnoprávny postup správneho orgánu, avšak explicitne odkazuje na zákon č. 71/1967 Zb.³⁰¹ alebo v tomto smere mlčí; vtedy, vzhľadom na jednotu právneho poriadku Slovenskej republiky, je potrebné v procesnoprávnom postupe o uložení povinnosti konkrétnej osobe aplikovať zákon č. 71/1967 Zb.,
- zákon zakotvuje osobitný procesnoprávny postup pri ukladaní poriadkovej pokuty s tým, že vylučuje použitie všeobecných predpisov o správnom konaní (zákon č. 747/2004 Z. z. o dohlade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

Bez ohľadu na to, akú mieru podrobnosti procesnoprávnej úpravy vo veci prejednávania správneho poriadkového deliktu a rozhodovania o poriadkovej pokute zakotvuje zákon, pri jeho interpretácii a aplikácii je potrebné rešpektovať čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a tiež čl. 7 ods. 1 Dohovoru. Svoj nezanedbateľný význam má i § 195 Správneho súdneho poriadku (zákon č. 162/2015 Z. z.), podľa ktorého „správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodom žaloby, ak:

- ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,
- ide o základné zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukládanie sankcií v rámci správneho trestania.“

Dôsledkom je, že pri ukladaní poriadkovej pokuty by správny orgán mal rešpektovať všetky princípy a procesné práva, ktoré sú súčasťou práva osoby stíhanej za správny poriadkový delikt na spravodlivý proces v zmysle čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky.

V plnom rozsahu musí byť predmetná požiadavka dodržaná v situácii, keď sa *poriadková pokuta ukladá s odstupom času*. Vtedy „nelze vydat rozhodnutí bez předchozího řízení (zahájení řízení je třeba oznámit, je nutno dát možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí).“³⁰² V takom prípade správny orgán postupuje buď podľa zákona č. 71/1967 Zb. alebo podľa osobitného

³⁰¹ Podľa § 16 ods. 5 zákona NR SR č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov „pri ukladaní poriadkovej pokuty orgán kontroly postupuje podľa všeobecného predpisu o správnom konaní“.

³⁰² Staša, J. in Mates, P. a kolektiv: Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 147.

zákona, ktorý vylučuje použitie všeobecných predpisov o správnom konaní. Procesnoprávna úprava musí zaručovať a vyhovovať požiadavkám Ústavy Slovenskej republiky a medzinárodným zmluvám, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Pre zabezpečenie účinnosti výkonu verejnej správy je potrebné, aby postupy vykonávateľov verejnej správy boli menej formalizované, jednoduché, rýchle. Odôvodnené je to vždy, ak je výkon verejnej správy bezprostrednou reakciou v rámci *postihu správneho deliktu na mieste*.

V takýchto prípadoch je zákonodarca oprávnený *zakotviť výnimku* z princípov uplatňovaných v rozhodovacej činnosti verejnej správy pri správnom trestaní.

Medzi *špeciálne procesné princípy*, vyjadrené aj formou procesných práv osoby, voči ktorej správny orgán vyvodzuje administratívnoprávnu zodpovednosť, patrí:

- právo byť informovaná o obvinení a dôvodoch obvinenia,
- právo mať primeraný čas na prípravu obhajoby,
- právo byť informovaná o dôkazoch proti nej,
- právo byť vypočutá,
- právo na odôvodnenie rozhodnutia, ktorým sa ukladá správna sankcia,
- princíp, že dôkazné bremeno v konaní spočíva na správnom orgáne,
- princíp preskúmateľnosti rozhodnutia orgánu, ktorým sa ukladá správna sankcia.

Odporúčanie Výboru ministrov R (91) o správnych sankciách pripúšťa, že ak by striktné zachovanie týchto procesných práv malo viesť k neúmernému zaťažovaniu správnych orgánov, je zákonodarca oprávnený – v záujme účinnej verejnej správy – upustiť od ich uplatnenia. Uvedená výnimka sa však *môže vzťahovať len na vybrané procesné práva* taxatívnym spôsobom uvedené v čl. VI odporúčania Výboru ministrov R (91) 1. Sú nimi tieto:

- každá osoba, ktorá čelí správnej sankcii, bude informovaná o dôvode jej postihu,
- takejto osobe sa musí v rámci jej prípadu poskytnúť dostatočný čas na prípravu, berúc do úvahy komplexnosť veci rovnako ako aj prísnosť sankcií, ktoré by jej mohli byť uložené,
- takáto osoba alebo jej zástupca bude oboznámená s obsahom dôkazov proti nej,
- takáto osoba bude mať príležitosť byť vypočutá pred každým rozhodnutím,
- administratívne rozhodnutie, ktorým sa ukladá sankcia, bude obsahovať dôvody, na ktorých sa zakladá.

Zákonodarca takúto výnimku zo základného práva na spravodlivý proces môže pripustiť len v prípadoch, ak sa prejednávajú správne delikty s nízkym stupňom spoločenskej škodlivosti, podliehajúce nízkym peňažným trestom.

Ak zákonodarca využije túto možnosť a výnimky upraví, procesnoprávna ochrana osoby voči ktorej sa zodpovednosť za správny delikt má vyvodiť, musí byť vždy zabezpečená tým, že osoba, musí dať *predchádzajúci súhlas s takýmto spôsobom prejednaní veci*. Ak ho nedá, nemožno prejsť jej správny delikt v zjednodušenom postupe. Premietnutím týchto pravidiel v slovenskej právnej úprave je inštitút blokového konania a rozkazného konania.

Vec prejednávajú na mieste nie je vykonávateľ verejnej správy oprávnený vybaviť v rozkaznom konaní.

V platnej právnej úprave postihu správnych poriadkových deliktov sa môžeme stretnúť so situáciou, keď zákon *umožňuje*, aby sa *konanie o uložení poriadkovej pokuty začalo doručením rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty*, pričom doručenie rozhodnutia sankcionovanej osobe sa považuje za prvý úkon v konaní voči tejto osobe (§ 38 ods. 3 zákona č. 747/2004 Z. z.).

Právna teória v takejto situácii vyvodzuje, že „zámer uložiť poriadkovou pokutu nemusí byť zvlášť oznamován a osoba, ktoré má byť poriadková pokuta uložená, nemusí byť predem vyzvána, aby se k tomu vyjádřila. ... Aplikace ustanovení o pořádkové pokutě bude na druhé

straně předpokládat, že je evidentní, že procesní povinnosť bola porušená, a kto ji porušil.³⁰³ Pokiaľ by bolo potrebné tieto skutočnosti zistiť, nebolo by možné takúto právomoc využiť.

Napriek tomu sa domnievame, že slovenský zákonodarca by mal upustiť od úpravy takýchto konštrukcií postupu vykonávateľa verejnej správy aj pre prípad, že skutok je spofahlivo zistený a je nepochybné, že osoba sa poriadkového deliktu dopustila. *De lege lata* ide o *procesne zjednodušený postup*, ktorý však nemá povahu rozkazného konania, nakoľko nespĺňa kruciálnu požiadavku čl. 6 bodu 2 odporúčania Výboru ministrov R (91) – právna úprava nepodmieňuje takýto spôsob prejednávania správneho poriadkového deliktu súhlasom stihanej osoby. Takáto úprava preto nevyhovuje požiadavkám odporúčania Výboru ministrov R (91), lebo negarantuje všetky procesné práva v konaní o správnej sankcii.

Zastávame názor, že zákonodarca by mal v osobitných zákonoch za účelom ukladania poriadkovej pokuty, keď je skutok spofahlivo zistený a je nepochybné, že osoba sa poriadkového deliktu dopustila, *de lege ferenda* uprednostňovať povinnosť vybaviť vec v rozkaznom konaní.

Ak by malo ísť o ukládanie poriadkovej pokuty na mieste, je potrebné *de lege ferenda* zakotviť v osobitných zákonoch právomoc vykonávateľa verejnej správy vybaviť vec v blokovom konaní.

Ukladanie poriadkovej pokuty podľa § 45 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb.

Ukladanie poriadkovej pokuty podľa § 45 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. môže prebiehať buď na mieste (napr. tomu, kto ruší napriek predchádzajúcemu napomenutiu poriadok), alebo s odstupom času (napr. tomu, kto sťažuje postup konania tým, sa bez závažných dôvodov nedostaví na výzvu na správny orgán).

Vzhľadom k tomu, že pri ukladaní poriadkovej pokuty sa rozhoduje o povinnosti, je potrebné vysporiadať sa s otázkou, či sa predmetná právomoc správneho orgánu uplatňuje v samostatnom správnom konaní.

Odpoveď na ňu dáva stanovisko *Konzultačného zboru Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pre aplikáciu správneho poriadku č. 27 z 21. novembra 2014* (zverejnené v čiaske 1 Vestníka vlády Slovenskej republiky vydanéj 19. februára 2015, roč. 25).

Poradný orgán vychádza z toho, že zákon č. 71/1967 Zb. označuje poriadkovú pokutu za poriadkové opatrenie, ktoré je tesne späté s prebiehajúcim konaním vo veci samej. Z tohto dôvodu „poriadková pokuta podľa § 45 ods. 1 správneho poriadku, ktorá slúži na zabezpečenie priebehu a účelu správneho konania, sa neukladá v samostatnom správnom konaní“. Procesno-právnym dôsledkom je i to, že vo veci uloženej poriadkovej pokuty sa nevytvára samostatný spis. Písomné vyhotovenie rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty sa zakladá do spisu vo veci, o ktorej sa rozhoduje.

Stanovisko konzultačného zboru nedáva výslovne odpoveď na to, ako postupovať v prípade, keď sa poriadková pokuta podľa § 45 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. neprejednáva a neukladá na mieste. Na základe funkcie poriadkovej pokuty ako poriadkového opatrenia v správnom konaní, možno odvodiť, že i v takomto prípade sa nevytvára samostatný spis a písomné vyhotovenie rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty sa taktiež zakladá do spisu vo veci, o ktorej sa rozhoduje.

Aké procesné práva a procesné princípy je správny orgán povinný dodržať, keď rozhoduje o uložení poriadkovej pokuty podľa § 45 ods. 1 správneho poriadku? Samozrejme, že všetky, ktoré sa vyžadujú pri stíhaní a rozhodovaní o trestnom obvinení podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a tiež práva podľa čl. 7 ods. 1 Dohovoru.

V prípade, keď správny orgán *prejednáva a ukladá poriadkové opatrenie na mieste* (napr. účastníkovi konania, ktorý na ústnom pojednávaní ruší poriadok), sa tieto procesné práva a princípy musia zabezpečiť spôsobom, ktorý podporuje požiadavku na účinnosť výkonu verejnej správy.

³⁰³ Staša, J. in Mates, P. a kolektív: *Základy správneho práva trestného*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 143.

Ako by teda mal správny orgán v praxi postupovať podľa § 45 ods. 1 správneho poriadku?

Podľa nášho názoru, musí dodržať všetky procesnoprávne princípy uplatňujúce sa v prípade správneho trestania, t. j.:

- princíp subsidiarity trestného postihu,
- princíp stíhania zo zákonných dôvodov,
- princíp *ne bis in idem*,
- princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote,
- princíp povinnosti správneho orgánu dokazovať vinu,
- princíp, že konanie o správnom delikte sa ukončuje rozhodnutím orgánu,
- princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené,
- princíp, že rozhodnutie musí byť odôvodnené,
- princíp, že obvinený zo správneho deliktu musí byť poučený o opravnom prostriedku.

Princíp subsidiarity trestného postihu zákonodarca presadzuje tým, že prikazuje správnemu orgánu najprv napomenúť osobu rušiacu poriadok.

Napomenutie je z právneho hľadiska *zákazom vysloveným na mieste*. Napomenutie musí zahŕňať aj upozornenie na možnosť uloženia poriadkovej pokuty (takéto upozornenie musia obsahovať aj iné úkony správneho orgánu, ktorých neuposlúchnutie môže viesť k ďalším právnym následkom, napr. predvolanie osoby podľa § 42 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb.).

O napomenutí by sa mal vykonať úradný *záznam do spisu*.³⁰⁴ Je to dôležité z toho hľadiska, aby bolo preukázateľné, že správny orgán zákaz vydal ústnym vyhlásením.

V prípade, že napriek napomenutiu (ktoré má aj funkciu predchádzajúcej úradnej výstrahy) osoba neuposlúchne, správny orgán, ak podľa konkrétnych okolností prípadu vyhodnotí, že osoba naplnila skutkovú podstatu správneho poriadkového deliktu podľa § 45 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. a súčasne, že jej protiprávne správanie nevykazuje zanedbateľný stupeň závažnosti protiprávneho správania osoby, uloží poriadkovú pokutu.

Právna teória v tejto súvislosti zdôrazňuje: „Má-li uložení pořádkové pokuty splnit svůj účel, musí následovat bezprostředně po nesplnění povinnosti. Pořádková pokuta se ukládá v situaci, kdy je zpravidla jasné, která osoba a jakou povinnost porušila, není třeba provádět dokazování nebo shromažďovat jiné podklady pro rozhodnutí. Tomu odpovídá jednoduchost postupu při jejím uložení. Není vedeno „klasické“ řízení o pořádkové pokutě, neoznamuje se jeho zahájení, není třeba, aby se povinná osoba vyjadřovala k podkladům nebo důvodům uložení.“³⁰⁵

Týmto slovám je potrebné, podľa nášho názoru, rozumieť tak, že ak sa poriadková pokuta ukladá na mieste, všetky dôležité úkony, týkajúce sa procesných práv osoby, ktorej správny poriadkový delikt sa prejednáva, sa musia uskutočniť a zaznamenať v zápisnici.

Správny orgán je povinný prítomného účastníka konania o správnom poriadkovom delikte:

- informovať, že sa rozhodol uložiť mu za jeho protiprávne správanie poriadkovú pokutu,
- informovať účastníka, v čom vidí protiprávnosť a spoločenskú škodlivosť jeho správania a na základe ktorého ustanovenia zákona má právomoc uložiť mu poriadkovú pokutu (princíp stíhania zo zákonných dôvodov, princíp povinnosti správneho orgánu dokazovať vinu, právo osoby byť informovaná o obvinení a dôvodoch obvinenia),
- vyzvať aby sa na mieste pred vydaním rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty vyjadril k jeho podkladu, spôsobu zistenia, prípadne navrhol jeho doplnenie (právo osoby, aby jej bol poskytnutý dostatočný čas na prípravu, berúc do úvahy komplexnosť veci rovnako ako aj prísnosť sankcií, ktoré by jej mohli byť uložené, právo osoby byť oboznámená s obsahom dôkazov proti nej, právo osoby byť vypočutá pred rozhodnutím),

³⁰⁴ Staša, J. in Mates, P. a kolektív: Základy správneho práva trestného. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 142.

³⁰⁵ Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : Základy odpovědnosti za správní delikty. C. H. Beck, 2013, s. 154.

- oznámiť mu rozhodnutie o uložení poriadkovej pokuty ústnym vyhlásením (princíp, že konanie o správnom delikte sa ukončuje rozhodnutím orgánu, princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené, princíp, že rozhodnutie musí byť odôvodnené, princíp, že obvinený zo správneho deliktu musí byť poučený o opravnom prostriedku),
- informovať účastníka konania o jeho práve vzdať sa nároku na doručenie písomného vyhotovenia rozhodnutia, s tým, že mu vysvetlí právny dôsledok tohto dôležitého úkonu v konaní.

Podľa odôvodnenia stanoviska *Konzultačného zboru Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pre aplikáciu správneho poriadku č. 27 z 21. novembra 2014* ak sa prítomný účastník, ktorému sa poriadková pokuta ukladá, na mieste vzdá nároku na doručenie písomného vyhotovenia rozhodnutia, v takom prípade správny orgán zabezpečí písomné vyhotovenie rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty, ktoré založí do spisu o veci, o ktorej rozhoduje. Ak sa prítomný účastník nevzdá nároku na doručenie písomného vyhotovenia rozhodnutia, správny orgán doručí účastníkovi písomné vyhotovenie rozhodnutia.

Takýto procesný postup je v súlade s čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky. Z platného znenia čl. 71/1967 Zb. nevyplýva, že pri ukladaní poriadkovej pokuty podľa § 45 ods. 1 je vydanie rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty prvým úkonom správneho orgánu v konaní³⁰⁶.

Nemalo by to tak byť ani v prípade, ak tak ustanovuje osobitný zákon a vec sa nevybavuje v niektorej zo skrátených foriem konania (v blokovanom alebo v rozkaznom konaní).

Literatúra

KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2015, 378 s., ISBN 978-80-7380-578-4

KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín : Heuréka, 2015, 280 s., ISBN 978-80-8173-006-1

KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2013, 357 s., ISBN 978-80-89122-85-1

KOŠIČIAROVÁ, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Kraków : Spółek Słowaków w Polsce – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, 243 s., ISBN 978-83-7490-790-3

MATES, P. a kolektiv: Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 248 s., ISBN 978-80-7400357-8

PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha : Základy odpovědnosti za správní delikty. C. H. Beck, 2013, 446 s., ISBN 978-80-7400-456-8

SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo. 2. vyd. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 464 s., ISBN 987-80-7357-382-9

ŠIŠKEOVÁ, S. – LAVICKÝ, P. – PODHRÁZKÝ, M.: Přehled judikatury ve věcech správního trestání. Praha : ASPI, a. s., 2006, 824 s., ISBN 80-7357-200-1

Kontaktné údaje autora:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Právnická fakulta TU v Trnave,

Hornopotočná 23,

918 43 Trnava

sona.kosiciarova@truni.sk

³⁰⁶ Porovnaj druhú vetu § 62 ods. 5 zákona č. 500/2004 Zb. správny rád, podľa ktorej „prvým úkonom v řízení ve věci uložení pořádkové pokuty je vydání rozhodnutí“.

APLIKÁCIA PRINCÍPOV SPRÁVNEHO TREŠTANIA PRI VYVODZOVAÍ ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI ZA SPRÁVNE DAŇOVÉ DELIKTY³⁰⁷

JUDr. Eubica Masárová, PhD.

Kľúčové slová: prezumpcia nevinoty – správny daňový delikt – objektívna zodpovednosť – daňové sankcie – Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd – Európsky súd pre ľudské práva
Resumé: Cieľom príspevku autorky je poskytnúť pohľad Európskeho súdu pre ľudské práva na otázku rešpektovania zásady prezumpcie nevinoty zakotvenej v čl. 6 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v prípadoch, ak vnútroštátna právna úprava postihu za správne daňové delikty je založená na objektívnej zodpovednosti.

Úvodné poznámky

Princípy správneho trestania o. i. vyplývajú zo všeobecných princípov demokratického a právneho štátu a z požiadaviek obsiahnutých v medzinárodných zmluvách. Jednou z nich je aj Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vyplýva, že obsah pojmu „trestné obvinenie“ je v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) autonómny, t.j. nezávislý od vnútroštátnej právnej úpravy v jednotlivých členských štátoch Rady Európy. Ako k tomu uvádza Košičiarová, keďže verejnoprávne ustanovenia sankčnej povahy vo vnútroštátnom poriadku nemožno posudzovať podľa ich označenia, ale podľa ich obsahu a účelu, v rozhodovacej činnosti vykonávateľov verejnej správy (pri postihu za správne delikty fyzických a právnických osôb) sa musia presadzovať práva zakotvené v Dohovore.³⁰⁸

Doktrínu o autonómnosti pojmu „trestné obvinenie“ obsažne ESLP vyjadril v rozsudku *Engel a ostatní c. Holandsko*³⁰⁹. Engelove kritériá ESLP aplikuje aj pri posudzovaní, či osoba čelila trestnému obvineniu v zmysle čl. 6 Dohovoru v prípade daňových deliktov, ktoré vnútroštátna právna úprava nekvalifikuje ako trestný čin ale ako správne delikty.

Aj keď v tomto príspevku nie je možné venovať sa podrobne všetkým aspektom práva na spravodlivé konanie, ktoré vyplývajú z judikatúry ESLP a ich dôsledkom na konania o správnych daňových deliktoch, je potrebné upozorniť, že ak v konkrétnom prípade sú splnené kvalifikačné kritériá vymedzené v rozsudku *Engel a ostatní c. Holandsko*, je nutné aby boli v konaní rešpektované všetky práva garantované ako článkom 6 ods. 1, tak aj článkom 6 ods. 2 a 3 Dohovoru. Na daný prípad potom budú dopadať aj článok 7 Dohovoru a články 2 a 4 Dodatkového protokolu č. 7. V ďalšej časti príspevku sa budem venovať podrobnejšie otázke rešpektovania zásady prezumpcie nevinoty zakotvenej v čl. 6 ods. 2 Dohovoru v prípadoch vyvodzovania zodpovednosti za správne daňové delikty.

Zásada prezumpcie nevinoty

Podľa čl. 6 ods. 2 Dohovoru: „každý, kto je obvinený z trestného činu, sa považuje za nevinného, pokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom“. Toto ustanovenie teda zakotvuje princíp prezumpcie nevinoty. Táto zásada súčasne vychádza z niektorých práv, ktoré ESLP vyvodil zo všeobecnej požiadavky na spravodlivé prejednanie vecí, najmä práva neob-

³⁰⁷ Tento príspevok bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

³⁰⁸ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 321.

³⁰⁹ Rozsudok ESLP *Engel a ostatní c. Holandsko* zo dňa 8. 1976, sťažnosť č. 5100/71.

viňovať sám sebe. Z požiadavky preukázania viny v zmysle judikatúry EŠLP možno vyvodit' nasledovné procesnoprávne pravidlá:

- dôkazné bremeno, ktoré v zásade znáša obžaloba,
- zásadu *in dubio pro reo*,
- zákonné využívanie právnych a faktických prezumpcií,
- neprípustnosť nezákonne získaného dôkazu.

Zásada, že dôkazné bremeno v trestnom konaní musí uniesť žalobca, je doplnená teda o výnimky v podobe právnych a faktických prezumpcií. Tie presúvajú dôkazné bremeno na obvineného, ktorý musí dokázať, alebo aspoň spochybniť takúto prezumpciu.

V tejto súvislosti sa ako zásadné javí zodpovedanie otázky, či v prípade ak je zodpovednosť za „trestný“ delikt založená na objektívnej zodpovednosti páchatel'a, nedochádza k porušeniu princípu prezumpcie nevinu. Uvedené z dôvodu, že zodpovednosť za správne delikty, správne daňové delikty nevynímajúc, je nezriedka vo vnútroštátnej právnej úprave zmluvných štátov Dohovoru založená práve na objektívnej zodpovednosti bez nutnosti preukazovania zavinenia, či už vo forme nedbanlivosti, alebo úmyslu, pričom tieto správne delikty v zmysle judikatúry EŠLP spadajú pod pojem „trestné obvinenie“.

EŠLP sa otázkou prípustnosti presunu dôkazného bremena zo žalobcu na obvineného z dôvodu využitia právnej prezumpcie viny zaoberal v prípade *Salabiaku c. Francúzsko*³¹⁰. V danom prípade v batožine, ktorú si sťažovateľ vyzdvihol na letisku, boli nájdené drogy. Podľa tvrdenia sťažovateľ'a, mu bolo oznámené, že mu bude letecky dopravený balík, ten však na letisku nenašiel a miesto neho si vzal neoznačenú batožinu, aj keď ho pracovník letiska upozornil, že v ňom môže byť zakázaný tovar. Sťažovateľ neprešiel colnou kontrolou a pri nástupe do letiskového autobusu bol zadržaný. Bol síce zbavený obvinenia z trestného činu zakázaného dovozu omamnej látky z dôvodu uplatnenia prezumpcie nevinu vo vzťahu k zavineniu, bol však odsúdený za colný delikt nezákonného dovozu zakázaného tovaru. Toho sa podľa zákonnej úpravy dopustí držiteľ zakázaného tovaru, pokiaľ nepreukáže existenciu vyššej moci alebo neodvratiteľný omyl strán zakázanej povahy tovaru. EŠLP v danom prípade konštatoval, že každý právny systém pozná skutkové a právne domnienky. Čl. 6 ods. 2 Dohovoru im v zásade nebráni, ale v trestných veciach núti zmluvné štáty, aby v tomto smere neprekročili určité rozumné medze, ktoré budú zohľadňovať význam toho, čo je v danom prípade v hre, a zachovali práva obhajoby. V danom prípade potom EŠLP zohľadnil, že vnútroštátne orgány neaplikovali domnienku viny automaticky, ale vzali do úvahy všetky okolnosti konkrétneho prípadu (sťažovateľ bol varovaný, vyhol sa colnej kontrole, pri otvorení batožiny neprejavil prevapenie na tým, čo sa v batožine nachádza atď.), pričom do určitej miery preukázali zavinenie sťažovateľ'a, aj keď to k jeho odsúdeniu nebolo nevyhnutné.

EŠLP však za právnu domnienku porušujúcu princíp prezumpcie nevinu považoval objektívnu zodpovednosť, ktorú majú dedičia podľa švajčiarskeho daňového práva za skrátenie dane poručiteľom. Vo veci *A.P., M.P. a T.P. c. Švajčiarsko*³¹¹ sťažovatelia namietali, že vnútroštátne orgány porušili čl. 6 ods. 2 Dohovoru, keď im ako dedičom bola daňovými orgánmi uložená pokuta za daňový delikt spáchaný poručiteľom. Rozhodnutia o dorubení dane, rovnako ako o pokute boli vydané až po smrti poručiteľ'a. Žalovaná vláda sa v danom prípade bránila argumentom, že hoci boli rozhodnutia vydané voči dedičom, vychádzajú zo spáchania daňového deliktu poručiteľom. Zákonné ustanovenie umožňujúce uloženie tejto pokuty dedičom vychádza z predpokladu, že dediči zodpovedajú aj za daňové záväzky poručiteľ'a do výšky svojho dedičského podielu, a to nezávisle od ich osobnej viny. Ustanovenia daňového zákona výslovne uvádzajú, že dedičia nastupujú do pozície poručiteľ'a aj vo vzťahu k daňovým sankciám bez osobnej zodpovednosti za zavinenie. Nejde teda o potrestanie dedičov za trestné činy spáchané poručiteľom. Skôr ide o to, že záväzkami poručiteľ'a, ktorý skrátil daň, je zaťažené dedičstvo. To vyplýva aj zo skutočností,

³¹⁰ Rozsudok EŠLP *Salabiaku c. Francúzsko* zo dňa 7. 10. 1988, sťažnosť č. 10519/83.

³¹¹ Rozsudok EŠLP *A. P., M. P. a T. P. c. Švajčiarsko* zo dňa 29. 8. 1997, sťažnosť č. 71/1996/690/882.

že dedičia by nemuseli zaplatiť pokutu, keby boli odmietli dedičstvo a sú povinný ju uhradiť iba do výšky svojho dedičského podielu. ESLP odmietol predmetnú argumentáciu. Konštatoval, že samotný prechod daňového záväzku vo výške splatnej dane nie je v rozpore s princípom prezumpcie nevinu, pretože aj daňové dlhy, ako všetky ostatné, majú byť uhradené z dedičstva. Uvalenie trestných sankcií na dedičov za skutok spáchaný poručiteľom, však treba posúdiť odlišne. V predmetnom prípade nie je rozhodujúce, či poručiteľ bol vinný za spáchaný skutok, pretože samotné rozhodnutie o pokute bolo vydané proti nim. Z toho vyplýva, že bez ohľadu na vinu poručiteľa, dedičia boli subjektom trestnej sankcie za daňový únik, ktorý však spáchal poručiteľ. Fundamentálnym pravidlom trestného práva je, že trestná zodpovednosť „neprežije“ osobu, ktorá trestný čin spáchala, čo napokon vyplýva aj zo švajčiarskeho trestného kódexu, podľa ktorého sankcia zaniká, ak obvinená osoba zomrie. Podľa názoru ESLP takéto pravidlo je tiež vyžadované zásadou prezumpcie nevinu definovanou čl. 6 ods. 2 Dohovoru. Zdedenie viny zomrelého teda nie je v súlade s princípmi trestného práva v spoločnosti, ktorá je právnym štátom.

V súvislosti s predmetným rozhodnutím je však potrebné upozorniť aj na rozsudok ESLP vo veci *The Estate of Nitschke c. Švédsko*³¹². V danom prípade daňové orgány p. Nitschke ešte počas jeho života dorobili daň a uloženú sankciu. V záujme vyhnúť sa daňovej exekúcii, predmetnú daň i sankciu uhradil, avšak tieto rozhodnutia napadol na súde. Prvostupňový súd rozhodnutie o pokute potvrdil, počas druhostupňového súdneho konania však p. Nitschke zomrel. Podľa švédskeho práva majetok poručiteľa neprechádza priamo na jeho dedičov a predstavuje samostatný právny subjekt, ktorého zástupca najskôr vysporiada všetky záväzky poručiteľa a aktívny zostatok dedičstva až následne rozdelí medzi dedičov. Súčasne tento právny subjekt bol oprávnený vstúpiť do prebiehajúcich súdnych konaní ako právny nástupca poručiteľa, čo aj využil. Odvolací súd však potvrdil prvostupňový rozsudok týkajúci sa vyrubených pokút. Najvyšší súd následne v ďalšom konaní odmietol námietku, že vzhľadom k tomu, že súd o zákonnosti uloženej sankcie právoplatne nerozhodol do smrti poručiteľa, daňové sankcie mali byť zrušené. V podanej sťažnosti na ESLP sťažovateľ (pozostalosť ako právny subjekt) zopakoval svoju námietku, že došlo k porušeniu prezumpcie nevinu podľa čl. 6 ods. 2 Dohovoru. ESLP tento prípad odlíšil od vyššie uvádzaného, keď upozornil, že rozhodnutia daňových orgánov o uložení daňovej sankcie boli vydané počas života poručiteľa a tento mal možnosť sa voči nim brániť na súde, čo aj urobil, z čoho vyplýva, že jeho zásada prezumpcie nevinu voči nemu bola rešpektovaná. Otázku, ktorú je potrebné zodpovedať je, či rozhodnutie druhostupňového súdu nezrušíť predmetné sankcie, ktorý rozhodol až po smrti poručiteľa, porušilo právo sťažovateľa zakotvené v čl. 6 ods. 2 Dohovoru. ESLP zdôraznil, že v posudzovanom prípade, majetok poručiteľa po jeho smrti vytvára osobitnú právnickú osobu, a teda dedičia nemajú žiadnu zodpovednosť za poručiteľove dlhy. Súčasne konanie o uložení pokuty na rozdiel od švajčiarskeho prípadu bolo vedené voči poručiteľovi, a nie priamo voči dedičom. Poručiteľ nebol obvinený, že spáchal daňový delikt, a daňové pokuty boli vyčíslené voči nemu na základe objektívnej zodpovednosti a potom, čo bolo preukázané, že nie sú dané dôvody ich zrušenia. Navyše ani dediči ani jeho pozostalosť neboli nikdy osobne zodpovední za daňové pokuty, ktoré už boli uložené p. Nitschke a ním aj uhradené. Súď ďalej poukázal, že pozostalosť ako právny subjekt mala možnosť, ktorú aj využila, aby zvrátila rozhodnutie prvostupňového súdu a dosiahla zrušenie predmetných daňových rozhodnutí a tým vrátenie už zaplatenie pokuty. Za daných okolností preto podľa názoru ESLP nedošlo k porušeniu princípu prezumpcie nevinu garantovaného v čl. 6 ods. 2 Dohovoru.

V súvislosti so zakotvením objektívnej zodpovednosti za správne daňové delikty je smerodajný právny názor ESLP vyslovený v rozsudku *Janoševic c. Švédsko*³¹³. V danom prípade sťažovateľovi bola dorubená daňovými orgánmi daň a súčasne vyrubená pokuta. V dôsledku neodloženia výkonu rozhodnutí daňových orgánov až do rozhodnutia súdu vo veci podaných žalôb proti týmto rozhodnutiam sťažovateľ zbankrotoval. Sťažovateľ pred ESLP o.i. namietal, že

³¹² Rozsudok ESLP *The estate of Nitschke c. Švédsko* zo dňa 27. 9. 2007, sťažnosť č. 6301/05.

³¹³ Rozsudok ESLP *Janoševic c. Švédsko* zo dňa 23. 7. 2002, sťažnosť č. 34619/97.

došlo k porušeniu čl. 6 ods. 2 Dohovoru, pretože nebola rešpektovaná prezumpcia jeho nevinu až kým súd preukáže jeho vinu. Prezumpcia nevinu bola porušená, podľa jeho názoru, v dvoch smeroch. Po prvé, niesol takmer neprekonateľné dôkazné bremeno pri preukazovaní, že daňová sankcia mu nemala byť uložená, z čoho vyplýva, že v skutočnosti bola prezumovaná jeho vina. Po druhé, skutočnosť, že rozhodnutia o uložení daňovej sankcie boli vykonané ešte pred tým, ako súd rozhodol o jeho žalobe, prejudikovala jeho postavenie vo veci samej.

V súvislosti s prvou námietkou sťažovateľa, ESLP poukázal na to, že švédsky systém daňových sankcií (zvýšenia dane) je založený na systéme objektívnej zodpovednosti, t.j. bez požiadavky preukazovania zavinenia daňového subjektu. Súd s odkazom na vyššie uvádzané rozhodnutie vo veci *Salabiaku* zopakoval, že zmluvné štáty môžu, v princípe a za určitých podmienok, postihovať jednoduché alebo objektívne okolnosti ako také, bez ohľadu na to, či sú spojené s trestným úmyslom alebo neobstarlivosťou. Čo je však dôležité, ESLP zdôraznil, že daňové predpisy za určitých okolností určovali, aby daňové sankcie neboli uložené, resp. aby boli odpustené. Daňové sankcie mali byť odpustené ak sa pochybenie v daňovom priznaní zdá ospravedlniteľné vzhľadom na povahu poskytnutých dotknutých informácií alebo vzhľadom na iné osobitné okolnosti, alebo v prípade ak by uloženie daňovej sankcie bolo zjavne nerozumné. Daňové orgány a súdy musia vziať do úvahy, či takéto okolnosti nie sú dané, dokonca aj ak to samotný daňovník nenamieta. Avšak povinnosť skúmať predmetné okolnosti nastupuje až ak okolnosti daného prípadu to odôvodňujú, dôkazné bremeno na ich preukázanie leží na daňovníkovi. Z predmetného vyplýva, že sa vychádza z predpokladu, že nezrovnalosti zistené v daňovom konaní sú dôsledkom neospravedlniteľného konania daňovníka a nie je zjavne nerozumné daňovú sankciu uložiť. Švédsky daňový systém teda vychádza z tejto prezumpcie a je na daňovom subjekte ju vyvrátiť. V prípade, ak je trestný systém založený na takejto prezumpcii, od zmluvných štátov sa vyžaduje, aby rešpektovali rovnováhu medzi tým, čo je v hre a právom na obhajobu, resp. aby bola rešpektovaná požiadavka proporcionality medzi legitímnym cieľom, ktorý ma byť dosiahnutý a použitými prostriedkami. Pri posudzovaní, či predmetná rovnováha bola dosiahnutá v posudzovanom prípade, ESLP uznal, že sťažovateľ bol konfrontovaný s domnienkou, ktorú bolo ťažké vyvrátiť. Avšak určité prostriedky obrany mal. Z prípadu vyplýva, že sťažovateľ v konaníach zotrval na svojej obrane, že daňovým orgánom poskytol správne informácie, a teda že dorubenie dane bolo nezákonné, vychádzajúc z toho, že v prípade úspešnosti tejto jeho námietky bude automaticky znížená aj daňová sankcia, ktorá je závislá na výške dorubenej dane. Súd však upozornil, že bolo na sťažovateľovi, aby poskytol základ pre zníženie alebo odpustenie sankcie a predložil konkrétne dôkazy, že sú k tomu dané zákonné dôvody. Mohol namietat, ako alternatívny spôsob svojej obrany, ak by bolo potvrdené, že poskytol nesprávne informácie daňovým orgánom, že za okolností daného prípadu, uvedené pochybenie bolo ospravedlniteľné, resp. že v každom prípade, uloženie sankcie by bolo zjavne nerozumné. Sťažovateľ však uvedený spôsob obrany nevyužil. ESLP ďalej vzal do úvahy záujmy štátu v daňových veciach, keďže dane tvoria hlavnú zložku jeho príjmov. Daňový systém, principiálne založený na informáciách poskytovaných daňovníkmi, by nemohol fungovať správne bez určitého systému sankcií postihujúcich poskytovanie nesprávnych alebo neúplných informácií, a množstvo daňových priznaní podávaných každoročne spolu so záujmom zaistiť predvídateľnú a jednotnú aplikáciu takýchto sankcií bezpochyby vyžaduje ich ukladanie na základe štandardizovaných pravidiel. Vzhľadom na všetko uvedené, najmä na fakt, že relevantná právna úprava sankcií poskytuje určité prostriedky obrany vychádzajúce zo subjektívnych prvkov a že efektívny daňový systém je dôležitý pre finančné záujmy štátu, ESLP považuje prezumpciu týkajúcu sa ukladania daňových sankcií, zakotvenú vo švédskom daňovom práve, za rešpektujúcu rozumné hranice.

Ku druhej sťažovateľovej námietke, že prezumpcia nevinu bola porušená tým, že rozhodnutia daňových orgánov, ktorými mu bola uložená sankcia, boli vykonané skôr ako o jeho zodpovednosti rozhodol súd, ESLP poznamenal, že ani čl. 6 ani žiaden iný Dohovoru v princípe nevylučujú, aby boli uplatnené opatrenia smerujúce k vykonaniu rozhodnutí pred tým, než rozhodnutie

o daňovej sankcie sa stane konečným. Poukázal na to, že ustanovenia dovoľujúce vykonanie určitých trestných sankcií možno nájsť aj v zákonodarstve iných zmluvných štátov. Upozornil však, že vzhľadom k tomu, že vykonanie takýchto daňových rozhodnutí môže mať vážne dôsledky na osobu a nepriaznivo ovplyvniť jej obranu v následnom súdnom konaní, súčasne pri uplatnení prezumpcie v trestnom práve, od zmluvných štátov sa vyžaduje, aby obmedzili takýto výkon v rámci rozumných hraníc, ktoré rešpektujú vyváženie dotknutých záujmov. Uvedené najmä v prípadoch ako je tento, kedy exekučné opatrenia boli prijaté na základe rozhodnutia správneho orgánu, t.j. pred tým, ako súd rozhodol o povinnosti zaplatiť sankciu. Pri posudzovaní, či predmetná rovnováha bola rešpektovaná v sťažovateľom prípade, súd upozornil, že finančné záujmy štátu na efektívnom fungovaní daňového systému, v tomto prípade nemajú rovnakú váhu. Uvedené z dôvodu, že hoci daňové sankcie môžu predstavovať významný peňažnú sumu, ich cieľom nie je zabezpečenie dodatočných príjmov štátu. Sú určené na to, aby vyvinuli tlak na daňové subjekty plniť si svoje daňové povinnosti a aby trestali ich porušenie. Teda, sankcie sú prostriedkom zabezpečujúcim, aby štát získal dane v súlade so zákonom. Z uvedeného vyplýva, že silný finančný záujem štátu môže ospravedlniť uplatňovanie štandardných pravidiel a dokonca právnych prezumpcií pri stanovení daní a ich okamžitom výbere ako aj pri určení daňových sankcií, avšak sám o sebe nemôže ospravedlniť aj okamžité vymáhanie daňových sankcií. Ďalšou skutočnosťou, ktorú je potrebné skúmať je, či už uhradené sankcie môžu byť vrátená a obnovená pôvodná právna pozícia daňovníka, ak v následnom konaní budú tieto sankcie zrušené. Tu EŠLP poukázal, že v danom prípade takáto možnosť zákonom bola daná, pričom prostriedky by boli vrátené navýšené o úrok. Rovnako tak, zákon umožňoval zrušiť rozhodnutie o konkurze, na základe žiadosti o obnovu konkurzného konania. Zároveň bolo možné od štátu požadovať náhradu škody vo výške finančnej straty spôsobenej konkurzom. Bez ohľadu na to, v prípadoch značných súm, náhrada by nemusela kompenzovať všetky straty daňovníka. Preto systém, umožňujúci vykonanie rozhodnutí, ktorými boli uložené značné daňové sankcie, ešte pred konečným rozhodnutím súdu vo veci, sú preto otvorené kritike a mali by byť podrobené prísnej kontrole. EŠLP v sťažovateľovom prípade však prihliadol aj na skutočnosť, že hoci daňové rozhodnutia boli vykonateľné, žiadne prostriedky od sťažovateľa neboli inkasované, pričom z dôvodu nedostatku majetku na sťažovateľa by bol vyhlásený konkurz už na základe samotného daňového dlhu. Za takýchto okolností, EŠLP švédsku právnu úpravu zaručujúcu náhradu už zaplatenej sumy, považoval v danom konkrétnom prípade za dostatočnú garanciu sťažovateľových záujmov a konštatoval, že v tomto konkrétnom prípade teda nedošlo k porušeniu čl. 6 ods. 1 a 2 Dohovoru z pohľadu porušenia princípu prezumpcie neviný.

Vzhľadom na zásadné otázku, na ktorú v danom prípade EŠLP odpovedal, je potrebné poukázať aj na pripojené odchylné stanoviská k predmetnému rozsudku. Sudkyňa Thomassen vo svojom súhlasnom stanovisku sa vyslovila iba za prísnejšie posudzovanie danej otázky zo strany EŠLP, aj keď v konkrétnom prípade sa pripojila k väčšine o neporušení práva garantovaného čl. 6 ods. 2 Dohovoru okamžitým vykonaním daňových rozhodnutí o uložení sankcie. Podľa sudcu Casadevall skutočnosť, že rozhodnutie daňových orgánov o daňovom delikte boli vykonateľné ešte predtým, než o vznesenom „trestnom obvinení“ rozhodol súd, znamená porušenie prezumpcie neviný.

Pre zvaženie, aký vplyv môžu mať argumenty a závery EŠLP vyjadrené vo vyššie analyzovanom prípade na posúdenie, či je v súlade s čl. 6 ods. 2 Dohovoru taká vnútroštátna právna úprava, ktorá vychádza z objektívnej zodpovednosti páchatelia správneho deliktu, navyše bez akejkoľvek možnosti zbavenia sa zodpovednosti, je potrebné uviesť ešte niekoľko poznámok k švédskemu systému ukladania sankcií za daňové delikty, s ktorými bol súd oboznámený a na ktoré pri svojej argumentácii poukazoval. Daňové sankcie sú ukladané v prípade, ak daňovník v daňovom priznaní poskytne informácie relevantné pre určenie daňovej povinnosti, ktoré sa preukážu ako nesprávne, alebo ak sa daňový orgán na základe diskrečnej právomoci rozhodne, nevychádzať z daňového priznania. Neposkytnutie potrebných informácií možno považovať

za poskytnutie nesprávnych informácií. Ak daňovník predloží všetky skutkové informácie správne, avšak z nich len vyvodí nesprávne právne závery na jeho daňovú povinnosť, sankcia sa neukladá. Dôkazné bremeno, že boli poskytnuté nesprávne informácie je na daňových orgánoch. Určenie výšky dane na základe úvahy daňového orgánu je možné v prípade, ak daňovník poskytol nedostatočné informácie, na základe ktorých nemôže byť daňová povinnosť určená správne, alebo nepodal daňové priznanie, aj keď bol na splnenie tejto povinnosti vyzvaný. V poslednom uvedenom prípade, rozhodnutie o uložení sankcie bude zrušené, ak daňovník podá daňové priznanie v určenom čase. Aj ak by daňovník podal nesprávne informácie, daňová sankcia nie je uložená ak sú splnené určité podmienky, napr. ak daňové orgány opravili zjavnú nesprávnosť alebo chybu v písaní, ak nesprávne informácie boli opravené alebo mohli byť opravené s pomocou určitých dokumentov, ktoré mali byť daňovým orgánom dostupné, ako sú napr. potvrdenia od zamestnávateľa, resp. ak daňovník opravil informácie dobrovoľne. Zároveň, za splnenia určitých podmienok, je daňová sankcia zrušená. Uvedené, ak je poskytnutie nesprávnych informácií ospravedlniteľné z dôvodu veku, choroby, nedostatočných skúseností alebo podobných dôvodov, alebo ak je pochybenie ospravedlniteľné z dôvodu povahy dotknutých informácií alebo inými osobitnými dôvodmi, alebo ak by bolo zjavné nerozumné sankciu uložiť. Pojem „povaha informácie“ sa predovšetkým vzťahuje na prípady, kedy daňovník musel posudzovať objektívne komplikovanú daňovú otázku. Pojem „zjavne nerozumné“ sa vzťahuje na prípady, kedy by uloženie sankcie bolo neproporcionálne k pochybeniu daňovníkovi alebo neprijateľné z iných dôvodov.

Záver

Z analyzovanej judikatúry EŠLP možno jednoznačne usudzovať, že v prípade ak postih za správny daňový delikt možno kvalifikovať ako „trestné obvinenie“, potom síce vnútroštátnu právnu úpravu založenú na vyvodzovaní objektívnej zodpovednosti nemožno automaticky považovať za nesúladnú s čl. 6 ods. 2 Dohovoru, avšak od zmluvných štátov sa vyžaduje, aby rešpektovali vyváženie verejného záujmu a práva na obhajobu a aby relevantná právna úprava sankcií poskytovala určité prostriedky obrany vychádzajúce zo subjektívnych prvkov.

Literatúra

KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 556, ISBN: 978-80-8078-519-2

Súdna judikatúra

rozsudok EŠLP Engel a ostatní c. Holandsko zo dňa 8. 7. 1976, sťažnosť č. 5100/71

rozsudok EŠLP Salabiaku c. Francúzsko zo dňa 7. 10. 1988, sťažnosť č. 10519/83

rozsudok EŠLP A. P., M. P. a T. P. c. Švajčiarsko zo dňa 29. 8. 1997, sťažnosť č. 71/1996/690/882

rozsudok EŠLP The estate of Nitschke c. Švédsko zo dňa 27. 9. 2007, sťažnosť č. 6301/05

rozsudok EŠLP Janoševic c. Švédsko zo dňa 23. 7. 2002, sťažnosť č. 34619/97

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Ľubica Masárová, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Hornopotočná 23

918 43 Trnava

lubica.masarova@truni.sk

BLOKOVÉ ŘÍZENÍ JAKO ZVLÁŠTNÍ ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU

Mgr. Lenka Mičkalová

Klíčové slova: blok – blokové řízení – přestupek – příkazní řízení – příkazový blok – přestupkový zákon

Resumé: Cílem příspěvku autorky je poskytnout přehled nad aktuální úpravou blokového řízení v České republice se zachycením jeho aktuálních problémů, jakož s uvedením jeho postupných změn, které přináší novela přestupkového zákona provedená zák. č. 204/2015 Sb. Autorka v další části svého příspěvku pojednává též o úpravě blokového řízení a jeho změn, která bude účinná od 1. 7. 2017, a to na základě nového zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, kterým bude zrušen stávající přestupkový zákon.

Úvod

Blokové řízení je společně s řízením příkazním zařazováno mezi tzv. zkrácená řízení, která upravuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“). Smyslem blokového řízení je formální zjednodušení vyřešení přestupku, čímž *de facto* má dojít k určitému urychlení práce na vyřízení přestupku, ušetření nákladů na jeho projednání, jakož i k zbytečnému nenatahování samotného řízení o přestupku. Toto je jistě pozitivní informací, a proto mají právě tyto specifické formy zjednodušeného řízení své neodmyslitelné místo v našem právním systému.

Kdy přistoupit k blokovému řízení?

Základní právní úprava blokového řízení se nachází v ust. § 84 – 86 přestupkového zákona, přičemž podpůrně se užije správní řád, pokud zákon o přestupcích v procesní části nestanoví jinak. Pokud jde o ust. § 143 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), které pojednává o tzv. řízení na místě, to se nepoužije podpůrně v tomto případě.³¹⁴

Aby určitý přestupek mohl být projednán v tomto zkráceném řízení, musí být obecně splněny následující kumulativní předpoklady, uvedené v ust. § 84 odst. 1 přestupkového zákona: a) přestupek musí být spolehlivě zjištěn, b) nestačí domluva a c) obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit. Forma blokového řízení se tradičně používá u dopravních přestupků, kdy tak správní orgán, v jehož působnosti je projednávání přestupků, bez zbytečných průtahů na místě vyřeší aktuální přestupek obviněného. Samozřejmě to neznamená, že by tato forma nebyla využívána např. v řízení o projednávání přestupku proti občanskému soužití ve smyslu ust. § 49 přestupkového zákona, ale neúčinněji se projevuje uplatňování této formy právě při dopravních přestupcích, protože řeší „čerstvý přestupek“, jehož aktéři jej mají v čerstvé paměti, a proto je tato forma jedním z nejvhodnějších řešení právě v oblasti dopravy.

Pokud jde o ostatní oblasti, ve kterých je možné spáchat přestupek a na něž se vztahuje přestupkový zákon, byť i subsidiárně, je tato forma velmi odvislá od vůle správního orgánu, který po obdrženém oznámení o přestupku musí provést správní úvahu, zda je či není přestupek spolehlivě zjištěn na základě předložených listin spojených s oznámením o přestupku. Zpravidla bude přestupek spolehlivě zjištěn u skutkově jednoduchých přestupků, a to těch, které mají menší formu závažnosti. Obdobnou správní úvahu musí správní orgán provést, pokud jde o naplnění podmínky, že nestačí k projednání přestupku *domluva*. Pokud by stačila domluva k vyřešení přestupku, jedná se svou povahou o neformální vyřešení přestupku, při kterém je pachatel

³¹⁴ Horzinková, E. – Kučerová, H.: Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. 2. vydání. Praha : Leges, 2011, s. 428.

přestupku upozorněn na protiprávnost svého jednání, kdy takové řešení přestupku znemožňuje aplikaci ust. § 84 přestupkového zákona. Domluvu není možné chápat tak, že by byla rozhodnutím o přestupku z hlediska materiálního či formálního, přestupkový zákon ji ani nevyjmenovává jako formu rozhodnutí o přestupku, resp. způsob vyřízení věci v řízení o přestupku. Domluva není svou povahou ani sankcí. Vyřešení přestupku domluvou je plně v dikci správního uvážení příslušného správního orgánu, který může dojít k závěru, že materiální znak přestupku (tj. společenská škodlivost) je v daném případě naplněn v nízké míře, a proto postačuje k vyřešení takového přestupku domluva. Z komentářové literatury k otázce domluvy plyne dále následující: „Vyřízení věci domluvou není ovšem překážkou věci rozhodnuté, a v případě, že vyjdou najevo další skutečnosti, které zvyšují stupeň závažnosti přestupku, lze zahájit řízení o přestupku.“³¹⁵ S uvedením v plném rozsahu souhlasím, protože v rámci blokového řízení se nepožíejí podklady pro rozhodnutí v právním slova smyslu, nevede se ani speciálně spis na daný přestupek, o vyřízení věci ve formě domluvy se nevyhotovuje ani záznam. Nelze naprosto vyloučit i situace, kdy dodatečně vyjdou najevo zcela nové skutečnosti, které nebyly známy při vyřizování přestupku, u kterého byla věc řešena domluvou, kdy tyto nové skutečnosti pak následně zvyšují společenskou škodlivost přestupku, a proto již domluva nebude zcela dostatečná.

V blokovém řízení je možné projednat dle současné a účinné právní úpravy všechny přestupky, vyjma přestupků návrhových a přestupků, u nichž to výslovně stanoví zákon.³¹⁶ V takových případech se uplatní pro tyto specifické přestupky klasické řízení. V rámci blokového řízení je možné uložit toliko jedinou sankci, a tou je pokuta. Ukládá se ve formě tzv. bloku, který je ceninou a tento vydává Ministerstvo financí České republiky. Vystavený pokutový blok má ve své podstatě dvojitou funkci, jednak potvrzuje to, že obviněný z přestupku zaplatil určitou částku pokuty (to platí v případě bloku na pokutu na místě zaplacenou; v případě bloku na pokutu na místě nezaplacenou to je možné vztáhnout až k okamžiku, kdy dojde ke skutečnému zaplacení pokuty uložené blokem), ale současně je také dokladem o rozhodnutí o dotyčném přestupku.³¹⁷ Obviněný z přestupku stvrzuje převzetí pokutového bloku svým podpisem, kdy jeho podpis je vyjádřením jeho souhlasu s tímto zkráceným řízením a současně tímto okamžikem nabývá rozhodnutí v blokovém řízení právní moci. V minulosti vznikaly určité polemiky, kdy dochází k nabytí právní moci v blokovém řízení, zde odkazují na související článek obsahující stručný vývoj těchto právních názorů.³¹⁸

Některé problémy související s blokovým řízením

Prvním a často diskutovatelným problémem souvisejícím s blokovým řízením byla a je nepochybně otázka použití řádných a mimořádných opravných prostředků ve vztahu k rozhodnutí o přestupku, zde tedy ve formě bloku. Přestupkový zákon výslovně vylučuje možnost podání řádného opravného prostředku v podobě odvolání. Tento požadavek je samozřejmě opodstatněný, protože v rámci projednání přestupku v blokovém řízení se nepožíejí podklady pro rozhodnutí. Vyloučení možnosti podání odvolání je důsledkem této zjednodušené formy řízení, protože pokud by byla připuštěna možnost podat odvolání proti blokové pokutě, bylo by takové rozhodnutí vždy zrušeno, a to z důvodu, že takové rozhodnutí neobsahuje odůvodnění, v důsledku čehož by bylo rozhodnutí vždy absolutně nepřezkoumatelné.³¹⁹

³¹⁵ Viz Jemelka, L. – Vetešík, P.: Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 458.

³¹⁶ Viz ust. § 84 odst. 4 přestupkového zákona.

³¹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007-117: „... blokové řízení je svou povahou řízením specifickým, zkráceným, zjednodušeným, ve kterém do značné míry splývá řízení se svým výsledkem – uložením pokuty.“

³¹⁸ Frumarová, K.: K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Praha : Policejní akademie ČR v Praze, 2014. Dostupné na <<http://www.polac.cz/katedry/kvs/konfer/sborniky/frumarova.pdf>>.

³¹⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 4 As 25/2010-34.

V minulosti vyvstávala otázka, zda je možné rozhodnutí vydané v blokovém řízení napadnout i jinými opravnými prostředky. Za prvé se naskýtá otázka, jak je to u mimořádného opravného prostředku, obnovy řízení. Pokud bych pro účely toho příspěvku měla zjednodušit, dříve existovala jednoznačná soudní praxe a právní názor, že obnova blokového řízení možná není. Průlom způsobila judikatura Nejvyššího správního soudu, která umožnila v tomto ohledu jednu výjimku, kdy žadatel o obnovu řízení neudělil souhlas s uložením pokuty v blokovém řízení.³²⁰ V takovém případě se jedná o důvod obnovy ve smyslu ust. § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu, tj. jde o dříve neznámé skutečnosti a důkazy, které vyšly najevo po právní moci rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit. V takovém případě se správní orgány musí zabývat takovou žádostí a zkoumat, zda jsou splněny další podmínky pro obnovu řízení, tedy nemohou bez dalšího tuto žádost zamítnout. Jediným možným řešením a výsledkem obnoveného blokového řízení může být pouze zrušení původního bloku, protože to odpovídá účelu vymezeného v ust. § 102 správního řádu. S ohledem na uvedené se pak po zrušení rozhodnutí v blokovém řízení vrací věc do stádia před zahájením řízení o přestupku, nedochází tak k automatickému zahájení klasického řízení.³²¹

Odborná veřejnost se jednoznačně shodla na tom, že u blokového řízení je možné využití dozorčí prostředek, přezkumné řízení. Naopak tomu je u žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Tím, že obviněný z přestupku dal souhlas k blokovému řízení, současně tím akceptoval, že nemůže proti bloku podat řádný opravný prostředek v podobě odvolání, a proto by taková správní žaloba nemohla být přípustná dle § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů. Blíže se nebudu vyjadřovat na kolik je takový přístup u blokového řízení v souladu s právem na spravedlivý proces, který se promítá mimo jiné v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.³²²

Další problém vidím u mladistvého obviněného z přestupku. Přestupkový zákon výslovně nepřipouští, aby u mladistvého obviněného byla věc vyřízena v řízení příkazním, naproti tomu blokové řízení je umožněno k vyřízení přestupku mladistvého se stanovením konkrétní horní hranice pokuty, která mu může být uložena. Vyvstávala v soudní praxi otázka, zda mladistvý má dostatečnou rozumovou a mravní vyspělost dát souhlas s vyřízením věci v blokovém řízení. K tomuto se vyjádřil mimo jiné Nejvyšší správní soud, který uvedl: „Přičítá-li zákon plnou odpovědnost mladistvému za své jednání, je nutné vycházet a priori i z toho, že tato osoba je i plně procesně způsobilá k úkonům ve správním (přestupkovém) řízení stran přestupku, který ji lze přičítat. Zavinění, jakožto další podstatnou stránku přestupku nelze přičítat nikomu jinému než toliko pachateli přestupku. Připouští-li zákon projednání přestupku v blokovém řízení i s mladistvým pachatelem, nutně musí presumovat i způsobilost a odpovědnost mladistvého pachatele za své konání v průběhu řízení. Nelze se proto dovolávat nerozváženosti a neuvědomění si následků chování (zde zahazení pokutového bloku) mladistvého.“³²³ V rámci své judikatury Nejvyšší správní soud také potvrdil, že při projednávání přestupku mladistvého v blokovém řízení není třeba přítomnosti zákonného zástupce či orgánu sociálně-právní ochrany dětí. Byla bych k postavení mladistvého v blokovém řízení zdrženlivější. Nemohu se plně ztotožnit s výše citovanými závěry Nejvyššího správního soudu, že *de facto* automaticky tím, že má mladistvý plnou odpovědnost za přestupky, tak tím má plnou procesní způsobilost ke všem úkonům v přestupkovém řízení. Myslím si, že není možné tyto věci slučovat, protože vedení jakéhokoliv

³²⁰ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010-65.

³²¹ Blíže odkazují na článek zabývající se obnovením blokového řízení, viz Frumarová, K.: Lze obnovit blokové řízení? Právní rozhledy 15 – 16/2013, s. 533.

³²² Madleňáková, L.: Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání podle zásad Rady Evropy? Správní právo, 2010, č. 2, s. 86 – 88.

³²³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 As 65/2009-39. Do kolize, spíše omylem, s rozhodnutím nastiněným v předešlé větě se stal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2010, č. j. 2 As 68/2009-64.

řízení je ovládáno procesními předpisy, které vymezují postavení osoby v daném řízení, kdy zejména z hlediska přestupkového zákona má taková osoba postavení obviněného, u níž platí zásada presumpce neviny, zákazu sebeobviňování, apod., kdy nelze v této souvislosti, vzhledem k tak velkému množství záruk, které se poskytují obviněnému z přestupku, dojít k jednoznačnému závěru, že bude mladistvý vždy schopen plně pochopit význam uložené pokuty v blokovém řízení, jakož i následné povinnosti pokutu zaplatit, pokud by byl vydán blok na pokutu na místě nezaplacenou. Pokud mladistvý následně nesplní svou povinnost uloženou pokutovým blokem, tak v rámci exekuce by bylo možné jít až k zákonným zástupcům, kteří by ani nemuseli být dříve srozuměni o tom, že se mladistvý nějakého přestupku dopustil, ba dokonce že již byl vyřízen formou blokového řízení. Ačkoliv i nový přestupkový zákon č. 250/2016 Sb. počítá s možností uložit mladistvému příkazový blok, byla bych opatrná na posuzování, že pokud má mladistvý plnou odpovědnost za přestupek, má též nutné plnou procesní způsobilost. Dále na podporu výše uvedeného jsem toho názoru, že současný přestupkový zákon logicky vylučuje možnost příkazního řízení u mladistvého, protože v takové případě by toto řízení nemělo na něj žádný výchovný efekt, protože by mu příkaz došel toliko na jeho adresu domů - buď by souhlasil s příkazem a uloženou sankcí, anebo by nesouhlasil a podal by proti němu odpor. Co se týče blokového řízení, jeho preventivní a výchovná funkce by měla být ve vztahu k mladistvému více posílena; pokud se správní orgán rozhodne věc řešit blokovým řízením, mělo by být upřednostňováno ve vztahu k mladistvým toliko u drobných přestupků. Pokud by tomu tak nebylo, bylo by samozřejmě nejvhodnější provést standardní řízení, které bude působit ze všech způsobů vyřízení přestupků na mladistvého nejvýchovněji a mnohem lépe se ponaučí, aby v budoucnu nepáchal další přestupky, čemuž tak dle mého názoru blokové řízení nemůže zabránit dostatečně účinně.

Aktuální novela přestupkového zákona a její dopady na blokové řízení

V současnosti v České republice prochází přestupkový zákon postupnými novelizacemi, kdy nejvýraznější novelu na úseku blokového řízení v tomto směru představuje zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Výše uvedená novela mimo jiné přinesla změnu ust. § 77 přestupkového zákona, která stanovuje vymezení náležitostí výroku rozhodnutí o přestupku. Dle uvedeného ustanovení: „Výrok rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinný, musí obsahovat též popis skutku s označením místa a času jeho spáchání, vyslovení viny, *formu zavinění*, druh a výměru sankce, popřípadě rozhodnutí o upuštění od uložení sankce (§ 11 odst. 3), o započtení doby do doby zákazu činnosti (§ 14 odst. 2), o uložení ochranného léčení (§ 16), o nároku na náhradu škody (§ 70 odst. 2) a o náhradě nákladů řízení (§ 79 odst. 1).“ Z výše zvýrazněné části je patrné, že přibyla nově jako povinná náležitost výroku rozhodnutí forma zavinění, tj. že je nutné uvést, zda obviněný z přestupku se toho kterého jednání dopustil úmyslně či z nedbalosti. Důvodová zpráva k výše citované novele uvedla, že se dříve úmyslná forma zavinění uváděla u přestupků, u nichž byla tato forma vyžadována; u nedbalostních přestupků se forma neuváděla do výroku rozhodnutí. Dle důvodové zprávy povinný požadavek formy zavinění je zanesen do přestupkového zákona pouze z důvodu, že tato skutečnost bude povinným údajem, který se bude zapisovat do evidence přestupků, jež bude mít význam při posuzování a zvažování přestupkové bezúhonnosti obviněného z přestupku, přičemž tato evidence by měla být spuštěna k 1. 10. 2016.

Vyvstává nepochybně otázka, jak je to s nutností zapisovat formu zavinění do rozhodnutí vydaného v blokovém řízení. V prvé řadě je nutné si uvědomit, za jakých podmínek se blokové řízení nejčastěji odehrává. Jak již bylo v článku zmíněno výše, využívá se zejména u méně závažných forem přestupků, kdy není pochyb o přestupkovém jednání, ale je možné stěží si představit, že by bylo reálně uvádět ihned do pokutového bloku formu zavinění, protože ta může být v dané chvíli velmi sporná, a to s ohledem na to, že se nepořizují podklady pro rozhodnutí a neprobíhá standardní řízení. Jedinou možností by tak bylo, že obviněný z přestupku by musel

současně vyslovit i souhlas s formou zavinění, aby mohlo vůbec dojít k vyřízení věci v blokovém řízení. Stručné vymezení náležitostí bloku vymezuje ust. § 85 odst. 4 věta druhá přestupkového zákona: „Na pokutových blocích vyznačí komu, kdy a za jaký přestupek byla pokuta v blokovém řízení uložena.“ Ačkoliv došlo k novelizaci § 77 přestupkového zákona, nedošlo ke stejné novelizaci ve vztahu k tomuto ustanovení, které svou povahou je speciální ve vztahu k ust. § 77 přestupkového zákona.³²⁴ Z tohoto porovnání je možné dojít k závěru, že forma zavinění na blok se nebude uvádět, a to z důvodu vztahu speciality ust. § 85 odst. 4 přestupkového zákona ve vztahu k ust. § 77 zmíněného zákona.

Výše uvedené závěry potvrdilo též *Společné stanovisko odboru bezpečnostní politiky a prevence kriminality Ministerstva vnitra a odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra k dotazům z praxe směřujícím k novele zákona o přestupcích účinné od 1. října 2015*.³²⁵ Ve stanovisku na podporu výše uvedeného byl zmíněn dle jeho autorů ještě jeden podstatný argument ve vazbě na evidenci přestupků, která je upravena v zákoně č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů: „K tomuto dále uvádíme, že § 16i odst. 2 písm. e) zákona č. 269/2014 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění účinném od 1. 10. 2016, stanoví, že se v evidenci přestupků uvádí první kvalifikace přestupku, včetně formy zavinění; v případě blokového řízení se uvede, že byl přestupek spáchán z nedbalosti, nejde-li o přestupek, u něhož zákon vyžaduje úmyslné zavinění. Dle našeho názoru je zde zcela jednoznačně stanovená právní domněnka, že mimo přestupků předpokládajících úmyslné zavinění, se do registru přestupků uvádí, že byl přestupek spáchán z nedbalosti (tedy bez ohledu na to, zda byl konkrétní přestupek, k jehož spáchání postačuje nedbalost, spáchán úmyslně či nedbalostně). Tato konstrukce rovněž podporuje výše uvedené, tedy že *forma zavinění nemusí být na bloku uváděna*. Absence formy zavinění není důvodem pro zrušení rozhodnutí v přezkumném řízení.“ S tímto argumentem nelze než souhlasit, přičemž opravdu toliko podpůrně slouží k podložení toho, že formu zavinění není nutné na bloku uvádět. Tento argument řeší spíše situaci evidenci, než otázku vydávání bloku samotného a způsobu jeho vyplnění. Dle mého názoru ale již dostatečně nutnost neuvádět formu zavinění vyplývá již ze samotného vztahu § 77 a § 85 odst. 4 přestupkového zákona, kdy argument vyvěrající ze zákona o rejstříku trestů dle mého právního názoru není až tak podstatný.

Novela provedená zákonem č. 204/2015 Sb. přináší s účinností od 1. 10. 2016 též rozšíření skupiny přestupků, které nelze projednat v blokovém řízení. Kromě přestupků projednávaných na návrh nebude nově možné projednat v blokovém řízení přestupek, je-li spáchán opakovaně (§ 91a) a za spáchání takového přestupku se ukládá vyšší sankce.³²⁶ Již poměrně dlouhou dobu se v České republice hovořilo o tom, že správní orgány, které mají ve své působnosti projednávání přestupků, neměly v blokovém řízení a obdobně též ve standardním řízení žádnou možnost přihlížet k historii osoby obviněného z přestupku. Správní orgány mohly přihlížet toliko k historii přestupce, o kterém již v rámci své úřední činnosti rozhodly, ale pokud se jednalo o osobu neznámou, např. obviněného z přestupku, který v dané lokalitě nebydlí, ale dopustil se přestupkového jednání v místě odlišném od svého bydliště, docházelo k tomu, že správní orgán nevěděl, zda tato osoba se dopustila nějakého přestupku v minulosti a kdo o takové osobě rozhodoval, což způsobovalo, že reálně tak správní orgán hleděl na obviněného z přestupku jako by se jednalo o jeho první přestupek, a proto volil mírnější sankce. Tím, že nově bude zavedena s účinností od 1. 10. 2016 centrální evidence přestupků, usnadní tato evidence naplňování právě ust. § 84 odst. 4 přestupkového zákona. Výhodu novelizovaného ust. § 84 odst. 4 přestupkového zákona je možné spatřovat taktéž v tom, že se obvinění z přestupků nemohou spolehnout na to, že vždy každý

³²⁴ Jemelka, L. – Vetešík, P.: Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013., s. 473. Obdobně též usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. 2. 2006, sp. zn. 20 Cdo 912/2005.

³²⁵ Zmíněné stanovisko ze dne 5. 10. 2015 je dostupné na následující webové stránce Ministerstva vnitra České republiky viz <<http://www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-mv-k-dotazum-z-praxe-smerujicim-k-novele-zakona-o-prestupcich-ucinne-od-1-rijna-2015-pdf.aspx>>

³²⁶ Viz § 84 odst. 4 přestupkového zákona s účinností od 1. 10. 2016.

svůj stejnorodý přestupek vyřeší v klidu prostřednictvím blokového řízení, ale naopak každý opakující se přestupek v intencích ust. § 91a přestupkového zákona bude projednán v klasickém řízení o přestupku, jehož výsledkem bude standardní rozhodnutí o přestupku, kde bude moci být přihlédnuto při uložení sankce k závažnosti opakovaného spáchání přestupku (§ 12 odst. 1 přestupkového zákona) a kde současně obviněnému bude uložena povinnost k náhradě nákladů za vedení řízení o přestupku.³²⁷ Uvedeným je tak potvrzeno to, že blokové řízení je specifickou formou projednávání přestupku, a to formou zjednodušenou, která by měla mít přednost pro méně závažné přestupky a nově též nemůže být této formy nadužíváno u pachatelů – recidivistů.

Další novinkou od 1. 10. 2016 jsou nové odst. 5 a 6 přiřazené k § 85 přestupkového zákona.³²⁸ V odborné veřejnosti a soudní praxi je jasné, že přezkumné řízení je jednou z možností obrany proti rozhodnutí vydanému v blokovém řízení, i když se jedná svou povahou o nenárokový dozorčí prostředek, který nabízí správní řád.³²⁹ Důvodová zpráva k novele uvádí, že zákonodárce vymezil potřebu omezit možnost zneužívání přezkumného řízení, které bylo nejvíce zatěžováno v oblasti dopravních přestupků, kdy přestupci právě přezkumným řízením napadali výsledky z blokových řízení, aby tak zabránili svému „vybodování“. Uvedené způsobilo, že správní orgány byly zahlceny takovými podněty, se kterými se musely vypořádat v souladu s § 94 a násl. správního řádu. Zákonodárce zvolil variantu, která spočívá ve zkrácení objektivní lhůty k zahájení přezkumného řízení, která by měla zamezit zahlcování správních orgánů, jakož i dle mého názoru by měla posílit právní jistotu ohledně rozhodnutí vydaného v blokovém řízení. Odst. 6 uvedeného ustanovení nově vymezuje vyloučení devolutivního účinku pro případy, kdy podnět k přezkumnému řízení bude podán po uplynutí nově stanovené objektivní lhůty. K tomuto je nutné uvést, že novela v této souvislosti se přiklonila k té variantě, že po uplynutí objektivní lhůty se věc bude řešit obdobně jako je tomu v ust. § 42 správního řádu. Změna spočívá v tom, že ačkoliv se jedná o podnět k přezkumnému řízení, na něhož by měl za normálních okolností správní orgán povinnost odpovědět do 30 dnů i v případě, že podatel o sdělení jeho výsledku nepožádal, bude nově způsob vyřízení takového podnětu vyřešen obdobně jako v § 42 správního řádu, tj. podatel si musí požádat o sdělení, jak bylo s podnětem naloženo. Pragmatický důvod pro udělení takové výjimky oproti standardizovanému přezkumnému řízení není z důvodové zprávy zřejmý, resp. důvodová zpráva mlčí, proč by podatel měl oproti standardu zaběhlému správním řádem nově požádat, aby byl o vyřízení svého podnětu informován, v tomto ohledu bych řekla, že se v takovém přístupu promítá zdůraznění formalizovaného řízení před veřejnou správou, která by měla být službou veřejnosti. Pokud podatel podnětu nebude mít alespoň zevrubnější znalost přestupkového zákona, nebude schopen s největší pravděpodobností požádat o vyrozumění výsledku naložení s jeho podnětem. Tento nový požadavek bude spíše více zdůrazňovat neznalosti procesní obravy na straně veřejnosti a správní orgány budou hojně využívat tohoto ustanovení u podatelů, aby jim nemusely sdělit výsledky vyřízení podnětů k přezkumnému řízení. Toto ustanovení bych spíše chápala jako šikanózní než přínosné, přičemž není pro tuto výjimku oproti obecnému právnímu předpisu v daném případě opodstatněné místo. Je nutné si také položit otázku, zda by de facto o tomto procesním ustanovení a požadavku z něho vyvěrající na osobu podatele měla být upřednostněna „zásada neznalost zákona neomlouvá“ či nikoliv? Jsem toho názoru, že nikoliv.

³²⁷ Dle § 91a přestupkového zákona s účinností od 1. 10. 2016 je přestupek spáchán opakovaně, jestliže ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, do jeho spáchání neuplynulo dvanáct měsíců.“

³²⁸ Dle § 85 odst. 5 přestupkového zákona: „Přezkumné řízení, v němž bude přezkoumáno rozhodnutí o uložení pokuty v blokovém řízení, lze zahájit nejpozději do 6 měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí.“ Dle § 85 odst. 6 přestupkového zákona: „Podnět k provedení přezkumného řízení podaný po uplynutí lhůty uvedené v odstavci 5 vyřizuje správní orgán, který rozhodl o uložení pokuty v blokovém řízení. Skutečnost, že přezkumné řízení nelze zahájit, sdělí správní orgán účastníkovi řízení jen v případě, že o vyrozumění požádal, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel.“

³²⁹ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, č. j. 5 As 16/2008-68.

Stručný exkurz do zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Současný přestupkový zákon má svou vadu na kráse, která spočívá v tom, že tento zákon již prošel od doby své účinnosti nesčetnými novelizacemi, kdy konkrétně jeho podoba ve znění novely zák. č. 204/2015 Sb. do 30. 6. 2017 již bude jeho 63. verzi. V minulosti byl přestupkový zákon terčem kritiky, a to proto, že obsahuje nedostatky a často byla nedostatečná i procesní stránka novelizací, která nebyla schopna aktuálně reagovat na to, co přináší realita.

Určité problémy, které přinesl přestupkový zákon v souvislosti s blokovým řízením, jsou odstraněny novým přístupem, který našel své místo v nově připraveném zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „nový PřesZ“) s účinností od 1. 7. 2017. V tomto zákoně jsou především podstatná dvě ustanovení ve vztahu k blokovému řízení, a to konkrétně § 91 a § 92 nového PřesZ. Z těchto ustanovení a současně z důvodové zprávy k tomuto zákonu lze vyčíst, že se opouští forma blokového řízení a je nahrazeno vydáním tzv. příkazu na místě, který má svůj obecný základ v ust. § 150 odst. 5 správního řádu.³³⁰

Nový PřesZ přináší oproti stávající formě blokového řízení v současném přestupkovém zákoně určité novinky. Jednu z těchto novinek představuje to, co vše bude možné uložit formou příkazového bloku, kromě pokuty (správní trest), je to dále uložení peněžitě záruky za splnění povinnosti. Z důvodové zprávy k novému PřesZ navíc plyne, že formou příkazového bloku je možné uložit též povinnosti k nepeněžitému plnění jako je např. zabránění věci. Nově tak bude možné odůvodnění příkazu v takovém případě podle správního řádu nahradit prohlášením účastníka řízení, že s uložení povinnosti touto formou souhlasí. Podpisem takového prohlášení je příkaz na místě pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. Toto jistě taktéž představuje upřednostnění zásady procesní ekonomie.

Z § 91 odst. 1 nového PřesZ plyne to, že k aplikaci příkazového bloku, kterým se uloží sankce v podobě pokuty, je možné přistoupit za splnění následujících předpokladů – „obviněný nebo osoba jednající za obviněného, který je právnickou nebo podnikající fyzickou osobou, souhlasí se zjištěným stavem věci, s právní kvalifikací skutku, s uložení pokuty a její výší a s vydáním příkazového bloku“. Současně je novým zákonem stanovena nejvyšší možná hranice uložení pokuty ve výši 10.000,- Kč, v případě mladistvého je to částka nejvýše 2.500,- Kč; to neplatí, je-li mladistvý podnikající fyzickou osobou. Stejně podmínky pro aplikaci příkazu na místě platí ve vztahu k uložení napomenutí pouze s tím rozdílem, že o napomenutí se nevydává příkazový blok.³³¹ K výše uvedenému důvodová zpráva dodává: „Tím se v případě ukládání pokuty a napomenutí posiluje princip oportunity (účelnosti), neboť například oproti peněžitě záruce za splnění povinnosti uložené příkazem na místě, o kterém se vydá příkazový blok, nepostačí souhlas povinného s důvodem pro uložení záruky (srovnej § 150 odst. 5 správního řádu), nýbrž obviněný bude muset vyslovit souhlas s uložení pokuty a její výší nebo s uložení napomenutí (podle správního řádu by postačil souhlas pachatele se zjištěním, že spáchal přestupek).“ Naprosto souhlasím s důvodovou zprávou, že podmínky kladené v ust. § 91 odst. 1 nového PřesZ jednoznačně posilují princip účelnosti, jakož považuji za nezbytné, aby obviněný z přestupku vyslovil se vším výše uvedeným souhlas, protože tím bude jednoznačně seznámen, za jaký přestupek obdržel pokutu či napomenutí, kdy podmínky uvedené v tomto novém PřesZ považuji za mnohem propracovanější oproti současnému přestupkovému zákonu, protože v nové úpravě je lépe propracován rozsah souhlasu obviněného se způsobem vyřízení přestupku touto formou.

³³⁰ Dle § 150 odst. 5 správního řádu: „Je-li účastník přítomen a plně uzná důvody vydání příkazu, považuje se stav věci za prokázaný a příkaz lze vydat na místě, pokud uloží povinnost k peněžitému plnění do výše 10 000 Kč nebo povinnost k nepeněžitému plnění, jež účastník může uskutečnit ihned na místě. Odůvodnění příkazu lze nahradit vlastnoručně podepsaným prohlášením účastníka, že s uložení povinnosti souhlasí. Podepsáním prohlášení se příkaz stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím. O této skutečnosti musí být účastník předem prokazatelně poučen.“

³³¹ Srov. § 92 odst. 1 věty první nového PřesZ.

Z nové úpravy je zřejmé, že příkazový blok bude vypadat obdobně jako současné bloky, jinými slovy řečeno, bude se jednat o evidované bloky, které budou vydávány opětovně Ministerstvem financí ČR.³³² Pokud se podíváme na vzory současných pokutových bloků, tak můžeme dospět k závěru, že se jedná o velmi strohé a jednoduché „formulářové vyhotovení rozhodnutí“, do kterého se toliko vepíší údaje v souladu s předtištěnými požadavky.³³³ Pokud se podíváme na požadavky uvedené v § 92 odst. 2 nového PřesZ, je zřejmé, že předtištěné formulářové písemné vyhotovení příkazového bloku bude muset být podrobnější, než jak je tomu v současné době. Pokud jsem výše pojednávala o tom, že v současné době po provedených novelizacích u blokového řízení ve stávajícím přestupkovém zákoně není důvod pro uvedení formy zavinění v bloku, protože náležitosti bloku jsou uvedeny velmi stroze v ust. § 85 odst. 4 věty druhé přestupkového zákona, s účinností od 1. 7. 2017 již bude nutně obligatorní náležitostí příkazového bloku mimo jiné uvedení formy zavinění, což může způsobovat jistě obtíže, protože obviněný z přestupku musí souhlasit s právní kvalifikací skutku včetně formy zavinění, kdy tak v praxi může docházet k určitým rozporům. Pokud by obviněný nesouhlasil s formou zavinění, tím by de facto popřel i právní kvalifikaci skutku samotnou a nebylo by možné uložit příkaz na místě ve formě příkazového bloku, pokud by se jednalo o uložení pokuty. V tomto vidím určitý zádrhel z hlediska praktického.

Pokud jde o opravné prostředky proti příkazu na místě, který je vydán formou příkazového bloku, není možné dle nového PřesZ proti němu podat odpor, protože podpisem obviněného na příkazovém bloku se tento stává pravomocným a vykonatelným. V § 101 nového PřesZ, který upravuje problematiku přezkumu příkazu na místě, je přebrána doslova současná úprava zavedená novelou, a to zákonem č. 204/2015 Sb., o kterém bylo pojednáno výše, kdy i důvodová zpráva opisuje závěry z důvodové zprávy k zák. č. 204/2015 Sb. Nic jiného o opravných prostředcích není možné vyčíst v novém PřesZ. V této souvislosti je vhodné poukázat na vládní návrh věcného záměru zákona o odpovědnosti a přestupky a řízení o nich, který před přijetím zákona č. 250/2016 Sb. se vyjadřoval k možnostem využití ostatních prostředků nápravy.³³⁴ Poměrně pregnančně bylo v tomto věcném záměru zákona stanoveno, že nebude možné obnovit řízení proti příkazu na místě vydanému formou příkazového bloku. Ačkoliv toto bylo uvedeno výslovně ve věcném záměru k novému PřesZ, v důvodové zprávě k tomuto zákonu ale o tomto nenalézáme žádnou zmínku. Již v minulosti byly různé polemiky na to, zda blokové řízení je možné obnovit či nikoliv (viz stručná poznámka výše). Z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010-65 vyplynulo, že blokové řízení je možné obnovit, pokud jsou dány důvodné pochybnosti o tom, že přestupce skutečně udělil souhlas s uložením pokuty v blokovém případě. Obdobně platilo pro závěr, zda vůbec osoba byla schopna takový souhlas udělit. V praxi se zejména jednalo o přestupce, kteří se vydávali za jiné osoby apod. K otázce omylu v osobě pachatele při ukládání blokové pokuty bylo ve věcném záměru k návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich zkonstatováno: „V souvislosti s vydáváním příkazu na místě je třeba řešit též jeden z problémů současného blokového řízení, kterým je omyl v osobě pachatele při ukládání blokové pokuty (pachatel se záměrně identifikuje jako jiná existující fyzická osoba). V takovém případě je bloková pokuta uložena osobě, která se přestupku nedopustila, avšak bez svého zavinění čelí pokutovému bloku coby exekučním titulem. Takto uložený blokovou pokutu lze považovat za nicotnou. Vzhledem k tomu, že lze obdobné problémy očekávat i v případě pokut ukládaných příkazem na místě, je třeba s ohledem na právní jistotu osoby považované za pachatele přestupku pozměnit stávající úpravu prohlášení nicotnosti ve správním řádu tak, aby bylo možné prohlásit nicotnost takto vydaného příkazu na místě (nadřízený správní orgán bude příslušný k prohlášení nicotnosti ze všech důvodů podle § 77 správního řádu).“

³³² § 92 odst. 3 nového PřesZ.

³³³ Vzory pokutových bloků na stránkách Ministerstva financí ČR - viz <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/pokutove-bloky/vzory-pokutovych-bloku>>.

³³⁴ Vládní návrh k věcnému záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) je dostupný zde: <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-prestupcich.pdf>>.

Pokud jde o posledně zmíněnou nicotnost, v důvodové zprávě k novému PřesZ o ní nic nenalzáme, takže zřejmě bude společně s novelizací obnovy řízení ve správním řádu předmětem návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, který by měl ministr vnitra předložit vládě cca v říjnu tohoto roku.³³⁵

V případě prohlášení nicotnosti příkazu na místě je vhodné též upozornit na to, že v případě blokového řízení nevyloučil Nejvyšší správní soud možnost přezkoumání rozhodnutí vydaného v blokovém řízení, pokud je namítána jeho nicotnost.³³⁶ Řešení nastíněné rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v jeho usnesení bylo poněkud kostrbaté, jak naznačil doc. Mates ve svém článku, a zároveň popírající základní rozdíly mezi nezákonností a nicotností.³³⁷ K otázce věcným záměrem navrhované nicotnosti příkazového bloku v případě omylu v osobě pachatele se vyjádřila mimo jiné doc. Frumarová, která ve svém článku uvedla, že spíše tento omyl v osobě pachatele chápe nikoliv jako nicotnost, ale toliko vadu zákonnosti.³³⁸ Dle jejího právního názoru o nicotnost by se jednalo např. v případě, kdy by byl příkazový blok uložen neexistujícímu subjektu či zemřelé fyzické osobě, tedy subjektu, který by nebyl způsobilým nositelem práv a povinností. Omyl v osobě pachatele dle autorky by mohl být vyřešen v rámci přezkumného řízení, kdy se s tímto názorem naprosto ztotožňuji. Pokud obviněný z přestupku uděluje souhlas s udělením pokuty v blokovém řízení a nově pak s udělením příkazového bloku, tak musí se nepochybně jednat o konkrétního přestupce, který se dopustil konkrétního přestupkového jednání, aby mohla být naplněna podmínka zákonnosti udělení souhlasu příslušnou osobou k vyřízení věci v blokovém řízení, kdy pouze v tomto případě bude blokové řízení zcela bez vad.

Jak bylo doposud výše naznačeno, nový PřesZ nepřebíral doslova závěry z věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich v části, kde bylo výslovně zmíněno, že se obnova řízení vylučuje u příkazových bloků, což dříve zastávala naše praxe bezvýhradně bez možnosti jakékoliv odchylky. Pokud by do účinnosti nového PřesZ nebyla přijata změna v rámci správního řádu, která by výslovně vyloučila obnovu řízení v souladu s věcným záměrem nového PřesZ, tak by bylo nutné zkonstatovat, že by byla obnova řízení o příkazovém bloku připuštěna dle současné praxe, tj. když by obviněný z přestupku napadal to, že neudělal souhlas s uložením pokuty v příkazovém bloku (příkazním řízení na místě), jak to vyplývá z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 1 As 21/2010-65. V ostatních případech by nebylo pro obnovu řízení aplikační místo. V případě, že by nedošlo ke změně správního řádu v otázce nicotnosti v důsledku přijetí nového PřesZ tak, jak s tím v hrubých rysech počítal věcný záměr nového PřesZ, tak bych byla poměrně opatrná k aplikaci nicotnosti způsobem naznačeným ve výše zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010-65, protože doc. Mates správně poukazuje na nesprávnost zmíněného postupu, tak jak jej nastínil tento soud v uvedeném judikátu, a to s ohledem na základní odlišnosti pojmu nezákonnosti a nicotnosti.

S účinností od 1. 10. 2016 současný přestupkový zákon ve vztahu k blokovému řízení zamezuje tomu, aby pro opakovaně spáchaný přestupek byl nově řešený přestupek vyřízen v blokovém řízení (viz § 84 odst. 4 věty druhé přestupového zákona). Toto ustanovení je svou povahou sympatické, protože s nově zavedenou centrální evidencí přestupků obvinění z přestupku nemohou spoléhat na to, že to vše „ukecají“ na místě a bude jim vždy za jejich prohřešky uložena pouze bloková pokuta. Smyslem tohoto ustanovení je podle mě též psychický nátlak na případně budoucí přestupce, aby se chovali takovým způsobem, který zamezí vzniku jakéhokoli stejnorodého přestupkového jednání. Domnívám se, že tento institut současně zajišťuje též

³³⁵ Viz plán legislativních prací vlády dostupný na <<http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/dulezite-dokumenty/plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2016-138491/>>.

³³⁶ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65.

³³⁷ Mates, P.: Dvakrát na téma blokové řízení. Právní rozhledy 19/2013, s. 666.

³³⁸ Frumarová, K.: K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2014, s. 45 – 46. Dostupné na <<http://www.polac.cz/katedry/kvs/konfer/sborniky/frumarova.pdf>>.

to, že blokové řízení nebude nadále zneužíváno přestupci, ale bude použito pouze v situacích méně závažných přestupků, kdy jejich pachatelé jsou pouze výjimečnými přestupci. Je spravedlivější, když je zamezeno projednávání přestupků v blokovém řízení v případech opakujících se přestupků (§ 91a přestupkového zákona s účinností od 1. 10. 2016), protože následně je zahájeno standardní řízení o přestupku, kdy při ukládání sankce věcně a místně příslušný správní orgán přihlédne mimo jiné k osobě pachatele a právě též její historii přestupkového jednání (viz § 12 odst. 1 přestupkového zákona) a dojde tak k uložení sankce ve výši odpovídající všem těmto skutečnostem. Proč o tom právě na tomto místě hovořím? V novém PřesZ nenajdeme informaci, že by příkazový blok nemohl být uložen v případech opakujících se přestupků, jak je s tím počítáno teď v blokovém řízení s účinností od 1. 10. 2016, kdy bych se nebála být v tomto ohledu přísnější, že bych zamezila v takových případech možnost opětovného uložení i u příkazového bloku. Přestupek, který byl spáchán opakovaně, je toliko přitěžující okolností dle § 40 písm. c) nového PřesZ, kdy toto bude mít vliv následně na určení druhu a výměry správního trestu za spáchaný přestupek (§ 37 písm. c) nového PřesZ). V tomto případě se spíše kloním k variantě, která bude účinná od 1. 10. 2016, protože ji považuji za výchovnou, preventivní, která navíc podtrhuje to, že se jedná o specifickou formu řízení, na níž neexistuje právní nárok, protože je na správním uvážení správního orgánu, zda přistoupí k vyřízení věci příkazovým blokem, kdy následně s takovou formou uložení musí souhlasit obviněný z přestupku. Obviněný z přestupku nemá v novém PřesZ ani ve stávajícím přestupkovém zákoně právní nárok na to, aby v jeho případě bylo využito této zkrácené formy řízení, záleží toliko primárně na okolnostech případu a na správním uvážení příslušného správního orgánu.

Závěr

Blokové řízení za dobu své existence patří k problematičtějším institutům upraveným v přestupkovém zákoně. Postupná novelizace tohoto institutu nastíněná výše se snaží některé nedostatky odstranit, případně zanést do právní úpravy nové možnosti, které zamezí zneužívání tohoto institutu (např. nemožnost projednání přestupku v případě tzv. opakujícího se přestupku dle § 91a přestupkového zákona s účinností od 1. 10. 2016).

Zákonodárce v současné době zvolil ve vztahu k opravným prostředkům proti blokové potutě takový přístup, že se postupně snaží zpříšňovat podmínky využití takových institutů, aby bylo zvráceno rozhodnutí v blokovém řízení (viz zkrácení objektivní lhůty k podání podnětu k přezkumnému řízení). Takový přístup je samozřejmě vítán, protože obvinění z přestupků jsou velmi vynalézaví, jak ukazuje zejména praxe v oblasti dopravních přestupků, kde hrozí takovým přestupcům „vybodování“, které často řeší, až když tento následek nastane a následně se snaží dodatečně vymazat veškeré přestupky, které jdou.

Nový zákon o odpovědnosti za přestupky, který by měl platit od poloviny příštího roku, přináší transformaci blokového řízení do tzv. příkazového bloku, kdy doposud zákonodárce nenaplnil věcný záměr zákona, aby byla u tohoto institutu obnova řízení explicitně vyloučena oproti stávající praxi. Obdobné závěry je možné vztáhnout na úpravu podmínek nicotnosti ve správním řádu, se kterými tak trochu počítal věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Ministr vnitra by měl při tvorbě návrhu zákona, kterým se budou řešit změny zákonů v důsledku přijetí zákona č. 250/2016 Sb., pamatovat zejména na to, aby byla vyjasněna problematika možných opravných prostředků proti příkazovému bloku, resp. aby byla dořešena, jelikož je nezbytné ukončit stávající stav, který způsoboval nejistotu a různé výklady, kdy na některé problémy s tím související stále panují odlišné názory.

Literatura

HORIZNKOVÁ, E. – KUČEROVÁ, H.: Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. 2. vydání. Praha : Leges, 2011, 428 s., ISBN 978-80-87212-94-3

JEMELKA, L. – VETEŠNÍK, P.: Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, 610 s., ISBN 978-80-7400-501-5

FRUMAROVÁ, K.: K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Praha : Policejní akademie ČR v Praze, 2014.

Dostupné na <<http://www.polac.cz/katedry/kvs/konfer/sborniky/frumarova.pdf>>.

FRUMAROVÁ, K.: Lze obnovit blokové řízení. Právní rozhledy 15-16/2013, s. 533.

MATES, P.: Dvakrát na téma blokové řízení. Právní rozhledy 19/2013, s. 666.

MADLEŇÁKOVÁ, L.: Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání podle zásad Rady Evropy? Správní právo, 2010, č. 2, s. 65 – 89.

Vládní návrh k věcnému záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) je dostupný zde: <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/VZZ-o-prestupcich.pdf>>.

Společné stanovisko odboru bezpečnostní politiky a prevence kriminality Ministerstva vnitra a odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra k dotazům z praxe směřujícím k novele zákona o přestupcích účinné od 1. října 2015. Dostupný na <<http://www.mvcr.cz/soubor/stanovisko-mv-k-dotazum-z-praxe-smerujicim-k-novele-zakona-o-prestupcich-ucinne-od-1-rijna-2015-pdf.aspx>>.

Judikatura

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, č. j. 3 As 58/2007-117

usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 4 As 25/2010-34

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2010, č. j. 5 As 65/2009-39

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2010, č. j. 2 As 68/2009-64

usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. 2. 2006, sp. zn. 20 Cdo 912/2005

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2009, č. j. 5 As 16/2008-68

Kontaktní údaje autora:

Mgr. Lenka Mičkalová

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Tř. 17. listopadu 8,

771 11 Olomouc

lenka.mickalova01@upol.cz

PROBLEMATIKA APLIKACE ZÁSADY NE BIS IN IDEM V PŘÍPADĚ PROPUŠTĚNÍ PŘÍSLUŠNÍKA BEZPEČNOSTNÍHO SBORU ZE SLUŽEBNÍHO POMĚRU Z DŮVODU PORUŠENÍ SLUŽEBNÍHO SLIBU

Mgr. Kristýna Mlezivová

Klíčová slova: služební poměr – příslušník bezpečnostního sboru – propuštění ze služebního poměru – ne bis in idem – služební slib – zastavení trestního stíhání

Resumé: Tento článek se zabývá problematikou aplikace zásady *ne bis in idem* v případě propuštění příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru z důvodu porušení služebního slibu tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Dle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, kterou je Česká republika vázána, platí, že nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán za trestný čin, za který již byl jednou osvobozen či odsouzen. Výkladem zmíněného ustanovení došly obecné soudy k závěru, že pokud byl příslušník bezpečnostního sboru propuštěn ze služebního poměru z důvodu porušení služebního slibu, nelze jej již za tentýž skutek, pro který byl propuštěn, trestně stíhat.

Úvod

Právní úprava institutu propuštění ze služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru je rozsáhlá. Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění (dále jen „služební zákon“), který předmětný institut upravuje, v § 42 odst. 1 vyjmenovává celkem třináct důvodů, pro které musí být příslušník bezpečnostního sboru propuštěn ze služebního poměru. Je to právě služební funkcionář, který ve věcech služebního poměru jedná a rozhoduje jménem státu a činí kroky, které nejsou pro příslušníky vždy pozitivní, jako v případě propuštění pro porušení služebního slibu, o kterém bude pojednávat tento článek.

Hlavní pozornost bude soustředěna na postup obecných soudů, které za použití zásady *ne bis in idem*, zasáhly do možnosti trestně stíhat ty příslušníky bezpečnostních sborů, kteří porušili služební slib a byli propuštěni ze služebního poměru dříve, než trestní soudy o skutku pravomocně rozhodly a dále na judikaturu Nejvyššího soudu, který tyto názory korigoval.

Právní pojetí služebního poměru

Pro správnou aplikaci zásady *ne bis in idem* a institutu propuštění ze služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru, je nutné služební poměr nejdříve vymezit.

Služební zákon nabyl účinnosti dne 1. ledna 2007 a nahradil tak zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Dle ustanovení § 1 odst. 3 služebního zákona je příslušník ve služebním poměru k České republice. Jedná se tedy o vztah fyzické osoby, která v bezpečnostním sboru vykonává službu a bezpečnostního sboru, který plní vůči příslušníkovi práva a povinnosti za Českou republiku. Bezpečnostním sborem se kromě Policie České republiky rozumí i Hasičský záchranný sbor České republiky, Celní správa České republiky, Vězeňská služba České republiky, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace a Generální inspekce bezpečnostních sborů.

Zcela zásadní vliv na právní pojetí služebního poměru měla judikatura. Soudy, které řešily spory vyplývající ze služebního poměru, musely nejprve vyřešit otázku právního pojetí služebního poměru. Ačkoliv by se mohlo zdát, že se jedná o určitou podobu pracovního poměru podle soukromého práva, právní úprava služebního zákona „*postihuje zvláštní povahu „zaměstnavatele“ jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění policisty (ale i jiného*

*příslušníka bezpečnostního sboru) do organismu této veřejné moci a účast na jejím výkonu, ba dokonce – při výkonu státní správy – i tvorbu vůle státu. Tato potřeba zasahuje tak daleko, že tu nejde jen o modifikaci soukromoprávního pracovního poměru, ale u některých kategorií veřejných, a zvláště státních zaměstnanců, o specifický státně zaměstnanecký poměr veřejného práva.*³³⁹ Proto se ve vztahu služebního zákona a zákoníku práce neuplatní vztah subsidiární aplikace zákoníku práce.³⁴⁰

Dalším zásadním okamžikem v pojetí služebního poměru bylo rozhodnutí kompetenčního sporu mezi Městským soudem v Brně a Krajským soudem v Brně, týkající se otázky, kdo je příslušný rozhodovat o žalobě proti rozhodnutí ředitele Policie České republiky, zda je jím soud obecný nebo správní. Zvláštní senát Nejvyššího správního soudu podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, usnesením ze dne 17. srpna 2005, čj. Konf 76/2004 judikoval, že rozhodování o žalobách ve věcech služebního poměru náleží soudu ve správním soudnictví, neboť „*služební poměr příslušníka Policie České republiky má být posuzován jako poměr práva veřejného, jenž může být podroben soudnímu přezkumu z hlediska zákonnosti postupu služebních funkcionářů, nikoli však projednáván a rozhodován soudem v pořadu práva bez účasti správního orgánu (jak by tomu bylo podle páté části o. s. ř.).*“³⁴¹

Rozhodovací praxe obecných soudů

Služební zákon v § 42 odst. 1 písm. d) uvádí, že „*příslušník musí být propuštěn, jestliže porušil služební slib*“³⁴² tím, že se dopustil *zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru*“. Tímto ustanovením zákonodárce reaguje na potřebu skončit služební poměr ještě před tím, než bude příslušník za takové jednání pravomocně odsouzen.³⁴³ Je zjevné, že existují skutečné důvody pro možnost skončení služebního poměru ještě před tím, než bude příslušník za takové jednání pravomocně odsouzen, obdobně jako je tomu v zákoníku práce u institutu okamžitého zrušení pracovního poměru. V podmínkách služebního poměru vyjadřujícího zvláštní povahu zaměstnavatele jako primárního nositele veřejné moci, potřebu pevného začlenění příslušníka do organismu této veřejné moci a účast na jejím výkonu, existuje zájem na tom, aby službu nekonali ti příslušníci, kteří porušili služební slib zavrženíhodným jednáním na úrovni trestného činu.³⁴⁴

Tento dosti specifický důvod pro propuštění příslušníka ze služebního poměru z důvodu porušení služební slibu vyžaduje i zvláštní řízení, které je upraveno v § 183 a násl. služebního zákona. Prvním úkonem může být doručení rozhodnutí o propuštění, jestliže služební funkcionář zjistil takový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro jeho rozhodnutí. S ohledem na charakter tohoto důvodu propuštění, tedy aby službu nevykonávali

³³⁹ Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 1994, sp. zn. 6 A 58/94-16, zveřejněné ve Výběru soudních rozhodnutí ve věcech správních pod č. 95/1995.

³⁴⁰ Bližší v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, sp. zn. 6 As 29/2003-97, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 415/2004: „*Zákon č. 186/1992 Sb., v § 155 vztahuje na některé instituty služebního poměru použití zákoníku práce; většinou jde o věci, které pro podstatu služebního poměru nejsou vůbec rozhodující (například jde o obecně právní instituty jakými jsou právní úkony, způsobilost k právům, zastoupení, zajištění práv a povinností, počítání času a podobně)*“.

³⁴¹ Usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2005, sp. zn. Konf 76/2004.

³⁴² Dle § 17 odst. 3 služebního zákona v den nástupu k výkonu služby skládá příslušník služební slib, který zní: „*Slibuji na svou čest a svědomí, že při výkonu služby budu nestranný a budu důsledně dodržovat právní a služební předpisy, plnit rozkazy svých nadřízených a nikdy nezneužiji svého služebního postavení. Budu se vždy a všude chovat tak, abych svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru. Služební povinnosti budu plnit řádně a svědomitě a nebudu váhat při ochraně zájmů České republiky nasadit i vlastní život.*“

³⁴³ Důvodová zpráva k zákonu č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

³⁴⁴ Pokorný, L.: Propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. In: Skulová, S. – Kliková, A. – Valdhans, J.: Dny práva 2015 – Days of law 2015. Část IX. – Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti). 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2016, s. 278 – 289.

ti příslušníci, kteří porušili služební slib zavrženíhodným jednáním, které má znaky trestného činu, služební zákon stanovuje i kratší lhůtu pro podání odvolání příslušníka proti rozhodnutí o propuštění, a to do 7 kalendářních dnů ode dne doručení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Odvolání pak nemá odkladný účinek.

Aplikací předmětného ustanovení služebního zákona došlo k situacím, kdy v době probíhajícího trestního stíhání, byl příslušník za stejný skutek již propuštěn ze služebního poměru pro porušení služebního slibu. Obecné soudy při zjištění této skutečnosti usnesením zahájena trestní stíhání podle § 223 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní řád“), zastavily a nepokračovaly v něm³⁴⁵, neboť dle § 11 odst. 1 písm. j) trestního řádu, trestní stíhání nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno, stanoví-li tak vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.³⁴⁶

Podle čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, publikované ve sbírce zákonů pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „Úmluva“), která je mezinárodní smlouvou, již je Česká republika vázána a která je ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky součástí právního řádu „nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu“.

Podle ustálené judikatury Nejvyššího soudu se zásada *ne bis in idem*, uplatňuje i ve vztahu k fyzické osobě, proti níž dřívější přestupkové řízení nebo řízení o jiném správním deliktu o téže skutku trestně právní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu a vynesené rozhodnutí nebylo zrušeno z podnětu mimořádného opravného prostředku.³⁴⁷ Obdobně platí, že zásada *ne bis in idem* brání trestnímu stíhání toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o téže skutku trestně právní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu, a to včetně blokového řízení podle § 84 a násl. zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Tuto ochranu proti novému procesu nemůže vyloučit ani skutečnost, že příčinou prvního projednání skutku v blokovém řízení byla jeho nesprávná kvalifikace jako přestupku, i když naplňoval znaky trestného činu.³⁴⁸

Za použití shora uvedené judikatury obecné soudy konstatovaly, že rozhodnutím ve věcech služebního poměru, resp. o skončení služebního poměru, které mají jinak obdobné náležitosti a atributy jako rozhodnutí ve věcech kázeňského řízení, byli příslušníci svým způsobem zjevně bezprostředně postiženi přinejmenším ve svých důsledcích a v dopadech (osobních, personálních, finančních) obdobným způsobem, jako by jim byl např. v trestním řízení uložen trest zákazu činnosti, případně trest ztráty vojenské hodnosti, případně i trest peněžitý, přičemž tato rozhodnutí služebních funkcionářů ve své podstatě fakticky uložení těchto naznačených trestů ve smyslu trestního zákoníku zcela nahrazují ve svých dopadech a účincích, resp. zcela dublují a naplňují i smysl a význam ustanovení § 38 a § 39 trestního zákoníku ve své faktické podstatě a dopadech na obžalované (myšleno propuštěné příslušníky). Obecné soudy odůvodnily své rozhodnutí tím, že v dané trestní věci je trestní stíhání obviněných v souladu se zásadou *ne bis in idem* nepřípustné, neboť trestní stíhání bylo vedeno pro totožný skutek, o němž již byla vydána rozhodnutí ve věci služebního poměru obviněných.³⁴⁹

³⁴⁵ Soud zastaví trestní stíhání, shledá-li za hlavního líčení, že tu je některá z okolností uvedených v § 11.

³⁴⁶ Příklady usnesení o zastavení trestního stíhání: Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2015, sp. zn. 67 To 262/2015, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2014, sp. zn. 7 To 87/2014, usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 52 T 175/2013, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2014, sp. zn. 7 To 108/2014.

³⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003.

³⁴⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007.

³⁴⁹ Například usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2015, sp. zn. 67 To 262/2015.

Posouzení věci Nejvyšším soudem

Tyto názory pak byly korigovány Nejvyšším soudem³⁵⁰, který připomenul závěry vyslovené Evropským soudem pro lidská práva ve věci Engel a další versus Nizozemí ze dne 8. června 1976. Posouzením tzv. engellovských kritérií formulovaných pro účely výkladu pojmu „trestní obvinění“ lze dospět k závěru, zda čin, pro který bylo vedeno předchozí řízení, lze považovat za trestný v tom smyslu, aby rozhodnutí o něm zakládalo nepřipustnost trestního stíhání. Prvním kritériem je kvalifikace činu podle dotčeného vnitrostátního právního řádu. Jeho význam je pouze relativní, neboť v případě, že čin není ve vnitrostátním právu kvalifikován jako trestný, použijí se další dvě kritéria, a to povaha deliktu a druh a stupeň závažnosti sankce. Druhé kritérium představuje povahu deliktu, neboli zda je zájem chráněný zákonem obecný či partikulární (např. vojáci jako v případě Engel a další) a účel sankce, která se za delikt ukládá, zda je preventivní a represivní, nebo pouze reparační. Třetím kritériem je druh a stupeň závažnosti sankce, kterou lze za konkrétní delikt uložit. Druhé a třetí engellové kritérium jsou alternativní, nikoli kumulativní.

Nejvyšší soud dospěl k právnímu názoru, že rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru není součástí řízení o kázeňském přestupku, ale řízení o propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona je zvláštním řízením podle ustanovení § 183 až § 185 tohoto zákona. Od tohoto řízení je odlišováno řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku podle ustanovení § 186 až § 189 služebního zákona. Tato řízení jsou dvě různá a samostatná řízení. Rozdíl mezi nimi je mimo jiné i v tom, že v řízení o kázeňském přestupku a o jednání, které má znaky přestupku, kázeňský trest nelze uložit příslušníkovi, který již byl za týž skutek pravomocně odsouzen (viz § 186 odst. 10 služebního zákona), zatímco ustanovení upravující řízení o propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) nic takového nestanoví. Předcházející pravomocné odsouzení pro týž skutek nebrání tomu, aby bylo přikročeno k propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona. Naopak, z ustanovení § 42 odst. 1 písm. a), b) služebního zákona vyplývá, že příslušník musí být propuštěn, byl-li pravomocně odsouzen za jakýkoliv úmyslný trestný čin, nebo za nedbalostní trestný čin spáchaný jednáním, které je v rozporu s požadavky kladenými na příslušníka. To rovněž potvrzuje správnost závěru, že řízení o propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) služebního zákona není řízením trestněprávní povahy, a proto rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru podle tohoto ustanovení není rozhodnutím, které by bylo relevantní z hlediska zásady *ne bis in idem*.³⁵¹

Závěr

Referát je exkurzem do problematiky aplikace zásady *ne bis in idem* v případě propuštění příslušníka bezpečnostního sboru ze služebního poměru z důvodu porušení služebního slibu tím, že se dopustil zavrženíhodného jednání, které má znaky trestného činu a je způsobilé ohrozit dobrou pověst bezpečnostního sboru. Autorka článku se zaměřuje na opakovaně odlišné posouzení charakteru propuštění ze služebního poměru ze strany obecných soudů a ze strany Nejvyššího soudu. I přesto, že u všech zmíněných usnesení soudů, kterými byla zastavena trestní stíhání propuštěných příslušníků, byl důvodem vydání rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru skutek totožný s tím, jenž byl předmětem trestního stíhání, je pro posouzení přípustnosti aplikace zásady *ne bis in idem* stěžejní, že řízení o propuštění ze služebního poměru má specifickou povahu a nejedná se tedy o řízení kázeňské. Rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru vydané v souladu s ustanoveními § 183 a násl. služebního zákona není trestněprávní povahy a nelze jej tak považovat za řízení, na konci kterého by byla založena překážka *ne bis in idem* ve smyslu čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 Úmluvy.

³⁵⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 5. 2016, sp. zn. 6 Tdo 37/2016, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 1. 2015, sp. zn. 7 Tdo 1118/2014, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2014, sp. zn. 8 Tdo 1418/2014, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 8. 2014, sp. zn. 8 Tdo 881/2014.

³⁵¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 1. 2015, sp. zn. 7 Tdo 1118/2014.

Literatura

POKORNÝ, L.: Propuštění ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. In: SKULOVÁ, S. – KLIKOVÁ, A. – VALDHANS, J.: DNY PRÁVA 2015 – DAYS OF LAW 2015. Část IX. – Veřejná služba ve veřejné správě (a to i jako služba veřejnosti). 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2016, s. 278 – 289, ISBN 978-80-210-8200-7

Důvodová zpráva k zákonu č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů

Zákony

zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky

Judikatura

rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 1994, sp. zn. 6 A 58/94-16, zveřejněné ve Výběru soudních rozhodnutí ve věcech správních pod č. 95/1995

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, sp. zn. 6 As 29/2003-97, publikovaném ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 415/2004

usnesení zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2005, sp. zn. Konf 76/2004

usnesení Obvodního soudu pro Prahu 4 ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 52 T 175/2013

usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2014, sp. zn. 7 To 87/2014

usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2014, sp. zn. 7 To 108/2014

usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 8. 2015, sp. zn. 67 To 262/2015

rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003

usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007

usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 8. 2014, sp. zn. 8 Tdo 881/2014

usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 11. 2014, sp. zn. 8 Tdo 1418/2014

usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 1. 2015, sp. zn. 7 Tdo 1118/2014

usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 5. 2016, sp. zn. 6 Tdo 37/2016

Kontaktní údaje autorky:

Mgr. Kristýna Mlezivová

Fakulta bezpečnostního managementu

Policejní akademie České republiky v Praze

Lhotecká 559/7

143 01 Praha 4

mlezivova@polac.cz

VÝSLUCH OBVINENÉHO AKO DŮKAZ V KONANÍ O PRIESTUPKU

JUDr. Peter Molitoris, PhD.

Kľúčové slová: priestupkové konanie – obvinený – ústne pojednávanie – právo na obhajobu

Resumé: Príspevok si kladie za cieľ analyzovať obsah práva na obhajobu v priestupkovom konaní v súvislostiach ústneho pojednávania. Zaoberá sa spornými otázkami právneho postavenia obvineného a jeho právneho zástupcu v konaní o priestupku v prípade, ak obvinený má záujem využiť svoje právo vyjadriť sa ku skutkovým a právnym otázkam obvinenia, avšak podmieňuje výkon tohto práva prítomnosťou svojho zástupcu pri výsluchu.

Základný právny rámec a teoretické východiská

Správne konanie, predmetom ktorého je prejednávanie priestupku podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej v texte ako „Zákon o priestupkoch“) sa vyznačuje viacerými špecifikami, ktoré ho do veľkej miery odlišujú od iných druhov správneho konania. Tieto odlišnosti pramenia najmä v skutočnosti, že hoci priestupky predstavujú v slovenskom právnom poriadku druh správneho deliktu vychádzajúci v jeho hmotnoprávnom vymedzení z čiastočne iných definičných kritérií než je tomu pri trestných činoch (prečinoch aj zločinoch), s prihliadnutím na stabilizovanú judikatúru tuzemských súdov³⁵² reflektujúcu v tejto súvislosti najmä názory Európskeho súdu pre ľudské práva, je možné aj priestupky označiť za delikty trestnej povahy, na prejednávanie ktorých sa vzťahuje ochrana práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej v texte ako „Dohovor“). Na konania trestnej povahy vo všeobecnosti sa primárne vzťahujú princípy zakotvené v čl. 6 ods. 2 a ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práva a základných slobôd.

Podľa čl. 6 ods. 3 Dohovoru každý, kto je obvinený z trestného činu, má tieto minimálne práva: *a) byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, podrobne oboznámený s povahou a dôvodom obvinenia vzneseného proti nemu; b) mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby; c) obhajovať sa osobne alebo prostredníctvom obhajcu podľa vlastného výberu, alebo pokiaľ nemá dostatok prostriedkov na zaplatenie obhajcu, aby sa mu poskytol bezplatne, ak to záujmy spravodlivosti vyžadujú; d) vypočúvať alebo dať vypočúvať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie na vypočúvanie svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako v prípade svedkov proti nemu; e) mať bezplatnú pomoc tlmočníka, ak nerozumie jazyku používanému pred súdom, alebo ak týmto jazykom nehovorí.*

Pokiaľ teda hovoríme o konaní o priestupku, hovoríme zároveň o konaní, v ktorom sa prejednáva trestné obvinenie. S touto skutočnosťou sa spája povinnosť orgánov prejednávajúcich priestupok pri jeho prejednaní dôsledne zachovávať najmä princíp prezumpcie neviny, princíp non bis in idem, ale tiež ďalšie všeobecné princípy, či už hmotnoprávnej alebo procesnoprávnej relevancie, vyplývajúce z čl. 6 Dohovoru.

Okrem pravidelne judikovanej aplikovateľnosti čl. 6 Dohovoru vo veciach správnych deliktov a priestupkov zásadné otázky nevyvoláva ani aplikovateľnosť čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej v texte ako „Ústava SR“), garantujúceho každému právo nie len na súdnu, ale aj na „*inú právnu ochranu*“.

³⁵² Slovenská súdna judikatúra, aj na základe rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva, zdôrazňuje, že vo veciach priestupkov ide o veci trestného charakteru bez ohľadu na relatívne nízke sankcie. Vo všetkých veciach trestného charakteru musí mať osoba, proti ktorej sa vedie konanie, možnosť domôcť sa práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 29. apríla 2008, sp. zn. 8 Sžo 87/2008).

V súvislosti s procesnou stránkou správneho trestania zdôrazňuje Soňa Košičiarová aj význam požiadaviek formulovaných odporúčaniami Výboru ministrov Rady Európy, ktoré podrobnejšie konkretizujú osobitné trestnoprocésné záruky spravodlivého prerokovania vecí pred správnymi orgánmi, pričom poukazuje najmä na odporúčanie R (91) 1 o správnych sankciách, ktoré ako princípy správneho trestania konštituuje najmä zásadu nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, zákaz retroaktivity, non bis in idem, povinnosť správneho orgánu prihliadať na sankciu uloženú iným správnym orgánom³⁵³. Pre účely tohto príspevku však zameriam svoju pozornosť najmä na právo obvineného na obhajobu a s tým súvisiace právo na riadne vykonané dokazovanie.

Právo na obhajobu v priestupkovom konaní

V kontexte správneho trestania sa právo na obhajobu neprekrýva úplne so všeobecným právom účastníkov konania *vyjadriť sa k podkladom* pre rozhodnutie a k spôsobu ich zistenia v spojení s právom účastníkov konania navrhovať dôkazy a ich doplnenie a klásť svedkom a znalcom otázku podľa § 33 Správneho poriadku. Osobitné postavenie obvineného vyplýva aj v tomto smere z § 73 Zákona o priestupkoch, ktorý explicitne zaručuje obvinenému právo, aby sa naň hľadelo ako na nevinného, kým jeho vina nebola vyslovená právoplatným rozhodnutím. Ďalším právom obvineného, ktorého garancia bola zákonodarcom výslovne zakomponovaná do textu tohto právneho predpisu je jeho právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu a k dôkazom o nich, *uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu*, podávať návrhy a opravné prostriedky. Výslovne je tiež stanovené, že k výpovedi ani k priznaniu nemožno obvineného donucovať.

Medzi formuláciou „*vyjadriť sa ku skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu*“ použitou v Zákone o priestupkoch a formuláciou „*vyjadriť sa k podkladom pre rozhodnutie a k spôsobu ich zistenia*“ uvedenou v Správnom poriadku je cítiť síce drobný, ale nie bezvýznamný rozdiel. Formulácia Správneho poriadku sa primárne viaže na procedurálnu stránku správneho konania. Naznačuje, že účastník konania má právo vyjadriť sa ku konkrétnym skutočnostiam, ktoré však už majú formalizovanú podobu v správnom spise v podobe podkladov pre rozhodnutie alebo dôkazov. Táto formulácia nesporne zohľadňuje aj skutočnosť, že podstatná časť správnych konaní je návrhových, a teda účastník konania, ktorý konanie inicioval sa k jeho meritu, dôvodu a účelu vyjadril (mal vyjadriť) už v samotnom návrhu na začatie konania. Naproti tomu formulácia priestupkového zákona hovorí o *skutočnostiach, kladených za vinu*. To, čo je kladené za vinu obvinenému sa vo formalizovanej podobe objaví vo výroku rozhodnutia o priestupku podľa § 77 Zákona o priestupkoch ako popis skutku s označením miesta a času spáchania priestupku. Vychádzajúc z obsahu tohto ustanovenia je možné konštatovať, že skutočnosti kladené obvinenému za vinu majú rozmer presnej identifikácie skutku s jeho následnou právnou kvalifikáciou. Preto do rámca práva podľa § 73 ods. 2 Zákona o priestupkoch môžeme nepochybne zaradiť aj právo reagovať na skutkové tvrdenia správneho orgánu a ďalších osôb, ktoré boli prezentované v priebehu konania.

Spôsob, akým obvinený z priestupku svoje procesné práva realizuje nie je limitovaný ani Správnym poriadkom, ani Zákonom o priestupkoch. Obvinený v postavení účastníka konania v zásade môže svoje procesné oprávnenia realizovať osobne, ale keďže sa jedná o konanie trestnoprávnej povahy, môže ho v zmysle čl. 6 ods. 3 Dohovoru realizovať aj prostredníctvom „*obhajcu podľa vlastného výberu*“. Obhajca ako procesný subjekt nie je špecificky upravený pre podmienky priestupkového konania. Predpisy správneho práva žiadnym spôsobom nešpecifikujú, kto by mohol v pozícii obhajcu obvineného vystupovať. Vo všeobecnosti sa bude jednať o osobu, ktorú si obvinený zvolil za účelom poskytovania právnej pomoci a ktorá mu má pomôcť k účelnejšiemu uplatňovaniu jeho procesných práv a k efektívnej obhajobe. V praxi je takouto

³⁵³ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 321 – 405.

osobou najčastejšie advokát. Jedná sa teda o určitú kvalifikovanú formu zastúpenia, pri ktorej obvinený spravídla od zástupcu neočakáva iba „nahradenie“ svojej účasti pri procesnom úkone, ktorého sa nemôže alebo nechce zúčastniť, ale očakáva aktívnu pomoc takejto osoby v priebehu priestupkového konania, a to či už pri výklade hmotnoprávnych ustanovení, alebo v rámci procedurálnych postupov. Napriek tomu, že v takomto prípade je možné hovoriť o realizácii práva obvineného na obhajobu prostredníctvom zvoleného obhajcu, budú sa v rámci priestupkového konania na procesnú stránku vzťahu obvineného a jeho právneho zástupcu z dôvodu absencie úpravy postavenia „obhajcu“ v celej šírke aplikovať všeobecné ustanovenia § 16 a § 17 Správneho poriadku o zastúpení v správnom konaní. Zastúpenie obvineného je teda potrebné vnímať ako súčasť realizácie jeho práva na právnu pomoc podľa čl. 47 ods. 2 ústavy SR³⁵⁴ a zároveň ako súčasť jeho práva na obhajobu. Zodpovednosť za to, koho si obvinený zvolí na svoje zastupovanie (s ohľadom na absenciu konkretizujúcich kritérií) je výlučne na obvinenom samotnom. Nedostatočné reprezentovanie záujmov obvineného jeho zástupcom môže mať napokon dohru v rovine občianskoprávnej v intenciách predpisov upravujúcich vzťah zástupcu a zastúpeného, prípadne v zmysle úprav osobitných profesijných predpisov.

Právnymi predpismi správneho práva procesného nie je v zásade regulovaná ani formálna resp. procedurálna stránka realizácie práva obvineného na obhajobu, a teda obvinenému alebo jeho zástupcovi v priestupkovom konaní v zásade nič nebráni, aby svoj postoj k prejednávanej veci či k jednotlivým dôkazom predostreli ústne, alebo v písomnej forme. Toto je možné konštatovať aj napriek tomu, že podľa § 74 Zákona o priestupkoch sa v rámci prejednávania priestupku obligatórne uskutočňuje ústne pojednávanie, ktoré je v neprítomnosti obvineného z priestupku možné realizovať iba v tom prípade, ak sa riadne predvolaný obvinený odmietne na ústne pojednávanie dostaviť, alebo sa nedostaví bez náležitého ospravedlnenia alebo bez dôležitého dôvodu. Pokiaľ sa obvinený rozhodne nevyužiť svoje právo byť osobne prítomný na ústnom pojednávaní (či už jeho výslovným odmietnutím alebo procesnou pasivitou), ale zároveň zašle správneho orgánu svoje písomné vyjadrenie k veci a k vykonaným dôkazom, správny orgán nie je oprávnený toto podanie ignorovať a musí ho zahrnúť medzi podklady pre rozhodnutie.

Napriek možnosti obvineného v priebehu celého priestupkového konania nevyužiť svoje právo byť osobne (alebo aj prostredníctvom zástupcu) prítomný na ústnom pojednávaní a svoje návrhy a vyjadrenia, prípadne otázky na svedkov komunikovať správneho orgánu výlučne písomne, netreba opomínať viacero možných negatívnych dopadov takéhoto postupu.

Prvým za takýchto negatív je nedostatok možnosti obvineného priamo reagovať na svedkov, ktorí sú často všetci predvolaní na ústne pojednávanie spolu s obvineným, keďže správny orgán má záujem vec prejsť v zmysle zásad rýchlosti a hospodárnosti pokiaľ možno na jedinom pojednávaní. Rovnako negatívne môže na konanie pôsobiť nemožnosť správneho orgánu klásť obvinenému otázky a pýtať sa priamo na skutočnosti, ktoré by mohli mať význam aj pre obhajobu obvineného a mohli by byť vyhodnotené v jeho prospech,

Ďalším možným negatívom je riziko neefektívneho alebo neúčelného navrhovania dôkazov obvineným v dôsledku nesprávneho odhadu vývoja dokazovania a neznalosti obsahu svedeckých výpovedí, ktoré môže viesť k odmietnutiu týchto dôkazov zo strany správneho orgánu ako neúčelných. Tu je potrebné uviesť, že pokiaľ správny orgán vypočul na jedinom ústnom pojednávaní všetkých svedkov, ktorých vypočutie považoval za potrebné a obvinený sa dobrovoľne takéhoto pojednávania nezúčastní, v zásade nič nebráni správneho orgánu vo veci meritórne neprávoplatne rozhodnúť. Reflexia svedeckých výpovedí, o ktorých obsahu sa obvinený dozvie v zásade až zo zápisnice z pojednávania prípadne z odôvodnenia rozhodnutia potom dostáva priestor až pri uplatnení riadneho opravného prostriedku.

³⁵⁴ „Každý má právo na právnu pomoc v konaní pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy od začiatku konania, a to za podmienok ustanovených zákonom.“

Pokiaľ sa účastník konania pred konaním ústneho pojednávania neoboznámil s obsahom spisu a s doposiaľ zabezpečenými dôkazmi a podkladmi pre rozhodnutie nemusí mať dostatok relevantných informácií nevyhnutných pre taktiku svojej obhajoby, čo však neskôr nebude môcť namietat', keďže možnosť oboznámiť sa s obsahom spisu v rámci ústneho pojednávania, resp. pred jeho začatím mu bola daná (ak opomenieme výnimočný procesný excés, keď by správny orgán takúto možnosť účastníkovi neposkytol resp. by mu toto právo bez zákonných dôvodov odoprel). Dokonca aj v prípade, ak by sa obvinený alebo jeho zástupca so spisom pred konaním pojednávania oboznámil, avšak nie v deň pojednávania, na ktorom správny orgán vo veci aj rozhodol, je možné, že niektoré dôkazy, ktoré sa súčasťou spisu stali až po nahliadnutí obvineného (napr. znalecký posudok, spracované kamerové záznamy), by mu známe byť nemuseli a vo svojej písomnej replike by ich obvinený nemohol reflektovať.

Aj z uvedených dôvodov sa preto aj v praxi považuje za najefektívnejší spôsob obhajoby osobná účasť pri úkonoch vykonávaných ústnou formou, pričom osobnou účasťou je potrebné rozumieť aj účasť zabezpečovanú prostredníctvom zástupcu.

Základný zmyslom ústneho pojednávania je vytvorenie priestoru pre realizáciu zásady bezprostrednosti v správnom trestnom konaní. Správny orgán totiž prostredníctvom ústneho pojednávania, na ktorom zároveň vykonáva dôkazy jednak sám získava potrebné informácie o skutkovom stave veci, a to priamym a bezprostredným kontaktom s vypočúvanými osobami, jednak tento kontakt umožňuje účastníkom konania. Priamy osobný kontakt je teda takto umožnený nie len obvinenému, ale tiež napr. poškodenému, či navrhovateľovi. Význam osobnej účasti, resp. účasti prostredníctvom zástupcu je možné vidieť najmä v možnosti bezprostrednej reakcie obvineného alebo jeho zástupcu na prednesy subjektov konania, či už poškodeného, navrhovateľa alebo svedkov. Obvinený ich takto môže konfrontovať v ich skutkových tvrdeniach, poukazovať na nepresnosti či zámerné nepravdy alebo subjektívne ovplyvnené interpretácie skutkového deja. K predneseným výpovediam zaujíma stanovisko v prítomnosti povereného pracovníka správneho orgánu, ktorého takto má možnosť priamo ovplyvniť v jeho názore na prejednávajúcu vec. V neposlednom rade je význam ústneho pojednávania možné vidieť aj v potenciálnom ukončení veci zmierom s navrhovateľom, a to na základe osobnej vzájomnej interakcie pred správnym orgánom, ktorá môže viesť k vyjasneniu pozícií, prípadne k ospravedlneniu zo strany obvineného.

Význam ústneho pojednávania vyplýva aj z charakteristiky povinností správneho orgánu, ktoré ho zaväzujú v rámci zásady materiálnej pravdy zisťovať skutočný stav veci. Práve bezprostredný kontakt s obvineným, inými účastníkmi a so svedkami, možnosť klásť im priamo otázky a sledovať ich správanie či ich reakcie umožňuje správnomu orgánu spoznať a v správaní a prejavoch subjektov konania identifikovať aj také významné prvky, ktoré by inak nezistil, a ktoré môžu zásadne ovplyvniť jeho pohľad na vec (agresívne správanie počas výsluchu, telesné proporcie osôb, výsmešné alebo výhražné gestá a pod.), ktoré by bez osobného kontaktu nezistil. Zároveň môže bezprostredne vnímať a vyhodnocovať reakciu obvineného na prednášané skutočnosti, čo môže viesť k vzniku alebo naopak k eliminácii pochybností o tvrdeniach obvineného alebo svedkov.

Výsluch obvineného v priestupkovom konaní

Z uvedených skutočností jasne vyplýva význam, ktorý je potrebné priznať bezprostrednej verbálnej komunikácii obvineného so správnym orgánom, ktorá sa realizuje formou výsluchu obvineného. Výsluch teória definuje ako dôkazný prostriedok a zároveň procesný úkon, ktorým sa formou výpovede získavajú informácie z pamäťových stôp uložených vo vedomí vypočúvaných osôb v súlade s pravidlami stanovenými zákonom, ktoré upravujú postup získavania týchto informácií, ako aj práva a povinnosti vypočúvaného a vypočúvajúceho, s cieľom získať a do zápisnice zaznamenať najpresnejšie a najúplnejšie poznatky o okolnostiach veci významné

pre konanie.³⁵⁵ Keďže pravidlá priebehu výsluchu nie sú v procesných predpisoch správneho práva upravené, analogicky je potrebné využiť ustanovenia procesných predpisov upravujúcich výsluch v konaní pred súdom.

V súvislosti s právnou povahou výsluchu obvineného v priestupkovom konaní vyvstáva viacero otázok. Prvou otázkou je, či je prednes obvineného na ústnom pojednávaní vždy možné považovať za výsluch ako dôkazný prostriedok, alebo sa jedná „iba“ o vyjadrenie účastníka konania, ktoré môže slúžiť ako podklad pre rozhodnutie podľa § 32 ods. 2 Správneho poriadku.

Správny poriadok upravuje otázku podkladov pre rozhodnutie v § 32 ods. 2 a dôkazy resp. dôkazné prostriedky demonštratívnym výpočtom v § 34 ods. 2. Ako dôkaz môžu byť podľa § 34 ods. 1 Správneho poriadku použité všetky prostriedky, ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci a ktoré sú v súlade s právnymi predpismi. Keďže výpočet dôkazných prostriedkov je iba demonštratívny, nič nebráni správneho orgánu, aby medzi dôkazné prostriedky, ktorými preukazuje skutočnosti významné pre rozhodnutie zaradil aj výsluch účastníka konania, v našom prípade výsluch obvineného. Z vyššie citovaného textu § 34 ods. 1 Správneho poriadku je zrejmé, že pokiaľ má byť výpoveď obvineného účinná na ústnom pojednávaní považovaná za dôkaz, bude musieť naplňať oba nevyhnutné zákonom stanovené predpoklady: súlad s právnymi predpismi a vplyv na perspektívne objasnenie skutočného stavu veci. Obvinený v rámci svojho prednesu spravidla neostane iba pri popise skutkových okolností, ale zaujme stanovisko aj k právnemu hodnoteniu veci, k doposiaľ vykonaným dôkazom, k doterajšiemu priebehu dokazovania, k svojmu doterajšiemu životu a podobne. Táto skutočnosť vyplýva z toho, že výpoveď obvineného nie je iba úkonom nesúcim informatívnu hodnotu dôkazu, ale je zároveň aj realizáciou práva obvineného na obhajobu. V prípade takejto výpovede bude potom za dôkaz možné označiť tú časť tvrdení obvineného, ktorá sa týka skutkových okolností. Pokiaľ obvinený síce na ústne pojednávanie príde, ale využije svoje právo ku skutku nevypovedať a neuvedie nič, čo by mohlo prispieť k objasneniu veci, avšak ku konaniu a jeho priebehu postoj zaujme, nebude jeho výpoveď z hľadiska vzťahu k predmetu konania dôkazom, ale vyjadrením, ktoré bude patriť k podkladom pre rozhodnutie.

Pokiaľ ide o zákonný spôsob získania dôkazu, tu musí byť splnených viacero kumulatívnych podmienok:

1. riadne a úplné poučenie obvineného o jeho procesných právach a práve na obhajobu,
2. priebeh výsluchu v súlade so zákonom a analogickými procesnými pravidlami,
3. úplné a vierohodné zaznamenanie výsluchu do zápisnice zákonom predpísaným spôsobom,
4. rešpektovanie práva na obhajobu, prezumpcie nevinu a práva na právnu pomoc.

Výpoveď obvineného správny orgán nemôže vyhodnocovať vopred ako neveriiteľnú alebo tendenčnú len s poukazom na to, že obvinený sa v rámci svojej obhajoby môže beztretnie uchýliť aj ku lži, neúplnému informovaniu správneho orgánu či úmyselnému skresľovaniu faktov. Takéto správanie obvineného je síce s ohľadom na subjektívnu zainteresovanosť obvineného na konkrétnom výsledku konania očakávateľné, nemôže však byť prezumované. Konštatovanie nepravdivosti alebo účelovosti tvrdení obvineného prislúcha až fáze hodnotenia dôkazov a muselo by mať oporu v iných vykonaných dôkazoch, ktoré by tvrdenia obvineného relevantným spôsobom a bez ďalších pochybností vyvrátili. Pokiaľ ide o to, či aj za týchto okolností, teda v prípade, ak by sa spochybnila pravdivosť výpovede obvineného je možné túto považovať za dôkaz sme toho názoru, že áno, keďže aj prípadné nepravdivé tvrdenia obvineného spadajú do rámca jeho zákonných oprávnení v rámci práva na obhajobu a práva neprispievať k vlastnému obvineniu.³⁵⁶

³⁵⁵ Uvedená definícia je parafrázou definície výsluchu podľa Polák, P.: Podstata a priebeh výsluchu svedkov v trestnom konaní. In: Aktuálne otázky trestného zákonodarstva. Pocta prof. JUDr. Milanovi Čičovi, DrSc. et mult. Dr. h. c. k 80. narodeninám. Zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 19.1.2012. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, 2012, s. 201.

³⁵⁶ Napr. rozsudok EStP z 3. mája 2001 vo veci J. B. proti Švajčiarsku (č. 31827/96, ECHR 2001-III), Shannon proti Spojenému kráľovstvu (č. 6563/03, 4 October 2005).

Pokiaľ má teda výpoveď obvineného byť použiteľná ako dôkaz v konaní, musí popri dvoch zmienенých predpokladoch použiteľnosti dôkazu spĺňať aj kritérium logickosti, konzistentnosti, zrozumiteľnosti, vecnosti. Obvinený musí byť zároveň pripravený na to, že mu zo strany zamestnanca správneho orgánu prípadne zo strany iných účastníkov konania môžu byť kladené doplňujúce a upresňujúce, často aj konfrontačné otázky, na ktoré môže a nemusí odpovedať.

V tomto bode sa dostávam k ďalším zásadným otázkam, ktoré vyvstali z praktických skúseností. Pokiaľ výpoveď obvineného je okrem iného aj realizáciou práva obvineného na obhajobu, a obvinený svoje právo na obhajobu môže realizovať osobne alebo prostredníctvom osoby, ktorú si zvolí a ktorej udelí plnú moc na zastupovanie, *je možné akceptovať, aby výpoveď ku skutkovým okolnostiam priestupku uskutočnil v mene obvineného jeho zástupca? Bola by takáto výpoveď použiteľná ako dôkaz?* Už prvá z tejto dvojice otázok môže v odbornej verejnosti vyvolať dojem, že ide o kladenie si teóriou dávno vyriešených otázok, odpovede na ktoré je možné zaradiť medzi procesné notoriety. Skúsenosti však nasvedčujú tomu, že nie je taká teória, s ktorou by si prax vlastným spôsobom „neporadila“. Je tomu tak aj v tomto prípade, kedy mnou položené otázky vychádzajú z opakovaných osobných skúseností právneho zástupcu v priestupkovom konaní. V niektorých prípadoch sa totiž zamestnanci správneho orgánu poverení prejednaním priestupku prostredníctvom osobitého výkladu inštitútu zastúpenia v priestupkovom konaní pokúšajú zabrániť spoločnej účasti právneho zástupcu a obvineného na ústnom pojednávaní. Argumentácia býva postavená na tvrdení, že pokiaľ obvinený zástupcu nemá, má právo byť na pojednávaní prítomný. Pokiaľ si však zvolil zástupcu s plnomocenstvom na celé konanie, právo byť prítomný na pojednávaní (a ďalšie procesné práva obvineného) prechádzajú na tohto zástupcu a teda sa obvinený so zástupcom musia dohodnúť, kto z nich na pojednávanie príde. Pokiaľ má zástupca plnú moc na celé konanie, môže podľa tohto výkladu v mene obvineného realizovať všetky procesné úkony a teda vyjadrovať sa nie len k otázkam právnym, ale aj k otázkam skutkovým. Uvedená argumentácia zamestnanca správneho orgánu bola v jednom z prípadov podporená aj poukazom na to, že predvolanie v zmysle Správneho poriadku doručoval iba právnomu zástupcovi, a teda už z toho malo byť zrejmé, že obvinený na ústne pojednávanie prísť nie len že nemusí, ale priam nemá.

Takúto interpretáciu je potrebné jednoznačne odmietnuť, a to hneď z niekoľkých dôvodov. V prvom rade je to primárna otázka vzťahu zástupcu a zastúpeného. Práva splnomocnenca ako zástupcu účastníka konania sa v plnej miere odvodzujú od práv zastúpeného účastníka konania. Tento udelením plnej moci zástupcovi nestráca postavenie účastníka, a teda môže práva vyplývajúce z jeho účastníctva v konaní realizovať aj osobne, s plnou právnou relevanciou. Na vzťah medzi zástupcom a zastúpeným sa aj v správnom konaní vzťahujú ustanovenia § 31 a nasl. Občianskeho zákonníka, z ktorých však nevyplýva, že zastúpený by zvolením si zástupcu strácal práva v rozsahu, v akom ich v jeho mene vykonáva zástupca. Rovnako takýto záver nie je možné odvodiť ani z ustanovení Správneho poriadku. Naopak, viacero ustanovení Správneho poriadku indikuje, že účastník konania je aj pri zastúpení splnomocnencom naďalej nositeľom procesných práv a povinností (napr. § 23 ods. 1 Správneho poriadku výslovne vymedzuje právo účastníka a zástupcu, § 25 ods. 5 Správneho poriadku predpokladá osobný úkon účastníka v rámci konania). Tento záver je napokon štandardne aj súčasťou výkladu prezentovaného v odbornej literatúre.³⁵⁷ V neposlednom rade je tiež možné poukázať aj na ústavné rámce výkladu práv účastníka konania, a to najmä na čl. 2 ods. 3 Ústavy SR, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. Pokiaľ by teda zákonodarcu mal v úmysle stanoviť, že v prípade zastúpenia účastníka konania splnomocnencom na celé konanie stráca účastník konania svoje procesné práva, resp. pokiaľ by mal v úmysle osobitne upraviť právny vzťah zastúpeného a zástupcu pre účely správneho konania,

³⁵⁷ Napr. Ondruš, R. a kol.: Správny rád. Komentár. Praha : LINDE Praha, a. s., 2003, s. 147; Nedorost, L. – Sovák, Z.: Správni právo procesní. Praha : Eurolex Bohemia, 2002, s. 74; Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2004, s. 66; Hutta, V. – Nikodým, D.: Nová úprava správneho konania. Bratislava : Obzor, 1970, s. 73 a ďalšie.

musel by tak urobiť formou zákona, a to explicitným vyjadrením vzájomných práv a povinností, ako to urobil napr. v § 9 Daňového poriadku.

Keďže primárnou úlohou zástupcu je v týchto prípadoch zabezpečiť pre obvineného realizáciu jeho práva na právnu pomoc vyjadrenú v práve na obhajobu prostredníctvom zvoleného obhajcu, (v prípade, ak je to advokát a jedná sa o zastupovanie podľa zákona o advokácii toto vyplýva priamo z § 1 ods. 1 a 2 zákona o advokácii), je nevyhnutné, aby obvineného pri realizovanom procesnom úkone sprevádzal v tom prípade, ak obvinený chce prísť osobne na ústne pojednávanie a k veci sa vyjadriť. Iba takto totiž môže byť poskytovanie právnej pomoci efektívne. Na jednej strane zástupca takto môže bezprostredne reagovať na prípadne nevhodne kladené otázky, nesprávnu protokoláciu, dávať obvinenému rady o ďalšom postupe a v neposlednom rade garantovať právo nebyť nútený k priznaniu alebo výpovedi. Navyše, s ohľadom na pomerne častú situáciu, kedy sa s obsahom zabezpečených dôkazov po prvýkrát obvinený oboznámi priamo na ústnom pojednávaní je úlohou právneho zástupcu reagovať aj na zákonnosť a obsah týchto dôkazov, a to priamo na mieste. Obvinený by totiž nemusel byť, či už pod tlakom psychickej nepohody z výsluchu, alebo z dôvodu nedostatku právnych vedomostí či skúseností schopný sám vzniesť relevantné výhrady a navrhnúť v reakcii na obsah spisu prípadné ďalšie dokazovanie, čo by mohlo viesť k rozhodnutiu bez realizácie ďalších dôkazov v prospech obvineného.

Pokiaľ chceme zodpovedať otázku, či by v prípade, ak by ku skutkovým otázkam vypovedal právny zástupca namiesto obvineného, bolo vôbec možné považovať takto uskutočnenú výpoveď za dôkaz je potrebné pripomenúť niekoľko relevantných premis. V prvom rade je možné sa vrátiť k už zmieňovaným nevýhodám a rizikám výlučne neosobnej a nepriamej komunikácie obvineného so správnym orgánom pri nevyužití jeho práva byť prítomný na ústnom pojednávaní osobne. Situáciu, pri ktorej by mal ku skutkovým otázkam vypovedať právny zástupca v mene obvineného je možné prirovnať k situácii, kedy by právny zástupca doručil správnenému orgánu písomnú výpoveď obvineného pripravenú vopred. Takáto forma vyjadrenia postoja obvineného by síce spadala do rámca práva na obhajobu, avšak iba veľmi ťažko by vyhovela požadovaným parametrom dôkazu, keďže by mohla vyvolať zásadné pochybnosti jednak o jej autenticite, ale tiež o zákonnom spôsobe získania výpovede (bez nátlaku, bez donútenia, po náležitom poučení a podobne). Poukazujem tu opätovne na vyššie uvádzanú definíciu výsluchu, podľa ktorej cieľom výsluchu je získať informácie z „pamätíových stôp“ a to za účelom získat’ „čo najpresnejšie a najúplnejšie poznatky“. Aj s poukazom na uvedené som presvedčený, že pokiaľ dôkazom má byť výpoveď obvineného ku skutkovým okolnostiam, nie je osoba obvineného v tejto časti zastupiteľná inou osobou obdobne ako svedok, a to ani zástupcom s plnomocenstvom na celé konanie. Tento môže v mene zastúpeného zaujímať stanoviská iba k otázkam právnym a procedurálnym, prípadne na základe informácií o verzii priebehu skutku, ktoré má od zastúpeného obvineného konfrontovať svedkov, znalcov a podobne v ich skutkových tvrdeniach. Pokiaľ sa na ústne pojednávanie dostaví právny zástupca sám, má možnosť v mene obvineného vyjadriť sa k tam prebiehajúcemu dokazovaniu, k listinným dôkazom nachádzajúcim sa v spise, ako aj k ďalším podkladom pre rozhodnutie a dôkazom.

Čo však v prípade ak sa na ústne pojednávanie dostaví obvinený spoločne s právnym zástupcom s tvrdením, že chce vypovedať ku skutkovým okolnostiam, avšak iba v prítomnosti svojho zástupcu. Je správny orgán povinný vykonanie takéhoto dôkazu umožniť? Je povinný umožniť prítomnosť právneho zástupcu?

Domnievam sa že, správny orgán s ohľadom na povinnosť zabezpečiť dodržiavanie práv obvineného na obhajobu, ako aj s ohľadom na zásadu materiálnej pravdy, nemôže odmietnuť vypočúť obvineného, ktorý sa výsluchu vo veci domáha. Tento záver napokon potvrdzuje aj súdna judikatúra.³⁵⁸ Platí teda zásada, že rovnako, ako nemožno obvineného k výpovedi nútiť,

³⁵⁸ „Ak účastník správneho konania nebol náležite vypočutý ku skutočnostiam tvoriacim predmet správneho konania, dôkazy ním navrhované neboli vykonané a správny orgán inými dôkazmi nezistil skutočný stav veci, je to dôvod na zrušenie rozhodnutia správneho orgánu a vrátenie veci na ďalšie konanie.“ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sžo 34/2007 z 27. novembra 2007; pozri tiež rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sžd 1/2012.

nemožno mu ani vo výpovedi brániť. Pokiaľ teda splnomocnenec uvedie, že obvinený by chcel vo veci vypovedať osobne a uviesť rozhodujúce skutočnosti významné pre zistenie skutočného stavu veci, mal by správny orgán obvinenému, bez ohľadu na to, že tento je zastúpený zvoleným zástupcom, poskytnúť možnosť osobnej ústnej výpovede.

Ústne pojednávanie sa má vo všeobecnosti vykonať zásadne tak, aby bolo obvinenému alebo jeho zástupcovi umožnené pojednávania sa zúčastniť a aktívne na ňom uplatniť svoje procesné práva. Spojka alebo medzi obvineným a jeho zástupcom však v tomto prípade nie je myslená ako vylučovacia, keďže podľa nášho názoru neexistuje žiaden právny predpis, z ktorého by vyplývalo, že obvinený sa nemôže zúčastniť pojednávania spoločne so svojim zástupcom a že by za takýchto okolností bolo vylúčené, aby obaja kladli prípadným svedkom otázky a zaujímali stanoviská k predkladaným dôkazom alebo iným podkladom pre rozhodnutie. Vo vzťahu ku konaniu o priestupku, ktorého imanentnou súčasťou je realizácia práva na obhajobu nemožno opomínať silne subjektívny prvok spočívajúci v hrozbe verejno-mocenského represívneho postihu fyzickej osoby sankciou, pričom táto osoba požíva zároveň výsadu prezumpcie nevinoty. Táto okolnosť nedovoľuje akýmkoľvek spôsobom vylúčiť z osobnej účasti na konaní či už osobu obvineného alebo osobu jeho zástupcu, pokiaľ je jeden aj druhý v rámci obhajoby aktívny a má záujem sa pojednávania osobne zúčastniť a vyjadriť sa. Keďže právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu (teda aj a najmä okolnostiam skutkovým) je právom viazaným striktne na osobu obvineného, mal by ho správny orgán predvolať v zmysle § 25 ods. 5 správneho poriadku³⁵⁹ na ústne pojednávanie nie prostredníctvom právneho zástupcu, ale spolu s právnym zástupcom.

Literatúra

HUTTA, V. – NIKODÝM, D.: Nová úprava správneho konania. Bratislava : Obzor, 1970, 272 s., ISBN 80-7357-104-8

KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, 556 s., ISBN 978-80-8078-519-2

KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2013, 360 s., ISBN 978-80-89122-85-1

NEDOROST, L. – SOVÁK, Z.: Správni právo procesní. Praha : Eurolex Bohemia, 2002, 220 s., ISBN 80-86432-17-3

ONDRUŠ, R. a kol.: Správni rád. Komentár. Praha : LINDE Praha, a. s., 2003, 663 s., ISBN 80-7201-371-8

POLÁK, P.: Podstata a priebeh výsluchu svedkov v trestnom konaní. In: Aktuálne otázky trestného zákonodarstva. Pocta prof. JUDr. Milanovi Čičovi, DrSc. et mult. Dr. h. c. k 80. narodeninám. Zborník príspevkov z celoštátnej konferencie s medzinárodnou účasťou konanej dňa 19. 1. 2012. Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, 2012, 328 s., ISBN 978-80-89447-63-3

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Peter Molitoris, PhD.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach,

Popradská 66,

040 11 Košice

peter.molitoris@upjs.sk

³⁵⁹ „Ak má účastník konania zástupcu s plnomocenstvom na celé konanie, písomnosť určená do vlastných rúk sa doručuje iba tomu zástupcovi. Ustanovenia odsekov 1 až 3 sa vzťahujú na toto doručovanie. Ak však účastník konania má osobne v konaní niečo vykonať, doručuje sa písomnosť nielen zástupcovi, ale aj jemu.“

VZŤAH TRESTNOPRÁVNEJ A ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI PRÁVNICKÝCH OSÔB³⁶⁰

doc. JUDr. Margita Prokeínová, PhD.

Kľúčové slová: trestná zodpovednosť – administratívna zodpovednosť – právnická osoba – správny delikt – trestný čin – sankcie

Resumé: Predmetom článku je zamerať sa na rozdielne aspekty trestnoprávnej a administratívno-právnej zodpovednosti právnických osôb s poukázaním na dôsledky protiprávneho konania. Prává trestná zodpovednosť právnických osôb má v našom štáte novodobý charakter, pretože jej právna úprava sa dostala do nášho právneho systému osobitným zákonom. Právna úprava administratívno-právnej zodpovednosti právnických osôb nie je takto komplexne a prehľadne spracovaná v jednom právnom predpise.

Špecifiká trestnoprávnej a administratívno-právnej zodpovednosti právnických osôb

V rámci trestného práva i správneho práva môžu byť za svoje protiprávne konanie zodpovedné okrem fyzických osôb i právnické osoby. Neplatí to však absolútne, pretože rozsah ich zodpovednosti je obmedzený len na niektoré trestné činy a správne delikty. Vo vzťahu k priestupkom môže byť páchatelom iba fyzická osoba, čo možno vyvodit' z viacerých ustanovení zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“).³⁶¹

Pre správne právo nie je žiadne nówum, že zodpovednosť za správne delikty sa vzťahuje i na právnické osoby. Toto konštatovanie neplatí pre trestné právo, pretože ide o novozaložený inštitút s účinnosťou od 1. júla 2016 a upravuje ho zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZoTZPO“). Ide o osobitný zákon, avšak je prepojený s trestnými kódexmi.³⁶² Vyplýva to z § 1 ZoTZPO, kde je okrem predmetu zákona upravený aj jeho vzťah k iným zákonom. Na margo toho sa v ňom v druhom odseku uvádza, že: „*Ak tento zákon neustanovuje inak a ak to povaha veci nevyklučuje, na trestnú zodpovednosť právnickej osoby a tresty ukladané právnickej osobe sa vzťahuje Trestný zákon a na trestné konanie proti právnickej osobe sa vzťahuje Trestný poriadok.*“ To znamená, že trestné kódexy pôsobia subsidiárne. Otázkou však je, či v aplikačnej praxi nevzniknú pochybnosti, že ktoré ustanovenia Trestného zákona a Trestného poriadku sú použiteľné pre právnické osoby a ktoré nie. V prípade, že neurčitost' predmetného ustanovenia bude spôsobovať aplikčné problémy, samozrejme, bude potrebné pristúpiť k optimálnemu riešeniu formou novelizačnej zmeny.

Napriek tomu, že právnická osoba podlieha už aj trestnoprávnej zodpovednosti, definíciu tohto pojmu neobsahuje ZoTZPO a ani Trestný zákon. Vymedzenie tohto pojmu, resp. len neúplný výpočet právnických osôb nájdeme v § 18 ods. 2 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov: „*Právnickými osobami sú:*

- a) *združenia fyzických alebo právnických osôb,*
- b) *účelové združenia majetku,*
- c) *jednotky územnej samosprávy,*
- d) *iné subjekty, o ktorých to ustanovuje zákon.*“

³⁶⁰ Tento článok vznikol za podpory vedeckého projektu VEGA č. 1/0907/16. This article was supported scientific project VEGA no. 1/0907/16.

³⁶¹ Vačok, J.: Vyvodzovanie administratívno-právnej zodpovednosti právnických osôb. In: Turayová, Y. – Tobiášová, L. – Čentéš, J. a kol.: Trestná zodpovednosť právnických osôb. Bratislava : Wolters Kluwer s. r. o., 2016, s. 28.

³⁶² Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov. Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov.

Na účely trestnej zodpovednosti právnických osôb by bolo vhodné zaviesť samostatnú definíciu právnickej osoby. Treba si uvedomiť, že za každou právnickou osobou vždy v konečnom dôsledku stojí fyzická osoba. Právnická osoba je len fikcia, ktorá nedisponuje vôľou a inými schopnosťami vlastnými pre fyzickú osobu. Z tohto dôvodu bolo potrebné vysporiadať sa s otázkou zavinenia, ktorá je nevyhnutnou súčasťou trestnej zodpovednosti pre fyzické osoby. Nakoľko právnická osoba nie je živá bytosť a nemôže sama zaviniť protiprávne konanie, zákonodarcovia vyriešili tento problém pričítateľnosťou. Konkrétne je to vymedzené v § 6 ods. 1 ZoTZPO takto: „*Páchateľom trestného činu je právnická osoba, ktorej sa pričíta porušenie alebo ohrozenie záujmu chráneného Trestným zákonom spôsobom ustanoveným týmto zákonom*“. V súvislosti s inštitútom pričítateľnosti je potrebné spomenúť tzv. liberačný dôvod, na základe ktorého sa spáchanie trestného činu právnickou osobou podľa § 4 ods. 2 ZoTZPO nepričíta právnickej osobe, ak vzhľadom na predmet činnosti právnickej osoby, spôsob spáchania trestného činu, jeho následky a okolnosti, za ktorých bol trestný čin spáchaný, je význam nesplnenia povinnosti v rámci dohľadu a kontroly zo strany orgánu právnickej osoby alebo osoby uvedenej v odseku 1 nepatrný (§ 4 ods. 3 ZoTZPO). Právnickej osobe nemožno pričítať ani konanie osôb, ktoré síce konali v mene právnickej osoby alebo jej prostredníctvom, ale konali výlučne vo vlastnom záujme.

Keďže otázka zavinenia je riešená pričítateľnosťou vo vzťahu k právnickým osobám, povinnosťou orgánov činných v trestnom konaní a súdov je zisťovať naplnenie tohto znaku a z tohto dôvodu môžeme hovoriť o subjektívnej zodpovednosti. Z pohľadu správneho práva je táto problematika riešená inak. V prvom rade treba rozlišovať:

- a) postih správnych deliktov na základe zavinenia – vzťahujúcich sa len na fyzické osoby,
- b) postih správnych deliktov bez ohľadu na zavinenie – vzťahujúcich sa na fyzické osoby i právnické osoby; v tomto prípade pôjde o objektívnu zodpovednosť.³⁶³

Správne delikty právnických osôb predstavujú ich protiprávne konanie, ktorého znaky sú uvedené v administratívno-právnej norme obsiahnutej v predpisoch správneho práva. Tieto správne delikty sú postihované zásadne bez ohľadu na zavinenie. Na naplnenie skutkovej podstaty správneho deliktu právnickej osoby sa vyžaduje, aby konanie naplnilo všeobecné znaky deliktu – protiprávnosť konania, existencia zodpovednej osoby, trestnosť ustanovená zákonom, ako aj znaky deliktu:

- objekt – protiprávne konanie;
- objektívna stránka – bližšie vymedzené konanie spočívajúce napr. v neoprávnenej výrobe určitého druhu tovaru, porušenie predpisov, a pod.;
- subjekt – právnická osoba (slovenská i zahraničná), ak je deliktuálne spôsobilá;³⁶⁴
- subjektívna stránka – zavinenie tu nie je pojmovým znakom správneho deliktu právnickej osoby, pretože zavinenie je stav vedomia a vôle, ktorý môže mať len fyzická osoba. Preukazuje sa len porušenie právnej povinnosti. Ide o tzv. objektívnu zodpovednosť, a to absolútnu. Pri správnych deliktoch, pri ktorých nezáleží na zavinení, sa vyslovujú tzv. liberačné dôvody, ktorých existenciu preukazuje zodpovedná osoba.

Tým, že od 1. júla 2016 už máme v podmienkach Slovenskej republiky práv, resp. priamu trestnú zodpovednosť právnických osôb, treba veľmi dôsledne a precízne postupovať pri určovaní administratívno-právnej zodpovednosti a trestnoprávnej zodpovednosti. Hlavným kritériom na určenie druhu zodpovednosti je stupeň závažnosti protiprávneho konania.

³⁶³ Vačok, J.: Vyvodzovanie administratívno-právnej zodpovednosti právnických osôb. In: Turayová, Y. – Tobiašová, L. – Čentěš, J. a kol.: Trestná zodpovednosť právnických osôb. Bratislava: Wolters Kluwer, s. r. o., 2016, s. 29 – 30.

³⁶⁴ Deliktuálna spôsobilosť sa spája s existenciou právnickej osoby. Jej realizácia je možná len tak, že právnou povinnosť poruší štatutárny orgán právnickej osoby alebo iní zamestnanci alebo členovia a pod., a toto porušenie sa prizná právnickej osobe. Dostupné na: <http://referaty.atlas.sk/odborne-humanitne/pravo/34135/?print=1>, 09. 09. 2016

Tak, ako v prípade administratívnoprávnej zodpovednosti, tak i v prípade trestnoprávnej zodpovednosti sa nevzťahujú všetky trestné činy upravené v osobitnej časti Trestného zákona na právnické osoby. Výpočet trestných činov, ktoré sa vzťahujú na právnické osoby, je taxatívne vymedzený v § 3 ZoTZPO. Celkovo obsahuje 53 trestných činov spomedzi všetkých hláv osobitnej časti Trestného zákona, s výnimkou X. a XI. hlavy. V X. hlave sa nachádzajú trestné činy proti brannosti, proti civilnej službe, proti službe v ozbrojených silách a proti obrane vlasti. V XI. hlave sa nachádzajú trestné činy vojenské.³⁶⁵ Najpočetnejšími trestnými činmi sú všeobecne nebezpečné a proti životnému prostrediu (11) a hospodárske trestné činy (10). Inštitút trestnej zodpovednosti právnických osôb vznikol vo všeobecnosti hlavne kvôli ekonomickej kriminalite, pod ktorú sa zahrňujú okrem hospodárskych trestných činov i majetkové trestné činy. Na právnické osoby sa majetková trestná činnosť vzťahuje dosť v malej miere, v počte siedmich trestných činov. Celkovo teda právnické osoby zodpovedajú len za 17 trestných činov ekonomickej povahy z ich súhrnného počtu, ktorý predstavuje číslo 69 (40 majetkových trestných činov a 29 hospodárskych trestných činov). Z tohto druhu kriminality jednoznačne chýba viacero trestných činov upravených v osobitnej časti Trestného zákona, ktoré sú príznačné hlavne pre právnické osoby, ako napríklad:³⁶⁶

- porušovanie povinnosti pri správe cudzieho majetku (§ 237 a 238),
- poškodzovanie veriteľa (§ 239),
- zvýhodňovanie veriteľa (§ 240),
- machinácie v súvislosti s konkurzným a vyrovnávacím konaním (§ 241),
- marenie konkurzného alebo vyrovnávacieho konania (§ 242 a 243),
- porušovanie zákazu konkurencie (§ 244),
- skresľovanie údajov hospodárskej a obchodnej evidencie (§ 259 a 260),
- machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe (§ 266 až 268).

ZoTZPO zato obsahuje niektoré také trestné činy, pri ktorých je nižšia pravdepodobnosť, že sa ich dopustia právnické osoby. Máme na mysli predovšetkým sexuálne trestné činy, ako sú:³⁶⁷

- sexuálne násilie (§ 200) a
- sexuálne zneužívanie (§ 201 až 202).

Na margo trestnej zodpovednosti právnických osôb treba dať do pozornosti § 7 ods. 1 zákona o TZPO, kde sa nachádza právna úprava trestnej zodpovednosti právneho nástupcu právnickej osoby: „*Trestná zodpovednosť právnickej osoby, ktorá bola zrušená, prechádza na všetkých jej právnych nástupcov; to platí aj pre nevykonané tresty, ak odsek 3 neustanovuje inak. Trestná zodpovednosť právnickej osoby na fyzickú osobu neprechádza*“. Zmyslom tohto ustanovenia je zabrániť vyhnutiu sa právnickej osoby trestnej zodpovednosti.

³⁶⁵ Blížšie k tomu pozri Prokejinová, M.: Trestná činnosť právnických osôb. In Turayová, Y. – Tobiášová, L. – Čentéš, J. a kol.: Trestná zodpovednosť právnických osôb. Bratislava : Wolters Kluwer s. r. o., 2016, s. 82 – 86.

³⁶⁶ Počas legislatívneho vývoja ZoTZPO bol počet majetkových a hospodárskych trestných činov vzťahujúcich sa na právnické osoby oveľa rozsiahlejší. Na právnické osoby sa malo vzťahovať až 44 trestných činov za tento druh kriminality. Príčinou redukcie nielen majetkových a hospodárskych trestných činov, ale i všetkých ostatných, ktoré sa mali vzťahovať na právnické osoby, bol silný lobbying podnikateľských subjektov. Pôvodne sa malo na právnické osoby vzťahovať až 107 trestných činov z ich celkového počtu 239. Samozrejme, že im nevyhovovala podoba pripravovaného návrhu ZoTZPO v takom rozsahu trestných činov právnických osôb. Bez akceptovania ich požiadaviek by asi doteraz nebol prijatý ZoTZPO. Aj tak dosť dlho trvalo dosiahnutie určitého konsenzu, pretože legislatívna cesta tohto zákona mala dlhú púť.

³⁶⁷ Povinnosť zakotviť zodpovednosť právnických osôb za tieto protiprávne činy plynie z Dohovoru Rady Európy o ochrane detí pred sexuálnym vykorisťovaním a sexuálnym zneužívaním z 1. júla 2010 v Lanzarote a taktiež zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/93/EÚ z 13. decembra 2011 o boji proti sexuálnemu zneužívaniu a sexuálnemu vykorisťovaniu detí a proti detskej pornografii, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2004/68/SVV (Ú. v. EÚ L 335, 17. december 2011). Dôvodová správa k ZoTZPO, osobitná časť.

Pokiaľ ide o správne delikty vzťahujúce sa na právnické osoby, nie sú takto komplexne a prehľadne obsiahnuté v jednom právnom predpise, vrátane právnej úpravy za ich zodpovednosť, sankčného systému a pravidiel ich ukladania. Osobitných zákonov spadajúcich pod rôzne právne odvetvia a úseky verejnej správy je množstvo a v ich rámci sú upravené aj skutkové podstaty jednotlivých správnych deliktov. Ako príklad môžeme uviesť zákon č. 199/2004 Z. z. colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov atď. Sankčné ustanovenia spomenutých a iných zákonov sa obmedzujú na výpočet skutkových podstatí jednotlivých správnych deliktov, na sankcie, lehoty na ich ukladanie a na určenie orgánov, ktorý o nich rozhoduje.³⁶⁸

Administratívnoprávnu zodpovednosť právnických osôb má upravenú Nemecko, ktoré zatiaľ nepristúpilo k zavedeniu trestnej zodpovednosti právnických osôb do svojho právneho systému. Použili sme slovíčko „zatiaľ“, pretože v tomto štáte prebiehajú diskusie a návrhy na potrebu zavedenia tohto inštitútu.

Sankčný systém trestnoprávnej a administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb

Keď uvádzame trestnoprávnu a administratívnoprávnu zodpovednosť právnických osôb, musíme načrtnúť aj následky protiprávneho konania, resp. porušenia právnej povinnosti v podobe sankcií. V prípade trestnej zodpovednosti právnických osôb pripadajú do úvahy zo sankcií len tresty, pretože právnickým osobám nemožno uložiť žiadne ochranné opatrenie za spáchaný trestný čin v zmysle ZoTZPO. Pokiaľ ide o tresty, ich výpočet je obsiahnutý v § 10 ZoTZPO:

- a) trest zrušenia právnickej osoby,
- b) trest prepadnutia majetku,
- c) trest prepadnutia veci,
- d) peňažný trest,
- e) trest zákazu činnosti,
- f) trest zákazu prijímať dotácie alebo subvencie,
- g) trest zákazu prijímať pomoc a podporu poskytovanú z fondov Európskej únie,
- h) trest zákazu účasti vo verejnom obstarávaní,
- i) trest zverejnenia odsudzujúceho rozsudku.

Vidíme, že rozsah trestov je dostatočne široký na dosiahnutie účelu trestania právnických osôb. Niektoré z týchto trestov sú nám už známe pre fyzické osoby, ako sú prepadnutie majetku, prepadnutie veci, peňažný trest a zákaz činnosti. Samozrejme, že všetky taxatívne vymedzené tresty uvedené v § 10 ZoTZPO sú prispôbené svojou výmerou a podmienkami uloženia výlučne povahe právnickým osobám s prihliadnutím na efektívnosť ich účelu a potrebu prevencie. Sankcie majú byť účinné, primerané a odstrašujúce. Najprisnejším trestom je bezpochyby zrušenie právnickej osoby a naopak, najmiernejším trestom je zverejnenie odsudzujúceho rozsudku. Väčšina zo zakotvených trestov vychádza z požiadaviek medzinárodných záväzkov a doporučení na sankcionovanie právnických osôb.

Nakoľko je trestné právo špecifické prísnosťou trestov, v nasledujúcich riadkoch uvedieme na ilustráciu stručnú charakteristiku jednotlivých druhov trestov:

- a) *Trest zrušenia právnickej osoby* je upravený v § 12 ZoTZPO až v piatich odsekoch. Súd uloží tento trest obligatórne v prípade, keď činnosť právnickej osoby bola úplne alebo pre-

³⁶⁸ Dostupné na: <http://referaty.atlas.sk/odborne-humanitne/pravo/34135/?print=1>, 09. 09. 2016

važne využívaná na páchanie trestnej činnosti. Tento trest sa vzťahuje na právnickú osobu so sídlom v Slovenskej republike. Súd môže uložiť tento druh trestu aj fakultatívne a to vtedy, ak právnickú osobu odsudzuje za trestný čin, za ktorý Trestný zákon umožňuje uložiť trest odňatia slobody (fyzickej osobe) na dvadsaťpäť rokov alebo trest odňatia slobody na doživotie. Takými trestnými činmi sú napríklad všeobecné ohrozenie podľa § 284 ods. 4 Tr. zák., nedovolená výroba a držanie jadrových materiálov, rádioaktívnych látok, vysoko rizikových chemických látok a vysoko rizikových biologických agensov a toxínov podľa § 298 ods. 4 Tr. zák., terorizmus a niektoré formy účasti na terorizme podľa § 419 ods. 1 až 4 Tr. zák. Právoplatnosťou rozhodnutia o uložení trestu zrušenia právnickej osoby, vstupuje právnická osoba do likvidácie.

b) *Trest prepadnutia majetku* je upravený v § 13 ZoTZPO v štyroch odsekoch. Súd uloží právnickej osobe tento druh trestu obligatórne, za predpokladu splnenia týchto podmienok:

- bol spáchaný trestný čin uvedený v § 58 ods. 2 Tr. zák. a súčasne, ak došlo k nadobudnutiu majetku aspoň v značnom rozsahu trestnou činnosťou alebo z príjmov pochádzajúcich z trestnej činnosti, alebo
- bol spáchaný trestný čin uvedený v § 58 ods. 3 Tr. zák.

Prepadnúť možno len ten majetok, ktorý zostane odsúdenej právnickej osobe po skončení konkurzného konania, po uspokojení všetkých pohľadávok. Vlastníkom prepadnutého majetku sa stáva štát, ak súd nerozhodne inak na základe vyhlásenej medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná.

c) *Trest prepadnutia vecí* je upravený v § 14 ZoTZPO. Osobitný zákon v plnom rozsahu odkazuje na ustanovenie § 60 Tr. zák., kde sú podrobne upravené podmienky na uloženie tohto trestu fyzickým osobám.

d) *Peňažný trest* je upravený v § 15 ZoTZPO. Osobitný zákon v stručnosti len uvádza rozpätie predmetného trestu od 1 500 € do 1 600 000 €. Pri ukladaní peňažného trestu treba subsidiárne použiť ustanovenia § 56 a § 57 Tr. zák., kde sú podrobne upravené podmienky na uloženie tohto trestu fyzickým osobám.

e) *Trest zákazu činnosti* je upravený v § 16 ZoTZPO v troch odsekoch. Súd ho môže uložiť právnickej osobe na jeden rok až desať rokov. Podmienkou uloženia tohto trestu je, že trestný čin musí byť spáchaný v súvislosti s touto činnosťou. Počas výkonu takéhoto trestu sa právnickej osobe zakazuje výkon jedného alebo viacerých predmetov podnikania alebo činnosti, na ktorú sa vyžaduje osobitné povolenie, alebo ktorej podmienky výkonu upravuje osobitný predpis.

f) *Trest zákazu prijímať dotácie alebo subvencie* je upravený v § 17 ZoTZPO v dvoch odsekoch. Na rozdiel od predchádzajúceho trestu, súd ukladá tento druh trestu pri splnení podmienok obligatórne, a to totožne v rozmedzí na jeden rok až desať rokov. Podmienkou uloženia tohto trestu je, že právnická osoba spáchala trestný čin v súvislosti so žiadosťou o dotáciu, subvenciu, príspevok alebo iné plnenie zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu verejnoprávnej inštitúcie, rozpočtu štátneho fondu, rozpočtu vyššieho územného celku alebo rozpočtu obce, s ich poskytovaním alebo využívaním. Počas výkonu takéhoto trestu sa právnickej osobe zakazuje uchádzať sa alebo prijať vyššie uvedené plnenie od príslušných inštitúcií.

g) *Trest zákazu prijímať pomoc a podporu poskytovanú z fondov Európskej únie* je upravený v § 18 ZoTZPO v dvoch odsekoch. Tento druh trestu súd ukladá pri splnení podmienok taktiež obligatórne na jeden rok až desať rokov. Podmienkou uloženia tohto trestu je, že právnická osoba spáchala trestný čin v súvislosti so žiadosťou o pomoc a podporu poskytovanú z fondov Európskej únie podľa osobitného predpisu alebo o iné plnenie z fondov Európskej únie, s ich poskytovaním alebo využívaním. Počas výkonu takéhoto trestu sa právnickej osobe zakazuje uchádzať sa alebo prijať vyššie uvedené plnenie od príslušnej inštitúcie.

- h) *Trest zákazu účasti vo verejnom obstarávaní* je upravený v § 19 ZoTZPO v dvoch odsekoch. Tento druh trestu súd ukladá pri splnení podmienok opätovne obligatórne na jeden rok až desať rokov. Podmienkou uloženia tohto trestu je, že právnická osoba spáchala trestný čin v súvislosti s verejným obstarávaním alebo so žiadosťou o pomoc a podporu poskytovanú z fondov Európskej únie, podľa osobitného predpisu alebo o iné plnenie z fondov Európskej únie, s ich poskytovaním alebo využívaním. Počas výkonu takéhoto trestu sa právnickej osobe zakazuje zúčastniť sa vo verejnom obstarávaní.
- ch) *Trest zverejnenia odsudzujúceho rozsudku* je upravený v § 20 ZoTZPO v dvoch odsekoch. Súd ho môže uložiť právnickej osobe, ak je potrebné oboznámiť verejnosť s odsudzujúcim rozsudkom, najmä vzhľadom na okolnosti alebo závažnosť trestného činu, alebo ak to vyžaduje záujem na ochrane bezpečnosti alebo zdravia ľudí, zvierat alebo majetku. Ak súd uloží tento druh trestu právnickej osobe, odsudzujúci rozsudok alebo jeho časť sa obligatórne zverejňuje v Obchodnom vestníku. Okrem toho súd môže súčasne určiť, že trest bude vykonaný aj v prevádzkach alebo organizačných zložkách právnickej osoby. Súd zároveň určí rozsah, spôsob a lehotu zverejnenia odsudzujúceho rozsudku. Samozrejme, že predmetný trest bude vykonávaný na vlastné náklady odsúdenej právnickej osoby s uvedením jej názvu a sídla.

V prípade administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb je dôsledkom protiprávneho konania sankcia, ktorú ukladá príslušný správny orgán. Najčastejšou sankciou je pokuta, ktorej výška závisí od stupňa závažnosti správneho deliktu. V texte už bolo spomenuté, že sankčný systém a pravidlá ukladania jednotlivých sankcií za správne delikty právnických osôb, nie sú komplexne a prehľadne obsiahnuté v jednom právnom predpise.

Procesné hľadisko ku vzťahu konania o správnom delikte

Jediným ustanovením, ktoré výslovne upravuje vzťah ku konaniu o správnom delikte je § 21 ZoTZPO. Toto ustanovenie odzrkadľuje zásadu *ne bis in idem* – zákaz dvojitého postihu právnickej osoby v správnom konaní a v trestnom konaní. Prvý odsek predmetného ustanovenia vytvára prekážku veci začatej (*litispendencia*), čo predstavuje to, že ak sa začalo trestné stíhanie proti právnickej osobe, nesmie prebehnúť konanie o správnom delikte o tom istom skutku a proti tej istej právnickej osobe. Druhý odsek predmetného ustanovenia vytvára prekážku právoplatne rozhodnutej veci (*rei iudicatae*), čo predstavuje to, že ak skoršie konanie pre ten istý skutok proti tej istej právnickej osobe skončilo právoplatným rozhodnutím o správnom delikte a toto rozhodnutie nebolo zrušené, nemožno začať trestné stíhanie proti právnickej osobe, a ak už bolo začaté, nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené.

Súhrn

Pri porovnaní trestnoprávnej a administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb môžeme konštatovať, že právna úprava o trestnej zodpovednosti právnických osôb má v našom štáte novodobý charakter, pretože do nášho právneho systému sa dostala osobitným zákonom č. 91/2016 Z. z. s účinnosťou od 1. júla 2016. V ňom sú upravené základy trestnej zodpovednosti právnických osôb, druhy trestov, ich ukladanie a trestné konanie proti právnickým osobám (§ 1 ZoTZPO). Napriek tomu, že máme takýto osobitný zákon, nemôžeme hovoriť o absolútnej komplexnosti tejto právnej úpravy. Toto tvrdenie opierame tiež o § 1 ZoTZPO, ktorý odkazuje na Trestný zákon a Trestný poriadok vo veciach, ktoré nie sú obsiahnuté v ZoTZPO. Právna úprava administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb nie je takto komplexne a prehľadne spracovaná v jednom právnom predpise. Na úrovni trestného práva i správneho práva nemáme zavedenú definíciu právnickej osoby, čo považujeme za značný nedostatok.

Pri zavádzaní trestnej zodpovednosti právnických osôb bolo najťažšie vysporiadať sa so subjektívnou stránkou, nakoľko právnická osoba – ako fiktívna osoba, nemôže sama zaviniť protiprávne konanie. Zákonodarcu vyriešil tento problém pričítateľnosťou, čo znamená, že sa

jej pričíta porušenie alebo ohrozenie záujmu chráneného Trestným zákonom. V rámci administratívnoprávnej zodpovednosti sú správne delikty právnických osôb postihované bez ohľadu na zavinenie.

Dôsledkom trestnej zodpovednosti právnických osôb za taxatívne vymedzené trestné činy je uloženie trestu súdom. Ich jednotlivé druhy sú upravené v ZoTZPO. Dôsledkom administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb za správne delikty je uloženie sankcie príslušným správnym orgánom.

Procesnoprávny vzťah ku konaniu o správnom delikte je obsiahnutý v § 21 ZoTZPO.

Literatúra

VÁČOK, J.: Vыводзovanie administratívno-právnej zodpovednosti právnických osôb. In: TURAYOVÁ, Y. – TOBIÁŠOVÁ, L. – ČENTĚŠ, J. a kol.: Trestná zodpovednosť právnických osôb. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o., 2016, 212 s., ISBN 978-80-8168-329-9

Normatívne právne akty a iné právne texty

zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov

zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov

zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov

zákon č. 199/2004 Z. z. Colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zákon č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov

zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

dôvodová správa k zákonu o trestnej zodpovednosti právnických osôb, osobitná časť

Internetový zdroj

<http://referaty.atlas.sk/odborne-humanitne/pravo/34135/?print=1>

Kontaktné údaje autora:

doc. JUDr. Margita Prokeínová, PhD.

Právnická fakulta UK

Šafárikovo nám. 6, P. O. BOX 313

810 00 Bratislava

margita.prokeinova@flaw.uniba.sk

DÔKAZNÉ PROSTRIEDKY V DISCIPLINÁRNOM KONANÍ COLNÍKOV

JUDr. Mgr. Jana Šimonová, PhD., JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.

Kľúčové slová: konanie o disciplinárnom previnení – colník – dôkazný prostriedok – záznam kamerovým systémom

Resumé: Primárnym cieľom predloženého príspevku autorov je poskytnúť aktuálny prehľad dôkazných prostriedkov aplikovaných v disciplinárnom konaní colníkov. Následne autorky upriamili pozornosť na analýzu dokazovania ako takého v disciplinárnom konaní so zameraním na dôkazný prostriedok vo forme kamerového záznamu.

Úvod

Postavenie colníkov v štátnej službe je upravené zákonom č. 200/1998 Z.z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 200/1998 Z. z.). Ako aj v iných prípadoch štátnej služby, sú na colníkov kladené vo všeobecnosti zvýšené nároky nielen v procese prijímacieho konania, ale aj v povinnostiach, ktoré sa viažu k štátnej službe i dodržiavaní služobnej disciplíny. Pod služobnou disciplínou colníkov rozumieme v zmysle § 43 zákona č. 200/1998 Z. z. dôkladné plnenie služobných povinností, ktoré sú ustanovené ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi, inými všeobecne záväznými právnymi predpismi, služobnou prisahou, rozkazmi, nariadeniami, príkazmi a pokynmi nadriadených. Štátna služba³⁶⁹ spočíva v plnení úloh finančnej správy, colníkom v orgáne štátnej správy v oblasti colníctva alebo v zahraničí, organizovaní, riadení a výkone profesionálnej prípravy colníkov, ako aj právne vzťahy s tým súvisiace. Pri realizovaní štátnej služby sa aj v danom ponímaní dodržiavajú princípy nestrannosti, politickej neutrality, profesionality, stability, etiky a efektivity. Vzhľadom na skutočnosť, že služobný pomer sa zakladá k štátu, jej výkon³⁷⁰ má priamu súvislosť s ním a obsahuje súbor oprávnení a povinností plynúcich zo služobného pomeru, ako aj činnosti realizované na základe pokynov a rozkazov nadriadeného. Fyzická osoba, realizujúca túto činnosť, označovaná ako colník, je definovaná v § 2 ods. 1 zákona č. 200/1998 Z. z.³⁷¹ Z dôvodu kladenia prísnejších povinností a podmienok na colníkov, je osobitné upravený aj režim ich disciplinárneho konania.

Základné práva a povinnosti colníka sú podrobne upravené v § 44 zákona č. 200/1998 Z. z. a jednoznačne priamo nadväzujú na dodržiavanie služobnej disciplíny. Nadriadený má okrem elementárnych povinností súvisiacich s organizovaním, kontrolou, riadením či hodnotením výkonu štátnej služby colníkov aj z pohľadu predmetného príspevku osobitnú disciplinárnu právomoc, ktorá spočíva v možnosti udeľovať podriadeným colníkom disciplinárne odmeny alebo ukladať im disciplinárne opatrenia. Predmetný príspevok zameriame na dôkazné prostriedky použiteľné v disciplinárnom konaní colníkov vo veci disciplinárneho previnenia, tzn. zavineného porušenia povinností colníka, za predpokladu, že nepôjde o priestupok alebo trestný čin alebo konanie colníka, ktoré má znaky priestupku.

³⁶⁹ § 6 a nasl. zákona č. 200/1998 Z.z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov vymedzuje a definuje druhy štátnej služby, a to prípravnú štátnu službu, stálu štátnu službu a dočasnú štátnu službu.

³⁷⁰ Pozri bližšie § 2a zákona č. 200/1998 Z.z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

³⁷¹ Colníkom sa na účely tohto zákona rozumie fyzická osoba, ktorá je v služobnom pomere podľa zákona č. 200/1998 Z.z. a vykonáva štátnu službu na Finančnom riaditeľstve Slovenskej republiky, Kriminálnom úrade finančnej správy alebo colných úradoch (tzn. orgánoch štátnej správy v oblasti colníctva).

Dokazovanie a dôkazy v disciplinárnom konaní colníkov

Konanie o disciplinárnych deliktach a zároveň zodpovednosti za disciplinárne delikty je upravené, ako vyššie uvádzame zákonom, č. 200/1998 Z. z. Na konanie vo veciach služobného pomeru colníkov sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní s výnimkou výkonu rozhodnutia. Keďže sa dané konanie týka rozhodovania o právach a povinnostiach osôb súvisiace s ich podriadenosťou orgánu, ktorý vo veci rozhoduje, postup je priamo upravený v uvedenom právnom predpise. Problematika dokazovania a dôkazných prostriedkov využitelných v disciplinárnom konaní colníkov je upravená v § 227 zákona č. 200/1998 Z. z.

Nadriadený je povinný pred uložením disciplinárneho opatrenia náležite a objektívne zistiť skutočný stav veci. Colníkovi musí byť umožnené sa k danej veci vyjadriť, navrhnovať dôkazy a obhajovať sa. Nadriadený prihliada aj na povahu protiprávneho konania, okolností, za ktorých došlo k spáchaniu skutku, vzniknuté následky, mieru zavinenia a doterajšiu činnosť colníka pri plnení si služobných povinností. Ak by vyšli najavo nové skutočnosti odôvodňujúce potrebu skončenia služobného pomeru, ktoré neboli zrejme počas disciplinárneho konania, je možné aj napriek už uloženému disciplinárnemu opatreniu ukončiť služobný pomer colníka.

Dôkazné prostriedky predstavujú jeden z podkladov pre rozhodnutie príslušného nadriadeného v disciplinárnom konaní. Za dôkaz môžu slúžiť všetky prostriedky, s ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci a zároveň sú v súlade s právnymi predpismi. Vo svojej podstate dôkazy niečo potvrdzujú (tzn. pozitívne dôkazy) alebo niečo vyvracajú (negatívne dôkazy). Zákon č. 200/1998 Z. z. neobsahuje taxatívny výpočet dôkazných prostriedkov, ktoré možno v disciplinárnom konaní použiť, ale len určuje všeobecné podmienky, ktoré musí spĺňať akýkoľvek dôkazný prostriedok. V podstate ide o podmienku vecnú, ktorá sa vyžaduje určitý stupeň individualizácie na konkrétny prípad a druhá podmienka sa viaže k dôkaznej opodstatnenosti a váhy dôkazného prostriedku. Generálna podmienka striktnie stanovuje povinnosť splniť súlad s právnymi predpismi, tzn. dôkazný prostriedok musí byť získaný v súlade s procesnoprávnymi i hmotnoprávnymi predpismi. Tzn. nemožno použiť sugestívne a kapciózne otázky, vylákať výpoveď svedka ľst'ou, prípadne klamlivým zavádzaním.

Samotné dokazovanie sa skladá z troch chronologických štádií, a to obstaranie dôkazu (jeho získanie), vykonanie dôkazu (samotný úkon, ktorým sa príslušný orgán s dôkazom oboznamuje) a vyhodnotenie dôkazu (ako okamžitý úkon – vyhodnotenie konkrétneho dôkazu okamžite po jeho vykonaní a komplexné hodnotenie dôkazov ako hodnotenie vykonaných dôkazov v ich vzájomných väzbách a súvislostiach)³⁷². Oprávnením obstarávať dôkazy disponuje účastník konania, s návrhom podporiť svoje vlastné tvrdenia. Predmetný inštitút zabezpečuje uplatňovanie zásady súčinnosti účastníka konania s oprávneným orgánom a s tým súvisiacu zásadu efektívnosti, rýchlosti a hospodárnosti konania. Účastník konania je oprávnený podkladať svoje tvrdenia navrhovanými dôkazmi, a teda v danom prípade ide o jeho právo. Samozrejme nie je možné očakávať, že účastník konania obstará uvedené dôkazy. Zo zákonnej dikcie jednoznačne vyplýva, že postačí len takéto dôkazy navrhnúť, pričom nie je uvedené či je povinnosťou účastníka zrealizovať to písomne, alebo postačí iná forma. Obstarávanie a vykonávanie dôkazov je zverené do kompetencie nadriadenému orgánu. Keďže zákon č. 200/1998 Z. z. nestanovuje proces vykonania dôkazov, vykonáva sa podľa štandardných procesných zvyklostí v rámci príslušného právneho poriadku.

Vo fáze hodnotenia dôkazov nadriadený hodnotí dôkazy, ktoré uskutočnil každý jednotlivc a všetky vo vzájomnej súvislosti podľa vlastnej úvahy vo vzájomných súvislostiach. Oprávnený orgán hodnotí jednotlivé dôkazy podľa ich úplnosti, zákonnosti, pravdivosti a dôležitosti pre konkrétny prípad. Nadriadený hodnotí každý dôkaz jednotlivc, a to hneď pri vykonaní dôkazu (tzn. priebežne) a zároveň posudzuje či bol získaný v súlade so zásadnou zákonnosťou. Následne v rámci záverečnej etapy pred vydaním rozhodnutia hodnotí všetky dôkazy spoločne, vo vzá-

³⁷² Bližšie Hašanová, J.: Správne právo. Všeobecná a osobitná časť. Bratislava : VEDA, 2011, s. 90 a nasl.

jomných súvislostiach, čím by mal eliminovať diametrálne odlišnosti vzniknuté medzi dôkazmi. Hodnotenie dôkazu je označované ako vnútorný proces oprávneného orgánu, pričom subjekt hodnotí podľa vlastného svedomia a najlepšieho vedomia. Z praktického hľadiska aj v danom prípade platí, že sa nedokazujú všeobecne známe skutočnosti (tzv. notoriety), ako aj skutočnosti známe z úradnej činnosti orgánu. Skutočnosti všeobecne známe sú podľa právnej teórie tie, ktoré musia byť štatisticky známe významnému počtu osôb na určitom území a súčasne musia byť známe orgánu, ktorý, konkrétnu vec prejednávaja a rozhoduje. Predmetom dokazovania sa stávajú vždy vtedy, ak účastník tieto skutočnosti nepozná alebo sa k nim vyjadrí spôsobom, ktorý tento charakter skutočnosti oslabí.³⁷³

V ustanovení § 227 ods.2 je demonštratívny výpočet dôkazov, pričom patria medzi ne najmä výpovede, vyjadrenia osôb vrátane účastníkov konania, odborné posudky, znalecké posudky, správy, vyjadrenia a potvrdenia orgánov a organizácií, listiny, veci a obhliadka. Je nutné zdôrazniť, že nejde o vyčerpávajúci výklad dôkazných prostriedkov, ktoré možno využiť v disciplinárnom konaní. V podstate ide len o výpočet takých, ktoré sú najčastejšie používané v aplikačnej praxi. V prípade, ak by mal záujem nadriadený využiť iný druh dôkazného prostriedku ako taký, ktorý zákon explicitne pomenúva, avšak nedisponuje záväznými procesnými pravidlami jeho vykonania, vykoná ich v súlade s ústavnoprávnymi zásadami, ako aj princípy plynúcimi z európskeho a medzinárodného práva tak, aby nebolo zasiahnuté do práv a právom chránených záujmov tretích osôb a zároveň bude uvedený dôkaz získaný hospodárne a účelne vo vzťahu aj k disciplinárnemu konaniu. Pripúšťa sa aj analogia legis, tzn. nadriadený by mal postupovať pri konkrétnom vykonaní dôkazného prostriedku v súvislosti s príslušnými všeobecne záväznými právnymi predpismi upravujúcimi takýto dôkazný prostriedok v rámci iného právneho odvetvia.

Ako vyššie uvádzame dôkazmi sú najmä³⁷⁴:

- **Výpovede (sem zaradujeme tzv. výsluch svedka alebo iného účastníka konania)** – Svedkom je každá fyzická osoba, ktorá vnímała svojimi zmyslami skutočnosti dôležité pre konkrétne disciplinárne konanie a je schopná interpretovať uvedené fakty. Svedok je osoba nezastupiteľná. Svedok má povinnosť vypovedať pravdivo a nič nezamlčovať s výnimkou prípadov ak by svojou výpoveďou sprístupnil utajovanú skutočnosť, bankové, daňové alebo obchodné tajomstvo, od ktorej nebol oslobodený, alebo porušil by zákonom výslovne uloženú alebo uznanú povinnosť mlčanlivosti s výnimkou, že ho príslušný orgán alebo ten, v záujme koho túto povinnosť má, povinnosti zbavil., alebo ak by svojou výpoveďou spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo osobe blízkej.
- **Odborné a znalecké posudky** – Na rozdiel od svedka, znalec nevypovedá o skutočnostiach, ktoré vnímal vlastnými zmyslami, ale poskytuje informácie o odborných skutočnostiach, pričom často ani nie je nevyhnutné, aby bol znalec prítomný na mieste samom (okrem prípadov, keď si to vyžaduje povaha veci). V pozícii znalca môže byť fyzická osoba aj právnická osoba (kým svedkom môže byť len fyzická osoba). Ak je potrebné odborné posúdenie skutočností dôležitých pre rozhodnutie, oprávnený orgán ustanoví znalca. Zoznam znalcov je vedený v elektronickej podobe na Ministerstve spravodlivosti Slovenskej republiky. Ak v zozname znalcov pre daný odbor absentuje znalec, oprávnený orgán má možnosť ustanoviť znalca *ad hoc* pre konkrétny prípad. V danom prípade však znalec má povinnosť zložiť sľub znalca. Ak by sme chceli vymedziť odborné posúdenie, môžeme si pomôcť právnou úpravou § 206 zákona č. 160/2015 Z.z. Civilným sporovým poriadkom v znení neskorších predpisov, kde je upravené odborné vyjadrenie od odborne spôsobilej osoby, ktoré môžeme približne zahrnúť pod pojem odborné posudky.
- **Listiny** – je to taká písomnosť, ktorá je nositeľom určitej informácie relevantnej pre predmet konania a posúdenie veci, tzn. potvrdzuje alebo vyvracia určité skutočnosti dôležité pre kona-

³⁷³ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 5 Obo /6/2008.

³⁷⁴ Blížšie Potasch, P. – Hašanová, J.: *Zákon o správnom konaní (Správny poriadok). Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 164 a nasl.

nie. Osoba, ktorá je držiteľom listiny je povinná ju predložiť, ak sa domáha, aby bola listina použitá ako dôkaz.³⁷⁵ Túto povinnosť má aj na základe výzvy oprávneným orgánom. Odoprieť predložiť listinu môže osoba z dôvodov, pre ktoré nesmie byť vypočutý alebo je oprávnený odoprieť výpoveď svedok. Právna teória rozdeľuje listiny do dvoch kategórií a to verejné a súkromné.³⁷⁶ Verejné listiny disponujú inštitútom prezumpcie správnosti a pravdivosti, tzn. ak ich vydal na to splnomocnený orgán v súlade so zákonom, v rozsahu svojej právomoci a obsahuje všetky predpísané náležitosti, platí domnienka, že jej obsah je pravdivý a preto nie je potrebné ju dokazovať. Dôkaz o opaku je však prípustný. Status verejnej listiny môže získať aj v podstate súkromná listina, napr. ak je osvedčená notárom.

- *Obhliadka* – Ak je potrebné získať alebo objasniť priamym pozorovaním skutočnosti relevantné pre rozhodnutie v disciplinárnom konaní, oprávnený orgán môže použiť aj obhliadku. Vykonáva sa predložením predmetu obhliadky alebo strpením obhliadky na mieste samom. Ak ide o menšie hnutelné veci, spravidla sa prekladajú priamo oprávnenému orgánu, pričom viac rozmerové hnutelné veci z hľadiska zásady hospodárnosti sa obhliadajú priamo na mieste, kde sa nachádzajú. V prípade nehnuteľností je logicky prípustná obhliadka v exteriéri, tzn. kde sa konkrétna nehnuteľnosť nachádza. Obhliadku nemožno vykonať alebo sa môže jej vykonanie odoprieť z dôvodov, pre ktoré nesmie byť vypočutý alebo je oprávnený odoprieť výpoveď svedok.

Kamerový záznam – ide o možný dôkazný prostriedok využiteľný v disciplinárnom konaní?

Pri použití vyhotoveného záznamu kamerovým systémom v disciplinárnom konaní colníkov je zrejماً rôznorodosť odborných názorov na skúmaný problém. Vychádzajúc zo zákona č. 200/1998 Z. z. konkrétne § 227 a § 222 je možné de facto použiť kamerový záznam, a to najmä len pre demonštratívny výpočet dôkazov použiteľných v disciplinárnom konaní, ktorý nie je vyčerpávajúci. Avšak § 227 ods. 1 zákona č. 200/1998 Z.z. konštatuje, že dôkaz musí byť v súlade s právnymi predpismi, a práve tu narážame na aplikačný problém. Zákon č. 122/2013 Z.z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v § 15 ods. 7 uvádza, že priestor prístupný verejnosti možno monitorovať len na účely ochrany verejného poriadku³⁷⁷ a bezpečnosti³⁷⁸, odhaľovania kriminality, narušenia bezpečnosti štátu, ochrany majetku alebo zdravia, a to len vtedy, ak je priestor zreteľne označený ako monitorovaný. Monitorovaný priestor je prevádzkovateľ povinný zreteľne označiť bez ohľadu na to, či sa snímaný obraz alebo zvuk zaznamenáva na nosič informácií. Označenie monitorovaného priestoru sa nevyžaduje, ak tak ustanovuje osobitný zákon. Pri monitorovaní priestoru prístupného verejnosti ide o priestor, v ktorom sa pohybuje bližšie neurčený okruh fyzických osôb a uskutočňuje sa v ňom bližšie neurčený okruh spoločenských vzťahov. Tzn. ide o priestor, do ktorého je možnosť voľného vstupu a možnosť zdržiavať sa v ňom bez časového obmedzenia alebo vo vymedzenom čase a zároveň je umožnený v ňom voľný pohyb osôb bez obmedzení. Z toho dôvodu je limitovaná možnosť využitia záznamu zákonom. Vyhotovený záznam možno využiť len na účely trestného konania alebo konania o priestupkoch, ak osobitný zákon neustanovuje inak. V danom prípade dochádza k legislatívnemu sporu, keďže v právnom predpise

³⁷⁵ Rozsudok Vrchného súdu v Prahe, 6 A 81/92-30.

³⁷⁶ Pozri Hašanová, J. – Dudor, L.: Základy správneho práva. Bratislava: Aleš Čeněk, 2014, s. 66.

³⁷⁷ Verejný poriadok predstavuje systém spoločenských vzťahov, ktoré vznikajú, menia sa a zanikajú pri správaní sa ľudí spravidla na verejne prístupnom mieste, ktorý je upravený normami, z hľadiska miesta, času a verejnej mienky je nutnou podmienkou činnosti štátnych a samosprávnych orgánov, organizácií a iných inštitúcií, ako i pre prácu a odpočinok ľudí. Správanie sa jednotlivcov alebo skupín má byť pritom v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky.

³⁷⁸ Bezpečnosť predstavuje súhrn spoločenských vzťahov, ktoré sú upravené právom, chránia ústavné zriadenie SR, právo a právom chránené záujmy fyzických osôb a právnických osôb, ochraňujú záujmy spoločnosti. Bezpečnosť možno chápať aj ako tzv. prípustnú a akceptovanú mieru nebezpečenstva, pričom častokrát sa okrem právnej regulácie používa pri stanovení jej hraníc sociálne normy a všeobecné presvedčenie osôb.

sa nikde nestretávame s osobitnou právnou úpravou v prípade použitia kamerového záznamu. Akékoľvek iné využitie (napr. zverejnenie, poskytnutie a pod.) je v rozpore so zákonom, pokiaľ by prevádzkovateľ nedisponoval súhlasom dotknutej osoby, alebo ako je vyššie uvedené, by mu to neumožňoval iný osobitný zákon.

Podľa § 48 ods. 2 zákona č. 200/1998 Z. z. sa v disciplinárnom konaní prejednáva aj konanie colníka, ktoré má znaky priestupku. Ustanovenia zákona č. 200/1998 Z. z. o disciplinárnom konaní v niektorých prípadoch odkazujú na zákon o priestupkoch – viď § 51 ods. 4 citovaného zákona. Niektoré ustanovenia zákona č. 200/1998 Z. z., ktoré upravujú disciplinárne konanie sú totožné, resp. obdobné ako ustanovenia zákona o priestupkoch, ktoré upravujú obdobnú problematiku³⁷⁹. Aj keď to nie je v zákone č. 200/1998 Z. z. jednoznačne uvedené, je zrejme že v prípade ak sa v disciplinárnom konaní prejednáva priestupok colníka, musia sa na daný prípad aplikovať aj ustanovenia všeobecnej časti zákona o priestupkoch – viď § 2 až § 9 tohto zákona. Bez dôslednej aplikácia týchto ustanovení (z ktorých do značnej miery vychádza aj definícia skutkovej podstaty priestupku) nie je možné dospieť k záveru, či je konkrétne konanie colníka priestupkom. Na konanie vo veciach služobného pomeru, teda aj na konanie o ukladaní disciplinárneho opatrenia sa nevzťahuje správny poriadok (s výnimkou výkonu rozhodnutia³⁸⁰). V konaní o priestupkoch sa postupuje aj podľa správneho poriadku – viď § 51 zákona o priestupkoch. Z hore uvedeného je zrejme, že konanie o ukladaní disciplinárneho opatrenia colníkovi v prípade ak sa v disciplinárnom konaní prejednáva priestupok a konanie o priestupkoch podľa zákona o priestupkoch majú určité zhodné črty, v niektorých prípadoch sa riadia aj totožnou alebo podobnou právnou úpravou. Táto skutočnosť však podľa nášho názoru nič nemení na závere, že disciplinárne konanie aj v prípade ak sa v ňom prejednáva priestupok colníka je osobitným druhom konania vo veciach služobného pomeru podľa zákona č. 200/1998 Z. z. Nie je to ani trestné konanie, ani konanie o priestupkoch. Taktiež neexistuje osobitný zákon, ktorý by jednoznačne stanovil, že je možné použiť vyhotovený kamerový záznam na účely disciplinárneho konania, tak ako je to napr. v ustanovení § 93a ods. 7 zákona č. 483/2001 Z. z. Práve z uvedenej argumentácie je nám zrejme, prečo v aplikačnej praxi zaujímajú niektorí nadriadený stanovisko, že záznam z kamerového systému nie je možné použiť v rámci konania o disciplinárnom previnení.

Napriek tomu extenzívnym výkladom by sme mohli dospieť k záveru, že je možné použiť kamerový záznam aj na účely disciplinárneho konania colníkov, ktoré má niektoré znaky priestupku a v tomto konaní je možné prejednať aj priestupok colníka. V prípade ak sa nejedná o disciplinárne konanie so znakmi priestupku, ale ide o iné zavinené porušenie povinnosti colníka, ktoré môže vyústiť do prepustenia zo služobného pomeru, je otázne či možno použiť aj v danom prípade daný extenzívny výklad. Prepustenie zo služobného pomeru je v podstate personálne opatrenie, nie je výlučne chápané ako sankčné opatrenie, aj keď osoba je represívne postihnutá istým druhom sankcie. Podľa ustanovenia § 13 ods. 4 zákona č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov spracúvanie osobných údajov o porušení ustanovení zakladajúcich trestnoprávnu alebo administratívnu zodpovednosť môže vykonávať len ten, komu to umožňuje osobitný zákon, ktoré sú uvedené len demonštratívne. Oprávnenému orgánu v disciplinárnom konaní táto kompetencia z osobitného zákona vyplýva. V prípade, ak kamerový záznam poskytne vlastník priestoru, ako aj zariadenia a ten indikuje porušenie služobnej disciplíny colníkom pri výkone štátnej služby, bez ohľadu na to, či hovoríme o trestnoprávnej či disciplinárnej rovine v zákonom stanovenej lehote (do 15 tich dní), máme zato, že ide o zákonne získaný a použiteľný dôkaz aj v trestnom konaní, konaní o priestupkoch, ale aj v disciplinárnom konaní, napriek tomu, že to nie je explicitne uvedené v zákone o ochrane osobných údajov. V plnej kompetencii nadriadeného je ex offio bezodkladne začať realizovať disciplinárne konanie s použitím kľúčového dôkazu, ktorým môže v niektorých osobitných prípadoch byť práve záznam z kamerového systému. Následne vychádzajúc opäť

³⁷⁹ Viď § 54 ods. 1, 2, 3 zákona č. 200/1998 Z. z.

³⁸⁰ § 236a zákona č. 200/1998 Z. z.

z ustanovenia § 227 zákona č. 200/1998 Z. z. za dôkaz môžu slúžiť všetky prostriedky k relevantnému predmetu konania, tzn. všetkými rozumieme aj neuvedené a teda aj kamerový záznam z legálne monitorovaného priestoru.

Záver

Dokazovanie a dôkazy použiteľné v disciplinárnom konaní colníkov majú určité špecifiká, napriek tomu, že platia všeobecné zákonitosti typické najmä pre vykonanie jednotlivých druhov dôkazných prostriedkov. Osobitne sme sa zamerali na využívanie kamerového systému, ktoré si vyžaduje zodpovednosť a je potrebné brať do úvahy aj iné aspekty v každom individuálnom prípade s prihliadnutím na oprávnené dôvody jeho použitia, potrebu bezpečnosti a zachovania práva na ochranu súkromia a osobných údajov. Podľa nášho názoru, pri aplikácii záznamu z kamerového systému dochádza k značnej nejednotnosti právneho názoru a bolo by pro futuro vhodné novelizovať právnu úpravu zákon č. 200/1998 Z. z. alebo zákona č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov. Zmena by mala byť namierená na presné vymedzenie a špecifikáciu aj takéhoto dôkazu použiteľného pre disciplinárne konanie, aby nedochádzalo v rozdielnym právnom pohľade na skúmaný problém.

Literatúra

HAŠANOVÁ, J.: Správne právo. Všeobecná a osobitná časť. Bratislava : VEDA, 2011, 436 s., ISBN 978-80-224-1176-9

HAŠANOVÁ, J. – DUDOR, L.: Základy správneho práva. Bratislava: Aleš Čeněk, 2014, 448 s., ISBN 9788073805159

POTASCH P. – HAŠANOVÁ, J.: Zákon o správnom konaní (Správny poriadok). Komentár. Praha : C. H. Beck, 2012, 362 s., ISBN 978-80-7400-422-3

rozsudok Vrchného súdu v Prahe, 6 A 81/92-30

rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 5 Obo /6/2008

zákon č. 200/1998 Z. z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov

zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Kontaktné údaje autorov:

JUDr. Mgr. Jana Šimonová, PhD.

Katedra správneho práva

Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Sklabinská 1

83517 Bratislava

janka.simonova@gmail.com

JUD. Mgr. Janka Hašanová, PhD.

Katedra správneho práva

Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Sklabinská 1

83517 Bratislava

janka.hasanova@minv.sk

VYBRANÉ PRINCÍPY SPRÁVNEHO TRESTANIA A DISCIPLINÁRNE PRIESTUPKY ŠTUDENTOV VYSOKÝCH ŠKÔL

Mgr. Ján Škrobák, PhD.

Kľúčové slová: disciplinárny priestupok, správny disciplinárny delikt, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, zákaz dvojitého postihu

Resumé: Príspevok sa zaoberá vybranými problémami uplatňovania princípov správneho trestania vo vzťahu k disciplinárnym priestupkom študentov vysokých škôl, ktoré sa vyznačujú veľmi kusou zákonnou úpravou a fragmentárnosťou normatívnej úpravy vo vnútorných predpisoch vysokých škôl a ich fakúlt. Príspevok sa zameriava na uplatňovanie zásad správneho trestania nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege a ne bis in idem vo vzťahu k disciplinárnym priestupkom, a to aj na podklade komparatívnej analýzy šiestich vybraných disciplinárných poriadkov. V závere sa autor navrhuje podľa neho najvhodnejší prístup k formulovaniu skutkových podstatí disciplinárných priestupkov v zákone a v disciplinárných poriadkoch a k úprave kritérií ukladania disciplinárných opatrení.

Úvod³⁸¹

Študentov vysokých škôl, ktorí sú z titulu svojho statusu členmi academickej obce vysokej školy, možno považovať za členov korporatívnej štruktúry vysokej školy.³⁸² V prípade člensky organizovaných subjektov je obvyklé (aj keď nie vždy je to tak), že medzi subjektom a jeho členmi v prípade porušenia povinností člena vznikajú osobitné vzťahy administratívnoprávnej zodpovednosti – disciplinárna zodpovednosť.³⁸³ Ide o zodpovednosť za kategóriu správnych deliktov, ktoré označujeme ako správne disciplinárne delikty.³⁸⁴ Vyznačujú sa predovšetkým osobitným objektom a špeciálnym subjektom.

Spomedzi nich osobitné miesto možno prisúdiť disciplinárnym priestupkom študentov vysokých škôl. S. Košičiarová ich zaraďuje do osobitnej skupiny správnych disciplinárných deliktov, ktoré „nemajú ani charakter tzv. úradníckych správnych disciplinárných deliktov, ani charakter tzv. stavovských disciplinárných deliktov“³⁸⁵.

V základnej rovine disciplinárnu zodpovednosť študentov vysokých škôl upravuje zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon o vysokých školách“³⁸⁶) v § 72.

Osobitosťou tohto druhu administratívnoprávnej zodpovednosti je potom značná fragmentárnosť normatívnej úpravy vo vnútorných predpisoch vysokých škôl a ich fakúlt. Ide o črtu vyplývajúcu z povahy disciplinárnej zodpovednosti v prípade členov verejnoprávnych korporácií neteritoriálneho charakteru.

³⁸¹ Príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0136/15 „Právna úprava správneho trestania“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

³⁸² Ku korporatívnemu prvku vysokých škôl pozri štúdiu Beran, K.: Právni povaha univerzity. In Právnik, roč. 144 (2005), č. 3, s. 260 – 285.

³⁸³ Pozri napr. Cepek, B.: Správne disciplinárne delikty. In: Vrabko, M, a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 306 a nasl.

³⁸⁴ Tamtiež, s. 306 a nasl.

³⁸⁵ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 370.

³⁸⁶ Tam, kde sa v tomto príspevku uvádza iba označenie ustanovenia bez označenia zákona, ide o ustanovenie zákona o vysokých školách.

V tomto príspevku sa zaoberám uplatňovaním vybraných zásad správneho trestania na disciplinárne sankcionovanie študentov vysokých škôl za disciplinárne priestupky. Ide nepochybne o rozsiahly „balík“ problémov a tém, a analýzu by si zasluhovali desiatky disciplinárnych poriadkov slovenských vysokých škôl a ich fakúlt. V príspevku sa však sústredím na uplatňovanie troch princípov správneho trestania (*nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, zákaz dvojitého postihu) a ich uplatňovanie analyzujem v kontexte komparácie šiestich disciplinárnych poriadkov – troch verejných vysokých škôl a troch fakúlt verejných vysokých škôl. Jeden z analyzovaných disciplinárnych poriadkov je vybratý účelovo ako disciplinárny poriadok verejnej vysokej školy, ktorá nemá vlastnú právnickú fakultu. Ostatné posudzované disciplinárne poriadky sú disciplinárnymi poriadkami buďto právnických fakúlt, resp., Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, alebo univerzít, v rámci ktorých právnické fakulty pôsobia, no nepodarilo sa mi ich disciplinárne poriadky na internete vyhľadať a preto predpokladám, že uplatňujú disciplinárne poriadky svojej verejnej vysokej školy.

Zásada *nullum crimen sine lege* a disciplinárne priestupky

Disciplinárny priestupok je v zákone vymedzený ako *zavinené porušenie právnych predpisov alebo vnútorných predpisov vysokej školy alebo jej súčasti, alebo verejného poriadku*.³⁸⁷

Zákon už ďalej bližšie³⁸⁸ konštrukciu skutkovej podstaty tohto druhu ustanovenia deliktov neupravuje. Ako problematické, v rovine samotného znenia predmetného ustanovenia, vnímam vymedzenie objektu, a absenciu výslovnej úpravy materiálneho znaku alebo aspoň materiálneho korektívu. Pri gramatickom výklade § 72 ods. 1 by bolo možné mať za to, že akékoľvek porušenie právneho predpisu alebo verejného poriadku zo strany študenta vysokej školy je disciplinárnym priestupkom. Pritom disciplinárne postihovanie študenta za akékoľvek porušenie všeobecne záväzného právneho predpisu alebo verejného poriadku je zjavne neúčelné. Korektívom by tu malo byť zrejme najmä prihliadnutie na materiálny znak, popri tom sankcionovanie „všetkého“ (z hľadiska konania ako znaku objektívnej stránky) umožňuje limitovať prihliadnutie na objekt tohto správneho deliktu. Žiaľ, oba (materiálny znak i objekt) sú legislatívne nevyjadrené.

Objekt disciplinárnych priestupkov nie je v zákone vymedzený a možno ho vyvodiť len na základe logického a teleologického doktrínálneho výkladu³⁸⁹. Možno mať za to, že disciplinárne priestupky môžu mať dvojaký objekt – tým prvým je riadne plnenie povinností študentov vysokých škôl vyplývajúcich zo všeobecne záväzných právnych predpisov a z vnútorných predpisov, pričom ide o povinnosti týkajúce sa priamo štúdia a statusu študenta. Druhým možným objektom je ochrana dobrej povesti, stavovskej cti a stavovských vzťahov v rámci akademickej obce. Tento objekt môže byť porušený alebo ohrozený aj konaním, ktoré sa štúdia alebo statusu študenta a z nich vyplývajúcich povinností priamo netýka, avšak má negatívny vplyv na dobrú povesť akademickej obce, akademickú česť a na kolegiálne stavovské vzťahy v akademickej obci. Tomu môže v rámci vymedzenia objektívnej stránky zodpovedať aj také konanie, ktorým sa porušujú povinnosti ustanovené vo všeobecne záväzných právnych predpisoch nemajúcich žiadnu väzbu na štúdium na VŠ a status ich študentov. Mám však za to, že by nemalo ísť o akékoľvek protiprávne konanie, ale malo by ísť o konanie s vyšším než nepatrným stupňom spoločenskej nebezpečnosti. Pre posúdenie stupňa spoločenskej nebezpečnosti na tento účel by sa nemalo vychádzať výlučne z formálneho zaradenia medzi tú či onú kategóriu verejnoprávných deliktov

³⁸⁷ Zákon o vysokých školách okrem všeobecnej skutkovej podstaty ustanovuje aj jednu osobitnú skutkovú podstatu disciplinárneho priestupku, a to v § 94 ods. 6, ktorý znie: Ak študent využil služby systému sociálnej podpory na iný účel, než na aký sú určené, alebo ak ich využil napriek tomu, že na ne nemá nárok, alebo ak iným spôsobom túto podporu zneužil, dopúšťa sa disciplinárneho priestupku (§ 72).

³⁸⁸ S výnimkou úpravy špeciálneho subjektu, ktorým je študent vysokej školy.

³⁸⁹ Z už citovaného diela S. Košičiarová možno implicitne vyvodiť, že autorka za objekt „osobitnej skupiny správnych disciplinárnych deliktov“, medzi ktoré zaraďuje práve aj disciplinárne priestupky, považuje „dodržiavanie pravidiel, ktoré tvoria vnútorný poriadok takejto inštitúcie“. Pozri Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 371.

(teda napr. že určité konanie je sankcionované ako trestný čin), keďže aj závažnejšie, resp., ako väčšie difamujúco vnímané, priestupky, môžu byť spôsobilé mať negatívne dôsledky vo vzťahu k vyššie vymedzenému „druhému“ objektu. Spravidla stavovská časť akademickej obce nebude výraznejšie narušená alebo ohrozená tým, že študent vysokej školy pri jazde osobným motorovým vozidlom prekročil najvyššiu povolenú rýchlosť, alebo ak napríklad pri oslave narušil v mieste svojho bydliska nočný pokoj, na druhej strane ak sa dopustí urážky na cti napríklad voči inému členovi akademickej obce, takéto konanie napriek skutočnosti, že ide „len“ o priestupok, môže uvedený objekt narušiť.

Pochopiteľne, spravidla disciplinárne poriadky vysokých škôl, resp., fakúlt, bližšie upravujú skutkové podstaty disciplinárnych priestupkov. Spravidla ide o kombináciu všeobecnej skutkovej podstaty formulačne zodpovedajúcej dikcii § 72 ods. 1 a príkladného výpočtu osobitných skutkových podstatí.

Možno uviesť niekoľko príkladov zvolených legislatívnych prístupov:

1. *Disciplinárny poriadok Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty*: Všeobecná skutková podstata (v podstate kopírujúca zákon) je kombinovaná s príkladným výpočtom osobitných skutkových podstatí. Ide o pomerne extenzívny výpočet (písmená a) – r)) vrátane ďalšieho členenia jedného ustanovenia na body. Osobitosťou v kontexte komparovaných disciplinárnych poriadkov je úprava foriem zavinenia.

Filozofiu úpravy jednotlivých skutkových podstatí a ich vzájomného vzťahu považujem za skôr problematickú. Disciplinárny poriadok na jednej strane upravuje všeobecnú skutkovú podstatu, aby následne v ustanovení čl. 3 ods. 5 písm. a) ako prvú z osobitných skutkových podstatí uvádzal „porušenie povinností vyplývajúcich z rozhodnutí orgánov akademickej samosprávy fakulty alebo univerzity, zo všeobecne záväzných právnych predpisov, vnútorných predpisov fakulty a univerzity“, ktorej prvá časť je síce pomerne obvyklou osobitnou skutkovou podstatou disciplinárneho priestupku, ale druhá časť (časť ustanovenia za prvou čiarkou) v podstate zbytočne sčasti duplikuje všeobecnú skutkovú podstatu. Navyše v ustanovení čl. 3 ods. 5 písm. r) nachádzame ďalšiu osobitnú skutkovú podstatu formulovanú takto: „iné závažné porušenie vnútorných predpisov fakulty alebo univerzity“. Aj táto skutková podstata sčasti duplikuje nielen všeobecnú skutkovú podstatu, ale aj čl. 3 ods. 5 písm. a), s tým rozdielom, že vyžaduje vyšší stupeň spoločenskej nebezpečnosti. Chápanie ustanovenia čl. 3 ods. 5 písm. r) ako kvalifikovanej skutkovej podstaty by samozrejme bolo možné, ak by s ňou Disciplinárny poriadok spájal osobitný druh disciplinárneho opatrenia, čo však nie je naplnené. Jasný zámer nevidím ani za tým, prečo sa znak „závažnosti“ v tomto ustanovení vzťahuje iba na porušenie vnútorných predpisov a nie na porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov, kde by sa práve logicky dal očakávať.

Možno teda povedať, že veľmi všeobecne formulovaná objektívna stránka „porušenie vnútorných predpisov fakulty a univerzity“ je súčasťou až troch ustanovení disciplinárneho poriadku PraF UK bez celkom vyjasneného vzájomného vzťahu, čo – aj keď sa to na prvý pohľad azda nezdá – môže spôsobovať aplikačné problémy: Ak by napríklad zo strany študenta došlo k porušeniu vnútorných predpisov fakulty, ktoré by sa dalo kvalifikovať ako „menej závažné“, takéto konanie by sa dalo kvalifikovať ako disciplinárny priestupok podľa všeobecnej skutkovej podstaty i čl. 3 ods. 5 písm. a), nie však podľa čl. 3 ods. 5 písm. r). Študentovi by sa teda mohlo klásť za vinu naplnenie skutkovej podstaty disciplinárneho priestupku podľa písm. a), no obvinený by sa v takomto prípade mohol brániť, že jeho konanie nenaplnia požiadavku dostatočnej závažnosti následku a s odvolaním sa na konštrukciu objektívnej stránky skutkovej podstaty podľa písm. r). Napokon, z hľadiska prvku konania ako znaku objektívnej stránky rovnaké skutkové podstaty, ktoré sa líšia len intenzitou následku, bez toho, aby sa však tento rozdiel dal interpretovať ako kvalifikačný znak, nesvedčia o ujasnenej koncepcii toho, čo vlastne má byť postihované, na strane normotvorcu.

Navyše, výpočet čl. 3 ods. 5 je príkladný. Môžeme si položiť otázku, že ak v čl. 3 ods. 5 písm. r) máme ako osobitnú skutkovú podstatu „iné závažné porušenie vnútorných predpisov fakulty alebo univerzity“, či s ohľadom na to, že ide len o taxatívny výpočet, môže byť disciplinárnym priestupkom aj takpovediac „nevyjadrené písmeno s)“, teda napr. „iné menej závažné porušenie vnútorných predpisov fakulty alebo univerzity“.

V čl. 3 ods. 5 písm. a) sú slová „zo všeobecne záväzných právnych predpisov, vnútorných predpisov fakulty a univerzity“ zjavne nadbytočné, keďže duplikujú všeobecnú skutkovú podstatu, a je potrebné ich vypustiť. Naproti tomu čl. 3 ods. 5 písm. r) môže mať význam v kontexte ostatných osobitných skutkových podstát. Ten možno chápať tak, že v prípade skutkových podstát upravených v čl. 3 ods. 5 písm. a) až p) sa neskúma materiálny znak, avšak v prípade iných konaní (spadajúcich pod zvyškovú klauzulu písm. r)) sa materiálny znak skúma (druhá vec potom je, či skutočne v prípade všetkých skutkových podstát upravených v čl. 3 ods. 5 písm. a) až p) nie je potrebné upraviť dáky materiálny znak či korektív). V každom prípade by sa však podľa môjho názoru čl. 3 ods. 5 písm. r) malo doplniť aj o „iné porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov“.

2. *Disciplinárny poriadok Trnavskej univerzity v Trnave*: Legislatívnotechnický prístup je v porovnaní s PraF UK jednoduchší a prehľadnejší – ide o kombináciu generálnej skutkovej podstaty v podstate kopírujúcej § 72 ods. 1 a príkladného výpočtu osobitných skutkových podstát. Týchto osobitných podstát je menej, než v prípade PraF UK.

Materiálny znak je výslovne upravený iba vo vzťahu k poškodeniu majetku, ktoré musí byť „závažné“ (čl. 4 ods. 2 písm. g) Disciplinárneho poriadku).

3. *Disciplinárny poriadok Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnickej fakulty*: Táto fakulta zvolila vskutku minimalistické riešenie, keď jej disciplinárny poriadok v čl. 3 pri vymedzení disciplinárneho priestupku iba duplikuje § 72 ods. 1. Žiadne osobitné skutkové podstaty vymedzené nie sú, a to ani formou príkladného výpočtu.

4. *Disciplinárny poriadok Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulty verejnej správy*: Legislatívnotechnický prístup je podobný, ako v prípade Trnavskej univerzity. Ide o kombináciu generálnej skutkovej podstaty v podstate kopírujúcej § 72 ods. 1 a príkladného výpočtu osobitných skutkových podstát, ktorých je však ešte menej, než v prípade TU.

Na rozdiel od Trnavskej univerzity tu v žiadnej z osobitných skutkových podstát nenachádzam žiadne ustanovenie, ktoré by inkorporovalo výslovne vyjadrenie požadovaného stupňa spoločenskej nebezpečnosti alebo materiálny znak skutkovej podstaty.

Vo vzťahu k tomuto Disciplinárnemu poriadku by som len upozornil na drobnú formulačnú nelogickosť, keď v čl. 2 ods. 2 písm. g) je ako osobitná skutková podstata uvedené „právoplatné odsúdenie za trestný čin“. Pochopiteľne, odsúdenia za trestný čin sa študent nemôže dopustiť.³⁹⁰

5. *Disciplinárny poriadok Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici*: Tento disciplinárny poriadok z posudzovaných systematikou svojej úpravy skutkových podstát ako jediný z posudzovaných reflektuje fakt, že zákon o vysokých školách vo svojom ustanovení § 94 ods. 6 upravuje aj osobitnú skutkovú podstatu disciplinárneho priestupku. Disciplinárny poriadok UMB tak popri všeobecnej skutkovej podstate (čl. 2 ods. 1) a demonštratívnom výpočte osobitných skutkových podstát (čl. 2 ods. 3) obsahuje aj osobitné ustanovenie vyjadrujúce skutkovú podstatu disciplinárneho priestupku podľa § 94 ods. 6.

Príkladný výpočet osobitných skutkových podstát je do značnej miery obdobný, ako v prípade Disciplinárneho poriadku TU.

6. *Disciplinárny poriadok Slovenskej poľnohospodárskej univerzity v Nitre*: Formulácia vymedzenia disciplinárneho priestupku v rámci tohto disciplinárneho poriadku je pomerne

³⁹⁰ Podobný formulačný nedostatok však nachádzame aj v iných disciplinárnych poriadkoch, napr. v ustanovení čl. čl. 3 bod 7 disciplinárneho poriadku Slovenskej poľnohospodárskej univerzity v Nitre.

problematická a ako izolovaný normatívny text (bez aplikácie zákonných ustanovení) by bola aj nefunkčná.

Ako jediný zo skúmaných disciplinárnych poriadkov obsahuje osobitné ustanovenie upravujúce „povinnosti študentov“ v čl. 2³⁹¹. Na rozdiel od ostatných skúmaných disciplinárnych poriadkov tento disciplinárny poriadok vôbec neobsahuje všeobecné vymedzenie alebo všeobecnú skutkovú podstatu disciplinárneho priestupku a samotné označenie tohto deliktu vo vnútornom predpise budi rozpaky, keď predpis používa označenie rubriky čl. 3 „Priestupky zakladajúce disciplinárne konanie“. Toto ustanovenie potom obsahuje jedenásť bodov, ktoré možno chápať ako osobitné skutkové podstaty disciplinárnych deliktov. Dve z nich pre naplnenie vyžadujú vyšší stupeň spoločenskej nebezpečnosti (použitie slova „závažné“). Najproblematickejší je pritom bod 11, ktorý znie: „*Iné nevhodné konanie študenta v kompetentných študentských orgánoch posúdené ako priestupok zakladajúci disciplinárne konanie (napr. úmyselné uvedenie nepravdivých údajov, a s tým spojené finančné obohacovanie)*.“ Mám za to, že vymedzovať ako disciplinárny priestupok „nevhodné konanie“ naozaj nemôže obstať, najmä ak sa posúdenie tejto nevhodnosti zveruje akýmisi „študentským orgánom“.

Možno povedať, že vymedzenie disciplinárneho priestupku „pokračuje“ ešte aj v ustanovení čl. 4 ods. 1, ktorého prvá veta znie: *Za porušenie povinností podľa zákona, príslušných vnútorných predpisov SPU alebo fakúlt, za priestupky zakladajúce disciplinárne konanie a za porušenie občianskych povinností možno študentovi uložiť niektoré z disciplinárnych opatrení podľa tohto disciplinárneho poriadku*. V tomto ustanovení teda akoby bola ustanovená ďalšia osobitná skutková podstata disciplinárneho priestupku, a to „porušenie občianskych povinností“. Netreba zdôrazňovať, že ide o veľmi vážny a nešťastne zvolený pojem.

Zásada nulla poena sine lege a disciplinárne priestupky

Sankcie za disciplinárny priestupok upravuje zákon v ustanovení § 72 ods. 2, podľa ktorého možno uložiť študentovi niektoré z týchto disciplinárnych opatrení:

- a) pokarhanie,
- b) podmienenečné vylúčenie zo štúdia s určením lehoty a podmienok, pri dodržaní ktorých bude podmienenečné vylúčenie zo štúdia zrušené,
- c) vylúčenie zo štúdia.

Keďže zákon bližšie nešpecifikuje skutkové podstaty disciplinárnych priestupkov, pochopiteľne nevyjadruje ani to, aké disciplinárne opatrenie by sa za aký disciplinárny priestupok malo uložiť. Zákon ani nedeterminuje správne uváženie príslušného orgánu akademickej samosprávy nejakými kritériami či limitmi, okrem druhej vety § 72 ods. 4, podľa ktorej rektor ani dekan nemôže uložiť prísnejšie disciplinárne opatrenie, než navrhla disciplinárna komisia.

V rovine zákonnej úpravy je teda vecou uváženia disciplinárnej komisie a následne rektora alebo dekana, akú sankciu v medziach zákonnej sadzby uloží. Na toto správne uváženie sa však musia vzťahovať princípy dobrej správy limitujúce rozhodovanie v rámci diskrečionálneho oprávnenia.³⁹² Je pravda otázne, či by zákonodarca nemal – ak už pre nič iné, tak ako akúsi metodickú pomoc pre orgány trestajúce disciplinárne priestupky študentov vysokých škôl – aspoň v základnej rovine určiť príkazy pri uplatňovaní diskrečionálneho oprávnenia v týchto veciach normatívne regulovať.

De lege lata tak kritériá pre ukladanie konkrétnej sankcie môžu byť ustanovené vo vnútornom predpise (disciplinárny poriadok, v prípade menej systémového riešenia aj iný vnútorný

³⁹¹ Odsek 1: „Povinnosti študentov SPU vyplývajú z ustanovení zákona, Štatútu SPU, Študijného poriadku SPU a ďalších príslušných vnútorných predpisov fakulty.“ Odsek 2: „Tento disciplinárny poriadok sa vzťahuje aj na porušenie povinností stanovených domovým poriadkom v ŠDJ.“

³⁹² Bližšie pozri napr. Srebalová, M.: Právo na dobrú správu a právo na spravodlivý proces. In Vrabko, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava, C. H. Beck, 2013, s. 23 a nasl.

predpis), alebo budú výlučne otázkou rozhodovacej praxe orgánov akademickej samosprávy (disciplinárna komisia, rektor, dekan).

Skúmané disciplinárne poriadky k tejto otázke pristupujú rôzne:

1. *Disciplinárny poriadok Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty* – vo vzťahu ku kritériám pre ukladanie disciplinárnych opatrení je zjavná snaha normotvorcu o precíznú úpravu. Výslednú dikciu však nemožno hodnotiť výlučne pozitívne.

Disciplinárny poriadok upravuje formy zavinenia, čo považujem za prístup hodný nasledovania najmä pre potreby disciplinárnych poriadkov vysokých škôl a fakúlt s prevenciou neprávnikov vykonávajúcich pôsobnosť orgánov príslušných na disciplinárne trestanie, keďže neprávnik si potrebu diferencovať pri ukladaní sankcie medzi rôznymi formami zavinenia (a reflektovať tomu zodpovedajúce myšlienkové postupy aj v odôvodnení rozhodnutia) nemusia dostatočne uvedomovať.

V čl. 4 ods. 1 disciplinárny poriadok PraF UK už vo výpočte sankcií ustanovuje, že sa ukladajú „podľa závažnosti priestupku a miery zavinenia“.

Odsek 2 toho istého článku potom znie: „Pri ukladaní disciplinárneho opatrenia sa prihliada na charakter a závažnosť disciplinárneho priestupku, na okolnosti, za ktorých k disciplinárnemu priestupku došlo, na mieru zavinenia, na dôsledky disciplinárneho priestupku, ako aj na doterajšie správanie študenta. Závažnosť disciplinárneho priestupku a mieru zavinenia posúdi Disciplinárna komisia PraF UK v priebehu disciplinárneho konania.“

Odsek 3 a odseky 7 a 8 potom – avšak len príkladmo – ustanovujú, kedy sa ukladá pokarhanie a kedy vylúčenie zo štúdia.

2. Stručnejšiu úpravu podmienok pre uloženie konkrétneho druhu disciplinárneho opatrenia vo vzťahu k pokarhaniu a vo vzťahu k vylúčeniu zo štúdia obsahuje aj *Disciplinárny poriadok Trnavskej univerzity v Trnave*. Táto úprava sa viaže na druhovo vymedzené disciplinárne priestupky.
3. *Disciplinárny poriadok Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnickej fakulty* podobne ako „trnavský“ disciplinárny poriadok obsahuje stručnú úpravu podmienok pre uloženie konkrétneho druhu disciplinárneho opatrenia vo vzťahu k pokarhaniu a vo vzťahu k vylúčeniu zo štúdia, viažucu sa na druhovo vymedzené disciplinárne priestupky.

K tomu pristupuje aj ustanovenie čl. 4 ods. 5 disciplinárneho poriadku, podľa ktorého pri ukladaní disciplinárneho opatrenia sa prihliada na charakter a závažnosť disciplinárneho priestupku, na okolnosti, za ktorých k disciplinárnemu priestupku došlo, na mieru zavinenia, na dôsledky disciplinárneho priestupku, ako aj na doterajšie správanie sa študenta.

4. *Disciplinárny poriadok Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulty verejnej správy* rieši kritériá pre ukladanie disciplinárnych sankcií v podstate rovnako, ako Disciplinárny poriadok UPJŠ.
5. To isté možno skonštatovať vo vzťahu k *Disciplinárnemu poriadku Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici*.
6. *Disciplinárny poriadok Slovenskej poľnohospodárskej univerzity v Nitre* upravuje jediné kritérium pre ukladanie sankcií – v čl. 4 ods. 1 písm. c) ustanovuje, že vylúčenie zo štúdia možno uložiť za „za zvlášť závažný priestupok“³⁹³.

Možno zhrňujúco povedať, že jednotiacou líniou je, že disciplinárne opatrenie pokarhanie sa ukladá za menej závažný priestupok, alebo za disciplinárny priestupok spáchaný z nedbanlivosti. Určité rozdiely tu však sú – zatiaľ čo disciplinárny poriadok PraF UK ustanovuje, že sa tak má stať „spravidla“, disciplinárny poriadok UPJŠ, disciplinárny poriadok FVS UPJŠ i disciplinárny poriadok UMB ustanovujú, že takéto – najmiernejšie – disciplinárne opatrenie možno uložiť „len“

³⁹³ Odsek 2 toho istého článku potom ustanovuje, že „za zvlášť závažný priestupok sa považuje najmä opakovaný priestupok podľa článku 3 ods. 1 až 6 a ods. 8 až 11 alebo právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin.“

v týchto prípadoch. Na taxatívnosť tohto výpočtu pri gramatickom výklade možno usudzovať aj v prípade disciplinárneho poriadku Trnavskej univerzity.

Osobne som toho názoru, že v zmysle zásady „nulla poena sine lege“ vhodnejšie je, ak sa tento druhový výpočet disciplinárnych priestupkov, za ktoré možno uložiť pokarhanie, rieši ako taxatívny. Dostatočnú aplikačnú elasticitu takémuto ustanoveniu dáva právne neurčitý pojem „menej závažný“, a pritom využitie taxatívneho výpočtu nevzbudzuje podozrenie z preferenčného alebo diskriminačného prístupu.

Disciplinárne poriadky PraF UPJŠ, FVS UPJŠ i UMB nachádzajú zhodu aj v tom, že (nepodmienečné) vylúčenie zo štúdia umožňujú študentovi za spáchanie disciplinárneho priestupku uložiť, ak

- a) úmyselne spáchal závažný disciplinárny priestupok,
- b) opakovane spáchal disciplinárny priestupok alebo
- c) bol právoplatne odsúdený za trestný čin.

Disciplinárny poriadok TU obsahuje obdobný výpočet, avšak bez „písmena c)“.

Disciplinárny poriadok PraF UK je založený na inom prístupe – výpočet prípadov, keď možno uložiť nepodmienečné vylúčenie zo štúdia, je demonštratívny (použitie slova „spravidla“), a je rozsiahlejší. Zahŕňa prípady, ak študent:

- a) úmyselne spáchal závažný disciplinárny priestupok;
- b) v priebehu jedného kalendárneho roka opakovane spáchal disciplinárny priestupok, za ktorý mu bolo uložené niektoré z disciplinárnych opatrení;
- c) počas plynutia lehoty podmienečného vylúčenia zo štúdia spáchal ďalší disciplinárny priestupok;
- d) spáchal disciplinárny priestupok podľa čl. 3 ods. 5 písm. b), k), m), o) a p);
- e) bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin.

V tomto prípade by som sa výrazne prihovárал za modifikovanie výpočtu na taxatívny výpočet, z rovnakých dôvodov, ako som uvádzal vyššie, nie s osobitným dôrazom na to, že ide o najprísnejšie disciplinárne opatrenie.

Zákaz dvojitého postihu a disciplinárne priestupky

V prípade disciplinárnej zodpovednosti sa zákaz dvojitého postihu vo všeobecnosti uplatňuje obmedzene³⁹⁴, s ohľadom na ich osobitný charakter³⁹⁵, aj v zmysle judikatúry EŠLP však treba povedať, že medzi rôznymi disciplinárnymi deliktmi treba rozlišovať³⁹⁶.

Ako je známe, EŠLP naplnenie pojmu trestný čin na účely Protokolu č. 7 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských právach a základných slobodách (čl. 4 ods. 1) posudzuje autonómne na základe tzv. engelovských kritérií³⁹⁷. S ohľadom na engelovské kritériá prípadné posúdenie disciplinárnych priestupkov ako „trestných činov“ nemusí byť jednoznačné. Ako problematické vnímam najmä tretie kritérium, ktorým je druh a závažnosť sankcie.

³⁹⁴ Napríklad S. Košičiarová uvádza, že princíp ne bis in idem sa neuplatní, ak osoba jedným protiprávnym konaním naplnila skutkovú podstatu priestupku a správneho disciplinárneho deliktu. Košičiarová, S.: *Principy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 377.

³⁹⁵ Napríklad možno uviesť, že Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (91) 1 o správno-právnych sankciách výslovne vylučuje svoju aplikáciu na disciplinárne sankcie, ktoré sa podľa neho nepovažujú za administratívne sankcie. K tomu pozri napr. Madleňáková, L.: *Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy?* In *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku* (eds.). Brno : Tribun EU, 2010, s. 105 – 113.

³⁹⁶ Pozri napr. *European Court of Human Rights: Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (criminal limb)*. [online]. [cit. 2016-09-22]. Dostupné na: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf

³⁹⁷ Šamko, P.: *Daňové trestné činy a zásada ne bis in idem*. [online]. *Právne listy*, 2013 [cit. 2016-09-25]. Dostupné na: <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a222-danove-trestne-ciny-a-zasada-ne-bis-in-idem>

Disciplinárne obvinenie u disciplinárnych priestupkov sa na základe druhého kritéria (povaha deliktu) podľa môjho názoru neposúdi ako trestné obvinenie, s ohľadom na fakt, že normy ustanovujúce zodpovednosť za disciplinárne delikty sú adresované len určitým osobám so špecifickým postavením – študentom vysokých škôl, ktoré podliehajú disciplinárnym predpisom, ako aj na fakt, že ide o normy tvorené subjektmi s vlastnou internou normotvorbou zameranou len vo vzťahu k ich vlastným členom. Relevantným dištinktívnym znakom je aj zjavne iný objekt deliktu, ako v prípade napríklad trestného činu s obdobnou objektívnou stránkou.

Diskutovať treba najmä o tom, či disciplinárne opatrenia v prípade disciplinárnych priestupkov majú alebo nemajú sankčnú povahu. Intenzita zásahu do právneho postavenia študenta je v prípade pokarhania skôr symbolická a v prípade podmieneného vylúčenia zo štúdia nízka. Na druhej strane, vylúčenie zo štúdia je už značne invazívnym zásahom do práva na vzdelanie. Je pravdou, že vylúčenie zo štúdia by bolo možné na jednej strane vnímať ako klasické „ukončenie členského vzťahu“ vo verejnoprávnej korporácii osoby, ktorá nespĺňa osobnostné predpoklady pre členstvo, teda ako na určitú obdobu ukončenia služobného pomeru³⁹⁸ či členského vzťahu v prípade iných disciplinárnych deliktov, no na strane druhej na študentov vysokých škôl nemožno nazerať čisto cez prizmu členského statusu, keďže sú nielen členmi akademickej obce, ale aj destinármi služieb poskytovaných vysokou školou. Ich status nie je výlučne statusom člena, ale sú aj osobami, ktorým sa poskytuje vysokoškolské vzdelanie.

Otázka ďalej znie, či by sme mohli posúdiť účel disciplinárneho opatrenia ako ochranný či reparačný (napríklad v zmysle ochrany akademickej obce pred členom, ktorý nespĺňa požadované osobnostné štandardy a tým narušuje povesť a česť akademickej obce, alebo kolegiálne vzťahy). V kontexte toho musím upozorniť, že skutočnosť, že osoba bola právoplatným rozsudkom uznaná vinnou zo spáchania trestného činu a bol jej uložený trest nie je dôvodom pre neprijatie takejto osoby na štúdium na vysokej škole. Z tohto hľadiska sa javí byť diskutabilné, či to samo osebe možno vnímať ako dôvod na ukončenie statusu študenta. Je však samozrejme z hľadiska následkov konania rozdielom, či ide o skutočnosti, ktoré nastali pred začiatkom štúdia, alebo počas štúdia. Na druhej strane je pravdou, že napríklad osoba odsúdená na trest odňatia slobody bez podmieneného odkladu jeho výkonu nemôže riadne realizovať svoje práva a povinnosti študenta vysokej školy.

Treba povedať, že ak by sme pripustili, že sankcia nepodmienečného vylúčenia zo štúdia má dostatočnú intenzitu na naplnenie tretieho engelovského kritéria, potom platí, že ani v rámci kategórie disciplinárnych predpisov nemusí byť posúdenie jeho naplnenia vždy rovnaké, pokiaľ disciplinárny poriadok konkrétnej vysokej školy (alebo fakulty) presne diferencuje medzi disciplinárnymi opatreniami, ktoré za ten ktorý disciplinárny priestupok možno uložiť. To je o dôvod viac, aby disciplinárne poriadky presne (teda taxatívny výpočetom) ustanovovali, za ktoré disciplinárne delikty možno uložiť toto najprísnejšie disciplinárne opatrenie, teda aby to ustanovovali formou taxatívneho a nie demonštratívneho výpočtu.

Z uvedeného vyplýva, že zatiaľ čo (prvé a) druhé engelovské kritérium vo vzťahu k disciplinárnym priestupkom študentov vysokých škôl naplnené nie sú, pri treťom ide o pomerne diskutabilnú otázku a možno uviesť argumenty „pre“ aj „proti“. Nie je mi pritom známe, že by sa v judikatúre slovenských súdov dalo nájsť rozhodnutie, ktoré by riešilo otázku, či disciplinárny priestupok možno subsumovať pod pojem trestné obvinenie a či sa naň vzťahuje zásada ne bis in idem.

Ak by sme pripustili, že sankcia nepodmienečného vylúčenia zo štúdia má dostatočnú intenzitu na naplnenie tretieho engelovského kritéria, dostávajú sa viaceré disciplinárne priestupky do úplne iného (a veľmi problematického) svetla. De lege lata totiž jednočinný súbeh medzi disciplinárnym priestupkom a iným verejnoprávnym deliktom nielenže nie je vylúčený, ale

³⁹⁸ K tomu bližšie pozri napr. Maslen, M.: Konanie o prepustenie zo služobného pomeru a požiadavky princípov dobrej správy. In Blaho, P. – Švecová, A. (eds.): Právo v európskej perspektíve. I. diel. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta. s. 516 – 525.

naopak, možno povedať, že je v konštrukcii všeobecnej skutkovej podstaty disciplinárneho priestupku podľa § 72 ods. 1 priam „geneticky predprogramovaný“. Analyzované disciplinárne poriadky takisto dokumentujú, že dvojitý postih je de lege lata priam definičným znakom viacerých osobitných skutkových podstát disciplinárnych priestupkov.

V prípadoch, ak disciplinárne poriadky ustanovujú ako osobitnú skutkovú podstatu disciplinárneho deliktu konanie, ktorým sa zároveň naplňa skutková podstata trestného činu, je aj z hľadiska uplatňovania či neuplatňovania zásady ne bis in idem zaujímavou otázkou, o aký trestný čin má ísť a nakoľko musí byť prejednaný a potrestaný v trestnom konaní. Pri skúmaní tejto otázky sa v disciplinárnych priestupkoch zameriame iba na tie skutkové podstaty, ktoré odkazujú na konkrétnejšie nešpecifikované trestné činy (treba upozorniť, že aj ďalšie osobitné skutkové podstaty disciplinárnych priestupkov môžu v rozsahu objektívnej stránky zároveň naplňať skutkovú podstatu trestného činu – napr. „krádež“, „poškodenie majetku“, „podvod“, „násilný čin“, avšak na tieto prípady sa osobitne nebudeme zameriavať s ohľadom na problematickejšie posúdenie toho, či vôbec korešponduje takto formulovaná skutková podstata so skutkovou podstatou nejakého trestného činu, alebo či by šlo o priestupok.

1. *Disciplinárny poriadok Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty* ako disciplinárny priestupok označuje „úmyselný trestný čin, za ktorý bol študent právoplatne odsúdený“. Výslovne sa teda počíta s tým, že sa uplatní dvojitý postih. Navyše, za takýto disciplinárny priestupok sa „spravidla“ ukladá nepodmienečné vylúčenie zo štúdia.
2. *Disciplinárny poriadok Trnavskej univerzity v Trnave* vo svojom taxatívnom výpočte osobitných skutkových podstát osobitne spáchanie trestného činu neuvádza.
3. *Disciplinárny poriadok Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnickej fakulty*, ako sme už uviedli, osobitné skutkové podstaty disciplinárnych priestupkov neupravuje.
4. *Disciplinárny poriadok Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulty verejnej správy* indikuje, že by malo ísť o trestný čin, za ktorý bola osoba právoplatne odsúdená.
5. *Disciplinárny poriadok Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici* ustanovuje, že musí ísť o „úmyselný trestný čin, za ktorý bol páchatel právoplatne odsúdený“.
6. *Disciplinárny poriadok Slovenskej poľnohospodárskej univerzity v Nitre* indikuje, že ide o trestný čin, za ktorý bol študent odsúdený najmenej na podmienený alebo peňažný trest (otázka právoplatnosti odsúdenia nie je výslovne upravená).

Opäť treba pripomenúť, že vo väčšine prípadov ide v prípade úpravy osobitných skutkových podstát o demonštratívne výpočty.

Záver

S ohľadom na veľmi všeobecne formulovanú objektívnu stránku, presnejšie konanie ako jej znak, v zákonnej úprave, navrhujem v zákone prinajmenšom v prípade disciplinárnych priestupkov, ktorých objektívna stránka nespočíva v porušení vnútorných predpisov vysokej školy (jej fakulty), ale v porušení všeobecne záväzných právnych predpisov, upraviť aj objekt disciplinárneho priestupku. Takáto zmena zákona by zjednotila, aké konania môžu skutkovú podstatu disciplinárneho deliktu naplniť, keďže nemožno rozumne predpokladať, že zákonodarcu skutočne chcel, aby ako disciplinárny priestupok bolo sankcionované akékoľvek porušenie zákona či iného vnútorného predpisu zo strany študenta vysokej školy.

Z rovnakého dôvodu a v prípade rovnakého druhu disciplinárnych priestupkov odporúčam zvážiť aj formulovanie materiálneho znaku disciplinárneho priestupku v zákone, alebo prinajmenšom materiálneho korektívu.

Nepovažujem za vhodné upravovať špeciálne skutkové podstaty disciplinárnych priestupkov priamo v zákone o vysokých školách. S ohľadom na charakter tohto druhu správnych deliktov, ktorých objekt sa týka vnútorného poriadku subjektov akademickej samosprávy, a na samo-

správne kompetencie vysokých škôl a ich fakúlt, mám za to, že je namieste, aby tieto špeciálne skutkové podstaty ustanovovali priamo tieto subjekty akademickej samosprávy (a fakulty ako ich súčasť). Neprimerané rozdiely v tom, aké konania by jednotlivé vysoké školy a fakulty „kriminlizovali“, by mali byť významne redukované aj už navrhnutou úpravou objektu disciplinárnych priestupkov v zákone, a prípadne aj materiálneho znaku, alebo materiálneho korektívu.

V zákone by však bolo vhodné aspoň rámcovo upraviť kritériá ukladania disciplinárnych opatrení.

V samotných disciplinárnych poriadkoch je podľa môjho názoru vhodné zvoliť prístup založený na kombinácii všeobecnej skutkovej podstaty a nie demonštratívneho, ale taxatívneho výpočtu osobitných skutkových podstát – jedna z nich by mohla byť formulovaná ako „zvyšková“, ale mala by mať materiálny korektív. Vhodné je podrobné upravenie kritérií pre ukladanie disciplinárnych opatrení, s tým, že prinajmenšom pri vylúčení zo štúdia možno odporúčať taxatívny výpočet dôvodov pre uloženie tohto disciplinárneho opatrenia, aj keď je vhodné, aby obsahoval aj druhovo vymedzené závažné skutkové podstaty formulované s využitím neurčitého pojmu.

Literatúra

BERAN, K.: Právni povaha univerzity. In Právnik, roč. 144 (2005), č. 3, s. 260 – 285, ISSN 0231-6625

European Court of Human Rights: Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (criminal limb). [online]. [cit. 2016-09-22]. Dostupné na: http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf

KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, 556 s., ISBN 978-80-8078-519-2

MADLEŇÁKOVÁ, L.: Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? In Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku (eds.). Brno : Tribun EU, 2010, s. 105 – 113, ISBN 978-80-7399-923-0

MASLEN, M.: Konanie o prepustenie zo služobného pomeru a požiadavky princípov dobrej správy. In BLAHO, P. – ŠVECOVÁ, A. (eds.): Právo v európskej perspektíve. I. diel. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, s. 516 – 525, ISBN 978-80-8082-460-0

ŠAMKO, P.: Daňové trestné činy a zásada ne bis in idem. [online]. Právne listy, 2013 [cit. 2016-09-25]. Dostupné na: <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a222-danove-trestne-ciny-a-zasada-ne-bis-in-idem>

VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2012, 480 s., ISBN 978-80-89603-03-9

VRABKO, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013, 304 s., ISBN 978-80-89603-13-8

Kontaktné údaje autora:

Mgr. Ján Škrobák, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta,

Šafárikovo nám. 6,

810 00 Bratislava

jan.skrobak@flaw.uniba.sk

PRIENIKY SPRÁVNEHO TRESTANIA NA ÚSEKU ŠTÁTNEHO STAVEBNÉHO DOHĽADU A ŠTÁTNEHO VODOOCHRANNÉHO DOZORU

JUDr. Jozef Tekeli, PhD.

Kľúčové slová: kontrola vo verejnej správe – štátny stavebný dohľad – štátny vodoochranný dozor – komparácia – administratívnoprávna zodpovednosť

Resumé: Príspevok analyzuje prieniky vybraných inštitútov zodpovednostných právnych vzťahov podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (vodný zákon) v znení neskorších predpisov. Predmetom skúmania sú spoločné a rozdielne znaky výkonu kontroly a sankčného konania na úseku správy investičnej výstavby a vodnej správy a porovnanie vybraných inštitútov týchto správ. Ťažiskovou metódou spracovania príspevku je metóda komparácie.

Úvod

Právny inštitút štátneho stavebného dohľadu má svoju normatívnu úpravu v deviatom oddiely druhej časti, in concreto v ustanoveniach § 98 až § 104, zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (*d'alej len „Stavebný zákon“*). Sankcie, ako prvky administratívnoprávnych noriem správy investičnej výstavby, sú obsiahnuté v právnej úprave tretej časti Stavebného zákona pojednávajúcej o priestupkoch, iných správnych deliktach a o lehotách pre ukladanie pokút a o výnosoch z pokút.³⁹⁹ V rámci štátneho stavebného dohľadu má osobitné postavenie hlavný štátny stavebný dohľad, ktorý vykonáva Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky ako ústredný orgán štátnej správy podľa § 8 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov prostredníctvom Slovenskej stavebnej inšpekcie ako svojho odborného orgánu.

Osobitnú vecnú kompetenciu pre výkon štátneho stavebného dohľadu určuje Stavebný zákon v § 123a pre špecifické kategórie stavieb, t. j. úlohy inšpekcie plní na stavbách pre bezpečnosť štátu Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, na stavbách na obranu štátu Ministerstvo obrany Slovenskej republiky a na stavbách s jadrovým zariadením alebo súvisiacich s jadrovým zariadením Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky.

Právny inštitút štátneho vodoochranného dozoru je upravený v deviatej časti, in concreto v ustanoveniach § 66 až § 68 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (vodný zákon) v znení neskorších predpisov (*d'alej len „Vodný zákon“*).

Vodný zákon upravuje ako súčasť štátneho vodoochranného dozoru aj špecifický inštitút odborného technicko-bezpečnostného dozoru nad vodnými stavbami, ktorý vykazuje určité špecifiká, najmä čo do svojho predmetu. Orgány štátnej vodnej správy vykonávajú odborný technicko-bezpečnostný dozor nad vodnými stavbami, ktorých stav by mohol ohroziť bezpečnosť osôb alebo majetku; najmä dozerajú, ako vlastníci alebo užívatelia týchto vodných stavieb zabezpečujú na nich odborný technicko-bezpečnostný dohľad, a vykonávajú potrebné opatrenia na ich bezpečnosť.

V rámci štátneho vodoochranného dozoru má osobitné postavenie hlavný štátny vodoochranný dozor, ktorý vykonáva Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky ako ústredný

³⁹⁹ Kovačík, P. – Styková, D. – Petková, O.: Stavebný zákon s vysvetlivkami. Bratislava : IURA EDITION, 2012.

orgán štátnej správy na úseku vodného hospodárstva, ochrany pred povodňami, ochrany akosti a množstva vôd a ich racionálneho využívania a rybárstva podľa § 16 písm. b) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov prostredníctvom Slovenskej inšpekcie životného prostredia.

V porovnaní s ustanoveniami Stavebného zákona obsahuje v § 68 ods. 4 Vodný zákon vo veci procesu výkonu štátneho vodoochranného dozoru výslovnú odkazovaciu normu na základné pravidlá kontrolnej činnosti podľa ustanovení § 8 až § 13 zákona NR SR č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov (*dalej len „zákon o kontrole v štátnej správe“*) – cit.: „*Na výkon štátneho vodoochranného dozoru sa primerane vzťahuje osobitný predpis.*“

Pojmoslovná hypertrofia

Zákonomdarcom zvolené legálne označenie inštitútu štátneho stavebného dohľadu a inštitútu štátneho vodoochranného dozoru je určitým prejavom pojmolologickej hypertrofie, t. j. terminologického nadmiery a nejednotnosti v oblasti tzv. kontrolnej terminológie. Zvolený prístup zákonodarcu je výrazom nevhodného legislatívneho javu pomenúvať principiálne rovnaké druhy činnosti verejnej správy nejednotne legislatívnymi termínmi majúcimi rôznorodý teoreticko-právny charakter a rôzny právny obsah. Aplikovaný prístup odporuje zásadám používania právneho jazyka.

Podľa nášho názoru je elementárnou požiadavkou na kvalitu právneho jazyka to, aby samotný zákonodarcu používal vo vzťahu k právnym inštitútom tie isté jazykové výrazy vždy jednotne a jednoznačne na označenie jednotlivých právnych javov. Právny jazyk má totiž povahu odborného jazyka, pre ktorý je charakteristické, že každé slovo v ňom musí mať účelovo presne vymedzený význam, aby mohlo byť presným nástrojom regulácie. V rovine právneho jazyka je jednotnosť právneho poriadku, okrem iného, spojená s konštantnosťou významov prisudzovaných jazykovým výrazom.⁴⁰⁰

K rovnakému právnemu názoru dospel aj Ústavný súd Slovenskej republiky, a to už v rannom období svojej činnosti, keď v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 19/05 vyslovil: „*Ústavný súd podčiarkuje význam právneho pojmoslovnia a právnej terminológie pri tvorbe právnych predpisov. Je toho názoru, že základným princípom právneho jazyka je jednoznačné, nespochybniteľné vyjadrovanie vecí, skutočností, javov a procesov, ktorý kladie veľký dôraz na použitie takých právnych termínov, aby tieto označovali iba jeden právny pojem, ktorému by nemal chýbať reálny obsah, t. j. mal by byť definovaný, ak sa má v právnych vzťahoch aplikovať.*“

V najšeobecnejšom ponímaní je možné oba analyzované inštitúty subsumovať pod pojem kontroly vo verejnej správe. Pod kontrolou, ako pojmom správneho práva, sa rozumie činnosť, ktorou sa zisťuje a hodnotí, či a ako činnosť právnických a fyzických osôb podliehajúcich kontrole zodpovedá určitým požiadavkám, ktoré sú určené v právnych normách alebo aktoch vydaných na ich vykonanie.⁴⁰¹

Kontrola vo verejnej správe predstavuje špecifický spôsob spravovania vecí verejných. Vo verejnej správe musí existovať ucelený systém spätnej väzby, ktorý predstavuje kontrolný systém verejnej správy. Zmyslom kontroly je kritické posúdenie stavu a odstránenie nedostatkov, ktoré vyplývajú na výkon a poslanie organizácie verejnej správy.⁴⁰²

Kontrola vo verejnej správe je jednou zo záruk zákonnosti v jej činnosti. Pri výkone tejto činnosti vznikajú špecifické spoločenské vzťahy regulované normami verejného práva vrátane správneho práva – tzv. kontrolné právne vzťahy. Obsah právnych vzťahov pri vykonávaní kon-

⁴⁰⁰ Tóthová, M.: Interpretácia práva a právny jazyk. In Dny práva – 2010 – Days of Law: zborník príspevků. 4. ročník mezinárodní konference: 10. – 11. november 2010. Brno : Masarykova univerzita, 2010, s. 2 993 – 3 003.

⁴⁰¹ Nikodým, D.: Kontrola v štátnej správe a v hospodárskej správe ČSFR. Bratislava : SAV, 1969, s. 11.

⁴⁰² Tej, J.: Ekonomika a manažment verejnej správy. Prešov : Prešovská univerzita, Fakulta humanitných a prírodných vied, 2002, s. 206.

troly tvoria oprávnenia a povinnosti orgánov vykonávajúceho kontrolu a im zodpovedajúce práva a povinnosti kontrolovaného subjektu. Jednotná legálna definícia pojmu kontrola vo verejnej správe v našom právnom poriadku neexistuje.

V systéme platnej právnej úpravy možno nájsť legálne definované len niektoré druhy kontroly, a to najmä finančnú kontrolu v zákone č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a kontrolu efektívnosti štátnej správy v zákone o kontrole v štátnej správe.

Ani v právnej teórii však neexistuje jednota pri vymedzení pojmu kontrola. Existuje viacero pokusov o jeho vymedzenie, v ktorých sa zdôrazňujú rôzne aspekty tejto činnosti. Bez ohľadu na rôznosť prístupov sa však všetci autori zhodujú na potrebe definovať kontrolu vo všetkých odboroch ľudskej činnosti. Kontrola je vo všeobecnosti označenie pre súbor činností, ktorého jadro spočíva v porovnaní skutočného stavu so stavom predpokladaným. Pojem kontrola používa právna teória i prax v dvojakom význame. Je to jednak poňatie funkčné, ktoré označuje kontrolu ako činnosť, jednak poňatie organizačné, ktoré predstavuje označenie sústavy orgánov, ktoré túto činnosť vykonávajú. Kontrola je neoddeliteľnou súčasťou každej riadiacej činnosti a jej predmetom je určitá činnosť orgánov verejnej správy, fyzických osôb a právnických osôb.⁴⁰³

Verejná správa ako cieľená činnosť sama zahŕňa kontrolu ako súčasť svojho pôsobenia a takisto ako súčasť širšieho poňatia cieľenej činnosti v spoločnosti je predmetom kontroly zo strany iných subjektov. Kontrola verejnej správy vo svojom všeobecnom poňatí zabezpečuje vykonávanie všetkých potrebných činností v zodpovedajúcom rozsahu, smere a čase. Zabezpečuje poznávanie skutočností, bez ktorého nemožno predvídať vývoj kontrolovaného javu a správne určiť budúce ciele. Súčasne umožňuje zisťovať a následne odstraňovať nežiaduce odchýlky zistené v priebehu vykonávania kontrolnej činnosti, a tak ovplyvňovať výsledky činnosti kontrolovaných subjektov.⁴⁰⁴

Kontrola vo verejnej správe je činnosť zákonom splnomocnených subjektov zameraná na overovanie plnenia povinností vyplývajúcich zo všeobecne záväzných právnych predpisov. Pri kontrole vo verejnej správe sa kladie dôraz na výkon štátnej správy a úroveň rozhodovania. Kontrola znamená sústavné a kritické hodnotenie javov a procesov. Cieľom kontroly je prispieť k dynamickej rovnováhe kontrolovaného systému: verejnej správy, alebo jeho subsystémov: štátnej správy, samosprávy a iných verejnoprávných korporácií. Zmyslom kontroly nie je obyčajná informácia alebo postih výkonných prvkov, zmyslom je likvidácia, odstránenie nedostatkov, ktoré ovplyvňujú výsledky a tým prispievajú k rozvoju systému verejnej správy.⁴⁰⁵

Za najvýstižnejšie a najvyčerpávajúcejšie vymedzenie pojmu kontrola vo verejnej správe je možné považovať charakterizovanie kontroly vo verejnej správe ako činnosti, ktorou sa zisťuje skutočný stav, ten sa porovnáva so stavom predpokladaným právnymi predpismi, prípadne normami vydanými na ich základe, zisťujú sa príčiny nesplnenia povinností, zodpovedné osoby, prijímajú sa potrebné opatrenia – uplatnenie zodpovednosti, uloženie povinnosti odstrániť zistené nedostatky i príčiny, ktoré k nim viedli, zamedzenie opakovaniu nedostatkov.⁴⁰⁶

Záverom teoretického vymedzenia pojmu kontrola je potrebné uviesť poznatok pertraktovaný v učebniciach správneho práva už od medzivojnového obdobia, podľa ktorého sa kontrolný systém musí opierať o právny základ (*Porovnaj: HOETZEL, J.: Československé správní právo. Část obecná. Praha : Melantrich, 1934. s. 275*). Tento systém je založený buď na osobitnej kompetenčnej právnej norme, alebo je obsiahnutý v pôsobnosti „riadenia“ ako jeho nevyhnutný

⁴⁰³ Sobihard, J.: Verejná správa a kontrola. In Machajová, J. et al.: Všeobecné správné právo. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 237 – 240.

⁴⁰⁴ Škultéty, P.: Verejná správa a správne právo. Bratislava : VEDA, Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008, s. 40.

⁴⁰⁵ Kosorin, F. – Labaj, J.: Manažment verejnej správy. Bratislava : Ekonomická univerzita, 1995, s. 126.

⁴⁰⁶ Šeman, T.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť II. Košice : Edičné stredisko Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2006, s. 5.

atribút. Tento záver platí logicky taktiež pre jednotlivé druhy činnosti, ktoré tvoria súčasť kontroly. Pokiaľ ide o výkon každej z nich, platí požiadavka právneho základu.⁴⁰⁷

Pojmoslovná hypertrofia kontrolnej terminológie v podmienkach výkonu slovenskej verejnej správy spočíva práve v označovaní činností, ktorých podstata spočíva v porovnávaní skutočného a požadovaného stavu nejednotnými pojmami: kontrola, dozor, dohľad, inšpekcia, revízia a pod. Právne predpisy často druhovo rovnaké činnosti označujú rôznymi názvami a rovnaké pojmy zase používajú na označenie činností, ktoré nie sú totožné. Terminologické rozdiely často nezodpovedajú obsahovým diferenciaciam. Z tohto dôvodu zo samotného legislatívneho názvu nie je možné bezprostredne usudzovať povahu danej činnosti. Právny záver možno vyvodiť iba na základe analýzy postavenia kontrolného orgánu a predmetu kontrolnej činnosti.⁴⁰⁸

V súčasnom období najmä moderná česká literatúra apeluje na zjednotenie kontrolnej terminológie a spracovanie definícií niektorých základných pojmov.⁴⁰⁹

Z hľadiska právnej teórie a praxe ide najmä o vymedzenie pojmov kontrola a dozor. Správny dozor možno vymedziť ako činnosť orgánu verejnej správy (dozorového orgánu) spočívajúci v tom, že tento orgán sleduje správanie adresátov verejnej správy a hodnotí ho z hľadiska dodržiavania povinností uloženými právnymi predpismi alebo na ich základe, prípadne tiež reaguje na zistené nedostatky. Pritom rozlišuje tzv. bežný dozor a špecializovaný dozor. Bežný dozor je obsiahnutý v desiatkach právnych inštitútov, ktoré sú súčasťou relatívne samostatných hmotnoprávných a kompetenčných ustanovení upravujúcich jednotlivé úseky verejnej správy. Špecializovaný dozor vykonávajú správne orgány nazývané inšpekcie (štátne inšpekcie), ktoré sú podriadené niektorému ústrednému orgánu štátnej správy; niektoré inšpekcie majú vybudovanú dvojstupňovú sústavu orgánov. Naopak za kontrolu považuje výkon kontroly „zvonku“ voči orgánom verejnej správy. Túto kontrolu uskutočňujú iné štátne orgány, napr. parlamentná kontrola a súdna kontrola, alebo ju uskutočňuje občianska spoločnosť, t. z. patrí sem aj kontrola vykonávaná adresátmi verejnej správy.⁴¹⁰

Rovnaké členenie uvádza aj Hendrych, D. podľa ktorého správny orgán ako vykonávateľ verejnej správy vykonáva na základe zákona správny dozor nad činnosťou nepodriadených fyzických a právnických osôb. Správny dozor vykonávajú správne orgány v rámci svojej pôsobnosti ako činnosť doplnujúcu alebo ako činnosť výlučnú. Označením správny dozor i terminologicky odlišujeme túto činnosť od kontroly činnosti verejnej správy. V prípade kontroly verejnej správy štát vykonáva kontrolu činnosti svojich vykonávateľov prostredníctvom orgánov a úradov nezávislých na verejnej správe, ktoré stoja mimo organizačnej sústavy výkonnej moci, napr. parlamentná kontrola, súdna kontrola, kontrola vykonávaná verejným ochrancom práv. Kontrola verejnej správy sa však uskutočňuje aj v rámci samotnej organizačnej sústavy výkonnej moci, pričom takúto kontrolu označujeme ako internú. Takáto kontrola vyplýva zo spôsobu riadenia v organizácii a je výrazom hierarchickej štruktúry, kedy spravidla vyšší orgán interne kontroluje činnosť nižšie stojaceho orgánu.⁴¹¹

V slovenskej verejnej správe sa možno stretnúť aj s pojmami „hlavný dozor“, či „hlavný dohľad“. Ide o formu výkonu kontrolnej činnosti spravidla zo strany ústredných orgánov štátnej správy. Funkciou hlavného dozoru je okrem kontroly adresátov verejnej správy aj sledovať efek-

⁴⁰⁷ Škultéty, P.: Verejná správa a správne právo. Bratislava : VEDA, Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008, s. 87.

⁴⁰⁸ Sobihard, J.: Verejná správa a kontrola. In Machajová, J. et al.: Všeobecné správne právo. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 240.

⁴⁰⁹ Dvorská, O.: Príprava nového zákona o kontrole. In Kadečka, S. – Havlan, P. – Valachová, K.: Právni regulace místní (a regionální) samosprávy. Sborník z 4. Mezinárodní konference/workshopu. Brno : ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS, 2008, s. 573.

⁴¹⁰ Sobihard, J.: Verejná správa a kontrola. In Machajová, J. et al.: Všeobecné správne právo. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 240.

⁴¹¹ Hendrych, D.: Správní věda. Teorie veřejné správy. 2. vyd. Praha : ASPI, 2007, s. 153 – 157.

tívnosť výkonu verejnej správy a plnenie úloh zo strany podriadených kontrolných orgánov.⁴¹² Na účely predkladaného článku ide o pojmy „hlavný štátny vodoochranný dozor“ a „hlavný štátny stavebný dohľad“.

V prameňoch práva používaný pojem „dohľad“ označuje z teoretického hľadiska menej autoritatívne inštitúty než inštitúty označované pojmom „dozor“. Prejavy autoritatívnosti v teoretickej rovine majú výraz napr. v možnosti meniť, či rušiť akty dozorovaných subjektov, alebo v možnosti sankcionovať dozorované subjekty.

Takéto vymedzenie pojmov dozor/dohľad a kontrola v legislatívnom prostredí Slovenskej republiky však nezodpovedá platnej právnej úprave. Používanie tzv. kontrolnej terminológie: dozor, dohľad, kontrola v platnom právnom poriadku je skôr výrazom legislatívnej tradície a nie jej vyššie charakterizovaného teoretického vymedzenia (napr. pojem „dozor“ prokuratúry – vhodnejší pojem je „dohľad“ prokuratúry⁴¹³).

Teoretické hľadisko vymedzenia uvedených pojmov by mohlo byť východiskom k právnej úprave de lege ferenda.

Vo vzťahu k analyzovaným inštitútom štátneho stavebného dohľadu a štátneho vodoochranného dozoru sa teda z teoretického hľadiska jedná v oboch prípadoch o administratívny (správny) dozor ako prejav špecifickej formu kontroly vo verejnej správe vo vzťahu k nepodriadeným subjektom, t. j. adresátom verejnej správy.

Inštitucionalizácia štátneho stavebného dohľadu a štátneho vodoochranného dozoru

Podľa § 99 písm. a) až d) Stavebného zákona „*Orgánmi štátneho stavebného dohľadu sú poverení zamestnanci Slovenskej stavebnej inšpekcie, stavebného úradu, iných orgánov štátnej správy oprávnených osobitnými predpismi dozerat' na uskutočňovanie, užívanie a odstraňovanie stavieb, krajského stavebného úradu*“.⁴¹⁴ Zákonodarcom zvolené označenie orgánov štátneho stavebného dohľadu ako „poverení zamestnanci“ považujeme za nevhodné. Z použitej zákonnej dikcie nie je zjavné, či je bolo úmyslom zákonodarcu zverenie administratívnoprávnej subjektivity pri výkone štátneho stavebného dohľadu priamo zamestnancom vo výkone štátnej služby (napr. zamestnancom štátu Slovenskej stavebnej inšpekcie), resp. vo výkone práce vo verejnom záujme (napr. zamestnancom obce všeobecného stavebného úradu) alebo sa naopak jedná iba o legislatívnu nepresnosť a nositeľom administratívnoprávnej subjektivity sú v § 99 Stavebného zákona vymenované orgány verejnej správy a zamestnanci realizujúci štátny stavebný dohľad sú iba ich personálnym substrátom.

⁴¹² Sobihard, J.: Verejná správa a kontrola. In Machajová, J. et al.: Všeobecné správne právo. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 240.

⁴¹³ Rovnako M. Hoffmann, : „Napriek legálnemu pojmu „dozor prokuratúry“ vhodnejším je označiť kontrolnú činnosť prokuratúry ako dohľad, pretože tento termín lepšie vystihuje podstatu kontrolnej činnosti prokuratúry Slovenskej republiky v rámci jej netrestného úseku činnosti. Prokuratúra v rámci jej netrestného úseku (mimo výkonu dozoru v trestnom konaní) poskytuje tie oprávnenia, ktoré sú typické pre orgány štátneho dozoru, v rámci výkonu administratívneho dozoru vykonávaného zvlášť určenými orgánmi štátnej správy s nariadenou a prikazovacou právomocou. Vo vzťahu k orgánom verejnej správy prokuratúra nemá postavenie nadriadeného orgánu, jej právne prostriedky majú charakter iniciálny a odporúčací. Prokurátor môže prostriedky prokurátorského dozoru realizovať vo vzťahu k orgánom verejnej správy výlučne formou odporúčaní a návrhov. Nemá oprávnenie dávať záväzné pokyny na odstránenie zistených nedostatkov ani ukladať sankcie za zistené porušenie zákona. Nariadenia a rozhodovacia právomoc zostáva zachovaná orgánom alebo organizácií, ktorých konanie alebo výsledok konania je objektom dozoru.“ Pozri Hoffmann, M.: Prokuratúra SR – Orgán ochrany práva. Žilina : Eurokódex, 2010.

⁴¹⁴ Po účinnosti zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov 1. októbra 2013 rozumie okresný úrad v sídle kraja. Podľa jeho § 8 ods. 14: „Ak sa vo všeobecne záväzných právnych predpisoch okrem prechodných ustanovení používajú slová „krajský školský úrad“, „krajský stavebný úrad“, „územná vojenská správa“, „krajský úrad životného prostredia“, „krajský pozemkový úrad“, „krajský lesný úrad“, „krajský úrad pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie“ a „katastrálny úrad“ vo všetkých tvaroch, rozumie sa tým „okresný úrad v sídle kraja“ v príslušnom tvare.“

Náležité posúdenie a jednoznačné zistenie kompetencie relevantného subjektu vo veci konať je však nevyhnutným predpokladom pre riadny a zákonný priebeh kontrolného procesu. Konanie subjektu bez existencie jeho kompetencie byť v danej veci činným by mohlo mať v niektorých prípadoch za následok napadnuteľnosť alebo zjavnú nezákonnosť finálnych foriem činnosti daného subjektu. Kompetencia subjektu verejnej správy v sebe zahŕňa jednak pôsobnosť tohto subjektu, ako aj jeho právomoc vrchnostensky konať.⁴¹⁵

Na základ vlastnej hodnotiacej úvahy sa preto prikláňame k druhému záveru, že orgánmi štátneho stavebného dohľadu sú de iure orgány správy investičnej výstavby in concreto Slovenská stavebná inšpekcia, stavebný úrad, iné orgány štátnej správy oprávnené osobitnými predpismi dozerateľ na uskutočňovanie, užívanie a odstraňovanie stavieb, okresný úrad v sídle kraja, odbor výstavby a bytovej politiky.

I podľa právnej teórie zamestnanci orgánu kontroly realizujúci fyzicky kontrolnú činnosť predstavujú a reprezentujú poverený personálny substrát kontrolného orgánu. Zamestnanci orgánu kontroly, t. j. kontrolóri, sú subjektmi kontroly a konajú pri výkone kontrolných činností v mene takéhoto kontrolného orgánu.⁴¹⁶

Tento záver podporuje aj komparácia s vymedzením orgánov štátneho vodoochranného dozoru vo Vodnom zákone. Vodný zákon spôsobom nepripúšťajúcim odlišný výklad vymedzuje ako orgány štátneho vodoochranného dozoru orgány štátnej vodnej správy. Podľa § 66 ods. 1 a ods. 2 Vodného zákona „(1) *Orgány štátnej vodnej správy dozerajú na dodržiavanie ustanovení tohto zákona a všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho vykonanie.* (2) *Orgány štátnej vodnej správy sú povinné v rozsahu svojej pôsobnosti dozerateľ, či sa dodržiavajú nimi vydané rozhodnutia.*“ Podľa § 58 písm. a) až e) Vodného zákona orgánmi štátnej vodnej správy sú Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, okresné úrady v sídle kraja, okresné úrady, Slovenská inšpekcia životného prostredia a obce. Od orgánov štátneho vodoochranného dozoru Vodný zákon expressis verbis odlišuje „osoby poverené výkonom štátneho vodoochranného dozoru“; a to v § 68 Vodného zákona: „*Osoba poverená výkonom štátneho vodoochranného dozoru je oprávnená... Osoby vykonávajúce štátny vodoochranný dozor sú pri plnení svojich úloh povinné preukázať sa preukazom orgánu, z ktorého poverenia vykonávajú štátny vodoochranný dozor...*“

Výkon štátneho stavebného dohľadu a štátneho vodoochranného dozoru

Štátny stavebný dohľad a štátny vodoochranný dozor predstavujú osobitný sui generis procesný postup k tomu zákonom zmocnených orgánov verejnej správy. Výkon administratívneho dozoru/dohľadu (či kontroly vo verejnej správe v najvšeobecnejšom slova zmysle) nie je správnym konaním.

Vo zvolenej oblasti výskumu vedie v tomto smere odbornú verejnosť často k nesprávnej interpretácii znenie § 140 Stavebného zákona, ktoré vymedzuje vzťah Stavebného zákona a zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (*d'alej len „Správny poriadok“*).⁴¹⁷ Podľa § 140 Stavebného zákona „*Ak nie je výslovné ustanovenie inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.*“

Nesprávny je však záver, že s ohľadom na absenciu normy vylučujúcej použitie Správneho poriadku, sa tento primerane použije aj na výkon štátneho stavebného dohľadu. „Konanie“, ktoré má na mysli zákonodarcu v § 140 Stavebného zákona zahŕňa len kategóriu správnych konaní, a nie výkonu kontroly ako procesného postupu verejnej správy sui generis.

⁴¹⁵ Jakab, R.: Všeobecné správne konanie. In Jakab, R. – Molitoris, P. – Jurko, M.: Správne právo procesné. Košice : UPJŠ, 2014.

⁴¹⁶ Králik, J. – Kútik, J.: Kontrolný systém a jeho subsystémy vo verejnej správe (základy teórie). Plzeň : Aleš Čeněk, 2013.

⁴¹⁷ Napr. zdroj www.pravnavuev.sk : Štátny stavebný dohľad je ako inštitút zakotvený v § 98 až § 104 stavebného zákona a ani v jednom z daných ustanovení sa subsidiárna pôsobnosť správneho poriadku nevylučuje.

Správny dozor/dohľad ako súčasť širšie koncipovaného inštitútu kontroly vo verejnej správe predstavuje špecifickú činnosť orgánov verejnej správy, na ktorú buď bude alebo nebude nadväzovať správne konanie, a to v závislosti od výsledku kontrolnej činnosti. Prípadné následné správne konanie bude mať najčastejšie povahu zodpovednostného konania v rámci inštitútu správneho trestania. Správny dozor/dohľad nemožno zamieňať so správnym konaním. Správny dozor/dohľad je činnosť verejno-mocenských orgánov so špeciálnou procesnoprávnou reguláciou – tzv. kontrolný proces. Obsahom kontrolného procesu sú pravidlá kontrolnej činnosti, v súlade s ktorými sú povinné postupovať orgány kontroly, pre ktoré sú tieto pravidlá záväzné.⁴¹⁸

Naopak správne konanie predstavuje postup v súvislosti s rozhodovacou činnosťou správnych orgánov.⁴¹⁹ Správnym konaním sa v najjednoduchšom zmysle rozumie súbor procesných postupov, v rámci ktorých príslušný správny orgán rozhoduje deklaratórnym alebo konštitutívnym spôsobom o právach a povinnostiach účastníka konania.⁴²⁰

Činnosť štátneho stavebného dohľadu je permanentná činnosť a orgán štátneho stavebného dohľadu je povinný ju vykonávať priebežne počas celého roku. Orgán štátneho stavebného dohľadu je oprávnený vyzvať stavebníka na bezodkladné zastavenie stavebných prác. Ak stavebník nedbá na výzvu orgánu štátneho stavebného dohľadu a nezastaví práce na stavbe, vydá stavebný úrad rozhodnutie, ktorým nariadi stavebníkovi zastaviť stavebné práce. Následne stavebný úrad začne konanie o priestupku (§ 105 Stavebného zákona) resp. správnom delikte (§ 106 Stavebného zákona) a uloží pokutu za porušenie Stavebného zákona stavebníkovi, resp. podľa miery zavinenia aj zhotoviteľovi. Skutkové podstaty priestupkov resp. správnych deliktov a horné hranice pokút sú ustanovené v stavebnom zákone, pričom pokuty sú odstupňované podľa závažnosti porušenia Stavebného zákona.

Uplatnením komparatívneho prístupu možno konštatovať, že v smere vyhranenia vzťahu výkonu štátneho vodoochranného dozoru a správneho konania podľa všeobecných predpisov o správnom konaní, je v porovnaní so Stavebným zákonom dôslednejší Vodný zákon, ktorý pre procesný postup štátneho vodoochranného dozoru obsahuje v § 68 ods. 4 výslovný odkaz na použitie procesných pravidiel kontroly podľa zákona o kontrole v štátnej správe.

S ohľadom na existenciu tohto výslovného zákonného odkazu v § 68 ods. 4 Vodného zákona pôsobí vymedzenie vzťahu Vodného zákona a Správneho poriadku pre kategóriu správnych konaní na úseku správy vodného hospodárstva, tzv. vodoprávne konanie,⁴²¹ v § 73 ods. 1 Vodného zákona podstatne zrozumiteľnejšie, než je tomu v prípade Stavebného zákona.

Podľa § 73 ods. 1: „*Na konanie orgánov štátnej vodnej správy (ďalej len "vodoprávne konanie") podľa tohto zákona a na vydanie súhlasu podľa § 48 ods. 4 písm. t) sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní (správny poriadok), ak tento zákon neustanovuje inak. Na rozhodovanie týkajúce sa vodných stavieb sa vzťahujú všeobecné predpisy o stavebnom konaní.*“

Generálne platí, že priebeh výkonu administratívneho dohľadu/dozoru sa mení v každom jednotlivom prípade v závislosti od osobitosti daného prípadu. Spravidla proces administratívneho dozoru/dohľadu zahŕňa tieto fázy:

- príprava kontrolnej činnosti;
- začatie kontroly – buď na podnet tretích osôb alebo z vlastnej činnosti a poznatkov kontrolného prostredia orgánu kontroly;
- výkon kontroly – zhromažďovanie faktických a právnych informácií k preverovaným skutočnostiam a následné porovnávanie stavu skutočného so stavom predpokladaným,

⁴¹⁸ Králik, J. – Kútik, J.: Kontrolný systém a jeho subsystémy vo verejnej správe (základy teórie). Plzeň: Aleš Čeněk, 2013.

⁴¹⁹ Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2004.

⁴²⁰ Potasch, P. – Hašanová, J.: Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2012.

⁴²¹ Jakab, R.: Vodoprávne konanie in Jakab, R. – Molitoris, P. – Jurko, M.: Správne právo procesné. Košice: UPJŠ, 2014.

- ukončenie kontroly – niektorou z právnych predpisov predpokladaných finálnych foriem vyjadrenia kontrolných zistení.

Uplatnením komparatívnej metódy možno opäť konštatovať, že aj v otázke kvality právnej úpravy procesu kontrolnej činnosti je zákonodarca dôslednejší vo Vodnom zákone, než je tomu v prípade procesnej regulácie v Stavebnom zákone.

Vhodnejšia úprava procesu štátneho vodoochranného dozoru spočíva predovšetkým v už uvedenom výslovnom dovolaní sa Vodného zákona na uplatnenie základných pravidiel kontroly obsiahnutých v zákone o kontrole v štátnej správe orgánmi štátneho vodoochranného dozoru.

Základné pravidlá kontroly v zákone o kontrole v štátnej správe predstavujú určitú stabilnú „kvázikodifikáciu“⁴²² výkonu kontroly v prostredí slovenskej verejnej správy. Máme za to, že zabezpečujú adekvátnu právnu reguláciu pre naplnenie oprávnení a povinností kontrolného orgánu i kontrolovaného subjektu, stanovujú jednoznačné finálne formy činnosti kontrolných orgánov (záznam, protokol, dodatok k protokolu, zápisnica o prerokovaní protokolu) a garantujú náležité zistenie skutkového stavu (inštitút námietok proti obsahu protokolu).⁴²³

Naopak právna úprava výkonu štátneho stavebného dohľadu bezprostredne v Stavebnom zákone je neporovnateľne stručnejšia. De iure je obsahom niekoľkých právnych noriem obsiahnutých v § 100, § 101 a § 102 ods. 1 a ods. 5 Stavebného zákona.

Podľa § 102 ods. 1 Stavebného zákona: „*Ak orgán štátneho stavebného dohľadu zistí na stavbe závalu, vyzve podľa povahy veci stavebníka, oprávnenú osobu alebo právnickú osobu uskutočňujúcu stavbu, aby urobili nápravu, alebo upozorní iný zodpovedný orgán, aby vykonal potrebné opatrenia.*“

Z citovanej dikcie vyplýva, že základným nástrojom, ktorým disponuje orgán štátneho stavebného dohľadu, je výzva na odstránenie zistenej závady. Závada môže mať vecný, ale aj právny charakter. Cieľom výzvy je operatívne pôsobiť na odstránenie zistených nedostatkov pri realizácii, užívaní alebo odstraňovaní stavieb.

Podľa § 102 ods. 2 stavebného zákona, ak stavebník nápravu neurobí, stavebný úrad vydá rozhodnutie, ktorým nariadi urobenie nápravy.

Za principiálny nedostatok právnej úpravy Stavebného zákona považujeme, že z jeho znenia nie je vôbec zrejmé v akej finálnej forme činnosti má byť táto výzva obsiahnutá a aké má mať obsahové náležitosti.

Spôsob, akým orgány štátneho stavebného dohľadu v aplikačnej praxi realizujú výzvu na urobenie nápravy býva rôzny a podmienený povahou veci. Výzva býva z hľadiska formy vykonávaná zápisom do stavebného denníka alebo do jednoduchého záznamu o stavbe, samostatným písomným oznámením alebo protokolom. Súčasťou výzvy je stručný opis zistenej závady a lehota, dokiaľ sa má náprava vykonať.⁴²⁴ Aplikačne najčastejším finálnym výstupom býva dokument označený ako „Zápisnica z vykonania štátneho stavebného dohľadu“. Čo do obsahu Zápisnice z vykonania štátneho stavebného dohľadu“, sa akoby „analogicky“ poukazuje na vyžitie ustanovení § 22 Správneho poriadku.

Podľa § 22 Správneho poriadku: „(1) *O ústnych podaniach a o dôležitých úkonoch v konaní, najmä o vykonaných dôkazoch, o vyjadreniach účastníkov konania, o ústnom pojednávaní a o hlasovaní správny orgán spíše zápisnicu. (2) Zo zápisnice musí byť najmä zrejmé, kto, kde a kedy konanie uskutočňoval, predmet konania, ktoré osoby sa na ňom zúčastnili, ako konanie prebiehalo, aké návrhy boli podané a aké opatrenia sa prijali; v zápisnici o hlasovaní sa uvedie*

⁴²² Poznámka autora: Nejedná sa o úplnú unifikáciu kontrolných pravidiel v slovenskej verejnej správe z dôvodu existencie osobitných kontrolných postupov v niektorých špecifických oblastiach verejnej správy; napr. procesný postup kontroly podľa zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite alebo podľa zákona č. 122/2013 o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov, a i.

⁴²³ Ličko, T.: Kontrola v spoločnosti. Bratislava : IRIS, 2003.

⁴²⁴ Kovačík, P. – Styková, D. – Petková, O.: Stavebný zákon s vysvetlivkami. Bratislava : IURA EDITION, 2012.

aj výrok rozhodnutia a výsledok hlasovania. (3) Zápisnicu podpisujú po prečítaní všetky osoby, ktoré sa na konaní zúčastnili, a zamestnanec (člen) správneho orgánu uskutočňujúceho konanie, zápisnicu o hlasovaní všetci prítomní členovia správneho orgánu. Odopretie podpisu, dôvody tohto odopretia a námietky proti obsahu zápisnice sa v nej zaznamenávajú.“

Aplikácia § 22 Správneho poriadku na inštitút výzvy orgánu štátneho stavebného dohľadu podľa § 102 ods. 1 Stavebného zákona nemá priamu zákonnú oporu, a to aj s ohľadom na negatívne vyhranenia kontrolného procesu voči správne konaniu. Dovolanie sa analógie vo verejnom práve procesnom je však akceptovateľné doktrínálne s ohľadom na teoretickú koncepciu nepravých medzier v práve.⁴²⁵

Za zásadný nedostatok právnej regulácie výkonu štátneho stavebného dohľadu považujeme, že na rozdiel od procesného postupu podľa zákona o kontrole v štátnej správe, právna úprava Stavebného zákona nepredpokladá účinné mechanizmy (prostriedky), akými sa má kontrolovaný subjekt podliehajúci štátnemu stavebnému dohľadu brániť voči kontrolným skutočnostiam obsiahnutým v Zápisnici o výkone štátneho stavebného dohľadu. Absencia týchto procesných prostriedkov – námietok má za následok absenciu povinnosti kontrolného orgánu sa s nimi dôsledne vysporiadať (t. j. preveriť a zdôvodniť ich opodstatnenosť/neopodstatnenosť) už v etape výkonu štátneho stavebného dohľadu predchádzajúcej správne konaniu. Obrana kontrolovaného subjektu sa tak zásadne ponecháva až na jeho procesnú obranu ako účastníka následného správneho konania.

V rovine de lege ferenda považujeme za vhodné vytvoriť podrobnú zákonnú úpravu výkonu štátneho stavebného dohľadu buď priamo v Stavebnom zákone alebo zavedenie aplikácie procesného postupu podľa zákona o kontrole v štátnej správe aj pre oblasť výkonu štátneho stavebného dohľadu formou výslovného zákonného odkazu.

Podľa § 6 ods. 1 pís. c) a ods. 2 zákona o kontrole v štátnej správe „Iné orgány štátnej správy podľa tohto zákona sú... ďalšie orgány štátnej správy, ak to ustanovuje osobitný predpis. ... Iné orgány štátnej správy vykonávajú kontrolu v rozsahu svojej pôsobnosti v kontrolovaných subjektoch podľa osobitných predpisov.“

Kvalita procesnej úpravy výkonu administratívneho dozoru/dohľadu nemá iba poetický a pseudoteoretický význam. Na činnosť orgánov administratívneho dozoru/dohľadu môže bezprostredne nadväzovať činnosť stavebného úradu v správnom konaní. Dôsledkom kvalitatívne presnejšej právnej úpravy procesu administratívneho dozoru/dohľadu je možný následný dopad na naplnenie požiadavky materiálnej pravdy v prípadnom správnom sankčnom konaní nastupujúcom po vykonaní štátneho vodoochranného dozoru alebo štátneho stavebného dohľadu.

Zásada materiálnej (objektívnej) pravdy vyjadruje požiadavku, aby správny orgán úplne a presne zistil skutočný stav a zaobstaral si potrebné podklady pre správne rozhodnutie. Táto zásada veľmi úzko súvisí so zásadou zákonnosti. Zistením skutočného stavu veci sa rozumie zistenie všetkých podstatných skutočností v súlade s príslušným hmotnoprávnym predpisom. Zásada materiálnej pravdy pri zisťovaní skutočného stavu veci má dve stránky: úplnosť a presnosť zistení. Úplnosť znamená povinnosť správneho orgánu zistiť všetky rozhodujúce skutočnosti bez ohľadu na to, či budú v prospech alebo neprospech účastníka. Pri tomto zisťovaní nie je viazaný návrhmi účastníkov konania. Presnosť zistenia znamená, že zistený stav musí zodpovedať skutočnosti.⁴²⁶ Správny orgán je tak povinný z úradnej povinnosti v každom konaní, bez ohľadu na to, či konanie začalo na základe účastníka konania alebo na podnet správneho orgánu⁴²⁷ (ako je tomu v prípade administratívneho dozoru/dohľadu).

⁴²⁵ „Ak existuje právna medzera v práve procesnom, je analógia vždy prípustná, teda aj keď ide o procesné normy verejného práva. Vzhľadom na prípustnosť analógie (legis, iuris) pri aplikácii práva štátnymi orgánmi nemožno de lege lata hovoriť v pravom zmysle slova o tzv. medzerách v práve.“ In Kanárik, I.: Legislatívna nečinnosť zákonodarného orgánu v právnom štáte (v rovine vnútroštátneho práva). In Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-aplikačnej praxi. Košice : UPJŠ, 2009.

⁴²⁶ Sobihard, J.: Správny poriadok. Komentár. 6. prepracované vydanie. Bratislava : IURA EDITION, 2013.

⁴²⁷ Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2004.

V intenciách ponímania základných zásad správneho konania tak nadobúda presnosť, správnosť a obhájitelnosť kontrolných zistení predchádzajúceho administratívneho dozoru/dohľadu osobitný význam.

Zamestnanec poverený výkonom štátneho stavebného dohľadu je oprávnený sledovať nielen stavebnú činnosť, ale aj činnosť zodpovedných pracovníkov na stavbe a činnosť pracovníkov, ktorí majú oprávnenie na výkon činnosti vedenia uskutočňovania stavby ako stavbyvedúci alebo stavebný dozor podľa § 45 ods. 4 Stavebného zákona. Ak orgán štátneho stavebného dohľadu zistí nepovolenú stavbu, oznámi to stavebnému úradu a ak ide o rozostavanú stavbu, bezodkladne vyzve stavebníka, aby práce na stavbe zastavil. Ďalej kontroluje, či zodpovední pracovníci na stavbe si vykonávajú svoju činnosť v súlade so záujmami spoločnosti. Ak zistí v ich činnosti nedostatky, upozorní podľa potreby príslušný orgán alebo organizáciu (vedenie stavebnej firmy, nadriadené orgány investora a pod.) a vyzve ich, aby oznámili, aké opatrenia na vykonanie nápravy prijali. Taktiež má oprávnenie dať podnet na preskúšanie osoby, ktorá má oprávnenie na výkon činnosti vedenia uskutočňovania stavby ako stavbyvedúci alebo stavebný dozor podľa § 45 ods. 4 Stavebného zákona a svoju činnosť nevykonáva v súlade s týmto oprávnením.⁴²⁸

Pri odstraňovaní závad stavby v rámci výkonu štátneho stavebného dohľadu nie sú dotknuté práva iných orgánov štátnej správy vydávať rozhodnutia o náprave závad podľa osobitných predpisov, avšak ak je na nápravu potrebný zásah do stavebnotechnického riešenia stavby, rozhodne o ňom stavebný úrad.

Ak občan nespĺni výzvu alebo nevykoná opatrenie nariadené orgánom štátneho stavebného dohľadu, dopustí sa priestupku podľa § 105 ods. 1 písm. c) a písm. f) Stavebného zákona, pričom mu možno uložiť pokutu až do výšky 10 000 Sk. Právnickej osobe a fyzickej osobe podnikajúcej podľa osobitných predpisov možno uložiť pokutu podľa § 106 ods. 1 písm. c) Stavebného zákona až do výšky 400 000 Sk.

Prieniky administratívnoprávnej zodpovednosti v oblasti štátneho stavebného dohľadu a štátneho vodoochranného dozoru

Z hľadiska činnosti, ktorá je predmetom administratívneho dozoru/dohľadu podľa Stavebného zákona a Vodného zákona možno abstrakciou konštatovať, že štátny stavebný dohľad je zameraný na činnosti pri uskutočňovaní stavby, jej následnom užívaní a odstraňovaní stavby (či už sa jedná nariadené alebo svojvoľné odstránenie stavby) a štátny vodoochranný dozor je zameraný na dodržiavanie Vodného zákona a ďalších predpisov vydaných na jeho vykonanie.

K prieniku, a teda súbežnej aplikácii Stavebného zákona a Vodného zákona, dochádza v prípade kategórie vodných stavieb.

Konanie kontrolovaného subjektu bude posudzované jednak z hľadiska naplnenia skutkových podstát správnych deliktov, tak ako sú upravené vo Vodnom zákone, a jednak z hľadiska naplnenia skutkových podstát správnych deliktov, upravených v Stavebnom zákone. Orgánom vykonávajúcim štátny vodoochranný dozor v prípade vodných stavieb je orgán štátnej vodnej správy, ktorý súčasne vo vzťahu k vodným stavbám vystupuje na úseku správy investičnej výstavby ako špeciálny stavebný úrad.

Napriek tomu, že konanie o štátnom vodoochrannom dozore vedie orgán štátnej vodnej správy, aplikuje ustanovenia Vodného zákona i Stavebného zákona. Z hľadiska skutkových podstát správnych deliktov a sankcií za správne delikty je v oboch analyzovaných predpisoch upravené uskutočňovanie, užívanie a odstraňovanie stavieb, v prípade Vodného zákona zúžene kategórie vodných stavieb.

Ako elementárny príklad súbehu administratívnoprávnej zodpovednosti vodnej správy a správy investičnej výstavby možno v prípade vodných stavieb uviesť porušenie povinností stavebníka pri uskutočňovaní studne ako vodnej stavby.

⁴²⁸ Kovačík, P. – Styková, D. – Petková, O.: Stavebný zákon s vysvetlivkami. Bratislava: IURA EDITION, 2012.

Uskutočneniu studne a odberu a používaniu podzemných vôd predchádza (i) žiadosť o vyjadrenie k hydrogeologickému prieskumu podľa § 63 ods. 3 písm. a) Vodného zákona; (ii) žiadosť o vyjadrenie k zámeru vodnej stavby podľa § 63 ods. 3 písm. a) Vodného zákona a (iii) žiadosť o vydanie povolenia na uskutočnenie vodnej stavby a žiadosť na vydanie povolenia na odber podzemnej vody podľa § 26 a § 21 Vodného zákona. Na základe vykonaného vodoprávneho konania, orgán štátnej vodnej správy s pôsobnosťou stavebného úradu (v danom prípade obec) podľa § 26 ods. 3 Vodného zákona, vydá rozhodnutie o povolení vodnej stavby podľa § 26 ods. 1 Vodného zákona. Súčasťou tohto rozhodnutia môže byť aj povolenie na osobitné užívanie vôd podľa § 21 ods. 1 písm. b) bod 1 Vodného zákona. Podľa § 73 ods. 10 Vodného zákona „*Ak orgán štátnej vodnej správy vydáva tomu istému žiadateľovi súčasne niekoľko povolení, môže tak urobiť v jednom rozhodnutí.*“ Finálnou etapou je uskutočnenie kolaudačného konania vodnej stavby na základe návrhu na vydanie kolaudačného rozhodnutia.⁴²⁹

Z hľadiska skutkových podstat a ukladania sankcií za porušenie povinností pri uskutočňovaní studní ako vodných stavieb sa aplikuje § 74 ods. 1 písm. b), resp. § 77 ods. 1 písm. b) Vodného zákona. Takáto studňa je zároveň nepovolenou stavbou v zmysle Stavebného zákona. Normatívnym základom pre vymedzenie vzťahu Vodného zákona a Stavebného zákona pre kategóriu vodných stavieb je ustanovenie § 74 ods. 2 Vodného zákona s priamym legislatívnym odkazom na Stavebný zákon. Podľa tohto ustanovenia „*Za porušenie povinností na úseku stavebného poriadku orgány štátnej vodnej správy ukladajú pokuty podľa osobitných predpisov.*“ Za porušenie povinností stavebníka studne ako vodnej stavby sa v tomto prípade aplikuje § 105 ods. 3 písm. b) a písm. c), resp. § 106 ods. 3 písm. b) a písm. d) Stavebného zákona.

Aplikácia Vodného zákona je nasledovná:

„*Orgán štátnej vodnej správy uloží pokutu právnickej osobe alebo fyzickej osobe-podnikateľovi, ktorá odoberie podzemné vody bez povolenia orgánu štátnej vodnej správy alebo v rozpore s ním (§ 21 ods. 1 písm. b) prvý bod) (t. j. iný správny delikt podľa § 74 ods. 1 písm. b) Vodného zákona) ... Pokutu podľa § 74 ods. 1 písm. b) možno uložiť v sume vypočítanej ako násobok sadzby 2 eur za 1m³ a množstva nepovolene odobratých podzemných vôd najdlhšie za obdobie jedného roka od zistenia porušenia povinnosti. Najnižšiu pokutu možno uložiť 2 000 eur.“*

„*Priestupku na úseku ochrany vôd, vodných tokov a vodných stavieb sa dopustí ten, kto odoberá povrchové vody alebo podzemné vody alebo vypúšťa odpadové vody do povrchových vôd alebo do podzemných vôd bez povolenia orgánu štátnej vodnej správy alebo v rozpore s ním [§ 21 ods. 1 písm. a) prvý bod a písm. b) prvý bod a písm. c)]“ (t. j. priestupok podľa § 77 ods. 1 písm. b) Vodného zákona) ... Za priestupok podľa § 77 ods. 1 písm. b) možno uložiť pokutu do 100 eur.“ Tento priestupok prejednáva okresný úrad postupom podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov a výnosy pokuty uloženej za tento priestupok je príjmom Environmentálneho fondu.*

Aplikácia Stavebného zákona je nasledovná:

„*Priestupku sa dopustí a pokutou do 1 milióna Sk sa potrestá ten, kto ... b) ako stavebník uskutočňuje novú stavbu bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním; c) užíva stavbu bez*

⁴²⁹ Pozn.: Výnimku predstavuje len režim tzv. všeobecného užívania vôd podľa § 18 ods. 1 a ods. 3 Vodného zákona: „(1) Každý môže na vlastné nebezpečenstvo a bez povolenia alebo súhlasu orgánu štátnej vodnej správy odoberať alebo inak používať povrchové vody alebo podzemné vody na uspokojovanie osobných potrieb domácností, ak sa takýto odber alebo iné používanie vykonáva na mieste, ktoré je na to vhodné, jednoduchým vodným zariadením a spôsobom, ktorý neobmedzí alebo neznemožní rovnaké používanie iným osobám... (3) Jednoduchými vodnými zariadeniami na odbery podzemných vôd sú domové studne, z ktorých sa podzemná voda čerpá ručne a pramenné záchytky s výdatnosťou prameňa menšou ako 10 l/min. a prenosné nádoby...“ Pramennú záchytku možno charakterizovať ako záchytný objekt na zachytenie prameňa. Práce pri zachytávaní vody v prameňoch pramennými záchytkami majú čo najmenej ovplyvniť prirodzený výver vody. Záchytným objektom sa nesmie hladina vody v zbernej oblasti ani zdvihnúť ani znížiť. Viď in Božíková, J. – Božík, M.: Vodohospodárske stavby. Bratislava : Slovenská technická univerzita, 2014.

*kolaudačného rozhodnutia, pokiaľ je také rozhodnutie potrebné, (t. j. priestupok podľa § 105 ods. 3 písm. b) a písm. c) Stavebného zákona).*⁴³⁰

Stavebný úrad alebo inšpekcia uloží pokutu do 5 miliónov Sk právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, ktorá ...b) uskutočňuje stavbu bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním, ... d) užíva stavbu bez kolaudačného rozhodnutia alebo v rozpore s ním, alebo ako vlastník stavby či iný oprávnený na jej užívanie umožní inej osobe užívanie stavby pred vydaním kolaudačného rozhodnutia alebo v rozpore s ním, (t. j. iný správny delikt podľa § 106 ods. 3 písm. b) a písm. d) Stavebného zákona).

Záver

Uplatnením komparatívnej metódy, ako metódy ťažiskovej pre spracovanie predkladaného príspevku, možno konštatovať, že vo väčšine analyzovaných inštitútov štátneho stavebného dohľadu a štátneho vodoochranného dozoru a na nich nadväzujúcej administratívnoprávnej zodpovednosti je zákonná úprava obsiahnutá vo Vodnom zákone dôslednejšia, než je tomu v prípade normatívnej úpravy obsiahnutej v Stavebnom zákone. Najmarkantnejšie sa tento jav prejavuje v otázke kvality právnej úpravy procesu kontrolnej činnosti pri výkone dozoru/dohľadu s následným dopadom na naplnenie požiadavky materiálnej pravdy v prípadnom nastupujúcom správnom sankčnom konaní.

Podľa nášho názoru je vyššie uvedené konštatovanie determinované predovšetkým časovým aspektom vzniku oboch prameňov práva, in concreto Stavebného zákona v roku 1976 a Vodného zákona v roku 2004, ako i početnosťou vykonaných novelizácií týchto právnych predpisov, ktoré spravidla nedokážu eliminovať všetky materiálne pramene práva z obdobia, kedy konkrétny právny predpis vznikol.

S prienikmi správneho trestania na úseku štátneho stavebného dohľadu a štátneho vodoochranného dozoru sa možno stretnúť predovšetkým u vodných stavieb ako špecifickej kategórie stavieb, vo vzťahu ku ktorým dochádza k paralelnej aplikácii ustanovení Stavebného zákona a Vodného zákona.

Literatúra

BOŽÍKOVÁ, J. – BOŽÍK, M.: Vodohospodárske stavby. Bratislava : Slovenská technická univerzita, 2014, 120 s., ISBN 978-80-227-4240-5

DVORSKÁ, O.: Príprava nového zákona o kontrole. In KADEČKA, S. – HAVLAN, P. – VALACHOVÁ, K.: Právni regulace místní (a regionální) samosprávy. Sborník z 4. Mezinárodní konference/workshopu. Brno : ACTA UNIVERSITAS BRUNENSIS, 2008, 598 s., ISBN 9788021047846

HENDRYCH, D.: Správní věda. Teorie veřejné správy. 2. vyd. Praha : ASPI, 2007, 211 s., ISBN 80-7179-442-8,

HOFFMANN, M.: Prokuratúra SR – Orgán ochrany práva. Žilina : Eurokódex, 2010, 128 s., ISBN 978-80-89447-30-5

JAKAB, R.: Všeobecné správne konanie. In JAKAB, R. – MOLITORIS, P. – JURKO, M.: Správne právo procesné. Košice : UPJŠ, 2014, 352 s., ISBN 9788081521508

JAKAB, R.: Vodoprávne konanie. In JAKAB, R. – MOLITORIS, P. – JURKO, M.: Správne právo procesné. Košice : UPJŠ, 2014, 352 s., ISBN 9788081521508

⁴³⁰ Sprísnená skutková podstata priestupku je obsiahnutá v § 105 ods. 4 Stavebného zákona: „*Priestupku sa dopustí a pokutou do 5 miliónov Sk sa potrestá ten, kto bez stavebného povolenia uskutočňuje stavbu v chránenom území alebo v ochrannom pásme či na pozemku, ktorý nie je určený na zastavanie, najmä na poľnohospodárskom alebo lesnom pozemku.*“

KANÁRIK, I.: Legislatívna nečinnosť zákonodarného orgánu v právnom štáte (v rovine vnútroštátneho práva). In Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-aplikačnej praxi. Košice : UPJŠ, 2009, 164 s., ISBN 978-80-7097-751-4

KOSORÍN, F. – LABAJ, J.: Manažment verejnej správy. Bratislava : Ekonomická univerzita, 1995, 126 s., ISBN 80-225-0696-6

KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2004, 322 s., ISBN 80-89122-14-0

KOVAČÍK, P. – STYKOVÁ, D. – PETKOVÁ, O.: Stavebný zákon s vysvetlivkami. Bratislava : IURA EDITION, 2012, 1 100 s., ISBN 80-88715-18-0

KRÁLIK, J. – KÚTIK, J.: Kontrolný systém a jeho subsystémy vo verejnej správe (základy teórie). Plzeň : Aleš Čeněk, 2013, 216 s., ISBN 978-80-7380-482-4

LIČKO, T.: Kontrola v spoločnosti. Bratislava : IRIS, 2003, 159 s., ISBN 80-89018-00-9

NIKODÝM, D.: Kontrola v štátnej správe a v hospodárskej správe ČSFR. Bratislava : SAV, 1969, 339 s.

POTASCH, P. – HAŠANOVÁ, J.: Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. 1. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2012, 373 s. ISBN 978-80-7400-422-3

SEMAN, T.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť II. Košice : Edičné stredisko Univerzity Pavla Jozefa Šafárika, 2006, 166 s., ISBN 80-7097-652-7

ŠKULTÉTY, P.: Verejná správa a správne právo. Bratislava : VEDA, Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008, 204 s., ISBN 978-80-224-1023-6

SOBIHARD, J.: Správny poriadok. Komentár. 6. prepracované vydanie. Bratislava : IURA EDITION, 2013, 348 s., ISBN 978-80-8078-600-7

SOBIHARD, J.: Verejná správa a kontrola. In MACHAJOVÁ, J. et al.: Všeobecné správne právo. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 237 – 240, ISBN 978-80-89447-05-3

TEJ, J.: Ekonomika a manažment verejnej správy. Prešov : Prešovská univerzita, Fakulta humanitných a prírodných vied, 2002, 227 s., ISBN 80-8068-136-8

TÓTHOVA, M.: Interpretácia práva a právny jazyk. In Dny práva – 2010 – Days of Law: sborník příspěvků. 4. ročník mezinárodní konference: 10. – 11. november 2010. Brno : Masarykova univerzita, 2010, s. 2 993 – 3 003, ISBN 9788021053052

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Jozef Tekeli, PhD.

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Kováčska 26,

P. O. BOX A-45

040 75 Košice

jozef.tekeli @upjs.sk

POZNÁMKA K VYMÁHANIU SANKCIÍ ZA POUŽÍVANIE POZEMNÝCH KOMUNIKÁCIÍ BEZ ZAPLATENIA ÚHRADY

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.

Kľúčové slová: diaľnice – súkromný sektor – kontrola - vymáhanie

Resumé: Problematika uplatňovania zodpovednosti za používanie vymedzených úsekov cestnej siete bez zaplatenia povinnej úhrady vyžaduje hlbšie teoreticko-právne spracovanie. Súvisí totiž s „privatizáciou“ verejno-mocenských aktivít, ktorej trendy sú v súčasnom európskom administratívnom priestore zreteľné, a to hlavne s odvolaním sa na ekonomické parametre výkonu verejnej moci. Príspevok sa orientuje len na vybraný aspekt vymáhania sankcií za používanie cestnej siete bez zaplatenia úhrady, keďže prax naznačuje, že tento proces delikventovi prináša zásah do majetkovej sféry v konečnej miere, ktorá je podstatne vyššia oproti právom ustanovenej sankcii. Takto má príspevok ambíciu prispieť k identifikácii okruhov, ktoré by eventuálna kodifikácia správneho trestania nemala opomenúť.

Úvod

Pri porovnaní s ostatnými formami výkonu verejnej moci možno konštatovať, že verejná správa je spoločenským a právnym fenoménom, na ktorý pokrok vo sféry vedy a techniky dopadá najvýraznejšie a najrýchlejšie. Nejedná sa pritom o žiaden prekvapivý záver. Verejná správa je činnosť každodennou, predstavuje platformu nepretržitého a priameho kontaktu s adresátom výkonu verejnej moci. Navyše sa od nej očakáva aj primeraná iniciatíva pri vyhľadávaní priestoru na uplatňovanie svojich mocenských nástrojov. Charakteristika verejnej správy ako činnosti výkonnej a podzákonnej⁴³¹ si od nej vyžaduje schopnosť rýchlejšieho a súčasne právnym normám konvenujúcej adaptability na nové technologické podmienky rámcujúce okrem iného aj právny styk medzi subjektmi práva.

Elektronizácia, globalizačné trendy vo sfére obchodovania, platobného styku i ďalšie faktory vytvárajú enormný tlak na efektívnosť verejnej správy. Dominancia uvedených vplyvov je tak silná, že poľahky vytvára priestor na zatlačenie ostatných hodnotiacich kritérií kvality výkonu verejnej správy do úzadia.

Vedecké skúmanie verejnej správy nemá za cieľ vrátiť ju „do jaskyne“, no nemožno mu uprieť, že do svojich záverov vnáša aj istý prvok opatrnosti interpretovateľnej aj ako konzervatívnosť v nazeraní na najnovšie trendy. Niet sa čomu diviť, veď jednou z rozhodujúcich požiadaviek kladených právom na uskutočňovanie verejnosprávnych aktivít je jeho súlad so zákonom, resp. súlad s právom. Svojou podstatou ide o vybalansovanie požiadavky na žiaducu modernizáciu výkonu verejnej správy s konštantným východiskovým bodom, ktorým je jej zákonnosť. Nemecká odborná spisba už začiatkom deväťdesiatych rokov minulého storočia vyslovila požiadavku, podľa ktorej čím silnejšie sú výkonom verejnej správy dotknuté vlastnícke záujmy a sloboda, tým skôr osobný status chránený základnými právami zakazuje zveriť rozhodovanie a styk s jednotlivcom výlučne počítačom, a tým viac sú dané dôvody, aby bolo nasadenie techniky závislé od existencie zákonného splnomocňujúceho základu⁴³².

No modernizačné trendy vo verejnej správe sa neorientujú výlučne len na elektronizáciu v procese jej výkonu. Vývoj právnej úpravy poukazuje na výraznú dynamiku aj vo vývoji organizačnej základne verejnej správy. Od roku 1989 nedošlo len k znovuoobnoveniu samosprávy, ale hlavne k viacerým (často protichodne koncipovaným) reformám organizácie štátnej správy,

⁴³¹ Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. 1. vydanie. Bratislava : Univerzita Komenského, 1997, s. 13.

⁴³² Ehlers, D. in: Allgemeines Verwaltungsrecht. 9., neubearbeitete Auflage. Berlin – New York : Walter de Gruyter 1992, s. 96.

a to predovšetkým na miestnej úrovni. Možno tiež badať vznik orgánov verejnej správy, ktoré sa v Českej republike zvyknú označovať ako „nezávislé správny orgány“⁴³³. No výrazným prvkom je aj prelinanie verejného a súkromného sektoru, ktorý sa začína podieľať na realizácii verejných úloh, a to nielen na základe rozhodnutia (autorizácie), ale aj na zmluvnom základe⁴³⁴. Hendrych hovorí o tzv. privatizácii ako o výsledku revízie počtu úloh, o ktoré sa starajú priamo inštitúcie verejného sektora. Revízia na báze kritéria účelnosti a hospodárnosti prenáša výkon verejných úloh na subjekty súkromnoprávne, čo má priniesť odľahčenie verejných rozpočtov, vytvorenie podmienok pre súťaž pri poskytovaní verejných služieb, pre využitie metód podnikového manažmentu v organizácii a riadení verejných služieb, ako aj pre posilnenie participácie občanov na riadení verejných záležitostí⁴³⁵.

Práve aspekt prenosu výkonu vybraných verejno-mocenských úloh (štandardne radených do kategórie výsad verejnej moci) na súkromný sektor je aj predmetom záujmu v predkladanom príspevku. Kritériom hodnotenia pozorovaného javu je práve jeho dopad na individuálnu sféru adresáta výkonu verejnej moci, lebo by mal byť stále rovnaký, či už verejnú správu realizuje orgán zákonom na to zriadený, alebo je to subjekt súkromnoprávny s náležite vymedzeným a relevantným právnym koridorom k jadru verejnej správy. Tematické zúženie príspevku je realizované ešte v dvoch smeroch. V prvom rade sa koncentruje na oblasť používania pozemných komunikácií (diaľnic) a v druhom rade na sféru sankcionovania používania týchto pozemných komunikácií bez zaplatenia právom požadovanej úhrady.

Koncept právnej regulácie v Slovenskej republike

Rozmach diaľničnej cestnej siete je v stredoeurópskom priestore diskutovanou témou. Jednotlivé štáty sa predbiehajú v tom, kto postaví čo najširšiu diaľničnú sieť čo najskôr a čo najlacnejšie. Vyhľadávajú sa najrozmanitejšie dovolené právne formy zhromažďovania a získavania finančných prostriedkov na realizáciu týchto stavieb. A po dokončení výstavby a uvedení do prevádzky celkom logicky prichádza na rad otázka inštitucionálneho zabezpečenia prevádzky a údržby, ako aj otázka spoplatnenia používania diaľnic.

Výsledkom popísaných okolností je právny stav, keď diaľnica ostáva vo vlastníctve štátu a spravuje ju ním poverený subjekt, alebo je diaľnica vo vlastníctve od štátu odlišného subjektu, ktorý však je založený alebo zriadený štátom, najčastejšie ako obchodná spoločnosť, ktorej stopercentným vlastníkom je štát.

Používanie diaľnic sa štandardne spoplatňuje, pričom pri administrácii úhrad za ich používanie sa využívajú moderné technologické nástroje plnenia tejto povinnosti používateľov diaľnic⁴³⁶.

V podmienkach Slovenskej republiky hodno o predmetnej problematike v relácii s črtou privatizácie v už naznačenom slova zmysle uviesť príklad vývoja právnej regulácie určovania výšky úhrad za používanie diaľnic. Spočiatku, po nadobudnutí účinnosti *zákona č. 639/2004 Z. z. o Národnej diaľničnej spoločnosti*, bola súčasne vykonaná aj zmena *zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon)* v *znení neskorších predpisov* (ďalej len „cestný zákon“), ktorou zákonodarcu splnomocnil vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) na

⁴³³ Vopálka, V.: *Nezávislé správny orgány*. In: Bejček, J. – Kratochvíl, V. – Telec, I. a kol.: *Ve službách práva – sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C. H. Beck v Praze*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck 2003, s. 87.

⁴³⁴ Vopálka, V.: *Subjekty veřejné správy jako tvůrci norem*. In: Šturma, P. – Tomášek, M. et al.: *Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva*. Praha : Univerzita Karlova 2009, s. 310.

⁴³⁵ Hendrych, D.: *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha : ASPI, a. s., 2007, s. 70, 71.

⁴³⁶ Často je využívaná videokontrola prostredníctvom automatizovaného systému kamier, ktoré porovnávajú evidenčné číslo vozidla prechádzajúceho snímaným úsekom a hneď ho aj porovnávajú so zoznamom obsahujúcim databázu evidenčných čísel vozidiel, ktoré majú úhradu zaplatenú.

určovanie výšky úhrad za užívanie vymedzených úsekov diaľnic⁴³⁷. *Zákomom č. 664/2007 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov* došlo s účinnosťou od 1. januára 2008 k vypusteniu dovtedy účinného splnomocňovacieho ustanovenia v § 24 ods. 1 cestného zákona, ako aj k zrušeniu *nariadenia vlády č. 623/2006 Z. z., ktorým sa ustanovuje výška úhrady za užívanie vymedzených úsekov diaľnic, ciest pre motorové vozidlá a ciest I. triedy v znení nariadenia vlády č. 476/2007 Z. z.* Národná diaľničná spoločnosť ako obchodná spoločnosť sa stala podľa § 6 ods. 5 cestného zákona subjektom splnomocneným na určovanie úhrady za užívanie vymedzených úsekov diaľnic.

K ďalšej zmene došlo s účinnosťou od 1. apríla 2008, kedy *zákomom č. 86/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 57/1998 Z. z. o Železničnej polícii v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov* došlo k zmene § 6 ods. 5 cestného zákona a k znovuzavedeniu splnomocňovacieho ustanovenia na určovanie výšky úhrad za všeobecné používanie diaľnic obsiahnutého v § 24 ods. 1 cestného zákona v prospech vlády.

Napokon bol v roku 2013 prijatý *zákon č. 488/2013 Z. z. o diaľničnej známke* (ďalej len „zákon o diaľničnej známke“), ktorý v prevažnej časti nadobudol účinnosť 1. januára 2015 a vo svojom § 2 ods. 6 prevzal z cestného zákona splnomocňovacie ustanovenie pre vládu na určovanie výšky úhrady diaľničnej známky za užívanie vymedzených úsekov ciest. Zároveň zákon splnomocnil Národnú diaľničnú spoločnosť na výkon správy výberu úhrady diaľničnej známky a dovolil jej poveriť inú osobu výkonom činnosti podľa tohto zákona. Zákon o diaľničnej známke priznáva kontrolnú právomoc zamestnancom Národnej diaľničnej spoločnosti, resp. zamestnancom inej osoby, ktorú Národná diaľničná spoločnosť výkonom činnosti podľa tohto zákona poverí. Pôsobnosť tejto kontrolnej právomoci sa orientuje na dodržiavanie povinností prevádzkovateľa vozidla alebo jazdnej súpravy a vodiča vozidla alebo jazdnej súpravy uložených im zákonom o diaľničnej známke. Dôležité je, že uvedenú kontrolnú právomoc tieto osoby realizujú v súčinnosti s orgánmi Policajného zboru v rámci vykonávania dohľadu nad bezpečnosťou a plynulosťou cestnej premávky.

Použitie vymedzeného úseku diaľnice bez diaľničnej známky zákon o diaľničnej známke kvalifikuje ako priestupok, ktorý prejednáva príslušný okresný úrad alebo v blokovom konaní orgán Policajného zboru, a to podľa zodpovedajúcich ustanovení *zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov* (ďalej len „zákon o priestupkoch“). Ak je páchatelom priestupku osoba s bydliskom mimo územia Slovenskej republiky, miestne príslušným na konanie o priestupku je okresný úrad v sídle kraja, v obvode ktorého došlo k zisteniu porušenia povinnosti. Uložené priestupky sú príjmom štátneho rozpočtu, teda nepredstavujú príjem Národnej diaľničnej spoločnosti. Na druhej strane finančné prostriedky získané z výberu úhrady diaľničnej známky už príjmom Národnej diaľničnej spoločnosti sú, pričom je povinná použiť tieto prostriedky na plnenie úloh podľa zákona o Národnej diaľničnej spoločnosti.

Bez potreby ďalšieho podrobnejšieho analyzovania načrtnutej právnej úpravy možno konštatovať, že právna úprava administratívneho postihovania za konanie spočívajúce v používaní diaľnic bez diaľničnej známky v Slovenskej republike nevyvoláva väčšie pochybnosti o rešpektovaní princípov dobrej verejnej správy v procese správneho trestania. Hoci totiž kontrolu dodržiavania povinností realizuje subjekt oddelený od štátu, so samostatnou právnou subjektivitou (povinne za súčinnosti orgánov Policajného zboru), priestupkové konanie už zabezpečuje štátna správa na miestnej úrovni, teda okresný úrad. Následný výkon rozhodnutia vydaného v priestupkovom konaní okresným úradom realizuje Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“), prípadne v rámci procesu tzv. konsolidácie verejnej pohľadávky štátu aj právnická osoba so 100% majetkovou účasťou štátu. *Zákon č. 374/2014 Z. z. o pohľadávkach štátu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov*

⁴³⁷ Pozri § 24 ods. 1 cestného zákona v znení účinnom od 1. januára 2005 do 31. decembra 2007.

však zakazuje účtovať a uplatňovať úroky z omeškania pri verejných pohľadávkach štátu (kam patria aj pohľadávky z rozhodnutí vydaných v správnom konaní).

Prvok súkromného sektora, resp. jeho podieľanie sa na administrácii povinnosti úhrady za používanie diaľnic je v slovenskej právnej úprave prítomný. Aj fakt, že úhrady sú príjmom Národnej diaľničnej spoločnosti zvyrazňuje podiel súkromného sektora na predmetnom procese. Skutočnosť, že Národná diaľničná spoločnosť je akciovou spoločnosťou založenou štátom prostredníctvom ústredného orgánu štátnej správy, ba ani skutočnosť, že vklad zakladateľa spočíval v tzv. prioritnom infraštruktúrnom majetku⁴³⁸, nemá za následok, že by bolo možné Národnú diaľničnú spoločnosť a priori zaradiť medzi subjekty svojou podstatou verejnoprávne. Takéto postavenie má len v rozsahu ustanovenom v § 8 a 9 zákona o diaľničnej známke⁴³⁹. V ostatných aspektoch výkonu správy úhrad za používanie diaľnic zásadne koná štátna správa, a teda aj nútené vymáhanie pokút uložených správnymi orgánmi za priestupky na tomto úseku je v réžii štátnej správy.

Koncept právnej regulácie v Maďarsku

Z praxe (aj slovenských) používateľov diaľnic však vyplývajú signály, že súlad výkonu správy úhrad za používanie diaľnic s požiadavkami plynúcimi z princípov dobrej verejnej správy tak, ako ich pozná soft law Rady Európy, môžu byť v prostredí právnej úpravy odlišnej problematický. Svoju pozornosť orientujeme na Maďarsko ako administratívny systém blízky systému slovenskému nielen geograficky, ale aj historicky a systémovo.

- a) V Maďarsku pôsobí spoločnosť Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság (ďalej len „maďarská spoločnosť“), ktorú ako subjekt so 100% majetkovou účasťou štátu zriaďuje podľa § 33 ods. 1 písm. ba) zákona č. I z roku 1988 o doprave na verejných (štátnych) cestách (1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről) v účinnom znení minister hospodárstva a dopravy. Maďarská spoločnosť je podľa § 33/B ods. 8 toho istého zákona oprávnená kontrolovať plnenie povinnosti platenia poplatkov (dij) za používanie poplatných maďarských ciest. V prípade zaplatenia poplatku v nesprávnej výške alebo v prípade neplatného oprávnenia z iného dôvodu je oprávnená od neoprávnených používateľov ciest vymáhať príplatky (pótdíj). Právnym základom pre túto kompetenciu maďarskej spoločnosti je okrem už spomenutého zákona o doprave na verejných (štátnych) cestách (§ 33/A ods. 1)⁴⁴⁰ aj nariadenie ministra hospodárstva a dopravy Maďarska č. 36/2007 (III.26.) o úhradách za

⁴³⁸ Podľa § 2 ods. 1 zákona o Národnej diaľničnej spoločnosti sú prioritným infraštruktúrnym majetkom diaľnice, cesty pre motorové vozidlá a cesty podľa schváleného plánu rozvoja diaľnic a ciest vymedzené osobitným predpisom (ďalej len "diaľnice"), pozemky pod diaľnicami vo vlastníctve diaľničnej spoločnosti vrátane súčastí diaľnic a pozemkov pod nimi vo vlastníctve diaľničnej spoločnosti.

⁴³⁹ Napríklad podľa § 8 ods. 3 zákona o diaľničnej známke správca výberu úhrady diaľničnej známky v elektronickej podobe elektronickým zariadením zhromažďuje, spracúva, využíva a uchováva údaje podľa § 5 až 7, fotografické zobrazenie vozidla alebo jazdnej súpravy a spracúva podľa osobitného predpisu údaje o prevádzkovateľovi vozidla alebo jazdnej súpravy. Obdobne podľa § 9 ods. 5 toho istého zákona Osoba poverená výkonom kontroly je oprávnená na účel kontroly dodržiavania tohto zákona zisťovať a zaznamenávať údaje podľa § 8 ods. 3 stacionárnym elektronickým zariadením alebo mobilným elektronickým zariadením, zabezpečovať dôkazy o nesplnení povinností vyplývajúcich z tohto zákona a poskytovať ich okresným úradom a orgánom Policajného zboru na účely konaní podľa § 10 až 13 (ustanovenia o správnych deliktach a o konaní o nich – pozn. autora), požadovať od vodiča vozidla alebo jazdnej súpravy vysvetlenie, ktoré môže prispieť k objasneniu skutočností dôležitých pre odhalenie priestupku alebo správneho deliktu.

⁴⁴⁰ Pre úplnosť a objektivitu tu hodno dodať, že zákon o verejných (štátnych) cestách oprávňuje na výber úhrad a príplatkov aj iné subjekty, ako je maďarská spoločnosť. Podľa § 33/B ods. 4 uvedeného zákona môžu uvedené platby vyberať aj iné poverené hospodárske organizácie (gazdálkodó szervezetek). Pojem hospodárskej organizácie je však v § 33 ods. 1 písm. ba) zákona o verejných (štátnych) cestách vysvetlený tak, že sa jedná o subjekty vzniknuté na základe rozhodnutia ministra, v ktorých má štát 100% majetkovú účasť, a predstavujú organizačnú a inštitucionálnu alternatívu k rozpočtovej organizácii (kölségvetési szerv).

používanie diaľnic, rýchlostných ciest a hlavných ciest (ďalej len „nariadenie“)⁴⁴¹. Podľa § 7/A ods. 2c nariadenia práve uvedená spoločnosť vyberá poplatky za používanie spoplatnených ciest.

- b) Poplatky za používanie spoplatnených pozemných komunikácií sú v Maďarsku určené právnym predpisom pevnou sumou v závislosti od kategórie vozidla a druhu spoplatnenej komunikácie⁴⁴². To isté platí aj o príplatkoch za neoprávnené použitie spoplatnenej cestnej komunikácie⁴⁴³.
- c) Prax ukazuje, že maďarská spoločnosť pri cezhraničnom vymáhaní príplatku za neoprávnené používanie spoplatnených ciest využíva na tento účel iné (rýdzo súkromnoprávne) subjekty ako zástupcov. Deje sa tak na základe riadne vyhotovených splnomocnení, ktorých predmetom nie sú len zistenia údajov o vlastníkoch dotknutých vozidiel, ale tiež realizácie výziev na zaplatenie príplatku, ba aj ich vymáhania. Plnomocenstvá sa dostávajú do pozície súkromnoprávných úkonov, vzniká nimi dohoda o zastúpení, ktorá pre maďarskú spoločnosť nie je bezodplatná. Splnomocnenec si za svoje služby tvoriace objekt plnomocenstva celkom prirodzene dá zaplatiť, a teda v prospech maďarskej spoločnosti nevymáha len samotný príplatok, ale aj náhradu nákladov spojených s uplatnením príplatku, ktorá nie raz predstavuje sumu výškou porovnateľnú s výškou príplatku.
- d) Maďarská spoločnosť v týchto prípadoch realizuje verejnú správu. Spoplatnené cestné komunikácie sú vo vlastníctve štátu, poplatky sú fixnou sumu určené právnymi predpismi (to isté platí aj o príplatku za neoprávnené používanie), plynú do štátneho rozpočtu a následne ako rozpočtové príjmy majú účelové použitie. Rovnako právne predpisy explicitne zverujú maďarskej spoločnosti výkon popisovaných aktivít.
- e) Keďže je maďarská spoločnosť obchodnou spoločnosťou (részüvénytársaság), nepochybne ako subjekt súkromného práva je oprávnená dať sa zastupovať, otázkou však je, či takýmto opránením bez explicitného právneho základu⁴⁴⁴ disponuje aj v situáciách, keď realizuje činnosti majúce povahu verejno-mocenskú, ktoré jej zveruje zákon.
- f) Pochybnosti vo vzťahu k maďarskej koncepcii právnej úpravy vyplývajú aj zo vzťahu k požiadavkám plynúcim zo soft law Rady Európy.

Napríklad podľa čl. 2 písm. a. bod ii) *odporúčania Výboru ministrov Rady Európy (2003) 16 o výkone administratívnych rozhodnutí a súdnych rozhodnutí v oblasti správneho práva* použitie exekúcie správnym orgánom má rešpektovať právo súkromnej osoby, voči ktorej má byť rozhodnutie nútené vykonané, splniť povinnosť vyplývajúcu z rozhodnutia v primeranom čase, s výnimkou odôvodnených naliehavých prípadov.

Ak je ale maďarská spoločnosť pri vymáhaní príplatku za neoprávnené použitie spoplatnenej komunikácie právne zastúpená, delikventovi je doručená výzva na zaplatenie príplatku, v ktorej sa súčasne uplatní aj nárok maďarskej spoločnosti ako splnomocniteľa (zastúpeného) na náhradu nákladov spojených s uplatnením nároku na príplatok.

Povinnosť zaplatiť príplatok za neoprávnené použitie spoplatnenej komunikácie vyplýva delikventovi ex lege. O vine a sankcii za delikt sa v tomto prípade nevydáva žiadne rozhodnutie. Pravda, možno diskutovať o tom, či použitie spoplatnenej pozemnej komunikácie bez náležitého

⁴⁴¹ Na vydanie nariadenia má minister hospodárstva a dopravy explicitné zákonné splnomocnenie podľa § 48 ods. 3 písm. g) zákona o doprave na verejných (štátnych) cestách.

⁴⁴² § 6 ods. 6 nariadenia.

⁴⁴³ § 7/A ods. 3 nariadenia.

⁴⁴⁴ Jedinú výnimku z výlučnej právomoci maďarskej spoločnosti na výber príplatkov pozná nariadenie v § 7/A ods. 2c druhej vete a v ods. 4, podľa ktorých príplatky môže vyberať aj iná organizácia oprávnená na kontrolu platenia poplatku, ale len v prípade zastavenia vozidla na účel kontroly (v podstate sa teda jedná o kontrolu na mieste). Je zjavné, že toto ustanovenie nemožno interpretovať tak široko, že by splnomocňovalo iný subjekt (akokoľvek autorizovaný) na vymáhanie príplatku. Vymáhanie totiž svojou podstatou nepredpokladá realizáciu kontroly na mieste. Maďarská spoločnosť teda môže ďalej poveriť výberom príplatku iný subjekt len v rozsahu kontroly na mieste.

oprávnenia v zmysle maďarského právneho poriadku je správnym deliktom, alebo či sa jedná o delikt súkromnoprávny.

Z právnej úpravy podľa môjho názoru bez pochybností diktuje záver, že sa jedná o verejnoprávny delikt, hoci jeho pojmové označenie to prima facie naznačovať nemusí. Plynie to zo súhrnu viacerých už aj konštatovaných faktov:

- neoprávnené použitie spoplatnenej pozemnej komunikácie ako dôvod pre vznik povinnosti platiť príplatok (pótdíj) vymedzuje právny predpis (§ 33/A ods. 1 zákona o doprave na verejných (štátnych) cestách v spojení s § 7/A ods. 1 a 2 nariadenia vydaného na základe zákonného splnomocnenia),
- objektívna stránka deliktu je daná neoprávneným používaním predmetu štátneho vlastníctva určeného na verejné užívanie,
- výšku príplatku ustanovuje pevnou sumou právny predpis,
- výnos z úhrady i príplatku je príjmom štátneho rozpočtu a má striktné účelové určenie (rozvoj a údržba dopravnej infraštruktúry)
- vyberanie príplatkov má základ v právnom predpise, ktorý identifikuje individuálne určený subjekt oprávnený príplatky vyberať.

Ak sa jedná o delikt verejnoprávnej povahy, potom delikventovi nemožno uprieť dokonca ani právo na ukončenie konania o správnom delikte rozhodnutím tak, ako ho pozná princíp č. 5 *odporúčania Výboru ministrov Rady Európy R (91) 1 o správnych sankciách*. Ide o dôležitú súčasť práva obvineného na spravodlivý proces, pričom toto čiastkové právo úzko súvisí s princípom právnej istoty, s požiadavkou ne bis in idem, ako aj s požiadavkou preskúmateľnosti rozhodnutí⁴⁴⁵.

Domnievam sa ale, že prax maďarskej spoločnosti pri vymáhaní príplatkov za neoprávnené použitie spoplatnených ciest by bola kritizovateľná aj v prípade záveru, že sa jedná o delikt súkromnoprávnej povahy, ba dokonca aj pri prijatí názoru, že maďarská spoločnosť je oprávnená splnomocniť súkromnoprávny subjekt na vymáhanie príplatkov.

Teda v prípade, že by sa predsa jednalo o delikt súkromnoprávny, páchatel' nemôže zostať bez možnosti vlastným správaním zabrániť dodatočným nákladom súvisiacim s dobrovoľným zaplatením príplatku. Pri nastavenom a uplatňovanom mechanizme vymáhania príplatku však delikvent za každých okolností (teda aj keď svoj delikt nespochybňuje a je pripravený zaň zaplatiť) bude musieť znášať nielen príplatok vo výške plynúcej priamo z právneho predpisu, ale aj náhradu nákladov za jeho uplatnenie⁴⁴⁶. Ide o veľmi zásadný a vážny dôsledok plynúci práve zo skutočnosti, že maďarská spoločnosť sa na účel uplatňovania a vymáhania príplatku za neoprávnené používanie spoplatnených pozemných komunikácií od subjektov rezidujúcich v zahraničí dáva generálne zastupovať súkromnoprávnymi subjektmi. Automatický dôsledok tohto faktu významne spochybňuje maďarskú právnu úpravu ustanovujúcu výšku príplatku, ktorá je v prípade popisovaného zastúpenia fakticky nerealizovateľná, keďže sankcia pre delikventa bude bez jeho akéhokoľvek pričinenia vždy vyššia. Formulovaná kritika teda platí aj pre prípad, že príplatok má povahu súkromnoprávnej sankcie, ale aj v prípade, že jeho charakter je verejnoprávny (k čomu sa, ako už bolo naznačené, prikláňam).

V prípade, že by sme akceptovali oprávnenie maďarskej spoločnosti dať sa zastupovať pri vymáhaní príplatkov za neoprávnené použitie spoplatnených úsekov verejných (štátnych) ciest, potom vzniká otázka, či tento súkromnoprávny úkon môže vychádzať z odplatného základu (zrejme súvisiace zmluva). Ak by bola odpoveď záporná, potom je pochybné, či by súkromnoprávny subjekt mal záujem a o takýto zmluvný vzťah. Pri kladnej odpovedi je ale zreteľné, že ak

⁴⁴⁵ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Prvé vydanie. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 346

⁴⁴⁶ Jedinú výnimku tu predstavuje už spomenutý § 7/A ods. 4 nariadenia, podľa ktorého v prípade zistenia neoprávneného použitia spoplatnenej cesty v rámci kontroly na mieste, delikvent zaplatí zodpovedajúci príplatok priamo na mieste. Realizáciu, či absenciu kontroly na mieste však delikvent neovplyvňuje.

si maďarská spoločnosť voči delikventovi uplatní náhradu odmeny uhradenej splnomocnencovi, je skutočná výška príplatku stanovená právnym predpisom (už spomínané nariadenie) iluzórna. Delikvent by jednoducho v súhrne musel zaplatiť viac (čo sa aj v praxi deje).

Navyše, a to je nezanedbateľné, zákon o verejných (štátnych) cestách v § 33/B ods. 5 predpokladá aj možnosť kontroly užívateľa spoplatneného úseku cesty na mieste. Na rozdiel od elektronickej videokontroly, ktorá sa svojou podstatou musí spájať s doručovaním výzvy delikventovi, pri kontrole na mieste výsledkom môže byť iba zaplatenie príplatku, bez akýchkoľvek ďalších nákladov⁴⁴⁷. Takto sa potom uplatňovanie právnych noriem exaktne ustanovujúcich sumy príplatkov ako sankčných platieb dostáva do diskriminačnej polohy⁴⁴⁸, lebo dvaja delikventi, ktorí sa dopustili rovnakého porušenia právnej povinnosti budú v dôsledku uplatnenia sankčných mechanizmov znášať rozdielnu majetkovú záťaž, pričom túto rozdielnosť nemôžu vlastným konaním nijako ovplyvniť.

Záver

Úvahy o potrebe kodifikácie správneho trestania sú vzhľadom na už mnohokrát konštatovanú roztrieštenosť predmetnej právnej úpravy nepochybne plne oprávnené. Každá kodifikačná práca si vyžaduje nesmierne úsilie smerujúce k postrehnutiu relevantných súvislostí týkajúcich sa aj tých oblastí právnej úpravy, ktoré majú k jadru kodifikácie vzťah len čiastočný, či dokonca nepriamy. Určite i takýmto otázkam je potrebné venovať pozornosť, pretože aj vynikajúce formálne legislatívne spracovanie nemusí vďaka opomenutiu na prvý pohľad banálnych súvislostí (napr. pojmových, či organizačných) byť spôsobilé naplniť ideu, ktorá za celým kodifikačným projektom stojí.

Súčasťou sankcionovania správnych deliktov je aj ich vymáhanie, uskutočnenie aktu ich uplatnenia voči delikventovi. Ide o sféru, ktorej sa nevenuje pozornosť porovnateľná so „základným“ sankčným konaním. Z predkladaného príspevku ale vyplýva, že fakt vyplývajúci z právnych úprav členských štátov Rady Európy spočívajúci v prenose výkonu niektorých úloh verejnej správy na subjekty súkromného sektora, teda na tzv. ostatných vykonávateľov verejnej správy, vytvára priestor pre formovanie rozmanitých spôsobov (systémov) vymáhania sankčných platieb v prípade porušenia povinností verejnoprávnej povahy. Právna úprava je odrazom neželaného javu, keď zákonodarca (prípadne iný tvorca právnych predpisov) legitímne a dôvodne zamýšľaný cieľ nestvární zodpovedajúcim spôsobom v právnej úprave, pretože ho takpovediac formálne nedotiahne do dôsledkov. Popísané negatívum sa škodlivým spôsobom prejavuje aj (a predovšetkým) na adresátovi procesu vyvodzovania zodpovednosti, ktorý je, hoci v pozícii delikventa, chránený systémom základných práv a slobôd. Kodifikácia procesu správneho trestania je príležitosťou na odstránenie kritizovaného javu. Rešpektovanie aktuálnych trendov vývoja inštitucionálneho pokrytia pri plnení niektorých verejných úloh v kodifikačnom procese môže so sebou priniesť reguláciu vhodne vyvažujúcu požiadavku efektívnosti a účelnosti (prenos úloh verejnej správy na súkromné subjekty) a princíp zákonnosti, ktorý s ohľadom na charakter správneho trestania znásobený v štádiu vymáhania uloženej sankcie predstavuje *conditio sine qua non*.

Literatúra

BEJČEK, J. – KRATOCHVÍL, V. – TELEČ, I. a kol.: Ve službách práva – sborník příspěvků k 10. výročí založení pobočky nakladatelství C. H. Beck v Praze. 1. vydání. Praha : C. H. Beck 2003, 341 s., ISBN 80-7179-820-7

ERICHSEN, H. U. – MARTENS, W. und Koll.: Allgemeines Verwaltungsrecht. 9., neubearbeitete Auflage. Berlin – New York : Walter de Gruyter 1992, 766 s., ISBN 3-11-013238-9

⁴⁴⁷ Zákon o verejných (štátnych) cestách v § 33/B ods. 5 dokonca explicitne zakazuje uplatňovanie úroku z omeškania vo vzťahu k príplatku.

⁴⁴⁸ Hoci ju i samotný zákon o verejných (štátnych) cestách v § 33/B ods. 3 výslovne zakazuje.

HENDRYCH, D.: Správní věda – Teorie veřejné správy. 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha : ASPI, a. s., 2007, 212 s., ISBN 978-80-7357-548-8

KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Prvé vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2012, 556 s., ISBN 978-80-8078-519-2

ŠKULTÉTY, P. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. 1. vydanie. Bratislava : Univerzita Komenského, 1997, 248 s., ISBN 80-7160-026-1

ŠTURMA, P. – TOMÁŠEK, M. et al.: Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva. Praha : Univerzita Karlova 2009, 481 s., ISBN 978-80-246-1662-9

Kontaktné údaje na autora:

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.

UPJŠ v Košiciach – Fakulta verejnej správy

Popradská 66

041 32 Košice

martin.vernarsky@upjs.sk