TRNAVSKÁ UNIVERZITA V TRNAVE
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Tento zborník vznikol ako výstup v rámci projektu APVV-0024-12
„Verejná správa a ochrana základných práv a slobôd v právnej teórii a praxi“.

Editori:

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Mgr. Denis Bede

Recenzenti:

doc. JUDr. Ing. Adrián Jalč, PhD.
doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.

ZÁSADY ZÁKONA O SPRÁVNOM TRESTANÍ

Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie

7. apríl 2017
Bratislava, Slovenská republika

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Bratislava 2017

© Autori, 2017
© Mgr. Denis Bede – autor fotografií

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

ISBN 978-80-568-0027-0

OBSAH

Predhovor 9

Zoznam účastníkov konferencie 11

Zoznam účastníkov konferencie, ktorí predniesli referáty 13

Fotografie z rokovania 14

JUDr. Michal Aláč, PhD.
Trestanie príslušníkov bezpečnostných zborov 15

JUDr. Josef Bandžak, Ph.D.
Řízení o kázeňských přestupcích osob omezených na osobní svobodě 28

Mgr. et Mgr. Helena Bartáková
Trvající a pokračující přestupek (správní delikt) ve světle nové právní úpravy v České republice 44

doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.
Vzťah a možnosti aplikácie ustanovení trestného práva na účely správneho trestania 54

prof. JUDr. Jozef Čentéš, PhD.
Trestné stíhanie právnických osôb 65

JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.
Ke sbližování správního a soudního trestání 75

JUDr. Matúš Filo, PhD.
Aplikácia princípu ne bis in idem v kontexte administratívno-právnej a trestnoprávnej zodpovednosti 81

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.
Zavádění tzv. odklonů do řízení o přestupku 92

JUDr. Zuzana Hamuľáková, PhD.
Vzťah konania o trestnom čine právnickej osoby a správnom delikte právnickej osoby z hľadiska právnej úpravy zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb 101

JUDr. Ida Hanzelová
Zákon o správnom trestaní z pohľadu sudcu 113

JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD., JUDr. Ladislav Dudor, PhD., JUDr. Petra Andorová, PhD.
Správne trestanie príslušníkov Policajného zboru 123

JUDr. Mária Havelková
Právo na bezplatnú právnu pomoc pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti v konaní pred správnymi orgánmi a správnymi súdmi 133

JUDr. Matej Horvat, PhD.
Právna úprava kritérií ukladania sankcií s osobitným zreteľom na správne delikty právnických osôb 149

doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D.
Kritéria při ukládání správních trestů podle současné právní úpravy 162

JUDr. Ondrej Hvišč, PhD.
Postup a spôsoby rozhodnutia správnych orgánov pred začatím konania o správnom trestaní – odloženie veci 172

JUDr. Nataša Just Hrnčárová, PhD.
Právo dieťaťa byť vypočuté (čl. 12 Dohovoru OSN o právach dieťaťa) 180

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.
Doporučení pro slovenského a českého zákonodárce aneb vytvoří nový český přestupkový zákon vážný lidsko-právní problém(y)? 189

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Princípy právnej úpravy skráteného konania 197

Mgr. et Bc. Josef Kříha
Problémové aspekty *„de lege lata“* a *„de lege ferenda“* postihu vybraných hmotněprávních a procesněprávních institutů správního (přestupkového) práva se zaměřením na veřejnoprávní prostředí České republiky 216

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.
Uplatnenie diplomatických výsad a imunít v rámci zodpovednosti za priestupky a iné správne delikty 242

JUDr. Michal Maslen, PhD.
Zásady dokazovania v oblasti právnej úpravy správneho trestania 260

doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.
Nad kodexem správního práva trestního 280

JUDr. Vladimír Novotný
Některé otázky příslušnosti správního orgánu k projednávání přestupků ... 306

JUDr. Soňa Pospíšilová
Časové aspekty nové právní úpravy přestupkového práva v České republice 314

doc. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD.
Pseudosankčné opatrenia v deliktuálnom práve správnom (teoretické východiská a prax) 322

doc. JUDr. Margita Prokeinová, PhD.
Správne trestanie a ukladanie trestov podľa Trestného zákona 337

doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.
K problematice kompetence a kompetentnosti k projednávaní přestupků .. 347

doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD., JUDr. Marián Giba, PhD.
Zákon o správnom trestaní a rozkazné konanie 358

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
Typologie deliktů a předmět obecné úpravy správního trestání 368

doc. JUDr. Tomáš Strémy, PhD.
Trest zrušenia právnickej osoby 377

JUDr. Eva Szabová, PhD.
Princíp ne bis in idem a (ne)možnosť súbehu trestnej správnej sankcie 388

JUDr. Mgr. Jana Šimonová, PhD.
Aplikačné aspekty trestania príslušníka Policajného zboru v rámci disciplinárneho konania 402

prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc.
Slušnosť ako zásada trestného konania a jej reflexia v správnom konaní trestnom 413

prof. JUDr. Katarína Tóthová, DrSc.
Správne trestanie a § 55 zákona o Správnom konaní 423

doc. JUDr. Jana Vallová, PhD.
Princípy správneho trestania v kontexte súdnych rozhodnutí a postavenie štátneho zamestnanca pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti 430

prof. JUDr. Jozef Záhora, PhD.
Pričítateľnosť činu právnickej osobe 439

PREDHOVOR

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala 7. apríla 2017 *česko-slovenskú vedeckú konferenciu* na tému *Zásady zákona o správnom trestaní*.

Cieľom podujatia bolo poskytnúť slobodný a nezávislý priestor pre diskusiu učiteľov správneho práva a trestného práva, ale aj zamestnancov ústredných orgánov štátnej správy, sudcov a prokurátorov, zverejniť ich podnety a názory, ktoré by mohli ovplyvniť výsledný obsah budúceho zákona o správnom trestaní. Ten by mal na Slovensku plniť funkciu zákona kódexového charakteru, upraviť princípy a všeobecná pravidlá prejednávania správnych deliktov bez toho, aby bolo treba novelizovať osobitné zákony upravujúce skutkové podstaty správnych deliktov.

Nezastupiteľný význam mala účasť odborníkov z Českej republiky, v ktorej už obdobný zákon bol prijatý – *zákon č. 250/2016 Zb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*. Ich názory sa stali cenným zdrojom informácií pre slovenskú legislatívu.

Medzi hlavné tematické oblasti konferencie patrili:

– hmotnoprávne a procesnoprávne princípy a inštitúty uplatňované v správnom trestaní – obsah, právna podstata a ich výklad, aplikácia,
– medzinárodné vplyvy a obsah ústavnoprávnej a zákonnej úpravy trestania,
– vzťah trestnoprávnej a administratívno-právnej zodpovednosti,
– trestnoprávna zodpovednosť právnických osôb a zodpovednosť za správne delikty,
– využiteľnosť základných zásad Trestného poriadku a zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona vo veciach správneho trestania.

Účastníkmi konferencie boli predovšetkým učitelia z právnických fakúlt univerzít v Českej republike (Univerzita Palackého v Olomouci, Masarykova univerzita v Brne, Karlova univerzita v Prahe) z právnických fakúlt v Slovenskej republike (Univerzita Komenského v Bratislave, Trnavská univerzita v Trnave), z Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy, sudcovia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, zástupcovia Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, legislatívy Úradu vlády Slovenskej republiky a Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, zástupcovia Policajnej akadémie Českej republiky a Akadémie Policajného zboru v Bratislave.

Správne trestanie patrí medzi najvýznamnejšie právomoci verejnej správy. Zákony musia jednoznačne a jasne deklarovať pravidlá zlučiteľné s požiadavkami Európskeho súdu pre ľudské práva. Nedostatočnú úpravu, negarantujúcu jednotný európsky štandard ochrany osôb zaručený Radou Európy, nemožno v praxi nahrádzať používaním analógie ani odkazmi na súdnu judikatúru, ktorá zabezpečuje ochranu osôb na základe podaných žalôb len v konkrétnych prípadoch. Taká situácia je na Slovensku trvalo neudržateľná. Vedie k nezákonnosti rozhodovania vo verejnej správe a neprimerane presúva bremeno právnej ochrany občanov na súdy.

Orgány verejnej správy musia mať jednoznačne vymedzenú právomoc, z platnej právnej úpravy musia vyplývať jasné pravidlá na jej uplatňovanie. Tým sa zabezpečí nielen účinnosť výkonu verejnej správy, ale predovšetkým ochrana osôb v rámci ich ústavou zaručeného práva na spravodlivý proces.

Účastníci konferencie zamerali svoje vystúpenia tak, aby ich obsah bol využiteľný pre formuláciu legislatívneho zámeru zákona o správnom trestaní. Je jedným z plánovaných odborných výstupov grantu APVV. V súlade s Legislatívnymi pravidlami vlády Slovenskej republiky, by mal zahŕňať:

– zhodnotenie platnej právnej úpravy,
– hlavné dôvody na vypracovanie zákona o správnom trestaní,
– ciele navrhovaného zákona,
– obsah navrhovaného zákona (rozsah a stručný obsah jednotlivých častí zákona).

Trnavská univerzita v Trnave vydá v roku 2017 z tohto úspešného vedeckého podujatia zborník referátov pre tých, ktorí sa zaujímajú o problematiku presadzovania práva na spravodlivý proces pri prejednávaní priestupkov a iných správnych deliktov.

Úprimne ďakujem všetkým, ktorí nás podporili svojou osobnou účasťou, vystúpením alebo zaslaním príspevku.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
zodpovedná riešiteľka grantu APVV-0024-12

V Trnave 30. apríla 2017

ZOZNAM ÚČASTNÍKOV KONFERENCIE

JUDr. Alena Adamcová
JUDr. Petra Andorová, PhD.
JUDr. Josef Bandžak, Ph.D.
Mgr. et Mgr. Helena Bartáková
Mgr. Denis Bede
Mgr. Jan Brož
prof. JUDr. Jozef Čentéš, PhD.
Mgr. Marianna Džačková
JUDr. Ladislav Dudor, PhD.
JUDr. Matúš Filo, PhD.
doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.
JUDr. Zuzana Hamuľáková, PhD.
JUDr. Ida Hanzelová
JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.
JUDr. Mária Havelková
JUDr. Jana Henčeková, PhD.
JUDr. Monika Horáková, Ph.D.
JUDr. Matej Horvat, PhD.
doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D.
JUDr. Vladimír Hutta, CSc.
JUDr. Ondrej Hvišč, PhD.
Mgr. Nikola Jílková
JUDr. Nataša Just Hrnčárová, PhD.
JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
JUDr. Zuzana Kováčová
JUDr. Peter Kriška
JUDr. Peter Kršačok
Mgr. Bc Josef Kříha
doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.
JUDr. Michal Maslen, PhD.
JUDr. Jozef Milučký
JUDr. Jana Mogelská
JUDr. Slavomír Petrulák

Mgr. Peter Podhradský
JUDr. Soňa Pospíšilová
doc. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD.
doc. JUDr. Margita Prokeinová, PhD.
JUDr. Peter Rohaľ
doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.
JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
doc. JUDr. Tomáš Strémy, PhD.
JUDr. Eva Szabová, PhD.
JUDr. Mgr. Jana Šimonová, PhD.
prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc.
JUDr. Slavomír Šúrek
prof. JUDr. Katarína Tóthová, DrSc.
doc. JUDr. Juraj Vačok, PhD.
doc. JUDr. Jana Vallová, PhD.
prof. JUDr. Jozef Záhora, PhD.
JUDr. Jana Zemková, PhD.

ZOZNAM ÚČASTNÍKOV KONFERENCIE, KTORÍ PREDNIESLI REFERÁTY

JUDr. Josef Bandžak, Ph.D.
Mgr. et Mgr. Helena Bartáková
prof. JUDr. Jozef Čentéš, PhD.
Mgr. Marianna Džačková
doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.
JUDr. Zuzana Hamuľáková, PhD.
JUDr. Ida Hanzelová
JUDr. Mária Havelková
JUDr. Monika Horáková, Ph.D.
JUDr. Matej Horvat, PhD.
doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D.
JUDr. Ondrej Hvišč, PhD.
Mgr. Nikola Jílková
JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Mgr. Bc Josef Kříha
doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.
JUDr. Michal Maslen, PhD.
JUDr. Jozef Milučký
JUDr. Soňa Pospíšilová
doc. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD.
doc. JUDr. Margita Prokeinová, PhD.
doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.
JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
doc. JUDr. Tomáš Strémy, PhD.
prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc.
doc. JUDr. Juraj Vačok, PhD.
prof. JUDr. Jozef Záhora, PhD.

Fotografie z rokovania

TRESTANIE PRÍSLUŠNÍKOV BEZPEČNOSTNÝCH ZBOROV

JUDr. Michal Aláč, PhD.

Kľúčové slová: disciplinárne konanie – disciplinárne opatrenie – služobný pomer – príslušník bezpečnostného zboru – polygraf

Keywords: disciplinary proceeding – disciplinary measure – state service – member of security forces – polygraph

Anotácia: Príslušníci bezpečnostných zborov plnia špecifické úlohy na úseku ochrany ústavného zriadenia, vnútorného poriadku, bezpečnosti štátu a na úseku boja proti trestnej činnosti. Osobitný charakter ich úloh vyžaduje aj osobitný spôsob regulácie ich služobného pomeru vrátane podmienok vyvodzovania ich zodpovednosti za porušenie služobných povinností (disciplinárnej zodpovednosti). Táto špeciálna úprava správneho trestania musí odzrkadľovať základné princípy, ktoré sú garantom zákonného postupu pri ukladaní sankcií.

Summary: Members of the security forces carry out specific tasks in the field of protection of the constitutional system and internal policy, national security and in the area of combating crime. The specific nature of their tasks require a specific way to regulate their service, including the conditions of inferring their liability for violation of official duties (disciplinary liability). This special arrangements for administrative punishment have to reflect the fundamental principles that are a guarrantee of the legal procedure for imposing sanctions.

a) Služobný pomer in generalis

Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov[1] upravuje štátnu službu príslušníkov Policajného zboru, príslušníkov Slovenskej informačnej služby, príslušníkov Národného bezpečnostného úradu a príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže. Príslušníci uvedených bezpečnostných zborov a štátnych orgánov plnia osobitné úlohy na úseku ochrany ústavného zriadenia, vnútorného poriadku, bezpečnosti štátu a na úseku boja proti trestnej činnosti. Štát musí na plnenie uvedených úloh svojmu bezpečnostnému aparátu priznať dostatok

[1] Obdobne aj zákon č. 200/1998 Z. z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov.

oprávnení, v opačnom prípade by nebolo možné efektívne chrániť jeho záujmy a plniť jeho úlohy, ktoré ako výsostný nositeľ štátnej moci (zverenej mu v demokratických štátoch občanmi) musí na svojom území plniť. Tieto oprávnenia sú často invazívneho charakteru, a preto je nevyhnutné zabezpečiť legalitu, legitimitu a proporcionalitu ich použitia. To je zabezpečené kreovaním účinného systému protiváh. Okrem štandardných kontrolných mechanizmov tvorí tento systém protiváh aj osobitná právna regulácia služobného pomeru kmeňových príslušníkov bezpečnostného aparátu.

Vo vzťahu k celkovému charakteru služobného pomeru považujeme za dôležité poukázať na názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý konštatoval, že služobný pomer príslušníkov, resp. policajtov je svojou povahou inštitútom verejného práva – ide o právny pomer štátnozamestnanecký. Takýto právny pomer nevzniká zmluvou, ale mocenským aktom služobného orgánu – rozhodnutím o prijatí do služobného pomeru a počas celého svojho trvania sa výrazne odlišuje od pomeru pracovného, kde účastníci majú rovnaké postavenie. To sa prejavuje okrem iného v právnej úprave týkajúcej sa zmeny služobného pomeru, skončenia služobného pomeru, ktorá sa vyhýba implementácií zmluvných prvkov do vzťahov, ktoré sú založené na tuhšej podriadenosti a nadriadenosti subjektov služobného pomeru, pre ktoré je charakteristické jednostranné rozhodovanie zamestnávateľského subjektu o právach a povinnostiach príslušníkov. Zákonná úprava služobného pomeru príslušníkov ozbrojených zborov poskytuje príslušníkom v služobnom pomere nižšiu mieru ochrany než je tomu u zamestnancov v pracovnom pomere, resp. umožňuje služobným orgánom operatívnejšie využitie príslušníkov.

Poskytovanie nižšej miery právnej ochrany vyplýva aj z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (Pellegrin proti Francúzsku rozsudok z 8.12.1999 týkajúci sa sťažnosti č. 28541/95, Frydlender proti Francúzsku rozsudok z 27.6.2000 týkajúci sa sťažnosti č. 30979/96) a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorá sa týka prepustenia osôb zo služobného pomeru a posudzovania porušenia služobných povinností (napr. 4 Sž 118/2002, 4 Sž 75/2002, 5 Sž 35/2002). Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti niekoľkokrát konštatoval, že osoby v služobnom pomere k štátu sa musia posudzovať oveľa prísnejšie, ako je to u bežných civilných ľudí, keďže ide o špecifický charakter činnosti v bezpečnostných orgánoch štátu. Zákon o štátnej službe teda priznáva nadriadenému vyššiu mieru disponovania s príslušníkom, pretože v týchto zložkách sa realizuje systém vojenského velenia a právne vzťahy v týchto zložkách sú založené na princípe subordinarity a vydávania pokynov a rozkazov; právne vzťahy založené podľa Zákonníka práce sú na rozdiel od týchto vzťahov založené na dohode medzi zamestnancom a zamestnávateľom.

b) Služobná prísaha a jej konštitutívny charakter

Podľa § 16 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. služobný pomer vzniká dňom určeným v rozhodnutí nadriadeného o prijatí občana do služobného pomeru, ak nastúpi štátnu službu v tento deň a zloží služobnú prísahu. Z cit. ustanovenia vyplýva, že na vznik služobného pomeru je potrebné kumulatívne splnenie troch podmienok. Prvou je existencia individuálneho správneho aktu, ktorý obsahuje výrok konštitutívneho charakteru, ktorý určuje exaktný dátum vzniku služobného pomeru, ak budú splnené ďalšie dve podmienky. Druhou podmienkou je samotné fyzické dostavenie sa na miesto výkonu služobných povinnosti alebo na iné určené miesto. Ak občan nemôže nastúpiť štátnu službu, pretože deň vzniku služobného pomeru pripadol na deň nepretržitého odpočinku v týždni alebo na sviatok, podmienka vzniku služobného pomeru v určený deň sa považuje za splnenú, ak občan nastúpi štátnu službu v najbližší deň výkonu štátnej služby. Treťou podmienkou je kvalifikované zloženie služobnej prísahy. Táto prísaha nie je prázdnou proklamáciou určenou na obradné efekty ceremoniálu slávnostného prijatia občana do policajného zboru, ale skutočným potvrdením záväzku.

Zložením sľubu sa občan stáva príslušníkom Policajného zboru, kategórie osôb, ktorých konanie, ktoré je v rozpore s právnymi predpismi, bude pre služobné pomery posudzované cez prizmu tohto sľubu. Takýto výnimočne zodpovedný prístup policajta k rešpektovaniu predpisov vyplýva z jeho účasti na plnení funkcií štátu. Funkciu štátu plní policajt za odmenu a s tým súvisiace nadštandardné sociálne, dôchodkové, zdravotné zabezpečenie. A od iných osôb nemožno očakávať plnenie sľubu – vyššiu vernosť a ani zhovievavosť k policajtovi, ktorý sa dopustil protiprávneho konania. Naopak, prirodzeným je očakávanie, že policajti pri svojom postavení budú príkladne rešpektovať zákony štátu nielen v rámci služby, ale aj mimo nej, ako sa k tomu zaviazali.[2]

Služobná prísaha nie je prísľubom limitovaným na čas výkonu služby. Požadované vlastnosti (čestnosť, statočnosť, disciplína a pripravenosť vynaložiť svoje sily na ochranu verejného poriadku a majetku občanov) sú základnými predpokladmi k výkonu služby v Policajnom zbore. Príslušník, ktorý tieto vlastnosti nemá a mimo služby sa prejavuje v rozpore s nimi, hrubo poškodzuje dôveryhodnosť Policajného zboru.[3]

Ak sa v služobnej prísahe občan ako policajt zaviazal, že bude čestný a statočný a že vynaloží svoje sily a schopnosti na to, aby chránil práva občanov, ich bez-

---

[2] 36/2004 (sp. zn. 4 Sž 118/2002)

[3] 4 Sž 124/2001

pečnosť a verejný poriadok, nemohol vykonávať ani činnosť, ktorá je v rozpore s dobrými mravmi.[4]

Ako vyplýva zo zákona č. 73/1998 Z. z., ako aj z judikovaných právnych názorov súdov Slovenskej republiky, zloženie služobnej prísahy je jedným z najdôležitejších konštitutívnych úkonov a policajt je ňou po celý čas trvania služobného pomeru viazaný, a to aj v čase mimo priameho výkonu štátnej služby. Zložením služobnej prísahy ako posledným úkonom vzniká služobný pomer a od tohto momentu získava uchádzač – policajt, v právnom poriadku Slovenskej republiky osobitné postavenie. Týmto momentnom sa stáva súčasťou bezpečnostného aparátu Slovenskej republiky a sú mu zverené osobitné oprávnenia potrebné na plnenie štátomocenských funkcií štátu. Policajt je predstaviteľom štátnej moci a presadzovateľom jeho záujmov. Každý policajt má väčšiu zodpovednosť za svoje konanie a svojím povolaním a profesiou má svojím správaním byť vzorom vo vzťahu k ostatným občanom.[5]

c) Porušenie povinností policajta a disciplinárna zodpovednosť delege lata

Generálny výpočet povinností policajta, a to tak na pozitívnom základe– povinnosť konať, ako aj na negatívnom základe – povinnosť nekonať, je ustanovený v § 48 zákona č. 73/1998 Z. z. Tým je ustanovená služobná disciplína policajtov. V nadväznosti na sankčné mechanizmy ustanovené v cit. zákone možno porušenie povinností policajta rozdeliť na porušenie služobnej disciplíny zvlášť hrubým spôsobom a ostatné porušenia služobnej disciplíny.

Zákon č. 73/1998 Z. z. neustanovuje, aké konanie policajta trebapovažovať za porušenie služobnej povinnosti zvlášť hrubým spôsobom. Kvalifikovanie konania príslušníka alebo tiež zanedbania konania ako porušenia jeho služobnej povinnosti zvlášť hrubým spôsobom bude preto v každom individuálnom prípade výsledkom správneho uváženia nadriadeného oprávneného o takejto kvalifikácii rozhodnúť. Pri kvalifikácii konania je nadriadený povinný vychádzať zo skutočností, ktoré sú pre posudzovanú vec relevantné, zachovávať pritom nestrannosť a objektivitu, jednoznačne dodržiavať princíp nezneužitia voľnosti správnej úvahy (teda vyvarovať sa svojvôle), dôsledne rešpektovať v konaní a rozhodovaní princíp rovnosti pri aplikácii právnych noriem a prispieť svojím aktom k udržaniu právnej istoty.[6]

---

4 1 Sž-o-NS 112/2004

5 1 Sž-o-NS 84/2004

6 8 Sžo 83/2010

Na tomto mieste je dôležité poukázať na skutočnosť, že zákon č. 73/1998 Z. z. neustanovuje legálnu definíciu pojmu dôležitý záujem štátnej služby, a preto treba tento pojem vykladať cez prizmu ostatných ustanovení zákona č. 73/1998 Z. z. v kontexte ustanovení jednotlivých statusových zákonov.[7] Za dôležitý záujem štátnej služby tak možno považovať záujem Slovenskej republiky na efektívnom plnení úloh zákonom zverených konkrétnemu štátnemu orgánu. Nakoľko uvedené úlohy plnia štátne orgány (právo presadzujúce zložky) prostredníctvom svojich príslušníkov, je nepochybne nielen ich legitímnym nárokom, ale aj povinnosťou vyžadovať, aby policajti plnili im zverené úlohy s najvyššou možnou mierou kvality výkonu a s tým súvisiacej zodpovednosti.

V nadväznosti na závažnosť konania, resp. zanedbania konania policajta bude nepochybne možné považovať za porušenie služobnej povinnosti zvlášť hrubým spôsobom také konanie príslušníka, ktorým jednak porušil svoju služobnú povinnosť spôsobom alebo intenzitou vážne narušujúcou dôsledné plnenie jemu zverených úloh a ktorý takýmto konaním porušil alebo ohrozil efektívne plnenie úloh príslušného orgánu – právo presadzujúcej zložky, ktoré mu boli uložené zákonom alebo mu boli v rámci jeho vecnej pôsobnosti uložené na základe zákonného zmocnenia (napr. Bezpečnostnou radou Slovenskej republiky). Nejde teda o akékoľvek porušenie služobnej povinnosti, ale len o porušenie, ktoré svojou intenzitou môže ohroziť záujem štátnej služby, resp. konkrétneho orgánu štátu, a tým ohroziť niektorý zo záujmov Slovenskej republiky, napr. záujem na výkone štátnej správy *lege artis*.

Ako už bolo uvedené, podľa intenzity porušenia služobnej disciplíny je možné posúdiť konanie policajta v disciplinárnom konaní a uložiť disciplinárne opatrenia alebo možno pristúpiť ku skončeniu služobného pomeru.

Z teoreticko-právneho hľadiska možno ešte rozlišovať porušenie služobnej disciplíny v súvislosti s plnením služobných úloh a porušenie služobnej disciplíny mimo plnenia služobných úloh. Z hľadiska možnosti postihu takéhoto konania *contra legem* je však takéto delenie irelevantné, pretože zákon č. 73/1998 Z. z. nerozlišuje, či policajt porušil služobnú disciplínu alebo služobnú prísahu v čase služby alebo mimo neho.

Porušenia administratívnych noriem policajtom, ktoré majú charakter priestupku, nespadajú pod všeobecný režim ustanovený zákonom SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Podľa § 10 ods. 1 cit. zákona môže osobitný zákon ustanoviť osoby, ktorých konanie, ktoré má znaky priestupku, sa prejedná podľa osobitného zákona. Takýmto zákonom je aj zákon č. 73/1998 Z. z. Ide o procesnoprávnu exempciu, avšak nijakým spôsobom

[7] Napr. zákon NR SR č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov, zákon NR SR č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov.

to nezakladá prekážku postihu týchto konaní. Táto skutočnosť taktiež preukazuje osobitý charakter služobného pomeru policajtov.

Procesnoprávna exempcia bola s účinnosťou od 1. 3. 2012 zrušená zákonom č. 79/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov a o doplnení niektorých zákonov a bola opätovne ustanovená s účinnosťou od 1. 5. 2013 zákonom č. 80/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

V prípade porušenia noriem správneho práva policajtom nepôjde o priestupok, ale zákonodarca použil pojem konanie, ktorá má znaky priestupku. Toto konanie policajta ako disciplinárne previnenie podľa § 52 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. prejedná jeho nadriadený v disciplinárnom konaní.

Vo všeobecnosti možno policajtovi za disciplinárne previnenie uložiť ako sankciu nasledujúce disciplinárne opatrenia:

– písomné pokarhanie,
– zníženie služobného platu až o 15 % najviac na tri mesiace,
– zníženie hodnosti o jeden stupeň na jeden rok,
– zákaz činnosti,
– prepadnutie veci.

Za priestupok, t. j. konanie, ktoré má znaky priestupku, možno policajtovi uložiť disciplinárne opatrenie uvedené písmenách a), b), d) a e) a možno ich uložiť samostatne alebo spolu. Disciplinárne opatrenia uvedené v písmene a) a b) nemožno uložiť súčasne.

Pred uložením disciplinárneho opatrenia musí byť vždy objektívne zistený skutočný stav. Policajtovi musí byť pred uložením disciplinárneho opatrenia daná možnosť vyjadriť sa k veci, navrhovať dôkazy a obhajovať sa. Pri rozhodovaní o uložení disciplinárneho opatrenia je nadriadený povinný prihliadať na povahu protiprávneho konania, na okolnosti, za ktorých bolo spáchané, jeho následky, mieru zavinenia a na doterajší postoj policajta k plneniu služobných povinností.

Vo všeobecnosti možno za disciplinárne previnenie uložiť disciplinárne opatrenie najskôr v nasledujúci deň po spáchaní disciplinárneho previnenia a len do 30 dní odo dňa, keď sa o disciplinárnom previnení dozvedel ktorýkoľvek z nadriadených, najneskôr však do jedného roka odo dňa spáchania disciplinárneho previnenia. Podľa § 58 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. konanie policajta, ktoré má znaky priestupku, možno prejednať a uložiť zaň disciplinárne opatrenie najneskôr do dvoch rokov odo dňa jeho spáchania. Ak konanie policajta, v ktorom možno vidieť naplnenie skutkovej podstaty disciplinárneho previnenia, bolo predmetom prešetrovania iného orgánu, lehota 30 dní na uloženie disciplinárneho opatrenia sa začína dňom, keď sa ktorýkoľvek z nadriadených policajta dozvedel o výsledku

tohto prešetrovania; táto lehota platí aj v prípade, ak prvostupňové rozhodnutie o uložení disciplinárneho opatrenia bolo zrušené a ak vec bola vrátená na ďalšie konanie a nové rozhodnutie. Nadriadenému teda lehota na uloženie disciplinárneho opatrenia začína plynúť až momentom postúpenia veci orgánom, ktorý by bol inak príslušný na jej objasnenie alebo prejednanie.

V súvislosti s rozsahom administratívno-právnej zodpovednosti policajtov Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatoval, že zodpovednosť policajtov má širší rozsah, posudzuje sa prísnejšie, čo zodpovedá aj ich spoločenskému postaveniu. Preto ich konanie sa posudzuje nielen počas výkonu služby, ale aj mimo nej, o čom hovorí aj ustanovenie § 48 zákona č. 73/1998 Z. z. Konanie súvisiace s porušením služobnej prísahy nemusí vždy mať charakter trestného činu. Preto aj v danom prípade žalovaný posudzoval konanie žalobcu nezávisle od trestného konania.[8]

d) Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

V prípade potreby systematickej zmeny právnej úpravy správneho trestania, napr. vo forme prijatia zákona o správnom trestaní, považujeme za potrebné, aby zákonodarca reflektoval na nasledujúce nedostatky aplikačnej praxe.

Námietka zaujatosti

Špecifický charakter služobného pomeru a naň nadväzujúca právna úprava trestania disciplinárnych previnení predstavuje určitý exces zo zásady objektívnosti a nestrannosti správneho orgánu. V prípade prejednávania disciplinárneho previnenia policajta bude vždy rozhodovať nadriadený, ktorý bude mať pomer k účastníkovi konania, pretože je nadriadeným s personálnou právomocou a konštitutívnym spôsobom ovplyvňuje všetky aspekty služobného pomeru dotknutého policajta. V prípade prejednávania priestupkov osôb, ktoré nie sú v služobnom pomere, platí prezumpcia, že správny orgán nie je v žiadnom pomere k účastníkovi konania, jeho zástupcovi alebo k veci. Ak však existuje nejaký pomer, ktorý by mohol ovplyvniť nestrannosť alebo objektívnosť konania, správny poriadok pozná inštitút vylúčenia zamestnanca správneho orgánu. V disciplinárnom konaní nie je upravený procesný inštitút vylúčenia zamestnanca, t. j. nadriadeného s personálnou právomocou. V tejto situácii je potrebné poukázať na skutočnosť, že je nesporné, že obnovenie služobnej disciplíny je zodpovednosťou nadriadeného, obdobne, ako je obnovenie pracovnej disciplíny zodpo-

[8] 7 Sž 165/2002

vednosťou zamestnávateľa, resp. povereného zamestnanca zamestnávateľa. Avšak v prípade porušenia administratívno-právnych predpisov a s tým súvisiacim vyvodením administratívno-právnej zodpovednosti treba, aby skutok objasňoval a prejednával orgán štátnej správy, ktorý je nestranný a ktorý na základe výkonu svojej pôsobnosti má dostatočné poznatky na posúdenie skutkových okolností. Nadriadený policajta objektívne nemôže mať dostatok vedomostí, aby mohol prejednať a posúdiť akékoľvek porušenie administratívnoprávnych predpisov, avšak zákonodarca mu takýto status priznal. Tým zákonodarca vyzdvihol sankčnú funkciu príslušných všeobecne záväzných právnych predpisov. Uvedený postup, resp. riešenie zákonodarcu reflektuje na osobitný charakter služobného pomeru a je logické. Avšak nemôže slúžiť ako univerzálny procesný postup. Zákonodarca musí umožniť policajtovi procesným spôsobom namietať zaujatosť nadriadeného s personálnou právomocou, pretože v opačnom prípade môže dôjsť k šikanóznemu postupu zo strany nadriadeného.

Definovať procesný rozmer polygrafu

Ako už bolo uvedené, vzhľadom na špecifický charakter úloh, ktoré plnia bezpečnostné zložky, musel zákonodarca týmto zložkám štátnej moci zveriť osobitné oprávnenia invazívneho charakteru a k nim nastaviť efektívny systém kontroly, resp. dozoru. Jedným z týchto prostriedkov kontrolného charakteru je vyšetrenie na polygrafe. Podľa § 2 ods. 6 zákona č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním) v znení neskorších predpisov sa policajt alebo zamestnanec orgánu štátu, ktorý plní úlohy súvisiace s technickým zabezpečením používania informačno-technických prostriedkov, musí podrobiť psychofyziologickému overeniu pravdovravnosti v lehotách určených vedúcim orgánu štátu. Rovnaký kontrolný mechanizmus ustanovuje aj zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý umožňuje správnemu orgánu vykonávajúcemu bezpečnostnú previerku navrhovanej osoby realizovať psychofyziologické overenie pravdovravnosti.[9] Podľa § 25 ods. 2 a 3 cit. zákona môže byť súčasťou bezpečnostného pohovoru aj psychofyziologické overenie pravdovravnosti, ktoré možno uskutočniť, iba ak navrhovaná osoba o to požiada. Psychofyziologické overenie pravdovravnosti sa uskutoční vždy, ak sú vyjadrenia navrhovanej osoby v priebehu bezpečnostného pohovoru v rozpore so

[9] Pozri § 17 a 18 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

zistenými skutočnosťami, ktoré by mohli byť prekážkou na vydanie osvedčenia alebo dôvodom na zrušenie platnosti osvedčenia.

Ani jeden z cit. zákonov však neustanovuje, aký význam majú skutočnosti zistené na základe uvedeného vyšetrenia, t. j. výsledky z polygrafu, ako ich možno procesne použiť. Cit. zákony taktiež neustanovujú žiadny postup, ktorý musí byť správnym orgánom dodržaný a neobsahujú ani negatívnu enumeráciu skutočností, o ktorých preverovaná osoba nesmie vypovedať alebo môže odmietnuť vypovedať, a to aj napriek tomu, že ide procesný postup, pri ktorom sa výraznou mierou zasahuje do súkromia tejto osoby. Všetky všeobecne záväzné právne predpisy upravujúce správne trestanie alebo trestné konanie, umožňujú vypočúvanej osobe odmietnuť vypovedať, resp. obsahujú enumeráciu skutočností, o ktorých nesmie vypovedať, a to aj napriek tomu, že výsluch osoby je dôkazným prostriedkom menej invazívneho charakteru.

Zároveň je potrebné konštatovať, že z teoreticko-právneho hľadiska ide o odignorovanie zásady *in dubio pro reo*, ktorá síce súvisí s konštatovaním viny a uložením trestu, podľa nášho názoru je univerzálnou zásadou. Uvedenú zásadu by použitím *argumentuma maiori ad minus* bolo možné aplikovať aj na situáciu subsumovateľnú pod cit. ustanovenia zákona č. 166/2003 Z. z. a 215/2004 Z. z., ktoré spolu úzko súvisia, avšak tým by došlo k eliminovaniu preventívneho charakteru dotknutých ustanovení, ktorých hlavnou úlohou je zabezpečiť ochranu utajovaných skutočností a nie zabezpečiť postih preverovanej osoby.

Podľa nášho názoru, treba definovať procesný postup realizácie psychofyziologického overenia pravdovravnosti, aby bolo možné zákonným spôsobom použiť získané výsledky, pretože súčasná právna úprava je nejednoznačná a negatívne narúša právo na spravodlivý proces a ohrozuje právnu istotu dotknutých osôb, pretože tie sú povinné sa podrobiť vyšetreniu, ktoré zasiahne do ich práva na súkromie, a to bez toho, aby bolo jednoznačne konštatované, aký procesný charakter budú mať získané informácie, čím sa čiastočne zasahuje do princípu viazanosti právom a do princípu legitímnych očakávaní. Taktiež dochádza k negatívnemu zásahu do princípu materiálnej pravdy, pretože správny orgán pri určitej miere poznatkov, t. j. *a contrario* pri určitej miere pochybností, realizuje psychofyziologické overenie pravdovravnosti a môže zanedbať ďalšie zisťovanie podkladov.

Možnosť použitia informačno-technických prostriedkov v disciplinárnom konaní

Pri tvorbe zákona o správnom trestaní, a teda pri kreovaní nového systému trestania za porušenie administratívno-právnych noriem považujeme za potrebné jednoznačne konštatovať, že správny orgán, t. j. nadriadený nie je oprávnený ako

podklad rozhodnutia použiť informácie získané z použitia informačno-technických prostriedkov. Uvedeným postupom by totiž podľa nášho názoru došlo k neprimeranému zásahu do súkromia osôb a k porušeniu čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor"), podľa ktorého každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie. Štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať, okrem prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných. Na cit. článok Dohovoru reflektuje aj znenie § 3 ods. 1 zákona č. 166/2003 Z. z., podľa ktorého informačno-technický prostriedok možno použiť iba vtedy, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na zabezpečenie bezpečnosti štátu, obranu štátu, predchádzanie a objasňovanie trestnej činnosti alebo na ochranu práv a slobôd iných. Použitím informačno-technického prostriedku sa môže základné právo alebo sloboda obmedziť len v nevyhnutnom rozsahu a nie dlhšie, ako je to nevyhnutné na dosiahnutie zákonom uznaného cieľa, na ktorý slúži. Z § 4 ods. 3 písm. b) cit. zákona konkludentne vyplýva subsidiárny charakter použitia informačno-technického prostriedku.

Z dikcie čl. 8 Dohovoru, ako aj z dikcie § 3 v spojitosti s § 4 ods. 3 písm. b) zákona č. 166/2003 Z. z. vyplýva, že zásah do súkromia dotknutej osoby by mal byť prostriedkom *ultima ratio* a štát by mal k takémuto zásahu pristupovať len v krajnom prípade, ak si to vyžadujú spoločenské záujmy. Podľa nášho názoru však porušenie administratívnoprávnych predpisov nepredstavuje také ohrozenie záujmov, resp. hodnôt spoločnosti, aby štát mohol získavať podklady na rozhodnutie použitím informačno-technických prostriedkov.

Ustanoviť poľahčujúce a priťažujúce okolnosti

V záujme zachovania princípu legitímnych očakávaní považujeme za potrebné, aby zákonodarca ustanovil poľahčujúce a priťažujúce okolnosti obdobným spôsobom ako je to v trestnoprávnych normách. V súčasnosti § 56 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. ustanovuje, že pri rozhodovaní o uložení disciplinárneho opatrenia sa prihliada na povahu protiprávneho konania, na okolnosti, za ktorých bolo spáchané, jeho následky, mieru zavinenia a na doterajší postoj policajta k plneniu služobných povinností. Uvedená dikcia ustanovuje len rámcovo, na čo má nadriadený pri prejednávaní skutku prihliadať a vytvára tak podmienky na arbitrárnosť rozhodovania a narúša princíp legitímnych očakávaní.

Ustanovením poľahčujúcich a priťažujúcich okolnosti zákonodarca zvýši právnu istotu policajta, a zároveň sa tým zvýši preventívny charakter správneho

trestania, pretože policajt ako potencionálny páchateľ bude mať vedomosť o tom, v ktorých prípadoch bude nadriadený posudzovať jeho konanie prísnejšie.

Rozlíšiť disciplinárne konanie od konania personálneho

V aplikačnej praxi často vznikali problémy pri definovaní vzájomného vzťahu medzi disciplinárnym konaním a prepustením zo služobného pomeru. Dotknutí účastníci konania – policajti, namietali porušenie zásady *ne bis in idem*. Predmetnými spormi sa zaoberal aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý v rozsudku sp. zn. 1Sžd/28/2011 konštatoval, že „musí poukázať na to, že základným znakom disciplinárnych priestupkov je zisťovanie disciplinárneho previnenia (viny) disciplinárne stíhanej osoby, v tomto prípade policajta, za spáchané konanie, ktoré porušuje objekt priestupku. Ďalej objektom disciplinárneho priestupku je disciplína ako právom upravený záväzný poriadok vo vnútri inštitúcie (viď § 52 ods. 1 v spojení s § 47 a 48 ods. 2 až7 ako aj § 48a zákona č. 73/1998 Z. z.), a tým sa odlišujú objekty disciplinárnych priestupkov od objektov trestných činov alebo správnych deliktov. Preto ani tu sa nemôže naplniť zásada *ne bis in idem*... Predovšetkým uvedené konanie a v ňom vydaný personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky o prepustení žalobcu zo služobného pomeru príslušníka Policajného zboru vychádza z ustanovení § 192ods. 1 písm. e) zákona č. 73/1998 Z. z. Z hľadiska systematického výkladu nie je uvedené ustanovenie štrukturálne začlenené do Tretej časti zákona, ktorá sa týka služobnej disciplíny policajtov a disciplinárnej právomoci. Naopak, je zaradené do Deviatej časti zákona a rieši zánik služobného pomeru policajta prepustením. Práve takáto legislatívna konštrukcia vylučuje, aby disciplinárne konanie bolo stotožnené s konaním o ukončení služobného pomeru policajta a súčasne vylučuje porušenie hore uvedenej zásady ne bis in idem."

V rozsudku sp. zn. 5Sžo13/2011 Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatoval, že „nepovažuje za dôvodnú námietku žalobcu týkajúcu sa porušenia zásady *ne bis in idem*, pretože disciplinárne opatrenie uložené žalobcovi v súvislosti s porušením základných povinností policajta podľa § 48 ods. 3 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. bolo výsledkom disciplinárneho konania, ktoré realizujú na to príslušné orgány a je nezávislé od konania personálneho, v ktorom sa rozhodlo o ukončení služobného pomeru žalobcu".

Jasne rozlíšiť trestné konanie od disciplinárneho konania

V nadväznosti na predchádzajúci článok V treba tiež jasne definovať vzťah

medzi disciplinárnym konaním a trestným konaním. Najvyšší súd Slovenskej republiky v uvedenom kontexte v rozsudku sp. zn. 1Sžo113/2008 konštatoval, že „otázka trestnoprávnej zodpovednosti nie je zhodná so skutočnosťami, ktoré tvoria podklad pre prijaté personálne opatrenie – prepustenie zo služobného pomeru. Prepustenie zo služobného pomeru realizoval nadriadený žalobcu nezávisle od zistení orgánov činných v trestnom konaní. Správne orgány vo veciach služobného pomeru policajtov majú totiž zákonom danú kompetenciu konať samostatne, nezávisle od výsledkov iného napr. trestného konania. Ani samotný záver orgánov činných v trestnom konaní o vine resp. nevine žalobcu zo spáchania trestného činu nemôže mať žiaden vplyv na závery orgánov v personálnom konaní. Prípadný oslobodzujúci rozsudok taktiež neznamená, že žalobca sa nedopustil porušenia služobnej prísahy alebo služobnej povinnosti zvlášť hrubým spôsobom, pretože takéto porušenie služobnej prísahy alebo služobnej povinnosti nemusí dosahovať intenzitu trestného činu... Treba tiež zdôrazniť, že pojmovými znakmi prepúšťacieho dôvodu v zmysle § 192 ods. 1 písm. e) zákona sú porušenie služobnej prísahy alebo služobnej povinnosti zvlášť hrubým spôsobom a skutočnosť, že ponechanie takéhoto príslušníka v služobnom pomere by bolo na ujmu dôležitých záujmov štátnej služby; zákon však nepozná poľahčujúce okolnosti pre miernejšie posúdenie porušenia služobnej prísahy a preto nemožno brať ohľad na to, ak si žalobca doteraz plnil svoje povinnosti riadne, bol čestný a disciplinovaný...“.

Definovať aké konanie je porušenie služobných povinností a služobnej prísahy zvlášť hrubým spôsobom

Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 6 Sžo26/2011 uviedol, že „v zákone č. 73/1998 Z. z. zákonodarca nedefinuje, čo pokladá za porušenie prísahy alebo zvlášť závažné porušenie služobnej povinnosti, pre ktoré sa uvedené ustanovenie môže považovať za právnu normu s relatívne neurčitou (abstraktnou) hypotézou, teda patrí k právnym normám, ktorých hypotéza nie je určená priamo právnym predpisom a ktoré tak prenechali správnemu orgánu príslušnému na konanie, aby podľa vlastnej úvahy v každom jednotlivom prípade sám vymedzil hypotézu právnej normy zo širokého vopred neobmedzeného okruhu konkrétnych okolností. Pri posúdení porušenia prísahy alebo služobnej povinnosti zvlášť hrubým spôsobom, zákon nevymedzuje, z akých hľadísk mal správny orgán vychádzať, teda vymedzenie hypotézy právnej normy závisí v každom konkrétnom prípade od úvahy správneho orgánu, ktorý tak môže pri skúmaní intenzity preukázaného porušenia služobnej prísahy alebo služobnej povinnosti prihliadnuť na osobu policajta (jeho doterajšie hodnotenia), na funkciu, ktorú zastával, na jeho doterajší postoj pri plnení pracovných úloh, na čas a situáciu

(zabezpečovanie iných služobných povinností v súvislosti s voľbou prezidenta), za ktorej došlo k porušeniu služobnej povinnosti, na preukázanú mieru zavinenia, na spôsob a intenzitu porušenia konkrétnych povinností, na dôsledky... Zákon tu síce ponechal širokú možnosť uváženia v prípade rozhodnutia o prepustení z pomeru príslušníka policajného zboru pre porušenie prísahy alebo zvlášť hrubé porušenie služobnej povinnosti, avšak táto úvaha musí zodpovedať zisteným skutkovým okolnostiam a musí mať oporu vo vykonanom dokazovaní a ako správne uviedol žalobca vo svojom vyjadrení k odvolaniu, musí byť logickým vyústením riadneho hodnotenia skutkových zistení".

LITERATÚRA

ČENTÉŠ, J. a kolektív: *Trestný zákon.* Veľký komentár. 2. aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, s. r. o., 2015, 891 s., ISBN 978-80-8155-053-9.

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

SPIŠIAKOVÁ, H.: *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, 810 s., ISBN 978-80-8168-187-5.

Súdne rozhodnutia

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sž 118/2002

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sž 75/2002

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sž 35/2002

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sžo 26/2011

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sžo 113/2008

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžo 13/2011

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sžd 28/2011

Rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 5 Sž 110/2002

Rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1 S 197/2005

Rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1 S 2/2007

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Pellegrin proti Francúzsku z 8. 12. 1999 týkajúci sa sťažnosti č. 28541/95

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Frydlender proti Francúzsku z 27. 6. 2000 týkajúci sa sťažnosti č. 30979/96

Kontaktné údaje autora:
JUDr. Michal Aláč, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava

ŘÍZENÍ O KÁZEŇSKÝCH PŘESTUPCÍCH OSOB OMEZENÝCH NA OSOBNÍ SVOBODĚ

JUDr. Jozef Bandžak, Ph.D.

Klíčová slova: správní delikty – disciplinární delikty – přestupky – kázeňské tresty – jednání, které má znaky přestupku

Key words: administrative offences – disciplinary offences – offenses – disciplinary sanctions – act having the elements of an offence

Anotace: V uvedeném příspěvku se autor zabývá disciplinárními delikty osob ve výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody a zabezpečovací detenci. Stěžejní část je věnována odpovědnosti za kázeňské přestupky a vyřízení jiného protispolečenského jednání. Za jiné protispolečenské jednání se považuje „jednání, které má znaky přestupku". Autor se snaží poukázat na určitou zvláštnost v procesním postupu u „jednání, které má znaky přestupku" od obecného režimu projednání přestupku podle přestupkového zákona.

Summary: The contribution deals with disciplinary offences of persons being detained in custody or detention and executing a prison sentence. The main part of the article is focused on a responsibility for disciplinary offences and administration of other antisocial behavior. Other antisocial behavior means some acts having the elements of an offence. The author tries to point out some particularity in processing of „acts having the elements of an offence" which differs from common prosessing of offences according to the Code of Administrative Offences.

Úvod

V uvedeném příspěvku se autor zabývá kázeňskou odpovědností osob, kterých postavení je poněkud odlišné od ostatních služebních poměrů. Jedná se o osoby ve výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody a zabezpečovací detence.

Objektem disciplinárních deliktů shora uvedených osob (chráněný zájem, na který pachatel svým jednáním útočí) je závazný řád, kázeň, plnění pokynů a příkazů, pořádek v místech kde se vykonává vazba, výkon trestu odnětí svobody, nebo zabezpečovací detence.

Disciplinární odpovědnost je odpovědností veřejnoprávní, a proto správním disciplinárním deliktem není porušení pracovněprávních povinností, kárné provinění soudců a stáních zástupců, členů politických stran nebo členů družstev atd.

Sankce za disciplinární delikty jsou uvedeny v jednotlivých zvláštních zákonech, které zakládají disciplinární odpovědnost. Patří sem zákon o výkonu vazby, o výkonu trestu odnětí svobody a zabezpečovací detenci.

Kázeňská odpovědnost ve výkonu vazby

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v čl. 8 zaručuje osobní svobodu. Znamená to, že nikdo nesmí být stíhán nebo zbaven svobody jinak než z důvodů a způsobem, který stanoví zákon. Nikdo nesmí být zbaven svobody pouze pro neschopnost dostát smluvnímu závazku. Obviněného nebo podezřelého z trestného činu je možno zadržet jen v případech stanovených v zákoně. Zadržená osoba musí být ihned seznámena s důvody zadržení, vyslechnutá a nejpozději do 48 hodin propuštěná na svobodu nebo odevzdána soudu. Soudce musím zadrženou osobu do 24 hod. od převzetí vyslechnout a rozhodnout o vazbě, nebo ji propustit na svobodu. Zatknout obviněného je možno jen na písemný odůvodněný příkaz soudce. Nikdo nesmí být vzat do vazby, leč z důvodu a na dobu stanovenou zákonem a na základě rozhodnutí soudu.

Vazba je opatřením v trestním řízení, které slouží k zajištění osoby obviněného pro účely trestního řízení a výkonu trestu. Účelem vazby je zabránit obviněnému, aby se vyhýbal trestnímu řízení nebo trestu, aby mařil či ztěžoval provádění důkazů, aby dokonal trestný čin či páchal další trestnou činnost. *Do vazby lze vzít obviněného jen na písemný příkaz soudu vydaný na základě rozhodnutí o vzetí do vazby. Toto rozhodnutí musí být k písemnému příkazu připojeno.*

Tímto aktem a samotným umístěním osoby do výkonu vazby podléhá obviněný kázeňskému režimu a disciplíně dle zákona o výkonu vazby[10].

Kázeňskými tresty u obviněných jsou:

a) Důtka,
b) Pokuta do výše 1 000 Kč,
c) Zákaz nákupu potravin a věcí osobní potřeby (s výjimkou hygienických potřeb) až na dobu jednoho měsíce,
d) Propadnutí věcí,
e) Umístění do samovazby až na 10 dní…[11].

[10] Zákon č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů.
[11] Tamtéž.

Kázeňské přestupky

Zaviněné porušení povinností podle § 21 při výkonu vazby je *kázeňským přestupkem*, za nějž může být obviněnému uložen kázeňský trest. Méně závažný kázeňský přestupek lze vyřídit napomenutím nebo převedením obviněného z oddělení pro výkon vazby se zmírněným režimem do oddělení s běžným režimem. Výkonem kázeňského trestu není dotčena povinnost obviněného uhradit případně způsobenou škodu.

Uložený kázeňský trest musí být úměrný závažnosti kázeňského přestupku. Není-li stanoveno jinak, lze obviněnému za kázeňský přestupek uložit jen jeden kázeňský trest. Při výměře pokuty je třeba přihlédnout též k osobním poměrům obviněného. Věznice může výkon tohoto kázeňského trestu provést převodem příslušné částky z prostředků, které má obviněný ve věznici uloženy. Vlastníkem této částky se stává stát. Uložené prostředky obviněného nesmějí klesnout pod 500 Kč.

Propadnutí věci je možno uložit samostatně nebo vedle jiného kázeňského trestu obviněnému, jde-li o věc, která mu náleží a:

– kterou použil ke spáchání kázeňského přestupku, nebo
– která byla ke spáchání kázeňského přestupku určena, anebo
– kterou spácháním kázeňského přestupku získal.

Propadnutí věci nelze uložit, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze kázeňského přestupku. Vlastníkem propadlé věci se stává stát.

Samovazbou se rozumí umístění obviněného do zvláštní cely. K uložení tohoto kázeňského trestu je nezbytné předchozí posouzení lékaře, že obviněný je zdravotně způsobilý podrobit se jeho výkonu. Po dobu umístění v samovazbě nesmí obviněný přijímat návštěvy s výjimkou obhájce a advokáta zastupujícího obviněného v jiné věci, nemá právo na přijetí balíčku, nákup potravin a věcí osobní potřeby (s výjimkou hygienických potřeb), není mu dovoleno čtení časopisů a knih (s výjimkou právnické, vzdělávací nebo náboženské literatury), jakož i hraní společenských her a používání vlastního přenosného radiopřijímače a televizoru. Obviněný však smí přijímat a odesílat korespondenci a je mu dovoleno čtení denního tisku. Doba výkonu kázeňského trestu umístění do samovazby se nezapočítává do doby rozhodné pro vznik nároku na přijetí návštěvy.

Kázeňský trest umístění do samovazby nelze uložit těhotné ženě a obviněnému, u něhož by výkonem takového trestu bylo ohroženo jeho zdraví.

Jestliže uložení kázeňského trestu propadnutí věci brání skutečnost, že obviněného nelze kázeňsky stíhat, nebo věc nenáleží pachateli přestupku, lze rozhodnout o jejím zabrání, vyžaduje-li to bezpečnost osob nebo majetku, popřípadě jiný obdobný obecný zájem. Vlastníkem zabrané věci se stává stát.

Řízení o kázeňských přestupcích a o zabrání věci

Kázeňskou pravomoc nad obviněnými vykonávají generální ředitel Vězeňské služby a ředitelé věznic a jimi pověření zaměstnanci Vězeňské služby. Kázeňský trest mladistvému obviněnému má právo uložit také speciální pedagog.

Kázeňský trest lze uložit jen po náležitém objasnění rozhodných okolností, za nichž byl kázeňský přestupek spáchán, a prokázání viny obviněného. Před uložením kázeňského trestu musí být obviněnému a osobě, která uplatňuje vlastnické právo k věci, jež může být zabrána, umožněno se k věci vyjádřit. Obviněný má právo se vyjádřit ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu a k důkazům o nich. Může uvádět okolnosti, které jeho vinu vyvracejí nebo zmírňují, a na podporu svých tvrzení navrhovat provedení dalších důkazů sloužících k jeho obhajobě.

O uložení kázeňského trestu musí být rozhodnuto a toto rozhodnutí obviněnému oznámeno *do 15 dnů* ode dne, kdy se orgán oprávněný k jeho uložení o spáchání přestupku dozvěděl, nejpozději však do jednoho měsíce od porušení stanoveného pořádku a kázně. Rozhodnutí o zabrání věci se neprodleně oznámí obviněnému, který měl spáchat kázeňský přestupek, a vlastníkovi věci, pokud je znám.

Rozhodnutí, jímž byl uložen kázeňský trest nebo bylo vysloveno zabrání věci, je třeba bez zbytečného odkladu písemně vyhotovit a doručit obviněnému a vlastníkovi věci.

Proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu může obviněný a proti rozhodnutí o zabrání věci i osoba uvedená v odstavci 4 do *tří dnů* od jeho oznámení, a bylo-li doručeno, od doručení, podat *stížnost*, která má odkladný účinek. Stížnost nemá odkladný účinek, byl-li uložen trest umístění do samovazby a udržení pořádku a kázně ve věznici vyžaduje, aby byl trest ihned vykonán.

O stížnosti proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu nebo ochranného opatření zabrání věci rozhodne do 5 pracovních dnů od jejího podání ředitel věznice nebo jím pověřený zaměstnanec Vězeňské služby. O stížnosti proti rozhodnutí ředitele věznice rozhodne generální ředitel Vězeňské služby nebo jím pověřený zaměstnanec Vězeňské služby. Rozhodnutím o stížnosti nelze pověřit zaměstnance, který kázeňský trest uložil nebo který rozhodl o zabrání věci.

Rozhodnutí vydaná v kárném řízení, kterými byly uloženy kázeňské tresty podle § 22 odst. 2 písm. a) až c), *nepodléhají přezkoumání soudem*.[12]

[12] Srovnej § 22, odstavec 2 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů.

Kázeňské vyřízení jiného protispolečenského jednání podle § 23b

Uložením kázeňského trestu se vyřizují též *jednání, která mají znaky přestupků*, pokud byly spáchány během výkonu vazby. Uložením kázeňského trestu obviněnému se nevylučuje jeho trestní stíhání, je-li skutek trestným činem.

Rozhodnutí o jednání, které má znaky přestupku zapisovaného do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů, se zapíše po nabytí právní moci do této evidence. Na postup při zápisu do evidence přestupků a postup při uplatňování námitek proti jejímu obsahu se použijí obdobně ustanovení zákona o přestupcích.

Na vyřizování kázeňských přestupků obviněných se nevztahují obecné právní předpisy o správním řízení.[13]

V komentáři ke shora uvedenému ustanovení správního řádu je mimo jiné uvedeno: *„Takto ne zcela obvykle koncipované ustanovení navazuje jednak na § 1 odst. 2 správního řádu, … ale především na čl. 2 odst. 3 Ústavy a závěry obsažené v nálezech Ústavního soudu, k tomuto článku se vztahujících… Základní zásady činnosti správních orgánů podle nového správního řádu vycházejí z obecných principů právních obsažených v ústavním, mezinárodním a komunitárním právu, tedy vesměs v právních normách vyšší právní síly než zákon, které proto nemůže žádné zákonné ustanovení, vylučující bez dalšího působnost správního řádu, z materiálního hlediska vyloučit. Z tohoto pohledu lze dokonce říci, že § 177 odst. 1 má ve vztahu k takovým zákonným ustanovením, která správní řád jako celek bez náhrady vylučují, vlastně jen ‚deklaratorní charakter', neboť tyto zásady by platily v jiných zákonech i bez něj.* "[14]

V nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 22, nález č. 96), kterým ke dni 31. 12. 2002 zrušil celou část pátou občanského soudního řádu, tedy v nálezu, který vedl k nové koncepci správního soudnictví a ve kterém bylo mimo jiné řečeno, 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, osob ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody a zabezpečovací detenci), resp. ukládaných v obdobných řízeních členům komor s nuceným členstvím. Soud pak musí být nadán pravomocí zvážit nejen zákonnost sankcí, ale i její přiměřenost.

---

[13] Zákony pro lidi [on line] [cit. 26.3.2017]. Dostupné z: http://www.zakonyprolidi.cz/cs/1993-293#f1520261. Srovnej ustanovení § 24 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů.

[14] VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář.* II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha : RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 1013 – 1014.

Kázeňský přestupek a jednání, které má znaky přestupku

Je nepochybné, že zákon o výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody a zabezpečovací detence, rozlišuje mezi dvěma typy správních deliktů spáchaných těmito osobami. Jednak je jím kázeňský přestupek podle § 22 odst. 1 zákona o výkonu vazby. Zaviněné porušení povinnosti podle § 21 při výkonu vazby je kázeňským přestupkem, za nějž může být obviněnému uložen kázeňský trest. Uložením kázeňského trestu se vyřizují též jednání, která mají znaky přestupů, pokud byly spáchány během výkonu vazby.[15]

Zákonodárce jakoby jen „opsal" ustanovení a způsoby projednání resp. kázeňského vyřízení jiného protispolečenského jednání. Zcela identicky je toto ustanovení v § 23b zákona o výkonu vazby, v § 55 zákona o výkonu trestu odnětí svobody a § 33 zákona o výkonu vazby.

Ani v jednom z těchto ustanovení není objektivní lhůta pro projednání „jednání, které má znaky přestupku a rovněž není naznačený postup, který správní orgán takové jednání projedná v případě, že osoba přestane být osobou ve zvláštním postavení k těmto zařízením.

Může nastat obdobná situace, kterou řešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu[16] ve věci, kdy příslušník bezpečnostního sboru podal žalobu ve věci kázeňského přestupku za jednání, které má znaky přestupku. Došlo zde k situaci, zda takovou žalobu má projednat specializovaný samosoudce dle ustanovení § 31 odst. 2 zákona 150/2002 Sb., s.ř.s., anebo to má projednat specializovaný senát.

Obdobnou situaci řeší zákon o služebním poměru *příslušníků bezpečnostních sborů*.

Kázeňský přestupek je definován jakousi generální klausulí podle § 50 odst. 1 zákona o služebním poměru. Ta svým obsahem v podstatě odkazuje na pojem služebních povinností policisty, jak jsou definovány ve zmíněném zákoně, například v jeho § 45 a násl., či v jiných zákonech.

Druhý typ správního deliktu, „jednání, které má znaky přestupku", *nemá v zákoně o služebním poměru plnohodnotnou definici skutkových podstat*, nýbrž je konstruován jako delikt se skutkovými podstatami definovanými v jednotlivých zákonech upravujících přestupky. Rozsah, v jakém se pro určení podmínek odpovědnosti za tento správní delikt použijí obecné či zvláštní předpisy o přestupcích, vyplývá z § 189 zákona o služebním poměru.[17]

---

[15] Srovnej ustanovení § 23b zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů.

[16] Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 10/2016, roč. XIV, 3450/2016 ze dne 31. 10. 2016.

[17] Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.

Aplikace zákona o přestupcích

Při spáchání kázeňského přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku se prioritně postupuje podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. V určitých případech se ovšem v řízení o jednání, které má znaky přestupku, bude postupovat výlučně podle zákona o přestupcích.[18]

Bude se jednat například o rozhodování, zda jednání příslušníka má všechny znaky, které jsou třeba k určení viny, dále rozhodování o propadnutí věci, zákazu činnosti a upuštění od výkonu zbytku jeho trestu. Podle zákona o přestupcích se bude také postupovat při ukládání ochranného opatření.

Z tohoto ustanovení lze vydedukovat, že výčet sankcí v § 51 zákona není uzavřený. V určení odpovědnosti příslušníka za přestupek může dojít služební funkcionář k závěru, že nastaly skutečnosti, které zakládají uložení některého z ochranných opatření podle zákona o přestupcích.

K otázkám aplikace zákona o přestupcích na příslušníky bezpečnostních sborů se již několikrát též vyjádřil soud. Například Nejvyšší správní soud zopakoval činnost předcházejícího rozhodujícího orgánu ve věci (Městského soudu v Praze) a konstatoval, že v případě posuzování, zda jednání, které má znaky přestupku, má všechny znaky potřebné k určení viny, se bude postupovat podle zákona o přestupcích ve všech jeho částech. Namítané nedodržení lhůty má být tudíž správně posuzováno podle přestupkového zákona a nikoliv podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, jak se domníval stěžovatel.[19]

Nejnověji se objevují tendence rozšířit pojem *idem* i na věci, ve kterých nebylo rozhodováno v přestupkovém řízení, ale bylo vedeno řízení kárné či kázeňské. A to i přesto, že již dříve bylo Nejvyšším soudem vysloveno, že normy kárné či kázeňské chrání toliko partikulární zájmy.

Z nedávných případů zaujal Nejvyšší soud obdobné stanovisko konkrétně např. v tom, že zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, ve znění pozdějších předpisů, je partikulární normou adresovanou pouze určité skupině lidí, a proto spáchání kázeňského přestupku podle něj nelze považovat za trestní věc, z čehož vyplývá, že pravomocné rozhodnutí o kázeňském přestupku a následující trestní stíhání pro trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 3 písm. c) trestního zákoníku týkající se téhož skutku neznamenají porušení zásady *ne bis in idem* ve smyslu čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě.[20]

---

[18] § 189 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

[19] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2011, sp. zn. 3 Ads 48/2011-94. In: Codexis Academia [právní informační systém]. Atlas Consulting, 2012 [cit. 8. 1. 2014].

[20] Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2012 sp. zn. 8 Tdo 397/2012.

Přesto některé soudy nadále považují vyřešení věci na kárné úrovni za překážku pro další trestní řízení o stejném činu, jak tomu bylo např. v kauze bývalého policejního ředitele Petra Lessyho, který byl zproštěn obžaloby, protože o skutku již bylo rozhodnuto v kázeňském řízení.[21]

Z posledních rozhodnutí týkající se dané problematiky nelze pominout usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 4. 2014 sp. zn. 7 Td 451/2014, podle něhož *rozhodnutí o propuštění policisty ze služebního poměru podle § 42 odst. 1 písm. d) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, není rozhodnutím zakládajícím nepřípustnost trestního stíhání s ohledem na zásadu ne bis in idem.* V odůvodnění tohoto usnesení je odkazováno na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která sice připouští vyloučení trestního stíhání pachatele (při splnění dalších předpokladů), pokud již byl pro daný čin postižen v jiném typu řízení, než je trestní řízení podle trestního řádu, avšak pouze tehdy, jednalo-li se o řízení, které materiálně má trestněprávní povahu a je vedeno pro delikt trestněprávní povahy.

V případech kázeňských řízení u osob ve výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody a zabezpečovací detence se nevztahují obecné právní předpisy o správním řízení.[22]

Nová, přísnější úprava zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím doby, jež je obsažena v § 20 odst. 2 a odst. 3 zákona o přestupcích, ve znění zákona č. 204/2015 Sb., nebyla analogicky převzata do obdobné úpravy v § 186 odst. 10 větě druhé zákona o služebním poměru. Podle ní i nadále platí, že „kázeňský trest za jednání, které má znaky přestupku, lze uložit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy došlo ke spáchání přestupku". Samotný § 186 zákona o služebním poměru však byl zákonem č. 204/2015 Sb. výslovně novelizován. Stalo se tak však pouze vložením nového odstavce 2, který souvisí s nově zřizovanou evidencí přestupků (do ní se zapisují postupem upraveným v novém § 189a zákona o služebním poměru také jednání, která mají znaky přestupku, spáchaná příslušníky), a přečíslováním stávajících odstavců. Podobně zůstalo novelizací v zákoně č. 204/2015 Sb. nedotčeno časové omezení pravomoci uložit kázeňský trest za kázeňský přestupek vojáka (§ 51 odst. 2 věta první zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, stanoví, že „jako kázeňský přestupek se vyřídí též jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise"). I z tohoto následného legislativního vývoje týkajícího se obou zákonů o služebních poměrech je zřejmé, že jednání, které

[21] Kauza Lessy: žalobci navrhli dovolání v neprospěch exšéfa policie. Dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/kauza-lessy-zalobci-navrhli-dovolani-v-neprospech-exsefa-policie_288871.html#.U5YNFBaGMpE.

[22] Odkazuji na ustanovení § 24 zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby, ve znění pozdějších předpisů.

má znaky přestupku, spáchané příslušníkem, jakkoli je po své obsahové stránce přestupkem, má v řadě ohledů poněkud jiný režim než přestupky v pravém slova smyslu a že zákonodárce s ním takto odlišně také zachází.

Novou právní úpravou rovněž nedošlo k žádným změnám při zániku odpovědnosti u vazby, výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detenci. Předchozí novela přestupkového zákona ale ukládá vybraným zákonům zapisovat rozhodnutí o jednání, které má znaky přestupku do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů.

Výňatek ze Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 10/2016, roč. XIV ze dne 31. 10. 2016. Judikát č. 3450

„Klíčovým argumentem pro závěr, že jednání, které má znaky přestupku, není přísně vzato přestupkem, je, že toto jednání nesplňuje jeden z obligatorních znaků přestupku, jelikož není za přestupek výslovně označeno v přestupkovém nebo jiném zákoně (§ 2 odst. 1 zákona o přestupcích). Naopak, zákon o služebním poměru toto jednání pojmenovává specifickým označením, užitým dokonce i v nadpisu své části dvanácté, hlavy čtvrté. Obdobná označení uvedených jednání užívají § 55 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, § 23b zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby a § 32 zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence. Podobnou, ale v dílčích ohledech se lišící úpravu lze nalézt v § 51 odst. 2 zákona o vojácích z povolání. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, pak stanoví – na rozdíl od právní úpravy vztahující se na soudce obecných soudů a státní zástupce (viz § 87 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů, a § 28 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství) – že u soudce Ústavního soudu ‚kárným proviněním je též jednání, které má znaky přestupku podle zvláštních předpisů'.

Jednání, které má znaky přestupku, je po procesní stránce projednáváno způsobem podstatně se lišícím od obecného režimu projednávání přestupků – orgánem, který má pravomoc taková jednání projednávat, je služební funkcionář, tedy správní orgán v rámci řídící struktury bezpečnostního sboru. Příslušník bezpečnostního sboru je tedy – na rozdíl například od soudců obecných soudů, státních zástupců či fakultativně poslanců nebo senátorů (u poslanců a senátorů záleží totiž na jejich volbě příslušného procesního režimu, viz § 9 odst. 3 zákona o přestupcích) – obligatorně vyňat z pravomoci orgánů obecně projednávajících přestupky a o jeho jednání majícím znaky přestupku může být rozhodováno výlučně služebním funkcionářem příslušného bezpečnostního sboru postupem podle zákona o služebním poměru. Zákon o přestupcích s tím výslovně počítá, stejně jako u osob, které se měly dopustit jednání, které má znaky přestupku, podléhající vojenské kázeňské pravomoci nebo během výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence, a to včetně pravidla o změně osobní

příslušnosti přestupkového orgánu v případě, že pachatel přestane být takovou osobou (viz § 10 odst. 1 a odst. 2 zákona o přestupcích).

Ani argumentace zněním § 10 odst. 2 zákona o přestupcích v tom smyslu, že jednání spadající původně do působnosti zvláštních předpisů ‚se projedná jako přestupek', pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou ve výčtu v § 10 odst. 1 zmíněného zákona, není přesvědčivý. Formulaci uvedeného ustanovení je třeba vnímat v kontextu ustanovení podobné povahy a účelu, a sice § 9 zákona o přestupcích, jenž praví, že ‚jednání, které má znaky přestupku, jehož se dopustila osoba požívající výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva, nelze jako přestupek projednat, nestanoví-li zákon jinak'. Z obsahu a účelu § 9 je zjevné, jaký má být význam formulace ‚nelze jako přestupek projednat' – založit hmotněprávní výluku z přestupkové odpovědnosti osob, na něž zmíněné ustanovení dopadá. Podobně tedy § 10 odst. 2 zákona o přestupcích neříká nic jiného než to, co § 9, jen jaksi ‚v obráceném smyslu' – pokud osoba spadající do působnosti zvláštních předpisů podle § 10 odst. 1 zákona o přestupcích přestane být zánikem svého specifického právního postavení (typicky zánikem služebního poměru) osobou, na niž se má vztahovat výluka z působnosti zákona o přestupcích, stanoví § 10 odst. 2, že se na ni od tohoto okamžiku bude zákon o přestupcích vztahovat a že se její jednání ex lege stává přestupkem, který má být jako takový projednán podle obecných pravidel přestupkového práva.

Podpůrně lze argumentovat i některými jinými ustanoveními zákonů týkajících se služebních poměrů. Shora již zmíněný § 51 odst. 2 zákona o vojácích z povolání stanoví, že ‚jako kázeňský přestupek se vyřídí též jednání vojáka označené za přestupek ve zvláštním právním předpise'. Význam tohoto ustanovení je zjevný a bylo již na něj výše poukázáno – založit zvláštní typ správního disciplinárního deliktu vojáka spočívajícího v jednání, které, kdyby je spáchala takříkajíc ‚obyčejná' osoba, by bylo přestupkem. ‚Vyřízení' nebo ‚projednání' určitého jednání ‚jako' delikt určitého typu je významově totéž. Není tedy žádného důvodu přikládat ani formulaci v § 10 odst. 2 zákona o přestupcích jiný význam než ten, který byl popsán výše.

Výše popsané znaky ‚jednání, které má znaky přestupku' podle zákona o služebním poměru ukazují, že se u něho nejedná o přestupek v pravém slova smyslu, nýbrž o zvláštní typ disciplinárního deliktu, kterého se může dopustit toliko příslušník bezpečnostního sboru. Tento disciplinární delikt má s přestupkem společný hmotněprávní základ (možné skutkové podstaty takového deliktu odpovídají skutkovým podstatám obecných přestupků) a lze za něj uložit podobné, avšak v dílčích ohledech nikoli zcela totožné sankce jako za přestupek. Samotný hmotněprávní základ správního deliktu odvozený od skutkových podstat přestupků však z takového deliktu ještě nečiní přestupky, neboť těmi jsou jen taková jednání, která bez výjimek naplňují všechny znaky přestupků stanovené zákonem.

Za takové situace nelze § 31 odst. 2 s. ř. s., podle něhož specializovaný samosoudce rozhoduje mimo jiné ve věcech přestupků, vztáhnout na ‚jednání, které má znaky

přestupku' podle zákona o služebním poměru, neboť ve věcech žalob proti rozhodnutí správního orgánu týkajícímu se takovéhoto jednání nejde o věci přestupků, nýbrž o věci jiných správních deliktů než přestupky (konkrétně deliktů disciplinárních).“

Zásada rovnosti účastníků soudního řízení

„Extenzivní výklad zmíněné pasáže § 31 odst. 2 s. ř. s. nelze opřít ani o argument, že v takovém případě mají příslušníci bezpečnostních sborů vyšší komfort soudní ochrany svých veřejných subjektivních práv než jiné osoby, které se dopustí obsahově shodných jednání jako tito příslušníci, ale na rozdíl od nich bude jednání těchto osob právně kvalifikováno jako přestupek. Nerovné zacházení mezi takto vymezenými skupinami osob v oblasti soudní ochrany je legitimováno výše popsanou zásadou, že ve správním soudnictví je rozhodování specializovaným senátem pravidlem, zatímco rozhodování specializovaným samosoudcem výjimkou z tohoto pravidla, která má být v pochybnostech vykládána restriktivně. Ve věcech ‚běžných' přestupků plyne pravidlo, že o nich rozhoduje samosoudce, z prostého textu zákona, přičemž lze stěží pochybovat o tom, že ‚jednoduchý' zákonodárce má diskreční oprávnění takovýto zjednodušený režim soudní ochrany pro danou skupinu případů stanovit, pokud se tak rozhodne. Ve věcech jednání, která mají znaky přestupku, dopustí-li se jich příslušníci bezpečnostních sborů, však z prostého textu zákona rozhodně neplyne, že by o nich měl rozhodovat specializovaný samosoudce. Naopak, přesvědčivější je výklad přesně opačný, opřený o argument a contrario spojení s povinností restriktivního výkladu výjimky z pravidla.“

Závěr

Rozšířený senát důkladně uvážil různé argumenty, jež svědčí pro dvě v úvahu přicházející řešení rozhodné právní otázky. Dospěl k závěru, že řada argumentů svědčí pro závěr, že o žalobách proti rozhodnutím služebních funkcionářů, jejichž předmětem je jednání příslušníka, které má znaky přestupku, má u krajského soudu rozhodovat senát podle § 31 odst. 1 s. ř. s., přičemž tyto argumenty se navzájem doplňují a nejsou v rozporu. Naopak neshledal žádný přesvědčivý argument pro závěr, že by tak měl činit samosoudce. Rozšířený senát proto dospěl k následujícímu závěru ohledně rozhodné právní otázky:

Je-li žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) napadeno rozhodnutí služebního funkcionáře podle části dvanácté hlavy čtvrté zákona o služebním poměru o jednání příslušníka, které má znaky přestupku (§ 186 odst. 1 věta první 2. alt. a § 189 tohoto zákona), rozhoduje krajský soud ve správním soudnictví o žalobě *specializovaným senátem (§ 31 odst. 1. s. ř. s.)*.

Odlišné stanovisko JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Zdeňka Kühna

Rozšířený senát ve své rozhodovací praxi opakovaně zdůrazňuje vysokou hodnotu ustálené rozhodovací praxe. Naposledy se tak stalo v kauze Spolana (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2016, čj. 10 Afs 186/2014-60, bod [44]). Připomínáme, že v kauze Spolana jsme čelili naprosto jednoznačně převažující soudní praxi, která zpoplatňovala druhou a každou další x-tou kasační stížnost téhož stěžovatele. Tato praxe však byla kritizována právní doktrínou, narážela na související civilní judikaturu, a především se nedala přesvědčivě odůvodnit. Právě proto, po pečlivé úvaze a přesvědčivé argumentaci, rozšířený senát předchozí jednotnou praxi změnil.

Nyní čelíme obdobné situaci, totiž převažující rozhodovací praxi, kterou naprosto jednotně podporuje právní doktrína a podle níž krajské soudy více méně postupují. Jako příklad lze uvést rozsudek Krajského soudu v Ostravě - pobočky Olomouc ze dne 6. 10. 2014, čj. 76 A 5/2013-52. Zde s výslovným odkazem na judikát prvního senátu rozhodoval specializovaný samosoudce. Stejně tak se o judikát prvního senátu opřel Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 28. 6. 2013, čj. 17 A 50/2012-61, a Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 2. 11. 2012, čj. 2 A 23/2011-30. Oba tyto rozsudky Nejvyšší správní soud akceptoval, aniž by se touto otázkou jakkoliv dále zabýval a bez dalšího implicite stvrdil rozhodnutí v těchto věcech samosoudcem, aniž by rozhodnutí krajských soudů rušil pro zmatečnost (rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 72/2013-19 a čj. 3 Ads 125/2012-23). Ostatně i v nynější věci postupoval krajský soud v důvěře v naši judikaturu - dokonce šlo o stejného soudce, vůči němuž byl před deseti lety adresován rozsudek prvního senátu, od něhož se nyní většina odchyluje.

Je pravda, že v některých věcech v obdobných situacích rozhodovaly krajské soudy v senátu a Nejvyšší správní soud tuto vadu bez dalšího přešel (např. věci vedené před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 As 89/2015 a sp. zn. 3 Ads 111/2012). To je nicméně přirozené, neboť dle naší ustálené rozhodovací praxe zakládá zmatečnost řízení nesprávným obsazením soudu jen rozhodování samosoudce namísto senátu, nikoliv rozhodování senátu namísto samosoudce. Proto tuto vadu nemusel Nejvyšší správní soud ani nijak dále řešit, nota bene pokud ji ani nikdo nenamítal.

Nelze ani podceňovat, že všechny relevantní komentáře odkazují na rozsudek prvního senátu, a bez nějaké další argumentace reprodukují jeho závěry, že má v těchto věcech rozhodovat specializovaný samosoudce.[23] Běžný uživatel i běžný

[23] Viz zcela shodně komentáře k § 31 s. ř. s. in: JEMELKA, L. a kolektiv: *Soudní řád správní. Komentář.* 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 184; POTĚŠIL, L. a kol.: *Soudní řád správní.*

soudce bude bezesporu tomuto konsenzu doktríny přisuzovat význam. Právě od těchto komentářů, které vycházejí z naší stabilní judikatury, bude odvozovat svůj další postup.

Tvrdíme tedy, že judikát prvního senátu vytvořil ustálenou rozhodovací praxi, naproti tomu judikát čtvrtého senátu je excesem z této ustálené rozhodovací praxe. V takovémto případě by měl rozšířený senát původní judikaturu potvrdit, ledaže pro změnu judikatury budou závažné důvody. Postup většiny je ale jiný. Většině je lhostejné, že malý senát v pozdější věci dostatečně nezohlednil judikaturu a rozhodl opačně, čímž vznikla všem dalším senátům povinnost tuto otázku předložit rozšířenému senátu. Většina se nyní na oba názory dívá jako na plnohodnotné konfliktní názory, mezi nimiž si volně vybírá. To je ale omyl, takovýmto postupem zásadním způsobem nabouráváme váhu ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.

Na popření téměř deset let staré judikatury přitom podle nás žádné závažné důvody nejsou. Jakkoliv je právní názor většiny právně korektní a přesvědčivý, proti tomuto názoru stojí stejně tak závažné důvody opačné.

Celé stanovisko většiny stojí na tom, že výjimka z pravidla musí být vyložena restriktivně (bod 31). I s tímto se lze v obecnosti ztotožnit. Takovýto výklad však nesmí vést k tomu, že založí nerovnost mezi účastníky soudního procesu. Zásada rovnosti účastníků soudního procesu je v zákonné rovině založena § 36 odst. 1 s. ř. s., což je jen provedení ústavní kautely rovnosti účastníků soudního procesu v čl. 37 odst. 3 Listiny základních lidských práv a svobod. Názor většiny směřuje k tomu, že budeme odlišně zacházet s policisty, kteří spáchají naprosto stejný přestupek jako jiný normální smrtelník. Jejich věc se posuzuje podle naprosto stejného hmotného práva jako věc normálního smrtelníka, přesto nový výklad vede k tomu, že normální smrtelník dostane „jen" samosoudce, zatímco policista či jiný příslušník ozbrojeného sboru senát.

Nemáme nic proti tomu, že některé kategorie osob nebo činů mají mít na základě zákona odlišný procesní režim a bude o nich ve správním řízení rozhodováno jinými orgány. Zákon zde jistě vychází ze zájmu mít přehled o „nekázni" těchto osob nebo ze znalosti specifik prostředí, v němž došlo k deliktu, případně též zajištění nepodjatých orgánů. Tím to však končí. Nemá a nemůže to mít žádný vliv na obsazení soudu. Názor většiny, podle které není podstatné, co se stalo, ale kdo to udělal, vede k protiústavní nerovnosti. Nerovnosti, kterou založil nikoliv zákonodárce, ale dnešním rozhodnutím teprve rozšířený senát.

Odůvodnit toto rozdílné zacházení lze jen jedinou odlišností, totiž odlišným procesním režimem. My se naproti tomu zcela ztotožňujeme s názorem prvního

Komentář. Praha : Leges, 2014, s. 187; BLAŽEK, T. a kolektiv: *Soudní řád správní* – on line komentář. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 2014.

senátu, že rozhodující pro výklad § 31 odst. 2 s. ř. s. („ve věcech přestupků") je hmotné právo, nikoliv právo procesní. Hmotné právo není služkou práva procesního, proto ostatně i sám text § 31 odst. 2 jasně naznačuje, že klíčová bude hmotněprávní povaha vztahu, nikoliv to, že o určité věci se z nějakých důvodů povede jiné řízení. Srovnáme-li vypočtené agendy v § 31 odst. 2 s. ř. s., vidíme věcný výčet agend neboli jejich hmotněprávní podstatu, nikoliv procesní režim projednávání ve správním řízení, či dokonce osobní výčet, tedy tzv. „osobní" jurisdikci.

Většina si tento problém zjevně uvědomuje, a vychází proto z teze, že jednání mající znaky přestupku vůbec není přestupkem. To je ale neudržitelné. Takovýto názor se nemůže přesvědčivě vypořádat s § 10 odst. 2 zákona o přestupcích, který navazuje na výluku pro příslušníky ozbrojených sborů v odstavci prvním, a říká: „Toto jednání mající znaky přestupku se však projedná jako přestupek, pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou v odstavci 1" (tedy mj. příslušníkem ozbrojených sborů). Tážeme se tedy: Co to v takovémto případě vlastně je? Z jednání, které nebylo včera přestupkem (máme-li následovat logiku většinového stanoviska) se stává zítra přestupek, protože přestupce mezitím přestal být příslušníkem ozbrojených sborů? Můžeme takto transformovat totéž jednání v závislosti na statusu přestupce? Nebo to stále není přestupek (budeme-li slovíčkařit, zákon tu užívá sousloví „projedná jako přestupek"), a tedy i v takovémto případě, jakkoliv už to vše poběží v kolejích naprosto běžného přestupkového řízení, bude rozhodovat senát?

Jediné rozumné řešení je tedy podle nás uzavřít, že osoba podezřelá z přestupku může takto „i měnit" procesní režim, jestliže se stane policistou, nebo naopak v průběhu projednávání jím přestane být. Je jasné, že to bude mít vliv na kompetence jednotlivých správních orgánů, nikoliv však na složení soudu přezkoumávajícího rozhodnutí o přestupku.

Analogicky se tento „procesní režim" může vztahovat i na osoby, které budou propuštěny z vazby, výkonu trestu odnětí svobody a zabezpečovací detence.

Legislativní záměr zákona o správním trestání – závěry a doporučení

1) Z provedené analýzy kázeňských přestupků osob ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody a zabezpečovací detenci vyplývá, že zákonodárce ČR v zákoně o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (obecná úprava) zachovává exempci těchto osob a odkazuje na projednání podle jiných zvláštních zákonů.

Doporučení: V tomto bodě doporučuji i pro legislativní záměr zákona o správním trestání ve slovenské právní úpravě zachovat obdobný postup.

2) V případech kázeňského řízení u osob ve vazbě, výkonu trestu odnětí svo-

body a zabezpečovací detenci se nevztahují obecné právní předpisy o správním řízení.

Doporučení: Vzhledem k postavení osob v tomto druhu řízení a zájmům chráněných zákonem lze obdobnou právní úpravu doporučit i pro legislativní záměr zákona o správním trestání ve slovenské právní úpravě.

3) Určité obtíže může činit ustanovení, že jednání, *které má znaky přestupku*, se projedná jako *přestupek* podle tohoto zákona (§ odst. 7, zákona 250/2016 Sb)., pokud jeho pachatel přestal být osobou uvedenou v odst. 5 před vydáním rozhodnutí ve věci v prvním stupni.

Doporučení: Zde je nutné mít na zřeteli možnosti měnit procesní postavení osob v takovém řízení a taky to může mít vliv na kompetenci správních, nebo soudních orgánů.

Zkušenosti z české právní úpravy mohou být doporučením pro přípravu legislativního záměru zákona o správním trestání ve SR i v oblasti projednávání kázeňských přestupků a jednání, které mají znaky přestupků.

LITERATURA

BLAŽEK, T. a kolektiv: *Soudní řád správní* – on line komentář. 3. aktualizace. Praha : C. H. Beck, 2014. Dostupné z databáze Beck-online.cz

GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 5. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, 308 s., ISBN: 978-80-738-233-2

JEMELKA, L. a kolektiv: *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2013, 1142 s., ISBN 978-80-740-0498-8

POTĚŠIL, L. a kol.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha : Leges, 2014, 361 s,. ISBN 978-80-7502-024-6

PRŮCHA, P.: *Správní právo: Obecná část.* 7. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, 418 s., ISBN 978-80-210-427

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

TOMEK, P. – NOVÝ, K: *Služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, 403 s., ISBN 80-86898-71-7

VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšírené vydání. Praha : RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, 1 448 s., ISBN 978-80-7273-166-4

Iné zdroje

Kauza Lessy: žalobci navrhli dovolání v neprospěch exšéfa policie. Dostupné z: http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/kauza-lessy-zalobci-navrhli-dovolani-v-neprospech-exsefa-policie_288871.html#.U5YNFBaGMpE

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2011, sp. zn. 3 Ads 48/2011-94. In: Codexis Academia [právní informační systém]. Atlas Consulting, 2012 [cit. 8. 1. 2014]

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2012 sp. zn. 8 Tdo 397/2012

Právne predpisy

Zákon č. 273/2008 Sb. o Policii České republiky, v platném znění
Zákon č. 320/2015 Sb. o hasičském záchranném sboru, v platném znění
Zákon č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění
Zákon č. 293/1993 o výkonu vazby, v platném znění
Zákon č. 169/1999 Sb. o výkonu trestu odnětí svobody, v platném znění
Zákon č. 129/2008 Sb. o výkonu zabezpečovací detence, v platném znění
Zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, v platném znění

Kontaktní údaje autora:

JUDr. Jozef Bandžak, Ph.D.
Policejní akademie České republiky v Praze
Lhotecká 559/7
143 01 Praha 4

TRVAJÍCÍ A POKRAČUJÍCÍ PŘESTUPEK (SPRÁVNÍ DELIKT) VE SVĚTLE NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY V ČESKÉ REPUBLICE

Mgr. et Mgr. Helena Bartáková

Klíčová slova: správní trestání – trestní právo – trvající přestupek – pokračující přestupek – promlčecí lhůty – jednota skutku – Engelova kritéria – souhrnný trest

Key words: administrative punishment – criminal law – single and continuous infringement – period of limitation – single offense – Engel criteria – procedural tools for punishing multiple offenses

Anotace: Příspěvek se zaměřuje na specifika nové úpravy trvajícího a pokračujícího správního deliktu v nové právní úpravě správního trestání obsažené v zákoně č. 250/2016 Sb., o přestupcích a řízení o nich. V centru pozornosti stojí změny, které nová právní úprava přináší, a střet dosavadní judikatury a nového názorového proudu ohledně přetrhávání běhu deliktu v souvislosti s průběhem správního řízení. Podle původních názorů nebyla do oblasti správních deliktů, na rozdíl od přestupků, přenesena úprava přerušení trvání těchto deliktů se zahájením správního řízení. Aplikace trestněprávních principů pak vyžaduje užití odpovídajících procesních nástrojů trestního práva.

Summary: The paper focuses on the specifics of the new legislation of single and continuous administrative infringement in a new legal regulation of administrative punishment contained in Act 250/2016 Coll. on Administrative Offenses and Proceeding on them. At the center of the attention are the changes brought by new legislation and the conflict of existing case-law and the new opinion regarding the interruption of the course of the offense in connection with the course of administrative proceeding. According to the original opinions, legal regulation of the interruption of persistency of these delicts, was not transferred to administrative delicts, as opposed to offences, with the opening of administrative proceedings. The application of criminal law principles requires the use of appropriate procedural instruments of criminal law.

Volba trestněprávního přístupu

Existence přestupků, které mají trvající či pokračující charakter, není nic nového. Nová právní úprava týkající se správního trestání v České republice provedená zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též „nový zákon“) proto zdánlivě pouze definuje již známý jev. Nový zákon v této oblasti přenáší celý mechanismus trestání trvajících a pokračujících správních deliktů směrem k trestnímu právu. Nový zákon je tedy formálním projevem

neustále sílících snah o zvyšování standardu ochrany lidských práv, bez ohledu na kontext právních úprav v jednotlivých zemích, kterou započal Evropský soud pro lidská práva formulací tzv. Engelových kritérií[24] a pokračoval jejich postupným rozostřováním[25].

V souvislosti s historickou existencí dvou relativně samostatných velkých skupin správních deliktů, tj. přestupky fyzických osob a jinými správními delikty právnických a podnikajících fyzických osob, dochází k poměrně radikálnímu sjednocení a volbě trestněprávního přístupu. I tento vývoj je však poznamenán nedostatkem procesních nástrojů na straně správních orgánů. Méně obvyklé situace bude tak nutné i nadále řešit ad hoc. V ideálním případě by totiž volba trestněprávního přístupu k nové obecné úpravě správního trestán neměla pouze zvyšovat nároky na správní orgány, ale měla by jim k efektivnímu fungování poskytnout také odpovídající nástroje.

Pokračující a trvající přestupek v novém zákoně

Nový zákon přinesl několik zásadních změn. Ve svém příspěvku bych se ráda zaměřila na následující tři oblasti: formulaci definice pokračujících a trvajících přestupků, běh promlčecích lhůt u těchto typů přestupků a přerušení jednoty skutku v důsledku procesních úkonů správního orgánu.

Prvním krokem ke koncepčnímu uchopení trvajících a pokračujících přestupků je jejich definice. V tomto kontextu pojem přestupek užívám ve smyslu právní úpravy nového zákona (tj. Jako souhrnné označení pro přestupky i jiné správní delikty). Pokračující přestupky jsou definovány v § 7 nového zákona a trvající přestupky v § 8 nového zákona. Kromě těchto forem přestupků nový zákon vymezuje také přestupky hromadné, které však pro účely tohoto příspěvku ponechávám stranou. Definice v prvé řadě znamená, že tyto formy přestupků jsou správní orgány povinny rozeznávat a nakládat s nimi podle určitých pravidel. Základní pravidlo vyplývá z faktu, že trvající i pokračující přestupek jsou jedním skutkem a mělo by o nich být vedeno jedno řízení a vydáno jediné rozhodnutí.

S tím jsou nutně spojeny požadavky na speciální úpravu běhu lhůt, jejichž uplynutí má za následek zánik odpovědnosti za přestupek. Nový zákon explicitně počítá s tím, že okamžik, od něhož počíná běžet tato lhůta je u pokračujících

[24] Rozsudek ESLP ve věci Engel a další proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976, číslo žádosti 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72.

[25] Rozsudky ESLP ve věci BENDENOUN proti Francii ze dne 24. 2. 1994, číslo žádosti 12547/86, ÖZTÜRK proti Německu ze dne 21. 2.1984, číslo žádosti 8544/79.

přestupků dán provedením posledního dílčího útoku a u trvajících přestupků odstraněním protiprávního stavu. Rozhodující je tedy faktické ukončení protiprávního jednání, nikoli dozvědění se ze strany správního orgánu o části stále probíhajícího jednání. Zachování jednoty skutku je však narušeno úpravou přerušení běhu promlčecí doby, které implicitně počítá s tím, že může dojít k umělému roztržení jednoho skutku v důsledku procesních úkonů provedených orgány veřejné správy i orgány moci soudní. V důsledku přerušení promlčecí doby začíná běžet promlčecí doba nová. V rámci trestního práva je běžné, že *„pokračuje-li obviněný v jednání, pro které je stíhán, i po sdělení obvinění, posuzuje se takové jednání od tohoto úkonu jako nový skutek"*.[26] Podobné ustanovení nový zákon nezahrnuje, otázka přerušení jednoty skutku tak i nadále zůstává otázkou výkladu.

Aplikace zmíněného pravidla trestního práva je provázáno s úpravou přerušení běhu promlčecí doby. V případech, kdy by pachatel ve svém jednání pokračoval i po oznámení po zahájení řízení, případně protiprávní stav nadále udržoval, nezačala by promlčení lhůta vůbec plynout a nemělo by tak žádný smysl její běh přerušovat. Na to navazuje také pravidlo o tom, že v případě přerušení běhu promlčecí doby je zánik odpovědnosti vázán na lhůtu prekluzivní, v níž odpovědnost automaticky zanikne a jíž nelze přerušit procesními úkony. Tato lhůta má zajistit, aby v důsledku průtahů v rámci řízení o přestupku nebyl účastník řízení znevýhodněn. Tato ochrana by byla rovněž neúčinná v případě, že by šlo o pokračující nebo trvající přestupek a jeho spáchání by nebylo ukončeno oznámením o zahájení správního řízení. Přestože se tedy o přetržení skutku přímo nehovoří, budou se s účinností nového zákona pravidla trestního práva aplikovat na všechny přestupky bez ohledu na to, zda byly spáchány fyzickou osobou, právnickou osobou nebo podnikající fyzickou osobou.

Nový zákon však popsané situace, kdy dojde k umělému roztržení jednoty skutku, neřeší dostatečným způsobem ve vztahu k procesní úpravě. Z trestního práva si nový zákon bere například pravidla pro společné řízení, zásadu absorpce a asperace[27], nicméně zapomíná na některé instituty, které umožňují procesně čistým způsobem reagovat na situace, kdy dojde k přetržení skutku a správní orgán následně trestá zbylou část trvajícího či pokračujícího deliktu. Tedy na situace, kdy se v důsledku aplikace analogie trestního práva jednota skutku přeruší a část trvajícího či pokračujícího protiprávního jednání je páchána v období mezi oznámením o zahájení správního řízení a vzdáním rozhodnutí o vině a trestu ve vztahu k části předcházející oznámení o zahájení správního řízení. Trestní právo pro tyto situace nabízí řešení v podobě uložení souhrnného

[26] § 12 odst. 11 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.
[27] ŠÁMAL, P.: *Trestní zákoník: komentář*. I, § 1 – 139. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 502 – 503.

trestu[28], kdy soud může zrušit výrok předchozího rozhodnutí o trestu a nahradit ho právě uložením trestu souhrnného za oba protiprávní skutky. Nový zákon výslovně počítá s tím, že se v tomto případě nepovede společné řízení[29], ačkoli jsou to přestupky, které spolu velmi úzce souvisí. Podle jazykového výkladu by tak správní orgán neměl mít povinnost aplikovat zásadu asperace ani absorpce, kterou § 41 váže pouze na vedení společného řízení. Z judikatury však jednoznačně vyplývá, že se zásada absorpce musí projevit v rámci případů mnohosti přestupků bez ohledu na to, zda bylo vedeno společné řízení či nikoli.[30] Z pohledu trestního práva se stále nejedná o recidivu, neboť nedošlo k vzdání rozhodnutí o vině a trestu a jde tedy stále o trestání mnohosti přestupků a kromě toho naplní shodné skutkové podstaty. Nelze tedy oba skutky trestat odděleně a jedinou možností, jak s touto situací naložit je opět jen správní uvážení. Jinými slovy uplatnění postupů vlastních správnímu právu, kterými lze částečně suplovat nedostatek procesních nástrojů.

Dosavadní právní úprava a vznikající problémy

Definice pokračujícího a trvajícího přestupku s sebou nesou zvýšení právní jistoty a nutnost sjednocení rozhodovací praxe. Bez přesných definic byla v podobných případech aplikována analogie trestního práva. Nebylo nezbytně nutné tyto dva typy od sebe zcela přesně odlišovat. Jako příklad lze uvést případ dohod o zákazech exportu, kdy došlo k porušení soutěžního práva tím, že jeden soutěžitel do svých smluv s odběrateli zařazoval i ustanovení o zákazech exportu. Toto jednání jednoznačně nemělo jednorázový charakter. České soudy jej pak vyhodnotily jako trvající delikt[31], neboť tento soutěžitel dohody uzavřel a následně je udržoval v platnosti. Jinými slovy vyvolal protiprávní stav a ten pak jej aktivně udržoval.[32] Naplnění definičních znaků trvajícího deliktu či přestupku je však v tomto případě relativizováno tím, že se jednalo o řadu smluv, uzavíraných s odběrateli postupně (nikoli v jediném okamžiku) s jednotným cílem, a to zůstat jediným exportérem vlastního produktu. Do trvajícího charakteru jednání se tedy přidávají rovněž prvky pokračování v podobě jednotlivých dílčích útoků vedených jednotných záměrem pachatele, které by bez jednotícího záměru mohly být samostatným skutkem.

---

28 SOLNAŘ, V. – FENYK, J. – CÍSAŘOVÁ, D. et al.: *Systém českého trestního práva: tresty a ochranná opatření*. Praha : Nakladatelství Novatrix, s. r. o. 2009, s. 202.

29 § 88 odst. 3 nového zákona.

30 Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2009-62 ze dne 18. 6. 2009.

31 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2013 č. j. 5 Afs 3/2012 – 131.

32 PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 210.

Obdobně smíšený charakter mají i některé kartelové dohody. Ve velmi známém případě kartelu výrobců plynem izolovaných spínacích ústrojí se jednalo o kartelovou dohodu týkající se účasti v zadávacích řízeních.[33] Rámcová dohoda byla uzavřena mateřskými společnostmi a vlastní koordinaci postupů v jednotlivých zadávacích řízeních prováděly jejich společnosti dceřiné. V tomto konkrétním případě existovaly důkazy o uzavření dohody o spolupráci, touto dohodou měl být vyvolán závadný stav, který se následně projevil chováním v rámci jednotlivých zadávacích řízení. Kartelová dohoda tedy byla označena jako trvající. Opět se zde vyskytovaly jednotlivé útoky v podobě koordinovaného postupu v jednotlivých zadávacích řízeních a jednotný záměr všech účastníků dohody své postupy koordinovat. Jelikož u tohoto typu kartelových dohod (hard core kartely) není nutné, aby byla dohoda realizována, je možné přiklonit se k závěru, že se jednání blíží více definici trvajícího přestupku. Na druhou stranu v nedávném případě kartelu stavebních společností[34] se hlavní zastřešující dohodu prokázat nepodařilo a koordinace v rámci jednotlivých zadávacích řízení byly stíhány jako samostatné skutky. V praxi je tedy podřazení pod definici pokračujícího či trvajícího přestupku poměrně obtížné, nicméně s novou právní úpravou bude nabývat na důležitosti a bude nutné vytvořit jednotný přístup k tomu jak tato jednání, která obsahují jak prvky trvání, tak prvky pokračování, posuzovat. Evropská komise pro tato jednání používá koncept nazvaný „single and continous infringement“[35]. Tento typ protiprávního jednání umožňuje stíhat jako jediný delikt či přestupek více jednotlivých útoků a tím, že musí být prokázána objektivní i subjektivní souvislost. Objektivní souvislost je dána podobným charakterem jednotlivých útoků a jejich vzájemnou komplementaritou[36], subjektivní pak souvisí s každým jednotlivým pachatelem a je dána jeho vlastním přispěním k porušení soutěžního práva a jeho vědomím o jednání ostatních pachatelů.[37] Neexistuje jednotná a ucelená definice, jako je tomu u pokračujících a trvajících trestných činů a podle nového zákona i u přestupků. Judikaturou a rozhodovací praxí Komise je však vytvořena poměrně flexibilní kategorie, která umožňuje postihovat právě

[33] Rozsudek Krajského soudu v Brně 62 Ca 22/2007-489 ze dne 25. 6. 2008.

[34] Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S426/2012/KD-19076/2016/851/LŠt ze dne 4. 5. 2016 potvrzené rozhodnutím jeho předsedy č. j. ÚOHS--R131,147,148,149,150,151,152,156,158,159,169/2016-30631/2016/310 ze dne 22. 7. 2016.

[35] Srov. např. rozsudek Soudního dvora EUC-49/92 P, ve věci Komise proti Anic Partecipazioni SpA, bod 8.

[36] Rozsudek Tribunálu ve spojených věcech T-101/05 s T-111/05, BASF AG and UCB SA proti Komisi, body 180 – 181.

[37] Např. rozsudek Tribunálu ve spojených věcech T-67/00, T-68/00, T-71/00 a T-78/00, JFE Engineering Corp., formerly NKK Corp., Nippon Steel Corp., JFE Steel Corp. and Sumitomo Metal Industries Ltd proti Komisi, bod 371.

jednání, která v sobě zahrnují jak prvky trvání, tak prvky pokračování. Definice trvajícího a pokračujícího přestupku tak sice vyplňují mezeru v právní úpravě, ale také snižují flexibilitu, která se u těchto jednání v dosavadní praxi objevovala. Je pak otázkou, zda bude stávající judikatura v tomto ohledu aplikovatelná.

Bez přesné definice trvajícího a pokračujícího deliktu, byl význam těchto forem porušení práva ve správním trestání vnímán zejména ve vazbě na běh promlčecích lhůt než ve vztahu k přesnému odlišení charakteru trvajícího od pokračujícího. Jak odpovídá úpravě v novém zákoně, běh promlčecích lhůt u pokračujících a trvajících správních deliktů byl judikaturou řešen takto: „Trvajícím jiným správním deliktem je takový správní delikt, jímž pachatel vyvolá protiprávní stav, který posléze udržuje, popřípadě jímž udržuje protiprávní stav, aniž jej vyvolal. Jednání, jímž pachatel udržuje protiprávní stav, závadný z hlediska správního práva, tvoří jeden skutek a jeden správní delikt až do okamžiku ukončení deliktního jednání, tj. až do okamžiku odstranění protiprávního stavu. Lhůta pro uložení pokuty, případně pro zahájení řízení o uložení pokuty, začne běžet teprve od okamžiku ukončení trvajícího správního deliktu. Pokaždé, když se správní orgán dozví, že delikvent i nadále udržuje protiprávní stav, tj. že stále nedošlo k ukončení trvajícího jiného správního deliktu, počne vždy běžet nová subjektivní lhůta k uložení pokuty, resp. k zahájení řízení o uložení pokuty. “[38]

Ve vztahu k počítání lhůt v situaci, kdy protiprávní jednání trvá či pokračuje i po zahájení řízení se pak v České republice vytvořila jistá dvojkolejnost mezi přestupky fyzických osob a jinými správními delikty (právnických osob a podnikajících fyzických osob). Do zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích bylo ke dni 1. 10. 2015 výslovně vtěleno ustanovení § 20 odst. 2, podle něhož běh lhůty pro projednání přestupku podle odstavce 1 se přerušuje zahájením řízení o přestupku, jakož i vydáním rozhodnutí o přestupku, jímž je obviněný z přestupku uznán vinným; je-li prvním úkonem v řízení vydání příkazu o uložení pokuty, přerušuje se běh lhůty jeho doručením.[39] Podle judikatury týkající se přestupků tak v důsledku zahájení řízení o přestupku dochází také k přetržení jednoty skutku a část jednání po zahájení správního řízení je samostatným skutkem. Ve vztahu k jiným správním deliktům právnických osob a podnikajících fyzických osob toto přetržení okamžikem zahájení řízení dáno nebylo. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. června 2011 sp. zn. 9 As 101/2010-101, a zejména rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. listopadu 2007 sp. zn. 9 As 40/2007-61

[38] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 - 44, publikovaný pod č. 832/2006 Sb. NSS.

[39] V praxi je toto přerušení užíváno i jako hrance pro oddělení skutků, o nichž je vedeno společné řízení. Srov. BOHADLO, D. – POTĚŠIL, L. – POTMĚŠIL, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha : C. H. Beck, 2013, Právní praxe, s. 79.

se uvádí, že: „Ačkoli se trvající správní delikt posuzuje vždy jako jedno jednání a jeden skutek až do ukončení deliktního jednání, je třeba odlišit situaci, kdy je již v průběhu trvání deliktu (tj. dříve, než je protiprávní stav ukončen) uložena sankce. V takovém případě je, a to pouze z hlediska ukládání sankce, nutno trvající delikt považovat za ukončený, neboť se předpokládá, že právě uložení sankce pachatele donutí k ukončení protiprávního stavu. Pokud je však po uložení sankce protiprávní stav i nadále udržován a trvající delikt trvá dále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další sankci. " Rozhodným okamžikem, kterým se dělí jednota skutku je tak podle citované judikatury až udělení sankce. Tento převládající názor je však v poslední době opět relativizován a judikatura se přiklání spíše k pojetí trestněprávnímu, tj. k rozdělení skutku by mělo docházet již okamžikem zahájení správního řízení. V roce 2013 tak Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„trvající správní delikt, neukončí-li jej pachatel sám, se přeruší nejpozději oznámením o zahájení sankčního řízení. Poté se již jedná o nový trvající správní delikt*".[40] Nová právní úprava tak definitivně překlenuje tuto dichotomii.

Na Slovensku je problematika přetržením skutku řešena jednoznačně ve prospěch analogie trestního práva a přetržení skutku zahájením právního řízení. Nejvyšší soud Slovenské republiky se totiž jednoznačně drží analogie legis a trvá na použití norem trestního práva i v rámci správního řízení o pokračujících deliktech.[41] Podle slovenské judikatury je tak třeba aplikovat na přetržení skutku u trvajících a pokračujících deliktů ustanovení trestního zákona a uzavřít, že oznámením o zahájení řízení se jednota skutku přetrhává.

Konečně zůstává problematika spojená s vedením řízení v případě trvajících a pokračujících deliktů. Podle původní doktríny, kdy u jiných správních deliktů na trvání nebo pokračování nemělo vliv zahájení správního řízení a pachatelé byli trestáni za celé období páchání, tj. i za období po zahájení řízení, problémy v procením postupu nevznikají. Požadavek na vedení společného řízení o dílčích útocích byl i před novou úpravou dovozován judikaturou prostřednictvím analogie legis a jednota skutku vytvářela překážku věci pravomocně rozhodnuté, tj. „zapomenuté" dílčí útoky nebylo možné dále samostatně stíhat a rozhodovat o nich. Protiprávní jednání tak trvalo až do jeho ukončení, případně do okamžiku, v rámci kterého správní orgán před vydáním rozhodnutí naposledy zajistit důkazy o trvání či pokračování. Jinou možností v případě, kdy by byla jednota skutku přetržena zahájením řízení, mohl správní orgán postupovat tak, že původní předmět řízení rozšířil o nové útoky, k nimž došlo po zahájení správního

[40] Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 19/2013 – 27 ze dne 18. 9. 2013.

[41] Viz rozsudky Nejvyššího soudu Slovenské republiky sp. zn. 8Sž/18,22,23,24/2011 a 8Sž/6/2012.

řízení. Tato metoda však v některých případech neumožňuje postihnout celé jednání v rámci jednoho řízení a o určité části skutku bude muset být rozhodnuto v samostatném řízení. To s sebou nese zvýšené nároky na ukládání trestu. Mezi oběma přístupy k řešení lze najít jeden zásadní rozdíl. Řešení bez použití analogie trestního práva výrazně zjednodušuje procesní postup správního orgánu, ale zároveň snižuje záruky práva na spravedlivý proces vlastní právu trestnímu. Druhý způsob klade důraz na záruky práva na spravedlivý proces, nicméně bez odpovídajících procesních nástrojů pro řešení těchto situací se neúměrně zvyšují nároky na správní orgán odůvodnění rozhodnutí, zachování konzistentního přístupu v těchto typech situací atd. Zároveň se zvolený způsob řešení může napříč spektrem správních orgánů rozhodujících o deliktech, resp. přestupcích výrazně odlišovat.

Legislativní záměr zákona o správním trestání – závěry a doporučení

Z převládajících tendencí zákonodárce i judikatury v České republice vyplynulo, že použití východisek a požadavků trestního práva je pro správní trestání nevyhnutelné. Tuto skutečnost by měla nová úprava správního trestání zohledňovat. Zároveň je nová komplexní úprava správního trestání vhodným nástrojem, jak na tento posun k trestnímu právu reagovat. I bez nové právní úpravy totiž dochází ke zpřísňování požadavků na správní orgány a na to, aby se správní trestání stalo „malým trestním právem." Posuny prostřednictvím judikatury nejsou v tomto případě dostatečně efektivní, neboť správním orgánům nedávají konkrétní rámec či návod, jak tyto požadavky uvádět do praxe. Správní orgány jsou tak nuceny hledat alternativní způsoby, jak přísnějším požadavkům vyhovět a přitom dokázaly využít procesních nástrojů a postupů, které jsou jim k dispozici v rámci správního práva.

Záměr vypracovat novou úpravu správního trestání by však neměl zůstat na půli cesty a měl by být kladen velký důraz na propojení požadavků hmotného práva s procesními nástroji, které budou správním orgánům dostupné. Snahy o to, aby se správní trestání blížilo trestnímu právu a zároveň zůstala procesní ustanovení co nejjednodušší a zachovávající správněprávní charakter, vedou k tomu, že jsou správní orgány nuceny ve složitějších případech hledat alternativní cesty, jak simulovat nástroje, které trestní právo procesní má a ve správním právu chybí. Z výše popsaného rozboru vyplynulo několik problémů týkajících se pokračujících a trvajících přestupků a řízení o nich. Zavedení definic a dalších požadavků trestního práva výrazně zvyšuje nároky nejen na odbornost správních orgánů, ale také na precizaci jednotlivých úkonů při vedení řízení. Nepůjde jen o samotné odůvodnění rozhodnutí ve věci. Přenesení procesních nástrojů z trest-

ního práva také proběhlo neúplně, neboť zde chybí zejména úprava ukládání souhrnného trestu. Výsledkem podobně nedůsledného postupu proto mohou velmi snadno vznikat stejné problémy, jako v případě, kdy žádná nová úprava přijata není.

Doporučení pro legislativní záměr zákona o správním trestání je proto následující:

1) Nová úprava by měla reflektovat aktuální požadavek na přibližování správního trestání a trestního práva.
2) Při převzetí hmotného práva z trestního zákona je potřebné převzít a upravit i odpovídající procesní nástroje.
3) Definice i úprava běhu lhůt u trvajících a pokračujících deliktů jsou vhodnými kroky, nemělo by se však zapomínat i na zvýšenou náročnost posouzení jednání, která zahrnují prvky pokračování i trvání.
4) Je třeba věnovat pozornost možným řešením situace, kdy dochází k umělému přetržení jednoty skutku u trvajících a pokračujících deliktů.
5) Užitečným procesním nástrojem pro trestání mnohosti přestupků je možnost ukládání souhrnného trest a nová právní úprava by jej neměla opomenout.

LITERATURA

BOHADLO, D. – POTĚŠIL, L. – POTMĚŠIL, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha : C. H. Beck, 2013, Právní praxe, 224 s., ISBN 978-80-7400-413-1

PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha : C. H. Beck, 2013, Právní instituty, 448 s., ISBN 978-80-7400-456-8

SOLNAŘ, V. – FENYK, J.: *Systém českého trestního práva.* Praha : Novatrix, 2009, 786 s., ISBN 978-80-254-4033-9

ŠÁMAL, P.: *Trestní zákoník: komentář.* I, § 1–139. Praha : C. H. Beck, 2009, 2 528 s., ISBN 978-80-7400-109-3

Judikatura

Rozsudek ESLP ve věci Engel a další proti Nizozemí ze dne 8. 6. 1976, číslo žádosti 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72

Rozsudek ESLP ve věci BENDENOUN proti Francii ze dne 24. 2. 1994, číslo žádosti 12547/86

Rozsudek ESLP ve věci ÖZTÜRK proti Německu ze dne 21. 2.1984, číslo žádosti 8544/79

Rozsudek Soudního dvora EU, C-49/92 P, ve věci Komise proti Anic Partecipazioni SpA

Rozsudek Tribunálu ve spojených věcech T-101/05 s T-111/05, BASF AG and UCB SA proti Komisi

Rozsudek Tribunálu ve spojených věcech T-67/00, T-68/00, T-71/00 a T-78/00, JFE Engineering Corp., formerly NKK Corp., Nippon Steel Corp., JFE Steel Corp. and Sumitomo Metal Industries Ltd proti Komisi

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2009-62 ze dne 18. 6. 2009
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2013 č. j. 5 Afs 3/2012 – 131
Rozsudek Krajského soudu v Brně 62 Ca 22/2007-489 ze dne 25. 6. 2008
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002 – 44
Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 19/2013 – 27 ze dne 18. 9. 2013
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. června 2011 sp. zn. 9 As 101/2010-101
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. listopadu 2007 sp. zn. 9 As 40/2007-61
Rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky sp. zn.8Sž/18,22,23,24/2011
Rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky sp. zn. 8Sž/6/2012
Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-S426/2012/KD-19076/2016/851/LŠt ze dne 4. 5. 2016
Rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže č. j. ÚOHS-R131,147, 148,149,150,151,152,156,158,159,169/2016-30631/2016/310 ze dne 22. 7. 2016

Kontaktní údaje autorky:
Mgr. et Mgr. Helena Bartáková
Právnická fakulta MU
Veveří 70
611 80 Brno

VZŤAH A MOŽNOSTI APLIKÁCIE USTANOVENÍ TRESTNÉHO PRÁVA NA ÚČELY SPRÁVNEHO TRESTANIA

doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

Kľúčové slová: správne a súdne delikty – zásady trestného práva – ochranné opatrenia – absorbčná zásada – asperačná zásada – zákaz retroaktivity

Key words: administrative and judicial offences – principles of criminal law – protective measures – absorption principle – aspergation principle – prohibition of retroactivity

Anotácia: Cieľom predloženého príspevku sú možnosti analogického použitia predpisov trestného práva v oblasti správneho trestania s ohľadom na akty Rady Európy, pričom jedným z hlavných cieľov je zistiť, či je pri správnom trestaní nevyhnutné aplikovať príslušné ustanovenia trestného práva, aby páchateľ správnych deliktov nemal v istých (v texte bližšie určených) situáciách horšie postavenie ako páchateľ súdnych deliktov. Tento predpoklad sa v článku čiastočne potvrdí, a preto navrhuje možné, hoci nie jediné riešenia *de lege ferenda*.

Summary: The aim of submitted contribution are the possibilities of analogous application of criminal law provisions in the area of administrative punishment with regard to Council of Europe acts, one of the main objectives being to find out whether the application of relevant criminal law provisions is necessary in order to ensure that the perpetrator of administrative offences does not have in certain situations (in text more specified) worse position than the offender. This assumption is partly confirmed in the article and therefore suggests possible but not the only de lege ferenda solutions.

Úvod

Správne trestanie predstavuje oblasť správneho práva, ktorej sa v poslednej dobe začína venovať zvýšená pozornosť. Tak ako v prípade celého právneho odvetvia, aj pri uplatňovaní zodpovednosti za spáchanie správnych deliktov chýba komplexná právna úprava, nakoľko skutkové podstaty správnych deliktov sú zakotvené vo viac ako 200 právnych predpisoch. Problematika procesného postupu správnych orgánov pri vyvodzovaní zodpovednosti za spáchané správne delikty je síce čiastočne kodifikovaná v zákone SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o priestupkoch“) a v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“), avšak aj táto úprava má množstvo medzier.

Táto práca sa zaoberá problematikou analogického použitia predpisov trestného práva v oblasti správneho trestania, ako aj povinnosťou správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania vzhľadom na akty Rady Európy, pričom ako cieľ som si stanovila zistiť, či je pri správnom trestaní nevyhnutné aplikovať príslušné ustanovenia trestného práva, aby páchateľ správnych deliktov nemal v určitých prípadoch horšie právne postavenie ako páchateľ deliktov trestných. V prípade ak sa uvedené potvrdí, zhodnotiť aktuálny právny stav a navrhnúť riešenia *de lege ferenda*.

Na dosiahnutie tohto cieľa som, okrem teoretického vymedzenia analógie v správnom trestaní, vplyvu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z 3. septembra 1953 v znení dodatkových protokolov (ďalej len „Dohovor") a judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP") na postavenie páchateľa pri rozhodovaní o uložení sankcie za spáchaný správny delikt a vymedzení konkrétnych inštitútov, ktorých úprava v oblasti správneho trestania absentuje, oslovila viaceré orgány verejnej správy a ich názory som v tejto práci zohľadnila.

Teoretické vymedzenie správneho trestania

Správne právo, ako samostatné odvetvie slovenského právneho poriadku na rozdiel od iných právnych odvetví, akými sú napríklad občianske právo, obchodné právo alebo trestné právo, neexistuje v ucelenej kodifikovanej forme, ale je obsiahnuté v množstve právnych predpisov. Nekodifikovateľnosť správneho práva je daná najmä početnosťou a rôznorodosťou právnych vzťahov, ktoré sú ním upravené, ako aj dynamikou rozvoja predmetných spoločenských vzťahov.

Uvedené platí aj pre oblasť správneho trestania, ktoré predstavuje neoddeliteľnú súčasť výkonu verejnej správy. Správne trestanie môžeme charakterizovať ako uplatňovanie zodpovednosti za správne delikty, ktoré spáchali administratívno-právne zodpovedné osoby. Hoci trestanie nie je originálnou ani základnou funkciou verejnej správy, stalo sa uplatňovanie zodpovednosti za správne delikty významným nástrojom na plnenie jej základných úloh. Správne trestanie teda slúži verejnej správe na to, aby mohla lepšie a účinnejšie vykonávať správu verejných vecí, prípadne aby tento výkon nebol narušený alebo ohrozený. Z tohto hľadiska plní správne trestanie najmä ochrannú funkciu, pričom správnym trestaním chráni verejná správa nielen seba, ale aj spravované subjekty a chránené záujmy a umožňuje realizáciu ostatnej správnej činnosti.

V oblasti správneho trestania možno o čiastočnej kodifikácii hovoriť iba v prípade Zákona o priestupkoch, na ktorý, ak ide o procesnú úpravu, sa subsidiárne vzťahuje Správny poriadok. Hoci Zákon o priestupkoch predstavuje čiastočnú

kodifikáciu priestupkového práva a ďalšie zákony, ktoré zakotvujú skutkové podstaty priestupkov naň odkazujú, má Zákon o priestupkoch celý rad medzier.

V prípade tzv. správnych deliktov právnických osôb a fyzických osôb – podnikateľov osobitné zákony zakotvujú len ich skutkové podstaty a z procesného hľadiska odkazujú na použitie Správneho poriadku. Netreba zabúdať, že medzi iné správne delikty patria aj disciplinárne a poriadkové delikty.

Ľ. Kukliš správne kriticky konštatuje, že „zatiaľ čo neexistencia katalógu správnych deliktov je pri množstve oblastí upravovaných správnym právom pochopiteľná, absencia jednotnej úpravy ich ukladania už opodstatnenie nemá.

Keďže procesná úprava správneho trestania u nás s výnimkou priestupkov absentuje, krajské súdy, senáty správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky i Ústavný súd Slovenskej republiky medzery v oblasti správneho trestania nahrádzajú judikatúrou. Rozsudky a uznesenia súdov v správnom súdnictve predstavujú nielen individuálne rozhodnutia v konkrétnej veci, ale sú určitým precedensom pre interpretáciu zákonov v oblasti správneho trestania, a to nielen pre rozhodujúce správne orgány, ale predovšetkým pre účastníkov správneho konania“.

Analógia v oblasti správneho trestania

Analógia je jedným z interpretačných postupov, ktorý sa uplatňuje v prípadoch, keď zákonná úprava neposkytuje návod na riešenie konkrétneho právneho problému. Inými slovami, analógia sa uplatňuje v prípadoch, ktoré nepredvídala žiadna právna norma, a preto existuje medzera v práve, ktorú treba v súlade so zásadou *denegatio iusticiae* vyplniť.

Analógia je zložitý myšlienkový proces, pričom teória rozlišuje dva druhy analógie. V prvom rade ide o analógiu, pri ktorej orgán aplikujúci právo vypĺňa medzeru zákona a postupuje podľa zákona, ktorý upravuje podobný prípad *(analogiae legis)*. V druhom prípade ide o analógiu práva *(analogiae iuris)*, ktorá sa aplikuje, keď nie je možné nájsť podobný zákon na vyriešenie veci. V takom prípade orgán aplikujúci právo postupuje podľa vhodného ustanovenia čerpajúc z celého právneho poriadku, najmä obdobných zásad v príbuznom odvetví. Uvedená klasifikácia predstavuje najznámejšiu metódu rozlišovania analógie, no aj toto delenie sa ukázalo byť značne problematické, keďže sa u niektorých autorov objavili protichodné názory na vymedzenie rozdielu medzi analógiou legis a iuris. Napríklad jednu skupinu tvoria názory tých, ktorí hovoria o analógii podľa zákona len vtedy, ak východiskovým bodom uvažovania je len jeden právny predpis alebo jedna právna norma. Ak sa však vychádza z väčšieho počtu súčasne použitých právnych predpisov, ide už o analógiu podľa práva. Inú skupinu tvoria názory tých, ktorí v prípade *analogiae legis* pripúšťajú použitie tak jedného, ako

aj viacerých právnych predpisov, kým *analogiae iuris* je prípad, ak sa vychádza z právnych predpisov celých oblastí a z nich vyplývajúcich zásad. Osobne sa prikláňam k druhému z uvedených názorov.

Kým v oblasti súkromného práva nevznikajú v súvislosti s použitím analógie väčšie problémy, v oblasti práva verejného, vrátane správneho práva, je situácia komplikovanejšia. P. Mates v tejto súvislosti uvádza, že „miesto a funkcia analógie v oblasti verejného práva sú prinajmenšom dichotomické vzhľadom na to, že si tu konkurujú dve potreby: na jednej strane zachovanie právnej istoty a naproti tomu potreba zaistiť, aby právo fungovalo a nezastavovalo sa na medzerách, ktoré vytvoril zákonodarca".

Spoločná verejnoprávna podstata súdnych a správnych deliktov a tiež skutočnosť, že v niektorých iných členských štátoch Rady Európy právomoc rozhodovať o správnych deliktoch patrí súdom, a nie vykonávateľom verejnej správy, viedla Európsky súd pre ľudské práva, v záujme zabezpečenia jednotnej ochrany osôb vo všetkých členských štátoch Rady Európy, k vytvoreniu doktríny o autonómnosti posudzovania pojmov používaných Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd.[42]

Analógia v oblasti správneho trestania je rovnako kontroverzná. V súčasnosti je už ale zrejmé, že analógiu netreba a ani nie je nutné zo správneho trestania vylúčiť. Je však nevyhnutné s ňou disponovať tak, aby neutrpel ani páchateľ, ani záujmy, ktoré sú chránené predpismi správneho práva. Výstižne tieto limity vymedzil Najvyšší správny súd Českej republiky (ďalej len „NSS ČR"), podľa ktorého je „použitie analógie v správnom trestaní prípustné, a to v obmedzenom rozsahu, iba tam, kde to, čo má byť aplikované, určitú otázku nerieši vôbec a ak nevedie takýto výklad k ujme na ochrane hodnôt, na vytváraní a ochrane ktorých je verejný záujem".

Na použitie analógie v oblasti správneho trestania, by teda mali existovať tri kumulatívne naplnené podmienky: medzera vo všeobecne záväznom právnom predpise, použitím analógie neutrpí páchateľ a zároveň sa jej použitím neohrozí príslušný chránený záujem. Analógia pritom nesmie spočívať v používaní celých inštitútov, ale má slúžiť na vykrývanie tých častí, ktoré sú síce čiastočne upravené, ale daná úprava je len rámcová a teda nedostatočná. Použitie analógie sa teda chápe ako určité *ultima ratio* a správne orgány i súdy by k nej mali siahať iba v prípade, že iné prostriedky na zistenie obsahu normy neprichádzajú do úvahy.

[42] KOŠIČIAROVÁ, S.: Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania. In: *Justičná revue*, ročník 68, č. 8 – 9/2016, s. 890.

Europeizácia správneho trestania

Potreba použitia analógie v správnom trestaní sa odvádza najmä z dvoch zdrojov: Dohovoru a Odporúčania výboru ministrov Rady Európy R(91)1 o ukladaní administratívno-právnych sankcií schváleného Výborom ministrov 13. februára 1991 (ďalej len „Odporúčanie"), ktoré však na rozdiel od Dohovoru nie je pre členské štáty všeobecne záväzné, keďže má charakter tzv. soft-law a jeho dodržiavanie je otázkou prestíže členských štátov, ktoré ho prijali. Rada Európy zohráva významnú úlohu v procese europeizácie súdneho a správneho trestania.

Odporúčanie obsahuje špecifické princípy, ktoré sa majú uplatňovať v správnom konaní, výsledkom ktorého môže byť rozhodnutie o uložení správnej sankcie fyzickej alebo právnickej osobe, a to bez porušenia garancií ochrany jednotlivca podľa čl. 6 Dohovoru. V zmysle odporúčania sa za správnu sankciu považuje len opatrenie represívnej povahy vo vlastnom zmysle slova, pričom je irelevantné, či má takáto sankcia charakter pokuty alebo iného represívneho opatrenia nepeňažného charakteru (napr. prepadnutie veci, zákaz činnosti a pod.) Podľa negatívneho vymedzenia sa odporúčanie nevzťahuje na disciplinárne sankcie a na administratívne opatrenia, ktoré orgány verejnej správy vykonávajú ako dôsledok odsúdenia osoby za trestný čin. Odporúčanie vyzýva členské štáty k rešpektovaniu zásad aplikovaných v trestných konaniach aj v konaniach, v ktorých sú ukladané správnoprávne sankcie. Keďže sú však všetky tieto zásady stabilnou súčasťou právneho poriadku SR a prevažná väčšina je priamo vyjadrená v Správnom poriadku, nie je aplikácia týchto princípov analógiou.

V rámci Dohovoru, ktorý predstavuje najvýznamnejší medzinárodný dokument ochrany ľudských práv, majú v súvislosti so správnym trestaním najväčší význam čl. 6 (právo na spravodlivé súdne konanie), čl. 7 (zákaz trestu bez zákona) a čl. 13 (právo na účinné opravné prostriedky) a rovnako významná je aj ochrana zakotvená v čl. 2 a 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru (odškodnenie za nezákonné odsúdenie a právo nebyť súdený alebo trestaný dvakrát).

Hoci text Dohovoru používa len pojem trestný čin, ESĽP v záujme zabezpečenia ochrany ľudských práv a základných slobôd prostredníctvom svojej judikatúry interpretuje pojmy trestná vec, trestné konanie, potrestanie a trestný čin autonómne, to znamená, že uvedeným pojmom pripisuje odlišný význam ako jednotlivé členské štáty. Autonómnosť výkladu uvedených pojmov znamená, že pod trestnou vecou sa rozumie aj taká vec, ktorá v zmysle vnútroštátnych trestnoprávnych kódexov sa za trestnú nepovažuje. Takýto výklad pojmov podľa Dohovoru je významný, keďže právna úprava deliktov v členských štátoch Rady Európy nie je totožná a hranice medzi trestným a iným právnym sankcionovaním môžu byť v jednotlivých štátoch upravené odlišne. Ako príklad možno poukázať na príslušnosť orgánov na vyvodzovanie zodpovednosti za spáchanie

priestupku. Kým v Slovenskej republike a v Českej republike je rozhodovanie o zodpovednosti za priestupok výkonom verejnej správy, vo Francúzsku, ako aj v Spolkovej republike Nemecko je priestupkové právo súčasťou trestného práva, t. j. priestupok je jedným z trestných činov. Tu je vhodné vyzdvihnúť fakt, že tieto hranice sú pohyblivé a priestupky sa môžu presunúť z trestného práva do oblasti správneho práva, tak ako na území Československa v roku 1950, keď došlo k separácii trestného práva správneho a trestného práva.

ESĽP po prvýkrát pristúpil k autonómnemu vnímaniu pojmov trestná vec a trestnosť v roku 1984, keď judikoval: „Ak by štáty mohli svojvoľne tým, že označia protiprávny čin za správny namiesto trestného vylúčiť pôsobnosť podstatných ustanovení čl. 6 a 7, bola by aplikácia týchto ustanovení podriadená ich zvrchovanej vôli. Rozsiahla voľnosť by tak mohla viesť k dôsledkom nezlučiteľným s predmetom a účelom Dohovoru."

Na uvedené ESĽP nadviazal aj v ďalšej svojej rozhodovacej činnosti, pričom tu považujem za vhodné poukázať na rozhodnutia ESĽP v konaniach, ktorých účastníkom bola Slovenská republika. V prípade rozsudku vo veci Lauko vs. Slovenská republika (ďalej len „SR") z 2. októbra 1998 ESĽP judikoval: „Napriek tomu, že zverenie úlohy stíhať a trestať priestupky správnym orgánom nie je nezlučiteľné s Dohovorom, je nutné zdôrazniť, že dotknutá osoba musí mať možnosť nechať svoje rozhodnutie prijaté proti nej, preskúmať súdom, ktorý spĺňa záruky čl. 6 Dohovoru." Ďalej ESĽP v prípade Čanády vs. Slovenská republika zo 16. novembra 2004 konštatoval, že „všeobecný charakter právnych ustanovení upravujúcich priestupky podľa zákona o priestupkoch spolu so zastrašujúcim a trestajúcim účelom sankcie ukladanej za ich porušenie, postačuje na preukázanie toho, že na účely čl. 6 Dohovoru sú priestupky svojou povahou trestné".

Na Slovensku tieto skutočnosti rešpektujú predovšetkým súdy, ktoré neváhajú vypomáhať si doktrínou o autonómnosti výkladu najmä vtedy, ak konkrétne právo, resp. princíp v oblasti trestania osôb nie je výslovne v platnej zákonnej úprave administratívno-právnej zodpovednosti zakotvené. V takom prípade súdy pristupujú k analogickému použitiu predpisov trestného práva. Tu možno poukázať na Rozsudok z 12. marca 2009, kde Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „NS SR") dospel k záveru, že „trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb – podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska treba vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu. Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd, a deliktmi, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi".

NS SR teda vychádza z požiadavky chápania správneho trestania v intenciách trestnoprávneho trestania a pomerne kriticky pristupuje k rozhodnutiam správ-

nych orgánov, pri prijímaní ktorých došlo k nerešpektovaniu niektorej z vyššie uvedených zásad. V poslednom období dokonca začal NS SR od správnych orgánov požadovať aplikáciu konkrétnych ustanovení právnych predpisov trestného práva prostredníctvom analógie legis.

Správne orgány sa takejto aplikácii bránia a prakticky vôbec k nej nepristupujú, čo podľa môjho názoru pramení z toho, že najmä na prvostupňové správne orgány sa kladú vysoké nároky na kvantitu vykonanej práce, pričom musia reagovať na časté novelizácie relevantnej právnej úpravy, a preto je pre ne problematické zohľadňovať pri svojej rozhodovacej činnosti ešte aj judikatúru ESĽP a slovenských súdov, prípadne odporúčania Rady Európy. V niektorých prípadoch môže byť dôvodom aj nedostatočná odborná spôsobilosť osôb, ktoré konajú v mene správneho orgánu. Tu vzniká otázka, či možno objektívne od správnych orgánov vyžadovať, aby pri rozhodovaní o správnych deliktoch brali na vedomie judikatúru ESĽP, ako aj judikatúru slovenských súdov a aplikovali ustanovenia trestného práva. A ak by k takejto aplikácii zo strany správnych orgánov došlo, ako zabezpečiť, aby ich rozhodnutia boli zákonne a správne a aby vedeli zhodnotiť, ktoré konkrétne princípy alebo ustanovenia môžu aplikovať? Vyššie nastolenej problematike sa budem venovať v ďalšom texte.

Správny delikt a jeho porovnanie s trestným činom

Z vyššie uvedeného vyplýva, že podľa štrasburskej judikatúry sa niektoré správne delikty, kvôli poskytnutiu záruky páchateľom, vyplývajúce z Dohovoru, považujú za „trestné“, a teda trestanie za správne delikty musí podliehať rovnakému právnemu režimu ako trestný postih za trestný čin. Právna teória v rámci verejnoprávnej zodpovednosti rozoznáva trestné činy, priestupky a iné správne delikty, ktorými sú správne delikty fyzických osôb postihovaných na základe zavinenia, správne delikty právnických osôb a fyzických osôb – podnikateľov, správne disciplinárne delikty a správne poriadkové delikty. Najširším pojmom je delikt, ktorý v sebe kumuluje všetky vyššie uvedené formy protispoločenského konania. „Deliktom je len také porušenie povinnosti, ktoré konkrétny zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpečnosti vyjadrenej v znakoch skutkovej podstaty a u iných správnych deliktov a disciplinárnych deliktov ešte aj okruh subjektov, ktoré sa deliktu môžu dopustiť.“

Pre pojem správny delikt neexistuje v našom právnom poriadku legálna definícia. Pri jej vymedzení treba teda vychádzať zo všeobecných pojmov „právny delikt“ a „verejnoprávny delikt“ a zo znakov jednotlivých druhov správnych deliktov. Na základe uvedeného možno pod pojmom správny delikt rozumieť

protiprávne konanie, ktorého znaky sú stanovené zákonom a za ktoré je správny orgán oprávnený uložiť sankciu.

Pri zodpovedaní otázky, či je konkrétny správny delikt „trestný" v zmysle čl. 6 Dohovoru, ESĽP prihliada na tri kritériá, ktoré po prvýkrát vymedzil v rozhodnutí vo veci Engel vs. Holandsko. Prvým kritériom je kvalifikácia skutku podľa vnútroštátneho práva, tá má však rozhodujúci význam iba vtedy, ak je skutok kvalifikovaný ako trestný aj vo vnútroštátnom práve. Väčšiu váhu majú ďalšie dve kritériá, pričom nie je nevyhnutné ich kumulatívne naplnenie. Druhým kritériom je povaha deliktu vzhľadom na to, či subjektom môže byť každý alebo len obmedzený okruh osôb, a posledným kritériom je prísnosť sankcie z hľadiska jej druhu a výmery.

Na základe vyššie uvedených kritérií možno konštatovať, že správne priestupky spadajú do trestnej oblasti v zmysle čl. 6 Dohovoru, a to bez ohľadu na ich závažnosť a prísnosť sankcií za ne ukladaných, na základe druhého kritéria. Judikatúra ESĽP je v tomto prípade ustálená, keďže mala už množstvo príležitostí o danej otázke rozhodovať, najmä pri priestupkoch v cestnej premávke a priestupkoch proti verejnému poriadku.

Pri správnych deliktoch právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb mal ESĽP menej príležitostí rozhodovať a judikatúra pri týchto správnych deliktoch nie je jednotná. Základným odlišovacím znakom priestupkov a správnych deliktov právnických osôb je, že v tomto prípade môže byť sankcionovaná iba právnická osoba, a to bez ohľadu na to, či trestné právo príslušného štátu uznáva trestnú zodpovednosť právnických osôb alebo nie. Kým v niektorých veciach dospel ESĽP, na základe kombinácii kritéria subjektu, ktorý delikt spáchal, a prísnosti sankcie, k záveru, že ide o trestný delikt, inokedy ESĽP judikoval, že nejde o trestné obvinenie.

Rozhodujúcim kritériom na posúdenie „trestnosti" disciplinárnych deliktov v zmysle čl. 6 Dohovoru je prísnosť sankcie. Na rozdiel od priestupkov, ktoré v mnohých členských štátoch patria do oblasti trestného práva, disciplinárne delikty sú vždy jasne oddelené od trestných činov a ich subjektom môže byť len obmedzený okruh osôb, ktoré majú osobitný vzťah k orgánu, ktorý disciplinárne sankcie ukladá. Keďže rozhodujúcim faktorom je prísnosť uloženej sankcie, za „trestné" sa v zmysle čl. 6 Dohovoru budú považovať len delikty, kde sankciou je odňatie slobody v určitej, nie príliš krátkej výmere. Takáto sankcia prichádza do úvahy najmä u vojakov alebo u odsúdených vo výkone trestu odňatia slobody. ESĽP v mnohých prípadoch odmietol aplikovateľnosť čl. 6 Dohovoru preto, že uložené sankcie neboli dostatočne prísne, aby ich bolo možné považovať za trestné sankcie, napr. trest vojaka v dĺžke 5 dní. Je otázne, či je správne odnímať týmto osobám ochranu podľa čl. 6 Dohovoru. Za disciplinárne delikty sa podľa štrasburskej judikatúry nepovažujú ani disciplinárne sankcie ukladané orgánmi

záujmovej samosprávy. Rovnako ako v prípade disciplinárnych deliktov, aj v prípade poriadkových deliktov nie je judikatúra jednoznačná.

V súvislosti s témou tejto práce je žiaduce vymedziť rozdiel medzi trestným činom a správnym deliktom, pričom treba vychádzať z pozitívnej právnej úpravy každého z nich.

V zásade môžeme rozlišovať rozdiely najmä:

1) v objekte deliktu:
   - objektom trestných činov sú práva a právom chránené záujmy fyzických a právnických osôb, záujmov spoločnosti, ústavného zriadenia Slovenskej republiky a záujmov Európskej únie, ktoré zákonodarca považoval za potrebné chrániť pod hrozbou trestnoprávnej sankcie;
   - objektom správnych deliktov je zabezpečenie riadneho výkonu verejnej správy;
2) v otázke zavinenia:
   - pri trestných činoch sa požaduje na naplnenie skutkovej podstaty zavinenie;
   - zavinenie je obligatórnym znakom len niektorých druhov správnych deliktov;
3) v subjekte deliktu:
   - za spáchanie trestného činu môže byť podľa aktuálnej právnej úpravy zodpovedná len fyzická osoba;
   - páchateľom správnych deliktov môže byť podľa druhu deliktu fyzická osoba aj právnická osoba;
4) v rozsahu sankcie:
   vo všeobecnosti by malo platiť, že za trestný delikt možno uložiť prísnejší trest ako v prípade postihu za správny delikt, ale na základe analýzy pozitívnej právnej úpravy treba konštatovať, že niektoré zákony umožňujú správnym orgánom ukladať prísnejšie peňažné tresty ako zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“), podľa ktorého možno uložiť peňažný trest vo výmere od 160 eur do 331 930 eur. V tejto súvislosti E. Babiaková poukázala na § 28 ods. 4 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov, podľa ktorého možno uložiť pokutu od 1 000 eur do 500 000 eur. Túto pokutu možno uložiť len právnickej osobe, resp. fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, kým, ako bolo uvedené vyššie, podľa Trestného zákona sú zodpovedné len fyzické osoby. Možno však predpokladať, že pripravované zavedenie trestnej zodpovednosti právnických osôb sa dotkne oblasti správneho trestania a najzávažnejšie správne delikty právnických osôb budú prekvalifikované na trestné činy.

Podľa môjho názoru ďalším významným rozdielom je stupeň spoločenskej nebezpečnosti sankcionovaného skutku. Malo by platiť, že trestný čin je závažnejší ako správny delikt, avšak toto kritérium sa často spochybňuje preto, že množstvo správnych deliktov je vysoko škodlivých a na druhej strane existuje mnoho bagateľných trestných činov. Aj táto otázka by mala byť predmetom prípadnej revízie oblasti správneho trestania a katalógu trestných a správnych sankcií, aby boli v trestnom práve len také skutkové podstaty, ktorých naplnenie by bolo spoločensky nebezpečnejšie ako pri správnych deliktoch. S uvedeným kritériom úzko súvisí aj povaha sankcie. Najprísnejšie sankcie, ako je trest odňatia slobody, zákaz pobytu a pod., by mali byť vyhradené len trestnému právu. Správne sankcie by mali mať skôr povahu upomienky nad nutnosťou dodržiavať právo. Typickou správnou sankciou by mala byť peňažná pokuta, v posledných rokoch sa však škála sankcií rozširuje.

Na záver považujem za vhodné znova vyzdvihnúť, že keďže vyššie uvedené správne delikty spĺňajú definíciu „trestného obvinenia" podľa čl. 6 Dohovoru, vzťahujú sa na konanie o nich predpisy trestného práva, ktoré treba nevyhnutne analogicky uplatňovať, aby potenciálny páchateľ správnych deliktov nemal v určitých prípadoch horšie postavenie ako páchateľ trestných deliktov. Problematika analogického použitia predpisov trestného práva v oblasti správneho trestania nie je ustálená ani názorovo jednotná.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Z kontextu uvedeného príspevku vyplýva potreba prijatia samostatného zákona o správnom trestaní, podobne ako český zákon č. 250/2016 Zb., ktorý by všeobecne upravil hmotnoprávne i procesnoprávne aspekty, samozrejme by ním nebola porušená úprava zodpovednosti za správne delikty v osobitných zákonoch.

Pri reglementácii správneho trestania je potrebné recipovať všetky zásady vyplývajúce z Dohovoru, iných medzinárodných záväzkov i odporúčania výboru ministrov Rady Európy (91) 1 z 13. februára 1991, s prihliadnutím na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva.

Kvalitná a precízna právna úprava napríklad zodpovednosti právnických osôb v rámci administratívno-právnej zodpovednosti, by pomohla odstrániť niekoľkoročné diskusie o jej zavádzaní do Trestného zákona. Správne právo už v súčasnosti pozná sankcie ukladané bez zavinenia, t. j. pozná objektívnu zodpovednosť právnických osôb.

LITERATÚRA

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

RŮŽEK, A. a kol.: *Československé trestní řízení*. Praha : Panorama, 1982

ŠAMKO, P. Zásady ukladania trestov – problematika s judikatúrou. In: Ivor, J. a kol.: *Rekodifikovaný Trestný zákon a poriadok – analýza poznatkov z teórie a praxe*. Kuruc, P. (ed.) Zborník z medzinárodnej konferencie. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., 2011, 552 s., ISBN 978-80-89447-57-2

Judikatúra

Rozsudok ESĽP vo veci Čanády vs. Slovenská republika, zo dňa 16. novembra 2004

Rozsudok ESĽP vo veci Bendenoun vs. Francúzsko, zo dňa 24. februára 1994

Rozsudok ESĽP vo veci Engel vs. Holandsko, zo dňa 8. júna 1968

Rozsudok ESĽP vo veci Lauko vs. Slovenská republika, zo dňa 2. októbra 1998

Rozsudok ESĽP vo veci Öztürk vs. SRN, zo dňa 21.februára 1984

Rozhodnutie ESĽP vo veci Pierre-Bloch vs. Francúzsko, zo dňa 21. októbra 1997

Rozsudok ESĽP vo veci W. R. vs. Rakúsko, zo dňa 21. decembra 1999

Rozsudok NS SR, sp. zn. 8 Sžo 147/2008, zo dňa 12. marca 2009

Rozsudok NS SR, sp. zn. 6 Sžo/51/2011, zo dňa 22. augusta 2012

Kontaktné údaje autora:
doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.
Paneurópska vysoká škola
Fakulta práva
Tomášikova 20
821 02 Bratislava

TRESTNÉ STÍHANIE PRÁVNICKÝCH OSÔB[43]

prof. JUDr. Jozef Čentéš, PhD.

Kľúčové slová: právnická osoba – trestná zodpovednosť – trestné stíhanie – vznesenie obvinenia – policajt – prokurátor – súd – trestné konanie a správne konanie

Keywords: legal person – criminal liability – criminal prosecution – exhibiting charges – police officer – prosecutor – court – criminal procedure and administrative procedure

Anotácia: V tomto referáte autor venuje pozornosť právnej úprave trestného stíhania právnických osôb v Slovenskej republike. Pozornosť zameriava na vybrané aspekty postupu orgánov činných v trestnom konaní a súdov v trestnom stíhaní vedenom proti právnickým osobám. Osobitnú pozornosť venuje konaniu v mene obvinenej právnickej osoby a uplatňovaniu práva na obhajobu. V závere príspevku sa zaoberá vzťahom trestného konania a správneho konania.

Summary: In this paper the author addresses the rules for the prosecution of legal entities in the Slovak Republic. The attention is focused on selected aspects of the procedure of law enforcement authorities and courts in criminal proceedings against legal persons. Particular attention is paid to action on behalf of the accused legal person and the application of the rights of defense. The end of the paper deals with the relationship of criminal proceedings and administrative proceedings.

Úvod

V súvislosti s trestnou zodpovednosťou právnických osôb boli v minulosti prezentované viaceré názory na jej zavedenie, či nezavedenie.[44] Vo vývoji týchto názorov bolo nesporne významným faktom prijatie zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoTZPO“), ktorým sa do právneho poriadku Slovenskej republiky zaviedla trestná zodpovednosť právnických osôb s účinnosťou od 1. júla 2016. Po nadobudnutí účinnosti ZoTZPO sa pozornosť zamerala najmä na právnu úpravu, ako aj jej uplatňovanie. V rámci tohto príspevku je venovaná pozornosť vybraným aspektom právnej úpravy trestného stíhania právnických osôb.

---

[43] 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 Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied.

[44] TURAYOVÁ, Y. – TOBIÁŠOVÁ, L. – ČENTÉŠ, J. a kol.: *Trestná zodpovednosť právnických osôb: Vybrané aspekty trestnej zodpovednosti právnických osôb*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015.

I.1 Základné podmienky trestného stíhania

Trestné stíhanie proti právnickej osobe začína vznesením obvinenia (§ 206 ods. 1 Trestného poriadku) konkrétnej právnickej osobe pre skutok právne kvalifikovaný ako trestný čin taxatívne uvedený v § 3 ZoTZPO. Vzneseniu obvinenia predchádza začatie trestného stíhania (§ 199 ods. 1 Trestného poriadku).

Začatie trestného stíhania proti právnickej osobe má viacero právnych účinkov, prejavujúcich sa v uplatňovaní jej práv, napr. práva na obhajobu, prípadne v obmedzení obvinenej právnickej osoby vo vykonávaní niektorých úkonov. Konkrétne možno uviesť, že podmienkou na nadobudnutie účinnosti právnych úkonov smerujúcich k zmene, zrušeniu alebo zániku právnickej osoby sa vyžaduje v prípravnom konaní písomný súhlas sudcu pre prípravné konanie a v konaní pred súdom a vo vykonávacom konaní písomný súhlas predsedu senátu. Splnenie tejto podmienky je predpokladom na to, aby obchodný register alebo iný zákonom určený register, zápisom v ktorom právnická osoba vznikla, zapísal zrušenie alebo zmenu právnickej osoby do tohto registra. Takouto úpravou ZoTZPO zabraňuje trestne stíhanej právnickej osobe, aby sa vyhla vyvodeniu trestnej zodpovednosti, prípadne jej trestnoprávnemu postihu tým, že by v priebehu trestného stíhania došlo k účelovým zmenám v právnickej osobe alebo k dobrovoľnému zrušeniu a následnému zániku.

V súvislosti so začatím trestného stíhania proti právnickej osobe ukladá ZoTZPO povinnosti konkrétnym subjektom, ktoré môžeme členiť do dvoch skupín, a to orgánom činným v trestnom konaní (policajt, prokurátor) a súdu a štatutárnemu orgánu právnickej osoby alebo jej členovi.

ZoTZPO ukladá policajtovi informovať určité subjekty o začatí trestného stíhania, ktorými sú:

- štátne orgány, ktoré vedú registre (obchodný register alebo iný zákonom určený register), do ktorých zápisom právnická osoba vzniká,
- štátne orgány dohľadu,
- nútený správca, ak je právnická osoba v nútenej správe,
- orgán udeľujúci licenciu alebo povolenie k činnosti tejto právnickej osoby.
- Úrad vlády Slovenskej republiky a Ministerstvo financií Slovenskej republiky (pre trestný čin spáchaný v súvislosti s pomocou a podporou poskytovanou z fondov Európskej únie),
- Úrad pre verejné obstarávanie a Ministerstvo financií Slovenskej republiky (pre trestný čin spáchaný v súvislosti s verejným obstarávaním).[45]

[45] Informovanie o začatí trestného stíhania proti právnickej osobe nie je obmedzené, pretože rozhodujúci trestný čin – machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe (§ 266 a 267 Trestného zákona) je uvedený v katalógu trestných činov právnických osôb ustanovených v § 3 ZoTZPO.

Prokurátor a v konaní pred súdom predseda senátu sú povinní informovať tieto subjekty o tom, že voči určitej právnickej osobe sa právoplatne skončilo trestné stíhanie.

Distribúcia týchto informácií je dôležitá z hľadiska riadneho výkonu štátnej správy a naplnenia zmyslu právnej úpravy trestnej zodpovednosti právnických osôb. Upovedomovanie orgánov, ktoré vedú príslušné registre je dôležité z hľadiska aplikácie § 25 ZoTZPO, podľa ktorého zmena, zrušenie alebo zánik právnickej osoby po začatí trestného stíhania právnickej osoby podlieha súhlasnému rozhodnutiu súdu; toto obmedzenie trvá až do skončenia trestného stíhania. Informovanie orgánov štátneho dohľadu je dôležité z hľadiska výkonu oprávnení týchto orgánov rozhodovať o platnosti či ďalšom trvaní, prípadne zrušení udeleného oprávnenia (licencie, povolenia a pod.).

Informovanie Úradu vlády Slovenskej republiky pri konaniach pre trestný čin spáchaných v súvislosti s pomocou a podporou poskytovanou z fondov Európskej únie vyplýva z plnenia záväzkov Slovenskej republiky z právnych aktov EÚ (Nariadenie č. 1302/2008 o centrálnej databáze vylúčených subjektov, Nariadenie č. 1303/2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006).[46]

Upovedomenie Úradu pre verejné obstarávanie (odsek 2) pri konaniach pre trestný čin spáchaný v súvislosti s verejným obstarávaním má vplyv na aplikáciu § 21 ZoTZPO vo vzťahu ku konaniam o správnych deliktoch vedených Úradom pre verejné obstarávanie (pozri text pod bodom II tohto príspevku).

ZoTZPO ukladá štatutárnemu orgánu obvinenej právnickej osoby alebo jej členovi, aby všetky právne úkony, ktoré vedú k zmene, zrušeniu alebo zániku právnickej osoby oznámil prokurátorovi, resp. predsedovi senátu. Zmyslom tohto ustanovenia je zamedziť situácii, keď by v priebehu trestného stíhania dochádzalo k účelovým zmenám v právnickej osobe alebo k jej zrušeniu (zániku), a tak aj k znižovaniu alebo zániku trestnej zodpovednosti právnickej osoby najmä v dôsledku uskutočňovania právnych úkonov.

Účinnosť právnych úkonov smerujúcich k zmene, zrušeniu alebo zániku obvinenej právnickej osoby je podmienená súhlasom súdu. V konkrétnom prípade to znamená to, že napríklad trestne stíhaná akciová spoločnosť sa môže zlúčiť s inou právnickou osobou len so súhlasom, a to v prípravnom konaní sudcu pre prípravné konanie a v konaní pred súdom so súhlasom predsedu senátu.

---

[46] Dôvodová správa k návrhu ZoTZPO.

I.2 Miestna príslušnosť súdov

Základné pravidlá pre príslušnosť súdu v trestnom konaní sú ustanovené v Trestnom poriadku.[47] Právna úprava v ZoTZPO sa odchyľuje od týchto pravidiel len v dvoch smeroch, v otázke miestnej príslušnosti a v otázke spoločného konania. Z tohto dôvodu sa ostatných smeroch uplatní všeobecná úprava. Modifikácia kritérií o miestnej príslušnosti, ktorá je ustanovená v § 22 ZoTZPO, je daná skutočnosťou, že právnická osoba má na rozdiel od fyzickej osoby sídlo. V prípade trestného stíhania právnickej osoby je primárne miestne príslušným súd, v ktorého obvode bol trestný čin spáchaný.

Pre miestnu príslušnosť súdu sú subsidiárne ustanovené tieto kritériá:

1. miesto spáchania činu,
2. sídlo obvinenej právnickej osoby alebo obvod, v ktorom má obvinená právnická osoba svoju prevádzku alebo organizačnú zložku,
3. obvod súdu, v ktorom vyšiel najavo čin.

V prípade spoločného konania o viacerých trestných činov je mieste príslušný súd, v ktorého obvode vyšiel najťažší trestný čin najavo.

I.3 Spoločné konanie

Trestná zodpovednosť právnickej osoby sa uplatňuje buď súbežne (kumulatívne) s trestnou zodpovednosťou fyzickej osoby, alebo samostatne. V tomto význame trestná zodpovednosť právnickej osoby nie je porušením zásady ne bis in idem, pretože za ten istý skutok môže byť v prípade splnenia zákonných podmienok vyvodená trestná zodpovednosť voči dvom rozdielnym subjektom, ktorými môžu byť fyzická osoba alebo právnická osoba.

Spoločné konanie vykoná súd, ktorý je príslušný vykonávať konanie o najzávažnejšom trestnom čine, ak je z najťažšieho trestného činu obvinená fyzická osoba aj právnická osoba, konanie vykoná súd, ktorý je príslušný vykonávať konanie proti obvinenej fyzickej osobe.

Pre uskutočnenie spoločného konania ZoTZPO ustanovuje dve kumulatívne podmienky:

a) trestné činy právnickej a fyzickej osoby spolu súvisia,
b) uskutočnenie spoločného konania zrejme nebude brániť ukončeniu veci v primeranej lehote.

Spoločné konanie vykoná súd, ktorý je príslušný vykonávať konanie o najzávažnejšom trestnom čine, ak je z najťažšieho trestného činu obvinená fyzická oso-

[47] Primerane pozri ČENTÉŠ, J. a kol.: *Trestné právo procesné. Všeobecná časť.* Šamorín : Heuréka, 2016, s. 97.

ba aj právnická osoba, konanie vykoná súd, ktorý je príslušný vykonávať konanie proti obvinenej fyzickej osobe.

I.4 Konanie v mene právnickej osoby

ZoTZPO ustanovuje osobitnú právnu úpravu vykonávania úkonov v mene obvinenej právnickej osoby v trestnom konaní. Úprava v zásade vychádza z existujúcich procesných kódexov (Civilný sporový poriadok, Správny súdny poriadok), pričom reflektuje niektoré osobnosti, ktoré vyplývajú z charakteru trestného konania.

Obvinená právnická osoba vystupuje v trestnom konaní zásadne prostredníctvom štatutárneho orgánu, ktorý má právo odoprieť vypovedať. Štatutárny orgán právnickej osoby sa môže dať zastupovať obhajcom.

ZoTZPO umožňuje obvinenej právnickej osobe zvoliť si zástupcu, ktorý ju v trestnom konaní zastupuje. Zákon ustanovuje podmienky na to, aby určitá osoba mohla zastupovať obvinenú právnickú osobu, ktorými sú, že zástupcom môže byť len fyzická osoba v plnom rozsahu spôsobilá na právne úkony s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky. Trestne stíhanú právnickú osobu môže v trestnom konaní zastupovať a robiť za ňu úkony súčasne len jedna osoba.

Vo vzťahu k štatutárnemu orgánu a zástupcovi obvinenej právnickej osoby možno rozlišovať oprávnenia a povinnosti.

Oprávnenia týchto subjektov sú v obdobnom rozsahu ako v prípade obvineného vrátane práva odmietnuť vypovedať (štatutárny orgán), uzavretia dohody o náhrade škody s poškodeným, vydania vyhlásenia potrebného na schválenie zmieru, dohody o vine a treste, ako aj dať podnet na uzavretie dohody o vine a treste.

Z hľadiska povinnosti štatutárneho orgánu alebo zástupcu, možno sa zmieniť o povinnosti na začiatku prvého výsluchu uviesť adresy, na ktoré sa im majú doručovať písomnosti, vrátane písomností určených do vlastných rúk, ako aj spôsob doručovania s tým, že ak túto adresu alebo spôsob doručovania zmenia, musia takúto skutočnosť bezodkladne oznámiť príslušnému orgánu (orgán činný v trestnom konaní alebo súd). O doručovaní a následkoch s tým spojených príslušný orgán poučí štatutárny orgán alebo zástupcu obvinenej právnickej osoby.

ZoTZPO reaguje na možné riziko konfliktu medzi záujmami obvinenej právnickej osoby a fyzickej osoby, ktorá za ňu vykonáva úkony, a ustanovuje, že úkony za obvinenú právnickú osobu nemôže vykonávať ten, kto bol do trestného konania pribratý ako znalec, tlmočník alebo prekladateľ alebo osoba, ktorá je obvineným, poškodeným alebo svedkom v konkrétnej trestnej veci.

Uvedené pravidlo sa neuplatní v prípade, ak ide o jediného člena orgánu právnickej osoby alebo o jedinú fyzickú osobu, ktorá tvorí právnickú osobu. Ak sa

v priebehu trestného konania proti právnickej osobe zistí, že fyzická osoba, ktorá vykonáva úkony za obvinenú právnickú osobu, tak konať nemôže (kolízia záujmov pri zastupovaní), tak v prípravnom konaní prokurátor a v konaní pred súdom predseda senátu vyzve právnickú osobu, aby určila k vykonávaniu úkonov v ďalšom priebehu trestného konania inú osobu. K tomu jej zároveň určí aj lehotu, ktorá je spravidla sedem pracovných dní, pričom podľa okolností však môže byť stanovená aj lehota dlhšia, nie však kratšia.

ZoTZPO ustanovuje podmienky, za ktorých je obvinenej právnickej osobe ustanovený opatrovník. Ide o prípady obligatórneho procesného zastúpenia, v ktorých je v prípravnom konaní sudca pre prípravní konania a v konaní pred súdom predseda senátu povinný ustanoviť opatrovníka.

Ide o prípady, keď obvinená právnická osoba:

– nemá štatutárny orgán,
– nezvolí si zástupcu,
– neurčí si inú osobu, alebo
– obvinenej právnickej osobe alebo jej zástupcovi preukázateľne nemožno doručiť písomnosti.

Zákon o TZPO bližšie špecifikuje, koho možno ustanoviť za opatrovníka obvinenej právnickej osobe a to tak, že spravidla je to opatrovník z radov advokátov. Inú osobu ako advokátka možno ustanoviť za opatrovníka len s jej súhlasom.

Sudca pre prípravné konanie alebo predseda senátu rozhoduje o ustanovení opatrovníka uznesením, ktoré sa doručuje tomu, kto je ustanovený za opatrovníka a ak to povaha veci nevylučuje, aj obvinenej právnickej osobe. Proti uzneseniu o ustanovení opatrovníka je prípustná sťažnosť, ktorá nemá odkladný účinok.

Zákon o TZPO ustanovuje aj podmienky, keď je možno vykonať hlavné pojednávanie proti obvinenej právnickej osobe v neprítomnosti fyzickej osoby oprávnenej konať za právnickú osobu. Takýto postup na hlavnom pojednávaní bude prípustný len vtedy, ak konkrétnu trestnú vec možno spoľahlivo rozhodnúť a účel trestného konania dosiahnuť aj bez jej prítomnosti a pritom:

1. obžaloba bola obvinenej právnickej osobe riadne doručená na hlavné pojednávanie, riadne a včas predvolaná,
2. osoba oprávnená konať za právnickú osobu mala možnosť vyjadriť sa ku skutku, ktorý je predmetom obžaloby pred orgánom činným v trestnom konaní, boli dodržaní ustanovenia o vyšetrovaní a osoba oprávnená konať za právnickú osobu bola upozornená na možnosť preštudovať spis s urobiť návrhy na doplnenie vyšetrovania, a
3. osoba oprávnená konať za právnickú osobu bola na možnosť vykonať hlavné pojednávanie v jej neprítomnosti upozornená.

I.5 Právo na obhajobu (obhajca)

Forma zastupovania obvinenej právnickej osoby v trestnom konaní nemá vplyv na právo obvinenej právnickej osoby na zvolenie obhajcu. Právo zvoliť obhajcu má výlučne štatutárny orgán právnickej osoby, čím sa realizuje právo obvineného, teda aj právnickej osoby, ktorým je právo na obhajobu. Obhajca právnickej osoby nemôže byť súčasne zástupcom právnickej osoby. V prípade zvoleného obhajcu sa primerane uplatnia ustanovenia Trestného poriadku. Inštitút povinnej obhajoby v zmysle Trestného poriadku sa na obvinenú právnickú osobu nebude aplikovať.

I.6 Výsluch, záverečné reči a posledné slovo

ZoTZPO ustanovuje podmienky poradia výsluchu príslušných osôb v spoločnom konaní vedenom proti fyzickej osobe a právnickej osobe.

Postupuje sa tak, že na hlavnom pojednávaní a verejnom zasadnutí sa najskôr vypočuje fyzická osoba a až potom osoba oprávnená konať za právnickú osobu. Po záverečnej reči prokurátora, zástupcu záujmového združenia občanov, poškodeného, zúčastnenej osoby alebo ich splnomocnencoch prehovorí obhajca právnickej osoby, potom osoba oprávnená konať za právnickú osobu, obhajca fyzickej osoby a fyzická osoba. Posledné slovo udelí predseda senátu najskôr osobe oprávnenej konať za právnickú osobu a potom fyzickej osobe.

2 Vzťah trestného konania a správneho konania

Rozhodovanie o vine a sankcia za spáchanie verejnoprávneho deliktu nie je len výlučnou doménou trestného práva, hoci najzávažnejšie verejnoprávne delikty zákonodarca označil za trestné činy. O tom, či bol čin (resp. skutok, v ktorom je videný trestný čin) spáchaný a kto ho spáchal, sa rozhoduje v trestnom konaní. Okrem toho má množstvo verejnoprávnych deliktov podobu správnych deliktov, o ktorých rozhodujú správne orgány v správnom konaní (resp. v priestupkovom konaní ako zvláštnom druhu správneho konania). V záujme jednotnosti judikatúry súdov Správny súdny poriadok s účinnosťou od 1. júla 2016 zakotvil v § 195 povinnosť prihliadať a presadzovať základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku a základné zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona v rámci správneho trestania.[48]

[48] KOŠIČIAROVÁ, S.: Princíp ne bis in idem a správne trestanie. In Kolektív autorov: *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní.* Pezinok : Justičná akadémia Slovenskej

ZoTZPO ustanovuje prednosť trestného konania pred správnym konaním. Za touto skutočnosťou možno vidieť všeobecnú zásadu, že o správny delikt môže ísť len vtedy, ak nejde o trestný čin (subsidiarita správneho deliktu k trestnému činu). Zároveň možno uviesť, že ZoTZPO nevylučuje v prípade trestného stíhania právnickej osoby, aby bola tejto uložená nútená správa alebo iné opatrenie na nápravu podľa osobitného všeobecne záväzného právneho predpisu, napr. § 50 ods. 1 písm. a) až c) a d) až i) a § 53 až 62 zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Toto opatrenie správneho orgánu nie je sankciou, ale má nápravný charakter.

Z hľadiska postupu orgánov činných v trestnom konaní a súdov v konaní proti právnickej osobe, ZoTZPO nedovoľuje viesť dve súbežné konania proti právnickej osobe pre ten istý skutok v trestnom konaní, resp. v konaní o správnom delikte. ZoTZPO uprednostňuje vedenie trestného stíhania proti právnickej osobe pred konaním o správnom delikte právnickej osoby pre ten istý skutok.

V súvislosti s litispendenčným účinkom začatia trestného stíhania proti právnickej osobe (t. j. vznesenia obvinenia právnickej osobe), vzniká otázka procesnému postupu orgánu verejnej správy v už začatom (neskončenom) správnom konaní, ak ten prijme záver, že ním posudzovaný skutok by mohol byť posúdený ako trestný čin. Pri riešení tejto otázky treba vychádzať z mimotrestnoprocesnej právnej úpravy. V podmienkach správnych postupov ustanovených zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), resp. zákonom SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“) si možno vypomôcť priamym alebo analogickým použitím ustanovení o postúpení (§ 20 správneho poriadku, resp. § 71 písm. a) zákona o priestupkoch).

ZoTZPO rieši v ustanovení § 21 postup v prípade trestného konania a správneho konania právnickej osoby tak, že zakazuje dvojitý postih právnickej osoby v trestnom konaní a správnom konaní pre ten istý skutok (zásada ne bis in idem). V § 21 ZoTZPO je ustanovená zásada ne bis in idem tak, že právoplatné rozhodnutie o správnom delikte tvorí prekážku veci rozhodnutie pre trestné konanie – t. j. ak bola právnická osoba postihnutá za spáchanie správneho deliktu nebude môcť byť trestne stíhaná za totožný skutok, ktorý má totožného páchateľa (právnickú osobu). Inými slovami v prípade právoplatného rozhodnutia o správnom delikte právnickej osoby sa bude aplikovať špeciálne ustanovenie § 21 ods. 2

republiky, 2016, s. 88 a nasl.; ČENTÉŠ, J.: Vybrané aspekty zásady ne bis in idem v trestnom konaní. In Kolektív autorov: *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*. Pezinok : Justičná akadémia Slovenskej republiky, 2016, s. 156 – 168; ČENTÉŠ, J.: Uplatňovanie zásady ne bis in idem v rozhodnutiach slovenských súdov. In JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní – minulost a budoucnost*. Praha : Leges, 2016, s. 129 – 142.

ZoTZPO (nemožnosť začatia trestného stíhania, resp. zastavenie trestného stíhania).

ZoTZPO umožňuje výnimku zo zásady ne bis in idem, a to v prípade, ak právoplatné rozhodnutie o správnom delikte bolo v predpísanom konaním zrušené. Po zrušení takéhoto rozhodnutia tento zákon umožňuje viesť trestné stíhanie[49] proti právnickej osobe. Uplatňovanie tohto ustanovenia zrejme bude v aplikačnej praxi komplikované a to najmä v prípade, ak bolo rozhodnutie správneho orgánu vydané v súlade so zákonom. V takomto prípade by zrušenie takéhoto rozhodnutia mohlo byť označené ako nesúladné s princípom právneho štátu (princíp právnej istoty).

3. Legislatívny zámer zákona o správnom konaní – závery a odporúčania

Z hľadiska konkrétnych návrhov pre obsah legislatívneho zámeru zákona o správnom trestaní aj s prihliadnutím na obsah tohto príspevku možno uplatniť konkrétne návrhy pre obsah legislatívneho zámeru zákona o správnom trestaní:

1. Ustanoviť základné hmotnoprávne zásady

Medzi základné hmotnoprávne zásady správneho trestania by mali patriť najmä zásada legality (nullumcrimen sine lege, nullapoena sine lege), zásada legality postihu (povinnosť správneho orgánu konať), zákaz retroaktivity, zásada prezumpcie neviny, zásada ne bis in idem, zásada materiálnej rovnosti.

2. Ustanoviť základné procesnoprávne zásady

Medzi základné zásady správneho trestania by mali patriť najmä právo byť informovaný o obvinení a dôvodoch tohto obvinenia, právo byť informovaný o dôkazoch, zásada, podľa ktorej dôkazné bremeno spočíva na správnom orgáne, právo mať primeraný čas na prípravu obhajoby a právo na obhajobu, právo byť vypočutý, právo na uskutočnenie konania v primeranej lehote, právo na ukončenie konania smerujúceho k sankcii rozhodnutím, právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia, právo na preskúmanie rozhodnutia, ktorým sa ukladá sankcia a zákaz reformatio in peius.

[49] ZoTZPO nie je legislatívne dostatočne zosúladený s Trestným poriadkom pri používaní pojmov „trestné konanie“, resp. „trestné stíhanie“ proti právnickej osobe, ktoré nedostatočne rozlišujú začatie trestného stíhania (§ 199 TP) a vznesenie obvinenia (§ 206 Trestného poriadku). Na dané účely tieto pojmy vykladáme tak, že tu ide o vznesenie obvinenia právnickej osobe (§ 206 Trestného poriadku), keďže až týmto okamihom sa začína jej trestné stíhanie. Na naplnenie tohto pojmu nestačí len začatie trestného stíhania (§ 199 Trestného poriadku).

Záver

Právna úprava trestného stíhania právnických osôb bola doplnená do nášho právneho poriadku od 1. júla 2016. Za rok 2016 nebolo vedené trestné stíhanie proti právnickej osobe v žiadnej trestnej veci. Uvedenú skutočnosť možno pripísať tomu, že orgány činné v trestnom konaní sa v roku 2016 oboznamovali s týmto zákonom, pričom jeho uplatňovanie vyžaduje dlhšiu dobu, aby si dostatočne osvojili nové právne inštitúty. V priebehu roka 2017 bolo vznesené obvinenie voči prvej právnickej osobe, pričom možno vyjadriť nádej, že sa bude častejšie uplatňovať tento zákon a trestné stíhanie právnických osôb.

LITERATÚRA

ČENTÉŠ, J. a kol.: *Trestné právo procesné. Všeobecná časť*. Šamorín : Heuréka, 2016, 438 s., ISBN 978-80-8173-020-7

ČENTÉŠ, J.: Uplatňovanie zásady ne bis in idem v rozhodnutiach slovenských súdov. In: JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo procesní – minulost a budoucnost*. Praha : Leges, 2016, s. 129 – 142, 440 s., ISBN 978-80-7502-185-4

ČENTÉŠ, J.: Vybrané aspekty zásady ne bis in idem v trestnom konaní. In Kolektív autorov: *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní.* Pezinok : Justičná akadémia Slovenskej republiky, 2016, s. 156 – 168, 218 s., ISBN 978-80-970207-9-8

KOŠIČIAROVÁ, S.: Princíp ne bis in idem a správne trestanie. In Kolektív autorov: *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*. Pezinok : Justičná akadémia Slovenskej republiky, 2016, s. 88 – 111, 218 s., ISBN 978-80-970207-9-8

TURAYOVÁ, Y. – TOBIÁŠOVÁ, L. – ČENTÉŠ, J. a kol.: *Trestná zodpovednosť právnických osôb: Vybrané aspekty trestnej zodpovednosti právnických osôb*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, 211 s., ISBN 978-80-8168-328-2

Kontaktné údaje autora:
prof. JUDr. Jozef Čentéš, PhD.
Právnická fakulta UK v Bratislave
Šafárikovo nám. 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava

Generálna prokuratúra Slovenskej republiky
Štúrova 2
812 85 Bratislava

KE SBLIŽOVÁNÍ SPRÁVNÍHO A SOUDNÍHO TRESTÁNÍ

JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.

Klíčová slova: přestupek – trestný čin – správní trestání – soudní trestání

Key words: administrative offense – crime – administrative punishment – judical punishment

Anotace: Referát poukazuje na postupné stírání rozdílů mezi systémem správního trestání a soudního trestání v důsledku rozhodovací činnosti soudů a s ohledem na přijetí zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Summary: The paper points to the gradual elimination of the differences between the system of administrative punishment and judicial punishment as a result of the decision-making activities of the courts and with regard to the adoption of Act No. 250/2016 Coll.

Úvod

V teorii správního práva si již poměrně dlouhou dobu klademe otázku, zda a co mají správní delikty a trestné činy společného a v čem se od sebe navzájem odlišují. Vzhledem ke stále rozšířenějším názorům poukazujících na neujasněnost trestní politiky státu a prolínání soudního a správního trestání si však lze také oprávněně položit otázku, zda je v současnosti vůbec ještě účelné, vhodné a potřebné dělit protiprávní jednání do těchto dvou kategorií.

K nastoleným otázkám lze říci, že se v právní teorii i praxi, starší i novější, doposud nenašla obecně platná hranice mezi správními delikty a trestnými činy.[50] Stále se hledají a popisují nejrůznější odlišující kritéria (např. závažnost deliktu, pojetí subjektivní stránky, povaha a účel správního trestu), avšak žádné z nich nelze patrně považovat v dnešních podmínkách za obecně platné diferenciační kritérium. Možná právě proto se stále častěji v posledních letech objevují názory, podle kterých je rozlišování mezi těmito kategoriemi právních deliktů věcí nahodilosti, potažmo že je zařazení toho či onoho protiprávního jednání do jedné z těchto skupin závislé toliko na vůli zákonodárce.

Oproti teorii má však soudní judikatura v této otázce poměrně jasno. Správ-

[50] Srov. HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo: obecná část*. 5. rozšíř. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 198.

ní soudy k těmto otázkám nepřistupují totiž odvětvově a izolovaně, ale naopak vychází z principu jednoty a bezrozpornosti právního řádu jako celku. Na vztah správních deliktů a trestných činů, potažmo správního práva trestního a trestního práva, je v soudní judikatuře nahlíženo jako na vztah kooperace, neboť jde o součást širšího rámce trestání jako takového.

Podle Nejvyššího správního soudu[51] proto *„také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy…Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodárce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Bylo by ostatně možno na mnohých případech z historického právního vývoje dokumentovat, že například snaha účelově snížit nepříznivě se vyvíjející počty spáchaných trestných činů vedla v některých případech ke změnám zákonů přesouvajícím trestné činy méně závažné do kategorie přestupků nebo na druhé straně rozmáhající se drobné delikty byly novelami zákonů přesunuty do kategorie činů soudně trestných. Z těchto důvodů…není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt“*.

Tento názorový proud objevující se v posledním období v naší judikatuře vychází z rozhodovací činnosti evropských soudů. V této souvislosti je třeba poukázat zejména na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva vážící se k čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních práv a svobod, kdy předmětný pojem „trestní obvinění“ je vztahován opakovaně i na oblast správního práva trestního. Pro zjištění, zda určité obvinění ze správního deliktu spadá pod trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy, je Evropským soudem pro lidská práva používán tzv. „Engelův test“, který je založen na těchto kritériích:

– formální zařazení deliktu do systému trestního nebo správního práva v rámci právního řádu daného státu,
– povaha (závažnost) deliktu,
– povaha a přísnost sankce, se kterou je spojeno uplatnění odpovědnosti.

Tzv. Engelova kritéria byla následně využita ke stejnému účelu i v navazující soudní judikatuře, přičemž k nejčastěji zmiňovaným v této souvislosti patří rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věci Öztürk proti Německu, Ziliberberg vs. Moldavsko, Jussila vs. Finsko, Matyjek vs. Polsko, Zollothukin vs. Rusko, Lauko vs. Slovensko, Kadubec vs. Slovensko. Z těchto rozsudků vyplývá, že k podřazení určitého správního deliktu trestnímu obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy postačí, bude-li naplněno byť jen jedno z výše uvedených kritérií, tzn. že daný správní delikt musí mít svým charakterem (závažností) trestněprávní povahu, nebo musí mít represivní povahu uplatnitelná sankce.

[51] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-7.

Lze proto oprávněně říci, že doposud uznávaná hranice mezi správními delikty a trestnými činy spočívající v pozitivně-právní úpravě se tak pod vlivem výše uvedené judikatury poměrně relativizuje. Podle Evropského soudu pro lidská práva by totiž bylo *„proti smyslu a účelu uvedeného čl. 6, který zaručuje ‚každému, kdo je obviněný z trestného činu', určitá základní práva související s právem na spravedlivý proces, kdyby stát mohl z jeho působnosti vyjmout přestupky (…) ‚nepřekročitelná hranice' mezi trestním právem a úpravou správních přestupků a zařazení deliktu podle vnitrostátního práva má tak jen relativní hodnotu".*[52] Zpracovatelé věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich v této souvislosti upozorňují, že *„zatímco anglické znění Úmluvy hovoří o ‚everyone charged with a criminal offence', český překlad tento pojem převádí poněkud zavádějícím způsobem jako ‚každý, kdo je obviněný z trestného činu'*[53], s tím že *„původní anglický pojem má širší význam"*, jak se uvádí mimo jiné i v citovaném rozsudku. *„Jde tedy o pojem zahrnující jak crimes, delicts, i contraventions, tedy slovy české právní terminologie trestné činy i správní delikty."*

Jak již bylo uvedeno, výše uvedený přístup je praktikován i v naší vnitrostátní judikatuře. Vedle shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu lze v této souvislosti poukázat i na další rozsudky tohoto soudu, kdy byla Engelova kritéria aplikována nejčastěji ve spojení s dopravními přestupky.[54]

Aplikační praxe v oblasti soudního rozhodování v našich podmínkách, tak navzdory neexistence výslovné právní úpravy, a to již úpravy ústavní, vede k nespornému sbližování pohledů na správní delikty a trestné činy, a také na principy a pravidla pro jejich hodnocení a stíhání. Z právního pohledu však není nijak bez zajímavosti, že oproti Ústavě z roku 1920, tak i Ústavě 9. května z r. 1948, pozdější ústavy, tedy i stávající Ústava, již správní trestání neznaly, resp. o něm výslovně nehovoří. Čl. 39 Listiny, ve spojení s čl. 40 Listiny a obdobným zněním čl. 90 Ústavy nasvědčuje totiž tomu, že ústavní úprava se vztahuje toliko na oblast soudního trestání.

Soudní praxe se nicméně vydala cestou, v jejímž smyslu se principy, které se váží k soudnímu trestání, mají stejným způsobem aplikovat i v oblasti správního trestání. Díky tomuto přístupu se soudům podařilo zodpovědět řadu otázek a vyjasnit množství nejasností v systému správního práva trestního, které v aplikační praxi vyvstaly. Využívání principů trestního práva v oblasti správního trestání však bylo poměrně dlouho spojeno s analogií. Současně je však nutné i uvést,

---

52 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984.

53 Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra. Věcný záměr návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), s. 6.

54 Např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 5 As 61/2010-62.

že s ohledem na rozhodovací činnost evropských soudů bychom ze bez tohoto přístupu patrně jen stěží obešli.

I z tohoto důvodu lze jedině přivítat přijetí zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, neboť využívání výše zmíněných principů tak v řadě případů získalo svou zákonnou oporu. Ani víceméně všeobecně uznávaný princip, že se analogie v trestních věcech připouští jen „ve prospěch", problém analogie totiž bezezbytku neřešil. Vždy bylo totiž otázkou výkladu, a ne vždy to, co se z určitého úhlu pohledu jevilo „ve prospěch" (např. problematika pokračování ve správním právu trestním), skutečně také z jiného či jiných úhlů pohledu „ve prospěch" bylo.

Styčné body mezi správním trestáním a soudním trestáním se v současné době nacházejí jak v rovině společných hmotně-právních základů odpovědnosti (např. princip nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, věkové hranice odpovědnosti, zavedení trestnosti pokusu, organizátorství, návodu a pomoci u přestupku, institutu pokračování, omylu v právu, alternativních trestů, výslovném zakotvení okolností vylučujících protiprávnost, polehčujících a přitěžujících okolností, zásady asperace či možnosti mimořádného snížení pokut aj.), tak i v procesních otázkách (postupná formalizace řízení).

Naproti tomu při vymezování skutkových podstat stíhatelných deliktů k takovému sbližování nedochází, avšak i přesto si v řadě případů skutkové podstaty přestupků a trestných činů konkurují, resp. se vzájemně překrývají. Mnohdy rozdíl mezi těmito kategoriemi právních deliktů nelze ze znaků skutkových podstat vůbec dovodit. Mezi přestupky jsou často z nejrůznějších důvodů (ať už finančních, politických či operativních) zařazeny i delikty, které s veřejnou správou a jejím výkonem mají pramálo společného. V těchto případech pro odlišení trestného činu od přestupku slouží korektiv společenské škodlivosti a dále je nutné zkoumat zejména to, zda porušený zájem chráněný zákonem je obecný či partikulární, a v tomto ohledu pak též specificky to, zda je daná právní norma adresována všem nebo pouze určité skupině lidí. Pokud půjde o normu partikulární, nebude se zpravidla jednat o trestní věc, naopak o trestně-právní povaze věci naopak obvykle svědčí univerzálnost dané normy a represivní účel uplatnitelné sankce.[55] V řadě případů tak orgány veřejné správy projednávají i poměrně závažné delikty. Možná i proto, že sankce (resp. správní tresty) ukládané v dnešní době za přestupky a jiné správní delikty jsou mnohdy již z hlediska jejich schopnosti zasáhnout a ovlivnit osobní, profesní a majetkové poměry delikventa typově srovnatelné s tresty ukládanými v trestním řízení, v určitých oblastech by je bylo možné považovat dokonce z hlediska pachatelem pociťované újmy za závažnější, a to minimálně z jeho subjektivního pohledu, ale často i objektivně. Po zavedení

[55] Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. j. 9 As 67/2010-74.

centrální evidence přestupků a kvalifikovaných skutkových podstat u některých opakovaně páchaných přestupků (obdoba zvláštní recidivy v trestním právu) se tresty přibližují i ve svých dalších následcích.

Lze tedy říci, že v důsledku tohoto vývoje, jenž se postupně odráží i v právní úpravě se tradiční a nejsilnější odlišující kritéria mezi správními delikty a trestnými činy (např. odpovědný subjekt, závažnost deliktu a povaha sankce) relativizují. V podstatě nesporná dnes zůstávají jen kritéria vedlejší (podpůrná) – např. pojetí subjektivní stránky. Nutno ovšem zdůraznit, že tato vedlejší kritéria nemohou samy o sobě odůvodnit zařazení deliktu do systému správního či soudního trestání, spíše jsou toliko důsledkem tohoto rozdělení. Rozdíly mezi správní delikty a trestný činy se tak v současné době projevují spolehlivě snad jen již v rozdílně stanovené příslušnosti k jejich projednání (správní orgány vs. soudy). Toto kritérium je však především výrazem rozdílných funkcí správně-právní a trestně-právní odpovědnosti. Zatímco soudní trestání je předně spojeno s přímým či hrozícím postihem (do popředí vystupuje funkce represivní), správní trestání by mělo primárně sledovat zajistit bezporuchový a nerušený výkon veřejný správy a postih delikventa by měl být spíše vedlejší (v popředí by měla stát funkce ochranná). Jak uvádí Průcha, tento institut byl veřejné správě svěřen proto, aby byla schopna operativně plnit své úkoly a nemusela o odstranění překážek a zjednání nápravy žádat jiné orgány a složky veřejné moci. Poslání a funkce správně-právní a trestněprávní odpovědnosti by tak měly být diametrálně odlišné, otázkou je však je-li tomu tak i v aplikační praxi, zejména z pohledu jednotlivých účastníků řízení, jakož i rozhodujících oprávněných úředních osob.

Tyto tendence současně sebou logicky přináší i vyšší nároky na správní orgány (viz. zpřísnění kvalifikačních předpokladů), po kterých se dnes již vyžaduje důkladná znalost nejen správně-právní úpravy a judikatury, ale i trestního práva a aplikování jeho závěrů. I z tohoto hlediska se pak do jisté míry postupně stírá rozdíl mezi správním a soudním trestáním a ve svém důsledku tedy opodstatnění rozdělení deliktů na správní delikty a trestné činy.

Závěrem si lze položit otázku, zda a kdy nás tento vývoj dovede do bodu, kdy rozdíly mezi soudním a správním trestání budou již v aplikační praxi jen natolik formální, že bychom mohli začít oprávněně hovořit nikoli o správním právu trestním, nýbrž o trestním právu správním.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

1) Eliminovat prostor pro analogii (instituty využívané v praxi explicitně zakotvit v právní úpravě).
2) Velmi obezřetně zvažovat, zda je v přestupkovém právu potřebné a vhodné

pracovat s instituty pokus, organizátorství, návod, pomoc, omyl, tzn. trestnímu právu se přibližovat spíše po procesní stránce (z hlediska procesních záruk).

3) Vyřešit otázky konkurence mezi řízením o přestupcích a trestním řízení – zavedení speciálních důvodů pro přezkumné řízení (odstranění překážek pro zahájení trestního stíhání).
4) V případě úvahy o zavedení kvalifikačních předpokladů zmapovat personální složení správních orgánů (včetně těch specializovaných – např. věci cizinecké, azylové, zbraně a střeliva), tzn. zjistit počet osob, které by nové požadavky nesplňovaly.

LITERATURA

BOHADLO, D. – POTĚŠIL, L. – POTMĚŠIL, J.: *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha : C. H. Beck, 2013, Právní praxe, 224 s., ISBN 978-80-7400-413-1

HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo: obecná část*. 5. rozšíř. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003, 793 s., ISBN 80-7179-671-9

PRŮCHA, P.: K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. Správní právo. [online]. [cit. 25.4.2017]. Dostupné z: file:///C:/Users/Uživatel/Downloads/Spravni_pravo_12-14w_prucha%20(2).pdf.

Kontaktné údaje autora:
JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.
Policejní akademie České republiky v Praze
Lhotecká 559/7
143 01 Praha 4

APLIKÁCIA PRINCÍPU „NE BIS IN IDEM“ V KONTEXTE ADMINISTRATÍVNO-PRÁVNEJ A TRESTNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI[56]

JUDr. Matúš Filo, PhD.

Kľúčové slová: princíp „ne bis in idem“ – správne trestanie – zákon o správnom trestaní – administratívno-právna zodpovednosť – trestnoprávna zodpovednosť – Najvyšší súd Slovenskej republiky – Európsky súd pre ľudské práva – Súdny dvor Európskej únie

Keywords: “ne bis in idem“ principle – administrative sanctioning – Act on Administrative Sanctioning – administrative liability – criminal liability – Supreme Court of the Slovak republic – European Court of Human Rights – Court of Justice of the European Union

Anotácia: Referát sa zameriava na aktuálnu problematiku administratívno-právnej a trestnoprávnej zodpovednosti a poukazuje na ich vzájomný vzťah ako aj na limity pre ich uplatnenie. V kontexte spracovanej témy autor analyzuje princíp „ne bis in idem“ a upriamuje pozornosť na rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie a ich odlišnú právnu záväznosť. V závere príspevku autor sumarizuje poznatky v skúmanej oblasti a navrhuje zapracovanie princípu „ne bis in idem“ do pripravovaného návrhu zákona o správnom trestaní, pričom predkladá konkrétnu formuláciu ustanovenia, ktoré by malo tento princíp upravovať.

Summary: The paper deals with current issues of administrative and criminal liability and points at their relationship as well as the limits for their application. In the context of processed topic the author analyzes the “ne bis in idem” principle and draws the attention to the decisions of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union and their different legal force. In the conclusion of the paper the author summarizes the findings in examined area and proposes incorporating of the “ne bis in idem” principle in the upcoming proposal of the Act on Administrative Sanctioning and also submits the formulation of the provision which should regulate this principle.

Administratívno-právna a trestnoprávna zodpovednosť

Protiprávne konanie z hľadiska teórie práva je vymedzené vo všeobecnosti ako prejav vôle spôsobilého subjektu spočívajúci v zavinenom porušení príkazu alebo zákazu stanoveného právnou normou, za ktoré táto právna norma stanovuje

[56] Túto prácu podporila Agentúra na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

sankciu. Protiprávnosťou sa rozumie správanie subjektu, ktoré je v rozpore s právnou normou príslušného právneho odvetvia. Ide o rôzne druhy protiprávneho konania, ktoré sa prejavujú v jednotlivých právnych odvetviach.[57] S porušením práva je úzko spojená *zodpovednosť*, ktorá spočíva v povinnosti znášať následky ustanovené právnou normou vyplývajúce z tohto porušenia. Právna zodpovednosť je zvláštnym druhom právneho vzťahu vznikajúceho v dôsledku porušenia právnej povinnosti a spočívajúceho vo vzniku novej (sekundárnej) povinnosti sankčnej povahy.[58] Ak sa protiprávnym konaním naplnia znaky skutkovej podstaty verejnoprávneho deliktu vyvodzujú orgány verejnej moci trestnoprávnu zodpovednosť alebo administratívnoprávnu zodpovednosť, a to podľa toho, či ide o súdne delikty alebo o správne delikty. Rozlišujeme preto *súdne trestanie*, t. j. trestanie za súdne delikty a *správne trestanie*, t. j. trestanie za správne delikty. *Súdne delikty* sú obsiahnuté v Trestnom zákone a sú označené ako trestné činy, o ktorých rozhodujú výlučne súdy. *O správnych deliktoch* rozhodujú v prvom stupni zásadne správne orgány. Teória správneho práva zaviedla pojem správne trestanie na označenie tej časti verejnoprávneho trestania, ktorú zákony zverujú správnym orgánom. Za *správne trestanie* sa preto považuje rozhodovanie správneho orgánu o správnom delikte a o správnom treste (sankcii) za tento delikt. *Správne trestanie je jednou z foriem vyvodzovania administratívno-právnej zodpovednosti* a spája sa s právnou zodpovednosťou v užšom význame slova, t. j. s právnou spôsobilosťou niesť právne následky za správny delikt vo forme trestu (sankcie). Preto sa v právnej teórii hovorí *o tejto forme administratívno-právnej zodpovednosti ako o sankčnej zodpovednosti*. V právnej teórii aj v aplikačnej praxi sa v súvislosti so správnym trestaním pritom používa pojem *sankcia* častejšie ako pojem trest.[59]

Administratívno-právna zodpovednosť je jedným z druhov právnej zodpovednosti a možno ju vymedziť ako zodpovednosť, v rámci ktorej orgány verejnej správy uplatňujú sankcie voči tým, ktorí porušili právnu povinnosť na úseku verejnej správy. Na vyvodenie administratívnoprávnej zodpovednosti je *potrebná aktivita orgánov verejnej správy*, ktoré vystupujú autoritatívne v mene štátu a vo vzťahu k zodpovednostnému subjektu majú nadradené postavenie. Z uvedeného dôvodu je nevyhnutné *rozlišovať subjekty, ktoré sú oprávnené uplatňovať zodpovednosť a zodpovednostné subjekty*, voči ktorým sa uplatňujú dôsledky zodpovednosti. Pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti sú *subjekty, ktoré sú oprávnené uplatňovať zodpovednosť povinné aplikovať zásady správneho trestania.*[60]

---

[57] ŠTRKOLEC, M. a kol.: *Interpretácia noriem daňového práva orgánmi verejnej správy a súdnej moci.* Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 164.

[58] GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 3. vyd. Plzeň : Aleš Čeňek, 2004, s. 156.

[59] MACHAJOVÁ, J. a kol.: *Všeobecné správne právo*. 5. vyd. Bratislava : Eurokódex, 2010, s. 247 – 250.

[60] K administratívno-právnej zodpovednosti bližšie pozri: FILO, M.: Administratívnoprávna zodpovednosť za porušenie noriem daňového práva. In: KOHAJDA, M. – PAPOUŠKOVÁ,

Princíp „ne bis in idem" v kontexte administratívno-právnej a trestnoprávnej zodpovednosti

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že princíp „ne bis in idem" znamená *vylúčenie možnosti, aby jedna a tá istá osoba bola opakovane stíhaná, resp. opakovane potrestaná za spáchanie jedného a toho istého skutku, určitého protiprávneho konania*.[61] V prípade vyvodzovania administratívno-právnej zodpovednosti za správne delikty je aplikácia tohto princípu pomerne jednoznačná, pretože správny orgán nie je oprávnený opätovne vyvodiť zodpovednosť a následne uložiť sankciu za ten istý správny delikt. Podobne možno uvedené konštatovať aj pri vyvodení trestnoprávnej zodpovednosti za spáchanie trestného činu. *Orgány činné v trestnom konaní nie sú oprávnené viesť trestné konanie a stíhať páchateľa a súdy nie sú oprávnené potrestať páchateľa trestného činu za protiprávne konanie, za ktoré už bol páchateľovi uložený trest.*

Komplikovanejšia situácia nastáva pri tzv. strete administratívno-právnej a trestnoprávnej zodpovednosti. *Aplikačným problémom* však je určiť, či uloženie administratívno-právnej sankcie vylučuje prípadnú trestnoprávnu sankciu, ako aj naopak, či uloženie trestnoprávnej sankcie znemožňuje uložiť aj administratívno-právnu sankciu. V tejto situácii je podstatné zamyslieť sa nad administratívno-právnou sankciou a jej povahou, t. j. či má *trestnoprávnu povahu*, ktorá by vylučovala uloženie ďalšej sankcie trestnoprávnej povahy. V zmysle judikatúry Súdneho dvora Európskej únie totiž princíp „ne bis in idem" nebráni tomu, aby za konanie, ktoré spočíva v nesplnení povinnosti podať priznanie k dani uložil daňovú, ako aj trestnú sankciu, a to v prípade, ak daňová sankcia nemá trestnú povahu.

Aplikácia princípu „ne bis in idem" je podmienená splnením niekoľkých kritérií. Prvou podmienkou je trestná povaha posudzovaného deliktu. Za trestné obvinenie sa považujú nielen trestné činy, ale aj také protiprávne konania, ktoré nie sú výslovne označené ako trestné činy. Do tejto kategórie zaraďujeme napríklad aj správne delikty a priestupky. *Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí vo veci Engel a ďalší proti Holandsku sformuloval tri kritériá* (ďalej len „Engelovské kritériá"), *na základe ktorých je možné hodnoverne posúdiť, či určité protiprávne konanie má trestnú povahu a následne či sankcia, ktorá je uložená za toto protiprávne konanie je sankciou trestnou.*

Z. a kol.: *Aktuální otázky finančního práva ve středoevropském prostoru*. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2013, s. 223 – 224.

[61] SZABOVÁ, E.: Princíp ne bis in idem v rozhodovacej činnosti európskych súdov. In: *Rozhodnutia súdov v trestnom konaní*. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 122.

Prvým kritériom je *právna kvalifikácia skutku podľa vnútroštátneho práva*. Ak ide o trestný čin podľa vnútroštátneho práva, tak v tom prípade možno kvalifikovať uvedené protiprávne konanie ako trestný čin aj podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Ak by nebolo predmetné konanie kvalifikované podľa vnútroštátneho práva ako trestný čin, tak sa aplikujú ďalšie kritériá. *Druhé kritérium* zohľadňuje *povahu skutku*, a preto sa skúma, či norma, podľa ktorej je osoba postihovaná, je adresovaná všetkým osobám alebo len určitej skupine osôb so špecifickým postavením. V zmysle rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva to neznamená, že norma sa vzťahuje úplne na všetky osoby, ale na naplnenie tohto kritéria postačí, aby išlo o skupinu porušovateľov, ktorá je istým spôsobom bližšie vymedzená, avšak pritom nejde o jasne definovanú skupinu osôb s určitým postavením. V prípade, ak norma nemá všeobecnú povahu, aplikujeme tretie kritérium, z ktorého je možné vyvodiť trestnú povahu. *Tretie kritérium* zohľadňuje *druh, povahu a závažnosť sankcie*. To znamená, že sa posudzuje, či účel sankcie je preventívno-represívny, a teda má trestnú povahu, alebo či účel sankcie má reparačnú povahu. Európsky súd pre ľudské práva v súvislosti so závažnosťou sankcie vo svojich rozhodnutiach uvádza, že malá závažnosť sankcie by nemala byť určujúca pri posudzovaní trestnej povahy deliktu. To znamená, že konštatovanie o netrestnej povahe protiprávneho činu kvôli malej závažnosti sankcie neobstojí.[62]

Tieto kritériá sú svojou povahou *alternatívne* a nie kumulatívne. Ich kumulatívne uplatnenie prichádza do úvahy vtedy, ak analýza jednotlivého kritéria nebude postačujúca na vyvodenie jednoznačného záveru o tom, či uložená (správna) sankcia je alebo nie je svojou povahou trestná.[63]

Právna úprava princípu „ne bis in idem“

Princíp „ne bis in idem“ je zakotvený napríklad v článku 4 Protokolu č. 7 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v Schengenskom vykonávacom dohovore, v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach, v Odporúčaní R (91)1 Výboru ministrov o správnych sankciách a v Listine základných práv Európskej únie. Z vnútroštátnych prameňov nemožno obísť napríklad ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

[62] ŠAMKO, P.: *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 388 – 389.

[63] SZABOVÁ, E.: Princíp ne bis in idem v rozhodovacej činnosti európskych súdov. In: *Rozhodnutia súdov v trestnom konaní*. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzsystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 124.

v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava Slovenskej republiky"), ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd (ďalej len „Listina základných práv a slobôd"), zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný poriadok") a taktiež zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch").

Článok 4 Protokolu č. 7 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd upravuje, že „nikto nemôže byť stíhaný alebo potrestaný v trestnom konaní podliehajúcom právomoci toho istého štátu za trestný čin, za ktorý už bol oslobodený alebo odsúdený konečným rozsudkom podľa zákona a trestného poriadku tohto štátu". Uvedené nebráni obnove konania podľa zákona a trestného poriadku príslušného štátu, ak nové alebo novo odhalené skutočnosti alebo podstatná chyba v predchádzajúcom konaní mohli ovplyvniť rozhodovanie vo veci. Zrušenie právoplatného rozhodnutia pre jeho nezákonnosť znamená zánik prekážky rei iudicatae. V zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva je prípustné podradiť pod článok 4 ods. 1 Protokolu č. 7 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd aj protiprávne konania, ktoré sú označené napríklad ako priestupky a správne delikty. To znamená, že toto protiprávne konanie nemusí byť výslovne označené ako trestný čin. Podobne *Schengenský vykonávací dohovor* ustanovuje, že „osoba, ktorá bola právoplatne odsúdená jednou zo zmluvných strán nesmie byť pre ten istý čin stíhaná inou zmluvnou stranou, a to za predpokladu, že v prípade odsúdenia bol trest už odpykaný alebo sa práve odpykáva alebo podľa práva štátu, v ktorom bol rozsudok vynesený už nemôže byť vykonaný". *Odporúčanie R (91)1 Výboru ministrov o správnych sankciách* zakazuje, aby osoba bola „administratívne potrestaná dvakrát za to isté správanie na základe toho istého zákonného pravidla alebo pravidiel ochraňujúcich ten istý spoločenský záujem". *Listina základných práv Európskej únie* zakotvuje inštitút „ne bis in idem" *v čl. 50* a upravuje, že „nikto nesmie byť stíhaný alebo potrestaný v trestnom konaní za trestný čin, za ktorý už bol v rámci Únie oslobodený alebo odsúdený konečným rozsudkom v súlade so zákonom". V nadväznosti na výpočet uvedených medzinárodných dokumentov môžeme konštatovať, že Schengenský vykonávací dohovor a Listina základných práv Európskej únie ustanovujú takpovediac únijné uplatňovanie princípu „ne bis in idem".

K vnútroštátnym prameňom je dôležité uviesť, že princíp „ne bis in idem" je napríklad zakotvený v *čl. 50 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, v čl. 40 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd*, ako aj vo viacerých ustanoveniach Trestného poriadku. Z ustanovení Trestného poriadku možno dať do pozornosti napríklad § 9, ktorý zakotvuje neprípustnosť trestného stíhania a § 215 upravujúci zastavenie trest-

ného stíhania.[64] Pre komplexnosť analyzovanej problematiky je nevyhnutné spomenúť aj zákon o priestupkoch, ktorý v § 76 zakotvuje právnu úpravu zastavenia konania a v § 94 ustanovuje postup následnej ochrany pred dvojitým postihom.[65]

Princíp „ne bis in idem" v kontexte rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva

K problematike aplikácie princípu „ne bis in idem" sa vo svojich rozhodnutiach vyjadrili *Európsky súd pre ľudské práva* ako aj *Súdny dvor Európskej únie*, ktoré prijali viaceré rozhodnutia zásadného významu. Podobne prijal zásadné rozhodnutia v tejto oblasti aj *Najvyšší súd Slovenskej republiky*.

Dôležitou skutočnosťou pre aplikáciu princípu „ne bis in idem" je *konštatovanie Súdneho dvora Európskej únie vo veci Hans Akerberg Fransson*, že tento princíp nebráni tomu, aby členský štát za to isté konanie, ktoré spočíva v nesplnení povinnosti podať priznanie k dani, uložil daňovú a následne aj trestnú sankciu, ak prvá sankcia nemá trestnú povahu. Uvedené však musí overiť vnútroštátny súd. V tejto súvislosti je nevyhnutné uviesť, že ak daňová sankcia má trestnú povahu, nie je prípustné viesť trestné konanie za ten istý skutok, za ktorý už bolo právoplatne rozhodnuté daňovou správou. Súčasne je potrebné vo všeobecnosti dodať, že v podmienkach Slovenskej republiky má rozhodnutie o uložení sankcie za daňový správny delikt trestnú povahu.[66] V predmetnom rozhodnutí Súdny dvor

---

[64] § 9 ods. 1 písm. e) Trestného poriadku zakotvuje, že trestné stíhanie nemožno začať a ak už bolo začaté nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené, ak ide o osobu, proti ktorej sa skoršie stíhanie pre ten istý skutok skončilo právoplatným rozsudkom súdu alebo bolo právoplatne zastavené, podmienečne zastavené a obvinený sa osvedčil alebo sa skončilo schválením zmieru a zastavením trestného stíhania, ak rozhodnutie nebolo v predpísanom konaní zrušené a § 9 ods. 1 písm. g) Trestného poriadku upravuje, že trestné stíhanie nemožno začať a ak už bolo začaté nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené, ak tak ustanovuje medzinárodná zmluva.

[65] Z § 76 zákona o priestupkoch je relevantný odsek 1 písm. g) a ch). § 76 ods. 1 písm. g) zákona o priestupkoch ustanovuje, že správny orgán konanie o priestupku zastaví, ak sa v ňom zistí, že o skutku už bolo právoplatne rozhodnuté správnym orgánom alebo orgánom činným v trestnom konaní. Naproti tomu § 76 ods. 1 písm. ch) zákona o priestupkoch upravuje, že správny orgán konanie o priestupku zastaví, ak sa v ňom zistí, že o skutku už bolo rozhodnuté v disciplinárnom alebo kárnom konaní a toto rozhodnutie sa považuje za postačujúce. Podľa § 94 zákona o priestupkoch správny orgán svoje právoplatné rozhodnutie o priestupku zruší, ak zistí, že osoba, ktorá bola uznaná za vinnú z priestupku, bola za ten istý skutok súdom právoplatne odsúdená alebo bola obvinenia zbavená. Táto osoba má nárok na vrátenie sumy, ktorú už zaplatila na úhradu pokuty a trov konania.

[66] ŠAMKO, P.: *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 382 – 383.

Európskej únie taktiež deklaroval tri kritériá, ktoré boli vyslovené už v rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Engel proti Holandsku.

Podobne rozhodol aj *Európsky súd pre ľudské práva*, ktorý *v rozhodnutí vo veci Grande Stevens proti Taliansku* uviedol, že „nič nebráni tomu, aby konkrétna osoba bola za rovnaký skutok podrobená konaniu iného charakteru ako trestného". To znamená, že za určitých podmienok je za ten istý skutok prípustné uloženie administratívnej ako aj trestnej sankcie bez toho, aby tým bol porušený princíp „ne bis in idem". Európsky súd pre ľudské práva sa v rozhodnutí *vo veci Lucky Dev proti Švédsku* vyjadril aj k skutočnosti, že *článok 4 Protokolu č. 7 Dohovoru nie je obmedzený len na právo nebyť trestaný pre rovnaký trestný čin, ale sa vzťahuje aj na právo nebyť súdený pre rovnaký čin dvakrát*. Z uvedeného vyplýva, že *právoplatné oslobodzujúce rozhodnutie o určitom skutku má tie isté účinky ako odsudzujúce*, a to v tom zmysle, že *bráni opätovnému prejednaniu toho istého skutku nielen v trestnom konaní, ale aj v administratívnom (správnom) konaní*.[67] Zároveň je dôležité upozorniť, že Súdny dvor Európskej únie vo svojich rozhodnutiach deklaruje, že *vnútroštátne orgány sú povinné vychádzať pri klasifikácii sankcií z ich všeobecného výkladu a skutočnej povahy bez toho, aby sa viazali na vnútroštátnu klasifikáciu, ktorá označuje sankcie za administratívno-právne*. Tieto rozhodnutia majú znova zásadný význam, pretože zamedzujú obchádzaniu dodržiavania princípu „ne bis in idem" a poskytujú jeho jednoznačnejší výklad. Súdny dvor Európskej únie vydal predmetné rozhodnutia ako reakciu na to, že vnútroštátne súdy v mnohých prípadoch neakceptovali trestný charakter rozhodnutí vydaných v správnom, prípadne v daňovom konaní.

Súdny dvor Európskej únie sa v rozhodnutí *vo veci Leopold Henri Van Esbroeck* vyjadril aj k totožnosti skutku. V predmetnom rozhodnutí uviedol, že kritériom príslušným na účely uplatnenia princípu „ne bis in idem" je kritérium zhodnosti skutkovej podstaty, ktorým sa rozumie existencia skutkov, ktoré sú nerozlučne spojené, nezávisle od právnej kvalifikácie alebo od chráneného právneho záujmu. K totožnosti skutku sa vyjadril aj *Európsky súd pre ľudské práva*, a to *v rozhodnutí Zolotukhin proti Rusku*, v ktorom deklaroval, že právna kvalifikácia nie je podstatná, pretože podstatnou je totožnosť skutku.[68] Naproti tomu Európsky súd pre ľudské práva sa zaoberal aj *opakovaným uložením pokuty* po dlhšom časovom období od uloženia prvej pokuty. Európsky súd pre ľudské práva sa v tejto veci vyjadril, že ide o trestné konanie odlišné v čase a vo svojej podstate a nemožno

---

[67] Bližšie pozri rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Lucky Dev proti Švédsku. In: ŠAMKO, P.: *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 386 – 387.

[68] K rozhodnutiu Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Sergey Zolotukhin v. Ruská federácia bližšie pozri KOŠIČIAROVÁ, S.: *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 335.; POTÁSCH, P.: *Komparatívne perspektívy verejnoprávnych deliktov.* Žilina : Eurokódex, 2011, s. 45 – 46.

ho považovať za totožné konanie. Ide totiž o konanie, ktoré je síce opakujúce sa, ale napriek tomu ide o rôzne konania. Súčasne uvádza, že je *prípustné, aby bol jeden skutok stíhaný súbežne ako niekoľko trestných činov alebo priestupkov rôznymi orgánmi a to v prípade, ak každé z týchto trestných konaní je zamerané na ochranu iného záujmu*. Európsky súd pre ľudské práva zdôrazňuje aj nevyhnutnosť *zastaviť konanie, ak iné konanie, ktoré prebiehalo vo veci súbežne bolo právoplatne skončené*. To znamená, že sa nevylučuje možnosť súbežných konaní, dôležité však je zastaviť konanie, ak jedno z prebiehajúcich konaní bolo ukončené.[69]

Z uvedeného možno vyvodiť záver, že *ak má sankcia trestnú povahu, nie je možné za skutok, za spáchanie ktorého bola sankcia už uložená, viesť ďalšie trestné konanie a znova, resp. duplicitne uložiť sankciu*. Toto pravidlo vo všeobecnosti platí nielen *pri ukladaní sankcie za správny delikt* kedy je vylúčené, aby za tento delikt bola opätovne vyvodená administratívnoprávna zodpovednosť, ale aj *pri vyvodzovaní trestnej zodpovednosti*, keď je neprípustné znova začať trestné konanie a uložiť trest za trestný čin, za ktorý už bol páchateľ potrestaný. Podobne nie je ani prípustné viesť trestné konanie a uložiť trestnoprávnu sankciu za protiprávny čin, za ktorý už bola vyvodená administratívno-právna zodpovednosť uložením správnej sankcie, ktorá má trestnú povahu. Našu argumentáciu a vyvodené závery potvrdzuje aj analyzovaná rozhodovacia činnosť súdov.[70]

V kontexte jednotlivých rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva treba poukázať na právnu záväznosť ich rozhodovacej činnosti. *Úlohou Súdneho dvora Európskej únie je podávať odpovede na prejudiciálne otázky*. Naproti tomu *Európsky súd pre ľudské práva vydáva záväzné rozhodnutia a rieši prípady konečným spôsobom*. Z predmetnej rozhodovacej činnosti vyplýva, že všeobecná záväznosť rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva a povinnosť ich dodržiavania zamedzuje nejednotnému výkladu a je garanciou ich riadnej aplikácie.

Charta základných práv Európskej únie a záväznosť princípu „ne bis in idem“

Analyzované rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva je potrebné dať do kontextu aj s Chartou základných práv Európskej únie. Charta základných práv Európskej únie má totiž medzinárodný charakter a je právne záväzná. Pre-

[69] Bližšie pozri ŠAMKO, P.: *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 385 – 386.

[70] Bližšie pozri: rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Fischer v. Rakúsko a vo veci Gradinger v. Rakúsko

to nadobudol *princíp „ne bis in idem" záväznosť na celom území Európskej únie*, a preto sú jednotlivé členské štáty Európskej únie povinné ho aplikovať. Uvedené preukazujú aj rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie ako napríklad rozhodnutie vo veci Jean Leon van Straaten. Súdny dvor Európskej únie *vo veci Jean Leon van Straaten* deklaroval uplatnenie princípu „ne bis in idem" aj na rozhodnutie súdnych orgánov štátu, ktorý je zmluvnou stranou, pričom ide o rozhodnutie, ktorým je obvinený právoplatne oslobodený spod obžaloby pre nedostatok dôkazov. Z uvedeného môžeme vyvodiť, že *ak by bola osoba potrestaná za protiprávne konanie v jednom členskom štáte nie je prípustné, aby táto osoba bola stíhaná za rovnaký skutok aj v inom členskom štáte*.

Rozhodovacia činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a princíp „ne bis in idem"

Aplikáciou princípu „ne bis in idem" sa zaoberal aj *Najvyšší súd Slovenskej republiky* (ďalej len „Najvyšší súd SR"), ktorý deklaroval, že tento princíp je možné aplikovať len na skutky, ktoré majú trestnoprávnu povahu. Najvyšší súd SR súčasne vyslovil, že *aplikácia tohto princípu nie je prípustná na každé rozhodnutie správneho orgánu*.

Najvyšší súd SR v uznesení z 10. mája 2011 *sp. zn. 4 Tdo 3/2011* uviedol, že osobu, proti ktorej sa priestupkové konanie skončilo meritórnym rozhodnutím správneho orgánu nie je možné trestne stíhať a odsúdiť pre ten istý čin, hoci by bol správne kvalifikovaný ako trestný čin. V tejto veci Najvyšší súd SR zdôraznil, že *právo nebyť súdený alebo potrestaný dvakrát je prípustné vzťahovať tak na činy patriace podľa slovenského právneho poriadku medzi trestné činy ako aj na činy patriace medzi priestupky*. Uvedené platí vo všetkých kombináciách, a to trestný čin – trestný čin, trestný čin – priestupok, priestupok – priestupok, priestupok – trestný čin.[71]

Aplikácia tohto rozhodnutia na konkrétny prípad a možnosť postupovať podľa rozhodnutí vnútroštátnych súdov, ako aj rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva je prípustná iba na základe splnenia Engelovských kritérií, ktoré sa týkajú totožnosti skutku, subjektu, charakteru sankcie a povahy právnej normy.

[71] Bližšie pozri uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 10. mája 2011, sp. zn. 4 Tdo 3/2011.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Analyzovaný princíp „ne bis in idem" je jedným z princípov, ktoré sú povinné aplikovať nielen správne orgány pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti, ale aj súdy pri vyvodzovaní trestnoprávnej zodpovednosti. Uvedené platí tak na území Slovenskej republiky, ako aj pri uplatnení zodpovednosti za správny delikt alebo trestný čin v prípadoch, keď o nich rozhodovali už príslušné orgány v niektorom z členských štátoch Európskej únie. Princíp „ne bis in idem" má totiž *medzinárodný rozmer*. Aplikácia tohto princípu je *rozsiahle prejudikovaná* vnútroštátnymi súdmi a taktiež Súdnym dvorom Európskej únie a Európskym súdom pre ľudské práva. Rozhodovacia činnosť súdov pritom významne prispieva k jednoznačnejšiemu výkladu tohto princípu, eliminuje prípady porušovania práv subjektov pri rozhodovaní o treste za ich protiprávne konanie a poskytuje stanovisko na predmetnú problematiku v širších súvislostiach.

Dodržiavanie princípov správneho a súdneho trestania je základným predpokladom pre vyvodenie adekvátnej zodpovednosti za protiprávne konanie páchateľa. Vzhľadom na to, že *princíp „ne bis in idem"* je aj súčasťou princípov, ktoré je potrebné dodržiavať pri vyvodení administratívno-právnej zodpovednosti, považujeme za nevyhnutné zakotviť tento princíp aj do navrhovaného zákona o správnom trestaní. Pri jeho formulácii je podľa nášho názoru dôležité analogicky vychádzať z vyššie uvedených prameňov a súdnych rozhodnutí. Na základe našej analýzy preto *navrhujeme zapracovanie princípu „ne bis in idem" do pripravovaného návrhu zákona o správnom trestaní* v nasledovnom znení.

1) Ak bola páchateľovi za protiprávne konanie právoplatne uložená sankcia alebo ak bol páchateľ právoplatne zbavený obvinenia, nie je prípustné za ten istý skutok opätovne viesť ďalšie trestné konanie a uložiť sankciu.
2) Ustanovenie odseku 1 nevylučuje uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov, ak vyšli najavo nové skutočnosti a dôkazy alebo podstatná chyba v predchádzajúcom konaní mohla ovplyvniť rozhodovanie vo veci.

K vyššie uvedenému návrhu nás viedla formulácia princípu „ne bis in idem" v jednotlivých analyzovaných prameňoch ako aj rozhodnutiach súdov, pričom *finálne znenie ustanovení zakotvujúcich princíp „ne bis in idem" ponechávame na ďalšiu odbornú diskusiu*, ktorej výsledkom by mala byť formulácia tohto princípu v zákone o správnom trestaní.

LITERATÚRA

FILO, M.: Administratívnoprávna zodpovednosť za porušenie noriem daňového práva. In: KOHAJDA, M. – PAPOUŠKOVÁ, Z. a kol.: *Aktuální otázky finančního práva ve středoe-*

vropském prostoru. Olomouc : Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2013, s. 222 – 241, 354 s., ISBN 978-80-87382-43-1

GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 3. vyd. Plzeň : Aleš Čeňek, 2004, 343 s., ISBN 80-86473-85-6

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

MACHAJOVÁ, J. a kol.: *Všeobecné správne právo*. 5. vyd. Bratislava : Eurokódex, 2010, 688 s., ISBN 978-80-89447-27-5

POTÁSCH, P.: *Komparatívne perspektívy verejnoprávnych deliktov*. Žilina : Eurokódex, 2011, 248 s., ISBN 978-80-89447-53-4

SZABOVÁ, E.: Princíp ne bis in idem v rozhodovacej činnosti európskych súdov. In: *Rozhodnutia súdov v trestnom konaní.* Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzsystwo Slowaków w Polsce, 2014, s. 121 – 128, 147 s., ISBN 978-83-7490-787-3

ŠAMKO, P.: *Daňové podvodné konania a ich dokazovanie*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, 419 s., ISBN 978-80-8168-262-9

ŠTRKOLEC, M. a kol.: *Interpretácia noriem daňového práva orgánmi verejnej správy a súdnej moci*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, 204 s., ISBN 978-80-7097-897-9

Kontaktné údaje autora:
JUDr. Matúš Filo, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava

ZAVÁDĚNÍ TZV. ODKLONŮ DO ŘÍZENÍ O PŘESTUPKU

doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

Klíčová slova: přestupek – řízení o přestupku – odklon – narovnání

Keywords: administrative offense – proceedings on administrative offenses – diversion – settlement

Anotace: Nová česká právní úprava přestupků zavádí do řízení o přestupku institut narovnání, který představuje jeden z tzv. odklonů, doposud typických pouze pro trestní řízení. Příspěvek analyzuje institut odklonů, podává jejich charakteristiku a typologii. Současně rozebírá podmínky pro jejich uplatnění a odůvodněnost jejich aplikace, kdy závěrem hodnotí, zda a popř. jaké odklony je vhodné zavádět do řízení o správních deliktech, a dává v tomto směru doporučení i slovenskému zákonodárci ve vztahu k nově připravované úpravě správního trestání.

Summary: The new Czech legislation of administrative offenses establishes a new institute of a settlement. The settlement belongs among the so-called diversions that were previously typical only for criminal law. The paper analyzes the institute of diversions and brings their characteristics and typology. At the same time it deals with the conditions for their use and the appropriateness of their application. Finally, it evaluates whether and what diversions should be introduced in to the proceedings on administrative offenses. In this regard it also gives recommendations for Slovak legislators in relation to the newly prepared legislation of administrative punishment.

Podstata a charakteristické znaky odklonů

V České republice nabude účinnosti dnem 1. července 2017 zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon“). Předmětný zákon by měl představovat moderní, jednotnou a komplexní právní úpravu základů správně právní odpovědnosti fyzických osob, jakož i právnických osob a podnikajících fyzických osob spolu s právní úpravou specifického řízení k uplatnění a procesní realizaci správně právní odpovědnosti. Zákon odstraňuje dlouhodobě vytýkané nedostatky jak v hmotně právní, tak i procesně právní úpravě správního trestání. Samozřejmě plně reflektuje i mezinárodně právní požadavky plynoucí především z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod[72]

[72] 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") upravujícího atributy práva na tzv. spravedlivý proces, mj. i ve vztahu k tzv. trestnímu obvinění („criminalcharge"). Jak uvedl český Nejvyšší správní soud[73] *„také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Z těchto důvodů – a přinejmenším od okamžiku, kdy byla ratifikována Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod – není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt"*. Ve stejném duchu se nesou i rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, který soustavně vykládá ustanovení čl. 6 Úmluvy jako dopadající i na správní právo trestní.[74]

Nejen z výše uvedeného, ale vůbec z podstaty institutu právní odpovědnosti za deliktní jednání, plyne bezesporu velmi úzký vztah a provázanost mezi právem trestním a správním právem trestním. I sama důvodová zpráva k zákonu uvádí, že nová úprava přestupků má *„doplnit odpovědnost osob za trestné činy"*.[75] Zřetelná vazba a zejména i inspirace pro zákonodárce při tvorbě nové právní úpravy přestupků právě v české trestně právní úpravě je bezesporu zřetelná na prvý pohled. Jak v oblasti hmotně právní, tak i procesně právní přináší zákon nové, doposud ve správním právu neupravené instituty, jiné z nich upřesňuje či podrobněji upravuje, přičemž v řadě případů vychází či přiměřeně a vhodně přejímá právě úpravu trestně právní. V této souvislosti tak lze pozorovat jisté sbližování obou úprav (trestně právní a správně trestně právní), což samozřejmě klade velké nároky na normotvůrce, který musí stále respektovat odlišnosti smyslu a podstaty obou oblastí a toto pak reflektovat i v právní úpravě.

Jednou z významných „novinek" zákona je i zavedení tzv. odklonu do řízení o přestupku, kdy v § 87 zákon upravuje institut tzv. narovnání. Právě odklony představují tradiční trestně právní procesní institut, jež se nyní nově bude aplikovat i v řízení správně trestním.

Vymezení pojmu odklon a definování jeho charakteristických znaků není vůbec jednoduché a jednoznačné. Jak podotýká F. Ščerba,[76] pojem odklon se používá někdy v obecném smyslu jako „odklon od uvěznění", jindy pak pouze ve

---

[73] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002. Shodně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. června 2008, čj. 2 As 9/2008 – 77.

[74] Srov. např. rozsudek ve věci Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984, kde Evropský soud pro lidská práva uvedl, že *„bylo by proti smyslu a účelu uvedeného čl. 6, který zaručuje ‚každému, kdo je obviněný z trestného činu,' určitá základní práva související s právem na spravedlivý proces, kdyby stát mohl z jeho působnosti vyjmout přestupky"*.

[75] Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dostupná na http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0 .

[76] ŠČERBA, F.: *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě.* 2. vydání. Praha : Leges, 2014, s. 43.

smyslu užším jako odklon od trestního řízení, a to buď ve formě úplného odchýlení mimo rámec trestního řízení, anebo odchylky od standardní formy trestního řízení. V české odborné literatuře jsou pak odklony nejobecněji chápány jako odchylka, resp. alternativa ke standardnímu, typickému průběhu trestního řízení.[77] Obdobně lze pak pojímat i odklon v přestupkovém řízení, a to jako alternativní způsob vyřešení projednávaného přestupku za podmínek a předpokladů stanovených zákonem.

Odklony by měly vyjadřovat princip diferenciace a racionalizace postihování pachatelů protiprávních činů (ať už trestních, či správně trestních).[78] Vychází se z poznání, že trest není a nemusí být vždy tou nejvhodnější a nejúčinnější formou reakce státu na porušení práva. Důraz je třeba vždy klást na individuální přístup ke každému pachateli protiprávního jednání a vedle složky represivní stejným způsobem zohlednit i složku preventivní a výchovnou, popř. i další složku – reparační. Odklony by tak měly sloužit stále k naplnění všech těchto aspektů, nicméně za použití jiných prostředků než je vyslovení viny a uložení trestu, což je bezesporu plně využitelný postup a způsob řešení nejen pro potřeby trestního řízení, ale i toho přestupkového.

Odklony jsou chápány tradičně jako projev principu oportunity,[79] tedy jakási výjimka z principu legality, tj. výjimka z povinnosti stíhat všechny trestné činy, resp. z povinnosti správních orgánů zjišťovat a projednávat všechny přestupky, o nichž se dozví, samozřejmě v mezích své pravomoci a působnosti, resp. příslušnosti. Proto je třeba vždy pečlivě a jednoznačně nastavit podmínky a předpoklady, za kterých lze odklony aplikovat. Je třeba též doplnit, že aplikací odklonu nedochází k dekriminalizaci – čin zůstává stále trestným činem a přestupek stále přestupkem.

Jaké argumenty jsou nejčastěji v doktríně uváděny na podporu zavádění těchto alternativních způsobů řízení o právním deliktu? Jsou to zejména tyto:

– racionalizace, zefektivnění a zrychlení řízení o deliktu a jisté „odbřemenění" rozhodujícího orgánu,[80]
– (vy)řešení konfliktu za participace všech zúčastněných stran – tj. státu, obviněného a poškozeného,
– dosažení cílů a funkcí trestně, resp. správně právní odpovědnosti za použití jiných, méně intenzivních, ale stále dostatečně efektivních forem státního donucení,

[77] Srov. např. JELÍNEK, J. a kol.: *Trestní právo procesní*. 3. vydání. Praha : Leges, 2013, s. 740 – 741.

[78] SUCHÝ, O.: Odklon v trestním řízení. *Právník*, č. 3, 1991, s. 248.

[79] NEZKUSIL, J.: Narovnání jako forma odklonu. *Právník*, č. 10, 2007, s. 95.

[80] CÍSAŘOVÁ, D. – ČÍŽKOVÁ, J.: Několik poznámek k otázce narovnání jako zvláštního způsobu řízení, ratio legis a vztah k předpisům práva občanského. *Trestní právo*, č. 6, 1998, s. 10.

– zamezení (nadměrné) stigmatizace obviněného,
– zajištění satisfakce ve vztahu k osobě poškozené protiprávním jednáním obviněného.[81]

Byť se dané závěry uvádí v odborné literatuře především ve vztahu k odklonům v trestním řízení, lze konstatovat, že obdobně jsou aplikovatelné i na správně trestní řízení, kdy bezesporu mohou odklony tyto funkce plnit i v přestupkovém řízení. Odklony dozajista mohou přispět k rychlejšímu a efektivnějšímu postihování pachatelů přestupků, a to dle důvodové zprávy k zákonu za současného naplnění preventivního, reparačního, jakož částečně i represivního účelu přestupkového řízení.[82]

Jak již bylo výše naznačeno, je však při zavádění odklonů nezbytné nastavit odpovídající a jednoznačné podmínky pro jejich uplatnění a aplikaci v praxi. Pokud lze opět zobecněně podmínky formulovat, mělo by se jednat zejména o tyto:
– menší závažnost projednávaného protiprávního činu a jistá právní „jednoduchost" věci – s ohledem na argument *a maiori ad minus* lze konstatovat, že je-li institut odklonů využitelný v řízení o trestných činech, lze jej bezpochyby využít i pro účely řízení o přestupcích,
– přísnost očekávané sankce – opět lze konstatovat, že s ohledem na skutečnost, že správně trestní řízení nepočítá s tresty zasahujícími do osobní svobody či například spočívajícími ve zrušení právnické osoby (neboli jinými slovy v přestupkovém řízení by tresty neměly představovat přísnější opatření než v řízení trestním), je institut odklonů použitelný bezesporu i pro přestupkové řízení,
– prokázání spáchání protiprávního činu obviněným dosud opatřenými důkazy – podmínkou by nemělo být jen pouhé doznání, je třeba vyloučit různě účelově motivovaná jednání zúčastněných stran, která mohou nastat jak v trestním, tak i přestupkovém řízení,
– souhlas zainteresovaných stran s takovýmto postupem a vyřízením věci – tj. v rámci každého řízení je nezbytné, aby takovýto postup byl shledán jako odpovídající a dostatečně naplňující funkce trestně či správně právní odpovědnosti ze strany příslušného správního orgánu, reprezentujícího stát, jakož byl současně i výsledkem souhlasného projevu vůle zainteresovaných stran(zejm. obviněného a poškozeného), s čímž úzce souvisí další podmínka, a to
– zajištění práv obviněného a poškozeného v daném řízení, jež musí mít možnost uplatnit svá práva a vyjádřit se k dané věci, jakož i ke způsobu jejího vyřízení, a to ještě před tím, než je odklon uskutečněn, a v neposlední řadě pak

[81] RIZMAN, S. – ŠÁMAL, P. – SOTOLÁŘ, A.: K problematice zvláštních alternativních druhů trestního řízení. *Trestní právo*, 1996, č. 12, s. 4 a 5.

[82] Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, dostupná na http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0.

– náhrada škody způsobené protiprávním činem, příp. náprava následků, resp. účinků činu tam, kde je to možné – odklony by měly podporovat preventivně výchovné působení na pachatele, jakož i sloužit k naplnění funkce reparační, tj. zajistit „odškodnění" osoby postižené spáchaným trestným činem či přestupkem.[83]

Typologie odklonů

Nauka trestního práva rozeznává několik typů odklonů. Prvým z nich je tzv. prostý odklon, jehož charakteristickým znakem je to, že dochází k upuštění od trestního stíhání bez veškerých dalších podmínek a věc je tímto způsobem vyřízena bez dalších následků pro pachatele.[84] V českém právním řádu odpovídá tomuto druhu odklonu především institut fakultativního zastavení trestního stíhání upravený v § 172 odst. 2 trestního řádu (dále jen „tr. řád"),[85] zejm. pak písm. c), kde se stanoví, že státní zástupce může usnesením zastavit trestní stíhání, jestliže vzhledem k významu a míře porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, který byl dotčen, způsobu provedení činu a jeho následku, nebo okolnostem, za nichž byl čin spáchán, a vzhledem k chování obviněného po spáchání činu, zejména k jeho snaze nahradit škodu nebo odstranit jiné škodlivé následky činu, je zřejmé, že účelu trestního řízení bylo dosaženo. Na toto ustanovení navazuje a úzce s ním souvisí § 159a odst. 3 a 4, § 188 odst. 2 a § 223 odst. 2 tr.řádu.[86]

Moderní forma odklonu je však charakteristická i dalším rysem, a tím je určité výchovné působení na osobu, vůči níž je odklon uplatňován. Hovoříme pak o odklonu s výchovným působením, jenž úzce souvisí s prosazováním restorativní justice. Od prostého odklonu se pak liší i tím, že nejde o definitivní vyřízení věci, nýbrž o rozhodnutí podmíněné a spojené se stanovením zkušební doby.[87] V českém trestním právu odpovídá tomuto typu odklonu institut podmíněného zastavení trestního stíhání a jeho varianta pro zkrácené přípravné řízení, tedy podmíněné odložení podání návrhu na potrestání[88]a taktéž pak institut narovnání. Konečně pak namísto výchovného působení může být odklon charakterizován také jiným

[83] RIZMAN, S. – ŠÁMAL, P. – SOTOLÁŘ, A.: cit. dílo, s. 5.
[84] SUCHÝ, O.: Odklon v trestním řízení. *Právník*, 1991, č. 3, s. 251.
[85] Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).
[86] ŠČERBA, F.: cit. dílo, s. 46. Autor zde dále podotýká, že v určité míře má rysy prostého odklonu rovněž odstoupení od trestního stíhání upravené § 70 zákona č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, u něhož zastavení trestního stíhání může, avšak nemusí být spojeno s určitými sankčními prvky.
[87] SUCHÝ, O.: cit. dílo, s. 252.
[88] ŠČERBA, F.: cit. dílo, s. 47.

druhem intervence, která navazuje na rozhodnutí o upuštění od potrestání (např. léčení). Jde o tzv. odklon se společenskou intervencí a tomuto typu odklonu se blíží v českém trestním právu jednak institut fakultativního zastavení trestního stíhání upravený § 172 odst. 2 písm. b) tr. řádu, nejvíce pak institut odstoupení od trestního stíhání mladistvých, jež může být spojen s opatřením v podobě napomenutí s výstrahou (§ 70 odst. 3 zákona o soudnictví ve věcech mládeže).[89]

Na základě uvedených skutečností lze na odklon nahlížet buď v širším slova smyslu jako na odchylku od standardního průběhu řízení, která je spojena s rozhodnutím o upuštění od trestního stíhání, pokud upuštění není samozřejmě obligatorní z důvodů předvídaných zákonem.[90]Po rozhodnutí o odklonu v širším slova smyslu pak může následovat určitá forma společenské intervence. Za tento odklon je v českém trestním právu považováno především fakultativní zastavení trestního stíhání dle § 172 odst. 2, zejm. pak c) tr.řádu. Odklon v užším slova smyslu je nezbytně spojen s principy restorativní justice, a tedy i s určitou formou výchovného působení na osobu, vůči níž je uplatňován. Toto opatření může jak předcházet, tak i následovat uplatněný odklon. Tento typ odklonu má pak bezpochyby některými svými důsledky podobnost s trestem (např. podobnost institutu narovnání, resp. jeho podmínek s peněžitým trestem) a tudíž je lze považovat i za opatření sankční povahy.[91] Těmito odklony jsou především institut podmíněného zastavení trestního stíhání (§ 307 a 308 tr. řádu), podmíněného odložení podání návrhu na potrestání (§179g a § 179h tr. řádu), narovnání (§ 309 a násl. tr. řádu) a odstoupení od trestního stíhání (§ 70 zákona o soudnictví ve věcech mládeže).

Odklony v řízení správně trestním

S ohledem na vše výše řečené je zřejmé, že institut odklonů může být bezpochyby zaveden a aplikován i v rámci správně trestního řízení, tj. v řízení přestupkovém. Výše uvedené důvody vhodnosti odklonů, byť primárně týkající se stíhání trestných činů, lze v převážné většině spatřovat i pro oblast postihu přestupků, byť ne všechny, resp. ne vždy ve stejné intenzitě jako u trestního řízení (např. stigmatizace pachatele). S ohledem na odlišnosti významu a účelu trestní a správně právní odpovědnosti, povahu možných trestů, resp. negativních dopadů „klasického“ průběhu a ukončení přestupkového řízení do právní sféry obviněného je též zřejmé, že není vhodné ani účelné zavádět všechny typy odklonů, které zná

[89] Tamtéž, s. 49.
[90] Např. skutek není trestným činem atd.
[91] ŠČERBA, F.: cit. dílo,s. 54.

právo trestní. Toto reflektuje i nová česká právní úprava, která zavádí a upravuje pro potřeby řízení o přestupku pouze institut narovnání jako jeden z typických odklonů v užším slova smyslu.

Narovnání představuje vyřešení projednávaného přestupku bez vyslovení viny a k tomu se vážících negativních následků (např. zápis do evidence přestupků), avšak je spojené s určitými povinnostmi obviněného, aby byl zachován preventivní, reparační a částečně i represivní účel přestupkového řízení. Tento odklon je využitelný pouze za kumulativního naplnění několika zákonných podmínek a jeho podstata spočívá v tom, že dojde k uzavření dohody mezi obviněným a poškozeným, kterou správní orgán svým rozhodnutím schválí. Prvou z podmínek tedy již je, že v řízení vystupuje osoba poškozeného.

Dohodu o narovnání schválí správní orgán jen za naplnění i dalších podmínek, a to:

- takový způsob vyřízení věci není v rozporu s veřejným zájmem a je dostačující vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, k míře, jakou byl přestupkem dotčen veřejný zájem a k osobě obviněného a jeho osobním poměrům,
- obviněný prohlásí, že spáchal skutek, pro který je stíhán, nejsou-li důvodné pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě (projev preventivní funkce narovnání),
- obviněný uhradil poškozenému škodu nebo mu vydal bezdůvodné obohacení (projev reparační funkce) a
- obviněný složil na účet správního orgánu peněžní částku určenou k veřejně prospěšným účelům (projev represivní funkce).[92]

Vedle nově zaváděného institutu narovnání lze v právní úpravě přestupků nalézt i jistou obdobu výše zmíněného fakultativního zastavení trestního stíhání z důvodu dle § 172 odst. 2 písm. b) tr. řádu,[93] a to v § 86 odst. 1 písm. l zákona (o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující), nicméně jde o důvod pro obligatorní (nikoli fakultativní) zastavení řízení o přestupku a tudíž jej mezi odklony řadit nemůžeme. Obdobu možnosti fakultativně zastavit trestní stíhání z důvodů dle § 172 odst. 2 písm. c) tr. řádu v právní úpravě přestupků nenalezneme. Konečně, pokud pak jde asi o nejčastěji využívaný typ odklonu, a to podmíněné zastavení trestního stíhání, tento nová právní úprava nezavádí, kdy však mám za to, že jde o správnou

[92] Ust. § 87 zákona.

[93] O skutku obviněného již rozhodnuto jiným orgánem, kázeňsky, kárně anebo cizozemským soudem nebo úřadem anebo mezinárodním trestním soudem, mezinárodním trestním tribunálem, popřípadě obdobným mezinárodním soudním orgánem s působností v trestních věcech, i když nesplňují některou z podmínek uvedených v § 145 odst. 1 písm. a) zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, a toto rozhodnutí lze považovat za postačující.

úvahu zákonodárce, neboť zejména kontrola plnění podmínek tohoto institutu by byla v praxi dosti náročná, resp. náročnost realizace již dle mého názoru neodpovídá potřebám správně trestního postihu protiprávních činů.

Legislativní záměr zákona o správnom trestaní – závěry a doporučení

Pokud jde o závěry a doporučení pro připravovanou slovenskou právní úpravu správního trestání, lze spíše doporučit, aby i v rámci ní byl nově zaveden institut odklonu do řízení o správním deliktu. Odklon jako procesní institut respektuje individuální přístup ke každému pachateli protiprávního jednání a vedle složky represivní stejným způsobem umožňuje zohlednit i složku preventivní a výchovnou, jakož i složku reparační. Odklony mohou přispět k racionalizaci a zefektivnění řízení o správním deliktu, současně pozitivem je i participace všech zúčastněných stran na řešení případu (tj. státu, obviněného a poškozeného), s důrazem na to, že jde o participaci dobrovolnou a chtěnou.

Při zavádění odklonů do slovenské právní úpravy se doporučuje respektovat při výběru a koncipování právní úpravy odklonu výše uvedené zobecněné podmínky a předpoklady pro efektivní a odpovědné uplatňování odklonů v praxi, kdy s ohledem na jistou rozdílnost v systému uplatňování trestní a správně právní odpovědnosti není třeba zavádět odklony do úpravy správního trestání v takové šíři, jako je zná a upravuje právo trestní.

S ohledem na výše provedenou analýzu se jeví jako nejvhodnější forma odklonu pro potřeby řízení o správním deliktu institut narovnání, který nově zavádí i česká právní úprava a jenž představuje efektivní vyřešení projednávaného přestupku bez vyslovení viny a z toho plynoucích negativních následků, avšak zachovávající preventivní, reparační a částečně i represivní účel správně trestního řízení. Proto lze doporučit slovenskému zákonodárci inspirovat se při úpravě tohoto odklonu v nové české právní úpravě správního trestání, byť samozřejmě při zohlednění toho, že prozatím nebyl tento institut aplikován v praxi a nelze tedy úplně jednoznačně vyloučit dílčí aplikační problémy či nejasnosti při jeho realizaci. Jejich odstranění však bezesporu napomůže případná nová judikatura správních soudů, popř. za využití již stávající judikatury soudů v trestních věcech, stejně jako se bude postupně vytvářet ustálená rozhodovací praxe správních orgánů ve vztahu k odklonům.

LITERATURA

CÍSAŘOVÁ, D. – ČÍŽKOVÁ, J.: Několik poznámek k otázce narovnání jako zvláštního způsobu řízení, ratio legis a vztah k předpisům práva občanského. *Trestní právo*, č. 6, 1998, s. 9 – 13, ISSN 1211-2860

JELÍNEK, J. a kol.: *Trestní právo procesní.* 3. vydání. Praha : Leges, 2013, 864 s., ISBN 978-80-87576-44-1

NEZKUSIL, J.: Narovnání jako forma odklonu. *Právník*, č. 10, 2007, s. 1095 až 1109, ISSN 0231-6625

RIZMAN, S. – ŠÁMAL, P. – SOTOLÁŘ, A.: K problematice zvláštních alternativních druhů trestního řízení. *Trestní právo*, 1996, č. 12, s. 2 až 6, ISSN 1211-2860

SUCHÝ, O.: Odklon v trestním řízení. *Právník*, č. 3, 1991, s. 248 až 255, ISSN 0231-6625

ŠČERBA, F. *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. 2. vydání. Praha : Leges, 2014, 464 s., ISBN 978-80-87576-93-9

Kontaktní údaje autorky:
doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.
Právnická fakulta UP
Třída 17. listopadu 8
771 11 Olomouc

VZŤAH KONANIA O TRESTNOM ČINE PRÁVNICKEJ OSOBY A SPRÁVNOM DELIKTE PRÁVNICKEJ OSOBY Z HĽADISKA PRÁVNEJ ÚPRAVY ZÁKONA O TRESTNEJ ZODPOVEDNOSTI PRÁVNICKÝCH OSÔB[94]

JUDr. Zuzana Hamuľáková, PhD.

Kľúčové slová: vzťah trestných činov a správnych deliktov právnických osôb – skutkové podstaty – ne bis in idem – prekážka litispendencie – res iudicata

Key words: relationship of criminal offenses and administrative offenses of legal persons – constitutive elements of offences – ne bis in idem – lis pendens – res iudicata

Anotácia: Referát analyzuje vzťah trestného konania proti právnickej osobe a konania o správnom delikte právnickej osoby z hľadiska právnej úpravy § 21 zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Autorka analyzuje princíp ne bis in idem, prekážku litispendencie a súvisiaci postup orgánov príslušných na trestné konanie a správne konanie. V závere predkladá autorka úvahy vo vzťahu k právnej úprave analyzovaného vzťahu v správnom práve.

Summary: The paper analyzes the relationship of criminal proceedings against legal persons and proceedings on administrative offenses of legal persons in the context of section 21 of the law on criminal liability of legal persons. The author analyzes the principle of ne bis in idem, the principle of lis pendens and the relevant procedure of the authorities competent for the criminal proceedings and administrative proceedings. In the conclusion the author presents considerations in relation to the regulation of the analysed relationship in the sphere of administrative law.

Úvod

S nadobudnutím účinnosti zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o TZPO“) bol do slovenského právneho poriadku zavedený inštitút trestnej zodpovednosti právnických osôb, ktorý prelomil dovtedy platnú zásadu individuálnej trestnej zodpovednosti. Pred zavedením trestnej zodpovednosti právnických osôb nevznikala potreba riešiť vzťah správneho deliktu právnickej osoby a trest-

[94] 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.

ného činu právnickej osoby, nakoľko určité vzťahy a súvislosti sa dovtedy prejavovali pri postihu protiprávneho konania fyzických osôb. So zavedením trestnej zodpovednosti právnických osôb je v súčasnosti potrebné riešiť aj vzťah stíhania protiprávneho konania právnických osôb.

Nasledujúci príspevok sa zameriava predovšetkým na úpravu podľa § 21 zákona o TZPO, ktorý upravuje vzťah konania o trestnom čine právnickej osoby a správnom delikte právnickej osoby.

Zásada ne bis in idem

Účelom § 21 zákona o TZPO je úprava procesných dôsledkov realizácie zásady ne bis in idem. Táto zásada zaisťuje v právnom štáte právnu istotu, je zárukou toho, že o tej istej veci sa bude konať a rozhodovať len raz, jediným spôsobom, a zároveň predstavuje prekážku, aby sa tá istá vec stala predmetom konania v inom procese. Súvisí s právoplatnosťou rozhodnutia, so vznikom prekážky veci právoplatne rozhodnutej (prekážka res iudicata). V konaní o deliktoch (súdnych aj správnych) vyjadruje zásada ne bis in idem pravidlo, že nikto nesmie byť znova stíhaný a potrestaný pre ten istý skutok. Zásada ne bis in idem je chápaná ako jedna z požiadaviek, ktorá svojou povahou patrí do oblasti základných práv a slobôd.[95] Predmetná zásada je pre orgány verejnej moci záväzná na základe čl. 7 ods. 5 Ústavy SR,[96] lebo jej úpravu nachádzame v čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 k Dohovoru:[97] *„Nikoho nemožno stíhať alebo potrestať v trestnom konaní podliehajúcom právomoci toho istého štátu za trestný čin, za ktorý už bol oslobodený alebo odsúdený právoplatným rozsudkom v súlade so zákonom a trestným poriadkom štátu.“* Ustanovenie sa neobmedzuje len na zákaz viacnásobného potrestania, ale zaručuje i právo osobe, aby nebola vystavená viacnásobnému stíhaniu, ktoré by mohlo vyústiť do potrestania. Preto je právne irelevantné, či osoba bola potrestaná alebo či bola oslobodená spod obžaloby. Uvedenú zásadu upravuje aj Odporúčanie R (91) 1 Výboru ministrov Rady Európy o správnych sankciách, ktoré zakazuje, aby osoba bola administratívne potrestaná dvakrát za to isté správanie na základe toho istého zákonného pravidla alebo pravidiel ochraňujúcich ten istý spoločenský záujem. Vzhľadom na predmet a účel tohto odporúčania týkajúceho sa správnych sankcií ide o konkrétnejšie vyjadrenie zásady ne bis in idem vo vzťahu k správnym, nie súdnym deliktom. Vzhľadom na výklad pojmu podľa Európskeho súdu

[95] PRÁŠKOVÁ, H.: Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby. In: *Trestněprávní revue*, roč. 11, 6, 2012, s. 132.

[96] Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

[97] Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP") je zrejmé, že sa táto zásada bude uplatňovať bez ohľadu na príslušnú kategóriu správneho deliktu podľa vnútroštátneho právneho poriadku členského štátu Rady Európy, resp. aj vo vzťahu k súdnemu deliktu.[98] Zásada ne bis idem je napokon vyjadrená aj Ústave SR v čl. 50 ods. 5: *„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."*

Zo znenia § 21 zákona o TZPO vyplýva, že zákonodarca pri jeho formulovaní vychádzal z predpokladu, že správny delikt právnickej osoby je „trestným obvinením", resp. „trestným činom" v zmysle interpretácie Engel kritérií ESĽP a nevyžaduje ani od správneho orgánu, ani od trestného súdu, aby túto otázku ďalej riešil a analyzoval. Pojem „trestný čin" je podľa Dohovoru (vrátane Protokolu č. 7 k Dohovoru) chápaný autonómne a má rozširujúci výklad, a teda pod tento pojem sa zahŕňajú aj správne delikty právnických osôb. Preto pri interpretácii aplikácie zásady ne bis in idem v zmysle čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 k Dohovoru nie je rozhodujúce, či ide o správny delikt alebo trestný čin. Tento prístup však podľa autorkinho názoru nie je úplne vyhovujúci. V § 71 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok je prvýkrát v slovenskom právnom poriadku legislatívne vymedzený pojem správny delikt, pod ktorým sa rozumie kárny, disciplinárny alebo iný správny delikt. Podľa dôvodovej správy zákona sa pod pojmom iný správny delikt, resp. iným protiprávnym konaním myslí priestupok a správnemu deliktu podobné iné nedovolené konanie, za ktoré sa podľa zákona ukladá sankcia, čo sú najmä rôzne poriadkové alebo iné pokuty ukladané orgánmi verejnej správy. Podľa autorkinho názoru nepodliehajú automaticky všetky správne delikty v slovenskom právnom poriadku[99] pod pojem „trestný čin" v zmysle judikatúry ESĽP, a v určitých prípadoch by potom mala byť aplikácia § 21 zákona o TZPO na zvážení konajúceho správneho orgánu.

Aby mohol byť čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 k Dohovoru aplikovaný, je potrebné vyriešiť otázku, či už bolo právoplatne rozhodnuté o tom istom skutku („idem"). Podľa rozhodnutia ESĽP vo veci Zolotukhin v. Rusko (10.2.2009, č. 14939/03), za jeden skutok sú označené prípady, *keď sa konkrétne skutkové okolnosti týkajú toho istého obžalovaného a sú neoddeliteľne spojené v čase a priestore.*

Vzťah trestného konania a správneho konania o delikte právnickej osoby rieši zákonodarca v § 21 zákona o TZPO tak, že každé právoplatné rozhodnutie

---

98 KOŠIČIAROVÁ, S.: *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 337, 339.

99 Uvedené je otázne aj pri správnych deliktoch právnických osôb, aj keď väčšina týchto správnych deliktov najmä vzhľadom na výšku sankcií patrí pod Engelove kritériá, nemožno ich automaticky bez podrobnej revízie všetky podradiť pod pojem trestné obvinenie podľa Dohovoru.

o správnom delikte právnickej osoby o tom istom skutku právnickej osoby tvorí prekážku veci rozhodnutej. Zároveň sa pokúsil zabrániť súbežnému trestnému a správnemu konaniu. Ustanovenie § 21 zákona o TZPO rieši konkurenciu trestného a správneho konania, ktorá vznikla skutočnou či domnelou súbežnou správnou a trestnou zodpovednosťou za ten istý skutok právnickej osoby. Nerieši sa tu konkurencia správnych konaní navzájom ani konkurencia trestných konaní navzájom. V odseku 1 § 21 zákona o TZPO je upravená prekážka veci rozhodovanej *(lis pendens)*, v odseku 2 tohto ustanovenia je zakotvená prekážka veci rozhodnutej *(res iudicata)*. V oboch prípadoch musí byť kumulatívne splnený predpoklad totožnosti subjektu (právnickej osoby) a totožnosti skutku.[100]

Ustanovenie § 21 ods. 1 zákona o TZPO teda upravuje tzv. prekážku litispendencie, t. j. v prípade, ak už bolo proti právnickej osobe zahájené trestné stíhanie, bráni táto skutočnosť tomu, aby bolo vedené správne konanie voči tej istej právnickej osobe za ten istý skutok (spomínaná totožnosť osoby a skutku). Zároveň však prebiehajúce trestné stíhanie nebráni tomu, aby správny orgán prijal niektoré z opatrení, ktoré nemajú primárne sankčný, ale nápravný charakter a ich ukladanie mu umožňujú iné právne predpisy (napr. vyhlásene nútenej správy banky).[101] Vo vzťahu k súbežnému konaniu o správnom delikte upravuje zákon o TZPO prekážku litispendencie (prekážku veci rozhodovanej) v prospech trestného konania. Prekážka litispendencie vzniká okamihom začatia trestného stíhania, pričom zároveň musí byť splnená totožnosť skutku (predmetu trestného a správneho konania) a totožnosť právnickej osoby. Totožnosť právnickej osoby treba vnímať v súvislosti s § 7 zákona o TZPO, a teda za totožnú právnickú osobu sa za podmienok stanovených zákonom bude považovať aj právnická osoba (právny nástupca), na ktorú prešla trestná zodpovednosť. V oblasti správneho práva sa otázka prechodu právnej zodpovednosti právnickej osoby nerieši na legislatívnej úrovni, odpovede je v súčasnosti potrebné hľadať v judikatúre (vnútroštátnej aj európskej). Vo všeobecnosti platí, že prechod zodpovednosti právnickej osoby na nástupcu nastáva, ak sú splnené dve podmienky: prvá, že nová právnická osoba pokračuje v ekonomických aktivitách predchodcu (subjektu, ktorý sa dopustil porušenia), t. j. existuje kontinuita ekonomických činností týchto dvoch právnických osôb a druhá, že pôvodný subjekt (právnická osoba) zanikol, t. j. prestal v právnom slova zmysle existovať.[102] Ako už bolo uvedené, prekážka

[100] ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 479.

[101] JELÍNEK, J. – HERCZEG, J.: *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář s judikaturou*. Praha : Leges, 2012, s. 144.

[102] Bližšie pozri KISELYOVÁ, Z.: Zánik zodpovednosti právnickej osoby a prechod deliktuálnej zodpovednosti právnickej osoby. In: *Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť*. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2014, s. 101 – 120.

litispendencie vzniká okamihom začatia trestného stíhania. Trestné stíhanie sa začne vydaním uznesenia o začatí trestného stíhania, ktoré musí obsahovať opis skutku s uvedením miesta, času, prípadne iných okolností, za akých k nemu došlo, o aký trestný čin v tomto skutku ide, a to jeho zákonným pomenovaním a uvedením príslušného ustanovenia Trestného zákona.[103] Uznesenie má účinky od okamihu vydania a následného rozoslania oprávneným osobám. Na správne konanie o správnych deliktoch právnických osôb sa subsidiárne vzťahuje Správny poriadok.[104] Vzhľadom na to, že konanie o správnych deliktoch začína z podnetu správneho orgánu (zásada oficiality), konanie sa začne dňom, keď tento orgán urobil voči účastníkovi konania prvý úkon. Okamihom začatia správneho konania o správnom delikte právnickej osoby bude teda deň, keď príslušný správny orgán urobí voči účastníkovi konania (právnickej osobe) prvý úkon, ktorým je väčšinou doručenie oznámenia o začatí správneho konania.

Keďže správny poriadok neupravuje, resp. neobsahuje ustanovenia regulujúce konanie o správnych deliktoch právnických osôb, súbeh správneho deliktu a trestného činu právnickej osoby bude potrebné riešiť analogickým použitím zákona o priestupkoch.[105] Správny orgán teda buď:

a) *vec* správneho deliktu právnickej osoby *odloží pred začatím správneho konania*, ak sa o skutku právnickej osoby vedie trestné stíhanie alebo o ňom bolo v trestnom konaní už právoplatne rozhodnuté (analogické použitie § 66 ods. 2 písm. b) zákona o priestupkoch[106]), alebo
b) *zastaví správne konanie* (analogické použitie § 76 ods. 1 zákona o priestupkoch[107]), ak vec správneho deliktu právnickej osoby podľa § 71 písm. a) zákona o priestupkoch po začatí správneho konania postúpil prokurátorovi alebo orgánu Zboru národnej bezpečnosti, ak skutočnosti nasvedčujú, že ide o trestný čin, alebo
c) *právoplatné rozhodnutie* o správnom delikte právnickej osoby zruší analogickým použitím § 94 zákona o priestupkoch, t. j. ak zistí, že právnická osoba, ktorá bola uznaná za vinnú zo správneho deliktu, bola za ten istý skutok súdom právoplatne odsúdená alebo bola obvinenia zbavená.[108]

---

[103] Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon.
[104] Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).
[105] Zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.
[106] § 66 ods. 2 písm. b) zákona o priestupkoch: *„Správny orgán vec ďalej odloží, keď o skutku sa vedie trestné stíhanie alebo konanie na inom príslušnom správnom orgáne."*
[107] § 76 ods. 1 zákona o priestupkoch: *„Správny orgán konanie o priestupku zastaví, ak sa v ňom zistí, že skutok, o ktorom sa koná, sa nestal alebo nie je priestupkom."*
[108] JELÍNEK, J. – HERCZEG, J.: *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář s judikatorou*. Praha : Leges, 2012, s. 146.

Ak by sa podozrenie zo spáchania trestného činu nepotvrdilo, je možné, aby bola vec vrátaná späť správnemu orgánu, pretože vydaním rozhodnutia o zastavení správneho konania nevzniká prekážka veci rozhodnutej. Náuka a judikatúra dospeli k záveru, že rozhodnutie o zastavení konania je vo väčšine prípadov čisto formálnym, procesným rozhodnutím a nie je prekážkou rei iudicatae. Výnimku tvoria napríklad prípady, keď správny orgán zistí, že skutok, o ktorom sa koná, sa nestal alebo nie je priestupkom, resp. správnym deliktom právnickej osoby, alebo skutok nespáchal obvinený, alebo spáchanie skutku, o ktorom sa koná, nebolo obvinenému preukázané. Rozhodnutie o zastavení konania v týchto prípadoch má povahu meritórneho rozhodnutia a predstavuje res iudicata.[109]

V odseku 2 ustanovenia § 21 zákona o TZPO je upravená už spomínaná prekážka veci rozhodnutej, t. j. prekážka res iudicata. Právoplatné rozhodnutie o správnom delikte právnickej osoby tvorí prekážku veci rozhodnutej pre trestné konanie o trestnom čine právnickej osoby. Prekážka veci rozhodnutej nastáva až po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia v správnom konaní. V správnom konaní nastáva právoplatnosť rozhodnutia vtedy, keď sa voči nemu nemožno odvolať (podať rozklad), teda keď voči nemu nemožno podať riadny opravný prostriedok. V nadväznosti s § 21 ods. 2 zákona o TZPO treba uviesť, že začať trestné stíhanie za trestný čin právnickej osoby možno ešte aj vtedy, keď správne konanie o správnom delikte právnickej osoby síce začalo, ale ešte nebolo právoplatne ukončené (to znamená, že aj v priebehu odvolacieho, resp. rozkladového konania). Po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia o správnom delikte právnickej osoby však tento postup už nie je možný, a to aj v prípade, ak by príčinou prvého prejednania skutku v správnom konaní bola jeho nesprávna kvalifikácia ako správneho deliktu, aj keď napĺňal znaky trestného činu (rozhodnutie Nejvyššího správního soudu R 13/2009-I). Avšak na druhej strane je v súlade s čl. 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru, ak sa nariadi obnova konania, ak nové, resp. novo zistené skutočnosti alebo podstatná vada v predchádzajúcom konaní mohli mať vplyv na rozhodnutie vo veci (*Stanca v. Rumunsko*, 2004, *Hakkar v. Francúzsko*, 2009). Obnovenie trestného konania na základe použitia mimoriadnych opravných prostriedkov preto nie je porušením zásady ne bis in idem.

Lehoty pre zánik zodpovednosti sú dôležitým aspektom riešenia vzťahu trestného konania a správneho konania o delikte právnickej osoby, keďže v prípade zastavenia trestného konania voči právnickej osobe preto, že ide o správny delikt právnickej osoby, by mohlo medzitým dôjsť k zániku zodpovednosti za správny delikt právnickej osoby, a to pre jeho premlčanie. Zákonodarca preto v odseku 3 § 21 zákona o TZPO explicitne stanovuje riešenie tejto situácie, a to tak, že

[109] PRÁŠKOVÁ, H.: Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby. In: *Trestněprávní revue*, roč. 11, 6, 2012, s. 134.

v prípade ak osobitné predpisy ustanovujú lehotu pre zánik zodpovednosti právnických osôb za správny delikt, nebude sa do jej plynutia započítavať čas, počas ktorého sa pre ten istý skutok viedlo trestné konanie podľa tohto zákona. V správnom práve sú lehoty pre zánik zodpovednosti upravené v zákone o priestupkoch (§ 20), pričom priestupok nemožno prejednať, ak od jeho spáchania uplynuli dva roky. Do plynutia tejto lehoty sa nezapočítava čas, počas ktorého sa pre ten istý skutok viedlo trestné stíhanie. Vzhľadom na to, že úprava správnych deliktov právnických osôb je roztrieštená a upravená v množstve osobitných právnych predpisov, je aj úprava inštitútu premlčania, resp. lehoty pre zánik zodpovednosti za správny delikt právnickej osoby nekoncepčná. Na zistenie tejto lehoty treba preto vždy zistiť, akým spôsobom ju upravuje osobitný zákon, v ktorom sa nachádza skutková podstata určitého správneho deliktu. Spôsob úpravy tejto lehoty je v jednotlivých zákonoch upravujúcich správne delikty právnických osôb rozdielny. Najčastejší spôsob úpravy je kombinácia subjektívnej lehoty (plynutie odkedy sa správny orgán dozvedel o spáchaní správneho deliktu právnických osôb) a objektívnej lehoty (plynutie od spáchania správneho deliktu). V niektorých zákonoch plynie táto lehota na začatie správneho konania o správnom delikte právnickej osobe, v častejších prípadoch plynie táto lehota do uloženia pokuty na základe právoplatného rozhodnutia.

Vzťahy medzi skutkovými podstatami trestných činov a správnych deliktov právnických osôb

Vzťahy medzi skutkovými podstatami trestných činov a správnych deliktov právnických osôb nie sú jednoduché a správna kvalifikácia protiprávneho konania právnickej osoby môže spôsobovať ťažkosti. Skutkové podstaty trestných činov a správnych deliktov nie sú často dostatočne previazané tak, aby tvorili logický hierarchický systém. Zákon o TZPO sa skutkových podstát správnych deliktov právnických osôb v osobitných zákonoch nedotkol. Je však potrebné poznamenať, že vzhľadom na to, že podľa § 3 zákona o TZPO sa trestná zodpovednosť právnických osôb vzťahuje len na v danom ustanovení taxatívne vymedzené trestné činy, vzťah ostatných trestných činov a správnych deliktov nie je nutné riešiť. V týchto prípadoch je možné, aby zodpovedala právnická osoba za správny delikt a súčasne fyzická osoba konajúca za právnickú osobu za trestný čin. Niektoré skutkové podstaty trestných činov právnických osôb a správnych deliktov právnických osôb sú formulované tak, že sa ich formálne znaky prekrývajú, a teda protiprávne konanie právnickej osoby môže naplniť skutkovú podstatu trestného činu aj správneho deliktu. Napríklad nakladanie s jadrovými materiálmi a vysoko rizikovými chemickými látkami môže naplniť skutkovú podstatu trestného činu

podľa § 298 Trestného zákona, ako aj správny delikt podľa § 34 ods. 2 zákona č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, spočívajúci vo využívaní jadrovej energie bez súhlasu alebo bez povolenia, a správneho deliktu podľa § 41 ods. 1 zákona č. 129/1998 Z. z. o zákaze chemických zbraní a o zmene a doplnení niektorých zákonov spočívajúci v používaní vysoko rizikovej chemickej látky bez udelenia povolenia, či v porušení povinností súvisiacich s dovozom, vývozom, obchod medzi členskými štátmi a obchodovaním na území Slovenskej republiky s vysoko rizikovými chemickými látkami, alebo s tranzitom vysoko rizikových chemických látok a podobne. Problém vzťahu správneho deliktu a trestného činu však vzniká nielen pri blízkosti znakov skutkových podstát trestných činov a správnych deliktov, ale napríklad aj príprava trestného činu môže byť sama osebe správnym deliktom a pritom tu nemusí ísť o blízkosť znakov skutkových podstát. Napríklad trestná je príprava trestného činu úverového, poisťovacieho, kapitálového a subvenčného podvodu (§ 222 – 225 Trestného zákona). Znakom týchto skutkových podstát je mimo iného uvedenie nepravdivých alebo hrubo skresľujúcich údajov. Vytváranie podmienok na použitie takýchto údajov môže spočívať napríklad v nevedení riadneho účtovníctva, nevypracovanie výročnej správy a podobne. Takého konanie pritom môže naplniť skutkovú podstatu správneho deliktu. Za prípravu k trestnému činu by však tieto konania mohli byť kvalifikované len vtedy, ak sa vykonávali už so zámerom využiť ich na podvodné konanie.[110]

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Zákon o TZPO v ustanovení § 21 rieši vzťah trestného konania a správneho konania proti právnickej osobe, to znamená prípady, keď právnická osoba svojím protiprávnym konaním naplní znaky skutkovej podstaty trestného činu aj správneho deliktu. Takýchto prípadov bude v porovnaní s trestnými činmi a správnymi deliktami fyzických osôb menej, pretože podľa § 3 zákona o TZPO sa právnická osoba môže dopustiť len niektorých trestných činov, pričom nie všetky tieto taxatívne vymenované trestné činy majú svoju podobu v skutkových podstatách správnych deliktov právnických osôb (napríklad terorizmus a niektoré formy účasti na terorizme, sexuálne zneužívanie a ďalšie).

Z hľadiska systematického zaradenia § 21 do zákona o TZPO vybočuje toto ustanovenie z predmetu úpravy zákona. Podľa § 1 ods. 1 zákona o TZPO upra-

[110] PRÁŠKOVÁ, H.: Vztah trestných činů právnické osoby a správních deliktů právnické osoby. In: JELÍNEK, J. a kol.: *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice – bilance a perspektivy*. Praha : Leges, 2013, s. 186, 189.

vuje tento zákon základy trestnej zodpovednosti právnických osôb, druhy trestov, ich ukladanie a trestné konanie proti právnickým osobám. Ustanovenie § 21 zákona o TZPO v odseku 1 rieši však už spomínanú prekážku veci rozhodovanej (prekážku litispendencie) v prospech trestného konania, na čo je potrebné procesne reagovať v správnom konaní o správnom delikte právnickej osoby. Rovnako odsek 3 § 21 zákona o TZPO je hmotnoprávnym ustanovením týkajúcim sa počítania lehoty pre zánik zodpovednosti právnických osôb za správny delikt. Tieto ustanovenia by teda mali byť súčasťou všeobecnej úpravy zodpovednosti právnických osôb za správne delikty. Vzhľadom na to, že predmetná úprava absentuje, zvolil zákonodarca riešenie vo forme zakomponovania týchto ustanovení do zákona o TZPO.[111] Nová právna úprava (nielen) správnych deliktov právnických osôb by mala jednotným spôsobom upraviť lehoty, resp. spôsob počítania lehôt na zánik zodpovednosti za správny delikt, ideálne kombináciou subjektívnej a objektívnej lehoty. V súčasnej právnej úprave je na vyvodenie zodpovednosti za správny delikt (uloženie pokuty na základe právoplatného rozhodnutia správneho orgánu) mnohokrát stanovená len jednoročná lehota, čo autorka považuje najmä pri zložitých skutkových prípadoch správnych deliktov právnických osôb za nedostatočnú lehotu, autorka preto sa domnieva, že subjektívna lehota na vyvodenie zodpovednosti za správny delikt by mala byť aspoň dvojročná.

Vzhľadom na nekoncepčnú a roztrieštenú úpravu zodpovednosti právnických osôb za správne delikty možno už dlhší čas zaznamenať hlasy odôvodňujúce potrebu prijatia všeobecnej zákonnej úpravy vyvodzovania zodpovednosti za správne delikty vrátane zakotvenia základných hmotnoprávnych a procesnoprávnych inštitútov zodpovednosti právnických osôb za správne delikty. Z predchádzajúceho vyplýva, že v rámci tejto úpravy by bolo vhodné riešiť aj vzťah trestného konania a správneho konania za protiprávne konanie tej istej právnickej osoby.

1) Pred riešením procesnoprávnych otázok však podľa autorkinho názoru treba vyriešiť problematické *hmotnoprávne otázky*. Ako už bolo uvedené, takýto problém predstavuje napríklad zmätočná formulácia skutkových podstát trestných činov a správnych deliktov právnických osôb. Je predovšetkým na vôli zákonodarcu, či určité protiprávne konanie a jeho formuláciu vo forme znakov skutkovej podstaty podradí pod trestný čin alebo správny delikt. V súlade so zásadou zákonnosti (zásada nullum crimen sine lege a nullum crimen sine lege certa) treba, aby zákonodarca určil dostatočne jasne a presne skutkové podstaty trestných činov a správnych deliktov právnických osôb, aby mohli správne orgány a súdy dostatočne presne od seba jednotlivé protiprávne konania odlíšiť. Bolo by porušením nielen zásady zákonnosti, ale aj právnej istoty, ak by príslušný konajúci

[111] PRÁŠKOVÁ, H.: Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby. In: *Trestněprávní revue*, roč. 11, 6, 2012, s. 131.

orgán (správny orgán alebo súd) nevedel určiť, či má byť protiprávne konanie stíhané ako trestný čin alebo správny delikt právnickej osoby. V prípadnej právnej úpravy správnych deliktov právnických osôb treba preto riešiť vzťah správnych deliktov a trestných činov právnických osôb aj z hmotnoprávneho hľadiska, t. j. riešiť vzťah skutkových podstát správnych deliktov a trestných činov právnických osôb, a to podľa možnosti tak, aby formálne znaky oboch druhov protiprávnych konaní neboli totožné a nelíšili sa len v stupni spoločenskej nebezpečnosti. Pred prijatím novej úpravy by teda bolo vhodné urobiť prípadnú revíziu správnych deliktov právnických osôb v osobitných právnych predpisoch najmä z toho hľadiska, či skutkové podstaty nie sú totožné so zodpovedajúcimi trestnými činmi alebo sa s nimi nevhodne prekrývajú. Bude zároveň nutné preveriť aj to, či musia byť všetky protiprávne konania trestné, a tiež či výška sankcií zodpovedá typovej závažnosti jednotlivých správnych deliktov, keďže pri niektorých správnych deliktoch právnických osôb je možné udeliť sankciu (pokutu) v rovnakej až väčšej výške ako pri trestných činoch.[112]

2) Z hľadiska analyzovanej problematiky by z *procesnoprávneho hľadiska* nová právna úprava správnych deliktov právnických osôb mala riešiť jednak prekážku veci rozhodnutej (res iudicata), a teda prípady, keď už bolo o tom istom skutku tej istej právnickej osoby právoplatne rozhodnuté v trestnom konaní, ako aj prípady prekážky veci rozhodovanej (litispendencie), keď už bolo začaté trestné konanie o tom istom skutku tej istej právnickej osoby, hoci ešte v tejto veci nebolo právoplatne rozhodnuté v správnom konaní. V tejto súvislosti treba riešiť aj spôsob odstránenia prekážky res iudicata v prípade, ak o skutku už bolo v správnom konaní o správnom delikte právnickej osoby právoplatne rozhodnuté, aj keď napĺňal znaky trestného činu. V tomto smere by bolo možné inšpirovať sa českou úpravou v zákone č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ktorá rieši analyzovanú problematiku hlavne v ustanovení § 77. Bolo však zároveň treba vyvarovať sa chybám, resp. nepresnostiam, ktoré táto úprava prináša. Napríklad rozdielna terminológia v § 28 zákona č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ktorý používa termín „trestné stíhaní", kým zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich používa pojem „trestní řízení", ktorý je podobne ako v slovenskom právnom poriadku o dosť širší a zahŕňa aj postup pred začatím trestného stíhania.[113]

---

[112] Autorka sa v tomto smere stotožňuje s názorom Heleny Práškovej. Pozri bližšie PRÁŠKOVÁ, H.: Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. In: *Správní právo*, roč. 47, č. 1 – 2 (2014), s. 78.

[113] GŘIVNA, T.: Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu). In: *Správní právo*, roč. 47, č. 1 – 2/2014, s. 60, 62.

3) Pre jasné posúdenie prekážky veci rozhodnutej treba presne vymedziť skutok vo *výroku rozhodnutia*. Kým v trestnom konaní sú náležitosti výroku odsudzujúceho alebo oslobodzujúceho rozhodnutia uvedené v § 163 ods. 3 Trestného poriadku, v prípade správnych deliktov (vrátane správnych deliktov právnických osôb) takáto úprava absentuje. Použitie náležitostí výroku správneho poriadku nie je vhodné, resp. dostačujúce, keďže správny poriadok ako všeobecný procesný predpis neodzrkadľuje špecifiká správneho trestania. Náležitosti výroku rozhodnutia v správnom konaní o správnom delikte v súčasnosti rieši súdna judikatúra. Najvyšší súd SR sa vo svojej rozhodovacej činnosti viackrát s problematikou výroku rozhodnutí o iných správnych deliktoch[114] zaoberal, pričom zdôraznil požiadavku vymedzenia predmetu konania vo výroku rozhodnutia o správnom delikte so všetkými podstatnými skutočnosťami (miesto, čas, spôsob spáchania a iné skutočnosti) tak, aby sankcionované konanie nebolo zameniteľné s iným. Je preto žiaduce, aby nová práva úprava správnych deliktov právnických osôb riešila aj obsahové náležitosti rozhodnutia o správnom delikte vrátane výroku rozhodnutia s prihliadnutím na predmetnú súdnu judikatúru.

4) Posúdenie určitého protiprávneho konania a jeho správne podradenie pod režim trestného práva alebo správneho práva sa v súčasnosti javí ako neľahká úloha. Vzhľadom na absenciu ucelenej právnej úpravy (nielen) správnych deliktov právnických osôb a skutočnosť, že v správnych orgánoch často rozhodujú osoby bez právnického vzdelania, býva pochybenie v tejto otázke častejšie na strane správneho orgánu ako súdu. Tento jav je nežiaduci, pretože nesprávna kvalifikácia protiprávneho konania ako správneho deliktu namiesto trestného činu spôsobuje nezákonnosť, po právoplatnom rozhodnutí vytvára prekážku rei iudicatae, a zároveň vzhľadom na nižší stupeň spoločenskej škodlivosti sú vo väčšine prípadov právnické osoby potrestané za správne delikty menej prísnejšie ako za trestné činy. Vzhľadom na to, že je v záujme trestnoprávnej politiky štátu, ako aj samotnej spoločnosti, aby protiprávne konania so závažnejším charakterom a vyšším stupňom spoločenskej škodlivosti boli adekvátne potrestané (druhy trestov za trestné činy právnických osôb sú uvedené v § 10 a ďalej zákona o TZPO), treba do budúcnosti zabrániť takýmto pochybeniam. Riešenie vidí autorka v prijatí novej právnej úpravy správny deliktov (vrátane správnych deliktov právnických osôb), ktorá by koncepčne a jasne upravovala a riešila základné hmotnoprávne a procesnoprávne otázky administratívno-právnej zodpovednosti (správneho trestania) vrátane vzťahu trestného a správneho konania voči tej istej právnickej osobe. Keďže správne konania o správnych deliktoch patriace pod pojem „trestný čin“, resp. „trestné obvinenie“ v zmysle čl. 6 Dohovoru má určité špecifiká, ktoré

[114] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 13. marca 2008, sp. zn. 2 Sžo 106/2007, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 6. marca 2008, sp. zn. 8 Sžo 28/2007.

možno v porovnaní s „klasickým“ správnym konaním podľa Správneho poriadku označiť za odborne náročnejšie, bolo by podľa autorkinho názoru treba v budúcnosti zvážiť, či by sa pre zamestnancov rozhodujúcich vo veciach správneho trestania podľa čl. Dohovoru nezaviedli určité kvalifikačné kritériá.

LITERATÚRA

GŘIVNA, T.: Konkurence trestního řízení a řízení o přestupku (jiném správním deliktu). In: *Správní právo*, roč. 47, č. 1 – 2/2014, s. 58 – 64

JELÍNEK, J. – HERCZEG, J.: *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář s judikatorou*. Praha : Leges, 2012, 208 s., ISBN 978-80-87576-07-6

KISELYOVÁ, Z.: Zánik zodpovednosti právnickej osoby a prechod deliktuálnej zodpovednosti právnickej osoby. In: *Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť*. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2014, s. 101 – 120, 301 s. 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

PRÁŠKOVÁ, H.: Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. In: *Správní právo*, roč. 47, č. 1 – 2 (2014), s. 77 – 88

PRÁŠKOVÁ, H.: Vztah trestního řízení proti právnické osobě a řízení o správním deliktu právnické osoby. In: *Trestněprávní revue*, roč. 11, č. 6, 2012, s. 131 – 156

ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 820 s., ISBN 978-80-7400-116-1

Kontaktné údaje autorky:
JUDr. Zuzana Hamuľáková, PhD.
Právnická fakulta UK v Bratislave
Šafárikovo nám. 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava

ZÁKON O SPRÁVNOM TRESTANÍ Z POHĽADU SUDCU

JUDr. Ida Hanzelová

Kľúčové slová: zásady trestného práva v správnom trestaní – judikatúra o správnom trestaní

Key words: principles of criminal law in administrative punishment – case-law of administrative punishment

Anotácia: Problematika správneho trestania je pre sudcov správnych súdov jednou z ťažiskových oblastí rozhodovania. Judikatúra správnych súdov prekonáva nedostatky legislatívnej úpravy správnych deliktov a konania o správnych deliktoch; tieto možnosti sú však obmedzené. Aktuálnosť legislatívnej úpravy správneho trestania preto podčiarkujú aj skúsenosti súdnej praxe s osobitným zreteľom na prijatie Správneho súdneho poriadku, v ktorom je konanie o správnej žalobe osobitne upravené s vyzdvihnutím použitia trestnoprávnych zásad konania a rozhodovania. Prijatie zákona o správnom trestaní je nevyhnutnou podmienkou na to, aby sa tieto zásady mohli prejaviť už aj v konaní a rozhodovaní správnych orgánov.

Summary: The issue of administrative punishment is one of the key areas in decision-making for judges of administrative courts. The case-law of the administrative courts overcomes the deficiencies in the legislation of administrative offenses and the proceedings on administrative offenses; however, these options are limited. The up-to-date nature of the legislative reform of administrative punishment is therefore underlined by the experience of judicial practice, with particular regard to the adoption of the Administrative Judicial Procedure, in which the administrative action is specifically regulated with the emphasis on the use of principles of procedural criminal law and decision-making. The adoption of a law on administrative punishment is a prerequisite for these principles to be reflected in administrative procedures and decision-making.

Usporiadanie konferencie, ktorej cieľom je poskytnúť priestor na prezentáciu podnetov a názorov, ktoré by mohli ovplyvniť výsledný obsah budúceho zákona o správnom trestaní, považujem za významný počin akademickej obce. O aktuálnosti témy v odbornej verejnosti nepochybuje azda nikto, preto upustím od toho, aby som uvádzala odkazy na význam judikatúry ESĽP pri výklade pojmu „trestné obvinenie“ a z toho vyplývajúce požiadavky na konanie a rozhodovanie o správnych deliktoch.

Preskúmavaním zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy vo veciach správneho trestania sa súdy zaoberajú čoraz častejšie, čo je dôsledok nielen väčšej aktivity samotnej verejnej správy pri plnení jej kontrolných, dozorových a re-

gulačných funkcií, ale aj zrkadlo kvality tejto činnosti. Poznatky súdov svedčia o tom, že ochrana procesných práv subjektov stíhaných za správne delikty má svoje medzery a subjekty sa častejšie domáhajú súdnej ochrany. Na narastajúcom počte súdnych konaní má svoj podiel aj samotný nedostatok právnej úpravy správneho trestania. Odhliadnuc od zákona o priestupkoch, práve konanie a rozhodovanie o iných správnych deliktoch uniká nielen pozornosti legislatívy, ale aj programom všetkých politických zoskupení a vlád.

Ak sledujeme tvorbu legislatívy v oblasti správneho trestania, najčastejšie sa na rezortných úrovniach uvažuje o výške a o zmene sankcií za správne delikty, ale vôbec sa nevenuje pozornosť procesným postupom správnych orgánov pri zisťovaní podmienok a dôvodov na uloženie sankcie, ani formulovaniu skutkových podstát deliktov a ich zrozumiteľnosti. Navrhované rozpätia sankcií zachádzajú často do krajností ako všeliek na nedostatky zistené kontrolami, stanovuje sa jedna pevná suma sankcie (čo možno najvyššia), čo reálne vylučuje možnosť správnej úvahy vo väzbe na subjekt, závažnosť a dôsledky porušenia zákona; chýba premyslená a jednotiaca legislatívna úprava zodpovednosti za správne delikty a trestné činy, sankcie za správne delikty miestami prevyšujú výšku sankcií, ktorú je možné uložiť za trestný čin, sankcie v jednotlivých oblastiach verejnej správy v porovnaní s inými odvetviami nie sú vyvážené.

V rokoch rekodifikácie trestnoprávnych kódexov súdna prax neraz pripomínala, že vymedzenie trestnoprávnej zodpovednosti a zodpovednosti za správne delikty by malo prebehnúť súbežne; rovnako sa na to poukazovalo aj v súvislosti s koncipovaním trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb. Predpokladali sme tiež, že v súvislosti s tvorbou nových civilných procesných kódexov a samostatného správneho súdneho poriadku sa vo väčšej miere presadí spolupráca trestných odborníkov a odborníkov z oblasti správy v otázkach, ktoré sa týkajú preskúmavania rozhodnutí vo veciach správneho trestania. Ustanovenie § 195 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „ SSP“) je síce dôkazom toho, že sa pochopila potreba uplatnenia niektorých trestnoprávnych aspektov aj v správnom trestaní, ale rozhodnutie o tom, ktoré zásady, v akom rozsahu a v akom kontexte sa použijú, je aj naďalej úlohou judikačnej činnosti správneho súdu v štádiu preskúmavania zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy.

Dr. Baxa, predseda Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, vo svojom príspevku na konferencii usporiadanej Justičnou akadémiou, ktorá bola venovaná princípom spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní, o tzv. „malom“ a „veľkom“ trestaní v podmienkach právneho štátu uviedol: „Správní soudy ... mohou v jednotlivých případech tento společný základ v podobě právních principů, ústavní platformy a dalších spojovacích prvků ... sice trvale zdůrazňovat a prosadzovat, nicméne i soud má jen omezené pole působnosti a *nemůže opakovaně vytvářenými judikaturními by-passy* nahradit systematicky prováděnou

legislativní činnost."[115] Z kontextu jeho príspevku nepochybne vyplýva potreba legislatívnej činnosti, smerujúca, ak aj nie ku kodifikácii správneho trestania, tak aspoň k vyjadreniu sankčnej politiky štátu – „Co má být jako protiprávní jednání upraveno a sankcionováno, Jak bude probíhat objasňování a prokazování a konečne Kto to bude dělat. Prostě hmota, proces, instituce."[116]

Aj v našich podmienkach môžeme odkázať na onú „bay-pasovú" judikatúru najvyššieho súdu v ostatných rokoch, jednak publikovanú v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky, na základe rozhodnutia správneho kolégia, ale aj na množstvo zverejnených rozhodnutí podľa § 82a zákona o súdoch, nevynímajúc ani rozhodnutia protichodné, ale napríklad aj v zborníkoch judikatúry.[117] V nich sa viac či menej zrozumiteľne prejavili zásady vyplývajúce z Judikatúry ESĽP či z odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. R (91)1 členským štátom o správnych sankciách, týkajúce sa práva na spravodlivý proces[118] a uplatňovanie zásady proporcionality a legitímneho očakávania.[119]

---

[115] BAXA, J.: O „malém" a „ velkém" trestání v podmínkách právního státu. In: Kolektív autorov: *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*. Pezinok : Justičná akadémia Slovenskej republiky 2016, s. 9 – 12.

[116] BAXA, J.: O „malém" a „ velkém" trestání v podmínkách právního státu. In: Kolektív autorov: *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*. Pezinok : Justičná akadémia Slovenskej republiky 2016, s. 9 – 12.

[117] BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J.: *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o., 2012.

[118] R 31/2012: Ak v odôvodnení oboch rozhodnutí o postihu za správny delikt podľa § 91 ods. 1 písm. b) zákona č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti absentuje zdôvodnenie kritérií stanovených v ustanovení § 91 ods. 4 pre výšku uloženej sankcie, je to dôvod, aby súd zrušil rozhodnutie pre jeho nepreskúmateľnosť.
R 68/2012: I. Poplatky z omeškania, ako aj poplatky za nesplnenie oznamovacej povinnosti a pokuty sú dôsledkom porušenia právnej povinnosti zo strany určitého subjektu a majú sankčný charakter. II. Pri ich ukladaní je nevyhnutné dodržiavať zásady správneho trestania, v súlade s ktorými nový právny predpis možno použiť len vtedy, ak to zákon výslovne ustanovuje alebo ak je to pre účastníka (platiteľa poistného) výhodnejšie.
R 30/2012: Aj na rozhodovanie a postih za správne delikty zakotvené v ustanovení § 35 zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov sa vzťahujú požiadavky čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách (uverejnený pod č. 209/1992 Zb.).
R 17/2013: Doručenie oznámenia o začatí správneho konania za správny delikt je podstatnou súčasťou náležitého zistenia skutočného stavu veci v správnom konaní, pričom ak nie je preukázané doručenie tohto oznámenia, trpí rozhodnutie o uložení sankcie takou vadou konania, ktorá sama osebe je dôvodom pre zrušenie rozhodnutia pre nezákonnosť.

[119] R 90/2012: Diskrečná právomoc správneho orgánu a s tým súvisiace legitímne očakávania účastníkov správneho konanie na vydanie analogických správnych rozhodnutí. I. Legitímne očakávania vo vzťahu k správnym rozhodnutiam, že o ich veci bude rozhodnuté obdobne ako vo veci skutkovo a právne podobnej, nemožno absolutizovať. II. Správny súd nesmie svojvoľne zasahovať do zákonnej úvahy, a preto moderácia je prípustná najmä v prípadoch sankcií, ktoré boli uložené zjavne neproporcionálne a neprimerane povahe skutku a jeho dôsledkom.

Judikatúra jednoznačne vyjadrila požiadavky na náležitostí výroku rozhodnutia o správnom delikte vrátane náležitosti vymedzenia skutku,[120] na použitie absorpčnej zásady pri súbehu správnych deliktov,[121] na ukladanie sankcie za opa-

III. Ukladanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci úvahy správneho orgánu (diskrečná právomoc), zákonom dovoleného rozhodovacieho procesu, v ktorom správny orgán v zákonom stanovených medziach uplatňuje svoju právomoc a určí výšku sankcie, pričom použitie správnej úvahy musí byť v súlade so zásadami logického uvažovania, a rozhodnutie, ktoré je výsledkom tohto procesu (uváženia), musí byť náležite odôvodnené.

R 26/2012: Ak v správnom konaní o postihu za správny delikt nebola preukázaná vyššia miera negatívnych dôsledkov protiprávneho konania u sankcionovanej osoby (závažnosť, dĺžka konania a následky), môže súd využiť moderačné oprávnenie a znížiť výšku uloženej sankcie tak, aby bola primeraná okolnostiam prípadu a súčasne zodpovedala aj požiadavke generálnej prevencie.

3Sžf 32/2007: Podľa článku 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie zákonov musí byť v súlade s ústavou, v danom prípade s jej článkom 1 ods. 1. Právna istota a spravodlivosť, ako princípy materiálneho právneho štátu podľa názoru súdu nepripúšťajú v individuálnych prípadoch aplikovanie sankcií, ktoré sú zjavne neproporcionálne a neprimerané povahe skutku a jeho dôsledkom, a to ani vtedy, ak zákonodarca v záujme generálnej prevencie chcel prísnosťou a výlučnosťou sankcie chrániť závažný verejný záujem. Súd je však pri ukladaní sankcie povinný vychádzať z princípu prísne individuálnej zodpovednosti za skutok, ktorý má svoju mieru závažnosti a dôsledkov.

120 R 101/2011: Vo výroku rozhodnutia o správnom delikte musí byť delikt vymedzený tak, aby sankcionované konanie nemohlo byť zameniteľné s iným konaním.

R 51/2011: Vadou, ktorá má za následok následnú nepreskúmateľnosť rozhodnutia, tiež je, ak nie je náležite vecne opísaný skutok, ktorý bol dôvodom pre vydanie rozhodnutia s uvedením dôkazov a ich hodnotením, ktoré boli podkladom pre vydanie rozhodnutia.

R 2/2014: I. Výrok rozhodnutia o postihu za iný správny delikt musí obsahovať popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, poprípade aj evidencie iných skutočností, ktoré sú potrebné k tomu, aby nemohol byť zamenený s iným. Ak správny orgán neuvedie tieto náležitosti do výroku svojho rozhodnutia, poruší ustanovenie § 47 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v platnom znení.

121 R 100/2013: I. Súd, hoc aj konajúci v plnej jurisdikcii, nepreberá na seba právomoc a zodpovednosť správneho orgánu, ktorého rozhodnutie preskúmava. II. Pri súbehu viacerých správnych deliktov (viaccinný súbeh) je potrebné použiť „ analogiae legis“, tzv. absorpčnú zásadu. Za viaceré delikty správny orgán uloží sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na správny delikt najprísnejšie postihnuteľný.

R 74/ 2014: I. Ustanovenie § 12 ods. 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, upravujúce postup pri ukladaní sankcií za viac priestupkov, stanovuje, že za viac priestupkov tohto istého páchateľa prejednávaných v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnuteľný. II. Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté sankciou určenou pre najzávažnejší z nich. Pri rovnakých sadzbách pokút správny orgán uloží sankciu podľa sadzby za ktorýkoľvek z týchto deliktov v zmysle absorpčnej zásady.

kované a pokračujúce delikty,[122] na použitie zásady in dubio pro reo[123] atď. Ten judikatúrny „by-pass" bol potrebný na doterajšie rozhodovanie aspoň v štádiu súdneho prieskumu, hoci nie každý, vzhľadom na mieru znalostí procedurálnych postupov, ho aj využil a je potrebný aj naďalej.

V tejto súvislosti nemožno nespomenúť, že prijímanie mnohých týchto rozhodnutí nebolo jednoznačné ani v súdnom prostredí, ale hlavne v prostredí verejnej správy. Použitie trestnoprávnych zásad nebolo a nie je právne zakotvené v správnom poriadku a nemožno sa čudovať orgánom verejnej správy, že zrušenie svojich rozhodnutí prijímali niekedy rozpačito, niekedy s nevôľou, ale i s obavami zo zodpovednosti za „prehraté súdne spory".

Prijatím Správneho súdneho poriadku, ktorý špeciálne upravuje konanie o žalobách vo veciach správneho trestania, sa nielen kontinuálne nadväzuje procesnou úpravou konania pred súdom na doterajšiu judikačnú prax, ale výslovne sa zakotvuje v § 195 použiteľnosť zásad trestného konania podľa Trestného poriadku na správne trestanie a zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania. O tom, či je „potrebné ich použiť", rozhodne súd a nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby.

Práve úvahy o aplikácii týchto zásad budú tvoriť podstatu súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutí o zodpovednosti za správne delikty a o uložených sankciách a budú nepochybne veľmi iniciatívne a tvorivo uplatňované aj v rámci poskytovania právnej pomoci. O to bude pozícia správnych súdov a sudcov v konaní podľa SSP zložitejšia a zodpovednejšia.

Naďalej však zostáva otvorenou otázkou, či je alebo sa nájde dostatok politickej vôle premietnuť trestnoprávne zásady aj do predpisov, ktoré upravujú konanie správnych orgánov o správnych deliktoch (pričom vnímame rozdiely v úprave konania o priestupkoch).

---

[122] 3 Sžo/39/2014, 4 Sžo/39/2014: Za pokračovací trestný čin sa považuje, ak páchateľ pokračoval v páchaní toho istého trestného činu. Trestnosť všetkých čiastkových útokov sa posudzuje ako jeden trestný čin, ak všetky čiastkové útoky toho istého páchateľa spája objektívna súvislosť v čase, spôsobe ich páchania a v predmete útoku, ako aj subjektívna súvislosť, najmä jednotiaci zámer páchateľa spáchať uvedený trestný čin; to neplatí vo vzťahu k čiastkovým útokom spáchaným mimo územia Slovenskej republiky.

[123] R 50/2011: Na objasnenie a sankcionovanie priestupku musia byť obligatórne naplnené zistené všetky štyri znaky skutkovej podstaty priestupku – subjekt, subjektívna stránka, objekt, objektívna stránka (kumulatívne). V prípade, že by čo i len jeden znak skutkovej podstaty nebol objasnený, nemožno potom hovoriť o priestupku. Ak pri niektorej časti skutkovej podstaty existujú pochybnosti o jej existencii a nebola preukázaná nado všetku pochybnosť, uplatní sa zásada in dubio pro reo (v pochybnostiach v prospech obvineného).
R 11/2014: Realizácia zásady prezumpcie neviny v priestupkovom konaní znamená, že správny orgán je povinný dokázať vinu obvineného z priestupku, a ak sú o nej pochybnosti, musí rozhodnúť v prospech obvineného z priestupku (in dubio pro reo).

V tomto kontexte je dôvodné poukázať na zásady uvedené v § 2 ods. 1, 2, 4, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 18, 19, 20 Trestného poriadku a v § 34 ods. 3, 4 Trestného zákona, ale aj na § 39 Trestného zákona o mimoriadnom znížení trestu, § 40 Trestného zákona o upustení od potrestania, § 41 Trestného zákona o úhrnnom treste a spoločnom treste, § 42 Trestného zákona o súhrnnom treste. Už len z výpočtu vyššie uvedených ustanovení možno vyvodiť, aká práca bude na pleciach tvorcov zákona o správnom trestaní.

Pre účely správneho trestania považujem za dôvodné ďalej poukázať na znenie § 122 ods. 10 Trestného zákona, ktoré vymedzuje znaky pokračovacieho trestného činu. Už v súčasnosti platná judikatúra správnych senátov vyjadrila požiadavku takého ukladania sankcií za pokračovacie správne delikty, ktorá zodpovedá tejto uvedenej trestnoprávnej úprave. Súd však nesmie podľahnúť napr. nadnesenej a skresľujúcej prezentácii nezákonnosti rozhodnutia pre neuloženie sankcie podľa uvedených zásad. V tejto súvislosti upozorňujem na rozsudky NS SR vo veci sp. zn. 4 Sžo/39/2014 a 3 Sžo/39/2014, v ktorých právny zástupca stíhaného subjektu takú argumentáciu použil. Už krajský súd veľmi pozorne preskúmal opodstatnenosť skutkových tvrdení uvedených v žalobe o opakujúcich sa porušeniach povinnosti, vyplývajúcej z 7 ods. 1 a 2 zákona o ochrane spotrebiteľa. Najvyšší súd dospel k záveru, že začatie správneho konania, resp. jeho oznámenie je koncom plynutia časového úseku, za ktorý je možné viacero porušení rovnakej povinnosti subjektu označiť za pokračovací delikt (§ 122 ods. 10 TZ). Najvyšší súd v uvedenej veci poukázal aj na limitujúce faktory spojené so spájaním jednotlivých správnych konaní. Práve včasné odhalenie správneho deliktu a neodkladné začatie konania o jeho postihu by malo predchádzať pokračovaniu deliktuálneho konania subjektu. Správny orgán sa nemôže spoliehať na to, že o každom čiastkovom skutku bude viesť samostatné konanie a ukladať toľko sankcií, koľko konaní začne.

Obdobne možno poukázať na uplatňovanie zásady zákazu reformationis in peius (§ 322 TZ – zákaz zmeny k horšiemu). Doterajšia judikatúra naznačuje možné odlišnosti použitia tejto trestnoprávnej zásady v konaní o ochrane hospodárskej súťaže. Odkazujem na vec sp. zn. 3 Sžhpu 1/2013 NS SR.[124] Pokiaľ ide

[124] 3Sžhpu1/2013 pozri R 45/2016: I. Pre oblasť správneho trestania v súťažnom práve nie je možné z ústavnoprávnych predpisov odvodiť všeobecný zákaz zmeny rozhodnutia v neprospech odvolateľa. Takýto zákaz nemožno odvodiť ani z práva na spravodlivý proces zakotveného v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ani z čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a ani z čl. 2 ods. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Uložená sankcia v oblasti súťažného práva neplní preventívny účinok len voči účastníkovi konania, ale prispieva tiež k všeobecnému rozširovaniu súťažného povedomia a súťažnej kultúry aj vo vzťahu k ďalším podnikateľom. II. Zásadu zákazu reformationis in peius v správnom trestaní v oblasti súťažného práva nie

o zásadu beneficium cohaesionis (§ 324 TZ – dobrodenie v prospech), nazdávam sa, že jej aplikáciu nemožno ani v správnom trestaní vylúčiť (napr. pri sankciách uložených viacerým subjektom na základe jedného kontrolného zistenia a jedným rozhodnutím).

Oprávnenie správneho súdu vykonať dokazovanie je vyjadrením požiadavky plnej jurisdikcie v konaní správneho súdu, na základe ktorého môže na návrh žalobcu rozhodnúť podľa § 198 ods. 1 písm. a) SSP zmenou druhu a výšky sankcie alebo podľa § 198 ods. 1 písm. b) SSP upustením od potrestania, za podmienok, ktoré ustanovuje zákon. Podstatné je, že podľa § 198 ods. 3 SSP nemôže byť rozhodnuté o zmene sankcie v neprospech osoby, ktorá bola postihnutá žalobou napadnutým rozhodnutím.

Vzhľadom na to, že právne zastúpenie vo veciach správneho trestania podľa SSP nie je obligatórne, nadobúda na význame úprava uvedená v § 196 SSP, podľa ktorej ak správny súd aj mimo bodov správnej žaloby zistí vady konania uvedené v § 195 SSP, oznámi to bezodkladne účastníkom konania a vyzve ich k vyjadreniu. Táto úprava má nepochybne pôvod v trestnoprávnych zásadách zaručujúcich spravodlivý proces a dáva to správnemu súdu oprávnenie aj na také vady prihliadať.

Ak teda vítam obsah tejto konferencie, je to preto, že podľa názvu všetkých príspevkov uvedených v jej programe, už vydanie samotného zborníka príspevkov, ak sa dostane aj ku kolegom sudcom, poskytne nepochybne množstvo záchytných bodov pre aplikáciu § 195 písm. c) a d) SSP z hľadiska „potreby použitia" trestnoprávnych zásad vo veciach správneho trestania.

Verím, že zborník bude aj potrebnou inšpiráciou pre legislatívu a prispeje aj k politickému rozhodnutiu o nevyhnutnosti prípravy zákona o správnom trestaní.

---

je možné bez všetkého aplikovať, ale ani a priori vylúčiť. Zásada zákazu zmeny k horšiemu nie je výslovne v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov upravená, a preto treba pri jej analogickom použití aplikovať taký výklad, ktorý nebude na ujmu účastníka konania, avšak ani na ujmu ochrany hodnôt, na ktorých spočíva príslušný chránený verejný záujem. Samotná skutočnosť, že značná časť procesných práv, ktoré patria obvinenému v trestnom konaní, sa prostredníctvom judikatúry aplikuje aj vo veciach správneho trestania, však neznamená, že sa v rámci správneho trestania v súťažnom práve majú aplikovať úplne všetky práva obvineného, ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní. III. Trestné konanie a správne trestanie aplikované orgánmi verejnej správy sú dve samostatné oblasti trestania, pričom správne trestanie umožňuje jednoduchšie a menej formálne postupy než tie, ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní, a táto skutočnosť sa premieta aj pri aplikácii zásady zákazu reformationis in peius v správnom trestaní v súťažnom práve. V správnom trestaní v oblasti súťažného práva neplatí táto zásada neobmedzene, a to najmä vzhľadom na § 59 správneho poriadku, ciele odvolacieho konania, ako i úlohu odvolacieho orgánu, ktorého rozhodovanie sa neviaže na závery orgánu prvého stupňa a je oprávnený samostatne hodnotiť podklady pre rozhodnutie. (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 9. júna 2015, sp. zn. 3Sžhpu/1/2013)

V otázke obsahu zákona o správnom trestaní, ako jednotnej procesnej úpravy konania pred správnymi orgánmi, by som ako sudca bez nároku na úplnosť výpočtu privítala priame zakotvenie takých procesných pojmov, ako sú pokračovací, trvajúci či hromadný delikt, trestnosť pokusu či trestnosť spolupáchateľstva, rozlíšenie konania proti mladistvým, podmienky zodpovednosti fyzickej osoby, fyzickej osoby podnikajúcej, právnickej osoby, okolnosti vylučujúce protiprávnosť, podmienky zániku zodpovednosti za správny delikt, úpravu behu premlčacej lehoty, jej prerušenia, prechod zodpovednosti za správny delikt na právnych nástupcov právnických osôb, druhy správnych sankcií, poľahčujúce a priťažujúce okolnosti, ukladanie sankcií za viac deliktov, upustenie od uloženia sankcie, zníženie sankcie, ale aj otázky týkajúce ochranných opatrení, zákazu činnosti, otázky týkajúce sa samotného konania (zastavenie, prerušenie), druh a formy rozhodnutí a ich náležitostí, procesných lehôt atď. V tomto smere asi nie je dôvod nevyužiť skúsenosť z legislatívy v Českej republiky, vyplývajúcej zo zákona č. 250/2016 Zb. Ak sa totiž už v správnom konaní o deliktoch uplatnia tie zásady, ktoré sa v súčasnosti presadzujú až v súdnom prieskume, bude to prínosom nielen pre efektívnosť výkonu verejnej správy, ale aj súdnictva, ktoré by sa mohlo do určitej miery odbremeniť, bez ujmy na právach stíhaných subjektov .

Hoci usporiadatelia konferencie z pochopiteľných dôvodov nepočítajú s analýzou úprav samotných skutkových podstát správnych deliktov v osobitných zákonoch, je oprávnená otázka, či nie je dôvod postupne, v súvislosti so zmenami v osobitných zákonoch, prehodnocovať, čo má byť sankcionované a akou sankciou. Aj keď nebude v dlhodobom horizonte eliminovaná dnešná roztrieštenosť hmotnoprávnej úpravy správnych deliktov, je možné spracovať a orgánom zodpovedným za legislatívu predložiť odporúčanie, ktoré by vyjadrilo požiadavky na budúcu legislatívu v osobitných zákonoch tak, aby napr. k zmene právnej úpravy bolo možné pristúpiť len po náležitej analýze z hľadiska diferenciácie deliktov a väzby na trestnoprávnu úpravu, osobitné zákony obsahovali len hmotnoprávnu úpravu skutkových podstát správnych deliktov a druh a medze sankcií, zrozumiteľnosť skutkových podstát bola posúdená aj odborníkmi z trestného práva, druh a rozpätie sankcií bolo náležite odstupňované vo väzbe na jednotlivé skutkové podstaty a kvalifikované skutkové podstaty, vylúčili sa sankcie ustanovené jednou pevnou sumou alebo vyjadrené jednou percentuálnou sadzbou, použil sa jednotný pojmový aparát a legislatívna forma právnej úpravy správnych deliktov, vyjadrila sa požiadavka pri každej následnej úprave správnych sankcií podrobiť kritickému zhodnoteniu účinnosť platnej úpravy.

Nazdávam sa, že by bolo na škodu veci (myslím tým očakávané pozitívne výsledky výskumnej úlohy Právnickej fakulty TU v Trnave), ak by výsledný výstup nesprevádzalo aj vyslovenie požiadavky odstránenia rezortizmu v tvorbe legislatívy o správnom trestaní. Považujem za prirodzené, ak by zjednocovacím centrom

pre kvalitu tejto legislatívy, z hľadiska hmotnoprávnej i procesnoprávnej, bol gestor trestnoprávnych kódexov a SSP, t. j. Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky.

Účinnosť postihu a efektivita príslušných procedúr pred jednotlivými orgánmi verejnej správy nepochybne závisí aj od toho, aký aparát sa bude trestaním zaoberať. Dnes už existujú špeciálne úpravy na odbornú prípravu a overovanie odbornej spôsobilosti aparátu v niektorých činnostiach orgánov správy. Asi by malo byť prirodzené, aby o sankciách rozhodovali osoby s potrebným právnickým vzdelaním a špecifickou odbornosťou aj v tejto oblasti, podporenej aj náležitým platovým zaradením približujúcej sa platovým náležitostiam sudcov.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

1) prijatie zákona o správnom trestaní je aktuálne a akútne ako podmienka ďalšieho skvalitnenia činnosti orgánov správy v právnom štáte,
2) dobrou a prijateľnou inšpiráciou a vzorom môže byť český zákon č. 250/2016 Zb.,
3) zákon by mal obsahovať najmä hmotnoprávne úpravy sankcií a zásad ich ukladania, úpravu lehôt, premlčania, zániku zodpovednosti,
4) zákon by mal obsahovať komplexnú úpravu procesu zisťovania, objasňovania a prejednávania správnych deliktov okrem deliktov disciplinárnych,
5) zákon by mal aj jednoznačne určiť orgány na prejednávanie správnych deliktov v rezortoch a v orgánoch všeobecnej správy (okresné úrady), vecnú, miestnu a funkčnú príslušnosť, zvážiť vhodnosť rozhodovania v dvoch stupňoch na okresnom úrade v sídle kraja.

Odporúčanie nad rámec zámeru zákona

1) postupná revízia hmotnoprávnej úpravy správnych deliktov v osobitných zákonoch v zmysle už vyššie uvedeného,
2) prehodnotenie kvalifikačných predpokladov pre výkon rozhodovacej činnosti o správnych deliktoch a zvýšenie odmeňovania

LITERATÚRA

BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J.: *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o., 2012, 414 s., ISBN 978-80-8078-462-1

BAXA, J.: O „malém“ a „ velkém“ trestání v podmínkách právního státu. In: Kolektív autorov: *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*. Pezinok : Justičná akadémia Slovenskej republiky 2016, s. 9 – 12, 218 s., ISBN 978-80-970207-9-8

Kontaktné údaje autorky:
JUDr. Ida Hanzelová
Najvyšší súd Slovenskej republiky
Župné námestie 13
814 90 Bratislava

SPRÁVNE TRESTANIE PRÍSLUŠNÍKOV POLICAJNÉHO ZBORU

JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.
JUDr. Ladislav Dudor, PhD.
JUDr. Petra Andorová, PhD.

Kľúčové slová: Policajný zbor – priestupok – disciplinárne previnenie – disciplinárne opatrenie

Key words: Police forces – offense – disciplinary offense – disciplinary measures

Anotácia: Príspevok sa zaoberá správnym trestaním príslušníkov Policajného zboru, poukazuje na nedokonalosti právnej úpravy o postihu príslušníka Policajného zboru za správny delikt, a to z hmotnoprávnej aj procesnoprávnej stránky. Príspevok poukazuje na to, že právna úprava je z hľadiska zásahov do právneho postavenia príslušníka Policajného zboru v mnohých prípadoch buď neprimerane prísna, alebo v porovnaní so správnym trestaním „civilných" osôb je postih policajta často nedostatočný a neúčinný. Príspevok poskytuje hľadisko aj na procesnoprávne aspekty správneho trestania príslušníkov Policajného zboru, keď správne konanie vykonáva vždy nadriadený policajta, a to aj o skutkoch, ktoré vyžadujú osobitné znalosti daného úseku verejnej správy.

Summary: The contribution deals with the administrative punishment of the Police Corps officers, points out to the imperfections of the legislation governing the penalty of Police Corps officers for an administrative offense, from both the substantive and procedural aspects. The contribution points out that the legislation is in many cases from the point of impacts into the legal status of Police Corps officers either inadequately strict or in comparison with the administrative punishment of „civic" persons the punishment of the policeman is often inadequate and ineffective. The contribution also provides an overview on the procedural aspects of the administrative punishment of Police Corps officers, when administrative proceeding is always carried out by a senior police officer /superior officer/ including those actions that require specific knowledge of the public sector.

Úvodné východiská

Právne postavenie príslušníkov Policajného zboru upravuje zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe policajtov"). Uvedený predpis sa vzťahuje na príslušníkov Policajného zboru, príslušníkov Slo-

venskej informačnej služby a príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže.[125] V príspevku sa však sústredíme len na správne trestanie príslušníkov Policajného zboru, keďže trestanie príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže a Slovenskej informačnej služby môže vykazovať určité odlišnosti v porovnaní so správnym trestaním príslušníkov Policajného zboru (ďalej len „policajtov").

Zákon o štátnej službe policajtov je relatívne komplexnou právnou úpravou regulujúcou právne vzťahy vznikajúce, meniace sa a zanikajúce v rámci služobného pomeru policajtov.[126] Upravuje druhy služobného pomeru, vznik a skončenie služobného pomeru, čas služby, čas odpočinku, platové náležitosti policajtov, bezpečnosť a ochranu zdravia pri výkone štátnej služby, náhradu škody, ako aj *služobnú disciplínu policajtov a disciplinárnu právomoc.* Vzhľadom na výrazné špecifiká služobného pomeru policajtov majúceho verejnoprávny charakter, je subsidiárna aplikácia iných predpisov upravujúcich štátnozamestnanecké či pracovnoprávne vzťahy (napr. zákon č. 311/2000 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov, zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe o zmene a doplnení niektorých zákonov) vylúčená.[127]

Osobitosť statusu policajta sa prejavuje predovšetkým osobitnými povinnosťami, ktoré policajt musí dodržiavať, teda služobnou disciplínou. *Služobná disciplína* policajtov spočíva v dôslednom plnení povinností ustanovených ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi, ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, služobnou prísahou, rozkazmi, nariadeniami, príkazmi a pokynmi nadriadených. V prípade porušenia služobnej disciplíny sa policajt dopustí disciplinárneho previnenia. *Disciplinárnym previnením* je v zmysle § 52 ods. 1 zákona o štátnej službe policajtov *zavinené porušenie povinností policajta, pokiaľ nie je trestným činom alebo priestupkom*. Podľa § 52 ods. 2 zákona o štátnej službe policajtov sa však *podľa zákona o štátnej službe prejedná aj konanie policajta, ktoré má znaky priestupku* (ďalej len „priestupok"). Znamená to, že podľa zákona o štátnej službe sa neprejedná len zavinené porušenie povinností policajta, ktoré pre neho vyplývajú zo zákona o štátnej službe, ale priestupok policajta bude prejednaný podľa zákona o štátnej službe aj v prípade, ak sa dopustí konania majúceho znaky priestupku. Všeobec-

[125] Železničná polícia sa začlenila do Policajného zboru zákonom č. 547/2010 Z. z. o začlenení Železničnej polície do Policajného zboru a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

[126] Bližšie MEZEI, J.: Vývoj právnej úpravy štátnozamestnaneckých vzťahov v podmienkach Slovenskej republiky. In: *Právne vedomie verejnosti v demokratickom štáte*. Zborník príspevkov z celoštátneho vedeckého seminára s medzinárodnou účasťou z 22. novembra 2010. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2011, s. 218.

[127] MEZEI, J.: Právna povaha štátnej služby. In: *Aktuálne otázky súkromného práva a ich priemet do vyučovacieho procesu*. Zborník príspevkov z príspevkov z teoreticko-praktického seminára s medzinárodnou účasťou konaného pri príležitosti 20. výročia vzniku Akadémie Policajného zboru v Bratislave. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2013, s. 105.

ný predpis upravujúci priestupky a konanie o nich, teda zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch") sa na konanie o priestupku spáchaného policajtom nepoužije.[128]

Daná právna úprava má svoju logiku, najmä vzhľadom na vzťahy nadriadenosti a podriadenosti v Policajnom zbore, v rámci ktorých by nebolo vhodné, aby napr. dopravný priestupok plukovníka prejednával podpráporčík (policajt s výrazne nižšou hodnosťou), ktorý by bol prípadne zároveň jeho podriadeným. Avšak právna úprava disciplinárneho trestania za skutky, ktoré majú znaky priestupku v zmysle zákona o štátnej službe policajtov, má aj viaceré nedostatky a v mnohom ju možno považovať za neprimeranú, nespravodlivú, dokonca diskriminačnú. V príspevku sa budeme venovať vybraným otázkam, ktoré považujeme v súvislosti so správnym trestaním policajtov za problematické.

Konanie o priestupku policajta

V zmysle § 2 ods. 1 zákona o priestupkoch *priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v zákone o priestupkoch alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin.* Podľa § 10 zákona o priestupkoch *osobitný zákon môže ustanoviť osoby, ktorých konanie, ktoré má znaky priestupku, sa prejedná podľa osobitného zákona.* Konanie týchto osôb, ktoré má znaky priestupku, sa prejedná podľa zákona o priestupkoch, ak sa na takú osobu osobitný zákon v čase prejednávania priestupku už nevzťahuje.

Ako už bolo uvedené podľa § 52 ods. 2 zákona o štátnej službe policajtov sa podľa zákona o štátnej službe policajtov prejedná aj to konanie, ktoré má znaky priestupku. Znamená to, že procesný postup, ako aj sankcie a ochranné opatrenia, ktoré je možné uložiť policajtovi za spáchaný priestupok sa riadia zákonom o štátnej službe policajtov a neukladajú sa podľa zákona o priestupkoch ani podľa osobitných predpisov.[129] Dokonca v zmysle § 247a zákona o štátnej službe policajtov je s výnimkou výkonu rozhodnutia vylúčený aj zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok").[130]

---

[128] V určitom období sa priestupky policajtov prejednávali podľa zákona o priestupkoch, čo sa však v praxi neosvedčilo, a preto sa policajti opäť vyňali z režimu zákona o priestupkoch.

[129] POTASCH, P.: Vybrané hmotnoprávne aspekty zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (v znení neskorších predpisov) v historickom a priestorovom kontexte Strednej Európy. In: *Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie*. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou. Bratislava : Eurokódex, 2010, s. 147 – 162.

[130] Podľa českej právnej úpravy priestupky policajta prejednáva služobný nadriadený, a to podľa dvanástej časti.

Právna úprava konania o skutku, ktorý má znaky priestupku je v zákone o štátnej službe pomerne strohá, stručná, značne nedostatočná. Správnemu trestaniu policajta sa venuje § 52 až 62 a vzťahuje sa naň aj dvanásta časť s názvom Konanie vo veciach služobného pomeru, a to § 231 až 247a. Tieto ustanovenia upravujú aj konanie o opravných prostriedkoch. Celé správne trestanie je zhrnuté do niekoľkých ustanovení, čo však považujeme za neadekvátne a absolútne nedostatočné, najmä ak vezmeme do úvahy aplikačnú prax, keď sa orgány uskutočňujúce disciplinárne konanie voči policajtovi striktne držia dikcie zákona a nie sú ochotné analogicky použiť iné predpisy, ak sú ich ustanovenia v prospech policajta (napr. základné pravidlá správneho konania upravené v správnom poriadku).

V zmysle zákona o štátnej službe policajtov konanie v prvom stupni vo veciach služobného pomeru uskutočňuje a rozhoduje v ňom minister a nadriadený a ďalšie subjekty, ak to ustanovuje zákon o štátnej službe policajtov (ďalej len „nadriadený“ alebo „oprávnený orgán“). Konanie o skutku, ktorý má znaky priestupku teda uskutočňuje príslušný nariadený policajta, ktorý sa protiprávneho konania dopustil. Účastníkmi konania sú policajt, ako aj iné osoby, ak tak ustanovujú osobitné predpisy. Pred uložením disciplinárneho opatrenia je nadriadený povinný objektívne zistiť skutočný stav. Oprávnený orgán posudzuje rovnako dôkladne všetky rozhodné okolnosti bez ohľadu na to, či svedčia v prospech, alebo v neprospech účastníka konania.

Konanie o priestupku sa začína na návrh účastníka konania (návrhové priestupky) alebo na podnet služobného úradu. V prípade návrhových priestupkov sa konanie začína dňom, keď je podanie doručené oprávnenému orgánu. Ak sa konanie začína z podnetu ministra vnútra alebo nadriadeného, konanie je začaté dňom, keď urobil voči účastníkovi konania prvý úkon.

Účastníci konania sú povinní postupovať tak, aby svojím konaním nesťažovali a nezdržiavali priebeh konania. Účastníci konania majú právo nahliadať do spisov s výnimkou protokolov o hlasovaní a robiť si z nich výpisy.[131] Oprávnený orgán môže povoliť nahliadnuť do spisov aj iným osobám, ak preukážu právne dôvody svojej požiadavky. Oprávnený orgán zabezpečí, aby sa nahliadnutím do spisu neporušilo štátne alebo služobné tajomstvo.

[131] Zo zákona o štátnej službe policajtov však účastníkom konania nepatrí právo robiť si odpisy či žiadať kópie zo spisového materiálu. V praxi často príslušný orgán účastníkovi konania na jeho žiadosť kópiu spisu neposkytne s odkazom na ustanovenie zákona o štátnej službe policajtov, v zmysle ktorého účastník právo na vyhotovenie kópie explicitne nemá. Získanie kópie, resp. odpisu spisu je však možné získať prostredníctvom zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov. Vďaka tomuto predpisu je možné „obísť“ zákon o štátnej službe, a hoci trochu komplikovanejšie, je predsa len možné získať kópiu či odpis spisu.

Za dôkaz v konaní o priestupku môžu slúžiť všetky prostriedky, ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci a ktoré sú v súlade s právnymi predpismi. Dôkazom sú najmä výpovede, vyjadrenia osôb vrátane účastníkov konania, odborné posudky, znalecké posudky, správy, vyjadrenia a potvrdenia orgánov a organizácií, listiny, veci a obhliadka.[132] Účastník konania je oprávnený navrhovať na podporu svojich tvrdení dôkazy. Oprávnený orgán hodnotí dôkazy podľa vlastnej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti. Ak sa v konaní vyskytne otázka, o ktorej už bolo právoplatne rozhodnuté, je oprávnený orgán takýmto rozhodnutím viazaný.[133]

Policajtovi musí byť pred uložením disciplinárneho opatrenia daná možnosť vyjadriť sa k veci, navrhovať dôkazy a obhajovať sa. Pri rozhodovaní o uložení disciplinárneho opatrenia sa prihliada na povahu protiprávneho konania, na okolnosti, za ktorých bolo spáchané, jeho následky, mieru zavinenia a na doterajší postoj policajta k plneniu služobných povinností. Uložením disciplinárneho opatrenia policajt nie je zbavený povinnosti nahradiť škodu, ktorú spôsobil disciplinárnym previnením alebo priestupkom.

Za disciplinárne previnenie možno uložiť disciplinárne opatrenie len do dvoch rokov odo dňa spáchania disciplinárneho previnenia. Priestupok možno prejednať a uložiť zaň disciplinárne opatrenie najneskôr do dvoch rokov odo dňa spáchania priestupku. Za priestupok ublíženia na cti alebo za priestupok na úseku práva na prístup k informáciám možno uložiť disciplinárne opatrenie len vtedy, ak návrh podala postihnutá osoba alebo jej zákonný zástupca, alebo opatrovník; ak ide o priestupok ublíženia na cti, disciplinárne opatrenie možno uložiť len po neúspešnom pokuse o zmierenie urazeného na cti a policajta.

Ak uplatnil ten, komu bola priestupkom spôsobená majetková škoda nárok na jej náhradu, pôsobí nadriadený, ktorý vo veci koná, na to, aby bola škoda dobrovoľne uhradená. Ak škoda nebude dobrovoľne uhradená, odkáže poškodeného s jeho nárokom na náhradu škody na súd alebo na iný príslušný orgán.

O spôsobe vybavenia priestupku upovedomí nadriadený poškodeného a navrhovateľa, ak o to požiadali. Poškodený alebo navrhovateľ môže požiadať vyššieho nadriadeného o preskúmanie vybavenia priestupku; o tomto oprávnení musia byť poškodený a navrhovateľ poučení.

---

[132] K právnej úprave dôkazných prostriedkov colníkov, ktorý tiež nepodliehajú právnej úprave priestupkového zákona, pozri napr. ŠIMONOVÁ, J. – HAŠANOVÁ, J.: Dôkazné prostriedky v disciplinárnom konaní colníkov. In: *Princípy trestania a správne delikty*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 162 – 167.

[133] Pozri ŠIMONOVÁ, J. – MASLEN, M.: Správne trestanie a právo na obhajobu. In: *Central and eastern european legal studies*, č. 2, 2013, s. 315 – 338.

Rozhodnutie o uložení disciplinárneho opatrenia vyhlasuje policajtovi nadriadený, ktorý o uložení disciplinárneho opatrenia rozhodol, alebo ním poverený iný nadriadený. Vyhlásením rozhodnutia je disciplinárne opatrenie uložené.

V zmysle § 53 zákona o štátnej službe policatov sa za disciplinárne previnenie ukladá disciplinárne opatrenie. Disciplinárnym opatrením je:

a) písomné pokarhanie,
b) zníženie služobného platu až o 15 % na dobu najviac troch mesiacov,[134]
c) zníženie hodnosti o jeden stupeň na dobu jedného roka,
d) zákaz činnosti,
e) prepadnutie veci.

Ak sa policajtovi ukladá disciplinárne opatrenie podľa § 53 ods. 1 písm. b) za konanie, ktoré má znaky priestupku, nesmie prekročiť jeho úhrnná výška hornú hranicu pokuty, ktorá je za toto konanie ustanovená osobitným zákonom, teda zákonom upravujúcim výšku pokuty za spáchaný priestupok. Ak postačí na nápravu policajta a na obnovenie služobnej disciplíny za menej závažné konanie, ktoré má znaky disciplinárneho previnenia alebo znaky priestupku, výčitka, disciplinárne opatrenie sa neuloží. Za disciplinárne previnenie možno policajtovi uložiť len jedno z disciplinárnych opatrení uvedených v § 53 ods. 1 písm. a) až c). Disciplinárne opatrenie zníženia hodnosti o jeden stupeň nemožno uložiť policajtovi v hodnosti strážmajstra, podporučíka alebo generála. Za priestupok možno policajtovi uložiť disciplinárne opatrenie uvedené v § 53 ods. 1 písm. a), b), d) a e); tieto disciplinárne opatrenia možno uložiť samostatne alebo spolu. Disciplinárne opatrenia uvedené v § 53 ods. 1 písm. a) a b) nemožno uložiť súčasne.

Disciplinárne opatrenie zákazu činnosti a disciplinárne opatrenie prepadnutia veci možno uložiť len za podmienok ustanovených osobitným predpisom. Disciplinárnym opatrením zákazu činnosti nemožno uložiť zákaz výkonu funkcie policajta.

Disciplinárne opatrenie zákazu činnosti a disciplinárne opatrenie prepadnutia veci sa vykoná aj vtedy, ak policajt, ktorému bolo toto disciplinárne opatrenie uložené, skončil služobný pomer. O upustení od výkonu zvyšku disciplinárneho opatrenia zákazu činnosti rozhoduje nadriadený, ktorý disciplinárne opatrenie uložil.

Disciplinárne opatrenie nemožno uložiť, ak bol policajt za ten istý skutok už právoplatne odsúdený; ak bolo disciplinárne opatrenie uložené skôr, zruší sa s účinnosťou odo dňa uloženia. Disciplinárne opatrenie nemožno uložiť alebo vykonať, ak sa na priestupok vzťahuje amnestia. Uloženie disciplinárneho opatrenia

[134] Česká právna úprava umožňuje za disciplinárne priestupky, ktorých sa policajt dopustí porušením služobnej disciplíny, uložiť zníženie základnej tarify až o 25 % najviac na tri mesiace.

za disciplinárne previnenie alebo za priestupok nevylučuje skončenie služobného pomeru policajta za takéto konanie, ak po uložení disciplinárneho opatrenia vyšli najavo skutočnosti odôvodňujúce skončenie služobného pomeru policajta.

Peňažná sankcia

Jedným z nedostatkov právnej úpravy správneho trestania policajtov je peňažná sankcia, ktorú je možné uložiť policajtovi za priestupok v zmysle § 53 ods. 1 písm. b) zákona o štátnej službe policajtov, a to zníženie služobného platu o 15 % na dobu najviac troch mesiacov. Úhrnná výška peňažnej sankcie, ktorou je *zníženie služobného platu o 15 % na tri mesiace*, nesmie prekročiť hornú hranicu pokuty, ktorá je za toto konanie ustanovená osobitným zákonom.

Maximálna peňažná sankcia, ktorú by bolo možné uložiť väčšine policajtov za spáchané priestupky, sa pohybuje vo výške cca 300 eur až 800 eur, samozrejme závisí od platu policajta. V prípade, ak osobitný zákon napr. zákon č. 224/2006 Z. z. o občianskych preukazoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov upravuje štandardnú výšku pokuty (v tomto prípade je maximálna pokuta za priestupok do 331 eur), je pri bežnom plate policajta právna úprava v poriadku a opodstatnená. Policajt nie je diskriminovaný, ani zvýhodnený v porovnaní s ostatnými osobami, ktoré nie sú v služobnom pomere. Problematickými sa javia tie zákony, ktoré umožňujú uložiť podstatne vyššiu pokutu, keďže v prípade absolútnej väčšiny policajtov, vzhľadom na ich platové pomery, nie je možné hornú hranicu peňažnej pokuty nikdy uložiť, či dokonca ani sa k nej priblížiť. Napr. podľa § 80 ods. 2 zákona č. 199/2004 Z. z. Colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov za colný priestupok možno podľa závažnosti porušenia colných predpisov uložiť pokutu do 3 319,39 eura; ak ide o colný priestupok podľa § 72 ods. 1 písm. o), *do 33 193,91 eura*. V zmysle § 105 ods. 4 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov priestupku sa dopustí a *pokutou 165 969 eur* sa potresce 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.

V prípade právnych úprav, ktoré umožňujú uložiť za priestupok vysoké pokuty, je možné považovať právnu úpravu v zákone o štátnej službe v rámci správneho trestania policajtov za príliš zvýhodňujúcu a bolo by vhodné, aby sa výška pokuty, ktorú je možné uložiť policajtovi za vybrané priestupky upravila.

Opačným prípadom sú však priestupky, za ktoré je možné uložiť nízke pokuty napr. do 33 eur, Ak policajtovi nadriadený uloží disciplinárne opatrenie zníženie služobného platu tak, aby bolo vo výške 33 eur, na policajta to má spravidla

ešte ďalšie negatívne finančné postihy, pretože policajt, ktorému bolo uložené disciplinárne opatrenie, prichádza o možnosť získania napr. disciplinárnej odmeny a to až do času, kým uložené disciplinárne opatrenie nie je zahladené.

Disciplinárne opatrenie sa zahladzuje až po uplynutí jedného roka od právoplatne uloženého disciplinárneho opatrenia. Odvtedy sa policajt posudzuje, akoby mu disciplinárne opatrenie nebolo uložené; to neplatí pre prípad služobného hodnotenia. Pred uplynutím uvedenej doby môže rozhodnúť o zahladení vykonaného disciplinárneho opatrenia príslušný nadriadený, ak policajt výkonom služby a svojím správaním preukázal, že si to zasluhuje; ak bolo však uložené disciplinárne opatrenie zníženia hodnosti o jeden stupeň na jeden rok alebo disciplinárne opatrenie zákazu činnosti, môže tak urobiť až po uplynutí polovice času výkonu tohto opatrenia.

Orgán príslušný na konanie o priestupku policajta

V zmysle § 232 zákona o štátnej službe policajtov konanie v prvom stupni vo veciach služobného pomeru uskutočňuje a rozhoduje v ňom minister a nadriadený a ďalšie subjekty, ak to ustanovuje zákon o štátnej službe policajtov. Konanie o skutku, ktorý má znaky priestupku teda uskutočňuje príslušný nariadený policajta, ktorý sa protiprávneho konania dopustil.

Ak vezmeme vo úvahy rôznorodosť úsekov a oblastí verejnej správy, v rámci ktorých môže policajt spáchať priestupok, a ktoré často vyžadujú osobitné, veľmi špecifické znalosti a odborné vedomosti, aby mohlo konanie o protiprávnom skutku prebehnúť objektívne a kvalifikovane, domnievame sa, že je právna úprava, ktorá nadriadenému zveruje konanie o všetkých priestupkoch policajta bez ohľadu na úsek či oblasť verejnej správy, absolútne nevhodná. Nadriadený policajta môže disponovať odbornými znalosťami a vedomosťami na úsekoch, ktoré patria do pôsobnosti Policajného zboru (cestná premávka, zbrane a strelivo, občianske preukazy, cestovné doklady, súkromné bezpečnostné služby a pod.), predpokladáme však, že by ťažko dokázal zodpovedne a erudovane posúdiť priestupky upravené napr. stavebným zákonom, colným zákonom, zákonom č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov či mnohými inými predpismi upravujúcimi protiprávne konanie vo verejnej správe.

Bolo by preto vhodné, aby nadriadený rozhodoval len o tých priestupkoch policajta, ktoré patria do pôsobnosti Policajného zboru. Ostatné priestupky by mať prejednávať správny orgán podľa osobitných predpisov, tak ako ich prejednáva v prípade ostatných osôb, ktoré nie sú príslušníkmi Policajného zboru.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Navrhujeme, aby zákon o správnom trestaní v súvislosti so správnym trestaním príslušníkov Policajného zboru obsahoval ustanovenie:

1) Podľa osobitného zákona sa prejednajú správne delikty príslušníka Policajného zboru, ktorých prejednávanie patrí do pôsobnosti Policajného zboru.
2) Na právne vzťahy neupravené osobitným zákonom sa primerane použijú ustanovenia zákona o správnom trestaní.

LITERATÚRA

Cepek, B. in VRABKO, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. BECK, 2013, 278 s., ISBN 978-80-89603-13-8

FIALA, Z.: Řízení o návhrových deliktech v režimu zákona o služebním poměru příslušníkú bezpečnostních sboru – jak správně interpretovat ustanovení § 189 ods. 2 zákona č. 361/2003 Sb.? In: *Princípy trestania a správne delikty*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 25 – 36, 200 s., ISBN 978-80-8082-988-9

KOŠIČIAROVÁ, S.: *Verejná správa a právo na spravodlivý proces*. Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, 243 s., ISBN 978-83-7490-790-3

MEZEI, J.: Právna povaha štátnej služby. In: *Aktuálne otázky súkromného práva a ich priemet do vyučovacieho procesu*. Zborník príspevkov z príspevkov z teoreticko-praktického seminára s medzinárodnou účasťou konaného pri príležitosti 20. výročia vzniku Akadémie Policajného zboru v Bratislave. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2013, s. 102 – 119, 175 s., ISBN 978-80-8054-569-7

MEZEI, J.: Vývoj právnej úpravy štátnozamestnaneckých vzťahov v podmienkach Slovenskej republiky. In: *Právne vedomie verejnosti v demokratickom štáte*. Zborník príspevkov z celoštátneho vedeckého seminára s medzinárodnou účasťou zo dňa 22. novembra 2010. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2011, s. 215 – 223, 236 s., ISBN 978-80-8054-518-5

POTASCH, P.: Vybrané hmotnoprávne aspekty zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (v znení neskorších predpisov) v historickom a priestorovom kontexte Strednej Európy. In: *Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie*. Zborník príspevkov z odborného seminára s medzinárodnou účasťou. Bratislava : Eurokódex, 2010, s. 147 – 162, 208 s., ISBN 978-80-89447-35-0

ŠIMONOVÁ, J. – HAŠANOVÁ, J.: Dôkazné prostriedky v disciplinárnom konaní colníkov. In: *Princípy trestania a správne delikty*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 162 – 167, 200 s., ISBN 978-80-8082-988-9

ŠIMONOVÁ, J. – MASLEN, M.: Správne trestanie a právo na obhajobu. In: *Central and eastern european legal studies,* č. 2, 2013, s. 315 – 338

ŠKULTÉTY, P. – KAŠŠÁK, R.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. VEDA : Bratislava 2014, 139 s., ISBN 978-80-224-1376-3

Právne predpisy

Zákon č. 547/2010 Z. z. o začlenení Železničnej polície do Policajného zboru a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov
Zákon č. 311/2000 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov
Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe o zmene a doplnení niektorých zákonov
Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov
Zákon č. 224/2006 Z. z. o občianskych preukazoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon č. 199/2004 Z. z. Colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov
Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov
Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov
Zákon č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníku bezpečnostních sboru
Zákon č. 250/2016 Sb. odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád

Kontaktné údaje autorov:

mjr. JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.
mjr. JUDr. Ladislav Dudor, PhD.
mjr. JUDr. Petra Andorová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
Sklabinská 1
835 17 Bratislava

PRÁVO NA BEZPLATNÚ PRÁVNU POMOC PRI VYVODZOVANÍ ADMINISTRATÍVNO-PRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI V KONANÍ PRED SPRÁVNYMI ORGÁNMI A SPRÁVNYMI SÚDMI[135]

JUDr. Mária Havelková

Kľúčové slová: administratívno-právna zodpovednosť – správne trestanie – správny delikt – dohovor – čl. 6 Dohovoru – ESĽP – Mikhaylova v. Ruská federácia – trestné obvinenie – administratívne zadržanie – právna pomoc – bezplatná právna pomoc – zákon o právnej pomoci – centrum právnej pomoci – podmienka materiálnej núdze

Key words: administrative responsibility – administrative punishment – administrative offence – convention – Art. 6 of the Convention – ECHR – Mikhaylova v. Russian Federation – criminal charge – administrative detention – legal assistance – free legal aid – law on legal aid – legal aid centre – financial eligibility criterion

Anotácia: Príspevok je venovaný problematike poskytovania bezplatnej právnej pomoci pri vyvodzovaní zodpovednosti za správne delikty správnymi orgánmi a v rámci súdneho prieskumu správnych rozhodnutí. Ako inšpirácia slúži rozhodnutie ESĽP vo veci Mikhaylova v. Ruská federácia z novembra 2015.
Primárnym cieľom príspevku je posúdiť súlad slovenskej právnej úpravy s názorom ESĽP prezentovaným v predmetnom rozhodnutí. Autorka ďalej analyzuje podmienky primárnej právnej pomoci a sekundárnej právnej pomoci v intenciách správneho trestania a porovnáva kritérium materiálnej núdze vo viacerých krajinách Rady Európy.
V závere autorka prezentuje niekoľko návrhov *de lege ferenda* vo vzťahu k Zákonu o právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a k legislatívnemu zámeru Zákona o správnom trestaní.

Summary: The paper deals with issues of providing free legal aid in administrative proceedings and proceedings before administrative courts and within judicial review of administrative decisions. The recent decision of the European Court of Human Rights in the case of Mikhaylova v. Russian Federation from November 2015 has been the main incentive for composing this article.
The main objective of the article is an assessment of compliance of current Slovak legislation with the opinion presented by ECHR in the decision in question. As next the author analyses the requirements of primary and secondary legal aid in the cases concerning administrative punishment and compares the criterion of material need in several Council of Europe countries.
In the end of the article the author offers several *de lege ferenda* suggestions in relation to the Act on Legal Aid and the draft of Act on Administrative Sanctioning.

[135] Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantu č. UK/153/2017 „Právo na bezplatnú právnu pomoc v konaní pred správnymi orgánmi“.

1. Úvod

Fundamentálnym zmyslom demokratického štátneho zriadenia je zabezpečenie poriadku a spravodlivosti pre všetkých. Spravodlivosť nesmie byť za žiadnych okolností určená schopnosťou platiť, vzdelaním, majetkom alebo vedomosťami, a preto je bezplatná právna pomoc základným a nevyhnutným predpokladom spravodlivého konania a všeobecne spravodlivého právneho systému. Ak teda finančné alebo iné prekážky bránia spravodlivosti, podporuje sa tým právny systém, v ktorom chudobní a inak znevýhodnení nemajú efektívny prístup k spravodlivosti.[136]

Formálny systém spravodlivosti môže byť navrhnutý do absolútnej dokonalosti, avšak ak sa jednotlivci nemôžu domôcť spravodlivosti pre existujúce praktické prekážky, potom nemožno takýto právny systém považovať za spravodlivý.[137] Tak ako je záruka rovnakého prístupu k spravodlivosti základom legitimity demokratického zriadenia, tak je bezplatná právna pomoc nevyhnutným atribútom spravodlivosti.[138]

Bezplatná právna pomoc sa dlhé roky vnímala len ako právo prístupné obvinenému alebo obžalovanému v rámci trestného konania. Avšak postupne sa upustilo od tvrdenia, že by v trestnom konaní automaticky hrozila väčšia ujma ako v iných netrestných konaniach, a že preto by malo byť uprednostňované poskytovanie právnej pomoci len v trestnom konaní. *„I keď je pravda, že obžalovaný v trestnom konaní je vystavený nebezpečenstvu straty osobnej slobody, nie je pravda, že obžalovaný môže stratiť viac ako účastník iného konania.“*[139]

Medzi najdôležitejšie dôvody poskytovania bezplatnej právnej pomoci aj v netrestných veciach patrí efektivita riešenia sporov, odstraňovanie rôznych foriem diskriminácie, rozširovanie právneho povedomia a vzdelávanie verejnosti, podpora sociálnej politiky štátu a predovšetkým zabezpečenie spravodlivosti skutočne pre všetkých. Bezplatná právna pomoc pomáha presadzovať práva tých členov spoločnosti, ktorí si nevedia a objektívne nemôžu zabezpečiť právnu pomoc zo svojich prostriedkov. Poskytnutie právnej pomoci tak môže

---

136 JÜRILOO, K.: Free Legal Aid – a Human Right. In: *Nordic Journal of Human Rights*, 2015, roč. 33, č. 3, s. 205.

137 MAKING LEGAL AID A REALITY. A resource Book for the Policy Makers and Civil Society. Budapest : Public Interest Law Institute, 2009, s. 9. Dostupné na: <http://www.pilnet.org/public-interest-law-resources/19-making-legal-aid-a-reality-a-resource-book-for-policy.html> [cit. 2017-03-22]

138 RHODE, D. L.: *Acces to Justice*. New York : OxfordUniversity Press, 2004, s. 2.

139 KELLEY, J. D. Gideon's Bullhorn: Sounding a Louder, Clearer Call for Civil Right to Coucel. In: *Sanford Journal of Public Policy.* 2013, roč. 4. s. 98. Dostupné na: <https://sites.duke.edu/sjpp/files/2013/04/Kelley-Gideons-Bullhorn.pdf> [cit. 2017-03-21]

pomôcť chudobným, znevýhodneným alebo vylúčeným jednotlivcom, aby aj ich hlasy bolo počuť.[140]

2. Právo na bezplatnú právnu pomoc mimo trestného konania

Udalosti druhej svetovej vojny vytvorili potrebu viacstupňovej ochrany ľudských práv a základných slobôd. S cieľom *„dosiahnuť väčšiu jednotu medzi členskými štátmi a na ochranu uskutočňovania ideálov a zásad, ktoré sú ich spoločným dedičstvom"*[141] bola v roku 1949 vytvorená Rada Európy, ktorej najvýznamnejším dokumentom je Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor"). Právo na právnu pomoc bolo súčasťou už pôvodného znenia Dohovoru z roku 1950, čo preukazuje význam tohto práva, ako aj celého princípu spravodlivého konania. Upravené je v čl. 6 ods. 3 písm. c) Dohovoru, a toto ustanovenie v sebe kumuluje tri práva:

1. Právo obhajovať sa osobne;
2. Právo obhajovať sa za pomoci obhajcu podľa vlastného výberu;
3. Právo na bezplatnú právnu pomoc obhajcu, ak sú splnené Dohovorom stanovené podmienky.

   Tieto podmienky sú dve a taktiež musia byť naplnené kumulatívne:

   3.1 Obvinený nemá prostriedky na zaplatenie obhajoby;

   3.2 Existencia skutočnosti, že poskytnutie bezplatnej právnej pomoci vyžadujú záujmy spravodlivosti.

Predmetné znenie však bolo, pochopiteľne, pôvodne chápané iba ako právo obvineného alebo obžalovaného v trestnom konaní a trvalo ešte dve desaťročia, kým nastala zmena tohto prístupu.

Deklarácie o práve na bezplatnú právnu pomoc pre všetky osoby vo všetkých druhoch súdnych konaní, obsiahnuté vo viacerých rezolúciách Výboru ministrov Rady Európy,[142] nadobudli skutočný význam až prelomovým rozhodnutím

---

140 MAKING LEGAL AID A REALITY. A resource Book for the Policy Makers and Civil Society. Budapest : Public Interest Law Institute, 2009, s. 64. Dostupné na: <http://www.pilnet.org/public-interest-law-resources/19-making-legal-aid-a-reality-a-resource-book-for-policy.html> [cit. 2017-03-22]

141 STATUTE OF COUNSIL OF EUROPE. 1949. Dostupné na: <https://rm.coe.int/ CoERM-PublicCommonSearc hServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680306052> [cit. 2017-03-19]

142 Rezolúcia Výboru ministrov Rady Európy č. (76) 5 zo dňa 18. februára 1976 o právnej pomoci v občianskych, obchodných a administratívnych veciach. V anglickej verzii dostupné na: <http://euromed-justiceii.eu/files/repository/20090128124611_res(76)5e.pdf > [cit. 2017-03-20] Rezolúcia Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 zo dňa 28. septembra 1977 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami správnych orgánov. V anglickej verzii dostupné na:

Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP") vo veci *Airey v. Írsko*[143] z roku 1979. Ešte predtým však bolo prijaté rozhodnutie vo veci *Golder v. Veľká Británia*,[144] v rámci ktorého ESĽP vytvoril koncepciu autonómneho výkladu ustanovení Dohovoru a rozšíril právo na spravodlivý proces aj na civilné konania. Právo na bezplatnú právnu pomoc je totiž v Dohovore explicitne stanovené len v rámci trestného konania. K rozšíreniu tohto práva aj na civilné konania, vrátane administratívnych vecí, došlo až prostredníctvom judikatúry ESĽP, čím sa zabezpečilo pokrytie prípadov, v ktorých by absencia predmetného práva znamenala porušenie rovnosti zbraní alebo práva na prístup k súdu.

Autonómnosť výkladu pojmov „trestné obvinenie" a „civilné práva a povinnosti", ktoré sú súčasťou čl. 6 Dohovoru, má významný vplyv práve na oblasť správneho práva. Interpretáciou, ktorú ponúkol ESĽP, totiž veľká časť práv, ktoré v rámci právnych poriadkov jednotlivých štátov spadajú do rámca správneho práva, podliehajú vplyvom judikatúry pod čl. 6 Dohovoru. Pod pojem „trestné obvinenie" a „trestný čin" patria viaceré druhy správnych deliktov, čím sa zaisťuje, že členské štáty nemôžu svojvoľne prekvalifikovať trestné činy na správne delikty, a tým sa vyhnúť aplikácii článkov Dohovoru.[145] Druhú skupinu tvoria práva, ktoré môžeme vďaka judikatúre podradiť pod pojem „občianske práva a povinnosti". Ako príklad možno uviesť prípad, keď príslušný správny orgán odmietne vydanie stavebného povolenia. Takéto konanie mnohé, ak nie všetky vnútroštátne právne poriadky považujú za administratívne konanie. Avšak čl. 6 Dohovoru sa v tomto prípade bude aplikovať, pretože jadrom tohto sporu je majetkové právo a právo vlastniť majetok sa považuje za civilné právo.[146] Uvedené však neznamená, že by sa čl. 6 Dohovoru vzťahoval automaticky na každé správne konanie.

Nadväzujúca judikatúra ESĽP zakotvila, že štáty nemajú povinnosť poskytnúť

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2009032&SecMode=1&DocId=752646&Usage=2> [cit. 2017-03-20]
Rezolúcia Výboru ministrov Rady Európy č. (78) 8 zo dňa 2. marca 1978 o právnej pomoci a poradenstve. V anglickej verzii dostupné na: <http://euromed-justice.eu/document/coe-1978-council-europe-co mmittee-ministers-resolution-78-8-legal-aid-and-advice> [cit. 2017-03-20]

143 Rozhodnutie ESĽP vo veci Airey v. Írsko, sťažnosť č. 6289/73, zo dňa 9. októbra 1979.

144 Rozhodnutie ESĽP vo veci Golder v. Veľká Británia, sťažnosť č. 4451/70, zo dňa 21. februára 1975.

145 Bližšie pozri napr. rozhodnutie ESĽP vo veci Öztürk v. Spolková republika Nemecko, sťažnosť č. 8544/79, zo dňa 21. februára 1984, rozhodnutie ESĽP vo veci Lauko v. Slovenská republika, sťažnosť č. 26138/95, zo dňa 2. októbra 1998, rozhodnutie ESĽP vo veci Čanády v. Slovenská republika, sťažnosť č. 53371/99, zo dňa 16. novembra 2004, rozhodnutie ESĽP vo veci Engel a ďalší v. Holandsko, sťažnosti č. 5100/71, 5101/71, zo dňa 8. júna 1976.

146 Rozhodnutie ESĽP vo veci Allan Jacobsson v. Švédsko, sťažnosť č. 16970/90, zo dňa 19. februára 1998.

bezplatnú právnu pomoc automaticky vo všetkých civilných konaniach[147] a majú právo určiť podmienky, za splnenia ktorých vzniká právo na bezplatnú právnu pomoc, pričom takýto postup nesmie byť svojvoľný, neprimeraný alebo v rozpore s podstatou práva na prístup k súdu.[148]

Vyššie uvedené sa však týka civilného súdneho konania vrátane súdneho prieskumu správnych rozhodnutí. Avšak predmetom tohto príspevku je posúdenie potreby poskytovania bezplatnej právnej pomoci jednak v správnom konaní, ktorého predmetom je vyvodzovanie zodpovednosti za správny delikt, a následne preskúmanie podmienok na poskytnutie bezplatnej právnej pomoci v konaní pred správnymi súdmi.

3. Rozhodnutie ESĽP vo veci Mikhaylova v. Ruská federácia a jeho význam v podmienkach Slovenskej republiky

V novembri 2015 prijal ESĽP prelomové rozhodnutie vo veci *Mikhaylova v. Ruská federácia*,[149] v ktorom explicitne konštatoval porušenie práva na bezplatnú právnu pomoc v konaní o správnom delikte.

Sťažovateľka na základe čl. 6 Dohovoru namietala, že jej nebola poskytnutá bezplatná právna pomoc v konaní o správnych deliktoch, ktorých sa dopustila v novembri 2007, a podľa Kódexu správnych deliktov Ruskej federácie (ďalej v texte len „KSD“)[150] naplnila skutkové podstaty nasledujúcich správnych deliktov:

1. čl. 19.3 neuposlúchnutie príkazu verejného činiteľa;
2. čl. 20.2 účasť na neohlásenom verejnom zhromaždení.

Sťažovateľka bola uznaná za vinnú za oba správne delikty a v osobitných rozhodnutiach jej bola uložená pokuta 500 rubľov (čo v roku 2007 bolo približne 14 eur, a podľa sťažovateľky obe pokuty tvorili až 25 percent jej mesačnej penzie). Následne využila všetky dostupné opravné prostriedky, pričom vždy žiadala aj poskytnutie bezplatnej pomoci a všetky súdne orgány vrátane Najvyššieho súdu Ruskej federácie a Ústavného súdu Ruskej federácie, posúdili jej žiadosti ako neopodstatnené.

---

147 Rozhodnutie ESĽP vo veci P., C. a S. v. Veľká Británia, sťažnosť č. 56547/00, zo dňa 16. októbra 2002.

148 Rozhodnutie ESĽP vo veci Aerts v. Belgicko, sťažnosť č. 25357/94 zo dňa 30. júla 1998 a Rozhodnutie ESĽP vo veci Tolstoy Miloslavsky v. Veľká Británia, sťažnosť č. 18139/91 zo dňa 13. júla 1995.

149 Rozhodnutie ESĽP vo veci Mikhaylova v. Rusko, zo dňa 19. novembra 2015, sťažnosť č. 46998/08. Dostupné na: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158708#{„itemid“:[„001-158708“]}> [cit. 2017-03-23]

150 V anglickej verzii dostupné na: <http://www.russian-offences-code.com/>[cit. 2017-03-23]

V prípade správneho deliktu upraveného v čl. 19.3 KSD mohla byť sťažovateľke uložená pokuta do výšky 1 000 rubľov (približne 28 eur) alebo administratívne zadržanie až na 15 dní. ESĽP jednoznačne prijal stanovisko, že daný správny delikt má, vzhľadom na závažnosť hroziacej sankcie, „trestnoprávny charakter" a záujem spravodlivosti vyžaduje poskytnutie bezplatnej právnej pomoci.

Za účasť na neohlásenom verejnom zhromaždení (čl. 20.3 KSD) mohla byť sťažovateľke uložená sankcia do výšky 1 000 rubľov. Ak by táto povinnosť nebola dobrovoľne splnená, možno uložiť ďalšiu sankciu v podobe administratívneho zadržania až na 15 dní. Hoci za daný delikt priamo hrozí, aj na pomery Ruskej federácie, nízka pokuta, súd prikladá dôležitosť skutočnosti, že sa konanie priamo týkalo výkonu základného práva sťažovateľky chráneného v čl. 10 a 11 Dohovoru, a preto, vzhľadom na konkrétne okolnosti, bola podľa ESĽP potrebná bezplatná právna pomoc.

Za významné v tomto prípade považujem súhlasné stanovisko sudcu P. J. Albuquerque, ktorý hoci sa s rozhodnutím ESĽP stotožnil, považoval odôvodnenie poskytnuté väčšinou sudcov za nie úplne presvedčivé a tento prípad označil ako výbornú príležitosť poskytnúť potrebný návod pre ruské orgány na prijatie všeobecných opatrení na zabránenie vzniku podobných situácií, a to vzhľadom na nedostatočné úsilie preukázané Ústavným súdom Ruskej federácie. Zdôraznil predovšetkým, že na posúdenie prísnosti sankcie nie je dôležitá skutočne uložená pokuta, ale hroziaca sankcia *in abstracto*. Taktiež poukázal na skutočnosť, že rozsudok, v ktorom ESĽP konštatuje porušenie Dohovoru alebo jeho protokolov, ukladá žalovanému štátu právnu povinnosť nielen zaplatiť uložené peňažné čiastky (odškodnenie),[151] ale taktiež, ak je to potrebné, prijať konkrétne opatrenia v domácej právnej úprave, aby sa ukončilo porušovanie zistené súdom. Žalovaný štát je teda povinný prijať nápravné opatrenia nielen individuálnej, ale aj všeobecnej povahy. Samozrejme, na takéto rozhodnutie majú reflektovať aj ostatné štáty Rady Európy.

Tak vzniká otázka, či má predmetné rozhodnutie význam aj vzhľadom na vnútroštátnu právnu úpravu Slovenskej republiky.

Vzhľadom na právnu úpravu správneho konania a správneho súdnictva v Slovenskej republike sú významné dve okolnosti, ktoré spôsobujú výrazne odlíšenie v porovnaní s právnou úpravou v Ruskej federácii:

3.1 Závažnosť hroziacej sankcie

Právna úprava správneho trestania v Slovenskej republike nepozná, na rozdiel od úpravy v Ruskej federácii, sankciu v podobe administratívneho zadržanie. Administratívne zadržanie možno charakterizovať ako zatknutie a zadržanie fy-

[151] ESĽP priznal sťažovateľke náhradu majetkovej škody vo výške 28 eur, nemajetkovej škody vo výške 1 500 eur a 128 eur na výdavky konania.

zickej osoby štátom na základe rozhodnutia štátneho orgánu, mimo trestného konania. Okrem Ruskej federácie z krajín Rady Európy takúto sankciu obsahuje napr. právna úprava Gruzínska.[152] Od administratívneho zadržania je potrebné odlišovať zaistenie príslušníka tretej krajiny podľa § 88 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov. Pričom v prípade uplatnenia tohto inštitútu má cudzinec právo na poskytnutie bezplatnej právnej pomoci v intenciách § 24c a nasl. Zákona o právnej pomoci.

Samozrejme, v podmienkach Slovenskej republiky môžu byť uložené iné druhy závažných sankcií, napr. vysoké pokuty alebo zákaz činnosti (čo môže v konkrétnom prípade taktiež predstavovať významný zásah do sféry jednotlivca, ktorý môže podstatne ovplyvniť kvalitu jeho života). Intenzita však bude vždy nižšia ako v prípade obmedzenia osobnej slobody.

3.2 Právo na bezplatnú právnu pomoc v konaní pred správnymi súdmi

V analyzovanom prípade je podstatné, že sťažovateľke nebola poskytnutá bezplatná právna pomoc ani v konaní pred správnymi súdmi žiadneho stupňa. V podmienkach SR je, za splnenia zákonných predpokladov, zaručené poskytnutie bezplatnej právnej pomoci v správnom súdnictve od roku 2006, keď nadobudol účinnosť zákon č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi (ďalej v texte len „Zákon o právnej pomoci“).

Napriek týmto výrazným odlišnostiam môže aj v podmienkach Slovenskej republiky nastať situácia, keď bude uložená sankcia za konanie, ktoré sa priamo týka výkonu základných práv alebo slobôd garantovaných v Dohovore. Druhým faktorom je, že najmä peňažné sankcie môžu mať pre nemajetných páchateľov aj likvidačné dôsledky.

Kľúčovou otázkou je, či záruka bezplatnej právnej pomoci viazaná len na súdne konanie je dostatočná. Najmä v prípadoch, ktoré sú objektívne zložité a konanie je zdĺhavé môže mať nedostatok právnej pomoci osobe, ktorá ju skutočne potrebuje, závažné dôsledky, ktoré nebude možné v následnom súdnom konaní odstrániť. V tejto súvislosti poukazujem na názor P. Coufalíka a M. Dostálovej, ktorí uvádzajú, že *„keby sa dané právo vzťahovalo iba na súdne konanie, bolo by to v množstve prípadov nedostatočné. Ak by totiž človek neznalý práva pred podaním žaloby na súd sám bez odbornej pomoci absolvoval konanie pred správnym alebo iným orgánom, veľmi pravdepodobne by urobil toľko chýb, že ich náprava v nasledujúcom súdnom konaní by už nebola možná, ani keby bol účastník zastúpený tým najlepším advokáto-*

[152] Do roku 2015 bolo v Gruzínsku možné administratívne zadržanie až na 90 dní. V súčasnosti je maximálna dĺžka administratívneho zadržania 15 dní. Dostupné na: < https://www.hrw.org/news/2014/11/26/georgia-reforms-draconian-administrative-detention-laws>[cit. 2017-03-23]

m".[153] Taktiež T. Ľalík prezentuje pochybnosť *„do akej miery môže byť táto právna pomoc vôbec efektívna v konaní pred súdom v prípade, ak sa v konaní pred správnym orgánom obvinený zastupoval sám. Napr. obvinený nevedel, že nemusí vypovedať proti sebe a vypovedal, hoci možno predpokladať, že ak by mal kvalifikovanú právnu pomoc, pravdepodobne by nevypovedal. Avšak priznanie sa obvineného k priestupku v konaní pred správnym orgánom má významné dôsledky aj v konaní pred súdom. Ako má súd postupovať? Nemá na takúto výpoveď prihliadnuť?*"[154]

4. Prístup k bezplatnej právnej pomoci v konaní o správnych deliktoch v podmienkach Slovenskej republiky de lege lata

Základné predpoklady pre poskytovanie bezplatnej právnej pomoci nachádzame, okrem vyššie vymedzeného ustanovenia Dohovoru, predovšetkým v čl. 47 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky[155] a v čl. 37 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd[156] (ďalej len „Listina"). Ústava a Listina obsahujú takmer zhodné ustanovenie, podľa ktorého *má každý právo na právnu pomoc v konaní pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy, a to od začiatku konania.*

Viacerí českí autori tvrdia, že znenie obsiahnuté v Listine (a v ústavách Slovenskej aj Českej republiky) garantuje bezplatnú právnu pomoc aj v konaní pred správnymi orgánmi. Vychádzajú pritom z extenzívneho výkladu pojmu „právna pomoc" obsiahnutého v Dohovore, ktoré v sebe kumuluje tri práva, pričom jedným z nich je právo na bezplatnú právnu pomoc.[157] V tejto súvislosti H. Baňouch konštatuje, že *„preto, že toto právo je zaručené bez obmedzujúcich podmienok, musí byť právna pomoc dostupná aj pre tých, ktorí si ju nie sú schopní zabezpečiť zmluvne. Toto ústavné právo nie je na podústavnej úrovni uspokojivo upravené a český právny poriadok tu trpí závažných faktickým ústavným deficitom".*[158]

---

153 COUFALÍK, P. – DOSTÁLOVÁ, M.: Limity právní úpravy bezplatné právní pomoci v ČR. In: BENÁK, J. [et al.]: *Bezplatná právní pomoc v České republice*. Brno : Masarykova univerzita, 2014, s. 29.

154 ĽALÍK, T. Právo na spravodlivý súdny proces a zásada ne bis in idem podľa Dohovoru a správne trestanie. In: *Justičná revue*, roč. 67, č. 12, 2015, s. 1395.

155 Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších zmien.

156 Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd zo dňa 9. januára 1991.

157 Bližšie pozri COUFALÍK, P. – DOSTÁLOVÁ, M.: Limity právní úpravy bezplatné právní pomociv ČR. In: BENÁK, J. [et al.]: *Bezplatná právní pomoc v České republice*. Brno : Masarykova univerzita, 2014, s. 29 a nasl.; BAŇOUCH, H. ČI. 37. In: WAGNEROVÁ, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod, komentář*. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 775 a nasl.

158 BAŇOUCH, H. ČI. 37. In WAGNEROVÁ, E. [et al.]: *Listina základních práv a svobod, komentář*. Praha : WoltersKluwer, 2012, s. 775.

Ústava Slovenskej republiky navyše stanovuje, že podrobnosti ustanoví zákon, ktorým je Zákon o právnej pomoci. Avšak predmetný právny predpis nezaručuje prístup k bezplatnej právnej pomoci v konaní pred všetkými orgánmi verejnej moci, ale predovšetkým v konaní pred súdmi a vo vymedzených administratívnych konaniach (napr. v konaní o administratívnoprávnom vyhostení, v azylových veciach a pod.). Predmetný zákon rozlišuje poskytovanie primárnej a sekundárnej právnej pomoci, pričom takéto členenie nachádzame v právnych poriadkoch mnohých európskych štátov.[159] V nasledujúcej časti textu budú obe metódy bezplatnej právnej pomoci garantované štátom podrobené analýze z hľadiska vyvodzovania zodpovednosti za správne delikty.

4.1 Primárna právna pomoc

Pod primárnou právnou pomocou v podmienkach Slovenskej republiky rozumieme tzv. Predbežnú konzultáciu upravenú v § 9 Zákona o právnej pomoci, ktorý tento inštitút limituje na rozsah maximálne jednej hodiny a podmieňuje uhradením správneho poplatku vo výške 4,5 eura. Takáto konzultácia sa však nemusí týkať len súdneho konania, resp. vymedzených oblastí, v rámci ktorých sa poskytuje sekundárna právna pomoc. To znamená, že primárna právna pomoc predstavuje prostriedok pre osoby, ktorým bola uložená sankcia za správny delikt alebo voči ktorým sa vedie správne konanie vo veci spáchania správneho deliktu.

Za problematické považujem jednak povinnosť hradiť správny poplatok, čo môže klientov v materiálnej núdzi odradiť od možnosti žiadať právnu pomoc, a predovšetkým, podľa môjho názoru, si osoby v nepriaznivej právnej situácii nie sú často vedomé možnosti obrátiť sa na Centrum právnej pomoci.

4.2 Sekundárna právna pomoc

Sekundárna právna pomoc je poskytovaná predovšetkým v podobe zastupovania v konaní pred súdmi vrátane správnych súdov. Pre poskytnutie bezplatnej právnej pomoci bez finančnej účasti[160] musí žiadateľ kumulatívne spĺňať tri podmienky, ktoré sa odlišujú od podmienok stanovených Dohovorom:

---

[159] Pre porovnanie pozri napr. GLOBAL STUDY ON LEGAL AID. Global Report. United Nations Development Programme. New York : United Nations, 2016. Dostupné na: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global_Study_ on_ Legal_Aid_-_FINAL.pdf> [cit. 2017-03-24] alebo SZENTE, Z. – LACHMAYER, K. *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European Comparison*. London : Taylor & Francis Ltd, 2016.

[160] Na odstránenie prílišnej tvrdosti zákona a zabezpečenie, aby osoba, ktorá čo i len o pár centov prekročí stanovenú hranicu, nezostala bez právnej pomoci, bol v roku 2012 v § 6a upravený *inštitút poskytnutia právnej pomoci s finančnou účasťou*.

1. príjem fyzickej osoby nepresahuje 1,4-násobok sumy životného minima[161] a nemôže si využívanie právnych služieb zabezpečiť svojím majetkom;
2. nejde o zrejmú bezúspešnosť sporu;[162]
3. hodnota sporu prevyšuje hodnotu minimálnej mzdy[163] okrem sporov, v ktorých nie je možné hodnotu sporu vyčísliť v peniazoch.

V rámci súdneho prieskumu správnych rozhodnutí, ktorými bola uložená peňažná sankcia, je rozhodujúca tretia podmienka, podľa ktorej bude mať takáto osoba na bezplatnú právnu pomoc nárok iba v prípade, ak uložená sankcia prevyšuje sumu 430 eur. Z uvedeného vyplýva, že prístup k bezplatnej právnej pomoci nie je zaručený v prípade tzv. bagateľných správnych deliktov. Je však otázne, či v prípade, ak je fyzickej osobe uložená povinnosť zaplatiť peňažnú sankciu vo výške do 430 eur a súčasne ide o osobu, ktorá spĺňa prvú podmienku, a teda jej mesačný príjem neprevyšuje sumu 277,33 eura, možno vôbec hovoriť o bagateľnej sankcii.

Ak by však páchateľovi správneho deliktu bola uložená iná sankcia, napr. zákaz činnosti, v takom prípade sa tretie kritérium neaplikuje, pretože hodnotu sporu nie je možné vyčísliť v peniazoch.

Na tomto mieste je potrebné poukázať na významný inštitút upravený v § 5b ods. 6, ktorý sa stal súčasťou Zákona o právnej pomoci novelou účinnou od roku 2012 a ktorý stanovuje, že *„ak ide o vec hodnú osobitnej ochrany a potreby zabezpečenia prístupu k spravodlivosti, môže riaditeľ po predchádzajúcom stanovisku rady rozhodnúť o úhrade peňažných prostriedkov na účely poskytnutia právnej pomoci osobám, ktoré nespĺňajú podmienky na poskytnutie právnej pomoci podľa tohto zákona z prostriedkov centra"*.

Z uvedeného znenia je zrejmé, že existuje možnosť, aby bola poskytnutá bezplatná právna pomoc už v správnom konaní, ak by napr. osoba sankcionovaná za správny delikt odôvodnene tvrdila, že správny delikt nespáchala, alebo že v konaní došlo k protiprávnemu zásahu do jej práv.

Za problematickú považujem skutočnosť, že kým výška životného minima zostala od roku 2013 nezmenená, tak minimálna mzda oproti roku 2013 stúpla

[161] V prvom polroku 2017 zodpovedá výška životného minima sume 198,09 eur, a teda príjem osoby žiadajúcej bezplatnú právnu pomoc nesmie prekročiť sumu 277,33 eur.

[162] Pojem *„zrejmá bezúspešnosť sporu"* je definovaný v § 8 Zákona o právnej pomoci takto: *„Pri posudzovaní zrejmej bezúspešnosti sporu centrum prihliadne najmä na to, či právo nezaniklo uplynutím času, či sa právo nepremlčalo a či je žiadateľ schopný označiť dôkazy na preukázanie svojich tvrdení, ktoré sú dôležité na zistenie skutkového stavu."* V prípade podávania žaloby v oblasti správneho trestania bude mať význam najmä dôvod uplynutia lehoty, prípadne existencia prekážky *rei iudicatae* alebo snaha o zjavné odkladanie splnenia povinnosti.

[163] Minimálna mzda pre rok 2017 bola stanovená vo výške 435 eur nariadením vlády SR č. 280/2016 Z. z., ktorým sa ustanovuje výška minimálnej mzdy na rok 2017.

o 97 eur. Preto nepovažujem uvedené nastavenie za najvhodnejšie a podľa môjho názoru by sa príjem fyzickej osoby, ako aj hodnota sporu mali odvíjať od totožnej veličiny, a teda minimálnej mzdy.

4.2.1 Porovnanie podmienky materiálnej núdze v právnych poriadkoch vybraných štátoch Rady Európy

Ako už som vyššie uviedla, diferencovanie štátom garantovanej bezplatnej právnej pomoci na primárnu a sekundárnu právnu pomoc je štandardom vo viacerých štátoch Rady Európy. Materiálne pomery žiadateľa o právnu pomoc je najčastejšie aplikované kritérium pri posudzovaní žiadosti o poskytnutie sekundárnej právnej pomoci. Medzi ďalšie často aplikované kritériá patrí status žiadateľa (napr. či ide o dieťa alebo zdravotne postihnutú osobu), záujmy spravodlivosti a zložitosť a komplexnosť konkrétneho prípadu.[164]

Vyššie som konštatovala, že kritérium materiálnej núdze je v podmienkach Slovenskej republike nastavené príliš prísne. Preto na tomto mieste treba porovnať, akým spôsobom je nastavené kritérium materiálnej núdze v iných štátoch Rady Európy.

S týmto cieľom som sa rozhodla porovnať právnu úpravu viacerých európskych štátov, v ktorých sa za splnenia podmienok, poskytuje bezplatná právna pomoc v správnom súdnictve, a teda aj v prípade, ak sú predmetom súdneho konania správne delikty. Samozrejme, vzhľadom na rozdielne ekonomické postavenie týchto štátov, nestačí porovnanie nastavenia hranice na poskytnutie právnej pomoci (maximálna výška príjmu je stanovená na jednu samostatne žijúcu osobu). Preto som do porovnania zahrnula výšku minimálnej mzdy, ktorá však sama osebe stále nie je dostatočná na relevantné posúdenie. Tretím údajom je preto výška priemerného mesačného zárobku v danej krajine, pričom práve pomer medzi priemerným mesačným zárobkom a stanovenej hranice na poskytnutie právnej pomoci považujem za vhodný ukazovateľ, ktorý umožňuje objektívnejšie porovnanie jednotlivých krajín.

Z grafu (údaje k roku 2015)[165] vyplýva, že právna úprava Slovenskej repub-

---

164 GLOBAL STUDY ON LEGAL AID. Global Report. United Nations Development Programme. New York : United Nations, 2016. s. 120. Dostupné na: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global_Study_on_ Legal_Aid_-_FINAL.pdf> [cit. 2017-03-24]

165 V tabuľke uvádzam údaje z roku 2015. Dôvodom je skutočnosť, že údaje o finančných podmienkach na poskytnutie bezplatnej právnej pomoci z roku 2016 nie sú k dispozícii.
Zdroje: Údaje o minimálnej mzde dostupné na:<https://www.reinisfischer.com/what-minimum-wage-european-union-2015>[cit. 2017-03-20]
Údaje o priemernej mesačnej mzde v roku 2015 dostupné na: <https://www.reinisfischer.com/average-salary-european-union-2015>[cit. 2016-03-20]

liky zodpovedá európskym štandardom, kedy hranica na poskytnutie bezplatnej právnej pomoci je nižšia ako minimálna mzda. Rovnako je zrejmé, že vo väčšine prípadov je hranica bezplatnej právnej pomoci o takmer polovicu nižšia ako priemerný mesačný zárobok. Z priemeru sa vymyká predovšetkým Dánsko a Holandsko, v prípade ktorých maximálna suma mesačného zárobku na poskytnutie právnej pomoci zodpovedá, resp. prevyšuje priemerný mesačný zárobok. V prípade Dánska a Talianska chýba údaj o minimálnej mzde, pretože tieto štáty nemajú minimálnu mzdu legislatívne upravenú.

Možno zhodnotiť, že naša právna úprava je v zásade rovnaká ako v okolitých krajinách, avšak vo vyspelejších krajinách je bezplatná právna pomoc prístupná oveľa širšiemu okruhu osôb. Z grafu vyplýva, že so životnou úrovňou v krajine rastie aj dostupnosť bezplatnej právnej pomoci.

Odvodzovanie výšky hranice bezplatnej právnej pomoci od hranice životného minima nie je podľa môjho názoru vhodným riešením, a preto by bolo treba zvýšiť maximálnu hranicu príjmu aspoň na úroveň polovice priemernej mesačnej mzdy, resp. kritérium nastaviť tak, aby sa odvíjalo od minimálnej mzdy, tak ako to je v prípade určenia hodnoty sporu.

Na základe skúseností s koordináciou výberového predmetu Študentská právna poradňa, ktorý druhý semester prebieha na Právnickej fakulte UK v Bratislave, som zároveň zistila, že mnohé fyzické osoby nemajú prístup k bezplatnej právnej pomoci, hoci sa objektívne nachádzajú v stave materiálnej núdze. Spôsobené je tým, že príjem týchto osôb je často predmetom exekúcie zrážkami zo mzdy. Preto by bolo vhodné v § 7 Zákona o právnej pomoci upraviť, aby sa príjem fyzickej osoby posudzoval až po odpočítaní vykonávaných zrážok zo mzdy. Takéto osoby sa totiž často dostanú do stavu materiálnej núdze práve kvôli nedostatočnom právnom povedomí a absencii právnej pomoci.

Údaje týkajúce sa hranice materiálnej núdze jednotlivých porovnávaných krajín:
Holandsko (2 133 eur) dostupné na: < http://www.rvr.org/binaries/content/assets/rvrorg/informatie-over-de-raad/legalaid-brochure_online--2015.pdf>[cit. 2017-03-27]
Maďarsko (190 eur) dostupné na: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/eu-legal-aid-hungary-20150427.pdf>[cit. 2017-03-27]
Dánsko (3 390 eur) dostupné na: <http://www.advokatsamfundet.dk/Service/English/Legal-Aid/Public%2 0Legal%20Aid%20and%20Lawyers%20Legal%20Aid.aspx>[cit. 2017-03-27]
Francúzsko (936 eur) dostupné na: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/eu-legal-aid-france-20150427.pdf >[cit. 2017-03-27]
Taliansko (898 eur) dostupné na: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/eu-legal-aid-italy-20150427.pdf>[cit. 2017-03-27]

5. Záver

Primárnym cieľom tohto príspevku bolo posúdenie, či je slovenská právna úprava v súlade s názorom ESĽP, ktorý vyslovil v rozhodnutí vo veci Mikhaylova v. Ruská federácia, keď po prvýkrát konštatoval právo na bezplatnú právnu pomoc už v konaní o správnych deliktoch. V tejto súvislosti som dospela k záveru, že jednak prísnosť hroziacej sankcie (hrozba administratívneho zadržania) a taktiež skutočnosť, že v danom prípade boli v prvom stupni priamo príslušné správne súdy, vo významnej miere odlišujú okolnosti prípadu, a preto nie je pravdepodobné vydanie obdobného rozhodnutia v neprospech Slovenskej republiky.

Napriek tomu aj v podmienkach Slovenskej republiky majú, v zmysle judikatúry ESĽP, niektoré správne delikty trestnoprávnu povahu, a to v zmysle tzv. Engelovských kritérií.[166] Sú to predovšetkým všetky priestupky a taktiež správne delikty právnických osôb a fyzických podnikajúcich osôb.[167] Znenie Listiny a Ústavy zaručujú prístup k právnej pomoci pre každého nielen v konaniach pred súdmi, ale aj v konaniach pred ostatnými orgánmi verejnej moci. Vzhľadom na to, že podstatná časť obyvateľstva si objektívne nemôže zabezpečiť právnu pomoc z vlastných prostriedkov, je úlohou štátu garantovať prístup k bezplatnej právnej pomoci. V prípade konaní o správnych deliktoch je bezplatná právna pomoc zaručená len v súdnom konaní, aj to len za splnenia prísnych podmienok. Významné je ustanovenie § 5b Zákona o právnej pomoci, ktoré umožňuje poskytnutie bezplatnej právnej pomoci aj osobe, ktorá nespĺňa podmienky stanovené zákonom, ak ide o vec hodnú osobitnej ochrany a potreby zabezpečenia prístupu k spravodlivosti.

Ak porovnáme štátny systém bezplatnej právnej pomoci Slovenskej republiky s právnou úpravou v susedných štátoch, môžeme konštatovať, že Slovenská republika si najlepšie plní svoje medzinárodnoprávne záväzky. Z vyššie uvedených údajov je zrejmé, že v Maďarsku sú kritériá na poskytnutie bezplatnej právnej pomoci v súdnom konaní ešte prísnejšie ako v našich podmienkach. Dôvodom, prečo chýbajú údaje o Českej republike a Poľsku[168] je, že tieto krajiny nemajú inštitucionálne zabezpečovaný ucelený systém právnej ochrany v netrestných

---

166 Bližšie pozri napr. Rozhodnutie ESĽP vo veci Engel a ďalší v. Holandsko, sťažnosti č. 5100/71, 5101/71, zo dňa 8. júna 1976.

167 Bližšie pozri napr. HAVELKOVÁ, M.: Princíp ne bis in idem v oblasti správneho trestania s akcentom na disciplinárne delikty. In: Bratislavské právnické fórum 2016: *Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania* [elektronický zdroj]. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016, s. 75 a nasl.

168 Bližšie pozri napr. LEGAL AID IN EUROPE: Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice? Dostupné na: <http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/Report_legal_aid_in_Europe.pdf>[cit. 2017-03-28]

veciach a tiež v ich právnej úprave absentujú konkrétne špecifikované kritériá. V týchto krajinách úlohu štátu suplujú predovšetkým neziskové organizácie a kliniky na právnických fakultách. Alternatívne metódy právnej pomoci, ako protipól štátom garantovanej právnej pomoci, fungujú, samozrejme, aj v Slovenskej republike, a to najmä v podobe *pro bono* činnosti advokátov,[169] činnosti neziskových organizácií a kliník na právnických fakultách.

Napriek tomu, že slovenský systém právnej pomoci je v súlade s európskymi štandardmi a dokonca zaručuje osobám v materiálnej núdzi širší okruh práv ako okolité štáty, môžeme pozorovať viaceré nedostatky súčasnej právnej úpravy. Hlavným nedostatkom je nízka hranica materiálnej núdze pre poskytnutie právnej pomoci v konaní pred súdmi, ktorá sa odvíja od výšky životného minima (výška životného minima je od roku 2013 nezmenená) a vysoko nastavená hranica hodnoty spory, ktorá zodpovedá výške minimálne mzdy (minimálna mzda stúpla od roku 2013 až o 97 eur). V prvom rade by preto bolo potrebné nastaviť kritériá tak, aby sa odvíjali od rovnakej veličiny, a teda, aby v prípade nárastu hodnoty sporu súčasne rástla aj hranica materiálnej núdze.

Štátom zabezpečená právna pomoc v konaní o správnych deliktoch pred správnymi orgánmi nespĺňa podmienku bezplatnosti, pretože predbežná konzultácia je podmienená úhradou správneho poplatku. Avšak ešte významnejším problémom je nedostatok povedomia verejnosti o možnosti obrátiť sa na Centrum právnej pomoci.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

V prípade, ak konaním orgánu verenej moci vyvodzujúcim zodpovednosť za správne delikty dôjde k porušeniu hmotnoprávnych alebo procesnoprávnych noriem, existujú aj v prospech osoby v materiálnej núdzi prostriedky právnej pomoci. Sú to najmä inštitúty zabezpečené v rámci štátneho systému právnej pomoci, a to predbežné prerokovanie, ak je vec v štádiu správneho konania, resp. sekundárna právna pomoc v prípade podania správnej žaloby na preskúmanie rozhodnutia a postupu správneho orgánu. Avšak treba znova zdôrazniť, že podmienky materiálnej núdze a hodnoty sporu na poskytnutie bezplatnej právnej pomoci v súdnom konaní nie sú nastavené najvhodnejšie, a to z dô-

[169] V tejto súvislosti je zaujímavá skutočnosť, že *pro bono* činnosť advokátov je napr. v Spolkovej republike Nemecko zakázaná. Advokáti teda nemôžu poskytovať právne služby bezplatne alebo za nižšiu odmenu ako stanovuje zákon. K tomu pozri GRUODYTE, E. – KIRCHNER, S. Pro bono work vs. Legalaid: Approaches to ensuringaccess to justice and the social responsibility of the attorney. In: *Baltic Journal of Law & Politics*. 2012, roč. 5, č. 2, s. 48.

vodov, ktoré uvádzam vyššie. Preto by bolo treba pristúpiť k zmene Zákona o právnej pomoci.

Navyše sa domnievam, že povedomie osôb, ktorým sú tieto inštitúty primárne určené, chýba povedomie o existencii týchto možností bezplatnej právnej pomoci (resp. právnej pomoci s finančnou účasťou alebo podmienenej zaplatením správneho poplatku).[170]

Vzhľadom na to, že bezplatná právna pomoc nie je garantovaná už v konaní o správnych deliktoch pred správnymi orgánmi, je nevyhnutné dôsledné uplatňovanie tohto práva v konaní pred správnymi súdmi. Aby bolo zaručené predmetné právo pre osoby neznalé práva, ktoré zároveň spĺňajú kritériá na poskytnutie sekundárnej právnej pomoci, musia byť zastúpené advokátom alebo zamestnancom Centra právnej pomoci už v štádiu spisovania žaloby.[171] Vzhľadom na to, že tieto osoby v mnohých prípadoch nemajú vedomosť o tejto možnosti treba *legislatívne upraviť poučovaciu povinnosť správnych orgánov*. Správny orgán by tak páchateľa správneho deliktu v konečnom rozhodnutí obligatórne poučil nielen o právoplatnosti rozhodnutia a jeho preskúmateľnosti správnym súdom, ale aj o možnosti obrátiť sa na Centrum právnej pomoci a žiadať bezplatnú právnu pomoc pri spisovaní žaloby a v následnom súdnom konaní.

Z uvedených dôvodov navrhujem do obsahu legislatívneho zámeru zákona o správnom trestaní zaradiť nasledujúce ustanovenie:

V rozhodnutí, proti ktorému nie je možné podať riadny opravný prostriedok, správny orgán účastníkov konania obligatórne poučí o tom, že:

– rozhodnutie správneho orgánu je konečné a nie je proti nemu možné podať odvolanie,
– rozhodnutie je preskúmateľné správnym súdom v rámci správneho súdnictva, pričom správny orgán uvedie lehotu na podanie správnej žaloby a príslušný orgán,
– účastníci konania majú možnosť obrátiť sa na Centrum právnej pomoci.

[170] V rámci Študentskej právnej poradne, ktorá na Právnickej fakulte UK funguje druhý semester, z piatich klientov v nepriaznivej finančnej situácii, s ktorými som mala možnosť osobne hovoriť, nemali vedomosť o existencii Centra právnej pomoci ani o systéme bezplatnej právnej pomoci.

[171] Správny súd má síce v zmysle *§ 26 ods. 1 Správneho súdneho poriadku* povinnosť poučiť účastníkov konania o možnosti obrátiť sa na Centrum právnej pomoci, domnievam sa však, že v štádiu po podaní žaloby to už môže byť v mnohých prípadoch zbytočné a neefektívne.

LITERATÚRA

BENÁK, J. [et al.]: *Bezplatná právní pomoc v České republice*. Brno : Masarykova univerzita, 2014, 89 s., ISBN 978-80-210-6967-1

GLOBAL STUDY ON LEGAL AID. Global Report. United Nations Development Programme. New York: United Nations, 2016. Dostupné na: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global_Study_ on_ Legal_Aid_-_FINAL.pdf> [cit. 2017-03-24]

GRUODYTE, E. – KIRCHNER, S.: Pro bono work vs. Legal aid: Approaches to ensuring access to justice and the social responsibility of the attorney. In: *Baltic Journal of Law&-Politics*, 2012, roč. 5, č. 2, s. 43 – 64, ISSN 2029-0454

HAVELKOVÁ, M.: Princíp ne bis in idem v oblasti správneho trestania s akcentom na disciplinárne delikty. In: Bratislavské právnické fórum 2016: *Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania* [elektronický zdroj]. Bratislava : Univerzita Komenského Právnická fakulta, 2016, s. 73 – 84, ISBN 978-80-7160-430-3

JÜRILOO, K.: Free Legal Aid – a Human Right. In: *Nordic Journal of Human Rights*, 2015, roč. 33, č. 3, s. 203 – 219, ISSN 1891-8131

KELLEY, J. D. Gideon's Bullhorn: Sounding a Louder, Clearer Call for Civil Right to Coucel. In *Sanford Journal of Public Policy*. 2013, roč. 4. s. 84-106. Dostupné na: <https://sites.duke.edu/sjpp/files/2013/04/Kelley-Gideons-Bullhorn.pdf> [cit. 2017-03-21]

ĽALÍK, T.: Právo na spravodlivý súdny proces a zásada ne bis in idem podľa Dohovoru a správne trestanie. In: *Justičná revue*, roč. 67, č. 12, 2015, s. 1381 – 1402, ISSN 1335-6461

LEGAL AID IN EUROPE: *Nine Different Ways to Guarantee Access to Justice?* Dostupné na: <http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/Report_legal_aid_in_Europe.pdf> [cit. 2017-03-28]

MAKING LEGAL AID A REALITY. *A resource Book for the Policy Makers and Civil Society*. Budapest : Public Interest Law Institute, 2009. ISBN 978-963-88337-0-9. 291 s. Dostupné na: <http://www.pilnet.org/public-interest-law-resources/19-making-legal-aid-a--reality-a-resource-book-for-policy.html> [cit. 2017-03-22]

RHODE, D. L.: *Acces to Justice*. New York : Oxford University Press, 2004, 272 s., ISBN 978-0-19-514347-8

SZENTE, Z. – LACHMAYER, K.: *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European Comparison.* London : Taylor & Francis Ltd, 2016, 400 s., ISBN 978-1-4724-7565-7

WAGNEROVÁ, E. [et al.]: *Listina základních práv a svobod, komentář.* Praha : Wolters Kluwer, 2012, 906 s., ISBN 978-80-7357-750-6

Kontaktné údaje autorky:
JUDr. Mária Havelková
Katedra správneho a environmentálneho práva
Právnická fakulta UK v Bratislave
Šafárikovo nám. 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava

PRÁVNA ÚPRAVA KRITÉRIÍ UKLADANIA SANKCIÍ S OSOBITNÝM ZRETEĽOM NA SPRÁVNE DELIKTY PRÁVNICKÝCH OSÔB[172]

JUDr. Matej Horvat, PhD.

Kľúčové slová: princíp viazanosti právnym poriadkom – princíp *nulla poena sine lege* – princíp právnej istoty – kritériá výberu a výmery trestu – recidíva

Key words: rule of law principle – *nulla poena sine lege* principle – principle of legal certainty – criteria of imposing a sanction and its extent – recidivism

Anotácia: Príspevok sa zaoberá súčasnou právnou úpravou týkajúcou sa kritérií, ktoré ustanovujú právne predpisy vo vzťahu k zvoleniu druhu a výmery sankcie za spáchaný správny delikt. Analyzuje súčasnú právnu úpravu, ktorá poskytuje správnym orgánom určité zákonné ukazovatele, prostredníctvom ktorých musia jednak zvoliť druh a výmeru sankcie a jednak aj bližšie logicky odôvodniť tento svoj výber. Právna úprava je v tomto zmysle nejednotná, pretože právne predpisy využívajú viacero možných kritérií, a tiež niektoré predpisy využívajú napríklad taxatívny výpočet týchto kritérií a iné demonštratívny a pod. Cieľom príspevku je zhodnotiť tieto rôzne prístupy zákonodarcu k formulovaniu kritérií na ukladanie sankcií z hľadiska ich vhodnosti a následne poskytnúť vlastné návrhy *de lege ferenda*, ako by v ideálnom prípade malo znieť ustanovenie týkajúce sa vymedzenia týchto zákonných kritérií. Neoceniteľnou pomôckou pri návrhoch *de lege ferenda* je súdna judikatúra správnych súdov, ktorá veľmi citlivo reaguje na rozhodnutia správnych orgánov, ktoré nedostatočným spôsobom odôvodňujú vlastný výber druhu a najmä výmery sankcie.

Summary: The article focuses on legislation on criteria of imposing sanctions by administrative bodies in the administrative proceedings. These criteria imply what should an administrative body take into consideration while choosing the sanction and its extent. Any administrative body is then obliged to justify imposed sanction and its extent in relation with the criteria stipulated in statutes. However, the legislation on criteria is not unified. E.g. statutes use exhaustive enumeration of the criteria while others use only demonstrative enumeration; also, the criteria themselves are different statute to statute. The aim of the article is to assess this approach stipulated in the statutes and propose *de lege ferenda* suggestions on how these criteria should be stipulated and expressed in an act governing administrative punishment. An invaluable help for *de lege ferenda* proposals is the case-law of administrative courts, that responds very sensitively to the decisions of administrative authorities that inadequately justify their own choice of kind and, in particular, the scope of the sanction.

[172] 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.

Úvodné poznámky

V súlade s princípom *nulla poena sine lege* vymedzujú právne predpisy nielen druhy sankcií a ich prípadné medze, ale rovnako tak upravujú aj ďalšie nemenej dôležité skutočnosti, ktoré napomáhajú poznateľnosti práva. Tieto skutočnosti majú svoj nespochybniteľný význam, pretože umožňujú jednoznačné poznanie, podľa čoho bude ukladaná sankcia v prípade, ak sa páchateľovi preukáže vina zo spáchania správneho deliktu. Napomáhajú právnej istote. Ide o právnu úpravu podmienok ukladania sankcií a s tým osobitne súvisiacu otázku recidívy.

Zákonné vymedzenie podmienok ukladania sankcií je rovnako dôležité, ako samotná úprava jednotlivých druhov sankcií. Ide o jeden z nevyhnutných predpokladov dodržiavania princípu *nulla poena sine lege*. Ich dôležitosť je o to väčšia, keď sa zamyslíme nad súdnou judikatúrou v tejto oblasti. V právnej praxi sa totiž zásadne nestretávame s tým, že by správne orgány uložili druh sankcie alebo výmeru sankcie tak, že by nebola formálne súladná so zákonným vymedzením. Na druhej strane sa v právnej praxi stretávame s tým, že uložené sankcie nezodpovedajú kritériám vymedzeným zákonom. Inými slovami zistený skutkový stav nezodpovedá zvolenému druhu sankcie alebo najčastejšie jej výmere.

Predmetom záujmu tohto článku je analyzovať súdne rozhodnutia týkajúce sa výberu sankcie správnym orgánom a jej konkrétnej výmery a analyzovať právne predpisy, ktoré *de lege lata* upravujú kritériá tohto výberu. Aj keď táto analýza vychádza z právnej úpravy správnych deliktov právnických osôb, som presvedčený, že všeobecnosť týchto kritérií je využiteľné aj pre prípady iných druhov správnych deliktov. Cieľom článku totiž je navrhnúť všeobecne akceptovateľné znenie týchto kritérií, ktoré by mohlo byť využiteľné pre zákon, ktorý by všeobecne upravoval správne trestanie v podmienkach Slovenskej republiky.

Prax správnych súdov

Paradoxne svoju analýzu začnem príkladmi zo súdnej judikatúry. Dôvodom je jednoznačne preukázať, že problematika presného vymedzenia zákonných kritérií ukladania sankcií nie je len legislatívno-teoretickým problémom, ale skutočne aj problémom praktickým. Prax správnych súdov v prípadoch, ak sankcia uložená správnym orgánom nezodpovedá kritériám vymedzeným zákonom, je totiž taká, že správny súd rozhodnutie správneho orgánu zruší a vec vráti na ďalšie konanie. Dôvodom je, že takéto rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP.[173]

[173] Pôvodne § 250j ods. 2 písm. d) OSP.

V danom prípade totiž nejde o čiastkový nedostatok odôvodnenia rozhodnutia, ktorý by mohol byť odstránený v rámci moderačného oprávnenia správneho súdu. Takýto postup by už zrejme bol súdnym nahrádzaním činnosti verejnej správy, ktorá je správnymi súdmi konštantne odmietaná.[174] Správne súdy uvádzajú, že v tomto prípade ide o taký nedostatok dôvodov, ktorý má svoj základ v skutkových zisteniach (skutkové dôvody). Skutkovými dôvodmi, pre ktoré nedostatok je možné rozhodnutie správneho orgánu zrušiť pre nezrozumiteľnosť, sú také vady skutkových zistení, ktoré sú neodmysliteľným základom pre rozhodnutie samotné, tzn. vytvárajú rozhodovacie dôvody. V tejto skupine je to typické vtedy, keď správny orgán vyvodil rozhodovací dôvod

– o skutočnosti v správnom konaní nezisťovanej, poprípade
– zistenej v rozpore so zásadou legality (§ 3 ods. 1 SpP) alebo
– tam, kde nie je zrejmé, či boli vôbec nejaké dôkazy vykonané,
– poprípade neobjasnil, akými úvahami bol vedený a v akých medziach sa pohyboval, keď nepripustil inú možnosť svojho konania, hoci ju zákonodarca výslovne zmieňuje.[175]

Hranice medzi preskúmateľným a nepreskúmateľným rozhodnutím správneho orgánu vytýčil Najvyšší súd SR nasledujúcou definíciou minimálnych kritérií aplikovaných na riadne odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu: Odôvodnenie rozhodnutia orgánu verejnej správy musí obsahovať logickú, právnu a presvedčivú argumentáciu o splnení formálnej a materiálnej podmienky v dostatočnom rozsahu, tzn. že priemernému adresátovi je daná možnosť z jemu predloženého odôvodnenia pochopiť na základe akých skutočností (dôkazných prostriedkov) a v akom rozsahu bol zistený skutkový stav, správnosť právnych noriem aplikovaných na skutkový stav a právne závery nevybočujúce z logiky aplikácie práva a vedúce k myšlienke obsiahnutej vo výrokovej časti.[176] Kedy je už rozhodnutie správneho orgánu nepreskúmateľné z titulu nedostatku dôvodov vyslovil Najvyšší súd SR napríklad nasledovne: Za nedostatok dôvodov, ktoré by inak mali byť riadne objasnené v odôvodnení rozhodnutia správneho orgánu, nie je možné považovať čiastkové nedostatky odôvodnenia rozhodnutia správ-

[174] Konanie v správnom súdnictve nie je „pokračovaním" správneho konania. Ochrana verejných subjektívnych práv fyzických a právnických osôb zo strany správnych súdov má subsidiárny charakter vo vzťahu k ochrane, ktorú poskytujú orgány verejnej správy. Vyplýva to z historicky daného a v SR ústavne garantovaného postavenia správneho súdnictva, ktorého úlohou nie je nahrádzanie vecných kompetencií orgánov verejnej správy, ale zabezpečenie ich kontroly nezávislou súdnou mocou (pozri rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžz/1/2010, sp. zn. 4Sžnz/6/2015-44, sp. zn. 5Sžz/2/2013, sp. zn. 8Sžnz/6/2015, sp. zn. 4Sžnz/5/2015-136, a iné.

[175] Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžso/17/2014 z 25. 8. 2015

[176] Porovnaj rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sži 1/2009 z 3. 11. 2009.

neho orgánu, ale iba taký nedostatok dôvodov, ktoré majú skutkovo a právne objasniť právne názory vedúce konajúci správny orgán k prijatiu výrokovej časti rozhodnutia, tzn. že ide teda o také vady skutkových zistení a na to nadväzujúcej aplikácie príslušnej právnej normy, ktoré sú neodmysliteľným základom pre rozhodnutie samotné, a že existuje stav „absencie", ktorý nutne vedie k nepochopeniu rozhodovacích dôvodov.[177]

Judikatúra uvádza, že zákonodarca, vychádzajúc zo slovného spojenia „rozhodnutie je nepreskúmateľné", nepripúšťa žiadnu preskúmateľnosť napadnutého rozhodnutia ako takého.[178] Na tento dôvod pritom hľadia súdy z úradnej povinnosti. Uvádzajú, že hoci navrhovateľ vo svojich odvolacích námietkach nespochybňuje napadnuté rozhodnutie v celosti ako nepreskúmateľné, nepreskúmateľnosť rozhodnutia správneho orgánu objektívne bráni správnemu súdnictvu naplniť svoj účel, a preto súd musí k tejto neprehliadnuteľnej prekážke prihliadnuť *ex offo*. Na základe uvedeného správny súd po preskúmaní obsahu napadnutého rozhodnutia v danom prípade konštatoval, že takéto rozhodnutie trpí nepreskúmateľnosťou pre nedostatočné odôvodnenie. Ide o závažný argument, ktorý sám o sebe vytvára základnú prekážku pre vykonanie súdneho prieskumu rozhodnutia správneho orgánu.[179] Zákonodarca v prípade výskytu nepreskúmateľnosti rozhodnutia správneho orgánu celkom logicky modifikoval všeobecne zakotvenú dispozitívnu zásadu prieskumu, podľa ktorej sudca nesmie ísť nad rámec, ktorý tvoria návrhy strán. Výsledkom uvedenej modifikácie je vznik procesného oprávnenia (v zmysle procesnej povinnosti *ex offo*) správneho súdu, kedy práve výskyt nepreskúmateľnosti rozhodnutia správneho orgánu je výnimočným zákonným titulom pre správny súd na zrušenie rozhodnutia správneho orgánu, pričom sa neprihliada na dispozičné oprávnenie navrhovateľa, a uvedené oprávnenie presahuje možnosti, a to aj oneskoreného procesného aktivizmu účastníka, pričom jeho aplikácia svojim charakterom súčasne vylučuje (v zmysle zabraňuje) správnemu súdu pripustiť iný zrušovací dôvod.[180]

Možno sumarizovať, že nedostatočné odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu, čo do zhodnotenia kritérií, ktoré odôvodňujú voľbu druhu sankcie a jej výmeru, spôsobuje nepreskúmateľnosť takéhoto rozhodnutia. Nedostatok v tomto ohľade sa totiž dotýka priamo rozhodovacích dôvodov, ktoré nemožno nahradiť súdnou úvahou. Na tento nedostatok prihliadajú správne súdy z úradnej povinnosti a rozhodnutie správneho orgánu trpiace touto vadou zrušia pre jeho nepreskúmateľnosť.

---

[177] Porovnaj rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžso 23/2010 z 8. 3. 2011.

[178] Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžd/16/2014 z 12. 5. 2015.

[179] Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžso/17/2014 z 25. 8. 2015.

[180] Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžr/8/2011 z 15. 5. 2012. Tento zrušovací dôvod je upravený v § 191 ods. 1 písm. d) SSP.

Týmto spôsobom sa správne súdy snažia v konečnom dôsledku napomôcť verejnej správe pri napĺňaní jej zákonných úloh. Len riadne, logické a pre účastníka zrozumiteľné odôvodnenie rozhodnutia sa pre neho stáva argumentom presvedčujúcim ho o zákonnosti vydaného správneho rozhodnutia, alebo východiskovým zdrojom argumentov na spochybnenie tohto rozhodnutia.[181] Súdna judikatúra svojou činnosťou sa snaží naviesť verejnú správu na to, ako správne odôvodňovať vlastné rozhodnutia.

Právna úprava podmienok ukladania sankcií *de lege lata*

Veľmi dôležitým faktorom odôvodnenia rozhodnutia správneho orgánu o správnom delikte sú preto spomínané zákonné podmienky (kritériá) ukladania sankcií. Je základnou povinnosťou zákonodarcu, aby v tomto smere usmernil správne orgány, aby vedeli čo najvhodnejšie odôvodniť uloženie sankcie v rozhodnutí. Toto „usmernenie" musí mať svoj zákonný podklad a musí vychádzať z príslušného zákonného ustanovenia. Možno konštatovať, že v súčasnosti drvivá väčšina právnych predpisov obsahuje aspoň základné vymedzenie kritérií, ktoré musí správny orgán zohľadniť pri ukladaní druhu a výmery sankcie. Na strane druhej možno nájsť aj niekoľko právnych predpisov, ktoré v tomto ohľade úplne mlčia (pozri ďalej v texte). Je tu preto legitímna otázka, ako by mal správny orgán postupovať v takom prípade.

V prvom rade treba uviesť, že právne predpisy, ktoré neobsahujú kritériá pre ukladanie sankcií, možno rozdeliť do dvoch kategórií:

a) právne predpisy, ktoré ukladajú ako sankciu pokutu v presne stanovenej výške,[182]
b) právne predpisy, ktoré vymedzujú sankciu pokuty v určitom rozpätí.[183]

Čo sa týka prvej skupiny právnych predpisov, možno konštatovať, že ide o početnejšiu skupinu právnych predpisov, než tá druhá. Dôvod, pre ktorý chýba v zákone vymedzenie kritérií, je v tomto prípade jednoznačný. Ak je za konkrétne protiprávne konanie (opomenutie) vymedzená presná sankcia, nemusí správny orgán vymedzovať ani jej druh a ani jej výšku, pretože zákon mu neumožnil žiadnu mieru správnej úvahy v tomto smere. Ak by preto zákon tieto kritériá obsahoval, išlo by minimálne o úsmevné, ale v každom prípade obsolétne ustanovenie.

Častejšie sa vyskytuje situácia, keď zákon upravuje viacero rôznych skutko-

[181] Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžp 76/2009 z 27. 4. 2010.
[182] Napríklad zákon č. 527/2002 Z. z., § 139a zákona č. 8/2009 Z. z., 218/2013 Z. z., § 11 zákona č. 488/2013 Z. z.
[183] Napríklad zákon č. 175/1999 Z. z., zákon č. 139/2002 Z. z., ale aj StavZ.

vých podstát správnych deliktov, kde pri niektorých ukladá presnú sankciu a pri niektorých ponecháva správnemu orgánu priestor na správnu úvahu.[184] Vo všeobecnom ustanovení potom takýto zákon upravuje aj kritériá ukladania sankcií.

V tomto prípade by bolo zaujímavé poznať názor správnych súdov, ako by nahliadali na skutočnosť, že správny orgán je na jednej strane povinný zohľadniť všetky kritériá na výber druhu a výmery sankcie, ale na druhej strane zároveň zákon správnemu orgánu nepovoľuje žiadnu správnu úvahu ohľadom uvedeného. Som toho názoru, že ak by správny orgán nereflektoval kritériá ukladania sankcií, tak v tomto prípade nedochádza k naplneniu dôvodu na zrušenie rozhodnutia správneho orgánu podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP. Tento dôvod na zrušenie rozhodnutia správneho orgánu je naplnený len v prípade, ak by správny orgán nehodnotil dané kritériá ukladania sankcie vo vzťahu k tým skutkovým podstatám, kde je umožnená správna úvaha správneho orgánu.

Myslím si, že na jednej strane zákonné ustanovenia upravujúce presne určenú pokutu napĺňajú ideu o právnej istote, ale na druhej strane predstavujú závažný zásah zákonodarnej moci do moci výkonnej. Narúšajú systém vzájomných brzd a protiváh, ktorý je typický pre náš právny poriadok. Tento znak právneho štátu nemožno opomínať a treba uviesť, že predmetné zákonné formulácie preto nemajú oporu v čl. 1 ods. 1 Ústavy SR a je nevyhnutné ich novelizovať.

Právnych predpisov, ktoré síce vymedzujú sankciu pokuty v určitom rozpätí, ale nevymedzujú kritériá ich presného uloženia, je minimum [t. j. druhá skupina právnych predpisov vymedzená pod písm. b) vyššie]. Aj napriek tomu by bolo vhodné, aby v našom právnom poriadku nebol žiaden takýto právny predpis. Neexistencia podmienok ukladania sankcií totiž môže nabádať správne orgány na to, aby len konštatovali, že sankcia bola uložená v medziach zákona. Správne súdy však konštatujú, že takto odôvodnené rozhodnutie je nepostačujúce. Tak napríklad Krajský súd v Žiline uvádza, že pri preskúmavaní výšky uloženej pokuty je potrebné vychádzať zo základných rovín pôsobenia sankcie - individuálnej a generálnej, pričom v preskúmavanej veci žalovaný správny orgán nezohľadnil všetky kritériá, ktoré sú uvedené v zákone. Správny orgán podľa zákona prihliada najmä na závažnosť porušenia povinnosti alebo zákazu, čas ich trvania a škodlivé následky. Správny orgán stručne poukázal, že pokutu možno uložiť do 3.319,39 € a že bola uložená v spodnej hranici zákonnej sadzby a že nevybočuje z medzí a hľadísk stanovených zákonom. Podľa názoru súdu sa v danom prípade správne orgány nezaoberali závažnosťou porušenia povinností, nezohľadnili čas ich trvania a škodlivé následky. Súd sa nestotožnil so strohým odôvodnením pokuty tak, ako je to uvedené v prvostupňovom rozhodnutí správneho orgánu,

[184] Ide napríklad o zákon č. 725/2004 Z. z., zákon č. 85/2005 Z. z., zákon č. 289/2008 Z. z., zákon č. 39/2013 Z. z.

ktoré žalovaný prevzal do svojho odôvodnenia rozhodnutia. Vzhľadom na uvedené skutočnosti toto rozhodnutie bolo zrušené a vec vrátená na ďalšie konanie pre nedostatok dôvodov vo vzťahu k výške uloženej pokuty.[185]

Právna úprava podmienok ukladania sankcií, jej nedostatky a návrhy *de lege ferenda*

Ak právny predpis neustanovuje žiadne kritériá ukladania sankcií, treba v takom prípade vychádzať z minimálneho štandardu, ktorý možno odvodiť jednak zo súdnej judikatúry a jednak aj zo zovšeobecnenia súčasnej právnej úpravy *de lege lata*, ktorá vyžaduje splnenie určitých kritérií.

V prvom rade treba uviesť, že správne súdy nepochybujú o tom, že uloženie pokuty a jej výška sú zásadne v diskrečnej právomoci správneho orgánu a to, či bude pokuta uložená v maximálnej alebo inej výške závisí od jeho uváženia, avšak správny orgán je povinný rešpektovať zákonné kritériá stanovené v súlade so zákonom a úniovým právom.[186]

Ďalej čo sa týka judikatúry, tak treba hlavne podčiarknuť, že právna istota a spravodlivosť, ako princípy materiálneho právneho štátu, nepripúšťajú v individuálnych prípadoch aplikovanie sankcií, ktoré sú zjavne neproporcionálne a neprimerané povahe skutku a jeho dôsledkom, a to ani vtedy, ak zákonodarca v záujme generálnej prevencie chcel prísnosťou a určením dolnej hranice zákonného rozpätia výšky sankcie bez úpravy kritérií jej uloženia, chrániť závažný verejný záujem. Súd je však pri ukladaní sankcie povinný vychádzať z princípu prísne individuálnej zodpovednosti za skutok, ktorý má svoju mieru závažnosti a dôsledkov.[187]

Ak zákon udáva iba rozpätie, v ktorom sa správny orgán môže pri ukladaní pokuty pohybovať, potom je nutné zohľadniť pri jej ukladaní zákonné kritériá - závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania, pričom správny orgán musí odôvodniť, ako prihliadol na každé z týchto zákonných kritérií a vyhodnotiť ich vplyv na výšku ukladanej pokuty. Ak sa správny orgán dostatočne so zákonnými kritériami uloženia pokuty vo svojich odôvodneniach nezaoberal, je rozhodnutie v predmetnej časti nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov. Pri zvažovaní výšky pokuty a jej následnom určení by mal správny orgán okrem zákonných predpokladov prihliadať aj na charakter sankcie ako takej, ktorou je jej preventívna a represívna funkcia. Na to, aby sankcia plnila svoju preventívnu

[185] Rozhodnutie Krajského súdu v Žiline sp. zn. 21S/117/2014 z 8. 10. 2014.
[186] Pozri rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžh/2/2015 z 1. 12. 2015.
[187] Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 Sžo 16/2009 z 9. 9. 2010.

funkciu, musí byť jej výška stanovená tak, aby sa sankcionovaná osoba do budúcna vyvarovala porušení zákonných povinností, ale zasa pri splnení jej represívnej funkcie nie až tak, aby bola neprimeraná vo vzťahu k porušenej povinnosti s ohľadom na okolnosti prípadu.[188]

Jednotlivé kritériá určovania druhu a výmery sankcie pritom nemožno považovať za priťažujúce ani poľahčujúce okolnosti, ale ide všeobecne o kritériá, ktoré sa na správny delikt v medziach zistených skutočností buď aplikujú, alebo nepoužijú.[189]

Vo vzťahu k jednotlivým kritériám je tiež veľmi zaujímavým aj názor Krajského súdu v Bratislave, podľa ktorého v prípade sankcie pokuty je potrebné, aby pokuta presahovala dosiahnutý majetkový prospech z porušovania zákona, a to z toho dôvodu, aby predstavovala pre podnikateľa dostatočne odstrašujúci faktor nedopúšťať sa ďalšieho porušovania zákona a zároveň, aby ho dostatočne potrestala za protiprávne správanie. Toto kritérium sa uplatní, keď je možné vyčísliť majetkový prospech získaných súvislostí s protiprávnym konaním.[190]

Na základe zovšeobecnenia súdnej judikatúry, ale aj zákonnej právnej úpravy súvisiacej s kritériami ukladania sankcií, možno dospieť k záveru, že správne orgány by sa mali v rozhodnutí o správnom delikte vyrovnať minimálne s otázkou závažnosti protiprávneho konania (opomenutia), času jeho trvania, spôsobu spáchania správneho deliktu a jeho negatívnymi dôsledkami. Tieto štyri kritériá by mali byť minimálnym štandardom, na ktorý by malo dať odpoveď každé odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu o správnom delikte.

Pokiaľ ide o ďalšie kritériá, treba zdôrazniť, že výpočet týchto pôvodných štyroch kritérií by mal byť zákonodarcom vždy zásadne stanovený demonštratívnym výpočtom. Dôvod je jednoduchý a vyplýva z toho, že SpPako všeobecný procesnoprávny predpis, ktorý dnes slúži na vyvodenie zodpovednosti za správne delikty právnických osôb, neupravuje poľahčujúce a priťažujúce okolnosti. V každom prípade môže nastať taká osobitosť, ktorú by mal správny orgán reflektovať pri výbere druhu a výmere sankcie. Cieľom je poskytnúť správnemu orgánu dostatočný „manévrovací priestor" na prispôsobenie konkrétnej osobitnej situácii.

Ako pripomínajú správne súdy, tak v administratívnom konaní, predmetom ktorého je zisťovanie správneho deliktu a uloženie sankcie zaň, je podstatné, či účastník správneho konania, ktorý sa mal svojím postupom dopustiť porušenia zákona, správny delikt spáchal a podmienky, za ktorých k spáchaniu došlo, ako aj, že následky ním vzniknuté môžu mať vplyv na výšku sankcie, ktorú zákon

[188] Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžo/246/2010 z 23. 11. 2011.

[189] Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžp/6/2013 z 10. 2. 2015.

[190] Rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/45/2015 zo 14. 4. 2016. Takéto kritérium je upravené napríklad v zákone č. 319/2013 Z. z.

predpokladá za spáchanie správneho deliktu,[191] teda inými slovami musí správny orgán vždy prihliadať na konkrétne okolnosti skutkového stavu.

Myslím si, že ďalším takýmto kritériom by mala byť výška škody spôsobená páchateľom.[192] Samozrejme by išlo o kritérium využiteľné len tam, kde to vyplýva z povahy veci. Zároveň vyššia výška škody by mohla byť aj kritériom, podľa ktorého by sa dali vymedziť aj kvalifikované skutkové podstaty správnych deliktov a ktoré by zakladali možnosť využitia inej, a to prísnejšej výmery sankcie (osobitne pokuty).[193]Analogicky k spomenutého rozsudku Krajského súdu v Bratislave možno uvažovať aj o tom, že by zákon uložil správnemu orgánu povinnosť uložiť pokutu, ktorá presahuje škodu, ktorú páchateľ spôsobil. Samozrejme len za predpokladu, že páchateľ škodu doposiaľ nenahradil.

Veľmi vhodným kritériom sa ďalej javí aj počet porušených povinností páchateľom (súbeh). V prípade súbehu správnych deliktov prejednávaných jedným správnym orgánom by mal správny orgán prihliadnuť aj na túto skutočnosť a zohľadniť ju pri výmere sankcie. S uvedeným súvisí aj trochu modifikované kritérium, podľa ktorého by mal správny orgán prihliadnuť aj na skutočnosť, či sa páchateľ už v minulosti dopustil správneho deliktu, za ktorý bol právoplatne postihnutý (tzv. recidíva[194]). V takomto prípade treba rozlišovať, či sa páchateľ dopustil porušenia rovnakej právnej povinnosti podľa daného právneho predpisu, alebo či ide o porušenie inej právnej povinnosti zachytenej daným právnym predpisom. V oboch prípadoch však ide o kritérium, ktoré ospravedlňuje zostrenie výmery sankcie.

Aby som nespomínal len kritériá, po ktorých zohľadnení správny orgán sprísňuje výmeru sankcie, tak ako „poľahčujúce" kritérium môže slúžiť napríklad posúdenie spolupráce páchateľa správneho deliktu so správnym orgánom pri odstraňovaní následkov správneho deliktu,[195] či prijatie následných opatrení páchateľom s cieľom neopakovania porušovania právnych predpisov.[196]

Okrem uvedených, relatívne tradičných, kritérií upravujú niektoré právne predpisy aj menej tradičné kritériá, ako napríklad zváženie možných následkov (t. j. nie reálnych následkov, ktoré nastali) porušenia právnej povinnosti;[197] okol-

---

191 Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžo/199/2010 z 23. 2. 2011.

192 Dnes napríklad v zákone č. 338/2000 Z. z., zákone č. 220/2004 Z. z, zákone č. 93/2005 Z. z., zákone č. 126/2011 Z. z., zákone č. 392/2011 Z. z.

193 Takto je to vymedzené napríklad v zákone č. 126/2011 Z. z. alebo zákone č. 392/2011 Z. z.

194 K recidíve pozri viac ďalej v texte.

195 Dnes napríklad v zákone č. 541/2004 Z. z., zákone č. 326/2005 Z. z., zákone č. 514/2009 Z. z.

196 Dnes napríklad v zákone č. 541/2004 Z. z.

197 Dnes napríklad v zákone č. 462/2007 Z. z. Uvedené možno aplikovať len vo vzťahu k správnym deliktom, ktoré neboli dokonané alebo aj vo vzťahu k ohrozovacím správnym deliktom.

nosti, ktoré viedli k spáchaniu správneho deliktu;[198] pohnútku páchateľa.[199] Niektoré zákony určujú veľmi špecifické kritériá, ktoré súvisia s vecnou pôsobnosťou daného osobitného právneho predpisu.[200]

Významné kritérium, ktoré ovplyvňuje nielen výber druhu, ale najmä výmeru sankcie, je aj recidíva. Recidíva predstavuje nebezpečný jav, ktorý poukazuje na skutočnosť, že predchádzajúce potrestanie za spáchaný správny delikt nesplnilo svoju primárnu úlohu, a teda „neodstrašilo" páchateľa od opätovného porušenia právnych predpisov. Z tohto dôvodu je recidívu možno vnímať ako všeobecný titul na sprísnenie sankcie.

Túto skutočnosť reflektuje aj právna úprava *de lege lata*, ktorá opakovanie protiprávnej činnosti často kvalifikuje ako možnosť[201] (niekde aj povinnosť[202]) pre správny orgán pristúpiť k vyššej výmere sankcie. Zásadne sa v našom právnom poriadku spája recidíva so sankciou pokuty.

Z hľadiska legislatívnej techniky je niekedy problematické vyjadrenie zákonodarcovho úmyslu, kedy má správny orgán pristúpiť k zostreniu sankcie. Niektoré právne predpisy určujú všeobecne, že len vtedy, ak ide o porušenie (všeobecné) povinností určených právnym predpisom,[203] inokedy, že musí ísť o porušenie tej istej povinnosti.[204] Pri niektorých právnych predpisoch to však z textu zákona nie je zrozumiteľné.[205] V takom prípade treba vychádzať z princípu nerozširovania administratívnej zodpovednosti v neprospech obvineného a treba usudzovať, že musí ísť o porušenie tej istej povinnosti.

Som toho názoru, že z hľadiska účelu správneho trestania je vhodná predovšetkým tá alternatíva, keď správny orgán má oprávnenie posudzovať opakované porušenie akejkoľvek povinnosti podľa príslušného právneho predpisu ako recidívu a nielen až vtedy, ak sa páchateľ dopustí dvakrát porušenia tej istej povinnosti.

---

198 Dnes napríklad v zákone č. 42/1994 Z. z., zákone č. 570/2005 Z. z., zákone č. 90/2008 Z. z

199 Dnes napríklad v zákone č. 127/2006 Z. z.

200 Napríklad zákon č. 5/2005 Z. z. o službách zamestnanosti, ktorý pri jednom správnom delikte ako kritérium určuje aj počet nelegálne zamestnaných fyzických osôb.

201 Pozri napríklad zákon č. 569/2005 Z. z., zákon č. 355/2007 Z. z., zákon č. 324/2011 Z. z.

202 Pozri napríklad zákon č. 56/2012 Z. z., zákon č. 486/2013 Z. z., zákon č. 37/2014 Z. z.

203 T. j. akejkoľvek povinnosti, ktorá je určená daným predpisom. Ide napríklad o zákon č. 215/2004 Z. z., zákon č. 505/2009 Z. z., zákon č. 249/2011 Z. z.

204 Ide napríklad o zákon č. 442/2002 Z. z., zákon č. 326/2005 Z. z., zákon č. 570/2005 Z. z., zákon č. 127/2006 Z. z., zákon č. 138/2010 Z. z.

205 Ide napríklad § 33 ods. 19 zákona č. 131/2010 Z. z.: Regionálny úrad verejného zdravotníctva pri určení výšky pokuty prihliada na závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania. Pri opakovanom porušení možno pokutu zvýšiť až na dvojnásobok. (Nie je tu zrejmé, pri opakovanom porušení čoho tak má správny orgán postupovať.). Rovnako tak aj § 35 ods. 2 zákona č. 657/2004 Z. z.: Pri určení výšky pokuty sa prihliada najmä na závažnosť, spôsob, čas trvania, mieru zavinenia a možné následky porušenia povinností. Pri opakovanom porušení možno pokutu zvýšiť až na dvojnásobok.

Nemenej zaujímavou skutočnosťou je aj tá, že niektoré právne predpisy upravujú osobitne recidívu ako dôvod sprísnenia výmery sankcie a zároveň opakované porušenie právneho predpisu určujú ako kritérium, na ktoré musí správny orgán prihliadnuť pri určovaní výmery samotnej sankcie.[206] Predmetné ustanovenia treba vykladať tak, že správny orgán je oprávnený (a zároveň povinný) využiť sprísnenú výmeru sankcie a zároveň nebude ukladať sankciu pri dolnej sadzbe, ale musí siahnuť po výmere vo vyššej sadzbe výmery.

Pre úplnosť ešte treba dodať, ako by mal správny orgán postupovať v prípadoch, ktoré spadajú pod definíciu pokračovacích správnych deliktov. Ak ide o pokračovacie správne delikty, vtedy nemožno hovoriť o recidíve a správny orgán je povinný uložiť sankciu v súlade so základnými výmerami sankcie. Správne súdy uvádzajú, že vo vzťahu k administratívnemu trestaniu a inštitútu začatia správneho konania možno vyvodiť právny záver, že začatie správneho konania, resp. oznámenie o začatí správneho konania, má za následok koniec plynutia (resp. uplynutie) časového úseku, za ktorý je možné viacero porušení rovnakej povinnosti subjektu označiť ako pokračujúci správny delikt.[207] Nejde však o pokračovací správny delikt, ak správny orgán začal viaceré správne konania voči jednému páchateľovi, ak tieto správne konania boli vyústením viacerých kontrol uskutočnených žalovaným v rôznych obdobiach, vždy išlo o iných spotrebiteľov zmluvného vzťahu, pričom správny delikt spáchaný páchateľom bol totožný. Správny orgán v tomto prípade nemohol uložiť jednu sankciu, nemohol ani spojiť v správnom konaní všetky veci na jedno konanie.[208]

Žiada sa dodať, ako už bolo spomenuté, že o recidívu by išlo až v takom prípade, ak by minimálne v jednom prípade už existovalo právoplatné rozhodnutie o vine za spáchaný správny delikt. To by ospravedlňovalo použitie zvýšených sadzieb za spáchaný správny delikt. Na druhej strane, ak v týchto prípadoch je jedným z kritérií pre ukladanie sankcie aj opakované porušenie povinností páchateľom, som toho názoru, že na využitie tohto kritéria postačuje výsledok kontroly (protokol o kontrole), v ktorom bolo konštatované porušenie povinností kontrolovaným.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Aj napriek tomu, že článok vychádza z analýzy kritérií na výber druhu sankcie a jej výmeru vo vzťahu k správnym deliktom právnických osôb, možno konšta-

[206] Pozri napríklad zákon č. 513/2009 Z. z.
[207] Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžo/39/2014 z 15. 1. 2015.
[208] Pozri bližšie rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžo/39/2014 z 1. 7. 2015.

tovať, že zovšeobecnenie tejto analýzy môže poskytnúť vhodný návod vo vzťahu k ich vymedzeniu v rámci všeobecného zákona o správnom trestaní, t. j. zákona, ktorý by sa mal zaoberať vymedzením deliktov nielen fyzických osôb, ale aj právnických osôb.

O potrebe tejto právnej úpravy svedčí najmä právna prax, keďže ako vyplýva zo súdnej judikatúry, správne orgány majú problémy s riadnym odôvodňovaním rozhodnutí, ktorými ukladajú páchateľovi sankciu. Správne súdy sú toho názoru, že nedostatočné odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu, čo do zhodnotenia kritérií, ktoré odôvodňujú voľbu druhu sankcie a jej výmeru, spôsobuje nepreskúmateľnosť takéhoto rozhodnutia. Nedostatok v tomto ohľade sa totiž dotýka priamo rozhodovacích dôvodov, ktoré nemožno nahradiť súdnou úvahou. Navyše na tento nedostatok prihliadajú správne súdy z úradnej povinnosti a rozhodnutie správneho orgánu trpiace touto vadou rušia pre jeho nepreskúmateľnosť.

Na základe analýzy právnej úpravy kritérií ukladania sankcií a súvisiacich súdnych rozhodnutí, možno mať za to, že

1) zákon o správnom trestaní by mal ako kritériá pre výber druhu a výmery sankcie vymedziť minimálne štyri kritériá, a to závažnosť protiprávneho konania (opomenutia), čas jeho trvania, spôsob spáchania správneho deliktu a jeho negatívne dôsledkami; tieto štyri kritériá by mali byť minimálnym štandardom, na ktorý by malo dať odpoveď každé odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu o správnom delikte;
2) výpočet týchto kritérií by mal byť iba demonštratívny, aby správny orgán mohol v prípade potreby využiť aj ďalšie kritériá, ktoré budú vyplývať z konkrétneho skutkového stavu; medzi tieto ďalšie kritériá by mali jednoznačne patriť:
   a) recidíva; ide všeobecne o negatívny jav, ktorý svedčí o skutočnosti, že v minulosti uložená sankcia nesplnila svoj cieľ a neodradila páchateľa od opakovania protiprávnej činnosti. Z daného dôvodu by recidíva vždy mala zakladať sprísnenie nasledujúcej sankcie voči páchateľovi, a to tak, aby „nové“ sadzby sankcie (majú sa tu na mysli tie sankcie, ktoré sú kvantifikovateľné, ako napríklad pokuta alebo zákaz činnosti) boli ukladané v násobku pôvodnej sadzby sankcie. Ak by k tomu došlo, recidíva by následne nemala byť správnym orgánom vyhodnotená ako „priťažujúca“ okolnosť, ktorá by odôvodňovala uloženie sankcie napríklad v hornej polovici novo konštruovanej sadzby; takéto vymedzenie recidívy si vyžaduje priamu zákonnú úpravu, tam kde by táto úprava chýbala, možno uvažovať o tom, že sa uloží sankcia nie pri spodnej hranici tej-ktorej sankcie. Zákon by rovnako mal ustanoviť časové hľadiská, dokedy možno na páchateľa hľadieť ako na recidivistu (rádovo v rokoch);
   b) škoda; výška škody ako kritérium, ktoré správny orgán vyhodnocuje pri určovaní druhu a výmeru sankcie, je možné len tam, kde škoda bola spô-

sobená, bola zadokumentovaná a vyčíslená. Možno uvažovať aj o tom, že výšku škody by mohol správny orgán stanoviť aj odhadom. Žiada sa, aby v týchto prípadoch právny predpis napríklad ustanovil, že sankcia pokuty sa ukladá vo výške, ktorá prevyšuje spôsobenú škodu; nikdy však nie nad zákonné rozpätie. Z daného pravidla by mala potom existovať výnimka, ktorá by sa týkala situácií, ak páchateľ škodu nahradil dobrovoľne, alebo ak aktívnym následným správaním sa zapríčinil o odstránenie nepriaznivých následkov svojho protiprávneho konania;

c) ostatné ide o rôznorodú skupinu kritérií, ktoré možno rozdeliť na kritériá, ktoré sú v prospech páchateľa (napríklad posúdenie spolupráce páchateľa správneho deliktu so správnym orgánom pri odstraňovaní následkov správneho deliktu, či prijatie následných opatrení páchateľom s cieľom neopakovania porušovania právnych predpisov) alebo nepriaznivé (napríklad zváženie možných následkov porušenia právnej povinnosti; okolnosti, ktoré páchateľa viedli k spáchaniu správneho deliktu; pohnútka páchateľa). Táto skupina by v mnohom mala byť zachytená v osobitných právnych predpisoch, aby dala správnemu orgánu čo najvhodnejšiu pomôcku pri určovaní druhu a výšky sankcie.

Použité skratky

OSP – zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok 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
StavZ – zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov

V prípade zákonov citovaných v texte príspevku som ich pomenoval len číslom, pričom pre prehľadnosť ide vždy o zákon v znení neskorších predpisov.

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

KRITÉRIA PŘI UKLÁDANÍ SPRÁVNÍCH TRESTŮ PODLE SOUČASNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D.

Klíčová slova: správní trestání – přestupek – správní orgán – základní principy – presumpce neviny – správní proces – spravedlivý proces – správní trest

Keywords: administrative punishment – offense – administrative authority – basic principles – presumption of innocence – administrative proceeding – fair trial – administrative sanction

Anotace: Referát se zabývá problematikou ukládání správních trestů za přestupky. Autorka poukazuje na kritéria při ukládání správních trestů. Nová právní úprava přestupkového práva umožní správním orgánům použít institut správního uvážení v poměrně velkém rozsahu. Správní orgány budou moci využít nové procesní instituty inspirované trestním právem. Jednotlivé principy trestního práva používané ve správním právu trestním vyplývají z judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.

Summary: The paper deals with the issue of imposing administrative penalties for offenses. The author refers to the criteria for the imposition of administrative penalties. New legislation allows the use of criminal law institute of administrative discretion in relatively large scale. Governing bodies will be able to use the new procedural institutes inspired by criminal law. Particular principles of criminal law applied in the field of administrative punishment arise from Constitutional Court and Supreme Administrative Court case-law.

Úvod

Pro řízení v rámci správního trestání má zásadní význam tzv. koncepce „*nedělitelnosti principů trestání za trestné činy i za správní delikty*“, která byla jednoznačně judikována několikrát Ústavním soudem i Nejvyšším správním soudem. Z hlediska práva na spravedlivý proces, je důležitá judikatura Nejvyššího správního soudu, která zdůrazňuje analogické použití trestního práva procesního v oblasti správního trestání. Např. v rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs 27/2008 se uvádí „*kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu*“.

Pro správní trestání jsou tedy významné i principy trestního práva a proto

některé procesní i hmotně právní instituty trestního práva byly v současné době zařazeny do nové právní úpravy přestupkového práva v České republice.

Jeden z důležitých principů při ukládání samotných správních trestů je i princip individualizace. Nový zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon č. 250/2016 Sb., dále jen ZOPŘ") klade zejména důraz na škodlivost protiprávního jednání a proto přímo vymezil v zákoně kritéria, které má správní orgán možnost využít a posoudit je vzhledem ke všem okolnostem případu a následně je využít při uložení správního trestu. Jedná se o kritéria, které mohl správní orgán použít i podle předchozí právní úpravy přestupků. Nicméně podle současné právní úpravy jsou přímo zákonem zakotveny jednotlivé instituty, které v minulosti správní orgán uplatňoval jen na základě analogie trestního práva nebo vůbec ne. Jedná se zejména o institut *přitěžujících a polehčujících okolností, možnost podmíněného uložení správníhotrestu a upuštění od potrestání, resp. upuštění o uložení správního trestu, mimořádné snížení pokuty a další instituty.*Zákonodárce se v těchto případech inspiroval příslušnými ustanoveními trestního zákoníku. Je pak otázkou,jak tyto procesní instituty budou v praxi využívány a zda správním orgánům přinesou zjednodušení jejich práce nebo naopak to pro správní orgány bude komplikovanější.

Správní orgány se při rozhodování o druhu správního trestu a o jeho výměře musí řídit určitými zásadami správního trestání, proto některé převzaté instituty byly do určité míry modifikovány s ohledem na správní trestání. Správní orgán musí především dodržovat dva základní principy: *princip zákonnosti a princip* individualizace.[209]Ukládané správní tresty mají mít především povahu preventivní a teprve následně povahu represivní a musí odpovídat všem okolnostem případu.

Nová pravidla při ukládání správních trestů

Druh a intenzita správního trestu musí být v každém konkrétním případě stanovena tak, aby odpovídala všem zvláštnostem přestupku. Současně se musí správní orgán řídit všemi zákonnými pravidly pro ukládání správních trestů, které vyplývají ze zákona.[210] Obecná hlediska, kterými se správní orgán řídí, se vzta-

[209] Ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod má každý právo, jedná-li se o občanská práva nebo závazky nebo trestní obvinění proti němu, aby tato věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem – tzv. právo na spravedlivý proces. Z uvedených zásad vyplývá i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, viz k tomu HUBÁLKOVÁ, E.: *Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva*. Praha : ASPI, 2006.

[210] KRATOCHVÍL, V. a kolektiv: *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2 vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 2015, s. 330.

hují k druhu správního trestu a k jeho výměře. Výměrou správního trestu je určení jeho výše, což přichází v úvahu u správního trestu pokuty a zákazu činnosti a nově i u správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku. V tomto případě musí správní orgán rozhodnout, jak dlouho bude výrok rozhodnutí o přestupku vyvěšen na úřední desce a jak dlouho bude uveřejněn ve sdělovacích prostředcích.

Větší důraz se nyní klade na závažnost přestupku, což představuje stupeň společenské škodlivosti (tzv. materiální znak přestupku). Stupeň společenské škodlivosti může být charakterizován několika hledisky. Jejich demonstrativní výčet obsahuje ZOPŘ v § 37 a § 38 ZOPŘ.

Způsob spáchání přestupku – posuzuje se, zda pachatel přestupek spáchal konáním nebo opomenutím, jaké použil prostředky ke spáchání přestupku, zda to bylo na místě veřejnosti přístupném apod.

Následky přestupku – správní orgán přihlédne k tomu, zda objekt přestupku byl ohrožen nebo porušen a jakým způsobem, zda se jedná o poruchu trvalou nebo dočasnou, jaká je výše způsobené škody (pokud uvedený následek není obligatorním znakem skutkové podstaty přestupku).

Okolnosti, za kterých byl přestupek spáchán – okolnosti mohou být subjektivní nebo objektivní, které zvyšují nebo naopak snižují stupeň společenské škodlivosti přestupku. Subjektivní mohou spočívat v majetkových poměrech pachatele přestupku, v jeho osobních poměrech. Objektivní podmínky charakterizuje místo a čas spáchání přestupku, doba jeho trvání apod.

Míra zavinění u fyzické osoby – ke spáchání přestupku postačí zavinění z nedbalosti, pokud není výslovně uvedeno, že je třeba zavinění úmyslné. Při rozhodování o přestupku je třeba také posuzovat jednotlivé druhy a formy zavinění.

Pohnutky u fyzické osoby – pohnutka vyjadřuje fakultativní znak subjektivní stránky přestupku. Zpravidla půjde o podnět u úmyslných přestupků, i když ji nelze vyloučit ani u přestupků spáchaných z nedbalosti. Jedná se o motiv ke spáchání přestupku (přestupek může být spáchán z nepřátelství k určité osobě, ze závisti). Pohnutka může být okolností přitěžující i okolností polehčující.

Fyzická osoba pachatele – je třeba přihlédnout i k osobním vlastnostem pachatele a k jeho věku. Při zkoumání věku se nesmí opomenout to, že pachatel je mladistvý. Mladistvému lze pak uložit jen určitou výši správního trestu. Osobu pachatele také charakterizují jeho majetkové poměry nebo to, zda se osoba dopustila přestupku poprvé či opakovaně. Posuzuje se také možnost nápravy pachatele a jeho celkové chování.

Zda a jakým způsobem byl pachatel přestupku postižen za disciplinární delikt – v tomto případě se neuplatní zásada „*non bis in idem*". Pachatel přestupku může být za týž skutek postižen nejprve v disciplinárním řízení a potom mu lze uložit příslušným správním orgánem správní trest za přestupek. K této skutečnosti musí správní orgán také přihlédnout. Tato situace je možná mimo ustanovení § 4 odst.

4 ZOPŘ, kdy jednání osob zde uvedených, které má znaky přestupku se projedná podle zvláštních předpisů.[211]

Pokud bylo o skutku již rozhodnuto v disciplinárním řízení a správní orgán toto považuje za dostačující, věc odloží (§ 76 odst. 1 písm. j) ZOPŘ. Jestliže bylo řízení o přestupku zahájeno a správní orgán zjistí, že již bylo o skutku rozhodnuto v disciplinárním řízení, řízení o přestupku zastaví, pokud považuje uložený správní trest za dostačující (§ 86 odst. 1 písm. l) ZOPŘ.

S ohledem na to, že právní úprava se vztahuje také na právnické a podnikající fyzické osoby přihlédne se u těchto osob k povaze její činnosti a k dalším okolnostem. Správní orgán tak musí rozlišovat protiprávní jednání fyzických osoba protiprávní jednání právnických a podnikajících fyzických osob. Všechna výše uvedená kritéria jsou stanovena demonstrativně a správní orgán je může využít a použít všechna nebo některá z nich nebo i kritéria jiná.

Nově jsou v zákoně uvedeny kritéria spočívající v polehčujících a přitěžujících skutečnostech v § 39 a § 40 ZOPŘ. Podle těchto ustanovení přihlédne správní orgán zejména k hlediskům zde uvedeným, ale může posuzovat i hlediska další. Za přitěžující nebo polehčující okolnosti je možno považovat pouze takovou skutečnost, která má vliv na společenskou škodlivost přestupku a která má tudíž význam pro dosažení účelu trestu a tím pro jeho výměru.

Při využití všech výše uvedených kritérií popř. i dalších, by měl správní orgán uložit v konkrétním případě takový správní trest, který bude splňovat daný účel s ohledem na konkrétní případ bude přiměřený.[212] Významnou skutečností při rozhodování o správním trestu je také samotné odůvodnění rozhodnutí, ve kterém správní orgán musí řádně zdůvodnit svůj postup. To pak může v konkrétním případě způsobovat správnímu orgánu někdy potíže.

Ve smyslu nové právní úpravy ZOPŘ je možné ukládat správní trest i za pokus přestupku, pokud to umožňuje zvláštní zákon. Pokus přestupku je trestný, pokud tak stanoví zákon, a to stejně jako dokonaný přestupek. U pokusu přestupku správní orgán při rozhodování o druhu a výši trestu přihlédne k tomu, do jaké míry se jednání pachatele přiblížilo k dokonání přestupku a k důvodům, pro které k jeho dokonání nedošlo.

Při ukládání správního trestu za přestupek a při rozhodování o jeho výši zákonodárce umožnil správnímu orgánu uplatňovat institut správního uvážení[213] ve velkém rozsahu. Nejedná se o volnou úvahu přestupkového orgánu, ale o úvahu

---

[211] MATES, P. a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 68.

[212] JELÍNEK, J. kolektiv: *Trestní právo hmotné. Obecná část.* Zvláštní část. 4. vydání. Praha : Leges, 2014, s. 133 a násl.

[213] SKULOVÁ, S.: *Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno : MU, 2003, s. 25.

v rámci zákonných mezí. Při samotném ukládání správního trestu za přestupek je nezbytné zkoumat odlišnosti dané zvláštními zákony tak, aby vždy byly respektovány zvláštnosti daného konkrétního případu. Velmi podstatnou skutečností při rozhodování o vině a trestu za spáchaný přestupek, jak bylo výše uvedeno, je řádné odůvodnění rozhodnutí o přestupku tak, aby případné diskreční oprávnění správního orgánu bylo soudně přezkoumatelné.

Zvláštní zásady při ukládání správních trestů

Správní orgán může nově také za zákonem stanovených podmínek rozhodnout a podmíněně upustit od uložení správního trestu podle § 42 ZOPŘ, kdy lze důvodně předpokládat, že samotné projednání přestupku před správním orgánem postačí k nápravě pachatele. Zákon nikde neuvádí ani důvodová zpráva, jakým způsobem dojde správní orgán k tomuto přesvědčení. V tomto případě se zřejmě bude vycházet ze znalostí o osobě pachatele, jeho rodinných poměrů a dalších skutečností. Nelze vyloučit ani případy, že správní orgán toto posoudí nedostatečně. Při podmíněném upuštění od uloženého správního trestu správní orgán vydá správní rozhodnutí o spáchání přestupku konkrétního pachatele a pachateli v tomto rozhodnutí uloží, aby ve lhůtě stanovené nahradil způsobenou škodu nebo vydal bezdůvodné obohacení a určí způsob. Z dikce zákona pak vyplývá, že se bude jednat o přestupky, které způsobují vznik škody, nebo se pachatel jejich spácháním neoprávněně obohatí. Pokud pachatel škodu neuhradí nebo nevydá bezdůvodné obohacení a neučiní tak způsobem stanoveným, správní orgán správní trest uloží.

Správní orgán může dále zcela upustit od uložení správního trestu a to ve dvou případech. V prvém případě podle § 43 odst. 1 ZOPŘ, jestliže nebylo konáno společné řízení o dvou nebo více přestupcích téhož pachatele a správní trest za některý z těchto přestupků v samostatném řízení lze považovat za dostačující. O druhém přestupku se tak zřejmě nebude konat žádné správní řízení.

Od uložení správního trestu lze upustit také tehdy, pokud správní orgán považuje vzhledem k závažnosti přestupku a jeho okolnostem, osobě pachatele lze projednání přestupku považovat za dostačující. Zde správní orgán musí opět využít § 38 ZOPŘ, který uvádí kritéria pro stanovení povahy a závažnosti přestupku a podle jejich posouzení dospěje k názoru, že projednávání přestupku je dostačující. Může samozřejmě přihlédnout ke všem nebo k některým polehčujícím okolnostem. Vzhledem k tomu, že řízení o přestupku bylo zahájeno a věc byla projednávána, je nezbytné řízení ukončit opět rozhodnutím, ve kterém správní orgán vysloví a odůvodní svůj závěr o upuštění od uložení správního trestu.

Přestupkové řízení, je zvláštním druhem správního řízení. Přestupek se tedy

projednává ve správním řízení a správní trest za přestupek se ukládá formou správního rozhodnutí. Při posuzování konkrétního případu má správní orgán možnost vzhledem k povaze spáchaného přestupku a s ohledem na osobu pachatele a okolnosti případu od potrestání pachatele upustit. Příslušný správní orgán tak rozhodnutím sice vysloví vinu pachatele, ale správní trest neuloží. Uplatňuje se zde opět *institut správního uvážení*, který může správní orgán využít.

Správní orgán má možnost takto postupovat, jestliže podle jeho správního uvážení postačí k nápravě pachatele přestupku samotné jeho projednání před správním orgánem. Správní orgán ovšem musí vydat rozhodnutí, které obsahuje všechny formální náležitosti a v jeho výroku konstatuje vinu pachatele a to, že od potrestání upouští. Rozhodnutí musí být také řádně odůvodněno.

Upuštění od potrestání nepřichází v úvahu tam, kde by to ZOPŘ nebo jiný zákon vyloučil. ZOPŘ dále výslovně uvádí, že správní orgán může za přesně vymezených zákonných podmínek v § 44 ZOPŘ mimořádně snížit výměru pokuty. Toto ustanovení lze použít za předpokladu, že dle přesvědčení správního orgánu by udělená pokuta byla v konkrétním případě nepřiměřeně přísná a současně nejsou splněny podmínky pro využití jiných institutů. V tomto případě výměra pokuty musí být uložena alespoň ve výši jedné pětiny dolní hranice sazby pokuty stanovené zákonem. Jedná se o určitou obdobu mimořádného snížení trestu odnětí svobody podle § 58 trestního zákoníku. Institut upuštění od potrestání se také nepoužije v případě tzv. zkrácené formy přestupkového řízení (příkazní řízení a příkazní řízení na místě).

Lze se přiklonit k názoru, že se zde projevuje tendence generálně nahrazovat zásady legality zásadou oportunity. Správní orgán zde vychází z obecné zásady, kdy není zřejmý vztah ke správnímu deliktu. Použití těchto institutů předpokládá určitou součinnost pachatele přestupku se správním orgánem (dobré prověření případu, přiznání pomoci, náhrada škody, pomoc při objasňování případu). Kvalitu okolností odůvodňujících upuštění od potrestání nebo snížení správního trestu pokuty zde získávají skutečnosti, které obecně byly pouze polehčujícími okolnostmi. Pokud zákonodárce v nové právní úpravě použil a převzal některé instituty trestního práva, bylo možné i v těchto případech takto postupovat. Je třeba naplnit obecné zásady pro ukládání správních trestů. Je pak otázkou, do jaké míry může správní orgán posoudit všechny okolnosti případu, osobní poměry pachatele, majetkové poměry apod. Bylo by tudíž vhodné použít ustanovení obsažené v trestním zákoníku, aby se tak ve všech třech případech při rozhodování o správním trestu, kdy správní orgán využívá určitý druh moderačního práva, postupovalo na návrh pachatele přestupku.

Při rozhodování o vině a trestu se správní orgán v průběhu správního řízení dostane do osobního styku s obviněným, o jehož vině rozhoduje. Jinými slovy, uplatňuje se zásada bezprostřednosti přestupkového řízení, ale je obtížné mnohdy

vyhodnotit např. to, zda obviněný svého činu vskutku lituje, popř. vyhodnotit jeho osobnost pro účely závěru o tom, zda samotné projednání věci postačí k nápravě pachatele a ochraně společnosti. Posoudit dostatečně osobu pachatele jako takovou nebo např. jeho osobní a rodinné poměry, dosavadní způsob života nebo možnosti jeho nápravy je mnohdy problematické. Kromě podmínek uvedených v ustanovení o upuštění od uložení správního trestu by bylo vhodné upravit ustanovení ještě konkrétněji, posoudit, zda např. při upuštění od potrestání bude dostatečně chráněna společnost před další protiprávní činností pachatele. Lze ovšem namítnout, že s obdobnými úskalími se musejí vypořádat i soudy v případech ukládání trestu, kdy je třeba naplnit obecné zásady pro ukládání trestů uvedené v ust. § 38 a násl. tr. zákoníku. Ovšem soudy pak již vycházejí z celého trestního spisu a správní soud s předloženého spisu, kdy mohou daleko lépe vyhodnotit všechny okolnosti případu. Jsem přitom toho názoru, že taková možnost by jim měla být dána.

Otázka nápravy pachatele a ochrany společnosti souvisí s výše uvedeným – tedy s důkladným zjištěním a vyhodnocením spáchaného přestupku a především osoby pachatele. Problematický však je obsah pojmu „projednání věci". Byl přestupek projednán i tehdy, když bylo rozhodnuto příkazem na místě a nebylo konáno správní řízení? Hledání odpovědi je o to komplikovanější, že zákonodárce oproti dřívější úpravě („projednání věci před správním orgánem") vypustil z ustanovení platného ZOPŘ povinnost nařídit ústní jednání, podle něhož k projednání věci v I. stupni muselo dojít před správním orgánem. Důvod zúžení je ovšem nejasný. Osobně mám za to, že projednání věci je nerozlučně spojeno se zahájením správního řízení, a tedy s určitou fází řízení, kdy dochází k rozdělení procesních funkcí mezi správní orgány. Omezení uplatnění této zásady spočívá v tom, že zde chybí její velmi důležitý a charakteristický prvek, tedy projednání věci ve formě živé výměny názorů mezi správním orgánem a pachatelem. Za současné hmotněprávní úpravy tedy nelze příkazem ani příkazem na místě upustit od potrestání podle ust. § 43 odst. 2 ZOPŘ, neboť při této formě rozhodování absentuje prvek projednání věci.

Závěrem lze se přiklonit k názoru, aby správní orgány mohly uplatnit tyto instituty, resp. moderační právo, ale podmínky by měly být lépe upraveny tak, aby správní orgány měly dostatečnou možnost použít je ve zvláštních zákonech, které umožňují např. ukládat správní pokuty v nepřiměřených částkách.

Procesní zásady při ukládání správních trestů

Podle nové právní úpravy lze využít i další zákonné zásady a pravidla. Především ZOPŘ nyní výslovně uvádí *zásadu absorpční* při ukládání správních trestů za více přestupků v § 41 odst. 1 ZOPŘ. Za dva a více přestupků projednávaných

ve společném řízení se uloží správní trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji trestný. Výše uvedená zásada je doplněna další *zásadou asperační (zostření)* § 41 odst. § 2 ZOPŘ. Jsou-li ve společném řízení projednávány dva i více přestupků správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě tak, že horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přestupky.

Jednotlivé druhy správních trestů ukládají za protiprávní jednání příslušné správní orgány. Vychází se ze *zásady legality* a ze *zásady oficiality.* Správní orgán (správní úřad) je obecně povinen stíhat všechny přestupky, o kterých se dozví, a projednávat je ve veřejném zájmu a z úřední povinnosti.

Ve smyslu čl. 39 Listiny základních práv a svobod lze tresty ukládat jen na základě zákona a způsobem, který zákon stanoví. Jen zákon může určit, které tresty a za jakých podmínek lze uložit. I v případě ukládání správních trestů za přestupek platí tedy ústavní zásada „*nulla poena sine lege*", neboť uvedená zásada se obecně vztahuje na veškeré veřejnoprávní sankce. Tato zásada platí také podle doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R (91) o správně právních sankcích, kde je zakotveno deset základních principů s přihlédnutím, k nimž mají být správní sankce ukládány.[214]

S uvedenou zásadou úzce souvisí tzv. *právo na spravedlivý proces*, které se musí také aplikovat na oblast správního trestání. Zásady práva na spravedlivý proces jsou obsaženy v ústavních zákonech i Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (srov. sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Odpovědnost za přestupek se posuzuje podle zákona účinného v době spáchání přestupku. Platí zde tzv. *zásada zákazu retroaktivity zákona*, (zákaz působení pozdějšího zákona), která vyplývá z Listiny základních práv a svobod a Evropské úmluvy pro lidská práva (sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.). Přísnější zákon nesmí mít zpětnou působnost. Tato skutečnost je odůvodněna zejména požadavkem právní jistoty. Z uvedené zásady nepřípustnosti zpětné účinnosti zákona platí výjimka, která dává přednost novému zákonu, je-li to pro pachatele příznivější. Který ze zákonů je příznivější, je nutno posuzovat vždy v kontextu celého zákona. Obecně platí zásada, že příslušný zákon je nutné posuzovat jako celek (nelze např. podle jednoho zákona uložit správní trest a podle druhého stanovit jeho výši). Ve smyslu uvedeného je správní orgán povinen použít zákona platného a účinného v době spáchání přestupku a ev. posoudit, která právní úprava je pro pachatele přestupku příznivější.

[214] MADLEŇÁKOVÁ, L.: Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo* 2/2010, Ročník XLIII, s. 65.

Doba spáchání přestupku se pak bude posuzovat podle doby jednání, které přestupek způsobí. Je tím myšlena doba ukončení přestupku. Přestupky trvající a hromadné a u pokračování v přestupku se posuzují jako jednání jediné a proto dobou spáchání je doba jeho dokončení. U pokračování v přestupku a hromadného přestupku je to doba, kdy došlo k poslednímu aktu jednání, u přestupku trvajícího doba ukončení protiprávního stavu. Tyto přestupky se posuzují jako přestupky spáchané v době účinnosti pozdějšího zákona, jestliže jednání časově zasáhlo do této doby účinnosti. Nová právní úprava uvádí legální definice u přestupků, k jejichž spáchání je potřeba delší doby.

Legislativní záměr zákona o správním trestání – v závěry a doporučení

Nová právní úprava je výsledkem několikaleté legislativní činnosti předních odborníků na správní právo a měla by obsahovat precizní znění ustanovení všech jednotlivých paragrafů, nevyjímaje ustanovení upravující kritéria pro ukládání správního trestu. Nová právní úpravazákladů odpovědnosti za přestupek a řízení o nich obsažená v zákoně č. 250/2016 Sb. je v podstatě vyhovující.

Nicméně právní úprava správního trestání by měla respektovat právní úpravu v každém odvětví našeho právního řádu a tím dlouhodobě zajišťovat právní jistotu institutů umožňujících snížit pokutu, upustit od potrestání nebo uložit podmíněně správní trest.

Právní úprava těchto institutů by měla být co nejvíce konkrétní a srozumitelná, neboť platí všeobecně uznávaná zásada, že čím konkrétnější zákon je, tím větší garance jsou pro to, že bude správně pochopen, interpretován a aplikován na řešený případ.

Uvedené instituty mají pro jejich uplatnění stanovena určitá kritéria, ale pro větší právní jistotu, by bylo vhodnější,je více specifikovat, aby aplikační praxe neměla možnost využívat příliš institut správního uvážení, což může vést i k extenzivnímu výkladu a menší právní jistotě osob.

LITERATURA

HUBÁLKOVÁ, E.: *Přehled judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Právo na spravedlivé řízení a další procesní práva.* Praha : ASPI, 2006, 160 s., ISBN 978-80-7357-124-5

JELÍNEK, J. kolektiv: *Trestní právo hmotné. Obecná část*. Zvláštní část. 4. vydání. Praha : Leges, 2014, 976 s., ISBN 978-80-7502-044-4

KRATOCHVÍL, V. a kolektiv: *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2 vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 968 s., 2015, ISBN 978-80-7179-082-2

MADLEŇÁKOVÁ, L.: Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? *Správní právo* 2/2010, Ročník XLIII, s. 65 – 89, ISSN 0139-6005

MATES, P. a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 248 *s.,* ISBN 978-80-7179-806-4

SKULOVÁ, S.: *Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno : MU, 2003, 241 s., ISBN 80-210-3237-5

Kontaktní údaje autorky:
doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D.
Policejní akademie České republiky v Praze
Lhotecká 559/7
143 01 Praha 4

POSTUP A SPÔSOBY ROZHODNUTIA SPRÁVNYCH ORGÁNOV PRED ZAČATÍM KONANIA O SPRÁVNOM TRESTANÍ – ODLOŽENIE VECI

JUDr. Ondrej Hvišč, PhD.

Kľúčové slová: opatrenia orgánov verejnej správy – odloženie veci

Key words: measures of public authorities – postponement of the case

Anotácia: Referát je venovaný postupu správnych orgánov pred začatím konania o správnom delikte, ktorý nazývame objasňovanie správneho deliktu, resp. prípravné konanie. Objasňovanie správneho deliktu sa končí rôznymi typmi rozhodnutí, ktoré nie sú vo všeobecnosti definované ako rozhodnutia správneho orgánu, ale majú povahu opatrení. Jedným z nich je aj odloženie veci, ktorého charakter a význam je v článku bližšie rozoberaný.

Summary: The paper is dedicated to the procedure of the administrative authorities before the commencement of the administrative delictual proceedings, which we are used to call the clarification of the administrative offense or preparatory procedure. Clarification of an administrative offense ends with various types of decisions that are not generally defined as decisions by an administrative body, but have the nature of measures. One of them is the postponement of a case, whose character and meaning are discussed in the article.

Všeobecne o správno-právnej zodpovednosti a záznamoch vo verejnej správe

Uplatnenie správno-právnej zodpovednosti prichádza do úvahy len na základe platného práva, pričom slúži predovšetkým k ochrane pri porušení povinností vyplývajúcich z noriem správneho práva. V niektorých prípadoch však inštitút správno-právnej zodpovednosti poskytuje ochranu aj normám iných právnych odvetví. Je tomu tak vtedy, keď sa právne vzťahy upravené týmito normami, t.j. normami iných právnych odvetví, realizujú v súvislosti s činnosťou správnych orgánov. Zodpovednosť za porušenie noriem správneho práva preto nemusí nadobúdať len charakter správno-právnej zodpovednosti. Porušením povinností stanovených normami správneho práva môže totiž pomerne často dochádzať, a v praxi aj dochádza, ku spáchaniu trestných činov a rovnako i ku spôsobeniu majetkových škôd.[215]

[215] PRŮCHA, P.: K reformě správního terstání. In: *Právník*, 12/1998, Ústav státu a práva AV ČR, ISSN 0231-6625, s. 1 029 a nasl.

Rovnako ako správne právo aj trestné právo rozdeľuje proces rozhodovania o vine a nevine v konaní o delikte na dve fázy, ktoré sa v obidvoch odvetviach môžu vzájomne prelínať a to v tom zmysle, že skutok prejednávaný v správnom konaní môže byť postúpený na prejednanie súdu a opačne. Ide o činnosť súdu resp. správneho orgánu, kedy sa kvalifikuje skutok podľa zákonných znakov, pričom zatiaľ sa nerozhoduje o tom, či je niekto za tento skutok zodpovedný. Táto časť právneho konania, ktorú zvykneme volať objasňovanie priestupku, resp. prípravné konanie, nie je sama o sebe konaním, kde by sa autoritatívne vyvodzovala voči konkrétnemu subjektu zodpovednosť. Existuje tu však ešte jeden typ konania, ktoré možno vyabstrahovať z obidvoch spomínaných typov. Ide o tzv. predprocesný postup, ktorého výsledkom je rozhodnutie orgánu činného v trestnom konaní, resp. opatrenie správneho orgánu o tom, či oznámenie o protiprávnom konaní je dôvodné alebo nie.[216] Vo sfére správneho práva sa o tomto oznámení rozhoduje odložením veci vo forme záznamu, čo je z teoretického hľadiska opatrenie individuálnej povahy.

Ak sa pozeráme na evidencie, kartotéky, registre a iné informačné systémy v technickom zmysle, môžeme konštatovať, že všetky vznikajú tým, že sú do nich postupne zachytávané určité informácie či údaje. Inak sa samozrejme začnú javiť informačné systémy a ich obsahy vtedy, ak tento všeobecný pohľad opustíme a začneme ich diferencovať podľa určitých kritérií. Značný praktický význam má delenie podľa právneho účinku, ktorý ma zaradenie informácie do informačného systému. Z tohto hľadiska je možné rozlišovať najmä akty konštitutívne a deklaratórne a tie, ktoré predstavujú len evidenčný úkon.[217] Záznamy do informačných systémov, ktoré vedú orgány verejnej správy sú najčastejšie evidenčnej povahy. Až na nejaké výnimky je akceptovaný názor, že konštitutívne akty obsahujú v sebe prvok deklaratórny a naopak. Rozlišovanie konštitutívnych a deklaratórnych aktov má význam najmä v tých prípadoch, keď je potrebné určiť vznik zmenu a zánik práv a povinností. Pretože, ako je zrejmé, nemožno vždy úplne spoľahlivo určiť o aký typ aktu sa jedná, bude každý konkrétny akt nutné posudzovať a hodnotiť samostatne, predovšetkým podľa jeho prevažujúcich charakteristík.[218] Z pohľadu správneho trestania je nutné odlíšiť opatrenie s individuálnymi účin-

[216] VESECKÁ, R.: Stanovisko k oprávnením státního zástupce ve vztahu k postupu Policie ČR předcházejícímu zahájení trestního řízení (Sbírka výkladových stanovisek Nejvyššího státního zastupitelsví č. 4/2007). V tomto stanovisku v bode I. sa identifikuje tzv. predprocesná fáza, ktorá predchádza samotnému prípravnému konaniu.

[217] MATES, P.: K povaze záznamu do informačních systému ve veřejné správě. In: *Právni rozhledy* 3/1997, C. H. Beck, ISSN 1210-6410, s. 117 a nasl.

[218] V starších právnych predpisoch bolo možné vychádzať z formálneho označenia aktu. Opatrenie (Verfügungen) bolo spájané s konštitutívnymi aktmi, rozhodnutie (Entscheidungen), s deklaratórnymi aktmi. V tejto súvislosti však možno povedať, že takéto delenie nebolo v legislatívne a ani v praxi celkom dôsledné a dnes sa už vzhľadom na rôznosť foriem verejnej správy nedá takto klasifikovať.

kami od rozhodnutia, či už meritórneho alebo procesného a to z toho dôvodu, pretože postup pri vydávaní opatrení nie je nijako procesne upravený. Záznam o odložení veci alebo uložení veci je teda výsledok procesného postupu, ktorý do istej miery môže determinovať celé konanie o správnom delikte, pretože jeho preskúmanie resp. kontrola môže mať dosah na práva poškodeného alebo oznamovateľa protiprávneho deliktu.

Postup správneho orgánu pri prijímaní a vyhodnocovaní oznámenia o protiprávnom konaní

Zo správnych orgánov, ktoré prijímajú a evidujú oznámenia o rôznom protiprávnom konaní sú to najčastejšie orgány Policajného zboru Slovenskej republiky (ďalej v texte len „orgán policajného zboru"). Orgán policajného zboru je správnym orgánom v konaní o priestupku a taktiež je aj orgánom činným v trestnom konaní v konaní o trestnom čine.[219] Takéto dvojaké postavenie je z pohľadu organizácie verejnej správy výnimočné, čo sa prejavuje aj pri samotnej činnosti samotného orgánu verejnej správy. Orgán policajného zboru v rámci tzv. predprocesného postupu prijíma a eviduje oznámenia o podozrení zo spáchania priestupku, resp. trestné oznámenia. V čase prijatia takéhoto oznámenia, ktoré je buď zaslané alebo spísané priamo na orgáne policajného zboru, príslušný policajt nevie posúdiť, či oznamovaný skutok v konečnom dôsledku smeruje k porušeniu noriem správneho práva alebo trestného zákona, resp. či sa jedná o trestný čin alebo priestupok (iný správny delikt). To, či policajt zapíše, resp. posúdi oznámenie podľa Trestného poriadku alebo Zákona o priestupkoch je z praktickej stránky pre policajta irelevantné. Pre oznamovateľa, ktorým je najčastejšie poškodený takýmto protiprávnym konaní, je spísanie oznámenia relevantným úkonom, pretože od tohto úkonu závisia jeho ďalšie práva. Ten, kto oznamuje nejaký protiprávny čin má na to dôvod, ktorý je potrebné v predprocesnej fáze konania zohľadniť. Aj podľa Trestného poriadku aj podľa Zákona o priestupkoch má orgán policajného zboru možnosť vec vybaviť tak, že vyhodnotí oznámenia ako nespôsobilé, pretože nie je vzhľadom na tvrdené skutočnosti podozrenie z trestného činu alebo priestupku. Inými slovami povedané, orgán policajného zboru skončí konanie po vecnej stránke skôr, ako ho začne. Buď oznámenie odloží záznamom alebo ho odmietne uznesením.[220] Obidva zákony dávajú orgánu policajného zboru možnosť sa vysporiadať s oznámením o protiprávnom konaní tak, že ho

[219] Na Slovensku definuje orgány činné v trestnom konaní § 10 ods. 1, 8, 9 a 10 Trestného poriadku (zákon č. 301/2005 Z. z.).

[220] Pozri § 60 ods. 3 písm. a) Zákona o priestupkoch a § 197 ods. 1 písm. d) Trestného poriadku.

posúdia ako nedôvodné, teda, že nejde o trestný čin alebo priestupok. V tejto súvislosti si je potrebné položiť otázku, aký charakter z ústavnoprávneho hľadiska má takéto tzv. predprocesné konanie. Čo je zmyslom a obsahom tohto konania? Najčastejšou slovnou formuláciou pri vybavení vo forme odloženia priestupkovej veci je *„(...) vykonaným objasňovaním nebolo preukázané naplnenie zákonných znakov skutkovej podstaty priestupku (príp. nebolo mu preukázané spáchanie skutku) (...)"* To isté sa týka aj odmietnutia veci podľa Trestného poriadku. Z uvedeného vyplýva, že orgán policajného zboru vec po právnej a vecnej stránke vyhodnocuje mimo riadneho procesného postupu garantujúceho práva účastníkom konania, navyše tak činí za aplikácie zásad trestného konania (napr. in dubio pro reo).[221] Je však možné, že orgán policajného zboru nesprávne odloží vec vo vzťahu k celému oznamovanému skutku alebo jeho závery môžu byť celkom nesprávne. V týchto okolnostiach máme za to, že takéto konanie, v ktorom sa vec podľa Zákona o priestupkoch odloží, nie je dostatočne upravená tak, aby garantovala právo na účinné vyšetrovanie právnej veci. Obsahom a zmyslom odloženia veci záznamom z dôvodu, že nie je podozrenie z priestupku alebo z dôvodu, že došlé oznámenie neodôvodňuje začatie konania o priestupku alebo postúpenie veci, má byť jednak racionálne, presvedčivé a odôvodnené vysvetlenie orgánu policajného zboru, prečo nie je možné začať konanie a taktiež, že začatie konania nemá žiadny právny význam vzhľadom na okolnosti prípadu. K takému presvedčeniu môže správny orgán dôjsť buď v prípade, že ide o zrejme nelogické a evidentne vymyslené tvrdenie, ktoré nemá kontakt s realitou alebo po dôkladnom dokazovaní (znakov skutkovej podstaty). Prax však ukazuje, že väčšina oznamovaných protiprávnych konaní končí odložením veci, pričom sa nejedná o prvý spomínaný prípad.

Rozdiel medzi spísaním trestného oznámenia a oznámením o podozrení zo spáchania priestupku je v dvoch rovinách. Prvú rovinu by sme mohli nazvať procesnú, pretože rozdiel spočíva v právach oznamovateľa trestného činu v porovnaní k právam oznamovateľa o podozrení zo spáchania priestupku. Z Trestného poriadku je evidentné, že oznamovateľ trestného činu má pri odmietnutí trestného oznámenia nárok na rozhodnutie vo forme uznesenia, voči ktorému má možnosť podať sťažnosť. Oznamovateľ o podozrení zo spáchania priestupku takéto možnosti nemá, pretože sa rozhoduje odložením vecí vo forme záznamu, bez možnosti jeho preskúmania. Druhá rovina je vnímaná z pohľadu možnosti preskúmania a zrušenia takéhoto aktu, ktorým sa „konanie o oznámení" de facto končí. Ako bolo vyššie spomenuté, podľa Trestného poriadku má oznamovateľ právo podať sťažnosť. O sťažnosti rozhoduje prokurátor, ktorý je spôsobilý ku kvalifikácii skutku. Nakoniec aj na základe podnetu alebo ex offo podľa Zákona o prokura-

[221] Pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 93/2015 zo dňa 12. 2. 2015, s. 8.

túre je možné z pohľadu prokuratúry preskúmať uznesenie o odmietnutí trestného oznámenia, pričom sa do úvahy berie všetko, čím sa už orgán policajného zboru zaoberal (prípadne prokurátor nižšieho stupňa). Odloženie veci záznamom z dôvodu, že nie je podozrenie z priestupku alebo z dôvodu, že došlé oznámenie neodôvodňuje začatie konania o priestupku[222] po objasňovaní priestupku je z pohľadu prokuratúry v netrestnej oblasti opatrením s individuálnymi účinkami a preto možno proti nemu podať v lehote troch rokov od jeho vydania protest. Takéto právo prokurátora má význam vtedy, ak správny orgán má evidentne nesprávny právny názor a z tohto dôvodu nechce začať konať o priestupku. Sporným však ostáva, či voči takémuto opatreniu orgánu verejnej správy má možnosť prokurátor po nevyhovení protestu podať správnu žalobu na správny súd, resp. či oznamovateľ o podozrení zo spáchania priestupku má samostatnú možnosť podať správnu žalobu na správny súd v prípade, ak nesúhlasí s právnym záverom správneho orgánu. Obidva prípady sa už v podmienkach Slovenskej republiky udiali, pričom v prípade prokuratúry bola žaloba prijatá a úspešná, ale v prípade oznamovateľov, žaloby úspešné neboli poväčšine z procesných dôvodov.[223] Ohľadom preskúmateľnosti odloženia veci vo forme záznamu je potrebné spomenúť, že proti tomuto opatreniu nie je možné podať odvolanie podľa § 53 ods. 1 Správneho poriadku, uvedené opatrenie správneho orgánu nie je možné ani preskúmať v rámci mimo odvolacieho konania podľa § 65 ods. 1 Správneho poriadku a ani prostredníctvom obnovy konania podľa § 62 ods. 1 Správneho poriadku. Možno tiež súhlasiť s názorom, že odloženie veci záznamom je možné napadnúť sťažnosťou podľa zákona o sťažnostiach.

---

[222] Ide o dva spôsoby odloženia veci záznamom z uvedených dôvodov. Prvý je podľa § 60 ods. 3 písm. a) Zákona o priestupkoch, keď orgán, ktorý objasňuje priestupok vec odloží záznamom, nespíše a nepredloží správu o výsledku objasňovania priestupku správnu orgán príslušnému vo veci rozhodnúť o vine či nevine. Druhý spôsob odloženia veci záznamom je podľa § 66 ods. 2 písm. a) Zákona o priestupkoch, keď správny orgán, ktorý je príslušný vo veci rozhodnúť o vine či nevine nezačne konanie, hoci mal predloženú správu o výsledku objasňovania priestupku, ale odloží vec z uvedených dôvodov. Rozdiel je v tom, že v druhom prípade po procesnej stránke, orgán ktorý objasňoval priestupok (poväčšine orgán policajného zboru) mal právny názor, že sa skutok stal a zistil páchateľa priestupku, no správny orgán príslušný na rozhodnutie tento názor nezdieľa. Po právnej stránke ide podľa nášho názoru o povahovo a formálne rovnaké akty.

[223] Pozri uznesenie NS SR sp. zn. 8Sžo/44/2012 zo dňa 26. 9. 2013 (prokurátor) a napr. rozsudok NS SR spis. zn. 24S/103/2014 zo dňa 20. 8. 2015 (oznamovateľ). V prípade žalôb oznamovateľov o podozrení zo spáchania priestupku šlo o skôr formálnu chybu žaloby, pretože vždy sa žalovalo upovedomenie o odložení veci, nie samotný záznam o odložení veci, resp. o inú zrejmú chybu žaloby, či jej dôvodov.

Právo na súdnu ochranu a právo na účinné vyšetrovanie prípadu pri odložení veci vo forme záznamu

Súdna prax sa zaoberala prípadom, či možno preskúmať odloženie veci v prípade ak bol podaný návrh na prejedanie priestupku, teda či navrhovateľ začatím takéhoto konania môže byť ukrátený na svojich právach tým, že správny orgán konanie nezačne a návrh odloží v zmysle § 66 ods. 2 písm. a) Zákona o priestupkoch. NSS sa v Českej republike priklonil k záveru, že rozhodnutie (opatrenie) o odložení veci je vo vzťahu k navrhovateľovi rozhodnutím v zmysle § 65 Soudního řádu správního, proti ktorému je prípustná správna žaloba. Inými slovami povedané, ak je rozhodnutie (opatrenie) o odložení veci v prípade návrhového priestupku pre navrhovateľa posledným rozhodnutím správneho orgánu, nemožno mu uprieť právo využiť prostriedky právnej ochrany.[224] Táto judikatúra NSS je inšpiratívna, pretože sa jedná o prípad, keď oznamovateľ (navrhovateľ) nesúhlasí s právnym záverom správneho orgánu, ktorý vec nechce prejednávať ako priestupok a vec odloží, pretože nie je podozrenie z priestupku alebo z dôvodu, že došlé oznámenie neodôvodňuje začatie konania o priestupku. Na základe konklúzií, ktoré vyplývajú z judikovaného prípadu NSS možno odpovedať na skôr položenú otázku, či je možné žalovať na správnom súde odloženie veci vo forme záznamu zo spomínaných dôvodov. Je evidentné, že v prípade Zákona o priestupkoch absentuje zákonná možnosť zo strany oznamovateľa o podozrení zo spáchania priestupku sa domáhať preskúmania takéhoto opatrenia o odložení veci. Ide vlastne o rozhodnutie, ktoré nebolo vydané v riadnom procesnom postupe a v ktorom si nemohol oznamovateľ uplatňovať svoje práva, ktoré má ako poškodený z nezákonného konania, hoci nejde o majetkovú škodu. Dokonca zastávame názor, že aj taký oznamovateľ, ktorý nie je v postavení poškodeného, ale jeho práva môžu byť spáchaním priestupku inak dotknuté, by mohol mať za istých podmienok právo na súdny prieskum takéhoto odloženia veci.[225] V prípade prokuratúry je už toto právo deklarované v citovanom rozhodnutí (pozn. 9), avšak ostáva otázne to, či súdne rozhodnutie v správnom súdnictve je ten správny právny prostriedok na to, aby sa kvalifikoval skutok po právnej stránke ako trestný

[224] FILIPOVÁ, J.: Judikatura NSS: Přestupkové řízení. In: *Soudní rozhledy* 9/2013, C. H. Beck, ISSN 1211-4405, s. 302 a nasl.

[225] Jedná sa napr. o prípad, že oznamovateľom je sused, ktorý oznámi páchanie priestupku na úseku občianskeho spolunažívania alebo na úseku ochrany životného prostredia alebo školstva atď. Takýto oznamovateľ, o ktorom páchateľ vie, že oznámil páchanie priestupku je bez pochýb dotknutý na svojich právach a to nielen tým, že vstupuje do subjektívneho vzťahu s páchateľom priestupku, ale legitímne očakáva, že sa vec prejedná a nastolí sa zákonnosť garantovaná v čl. 2 ods. 2 a ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

čin alebo priestupok, alebo či by to nemalo byť riešené trestnou súčasťou prokuratúry.[226]

Z pohľadu medzinárodného právneho rámca je situácia ohľadom preskúmateľnosti odloženia veci ambivalentná. Z Odporúčania R (91) 1 o správnych sankciách[227] vyplýva, že sa nevzťahuje na opatrenia, ktoré sú orgány verejnej správy povinné uskutočniť v súvislosti s trestnoprávnym konaním. Avšak, Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu už viac krát judikoval, že obsahom čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv základných slobôd v jeho procesnej časti je aj právo na účinné vyšetrovanie.[228] V obidvoch citovaných prípadoch došlo po procesnej stránke k odloženiu veci policajným orgánom bez toho, aby sa vec riadne prešetrila. Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu konštatoval, že odloženie veci bolo svojvoľné a vyšetrovanie prehlásil za nedostatočné a neúčinné. Doslova sa uvádza, že uznesenie o odložení veci bolo prijaté pred tým, ako boli získané dôležité dôkazy (pozri str. 22 kauzy Eremiášová a Pechová proti Českej republike). Uvedenou právnou vecou sa zaoberal pred tým aj Ústavný súd Českej republiky, ktorý odmietol ústavnú sťažnosť proti uzneseniu o odložení vyšetrovania a rozhodol, že neexistuje ústavné právo nechať tretiu osobu trestne stíhať a že toto rozhodnutie zostáva vo výlučnej právomoci štátneho zastupiteľstva (Kummer proti Českej republike). Ako je už známe, takúto argumentáciu Európsky súd pre ľudské práva v Štrasburgu neprijal. Takéto rozhodnutie uvedeného súdneho orgánu otvára aplikujúcim orgánom úplne nové dimenzie konania o správnom trestaní. Z uvedeného vyplýva, že v predprocesnej fáze priestupkového konania musia byť dodržiavané všetky ústavné zásady na spravodlivý proces a taktiež existuje nielen zásada in dubio pro reo, ktorá je tak populárna v trestnom a priestupkovom práva, ale aj zásada na účinné vyšetrovanie všetkých oznámení o protiprávnom konaní páchateľov.

---

[226] Často sa vyskytujú prípady, keď fyzické osoby žiadajú prokurátora trestného oddelenia, aby skutok, ktorý policajný orgán vyhodnotil ako priestupok a začal jeho objasňovanie podľa Zákona o priestupkoch, prokurátor kvalifikoval ako trestný čin. Prokurátori trestného oddelenia takéto podania postupujú netrestnému oddeleniu s odôvodnením, že policajný orgán koná podľa Zákona o priestupkoch a teda je založená príslušnosť prokurátora netrestného oddelenia. Prokurátor netrestného oddelenia v týchto prípadoch preskúma postup policajného orgánu, ktorý objasňoval priestupok a informuje podávateľa, že v ich postupe nezistil nezákonnosť, pričom osobitne nevyhodnocuje, či skutok je alebo nie je trestným činom.

[227] Odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 členským štátom o správnych sankciách .

[228] Jedná sa o kauzy Eremiášová a Pechová proti Českej republike a Kummer proti Českej republike.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

V rámci nového zákona o správnom trestaní navrhujem:

1) Odloženie veci v prípade ak nie je podozrenie z priestupku alebo z dôvodu, že došlé oznámenie neodôvodňuje začatie konania o priestupku buď úplne vynechať a určiť správnemu orgánu povinnosť konať a rozhodnúť ,alebo určiť mu formu rozhodnutia, voči ktorému bude prípustný opravný prostriedok rovnako, ako je to podľa Trestného poriadku.

2) Zakotviť do zásad zákona o správnom trestaní zásadu účinného vyšetrovania v zmysle procesnej časti čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv základných slobôd.

LITERATÚRA

FILIPOVÁ, J.: Judikatura NSS: Přestupkové řízení. In: *Soudní rozhledy*, 9/2013, C. H. Beck, ISSN 1211-4405

MATES, P.: K povaze záznamu do informačních systému ve veřejné správě. In: *Právni rozhledy*, 3/1997, C. H. Beck, ISSN 1210-6410

PRŮCHA, P.: K reformě správního trestání. In: *Právník*, 12/1998, Ústav státu a práva AV ČR, ISSN 0231-6625

VESECKÁ, R.: Stanovisko k oprávnením státního zástupce ve vztahu k postupu Policie ČR předcházejícimu zahájení trestního řízení (Sbírka výkladových stanovisek Nejvyššího státního zastupitelsví č. 4/2007)

Kontaktné údaje autora:
JUDr. Ondrej Hvišč, PhD.
Generálna prokuratúra Slovenskej republiky
Štúrova 2
812 85 Bratislava

PRÁVO DIEŤAŤA BYŤ VYPOČUTÉ (čl. 12 Dohovoru OSN o právach dieťaťa)[229]

JUDr. Nataša Just Hrnčárová, PhD.

Kľúčové slová: práva dieťaťa – právo dieťaťa byť vypočuté – procesné záruky – výsluch dieťaťa – právo na informácie – právo na obhajobu a právnu pomoc

Keywords: the rights of the child – the right of the child to be heard – procedural guarantees – the child's hearing – the right to information – the right of defense and legal aid

Anotácia: Článok 12 Dohovoru OSN o právach dieťaťa zaručuje dieťaťu, ktoré je schopné formulovať svoje vlastné názory, právo tieto názory slobodne vyjadrovať vo všetkých záležitostiach, ktoré sa ho dotýkajú. Názorom dieťaťa musí byť venovaná patričná pozornosť zodpovedajúca jeho veku a vyspelosti. Za tým účelom sa dieťaťu poskytuje najmä možnosť, aby sa vypočulo v každom súdnom alebo správnom konaní, ktoré sa ho dotýka, a to buď priamo, alebo prostredníctvom zástupcu

Summary: Article 12 of the UN Convention on the Rights of the Child guarantees to a child who is able to formulate his/her own views the right to express such opinions freely in all matters concerninghim/her. The child's opinions must be given due attention accordin ghis or her age and maturity. For this purpose, the child shall in particular be given the opportunity to be heard in any judicial or administrative proceedings affecting him/her, either directly or through a representative.

I. Úvod

Článok 12 Dohovoru OSN o právach dieťaťa[230] zaručuje dieťaťu, ktoré je schopné formulovať svoje vlastné názory, právo tieto názory slobodne vyjadrovať vo všetkých záležitostiach, ktoré sa ho dotýkajú. Názorom dieťaťa musí byť venovaná patričná pozornosť zodpovedajúca jeho veku a vyspelosti. Za tým účelom sa dieťaťu poskytuje najmä možnosť, aby sa vypočulo v každom súdnom alebo správnom konaní, ktoré sa ho dotýka, a to buď priamo alebo prostredníctvom zástupcu. Spôsob vypočutia musí byť v súlade s procedurálnymi pravidlami vnútroštátneho zákonodarstva.

[229] Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

[230] Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 104/1991 Zb.

Ide celkom určite o jedinečne formulované ustanovenie medzinárodného práva, ktoré reflektuje ako právne, tak i sociálne postavenie detí, ktoré na jednej strany nedisponujú plnou právnou spôsobilosťou tak, ako dospelé osoby, ale sú súčasne subjektmi rôznych práv a účastníkmi právnych vzťahov.

Komisia OSN pre práva dieťaťa (CRC) označila práve čl. 12 Dohovoru OSN o právach dieťaťa ako jeden z jeho štyroch všeobecných princípov – popri práve na nediskrimináciu, práve na život a na rozvoj a práve na primárne zohľadňovania najlepšieho záujmu dieťaťa pri akejkoľvek činnosti týkajúcej sa detí, nech už uskutočňovanej verejnými alebo súkromnými zariadeniami sociálnej starostlivosti, súdmi, správnymi alebo zákonodarnými orgánmi. Z takéhoto ponímania (zaradenia) práva dieťaťa byť vypočuté celkom zjavne vyplýva potreba zvažovať, že čl. 12 Dohovoru OSN o právach dieťaťa nekonštituuje „iba" samotné právo dieťaťa ako také, ale je nutné ho brať do úvahy i pri aplikácii a interpretácii iných (všetkých ostatných) práv dieťaťa[231].

II. Právo dieťaťa byť vypočuté v každom súdnom alebo správnom konaní, ktoré sa ho dotýka

Druhý odsek čl. 12 Dohovoru OSN o právach dieťaťa špecifikuje príležitosť (možnosť) pre dieťa byť vypočuté v každom súdnom alebo správnom konaní, ktoré sa ho dotýka a teda na druhej strane povinnosť príslušných orgán umožniť dieťaťu realizáciu tohto svojho práva. Toto ustanovenie Dohovoru OSN o právach dieťaťa sa vzťahuje bez limitácie, či výnimiek na všetky relevantné súdne alebo správne konania, ktoré sa dotýkajú dieťaťa, vrátane napr. rozvodu (odlúčenia) rodičov dieťaťa, opatrovníctva a starostlivosti o dieťa, adopcie, zdravotnej starostlivosti, porušenia právnych predpisov dieťaťom, detí ako obetí fyzického alebo psychického násilia a iných trestných činov a správnych deliktov či priestupkov, detí v pozícii poškodených v súdnych a správnych konaniach, sociálneho zabezpečenia, detí – utečencov, migračných vecí[232].

Právo dieťaťa byť vypočuté musí byť rešpektované bez ohľadu na to, či ide o konanie iniciované (začaté) z podnetu, vôle, či činom dieťaťa, alebo o konanie (súdne alebo správne) začaté inými subjektmi, ktoré sa ale dotýkajú samotného dieťaťa.

---

[231] Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly Justice (adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 17th November 2010 and explanatory memorandum).

[232] Recommendation CM/Rec (2012) 2 of the Committee of Ministers of member States on the participation of children and young people under the age of 18.

Ak sa dieťa rozhodne, že chce, aby bolo v danom konaní vypočuté, musí mať tiež právo rozhodnúť sa, či chce vypovedať samé alebo prostredníctvom zástupcu, resp. prostredníctvom príslušného orgánu. Komisia OSN pre práva dieťaťa (CRC) však odporúča, aby malo dieťa vždy, keď je to možné príležitosť vypovedať k danom konaní priamo a samostatne. Zástupcom dieťaťa môže byť rodič, právny zástupca, advokát alebo iná osoba (napr. sociálny pracovník). Je však nutné brať do úvahy, že v mnohých prípadoch, či už občianskoprávnych, trestnoprávnych alebo správnych, existuje riziko konfliktu resp. konfliktu záujmu medzi najprirodzenejším zástupcom dieťaťa – rodičom a dieťaťom samým. Preto, ak dieťa vypovedá prostredníctvom zástupcu je nanajvýš dôležité dbať na to, aby boli názory dieťaťa postúpené príslušnému rozhodujúcemu orgánu správne, úplne a autenticky. Spôsob vypočutia dieťaťa bude závisieť od špecifickej situácii dieťaťa a zástupca dieťaťa musí mať dostatočné vedomosti a informácie o rôznych aspektoch súdneho alebo správneho konania, v ktorom dieťa zastupuje. Musí si byť predovšetkým vedomí, že v konaní zastupuje výlučne záujmy dieťaťa a nie svoj ako aj žiadnej inej osoby, inštitúcie či orgánu.

III. Implementácia práva dieťaťa byť vypočuté v súdnom alebo správnom konaní

Komisia OSN pre práva dieťaťa (CRC) zvýrazňuje päť krokov v implementácii čl. 12 Dohovoru OSN o právach dieťaťa[233]. Tie majú viesť k efektívnemu uplatnenia práva dieťaťa byť vypočuté v každom konaní (súdnom alebo správnom), ktoré sa dieťaťa dotýka alebo, kde má dieťaťa vyjadriť svoj názor.

a) Príprava vypočutia dieťaťa

Nevyhnutnou povinnosťou tých, ktorí budú dieťaťa v súdnom alebo v správnom konaní vypočúvať je zabezpečiť, aby bolo dieťa náležite informované o svojom práve byť vypočuté v každej veci, ktorá sa ho dotýka, ako aj o dôsledkoch a vplyve názoru vyjadreného dieťaťom na výsledok tohto konania. Dieťa musí byť tiež informované o možnosti vypovedať samostatne alebo prostredníctvom zástupcu a o následkoch takéhoto svojho rozhodnutia. Osoba poverená vypočúvaním dieťaťa musí dieťa na samotné vypočutie náležite pripraviť, vrátane poskytnutia informácií o tom, ako, kde a kedy bude vypočutie realizované a kto bude na vypočúvaní dieťaťa prítomný. Možné názory resp. pripomienky dieťaťa k týmto (praktickým) aspektom vypočúvania musia byť brané do úvahy pri príprave a realizácii jeho (jej) vypočutia.

[233] CRC Generalcomment No. 12 (2009) The right of the child to be heard.

b) Vypočutie

Podmienky a okolnosti, za ktorých je dieťaťa vypočuté musia byť také, aby čo najviac umožňovali a podporovali takú výpoveď dieťaťa, kde si dieťaťa môže byť čo najviac isté, že osoba, ktorá ho vypočúva berie názory dieťaťa vážne a prikladá im náležitý význam v danom súdnom alebo správnom konaní. Osoba, ktorá dieťaťa vypočúva môže byť tá istá, ktorá v danej veci rozhodne (napr. sudca, poverený zamestnanec správneho orgánu), ale môže to byť aj osoba špecializujúca sa na vypočúvanie detí resp. detský psychológ alebo sociálny pracovník.

Je zrejmé, že vypočutie dieťaťa má mať skôr podobu rozhovoru ako jednostranného výsluchu. Vo väčšine prípadov sa neodporúča, aby bolo dieťa vypočúvané na verejnom pojednávaní, ale za podmienok, ktoré práve zaistia dôvernosť výpovede dieťaťa.

c) Hodnotenie schopnosti dieťaťa vyjadriť svoj názor

Názorom dieťaťa musí byť daná primeraná dôležitosť. Náležitá analýza konkrétneho prípadu ako aj samotnej výpovede dieťaťa je dôležitým indikátorom pre posúdenie toho, či je dieťa (vzhľadom na svoj vek a vyspelosť) schopné formulovať svoje názory v danej veci. Ak je dieťa schopné formulovať svoje názory (rozumne a nezávisle), osoba, ktorá v danej súdnej alebo správnej veci rozhoduje musí zohľadniť tieto názory dieťaťa ako dôležitý faktor pri samotnom rozhodovaní v danej veci.

d) Spätná väzba

Keďže dieťaťa má právo na to, aby bolo vypočuté a, aby jeho (jej) názory boli v súdnej alebo v správnej veci, ktorá sa ho dotýka brané pri rozhodovaní do úvahy, osoba, ktorá vo veci rozhodne má povinnosť informovať dieťa o výsledku konania a o tom, ako boli názory dieťaťa zohľadnené v danom rozhodnutí. Poskytnutie takejto spätnej väzby dieťaťu má garantovať, že názory dieťaťa neboli vypočuté iba formálne, ale bola im daná náležitá vážnosť a význam. Poskytnutie tejto informácie – spätnej väzby - umožňuje dieťaťu, aby sa rozhodlo, či na svojej výpovedi trvá, či s rozhodnutím súhlasí alebo chce vo veci ďalej konať, napr. cestou podania opravného prostriedku, sťažnosti, iného návrhu a podobne.

e) Preskúmanie a opravné prostriedky

Právna úprava musí špecificky poskytnúť deťom mechanizmus na uplatnenie napr. sťažností alebo opravných prostriedkov, ak právo dieťaťa byť vypočuté

a právo dieťaťa na to, aby jeho názory boli brané do úvahy vo všetkých súdnych a správnych konaniach, ktoré sa ho dotýkajú bolo porušené alebo nerealizované. Deti by mali mať takisto právnym poriadkom upravenú možnosť a postup, ako sa v takýchto situáciách obrátiť napr. na úrad tzv. detského ombudsmana alebo podobnú inštitúciu.

IV. Procesné záruky pre deti v trestnom konaní v európskom práve

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/800 z 11. mája 2016 o procesných zárukách pre deti, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní (ďalej len „Smernica o procesných zárukách pre deti") reflektuje a upravuje i osobitné požiadavky na realizáciu práva dieťaťa byť vypočuté v zmysle čl. 12 Dohovoru OSN o právach dieťaťa v trestnom konaní. Jej uplatnenie je síce vylúčené zo správnych konaní, ale pre oblasť a problematiku regulácie procesnej úpravy správneho trestania, kde účastníkom takéhoto konania je dieťaťa (napr. ako obvinený či poškodený), je celkom určite prínosnou inšpiráciou, či príkladom. Samotná Smernica o procesných zárukách pre deti vo svojich úvodných prehlásenia č. 15 a 16 konštatuje, že v niektorých členských štátoch má právomoc ukladať sankcie, ktoré nezahŕňajú pozbavenie osobnej slobody, za relatívne menej závažné trestné činy iný orgán ako súd s právomocou v trestných veciach. Môže ísť napríklad o priestupky na úseku bezpečnosti cestnej premávky. V takýchto situáciách by bolo neprimerané požadovať, aby príslušné orgány zaručili všetky práva podľa tejto smernice. Ak sa v práve členského štátu ustanovuje, že sankcie v súvislosti s menej závažnými trestnými činmi ukladá takýto orgán, a existuje buď právo na opravný prostriedok, alebo možnosť iným spôsobom postúpiť danú vec súdu s právomocou v trestných veciach, potom by sa táto smernica mala uplatňovať iba na konania na tomto súde v nadväznosti na takýto opravný prostriedok alebo postúpenie.

Dôležitým je upozornenie na účel Smernice o procesných zárukách pre deti, ktorým je potreba zaviesť procesné záruky na zaistenie toho, aby deti, teda osoby mladšie ako 18 rokov, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní, boli schopné pochopiť a sledovať toto konanie a uplatniť svoje právo na spravodlivý proces a aby sa predišlo tomu, že deti budú opätovne páchať trestné činy, a posilnila sa ich sociálna integrácia. Podľa úvodného prehlásenia č. 9 by deťom, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní, by mala byť venovaná osobitná pozornosť, aby sa zachoval ich potenciál rozvoja a reintegrácie do spoločnosti.

Právo na informácie

Podľa úvodného prehlásenia č. 19 Smernice o procesných zárukách pre deti by deti mali dostať informácie o všeobecných aspektoch priebehu konania. Na tento účel by sa deťom malo najmä stručne objasniť, aké sú nasledujúce procesné kroky konania, pokiaľ je to možné s ohľadom na záujem trestného konania, a akú úlohu majú zúčastnené orgány. To, aké informácie sa majú poskytnúť, by malo závisieť od okolností prípadu. Členské štáty by mali informovať nositeľa rodičovských práv a povinností o uplatniteľných procesných právach, a to buď písomne, ústne, alebo oboma spôsobmi. Tieto informácie by sa mali poskytnúť čo najskôr a mali by byť natoľko podrobné, nakoľko je to potrebné na zaručenie spravodlivého konania a na účinný výkon práv dieťaťa. Za určitých okolností, ktoré sa môžu tiež týkať iba jedného z dvoch nositeľov rodičovských práv a povinností, by informácie mali byť poskytnuté inej príslušnej dospelej osobe, ktorú si dieťa určí a ako takú ju schváli príslušný orgán. Jednou z takýchto okolností je, keď existujú objektívne a skutkové okolnosti naznačujúce alebo vzbudzujúce podozrenie, že poskytnutie informácií nositeľovi rodičovských práv a povinností by mohlo podstatne ohroziť trestné konanie, najmä v prípade, že by mohlo dôjsť k zničeniu alebo pozmeneniu dôkazov, ovplyvneniu svedkov alebo ak je možné, že nositeľ rodičovských práv a povinností bol zapojený do údajnej trestnej činnosti spolu s dieťaťom.

Podľa čl. 4 (Právo na informácie) Smernice o procesných zárukách pre deti majú členské štáty zabezpečiť, aby deti, keď sú informované o tom, že sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní, boli bezodkladne informované o svojich právach a o všeobecných aspektoch vedenia konania a o právach stanovených v tejto smernici. Uvedené informácie musia byť poskytnuté ihneď po tom, ako boli deti informované, že sú podozrivé alebo obvinenými osobami, pokiaľ ide právo na to, aby bol nositeľ rodičovských práv a povinností informovaný, právo na pomoc obhajcu, právo na ochranu súkromia, právo byť sprevádzané nositeľom rodičovských práv a povinností počas fáz konania okrem súdnych pojednávaní, právo na právnu pomoc. V čo najskoršej vhodnej fáze konania musí byť dieťa informované o práve na individuálne posúdenie, práve na lekársku prehliadku vrátane práva na lekársku pomoc, práve na obmedzenie pozbavenia osobnej slobody a využitie alternatívnych opatrení vrátane práva na pravidelné preskúmanie zadržania, práve byť sprevádzaný nositeľom rodičovských práv a povinností počas súdnych pojednávaní, práve osobne sa zúčastniť na pojednávaní, práve na účinné opravné prostriedky. Tieto informácie sa majú poskytovať písomne, ústne alebo oboma spôsobmi, v jednoduchom a zrozumiteľnom jazyku. Podľa čl. 5 (Právo dieťaťa na to, aby bol nositeľ rodičovských práv a povinností informovaný) majú členské štáty zabezpečiť aj to, aby sa nositeľovi rodičovských práv a povinností čo možno najskôr poskytli informácie,

ktoré má dieťa právo získať podľa článku 4. Inej príslušnej dospelej osobe, ktorú si dieťa určí a ako ju takú schváli príslušný orgán, sa informácie poskytnú, ak by poskytnutie uvedených informácií nositeľovi rodičovských práv a povinností bolo v rozpore s najlepšími záujmami dieťaťa alebo, ak to nie je možné, napriek primeranému úsiliu, pretože nie je možné skontaktovať sa s nositeľom rodičovských práv a povinností alebo jeho totožnosť nie je známa alebo by to mohlo na základe objektívnych a skutkových okolností podstatne ohroziť trestné konanie. Ak si dieťa neurčí žiadnu inú príslušnú dospelú osobu alebo ak dospelá osoba, ktorú dieťa určí, nie je akceptovateľná pre príslušný orgán, príslušný orgán s ohľadom na najlepšie záujmy dieťaťa určí inú osobu a poskytne jej informácie. Uvedenou osobou môže byť aj zástupca orgánu alebo inej inštitúcie zodpovednej za ochranu alebo blaho detí.

Pomoc obhajcu

Deti, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami, majú v súlade so smernicou 2013/48/EÚ[234] právo na prístup k obhajcovi. Keďže deti sú zraniteľné a nie sú vždy schopné v plnom rozsahu pochopiť a sledovať trestné konanie, mal by im pomáhať obhajca. V prípade, že si pomoc obhajcu nezabezpečí dieťa alebo nositeľ rodičovských práv a povinností, mali by pomoc obhajcu dieťaťu zabezpečiť členské štáty. Členské štáty by mali poskytovať právnu pomoc, ak je to potrebné na zabezpečenie toho, aby sa dieťaťu dostalo účinnej pomoci obhajcu. Podľa čl. 6 Smernice o procesných zárukách pre deti členské štáty zabezpečia, aby obhajca deťom pomáhal s cieľom umožniť im účinne vykonávať právo na obhajobu. Obhajca má deťom pomáhať bez zbytočného odkladu po tom, ako boli informované, že sú podozrivé alebo obvinenými osobami. V každom prípade obhajca poskytuje deťom pomoc, počnúc ktoroukoľvek z týchto udalostí, podľa toho, ktorá nastane najskôr: a) pred ich výsluchom políciou alebo iným orgánom presadzovania práva alebo justičným orgánom; b) po tom, ako vyšetrovacie alebo iné príslušné orgány uskutočnili vyšetrovací alebo iný úkon obstarávania dôkazov; c) bez zbytočného odkladu po pozbavení osobnej slobody; d) ak boli predvolané na súd s právomocou v trestných veciach, v primeranej lehote pred tým, ako sa dostavia na tento súd. Pomoc obhajcu zahŕňa to, aby deti mali právo na stretnutie s obhajcom, ktorý ich zastupuje, v súkromí a na komunikáciu s ním, a to aj pred výsluchom políciou alebo iným orgánom presadzovania práva; aby obhajca pomáhal deťom počas výsluchu a aby sa mohol na výsluchu v plnej

[234] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/48/EÚ z 22. októbra 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní a v konaní o európskom zatykači a o práve na informovanie tretej osoby po pozbavení osobnej slobody a na komunikáciu s tretími osobami a s konzulárnymi úradmi po pozbavení osobnej slobody.

miere zúčastniť. Členské štáty dodržiavajú dôvernosť komunikácie medzi deťmi a ich obhajcom pri výkone práva na prístup k obhajcovi, pričom takáto komunikácia zahŕňa stretnutia, korešpondenciu, telefonické rozhovory a akékoľvek iné formy komunikácie, ktoré povoľuje vnútroštátne právo. Ak má dieťaťu poskytnúť pomoc obhajca, ale žiadny obhajca nie je prítomný, príslušné orgány odložia výsluch dieťaťa na primeraný čas, aby sa mohlo počkať na príchod obhajcu, alebo ak si dieťa obhajcu neurčilo, aby sa obhajca pre dieťa zabezpečil.

Právo na individuálne posúdenie

Deti, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní, by mali mať právo na individuálne posúdenie na účely zistenia ich osobitných potrieb z hľadiska ochrany, výchovy, vzdelávania a sociálnej integrácie, ďalej na určenie toho, či a v akom rozsahu by bolo potrebné prijať osobitné opatrenia počas trestného konania, a na určenie rozsahu ich trestnej zodpovednosti a primeranosti konkrétneho trestu alebo výchovného opatrenia.

V individuálnom posúdení by sa predovšetkým mala zohľadniť osobnosť a vyspelosť dieťaťa, jeho ekonomické, sociálne a rodinné pomery vrátane prostredia, v ktorom žije, a akákoľvek osobitná zraniteľnosť dieťaťa, ako sú poruchy učenia a komunikačné ťažkosti.

Podľa čl. 7 (Právo na individuálne posúdenie) sa individuálne posúdenie vykoná za maximálnej účasti dieťaťa. Vykonáva ho kvalifikovaný personál, ktorý pritom podľa možnosti uplatňuje multidisciplinárny prístup a v príslušných prípadoch zahŕňa nositeľa rodičovských práv a povinností alebo inú príslušnú dospelú osobu a/alebo špecializovaného odborníka.

Audiovizuálny záznam výsluchu

Bez ohľadu na to, či sa výsluch detí audiovizuálne zaznamenáva, výsluch by sa mal viesť vždy tak, aby sa zohľadnili vek a vyspelosť dotknutých detí. Podľa čl. 9 (Audiovizuálny záznam výsluchu členské štáty zabezpečia, aby bol vyhotovený audiovizuálny záznam výsluchu detí políciou alebo inými orgánmi presadzovania práva počas trestného konania, ak je to primerané vzhľadom na okolnosti prípadu, berúc do úvahy okrem iného i to, či je obhajca prítomný, alebo nie, a či je dieťa pozbavené osobnej slobody, alebo nie, pričom v prvom rade sa vždy zohľadnia najlepšie záujmy dieťaťa. Ak sa audiovizuálny záznam nevyhotoví, výsluch sa zaznamená iným vhodným spôsobom, napríklad prostredníctvom písomnej zápisnice, ktorá je riadne overená.

Odborná príprava

Podľa čl. 12 Smernice o procesných zárukách pre deti členské štáty zabezpečia, aby zamestnanci orgánov presadzovania práva a väzobných zariadení, ktorí sa

zaoberajú prípadmi, ktorých účastníkmi sú deti, absolvovali špecifickú odbornú prípravu na úrovni zodpovedajúcej ich kontaktu s deťmi so zameraním na práva detí, vhodné techniky výsluchu, detskú psychológiu a komunikáciu v jazyku prispôsobenom dieťaťu. Bez toho, aby bola dotknutá nezávislosť súdnictva a rozdiely v organizácii súdnictva v členských štátoch, a s náležitým ohľadom na úlohu subjektov zodpovedných za odbornú prípravu sudcov a prokurátorov členské štáty prijmú vhodné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby sudcovia a prokurátori, ktorí sa zúčastňujú na trestných konaniach, ktorých účastníkmi sú deti, mali osobitné zručnosti v tejto oblasti, efektívny prístup k špecifickej odbornej príprave alebo oboje. S náležitým ohľadom na nezávislosť právnického povolania a na úlohu osôb zodpovedných za odbornú prípravu obhajcov členské štáty prijmú vhodné opatrenia na podporu poskytovania špecifickej odbornej prípravy pre obhajcov, ktorí sa zúčastňujú na trestných konaniach, ktorých účastníkmi sú deti. Členské štáty prostredníctvom svojich verejných služieb alebo poskytovania finančných prostriedkov organizáciám na podporu detí podporujú iniciatívy umožňujúce, aby osoby, ktoré poskytujú služby na podporu detí alebo služby restoratívnej spravodlivosti, absolvovali primeranú odbornú prípravu na úrovni, ktorá zodpovedá miere ich kontaktu s deťmi, a dodržiavali profesionálne normy, aby sa zaistilo, že takéto služby sa budú poskytovať nestranne, s rešpektom a profesionálne.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Pripravovaný zákon o správnom trestaní by mal, okrem iného, špecificky reflektovať a upraviť procesné pravidlá zaručujúcu náležitú aplikáciu a realizáciu práva dieťaťa na vypočutie – v zmysle ustanovenia čl. 12 Dohovoru OSN o právach dieťaťa. Inšpiráciou pre osobitnú úpravu procesných záruk pre deti môže byť (sčasti a primerane prispôsobená) i európska právna úprava procesných záruk pre deti, ktoré sú podozrivými alebo obvinenými osobami v trestnom konaní. Ide predovšetkým o úpravu aplikácie:

- práva dieťaťa na informácie v konaní,
- práva dieťaťa na obhajobu a právnu pomoc v konaní,
- práva dieťaťa na individuálne posúdenie,
- požiadaviek na odbornú prípravu zamestnancov príslušných štátnych orgánov realizujúcich výsluchy detí.

Kontaktné údaje autorky:
JUDr. Nataša Just Hrnčárová, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava

DOPORUČENÍ PRO SLOVENSKÉHO ZÁKONODÁRCE ANEB VYTVOŘÍ NOVÝ ČESKÝ PŘESTUPKOVÝ ZÁKON VÁŽNÝ LIDSKO-PRÁVNÍ PROBLÉM (Y)?[235]

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.

Klíčová slova: přestupkový zákon – ústnost jednání – správní proces – správní trestání

Keywords: law on offenses – oral hearing – administrative proceeding – administrative punishment

Anotace: V ČR byl přijat nový zákon o přestupcích. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, upravuje obecné náležitosti přestupků, druhy správních trestů, postupy projednávání přestupků, příslušné lhůty a pod. Autor se mj. zamyslí nad opomíjeným problémem – prolomením zásady ústnosti jednání, jež platí de lege lata. Autor se bude věnovat výzvám a rizikům plynoucím z nové české právní úpravy na tomto úseku.

Summary: New law on offences was adopted in the Czech Republic. Act No. 250/2016 Coll. On Liability for Offenses and Infingement Proceedings, regulates the general elements of offenses, types of administrative penalties, procedures for dealing with offenses, relevant deadlines, etc.
The author will, among other things, reflect on the neglected problem – breaking the principle of consistency of negotiations, that is applied „de lege lata". The author will address the challenges and risks arising from the new Czech legislation in this area.

Úvod

In media res: V současné době je zvláštní část *trestního práva správního* obsažena ve velkém množství zákonů. H. Prášková shrnuje, že skutkové podstaty přestupků upravuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon") a téměř 100 (!) zvláštních zákonů, tyto zákony obsahují též úpravu sankcí a jejich výše, popř. některé odchylky od obecné úpravy obsažené v přestupkovém zákoně (týkající se např. upuštění od uložení sankce, odlišné délky promlčecí doby stanovené na dva, tři nebo pět let, vedení blokového řízení apod.).[236]

---

[235] Děkuji za náměty váženým katedrovým kolegům titl. L. Potěšilovi a S. Kadečkovi z PF MU, Brno.

[236] Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo* 1 – 2/2014, roč. XLVII, Praha, MVČR, 2014.

Jak je asi širší právnické veřejnosti neuniklo byl přijat nový zákon o přestupcích. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, upravuje obecné náležitosti přestupků, druhy správních trestů, postupy projednávání přestupků, příslušné lhůty apod. Zmíněný zákon projednávali poslanci dvakrát a nakonec se přiklonili k pozměňovacímu návrhu Senátu.

Cílem nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) je zajistit komplexní právní úpravu podmínek správní odpovědnosti fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob spolu se stanovením druhů správních trestů, ochranných opatření a zásad pro jejich ukládání, včetně právní úpravy řízení k uplatnění této odpovědnosti.

Nový zákon se má vztahovat nejen na přestupky, jak je tomu nyní , ale na veškeré správní delikty mimo správních deliktů pořádkových, platebních a disciplinárních.

Potřebujeme nový zákon?

Můžeme si položit kruciální otázku, pakliže dnešní přestupkový zákon (předpis procesní i hmotný) vydržel přes 25 let – je nezbytný nový zákon?[237]

Pomyslný odpůrce potřebnosti nového zákona by mohl namítat, že dnešní právní úprava základů odpovědnosti za přestupek a řízení o přestupcích obsažená v zákoně č. 200/1990 Sb. je sice zastaralá a řízení o přestupcích není reglementováno dostatečně. Vlastně ani právní úprava správně-právní odpovědnosti právnických osob není dostatečná, a to jak z hmotněprávního, tak z procesně-právního hlediska, nicméně mnohé problémy řeší již dnes judikatura či doktrína.

Jako umírněný zastánce nové právní úpravy podotýkám, že to je jistě v mnoha případech pravda, avšak je, dle mého soudu dobré a přínosné, že mnohý z těchto poznatků dostane i autoritativní podobu zákona, nota bene v Česku máme dlouhodobě kontinentální ne precedenční právní systém. Tím přirozeně nijak nepopírám stoupající význam judikatury (a její znalosti) v ČR.

Dalším z důvodů proč vítám nový zákon mj. je, že stávající zákon č. 200/1990 Sb. nereflektuje vývin právní úpravy v navazujících nebo souvisejících právních předpisech. In concreto: v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim a trestním zákoníku. A především se zmíněný zákon č. 200/1990 Sb. nevztahuje na správně-právní odpovědnost právnických osob.

Též v této souvislosti pokládám za vhodné citovat J. Potměšila - *Snahu o sjednocující úpravu základů odpovědnosti za přestupky, potažmo výše uvedené kategorie*

[237] Otázku zda je nutný nový právní předpis, bychom si měl klást vždy, žel u některých právních předpisů či jejich novelizací mám důvodné podezření, zda si ji autor kladl dostatečně intenzivně.

správních deliktů, lze jen přivítat, neboť doposud vyjma přestupků (v užším slova smyslu), tedy správních deliktů fyzických osob postihovaných na základě zavinění a označených za přestupek, taková úprava chyběla. Doposud musely správní orgány i soudy dovozovat základy odpovědnosti za správní delikty na základě analogie či doktrinárních děl, eventuálně starší judikatury, což jistě nepřispívalo k právní jistotě adresátů veřejné správy.[238]

Po krátkém nástinu, především z důvodu právní jistoty potřebnosti, nové „neroztříštěné" právní úpravy, se dovolím zamyslet nad jedním z opomíjených, avšak ,dle mého soudu, do značné míry problematických institutů tohoto nového důležitého předpisu. Za takový pokládám institut tzv. ústního jednání.

Jak to je dnes?

Právo na ústní jednání můžeme chápat jako jedno z důležitých práv obviněných v demokratickém právním státu.

Dnešní přestupkové řízení je postaveno na zásadě povinného ústního jednání (§ 74 stávajícího PřestZ – z. č. 200/1990 Sb.)[239]. Pro informační komplexnost dodejme, že fakultativnost nařízení ústního jednání, prozatím platila pouze pro správní delikty podnikatelů.[240]

Zmíněné ustanovení PřestZ naplňuje předpis té nejvyšší právní síly Listiny základních práv a svobod, která v čl. 38 odst. 2 garantuje každému, v to počítaje (v kooperaci s čl. 36 odst. 1 LZPS) i osobu obviněnou z přestupku, nezadatelné právo, aby jeho věc byla projednána, mj. v jeho přítomnosti s možností vyjádřit se ke všem prováděným důkazům.[241]

Přestupkový zákon přirozeně nedefinuje zásadu ústnosti, ani to není jeho úkolem, je to normativní text, ne komentář či učebnice.

Možno ovšem připomenout judikát NSS, který mj. pravil, že tato zásada zna-

---

238 POTMĚŠIL, J.: Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo* 1 – 2/2014, roč. XLVII, Praha, MVČR, 2014, s. 118.

239 Cit. 74/1: O přestupku koná správní orgán v prvním stupni ústní jednání. V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu. Dle § 74 odst. 2: Je-li obviněným z přestupku mladistvý, vyrozumí správní orgán o nařízeném ústním jednání též zákonného zástupce mladistvého a orgán vykonávající sociálně-právní ochranu dětí; jim se také rozhodnutí o přestupku oznamuje.

240 Srov. POTMĚŠIL, J.: Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo* 1 – 2/2014, roč. XLVII, Praha, MVČR, 2014, s. 119.

241 Srov. a blíže MOLEK, P.: *Právo na spravedlivý proces*. Praha : Wolters Kluwer, 2012, s. 220 – 221 nebo SVOBODA P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice.* Praha : Linde Praha, a. s., 2007, s. 111.

čí, že "*správní orgán rozhoduje na základě ústně provedených důkazů, řídí jednání ústně, ústně vyhlašuje rozhodnutí, sám vyslýchá účastníky řízení, svědky, znalce*". – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, čj. 1 As 34/2010 - 73.

Spolu s NSS shledávám klíčový význam zásady ústnosti v tom, že je to podstatný prvek mimo jiné při hodnocení svědeckých výpovědí. U ústní svědecké výpovědi můžeme vnímat a následně vyhodnocovat faktor plynulosti řeči, délky pauz anebo tón a barvu hlasu při vybavování si události. Na rozdíl od písemného projevu můžeme zkoumat a hodnotit prvky nonverbální komunikace. To vše umožňuje lépe posoudit věrohodnost či nevěrohodnost svědecké výpovědi.[242]

Čeká nás prolomení zásady ústnosti jednání?

Dle nového přestupkového zákona (§ 80 odst. 2) správní orgán může nařídit ústní jednání. Tedy fakultativně může, avšak ex lege nemusí. Dochází k prolomení zásady ústnosti jednání, jež platí de lege lata.

Dále se v § 80 odst. 2 nového PřestZ navrhuje, že správní orgán musí nařídit ústní jednání na požádání obviněného, je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv. Ústní jednání je tedy zde „nastartováno" nikoliv ex lege, ale je tu nutný aktivní projev vůle obviněného.

Konstatuji, že v souladu s dnešní doktrínou a judikaturou (zejména ÚS ČR a ESLP a znich plynoucí rozsudky NSS – právo obviněného „být slyšen") bude nutné toto ustanovení vykládat ve prospěch obviněného z přestupku, resp. ve prospěch vyhovění jeho žádosti o ústní jednání.

Pakliže správní orgán návrh zamítne učiní tak usnesením, nikoliv správním rozhodnutím. Zmíněné usnesení se dle nového zákona bude oznamovat pouze a jen obviněnému. Pozitivně vnímám, že o právu žádat nařízení ústního jednání bude muset být obviněný ex lege vždy poučen.

Správní orgán bude moci nařídit ústní jednání i bez požádání obviněného, bude-li to nezbytné pro zjištění stavu věci.

Rovněž pozitivně hodnotím zvýšenou ochranu mladistvých, tedy že každý správní orgán prvního stupně bude mít za povinnost nařízení ústního jednání i bez požádání obviněného, je-li obviněným mladistvý. Připomeňme, že mladistvým je dle ustanovení § 55 předkládaného PřestZ. ten, kdo v době spáchání přestupku dovršil patnáctý roka nepřekročil osmnáctý rok svého věku.

Jak jsme již zmínili výše, ústní jednání je tzv. fakultativní, tedy správní orgán jej nebude muset nařídit v každém řízení. Nýbrž jej nařídí pouze v případě, že to

[242] Srov. a blíže jud. Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 9. 2010, čj. 1 As 34/2010 - 73.

bude potřebné a užitečné, tedy že ústní jednání může relevantně přispět k nalezení skutečného stavu projednávané věci.

Percipuji kladně, že za pomoci této nové úpravy odpadne povinnost správního orgánu nařídit ústní jednání i v případě, kdy nemá tento úkon v řízení žádný smysl, jak tomu je dnes. Důvodová zpráva k návrhu zákona trefně připomínala například situaci, že obviněný nekomunikuje, a nebo je nepochybné, že by se na ústní jednání nedostavil.

Nicméně v nové úpravě vidím i určité nebezpečí. Pomiňme případy, že správní orgán opomene poučit obviněného z přestupku o právu žádat nařízení ústního jednání, i když ani tyto případy nemožno zejména v prvních letech účinnosti nové právní úpravy vyloučit.

Značné nejasnosti bude patrně plodit fakt *do kdy* vlastně může obviněný o nařízení ústního jednání požádat? V souladu s čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jako dopadající i na správní právo trestní mám za to, že tam bude moci učinit de facto kdykoliv v průběhu správního řízení. Samozřejmě zde existuje citovaný navrhovaný korektiv, že správní orgán posoudí zda je to nezbytné k uplatnění jeho práv, nicméně , jak jsem již naznačil výše v souladu s judikaturou a ústavními principy bude nutné toto ustanovení vykládat ve prospěch obviněného z přestupku. Připomeňme např. rozsudku NSS ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002, kdy NSS konstatoval, že „také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu, kam určitě spadá i citované právo „být slyšen".

Myslím, že nepřiznání nároku na nařízení ústního jednání bude častým neuralgickým bodem. Který dnes neexistuje. Obvinění a posléze potrestaní za přestupky (resp. jejich právní zástupci) budou mít terč u druhých instancí či při soudním přezkumu. Napadení neumožnění ústního jednání ve vazbě na ústavně-zaručená práva se snadno nabízí. Mám za to, že ústavně konformnější (a též více souladná s dnešní judikaturou NSS a ÚS ČR) by byla úprava nařizující správnímu orgánu povinnost nařídit a následně konat ústní jednání vždy.

Myslím, že toto ustanovení bude činit správním orgánům v porovnání s dnešní právní úpravou institutu ústního jednání větší potíže. A též nemožno vyloučit, že některé správní orgány si budou snažit ulehčit práci nenařizování ústního jednání, aby zrychlily celé řízení a usnadnily si i práci.[243] K čemuž jim nová právní úprava dává širší prostor, než ta stávající. Což samozřejmě píši při vědomí toho, že zákonodárce chtěl usnadnit celý proces a částečně „odbřemenit" správní orgány, v případech kdy nemá ústní jednání v řízení žádný větší smysl.

[243] Což samozřejmě otevřeně nikdo nepřizná.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Spolu s M. Kopeckým můžeme vymezit práva obviněného v přestupkovém řízení a s tím související principy:
– právo na obhajobu (resp. právo být slyšen),
– právo na konání ústního jednání,
– právo obviněného klást otázky dalším účastníkům řízení, osobám zúčastněným na řízení, svědkům a znalcům,
– princip presumpce neviny,
– princip ne bis in idem,
– zákaz nutit obviněného k doznání,
– právo obviněného na poučení,
– zásada in dubio pro reo.[244]

Mám za to, že nová právní úprava „útočí" a může omezit zejména první tři zmíněná zásadní práva, nicméně sekundárně se může negativně promítnout i do principů a práv citovaných jako v pořadí čtvrté až osmé.

Restrikci principu ústnosti v zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich vnímám sice jako možnou, nicméně se k ní stavím relativně kriticky. Omezení principu ústnosti opět částečně vzdaluje české správní právo trestání od trestního práva, což je v rozporu zejména s judikaturou ESLP a ÚS ČR.

Je sice pravda, že správní řízení obecně je ovládáno principem písemnosti (na rozdíl od principu ústnosti soudního procesu). Nicméně řízení o přestupku nutno vnímat jako velmi specifický typ správního řízení–ne nadarmo bývá označováno jako tzv. malé trestní právo – velice se podle konstantních názorů ESLP a ÚS ČR blížící soudnímu řízení. Tedy soudnímu řízení, kde je ústnost silně přítomna ze své podstaty.

Je nepochybné, že nová právní úprava zvýší nároky na kvalitu činnosti a erudici správních orgánů (resp. úředních osob) jako takových.[245]

V souladu s výše napsaným (reflektujícím trendy v judikatuře i doktríně) bych se přikláněl k takové právní úpravě, jež by zakotvila povinnost konat ústní jednání vždy, kdy o to obviněný aktivně požádá.

---

[244] KOPECKÝ, M.: K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení. *Správní právo* 1 – 2/2014, roč. XLVII, Praha, MVČR, 2014, str. 90 a násl.

[245] Což na jednu stranu možno přivítat jako pozitivní tlak na odbornost správních orgánů, na straně druhé může více zatížit druhostupňové orgány a následně i soudy. A především se může dotknout práv obviněného v přestupkovém řízení

Navrhuji nové znění ustanovení § 80 odst. 2: *Správní orgán nařídí ústní jednání na požádání obviněného*… s vypuštěním, dle mého názoru, redundantního a do jisté míry jdoucímu proti LZPS a Evropské úmluvě jdoucímu textu: „*je-li to nezbytné k uplatnění jeho práv; jinak návrh zamítne usnesením, které se oznamuje pouze obviněnému*".

Kterak jsem již zmiňoval výše, nová právní úprava oslabuje právo na obhajobu (resp. právo být slyšen), právo na konání ústního jednání, právo obviněného klást otázky dalším účastníkům řízení, osobám zúčastněným na řízení, svědkům a znalcům.

Součástí práva na obhajobu je právo vyjádřit se k obvinění a k podkladům pro rozhodnutí. Toto vyjádření (osobní obhajoba) může mít sice z povahy věci charakter přímého ústního vystoupení nebo písemného vyjádření. Nicméně naznačené částečné oslabení aspektu ústní obhajoby nutno vnímat velice pozorně, a to i při existence možnosti písemného vyjádření.

Jelikož povinnou součástí konferenčního textu je i „Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania", myslím, že výše zmíněné doporučení a conto posílení (resp. neoslabování) práva na obhajobu má významnou ideovou platnost i pro slovenského zákonodárce. Mělo by se tedy relevantně promítnout do budoucí slovenské právní úpravy správního trestání.

Právní filozof Gustav Radbruch výstižně popsal zásadní hodnotový spor v moderním právu: Právo má - zjednodušeně řečeno - tři cíle: právní jistotu, spravedlnost a efektivitu. A nikdy těchto tří vznešených cílů nelze, bohužel, dosáhnout v plné míře zároveň. Pakliže se na nový zákon podíváme *Radbruchovskými brýlemi* zřetelně vidíme snahu o posílení efektivity (což je jistě chvályhodné), nicméně mám obavu, že současně může dojít k nakročení k omezení spravedlnosti v rámci přestupkového procesu.

LITERATURA

KOPECKÝ, M.: K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení. *Správní právo* 1 – 2/2014, roč. XLVII, Praha, MVČR, 2014, s. 89 – 96, ISSN 0139-6005

MATES, P. a kol.: *Základy správního práva trestního.* 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 224 s., ISBN 978-80-7400-567-1

MOLEK, P.: *Právo na spravedlivý proces*. Praha : Wolters Kluwer, 2012, 576 s., ISBN 978-80-7357-879-4

POTMĚŠIL, J.: Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo* 1 – 2/2014, roč. XLVII, Praha, MVČR, 2014, s. 118 – 142, ISSN 0139-6005

PRÁŠKOVÁ, H.: Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. *Správní právo* 1 – 2/2014, roč. XLVII, Praha, MVČR, 2014, s. 77 – 88, ISSN 0139-6005

PRŮCHA, P.: K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. *Správní právo* 1 – 2/2014, roč. XLVII, Praha, MVČR, 2014, s. 16 – 27, ISSN 0139-6005

SVOBODA P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha : Linde Praha, a. s., 2007, 359 s., ISBN 978-80-7201-676-1

Kontaktné údaje autora:
JUDr. Petr Kolman, Ph.D.
Právnická fakulta MU
Veveří 70
611 80 Brno

PRINCÍPY PRÁVNEJ ÚPRAVY SKRÁTENÉHO KONANIA[246]

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Kľúčové slová: správne trestanie – odporúčanie Výboru ministrov (91) 1 o správnych sankciách – námety *de lege ferenda*

Key words: administrative punishment – Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to member states on administrative sanctions – proposals *de lege ferenda*

Anotácia: Referát sa zameriava na možnosti úpravy správneho trestania subjektov v prípadoch deliktov s nízkou závažnosťou, ktoré podliehajú miernejším sankciám. Analyzuje princípy, ktoré musí právna úprava rešpektovať v súlade s článkom 6 odporúčania Výboru ministrov (91) 1 o správnych sankciách. Porovnáva klady a nedostatky českej právne úpravy, formuluje závery pre budúcu úpravu slovenského zákona o správnom trestaní.

Summary: The paper deals with options of the legislation on administrative punishment of subjects in case of offenses with minor importance, which are liable to more moderate sanctions. It analyzes the principles that have to be respected in accordance with the principle 6 in Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to member states on administrative sanctions. It compares the strengths and weaknesses of the Czech legal regulation, formulates conclusions for future regulation of Slovak Act on Administrative Punishment.

Právna charakteristika skráteného konania o správnom delikte

Platná právna úprava umožňuje správnemu orgánu využiť pri prejednaní správneho deliktu aj tzv. *skrátený postup.*

V právnej teórii sa ním označuje *procesne zjednodušené konanie*, pre ktoré je typické to, že *rozsah procesných práv obvineného zo správneho deliktu je v ňom užší*, než v neskrátenom konaní.

Je to odôvodnené tým, že procesnoprávnou podmienkou toho, aby sa začalo skrátené konanie, je, že správny delikt je *spoľahlivo zistený*. V takej situácii využitie niektorých procesných oprávnení obvineného by sa javilo ako samoúčelné a nemohlo by mať vplyv na rozhodnutie správneho orgánu vo veci samej.

[246] Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

Právna ochrana osoby, voči ktorej sa vyvodzuje zodpovednosť za spáchaný správny delikt, je však zabezpečená tým, že obvinený *musí súhlasiť s touto formou prejednania* správneho deliktu. Ak by s ňou nesúhlasil, t. j. ak by v konaní *namietal* proti navrhovanej sankcii alebo proti prebiehajúcemu správnemu konaniu, *musel* by správny orgán prejednať správny delikt v riadnom, *neskrátenom konaní*, v ktorom má všetky svoje procesné práva, ktoré vyplývajú z jeho základného práva na spravodlivý proces podľa čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Prejav vôle obvineného zo správneho deliktu v tomto ohľade je pre orgán *záväzný*.

Právnu povahu skráteného konania o správnom delikte má v slovenskej právnej úprave:

– blokové konanie a
– rozkazné konanie.

Ide o dva samostatné procesné režimy, ktoré nie sú vo vzájomnom vzťahu subsidiarity.

Dôvod, ktorý zákonodarcu viedol k ich úprave, bol ten, že chcel odlíšiť procesný postup v situácii, keď sa správny delikt prejednáva na mieste, v prítomnosti obvineného zo správneho deliktu, a v situácii, keď tomu tak nie je – t. j. keď správne konanie prebieha spôsobom, akým by prebiehalo neskrátené konanie. Predmetné rozlíšenie je, podľa nášho názoru, opodstatnené, nakoľko umožňuje zákonodarcovi zohľadniť z tohto vyplývajúce špecifiká procesného postupu.

I keď aj odborná verejnosť si spája právnu úpravu skráteného konania predovšetkým so *zákonom SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov*, právomoc vykonávateľov verejnej správy prejednávať protiprávne a spoločensky škodlivé správanie osôb v skrátenom konaní a aj konkrétne pravidlá procesného postupu zakotvujú i niektoré ďalšie zákony. Inštitút rozkazného konania upravuje § 29 a nasl. *zákona č. 474/2013 Z. z. o výbere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov*, inštitút blokového konania § 35b a nasl. *zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov*, pričom regulácia sa v oboch prípadoch týka prejednávania správnych deliktov, ktoré nie sú priestupkami. Úprava je špeciálna, miera podrobnosti regulácie je rôzna.

Základná otázka znie: má mať v zákone o správnom trestaní miesto úprava tzv. skráteného konania?

Ak prihliadneme na *účel skráteného konania*, ktorým je zabezpečiť *účinný výkon verejnej správy*, odpoveď by mala znieť jednoznačne – áno, napriek tomu, že zo žiadneho medzinárodného dokumentu *nevyplýva povinnosť tak urobiť*.

Zákon o správnom trestaní by mal zakotviť všeobecné pravidlá, ktoré by sa aplikovali, ak by *osobitný zákon* neustanovoval inak. Túto možnosť treba vo vše-

obecnosti pripustiť, avšak *legitímnym dôvodom by mala byť len veľmi špecifická povaha* výkonu úloh verejnej správy v konkrétnej oblasti. Ak by všeobecná úprava v zákone o správnom trestaní predstavovala *optimálny, univerzálne upotrebiteľný model*, motivácia zákonodarcu zakotviť špeciálnu úpravu v osobitnom zákone by bola nízka.

V prospech precíznej a podrobnejšej regulácie skráteného konania hovorí tá skutočnosť, že ide o procesnoprávnu úpravu, ktorá je zákonným vyjadrením základného práva obvineného z deliktu na spravodlivý proces. Navyše ide o špeciálnu procesnoprávnu úpravu, ktorý treba v rámci vnútornej systematiky zákona o správnom trestaní zaradiť do kategórie „osobitné druhy konania".

Podrobnosťou budúcej úpravy rozumieme predovšetkým požiadavku na *explicitnú úpravu pravidiel pre uplatňovanie právomoci orgánu, i procesných práv* osoby, ktorej správny delikt sa prejednáva. Skutočnosť, že skrátené konanie sa môže viesť len v prípade, ak ide o správne delikty *nižšej spoločenskej škodlivosti*, nemožno chápať tak, že zákonodarca nemusí venovať náležitú pozornosť precíznemu legislatívnemu vyjadreniu pravidiel procesného postupu.

Východiskom pre formuláciu všeobecnej úpravy skráteného konania o správnom delikte v Slovenskej republike, ktorá je členským štátom Rady Európy, by malo byť *odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách.*

Tento politicky záväzný dokument jediný totiž dáva explicitný a univerzálny návod, ako by mal zákonodarca postupovať pri úprave inštitútu skráteného konania. Pravidlá v ňom obsiahnuté sú nastavené tak, aby nimi *nebol dotknutý čl. 6 Dohovoru*, ktorý upravuje právo na spravodlivý proces. Tým je zaručené, že ak sa ho zákonodarca bude pridržiavať, nevystaví sa riziku, že by sa zákon dostal do rozporu s medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná.

Samozrejme, odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 bolo podkladom pre prípravu zákonov už v minulosti. Vyplýva to aj z platného znenia úpravy skrátených foriem konania o priestupku podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb., ktorá, podľa nášho názoru, vystihuje cieľ sledovaný týmto odporúčaním a preto by mohla slúžiť ako inšpirácia pre budúcu všeobecnú úpravu skráteného konania v zákone o správnom trestaní. Zákonodarca však v nej ponechal zamlčané niektoré dôležité právne momenty. To je aj najväčšie úskalie platnej právnej úpravy, lebo vedie k nesprávnej interpretácii úpravy procesného postupu v praxi. Tá pramení okrem iného i z nepochopenia:

– účelu právnej úpravy skráteného konania,
– právnej povahy procesných úkonov v tomto konaní.

Princípy skráteného konania podľa odporúčania Výboru ministrov R (91) 1

Aké *špeciálne procesné princípy* by mal slovenský zákonodarca rešpektovať v rámci úpravy skráteného konania o správnych deliktoch?

Okrem všeobecných procesných práv uvedených v *rezolúcii Výboru ministrov (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k aktom správnych orgánov* (právo byť vypočutý, právo na prístup k informáciám dotýkajúcim sa rozhodovania, právo na pomoc a zastúpenie, právo na odôvodnenie rozhodnutia, právo na informáciu o opravných prostriedkoch) sú to *špeciálne procesné princípy*, vyjadrené prevažne formou *procesných práv obvineného* zo správneho deliktu, v čl. 6 odporúčania Výboru ministrov R (91) 1:

– právo byť informovaný o obvinení a dôvodoch tohto obvinenia,
– právo mať primeraný čas na prípravu obhajoby,
– právo byť informovaný o dôkazoch proti nej,
– právo byť vypočutý pred rozhodnutím vo veci samej,
– právo na odôvodnenie rozhodnutia, ktorým sa ukladá správna sankcia,
– princíp preskúmateľnosti rozhodnutia orgánu, ktorým sa ukladá správna sankcia.

Všetky napomáhajú realizovať *právo obvineného na obhajobu* podľa čl. 6 Dohovoru. Podľa čl. 6 odporúčania Výboru ministrov R (91) *od uplatnenia týchto princípov možno* v právnej úprave členského štátu Rady Európy *upustiť*:

– so súhlasom dotknutej osoby a
– v súlade so zákonom.

Je to však *možné len v prípadoch*, ak ide o:

– menej závažné správne delikty,
– správne delikty podliehajúce nízkym peňažným pokutám.

Požiadavka, aby skrátená forma prejednania bola prípustná len vo vzťahu k *menej závažným deliktom* je z hmotnoprávneho hľadiska zviazaná s inštitútom stupňa spoločenskej škodlivosti protiprávneho správania osoby a premieta sa do zákonnej kategorizácie deliktov v zákonoch.

Najvyšší stupeň vykazujú trestné činy, nižší stupeň správne delikty, ešte nižší stupeň závažnosti môžu mať disciplinárne delikty. Kým trestný čin má stupeň závažnosti vyšší než nepatrný (§ 10 ods. 2 Trestného zákona) a pri mladistvých páchateľoch vyšší než malý (§ 95 ods. 2 Trestného zákona), správny delikt má nepatrnú závažnosť (§ 10 ods. 2 Trestného zákona).

Zákonnou výnimkou z pravidla, že trestný čin má vyšší stupeň závažnosti než správny delikt, je ustanovenie § 21 *zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov*.[247]

Správne delikty právnických osôb, ktoré sú v súbehu s trestnými činmi právnických osôb podľa § 3 zákona č. 91/2016 Z. z., majú *ex lege* rovnakú závažnosť. Zákonodarca im priznal povahu deliktov, ktoré majú podľa čl. 6 Dohovoru charakter trestného obvinenia a podľa čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 Dohovoru povahu trestného činu. V dôsledku toho sa v prípade *súbehu správneho deliktu právnickej osoby a trestného činu* spáchaného právnickou osobou aplikuje princíp *ne bis in idem*[248]. Nie je pritom podstatná výška sankcie (pokuty), ktorá bola právnickej osobe za správny delikt uložená.[249]

Zákonodarca si bude preto musieť vyriešiť *de lege ferenda* otázku, či zakotví právomoc orgánu viesť skrátené konanie vo vzťahu ku všetkým kategóriám správnych deliktov, a či tak urobí aj vo vzťahu k disciplinárnym deliktom, ktoré sú oprávnené prejednať vykonávatelia verejnej správy.

Vzhľadom k tomu, že odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 vyžaduje, aby sa v skrátenom konaní prejednávali správne delikty podliehajúce nízkym peňažným pokutám, je zrejmé, že predmetom prejednania nemusí byť *de lege lata* len *kategória deliktu nízkej závažnosti*, pokiaľ zákon ustanoví hranicu, ktorá vystihuje podmienku „nízkej peňažnej pokuty". Je otázkou, či sa má:

– výška hranice určiť na základe závažnosti príslušnej kategórie deliktu,
– ustanoviť táto hranica jednotne pre všetky kategórie správnych deliktov alebo pri jej ustanovení prihliadnuť aj na rozdiely k jednotlivým formám skráteného konania.

V platnej právnej úprave nie je hranica výšky pokuty jednotná vo vzťahu k správnym deliktom fyzických osôb a správnym deliktov podnikajúcich fyzických osôb a právnických osôb. Zákonná úprava, ktorá by však vôbec neustanovila hranicu, do ktorej je možné v skrátenom konaní uložiť peňažnú sankciu, je v rozpore s obmedzením vyjadreným v odporúčaní Výboru ministrov R (91) 1.

---

[247] Podľa § 21 ods. 1 zákona č. 91/2016 Z. z.: „Začatie trestného stíhania proti právnickej osobe bráni tomu, aby o tom istom skutku proti tej istej právnickej osobe prebiehalo konanie o správnom delikte; to nevylučuje uloženie nútenej správy alebo iného opatrenia na nápravu podľa osobitného predpisu." Podľa § 21 ods. 2 zákona č. 91/2016 Z. z.: „Trestné stíhanie proti právnickej osobe nemožno začať, a ak už bolo začaté, nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené, ak skoršie konanie pre ten istý skutok proti tej istej právnickej osobe skončilo právoplatným rozhodnutím o správnom delikte a toto rozhodnutie nebolo zrušené."

[248] Šimovček, I. in ZÁHORA, J. – ŠIMOVČEK, I.: *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer s. r. o. 2016, s. 287.

[249] KOŠIČIAROVÁ, S.: Princíp ne bis in idem a správne trestanie. In: Kolektív autorov: *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní*. Pezinok : Justičná akadémia Slovenskej republiky 2016, s. 96 – 97.

Účelom predmetnej požiadavky je totiž zabezpečiť, aby obvinený zo správneho deliktu, za ktorý môže hroziť závažná sankcia, mal vždy zaručené právo na spravodlivý proces v plnom rozsahu.

Skrátený procesný postup možno zakotviť iba ako *výnimku zo všeobecného pravidla*, že správne delikty sa prejednávajú v neskrátenom konaní, zaručujúcom obvinenému všetky procesné práva (v súlade s čl. 6 Dohovoru).

Aj keď členský štát Rady Európy túto možnosť využije, zákonodarca *nesmie ani v takýchto prípadoch* zákonom *vylúčiť procesnoprávne princípy,* vyjadrené v čl. 1 – 5, a v čl. 7 – 8 odporúčania Výboru ministrov R (91), a to:

– princíp viazanosti právom a stíhania zo zákonných dôvodov,
– princíp *ne bis in idem*,
– princíp subsidiarity trestania (*ultima ratio*),
– princíp postihu za protiprávne konanie v primeranej lehote,
– princíp povinnosti správneho orgánu dokazovať vinu,
– princíp, že konanie, v ktorom sa ukladá sankcia, sa ukončuje rozhodnutím orgánu,
– princíp preskúmateľnosti rozhodnutia, ktorým sa ukladá sankcia, nezávislým a nestranným súdom.

Procesnoprávne princípy, ktoré nie je možné podľa odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 vylúčiť v skrátenom konaní o správnom delikte zákonom

Princíp stíhania zo zákonných dôvodov vyžaduje, aby zákon ustanovil právomoc vykonávateľa verejnej správy prejednávať a ukladať sankciu za konkrétnu kategóriu správneho deliktu v skrátenej forme konania.

Z procesnoprávnej úpravy musí byť zrejmé:

– na základe čoho je možné začať skrátené konanie,
– za akých podmienok je možné uložiť obvinenému sankciu v skrátenom konaní,
– pravidlá procesného postupu.

Princíp ne bis in idem má z hmotnoprávneho hľadiska ten význam, že vybavenie veci v skrátenom konaní predstavuje *prekážku veci právoplatne rozhodnutej* a z procesnoprávneho hľadiska vybavenie veci v skrátenom konaní je prekážkou začatia konania.

Princíp subsidiarity trestania sa uplatní v prípade súbehu správnych deliktov. Vecne príslušný správny orgán prejedná v skrátenom konaní všetky správne delikty páchateľa a na ich súbeh prihliadne pri určení výmery sankcie.

Princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote. Lehota na rozhod-

nutie vo veci (od začatia skráteného správneho konania až do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia orgánu) je zásadne kratšia než v neskrátenom správnom konaní. Je to zapríčinené tým, že v konaní nie je potrebné vykonávať dokazovanie, nakoľko delikt a páchateľ je spoľahlivo zistený.

V blokovom konaní je predmetný princíp zaručený tým, že vybavenie správneho deliktu sa uskutočňuje na mieste jeho spáchania, resp. zistenia. Čas medzi spáchaním správneho deliktu a skončením blokového konania o skutku zisteného páchateľa je tak krátky.

V rozkaznom konaní je krátkosť času prejednania správneho deliktu zaručená tým, že skrátené konanie začína doručením rozkazu o uložení sankcie obvinenému a jeho trvanie je ohraničené zákonnou lehotu, ktorú má obvinený na vyjadrenie svojho nesúhlasu s prejednaním deliktu v rozkaznom konaní. Ak v tejto lehote nevyjadrí nesúhlas, konanie skončí nadobudnutím právoplatnosti rozkazu.

*Povinnosť orgánu dokazovať vinu v*yplýva zo skutočnosti, že skrátené konanie je procesným postupom, ktoré má charakter konania o tzv. trestnom obvinení v zmysle čl. 6 Dohovoru. Vždy sa vedie z úradnej povinnosti bez ohľadu na to, či sa začalo *ex offo* alebo na návrh.

Princíp, že konanie o správnom delikte sa ukončuje rozhodnutím orgánu. Výsledkom blokového konania je písomný blok na pokutu, ktorým orgán ukladá sankciu páchateľovi deliktu na mieste. Výsledkom rozkazného konania je písomný rozkaz.

V oboch prípadoch ide o správny úkon, ktorý má účinok rozhodnutia správneho orgánu. Skrátené konanie by teda *de lege ferenda* nemalo končiť zaplatením pokuty, a to ani v rámci blokového konania (takúto odlišnosť zakotvuje § 35b ods. 6 zákona č. 747/2004 Z. z.).

Princíp preskúmateľnosti rozhodnutia, ktorým sa uložila sankcia v skrátenom konaní súdom. Vzhľadom k tomu, že aj v neskrátenom konaní o správnom delikte je výsledkom správny úkon, ktorý má charakter rozhodnutia o trestnom obvinení v zmysle čl. 6 Dohovoru, musí byť preskúmateľný nezávislým a nestranným orgánom.

Uvedená požiadavka vyplýva aj z čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Rozhodnutie orgánu verejnej správy o trestnom obvinení je rozhodnutím, ktoré patrí do kategórie rozhodnutí podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, bez ohľadu na to, či bolo vydané v neskrátenom alebo v skrátenom konaní o správnom delikte.

Podmienky prístupu k správnym súdom zakotvuje *Správny súdny poriadok*. Podľa § 7 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. správne súdy *nepreskúmavajú* právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, *ak účastník konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky*, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis.

V konaní o správnych žalobách vo veciach správneho trestania je žalovaným orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku. Ak osobitný predpis *nepripúšťa riadny opravný prostriedok,* žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý vydal rozhodnutie.

Podstatnú úlohu zohráva interpretácia zákonného pojmu *riadny opravný prostriedok*, ktorý používa zákon č. 162/2015 Z. z. Keďže každé rozhodnutie orgánu verejnej správy o správnom delikte sa vydáva v *správnom konaní*, za riadny opravný prostriedok treba považovať len prostriedok, ktorý spĺňa nasledujúce vlastnosti:

– je ho oprávnený podať výlučne účastník konania,
– účastník konania ho môže podať výlučne proti neprávoplatnému rozhodnutiu,
– právnym dôsledkom včas a riadne podaného riadneho opravného prostriedku je právny nárok, aby príslušný správny orgán preskúmal neprávoplatné rozhodnutie v rozsahu a spôsobom vymedzeným zákonom.

Procesný úkon, ktorý *súčasne* nespĺňa niektorú z uvedených právnych vlastností, nie je riadnym opravným prostriedkom.

Podľa zákona č. 71/1967 Zb. za riadny opravný prostriedok možno považovať len *odvolanie* a *rozklad*. Takto je potrebné, v súlade s požiadavkou na jednotu právneho poriadku, interpretovať aj pojem riadny opravný prostriedok podľa zákona č. 162/2015 Z. z.[250] vo veciach správneho trestania.

Keďže podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb. *nie je možné* proti bloku na pokutu na mieste zaplatenú (§ 84 ods. 1), bloku na pokutu na mieste nezaplatenú (§ 85 ods. 3), ako aj proti rozkazu (§ 85 ods. 3) *podať riadny opravný prostriedok* (odvolanie alebo rozklad), treba ustáliť, že *právoplatné rozhodnutia vydané v skrátenom správnom konaní sú preskúmateľné správnymi súdmi*. Skutočnosť, že obvinený z priestupku v začatom skrátenom konaní nevyužil svoje procesné právo nedať súhlas na prejednanie priestupku v skrátenej forme konania, nie je procesnou prekážkou preskúmateľnosti takýchto právoplatných rozhodnutí v správnom súdnictve. Nedanie súhlasu obvineným z priestupku plní odlišnú funkciu než inštitút riadneho opravného prostriedku. Minimálne nemá za následok vyvolanie procesného postupu, v ktorom sa preskúmava neprávoplatné rozhodnutie správneho orgánu.

Ústavný súd Slovenskej republiky poskytol ochranu sťažovateľovi, ktorý sa domáhal preskúmania zákonnosti postupu a rozhodnutia správneho orgánu o uložení pokuty v blokovom konaní za priestupok. V odôvodnení svojho nálezu (sp. zn. III. ÚS 366/2012) konštatoval, že „čl. 46 ods. 2 ani iné články ústavy nebrá-

[250] Pozri tiež HANZELOVÁ, I. – RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I.: *Správny súdny poriadok.* Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o. 2016, s. 289.

nia tomu, aby sa v správnom súdnictve nepreskúmavali rozhodnutia o priestupku riadne vydané v blokovom konaní. Najmä rozhodnutia vydané v blokovom konaní, ktoré trpia tak závažnými vadami, že domnienka súdu o ich nulitnosti je ťažko spochybniteľná, spadajú do hore uvedenej skupiny rozhodnutí, ktoré sa musia v zmysle ústavného príkazu zakomponovaného do čl. 46 ods. 2 ústavy preskúmať".

Možnosť preskúmania právoplatných rozhodnutí vydaných v skrátenom konaní o priestupku potvrdila aj judikatúra v správnom súdnictve (pozri napr. rozsudok Krajského súdu v Prešove, sp. zn. 5S/42/201 zo dňa 18. júna 2014).

Procesnoprávne princípy, ktoré je možné podľa odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 vylúčiť v skrátenom konaní o správnom delikte zákonom

Pre skrátené konanie o správnom delikte je typické to, že *rozsah procesných práv obvinenej osoby,* ktoré sú garantované čl. 6 Dohovoru, je v ňom *užší*.

V zásade ide o práva, ktoré *v konaní o trestnom obvinení zaručuje čl. 6 bod 3.* Dohovoru, a to právo:

a) byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, podrobne oboznámený s povahou a dôvodom obvinenia proti nemu;
b) mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby;
c) obhajovať sa osobne alebo pomocou obhajcu podľa vlastného výberu, alebo pokiaľ nemá prostriedky na zaplatenie obhajcu, aby sa mu poskytol bezplatne, ak to záujmy spravodlivosti vyžadujú;
d) vyslúchať alebo dať vyslúchať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie a výsluch svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako svedkov proti sebe;
e) mať bezplatnú pomoc tlmočníka, ak nerozumie jazyku používanému pred súdom alebo týmto jazykom nehovorí.

Tieto procesné práva predstavujú *osobitné (trestnoprávne) záruky* spravodlivého prejednania veci v zmysle čl. 6 Dohovoru[251] a sú súčasťou *práva obvineného na obhajobu*.

Ak by zákon vylúčil predmetné práva obvineného v *skrátenom konaní*, nebolo by možné považovať takúto úpravu za rozpornú s medzinárodnou zmluvou. Vylučuje to totiž cieľ a podstata inštitútu skráteného konania. Za rozpornú s medzinárodnou zmluvou by bolo potrebné považovať úpravu, ktorá by *neumožňovala správny delikt prejednať v riadnom, neskrátenom konaní.*

[251] SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o. 2006, s. 473.

Keď obvinený prejaví svoj nesúhlas (s prejednaním deliktu na mieste samom alebo odmietnutím zaplatiť pokutu, včasným podaním odporu), *zaniká právomoc orgánu v skrátenom konaní prejednať správny delikt,* t. j. ukončiť skrátené konanie rozhodnutím o uložení sankcie alebo iným spôsobom, ktorý treba *de lege lata* považovať za prejednanie veci (napomenutie, ktoré nie je sankciou). Ide v podstate o *procesnoprávnu prekážku skráteného konania*, ktorá však nezbavuje príslušný správny orgán jeho povinnosti prejednať správny delikt v neskrátenom konaní, v ktorom má obvinený z priestupku zákonom zaručené všetky procesné práva v zmysle čl. 6 bodu 3 Dohovoru. Je to odlišná situácia než v prípade, keď orgán nemôže prejednať správny delikt v skrátenom konaní pre osobitný status obvineného (osoba nepodliehajúca jurisdikcii Slovenskej republiky), nedostatok veku osoby atď.

Skrátené konanie ako osobitný spôsob prejednania správneho deliktu by v takom prípade malo predstavovať etapu konania o správnom delikte neukončenú rozhodnutím, v ktorom je správny orgán povinný z úradnej povinnosti pokračovať. Podľa nášho názoru, nie je podstatné, či vecne príslušným na prejednanie v skrátenom i v neskrátenom konaní je ten istý orgán. I v prípade, ak obvinený zo správneho deliktu nesúhlasí s prejednaním správneho deliktu v skrátenom konaní na mieste, *de lege ferenda by* malo ísť o jedno konanie a táto skutočnosť by mala zo zákona *explicitne* vyplývať. Vecne príslušný správny orgán by *bol povinný pokračovať v začatom konaní na základe podkladov*, obstaraných orgánom prejednávajúcim správny delikt v konaní o správnom delikte, ktorý by mu musel vec *obligatórne postúpiť*. Jeho právomoc obstarávať ďalšie podklady pre rozhodnutie by tým nebola dotknutá. Tak by sa v právnej úprave blokového konania *de lege ferenda* odstránili pochybnosti o tom, či by mal správny orgán začať tzv. neskrátené konanie procesným úkonom, pochybnosti o plynutí lehoty, zjednotil výklad v otázke, či sa v blokovom konaní rovnako ako v rozkaznom konaní uplatňuje zásada *prohibitio reformationis in peius* atď.

Keďže odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 sa zmieňuje len o podmienkach prechodu konania o správnom delikte zo skrátenej do jeho neskrátenej formy, vzniká otázka, či je možný aj opak. V tejto súvislosti sa vyskytli v českej odbornej literatúre rôzne názory. Zastávame názor, že pokiaľ zákonná úprava mlčí ohľadne právomoci správneho orgánu začať riadne, neskrátené konanie o správnom delikte a následne vec vybaviť spôsobom, ktorý umožňuje skrátená forma konania v situácii, keď by bol správny delikt spoľahlivo zistený a obvinený by s takýmto vybavením veci súhlasil,[252] musí sa uplatniť čl. 2 ods. 2 Ústavy

[252] MATES, P. a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck 2010, s. 115.

Slovenskej republiky[253]. Takáto právomoc správneho orgánu by musela *de lege ferenda* zo zákonnej úpravy výslovne vyplývať a z povahy veci by sa mohla uplatniť len v rozkaznom konaní. Na druhej strane však treba prihliadnuť na skutočnosť, že taká úprava by nebola v duchu odporúčania Výboru ministrov R (91) 1, lebo samotné odporúčanie o takejto právnej možnosti neuvažuje.

Špeciálne procesnoprávne princípy, ktoré sa uplatňujú v skrátenom konaní podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb.

Zákonodarca využil možnosť, aby *de lege lata* – v súlade s čl. 6 odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 – zúžil rozsah *práv obvineného na obhajobu* v blokovom i v rozkaznom konaní o priestupku.

Medzi *špeciálne procesné princípy*, uplatňujúce sa podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb., v skrátenej forme konania, patrí:

– právo byť informovaný o obvinení a dôvodoch tohto obvinenia,
– právo byť informovaný o dôkazoch proti nemu,
– právo na odôvodnenie rozhodnutia, ktorým sa ukladá správna sankcia,
– právo na zverejnenie rozhodnutia, ktorým sa ukladá správna sankcia.

Právo byť informovaný o obvinení a dôvodoch tohto obvinenia. Zahŕňa právo na informáciu:

– o tom, že správny orgán z úradnej moci prejednáva priestupok,
– o tom, akého priestupku sa obvinený z priestupku dopustil (opis skutkových okolností konania, ustanovenie zákona, na základe ktorého sa mu ukladá sankcia).

Právo byť informovaný o dôkazoch proti obvinenému z priestupku vyjadruje právo obvineného z priestupku dozvedieť sa, aké dôkazy viedli správny orgánu k tomu, aby prejednal priestupok v skrátenom konaní o priestupku, a aké konkrétne dôkazné prostriedky pritom využil.

*Princíp, že rozhodnutie musí byť odôvodnené***.** V rozkaznom konaní písomné vyhotovenie rozkazu musí obsahovať rovnaké náležitosti ako rozhodnutie o priestupku, t. j. aj odôvodnenie rozhodnutia (§ 87 ods. 3).

Vykonávateľ verejnej správy, ktorý ukladá v blokovom konaní pokutu, nemá zákonom ustanovenú povinnosť odôvodniť na mieste svoje rozhodnutie o uložení pokuty a jej výške. Môže tak však urobiť ústne skôr, než obvinený z priestupku podpíše pokutový blok. Je to vhodné najmä vtedy, ak by odôvodnenie viedlo k utvrdeniu presvedčenia obvineného z priestupku ohľadne zákonnosti rozhod-

[253] Podľa neho orgány verejnej moci môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

nutia. Takáto povinnosť by mu však mala *de lege ferenda* výslovne zo zákona o správnom trestaní vyplývať.

Princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené, je v blokovom konaní zabezpečené tým, že páchateľovi priestupku sa na mieste odovzdá blok na pokutu s vyznačenými údajmi, na ktorom svojím podpisom vyjadril súhlas s prejednaním priestupku a s uložením pokuty v blokovom konaní.

Prevzatie bloku páchateľom priestupku má účinok *oznámenia* rozhodnutia správneho orgánu bez ohľadu na to, či ide o blok podľa § 84 ods. 1 alebo podľa § 85 ods. 3.

Princíp preskúmateľnosti rozhodnutia orgánu, ktorým sa ukladá správna sankcia, v skrátenom konaní. Blokové a rozkazné konanie je špecifické aj tým, že z dôvodu nesúhlasu obvineného z priestupku nekončí nadobudnutím *právoplatnosti* rozhodnutia, ktorým sa ukladá sankcia, ani nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia o zastavení konania.

V blokovom konaní sa v *stíhaní priestupku pokračuje z úradnej povinnosti. De lege ferenda* by sa však malo pokračovať nie v stíhaní priestupku, ale v konaní o priestupku, tak ako je to v súčasnosti v prípade rozkazného konania.

Blok na pokutu zaplatenú na mieste (§ 84 ods. 1) a blok na pokutu nezaplatenú na mieste (§ 85 ods. 3), ako aj rozkaz (§ 85 ods. 3) *majú účinky rozhodnutia orgánu o priestupku vydaného v správnom konaní.*

Všetky majú *písomnú formu* a musia obsahovať údaje (§ 85 ods. 4) alebo náležitosti (§ 87 ods. 3) požadované zákonom. Platná právna úprava je však v tomto ohľade nedostatočná. Zákon o správnom trestaní by mal zakotviť v prílohe záväzným spôsobom vzory pokutových blokov.

Keďže ide o správne úkony, ktoré majú účinky rozhodnutia správneho orgánu, uplatňuje sa *princíp generálnej klauzuly.*

V prípade rozkazného konania je právo účastníka konania podať odvolanie alebo rozklad zákonom vylúčené implicitne, nakoľko *právnym účinkom včas podaného odporu je zrušenie rozkazu ex lege.*

Odpor, ktorý možno podať proti doručenému rozkazu, však nie je, z právneho hľadiska, riadnym opravným prostriedkom.[254] Odpor je úkonom, ktorým obvinený z priestupku *vyjadruje nesúhlas* s prejednaním priestupku v rozkaznom konaní a so zaplatením uloženej pokuty (§ 87 ods. 5).

Odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 v čl. 6 nevyžaduje, aby nesúhlas obvineného so skrátenou formou konania obvinený zdôvodňoval. Predmetný prejav vôle vyvolá zákonom predpokladný následok bez ohľadu na dôvody, ktoré

[254] MACHAJOVÁ, J.: *Administratívnoprávny postih fyzických a právnických osôb s osobitným zreteľom na postih podľa zákona o priestupkoch*. Podrobný odborný komentár k zákonu o priestupkoch so správnym poriadkom. Likavka : Vydavateľstvo EPOS, s. r. o. 1995, s. 169.

k nesúhlasu so skrátenou formou obvineného viedli. Nie je preto *de lege lata* podmienkou, aby bol odpor podaný s odôvodnením (výnimka z tohto pravidla vyplýva z § 35c ods. 5 zákona č. 747/2004 Z. z.).

V dôsledku včas podaného odporu rozkazné konanie končí *ex lege* bez toho, aby sa uložila sankcia. Tak treba vykladať slová „rozkaz sa zrušuje". Keďže orgán *pokračuje v konaní o priestupku*, predmetné slová znamenajú, že vydaný rozkaz zo zákona nemôže nadobudnúť účinky právoplatného rozhodnutia. Zo zákona zaniká platnosť rozkazu riadne oznámeného rozkazu. *De lege ferenda* by bolo vhodnejšie túto skutočnosť výslovne zakotviť, a to slovami „zaniká platnosť rozkazu", aby tento právny dôsledok bol zrejmý a nespochybniteľný. Platnosť vyjadruje právnu existenciu rozkazu. Bez nej nemôže nadobudnúť účinky právoplatného rozhodnutia.

Zákonodarca využil možnosť – v súlade s odporúčaním Výboru ministrov R (91) 1 – neuplatniť *princíp preskúmateľnosti rozhodnutia orgánu, ktorým sa ukladá správna sankcia*, v právnej úprave blokového konania, keďže *de lege lata* „proti blokovému konaniu sa nemožno odvolať, nemožno ho obnoviť ani preskúmať mimo odvolacieho konania" (§ 84 ods. 3). *De lege ferenda* je vecou rozhodnutia zákonodarcu, či zákonom vylúči právomoc vykonávateľa verejnej správy preskúmať právoplatný blok na pokutu vydaný na mieste. Samotná povaha blokového konania však nie dôvodom, aby k takémuto legislatívnemu riešeniu pristúpil.

Rozkaz, ktorý má účinky právoplatného rozhodnutia, možno preskúmať v rámci obnovy konania a mimo odvolacieho konania postupom, upraveným v zákone č. 71/1967 Zb. Takáto právomoc správneho orgánu nie je zákonom SNR č. 372/1990 Zb. vylúčená.

Aj keď správne orgány nemajú právomoc preskúmať blokové konanie, nie je takouto úpravou dotknuté *právo na informáciu o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiu vykonávateľa verejnej správy.* Od poučenia o odvolaní nemožno totiž upustiť ani v rozhodnutí správneho orgánu, proti ktorému nemožno podľa zákona podať riadny opravný prostriedok. Z tohto dôvodu blok na pokutu vydaný na mieste musí obsahovať poučenie, že sa nemožno proti blokovému konaniu odvolať. V prípade bloku na pokutu nezaplatenú na mieste (§ 85 ods. 3) musí orgán uviesť aj poučenie:

– o spôsobe zaplatenia pokuty,
– o lehote jej zaplatenia a
– o následkoch nezaplatenia pokuty.

Vo všetkých prípadoch sa – v súlade s § 47 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb. – uvádza spolu s poučením aj *údaj,* že rozhodnutie *je preskúmateľné súdom*.

Právo obvineného z priestupku na pomoc vyplýva zo zákona č. 71/1967 Zb., ktorý sa, podľa § 51 zákona SNR č. 372/1990 Zb., uplatňuje subsidiárne.

Právo na pomoc patrí podľa čl. III rezolúcie Výboru ministrov Rady Európy (77) 31 medzi nespochybniteľné právo účastníka konania, garantujúce jeho ochranu pri rozhodovaní vykonávateľov verejnej správy. Čiastočne súvisí s právom dotknutej osoby na zastúpenie, ale vzhľadom na jeho účel sa s ním neprekrýva.

Zákonná povinnosť správnych orgánov poskytovať účastníkom konania pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov *neutrpeli v konaní ujmu,* je vyjadrená ako *základné pravidlo správneho konania* (§ 3 ods. 2 druhá veta zákona č. 71/1967 Zb.).

Z poučenia musí byť obvinenému z priestupku zrejmé, aké procesné možnosti má podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb.

Aj keď to zo zákona SNR č. 372/1990 Zb. výslovne nevyplýva, v blokovom konaní by mal orgán *informovať obvineného o jeho práve využiť zákonnú možnosť, aby bol jeho priestupok prejednaný v neskrátenom konaní pred správnym orgánom*. Takýto postup je veľmi dôležitý v situácii, keď blokové konanie nie je formálne súčasťou riadneho konania o priestupku, ktorý nebol prejednaný z dôvodu nesúhlasu obvineného v blokovom konaní.

Ak sa priestupok prejednáva v blokovom konaní, je potrebné obvineného z priestupku poučiť skôr, než vyjadrí súhlas so zaplatením pokuty jeho podpisom na bloku, inak sa stráca zmysel tejto procesnej povinnosti správneho orgánu.

Súčasťou poučenia nie je informácia o tom, že povinnosť uhradiť trovy konania nemožno uložiť v blokovom konaní (§ 79 ods. 2). Úhrada trov konania v neskrátenom konaní o priestupku *nepredstavuje* totiž, *z právneho hľadiska, ujmu* pre občana, ktorý bol uznaný vinným z priestupku, tak ako to má na mysli § 3 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb.

Spôsob, akým orgán poučuje, nesmie v žiadnom prípade ovplyvniť slobodu vôle obvineného z priestupku (napr. zastrašovaním, neúplnosťou podávanej informácie). Ak by vznikla odôvodnená pochybnosť o zhode vôle a jej prejavu u účastníka blokového konania, ktorý podpísal pokutový blok, mohlo by to byť súdom kvalifikované ako závažná procesná chyba s vplyvom na zákonnosť právoplatného rozhodnutia (pozri rozsudok Krajského súdu v Prešove, sp. Zn. 5S/42/201 zo dňa 18. júna 2014).

Prohibitio reformationis in peius. Zákaz zmeny k horšiemu (v neprospech obvineného z priestupku) sa uplatňuje v *odvolacom konaní* o priestupku (§ 82 zákona SNR č. 372/1990 Zb.). Je spojený s limitáciou právomoci odvolacieho orgánu rozhodnúť v neprospech žalobcu postihnutého rozhodnutím, ktorý podal opravný prostriedok, bez toho, aby jestvoval k takému kroku legitímny dôvod (nezákonnosť preskúmavaného rozhodnutia) a bez toho, aby tým bol dotknutý iný účastník konania o priestupku. Takáto úprava je v súlade s požiadavkou, vyplývajúcou z čl. 22 bodu 3 odporúčania Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej

verejnej správe, že „súkromné osoby nesmú byť zo strany orgánov verejnej správy nijako poškodené za to, že sa odvolali proti správnemu rozhodnutiu".

V modifikovanej podobe sa *prohibitio reformationis in peius* uplatňuje v rozkaznom konaní (§ 87 ods. 4). Na základe analógie legis sa musí uplatňovať aj v blokovom konaní.

Obvinený z priestupku má zákonné právo rozhodnúť sa, či sa priestupok prejedná v skrátenom konaní alebo v riadnom, neskrátenom konaní. Jeho procesné právo *disponovať s formou prvostupňového konania o priestupku* nepriamo *vyplýva* z čl. 6 *odporúčania Výboru ministrov R (91) o správnych sankciách,* podľa ktorého ak osoba „namieta proti sankcii, ktorá sa jej navrhuje uložiť, všetky záruky podľa odseku 1 sa uplatnia".

Ide o obdobu obmedzenia, zakotveného v čl. 12 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „nikomu nesmie byť spôsobená ujma na právach pre to, že uplatňuje svoje základné práva a slobody". Úlohou zákazu je garantovať možnosť osoby napadnúť rozhodnutie opravným prostriedkom bez obáv a rizika, že sa jeho právna situácia zhorší, teda garantovať jej právo na obhajobu, ktoré je súčasťou *základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky*.

Budúca úprava by preto nemala nechať v tomto ohľade priestor pre spochybnenie povinnosti uplatniť zásadu zákazu zmeny k horšiemu v blokovom konaní.

Úprava skrátených druhov konania v Českej republike

Procesnoprávna úprava skráteného konania je zakotvená v *Správnom poriadku* (v zákone č. 500/2004 Zb. v znení neskorších predpisov) v § 150. V *zákone č. 250/2016 Zb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* je obsiahnutá v ustanovení:

– § 83 ods. 3 (možnosť uložiť príkazom alebo príkazovým blokom záruku za splnenie povinnosti, ak ide o peňažnú záruku za splnenie povinnosti),
– § 90 (rozhodnutie o priestupku príkazom, druhy sankcií, podmienky rozhodnutia príkazom),
– § 91 (právomoc ukladať napomenutie a pokutu príkazom na mieste, vecná príslušnosť správneho orgánu),
– § 92 (právne účinky príkazu vydaného na mieste, jeho náležitosti),
– § 101 (prieskum príkazu na mieste – zákonná lehota na jeho začatie, príslušnosť na jeho vybavenie, povinnosť informovať o nemožnosti začať prieskumné konanie).

Správny orgán je oprávnený rozhodnúť o priestupku príkazom (§ 90) alebo príkazom na mieste (§ 91). Napriek tomu, že terminológia je zjednotená, zá-

konodarca zostal verný pôvodnej myšlienke o úprave *dvoch špeciálnych režimov* prejednávania deliktov. Kým pôvodnej úprave príkazného konania zodpovedá nová úprava *rozhodnutia príkazom* (§ 90), pôvodnej úprave blokového konania zodpovedá nová úprava *rozhodnutia príkazom na mieste* (§ 91 – § 92). Vzťah medzi nimi nie je možné vnímať ako vzťah všeobecnej a osobitnej úpravy skráteného konania o správnom delikte, lebo to vylučuje špecifickosť regulácie rozhodovania príkazom na mieste v § 91 a § 92.

Oba druhy skráteného konania sú systémovo začlenené medzi *osobitné druhy konania* a ich regulácia má *procesnoprávny charakter* (vzhľadom k právnej povahe hlavy VI upravujúcej postup v konaní).

K predmetnej úprave sa primkýna úprava:

– postupu pri zápise do evidencie priestupkov (§ 107 ods. 2 – vecná príslušnosť na zápis do evidencie priestupkov a súčasnosť vykonávateľov verejnej správy),
– prechodných ustanovení týkajúcich sa blokového konania (§ 112 ods. 6).

Pri vyhodnocovaní českej právnej úpravy skráteného konania budeme vychádzať z požiadaviek formulovaných odporúčaním Výboru ministrov R (91).

Aké sú, podľa nášho názoru, *klady* platnej právnej úpravy skráteného konania, ktoré by mohli byť legislatívnou inšpiráciou pre slovenského zákonodarcu?

a) Zaradenie rozhodovania príkazom a príkazom na mieste medzi osobitné druhy konania.
b) Explicitné vylúčenie možnosti rozhodovať o nároku na náhradu škody v skrátenom konaní (§ 90 ods. 2).
c) Zákon podrobne zakotvuje náležitosti príkazového bloku a právne účinky podpisu príkazového bloku na mieste obvineným (§ 92 ods. 2).
d) Správny poriadok (zákon č. 500/2004 Zb. v znení neskorších predpisov) explicitne vylučuje možnosť späťvzatia podaného odporu.

Aké sú, podľa nášho názoru, *nevýhody* českej právnej úpravy skráteného konania, ktoré by nemali byť legislatívnou inšpiráciou pre slovenského zákonodarcu, z dôvodu ich rozporu s požiadavkami odporúčania Výboru ministrov R (91)?

a) Nepovažujeme za vhodné zakotviť inštitút skráteného konania vo všeobecnej úprave správneho konania (§ 150 zákona č. 500/2004 Zb.), pretože skrátené konanie nemá byť vo všeobecnosti spôsobom prejednania vecí vo verejnej správe, a to aj keď je stav spoľahlivo zistený, a najmä v prípade, ak v konaní vystupuje viac než jeden účastník konania.
b) Zákon neumožňuje prejednať v skrátenom konaní výlučne správny delikt s nízkou spoločenskou škodlivosťou.

   Horná hranica pokuty, ktorú je orgán oprávnený uložiť v konaní o príkaze, ak nejde o konanie na mieste, nie je zákonom limitovaná. Rovnako nie je nízka závažnosť správneho deliktu podmienkou prejednania správneho de-

liktu v skrátenom konaní, keďže zaň možno uložiť zákaz činnosti, ktorého dĺžku ustanovujú osobitné zákony bez obmedzenia a všeobecná lehota pre zákaz, ak osobitný zákon jej dĺžku nezakotvuje, sú tri roky (§ 47 ods. 2 zákona č. 250/2016 Zb.). Rovnako požiadavka na nízku spoločenskú škodlivosť prejednaného deliktu nie je dodržaná, ak za správny delikt možno uložiť v skrátenom konaní prepadnutie veci alebo náhradnej hodnoty (§ 90 ods. 1). Zákon č. 250/2016 Zb. v § 48 ods. 3 ustanovuje len obmedzenie, že „propadnutí věci nelze uložit, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze přestupku", ale samotná závažnosť priestupku tým nie je obmedzená.

c) *Prohibitio reformationis in peius* sa aplikuje v rozhodovaní príkazom (§ 90 ods. 3), avšak zákonodarca ponechal priestor pre hľadanie odpovede na otázku, či je možné zákaz zmeny k horšiemu aplikovať aj v prípade rozhodovania príkazom na mieste.

d) Správny poriadok (zákon č. 500/2004 Zb.) zakotvuje, že lehoty pre vydanie rozhodnutia začínajú plynúť znovu dňom podania odporu. Takáto úprava je v rozpore s princípom postihu právneho deliktu v primeranej lehote.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Na záver zhrnieme niektoré námety smerom k budúcej úprave skráteného konania v zákone o správnom trestaní.

Slovenský zákon o správnom trestaní by mal:

1) Upraviť skrátené konanie ako výnimku zo všeobecnej úpravy konania o správnom delikte, v rámci osobitných druhov konania o správnom delikte. Zákonodarca by mal zotrvať pri členení skráteného konania na rozkazné konanie a blokové konanie. Súčasne má ísť *de lege ferenda* o dva samostatné procesné režimy. Vzťah medzi nimi môže byť riešený ako variant I, kde popri spoločných ustanoveniach sa zakotvia osobitosti oboch foriem skráteného konania, alebo ako variant II, keď sa zakotvia len osobitosti oboch foriem skráteného konania.
2) Rešpektovať dôsledne odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách, jeho filozofiu, explicitne vyjadriť princípy formou procesných práv obvineného zo správneho deliktu.
3) Zakotviť skrátené konanie ako alternatívu k neskrátenému konania o správnom delikte, ktorá sa môže aplikovať len za podmienok ustanovených zákonom. Hmotnoprávnym obmedzením v tomto ohľade musí byť nízka závažnosť správneho deliktu, ktorú je možné definovať prostredníctvom druhu sankcie alebo obmedzením výšky sankcie.
4) Procesnoprávnou podmienkou prejednania správneho deliktu v skrátenom

konaní je súhlas obvineného s takýmto spôsobom prejednania, ktorý musí byť slobodný, vážny a preukázateľný. Obvinený si musí byť vedomý právnych dôsledkov, ktoré môžu nastať neudelením jeho súhlasu a za týmto účelom musí byť orgánom vopred poučený.

5) Nesúhlas obvineného s prejednaním správneho deliktu je procesným úkonom, ktorý je pre orgán záväzný. Obvinený nie je povinný svoj nesúhlas odôvodniť, orgán nie je oprávnený podmieňovať jeho účinok predložením dôkazov.
6) Súhlas obvineného s prejednaním správneho deliktu v skrátenom konaní a v ňom uloženou sankciou je podmienkou nadobudnutia právoplatnosti a vykonateľnosti rozhodnutia vydaného v skrátenom konaní.
7) Právnym dôsledkom nesúhlasu obvineného s prejednaním správneho deliktu je, že správny delikt sa nesmie prejednať v skrátenom konaní.
8) Nesúhlas obvineného nie je opravným prostriedkom. Vecne príslušný správny orgán nezačína riadne konanie, ale pokračuje z úradnej povinnosti v začatom konaní o priestupku bez ohľadu na to, či sa konanie o priestupku začalo v rámci blokového alebo rozkazného konania. Správny orgán je oprávnený rozhodovať na základe podkladov získaných v etape skráteného konania, ako aj v etape neskráteného konania. V riadnom konaní, v ktorom pokračuje, nesmie vylúčiť právo obvineného na obhajobu (predovšetkým mu musí umožniť navrhnúť dôkazy a vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia, ktoré sú výsledkom neskráteného konania).
9) Nesúhlas obvineného, vyjadrený podaním odporu, je procesným úkonom, v ktorého dôsledku zaniká platnosť vydaného rozkazu.
10) Skutočnosť, že obvinený využil svoje zákonné právo neudeliť súhlas s prejednaním správneho deliktu v skrátenom konaní, mu nesmie byť v ďalšom postupe správneho orgánu na ujmu, najmä nesmie byť porušený zákaz zmeny k horšiemu, a to ani postupom druhostupňového správneho orgánu, ak by bolo možné proti rozhodnutiu podať riadny opravný prostriedok.
11) Vzhľadom na užší rozsah procesných práv obvineného v skrátenej forme prejednania správneho deliktu, zákon musí vylúčiť možnosť prejednania deliktu v skrátenom konaní v prípade, ak obvineným je mladistvý alebo osoba s obmedzenom procesnou spôsobilosťou (predovšetkým v blokovom konaní).
12) Princíp subsidiarity trestného postihu musí byť zaručený povinnosťou orgánu prejednať v skrátenom konaní všetky správne delikty páchateľa, o ktorých sa dozvedel, ak je na ich prejednanie vecne príslušný, a prihliadnuť na ich súbeh pri určení výmery sankcie.
13) Nie je vylúčené, aby sa v rámci princípu subsidiarity trestného postihu skutok prejednal v skrátenom konaní bez toho, aby sa páchateľovi uložila sankcia, keď ide o tzv. bagateľný správny delikt. Vzhľadom na základnú podmienku

odporúčania Výboru ministrov R (91) 1, že predmetom skráteného konania môžu byť len delikty s nízkou spoločenskou škodlivosťou, možno podporiť naďalej existenciu inštitútu napomenutia, ktorý nie je sankciou.

14) Ak orgán ukladá v skrátenom konaní sankciu, skrátené konanie sa musí ukončiť rozhodnutím orgánu.
15) Rozhodnutie správneho orgánu je preskúmateľné súdom, bez ohľadu na to, či správny delikt bol prejednaný v blokovom alebo v rozkaznom konaní.
16) V bloku na pokutu na mieste nezaplatenú musí byť uvedená aj primeraná lehota na zaplatenie pokuty, ktorá by mala byť jednotne ustanovená zákonom.

LITERATÚRA

HANZELOVÁ, I. – RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I.: *Správny súdny poriadok. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o., 2016, 594 s., ISBN 978-80-8168-468-5

KOŠIČIAROVÁ, S.: Princíp ne bis in idem a správne trestanie. In: Kolektív autorov: *Princíp spravodlivosti v trestnom a správnom súdnom konaní.* Pezinok : Justičná akadémia Slovenskej republiky, 2016, s. 88 – 111, ISBN 978-80-970207-9-8

MACHAJOVÁ, J.: *Administratívnoprávny postih fyzických a právnických osôb s osobitným zreteľom na postih podľa zákona o priestupkoch.* Podrobný odborný komentár k zákonu o priestupkoch so správnym poriadkom. Likavka : Vydavateľstvo EPOS, s. r. o., 1995, 208 s., ISBN 80-88810-10-8

MATES, P. a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 248 s., ISBN 978-80-7400-357-8

SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o., 2006, 1 116 s., ISBN 80-88931-51-7

ZÁHORA, J. – ŠIMOVČEK, I.: *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o., 2016, 342 s., IBN 978-80-8168-413-5

Kontaktné údaje autorky:
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava

PROBLÉMOVÉ ASPEKTY „DE LEGE LATA“ A „DE LEGE FERENDA“ POSTIHU VYBRANÝCH HMOTNĚPRÁVNÍCH A PROCESNĚPRÁVNÍCH INSTITUTŮ SPRÁVNÍHO (PŘESTUPKOVÉHO) PRÁVA SE ZAMĚŘENÍM NA VEŘEJNOPRÁVNÍ PROSTŘEDÍ ČESKÉ REPUBLIKY

Mgr. et Bc. Josef Kříha

Klíčové slova: správní právo – správní orgán – principy dobré správy – zásady správního trestání – návrhy „de lege lata“,„de lege ferenda ferenda“

Key words: administrative law – administrative authority – principles of good administration – principles of administrative punishment – proposals “de lege lata”, “de lege ferenda”

Anotace: Věcná část příspěvku má ambici primárně formou teoreticko-praxeologického vhledu s ohledem k dynamičnosti legislativního vývoje právního prostředí České republiky demonstrovat a komparativní formou poukázat k vybraným *„de „lege lata“ i „de lege ferenda* hmotněprávním a procesněprávním aspektům a aplikační polohám shora naznačené výseče poukazované veřejnoprávní oblasti, která má potencionál *„sui generis*“ negativně či pozitivně determinovat fakticitu paradigmaticky uchopeného uplatňování principů *„dobré správy“ “ (viz zákonodárcem svěřené nástroje ochrany veřejného práva v oblasti správního (přestupkového)) práva.*

Summary: The substantive part of the contribution has the primary objective of demonstrating in a comparative form the selected „de lege lata“ and „de lege ferenda“ in the substantive and procedural aspects and application positions of the above-mentioned sections indicated in the form of a theoretical and praxeological insight in view of the dynamics of the legislative development of the Czech legal environment a public domain that has the potential “sui generis“ to determine negatively or positively the fact of the paradigmatic grasp of the principles of “good governance” (see lawmaker entrusted with the instrument of public law protection in the field of administrative offences).

Úvod

Ambicí přispěvatele je s poukazem k dynamičnosti geneze legislativního vývoje právní úpravy České republiky v „*de lege lata*“ postihu zájmově poukázat k vybraným institutům správního (přestupkového) práva s ohledem k tzv. „*dělené*“ novele zkoumané veřejnoprávní úpravy České republiky, postupně nabývající účinnost v rámci dílčích novelizací účinných od určujících dat, tj. od 1. října

2015 a 1. října 2016, včetně dílčího postihu „*de lege ferenda*“ očekávaného nabytí učinnosti *zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich* (dále jen „*zákon o odpovědnosti za přestupky*“), kde snahou zákonodárce ČR je tak finalně zajistit komplexní právní úpravu podmínek správní odpovědnosti fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob společně se stanovením druhů správních trestů, ochranných opatření a zásad pro jejich ukládání, včetně právní úpravy řízení k uplatnění této odpovědnosti. S ohledem k „*de lege ferenda*“ postihu očekavaná recentní zákonnná úprava se má vztahovat nejen na přestupky, jak je tomu dle stále účinné právní úpravy, ale na veškeré správní delikty mimo správních deliktů pořádkových, platebních a disciplinárních etc[255]. Pro účely postihu přispěvku jeho věcná čast teoreticko-praxeologickou formou originálně *demonstruje* aplikační souvislosti poukazované hmotněprávní i procesněprávní výseče veřejnoprávní oblasti *(viz zákonodárcem svěřené nástroje ochrany veřejného práva v oblasti správního (přestupkového) práva,* která by měla zcela neoddiskutovatelně i kvalitativně determinovat fakticitu naplňování principů „*dobré správy*“ ze strany dotčených orgánů veřejné správy. *Pozn. přispěvatele:* S ohledem k anylyticko- syntetizujícímu vyhodnocení zákonodárné inciativy při přípravě „*de lege ferenda*“ „*zákona o odpovědnosti za přestupky*“ došlo k zcela zjevné inspiraci zákonodárce z práva trestního.[256] V návaznosti k retrospektivnímu vyhodnocení aktuálně účínné „*de lege lata*“ právní úpravy České republiky je *zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů* (dále jen „*správní řád“)* v optice „*lex generalis“* zákonem obecným a k němu „*lex specialis*“ stále účinný *zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“)*, přičemž „*správní řád*“ jako obecný zvláštní právní předpis se použije subsidiárně, pokud zákon speciální, tj. „*zákon o přestupcích*“ neobsahuje úpravu vlastní, tj. kontravalentně vyjádřeno v pojetí speciality a subsidiarity, kdy „*lex specialis derogat generalis“,* kdy užší právní norma, má přednost před úpravou obecnou, tj. normou „*širší*“ se uplatní jen tam, kde zvláštní předpis věc neupravuje etc. *Pozn. přispěvatele:* Pro názornost srov.: *Viz cit. výň. aplikace ustanovení § 1 odst. 2 „správního řádu“, kdy „tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup“ a cit. výň. ustanovení § 51 „zákona o přestupcích“,* kdy *„není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení*“. S ohledem k výše uvedenému, aplikační veřejnoprávní rozhodovací praxe ČR tak četně zaznamenává

[255] Pozn. přispěvatele: Srov. precizované aplikace jednotlivých ustanovení „*zákona o odpovědnosti za přestupky*“ uvedené zejména v hlavě *I - IX* cit. zákona „*de lege ferenda*“ účinného od 1. července 2017 etc.

[256] Pozn. přispěvatele: Srov. precizované aplikace jednotlivých ustanovení „*zákona o odpovědnosti za přestupky*“ uvedené zejména v hlavě *I - IX* cit. zákona „*de lege ferenda*“ účinného od 1. července 2017 etc.

rozmanité aplikační nejasnosti, např. pokud daná věc není upravena v *„zákoně o přestupcích"*často přetrvávají aplikační pochybnosti, zda se mají legitimně využít jednotlivá ustanovení *„správního řádu"* a v jaké míře, protože tyto situace nejsou zákonem konkrétně upraveny. Pozn. přispěvatele: V optice *„de lege lata"* stavu je roztříštěnost shora uvedeného segmentu právního odvětví patrná i s ohledem k dané objektivní okolnosti s tím, že další zvláštní právní předpisy obsahující skutkové podstaty přestupků mají vlastní procesní úpravu[257]. Aktuálně před zahájením správního (přestupkového) řízení může být přestupek *„šetřen"* např. *„policejním orgánem"* v režimu jednotlivých ustanovení *zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o Policii ČR"),* či *zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii").* A pokud daná věc byla postoupena orgány činnými v trestním řízení, použije se pak pro přestupkové řízení i *zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník") či zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „trestní řád"),* který se použije především pro určení doby, po kterou bylo vedeno trestní řízení, během níž neplyne prekluzivní lhůta, v níž dochází k zániku odpovědnosti za spáchaný přestupek etc. Je neoddiskutovatelným faktem, že shora uvedené právní předpisy trestního práva mají s ohledem k stále účinné právní úpravě *„per analogiam"* aplikační přesah i pro *správní (přestupkové)* řízení. Tato je ve správním trestání přípustná, a to v omezeném rozsahu, pouze tehdy, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem. Důležitými předpisy správního (přestupkového) řízení jsou však i další tzv. *„zvláštní"* právní předpisy, které upravují kompetence místně a věcně příslušných *„správních orgánů"* při projednávání přestupků, jimi jsou např. *zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů* (dále jen *„zákon o obcích") a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích")* etc. Před ukončením správního řízení daného stupně je nutné aktuálně vyčíslit náklady řízení, které upravuje *vyhláška č. 340/2003 Sb., kterou se mění vyhláška č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích.* Rozhodnutí *„správního orgánu"* mohou být rovněž přezkoumány soudy ve správním soudnictví a pak se užije *„soudní řád správní".* Nakonec v případě, že rozhodnutí *„správního orgánu"* nebude vykonáno dobrovolně, může být zahájeno vykonávací řízení, při kterém se aplikuje např. shora vymezený *„správní řád", zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský soudní řád"), zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád") a zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních exekutorech")* etc.

[257] Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup

Komparativní „*de lege lata*“ monitoring uplatňování vybraných procesuálních institutů správního (přestupkového) práva v intencích geneze vývoje právní úpravy České republiky – v rámci „dělené“ novelizace účinné od 1. října 2015 a 1. října 2016

Vybrané problematické aspekty „oznamování“ a postavení „poškozeného“ ve správním (přestupkovém) řízení (aplikační exkurs).

Vzhledem ke snaze *přispěvatele* obohatit teoretickou část příspěvku o dílčí praxeologicky zaměřený aplikační diskurs je potřebné opětovně poukázat k existenci aplikace ustanovení *§ 8 odst. 1 „správního řádu“,* kde je mimo jiné dále explicitně zakotvena obecná zásada tzv. vzájemné spolupráce „*správních orgánů*“ v zájmu „*dobré správy*“ s tím, že *„správní orgány“ dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby* etc. “ Za další tzv. „*lex specialis*“ normativně vnímanou formu spolupráce je možné též považovat „*de lege lata*“ tzv. procesní součinnost v rámci využívání institutu oznamování s ohledem k aplikaci ustanovení *§ 58 „zákona o přestupcích*“. Dle názoru přispěvatele s ohledem k zákonodárné iniciativě účinné od 1. října 2015, která rovněž dílem extenzivně rozšířila ustanovení *§ 58 odst. 1 „zákona o přestupcích“* je potřebné poukázat na daný legislativní moment, kdy před nabytím účinnosti naznačené dílčí legislativní změny (před určujícím datem *1. října 2015*) „*státní orgány, orgány Policie České republiky a obce oznamovaly příslušným správním orgánům přestupky, o nichž se dozvěděly a nebyly samy příslušny k jejich projednávání. V oznámení uváděly zejména, který přestupek byl ve skutku spatřován, důkazní prostředky, které mu byly známy a které prokazovaly, že jde o přestupek a že byl spáchán určitou osobou…* “. Dle dílčího novelizovaného znění odst. 1 shora poukazovaného ustanovení dle stále účinného právního stavu ČR aktuálně *„orgány Policie České republiky, Vojenské policie, státní orgány a orgány obce oznamují příslušným správním orgánům přestupky, o nichž se dozví, nejsou-li samy příslušny k jejich projednávání. V oznámení uvedou zejména, který přestupek je ve skutku spatřován, důkazní prostředky, které jsou jim známy a které prokazují, že jde o přestupek a že byl spáchán určitou osobou, je-li známa…?* Extenzivním rozšířením textu cit. ustanovení *„zákona o přestupcích“* účinného od 1. října 2015 bylo tímto zákonodárcem zdůrazněno, že určení a konkretizace osoby konkrétního pachatele v rámci využívání institutu oznamování ze strany policejního orgánu *může již zcela absentovat* ?, zejména pokud jeho identitu nelze zjistit nebo nebyla zjištěna, jakkoliv by to mělo být zřejmé už ze zásady „*nemožné nezavazuje*“ i z demonstrativního charakteru výčtu náležitostí oznámení etc. Podle ustanovení § 58 odst. 1 *„zákona o přestupcích“* tedy „*správním orgánům*“ mohou být již od účinnosti dílčí legislativní změny *legitimně oznamovány* i přestupky na tzv. „neznámé pachate-

le“ ? Zákonodárce od účinnosti dělené novely „*zákona o přestupcích*“ dále explicitně vymezuje procesuální postup pro zvláštní případy, tj., kdy se jedná o jednání, naplňující znaky skutkové podstaty přestupku, které se projednává podle *zvláštních předpisů*[258] nebo jde-li o tzv. „*jiný správní delikt*“ než přestupek anebo nasvědčují-li skutečnosti, že jde o *trestný čin* s tím, že „*policejní orgán*“ věc legitimně odevzdá[259] příslušnému orgánu anebo věc (po provedeném šetření) formou meritorního opatření odloží“.[260] Tzn., že pouze oznámení o přestupcích, které „*policejní orgán*“ tzv. „*předšetřuje*“ - viz aplikace ustanovení § 58 odst. 2 „*zákona o přestupcích*“ by s ohledem k účinné právní úpravě měl v případech, kdy nezjistí pachatele odkládat v rámci vlastního meritorního opatření a neměl by jej tedy následně oznamovat místně a věcně příslušným „*správním orgánům*“. Pozn. přispěvatele: „*Otázkou aplikační veřejnopořádkové praxe však stále zůstává, zda v případě výkladového dogmatismu ze strany aplikujícího „policejního orgánu“, plně absorbujícího shora naznačený procesuální potencionál, lze legitimně vymezit možnost tendenčně vymezeného nežádoucího „tlumení“ realizace tzv. „nezbytného šetření“ ze strany „policejního orgánu“, určeného pro další dokazování před „orgánem správním“, např. v případě spáchání protiprávního jednání, naplňujícího např. znaky skutkové podstaty přestupku proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 „zákona o přestupcích“, kdy „nenasvědčovaly“ okolnosti tomu, že v jejich důsledku „došlo k ublížení na zdraví“?* S ohledem k historické genezi vývoje právní úpravy zkoumané oblasti a dynamičnosti právní úpravy „*policejní orgán*“ formálně mohl tedy v případě zajišťování podkladů a důkazů v rámci šetření přestupků toto v rozporu s celospolečenským požadavkem, souvisejícím s uplatňováním kvalifikované procesní součinnosti v rámci využívání institutu oznamování, směřujícího k „*správnímu orgánu*“ omezovat nežádoucím způsobem na minimum, ať už se jednalo o přestupky projednávané z „*moci úřední*“ či přestupky „*návrhové*“ etc. Možná kolize celospolečenského zájmu by pak mohla spočívat i ve faktické procesní nemožnosti řádného uplatnění *obhajovacího práva* účastníků řízení, tj. zejména tam, kde nebyly důkladně provedeny např. „*neodkladné*“ a „*neopakovatelné*“ úko-

[258] Např. zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, či zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů etc.

[259] Srov. viz aplikace ustanovení § 58 odst. 3 písm. a) „*zákona o přestupcích*“, kdy věc odevzdá příslušnému orgánu, jde-li o jednání mající znaky přestupku, které se projednává podle zvláštních předpisů, nebo jde-li o jiný správní delikt než přestupek anebo nasvědčují-li skutečnosti, že jde o trestný čin,

[260] *Srov. aplikaci ustanovení § 58 odst. 3 písm. b)* „zákona o přestupcích“, kdy po provedení nezbytných šetření podle odstavce 2 orgán policie věc odloží, není-li dáno podezření z přestupku nebo nelze-li přestupek projednat, anebo nezjistí-li do jednoho měsíce ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující podezření, že jej spáchalaurčitá osoba; pominou-li důvody odložení, věc oznámí, není-li na místě věc vyřídit jinak.

ny, např. neexistence *ohledání místa činu*, či *nerealizace řádně provedených služebních úkonů* ze strany „*policejního orgánu*“ etc. (viz např. nekvalifikované a neprecizované využití jednotlivých aplikací „*zákona o Policii ČR*)[261] v rámci realizace svěřených oprávnění v souvislosti s realizací „*služebních úkonů*“ etc. a které rovněž vytváří diskrepantně vychýlený potencionál, dílem znemožňujícím řádné skutkové objasnění věci v rámci následného dokazování před „*správním orgánem*“, včetně ztížené fakticity uplatnění práv účastníků řízení etc. Této oznamovací povinnosti pak odpovídá povinnost místně a věcně příslušných „*správních orgánů*“ přijímat tímto *podněty k zahájení řízení z moci úřední* (viz aplikace ustanovení *§ 42 odst. 1 „správního řádu“* a *§ 67 odst. 2 „zákona o přestupcích“* etc.), tedy i řízení o přestupku (nejedná-li se o tzv. „*návrhové přestupky*“). Pozn. přispěvatele: S ohledem *k historické genezi vývoje* právní *úpravy* České republiky je potřebné opětovně nastínit *dílčí monitoring vybraných diskrepancí* správního *(přestupkového)* práva s odkazem k *„lex generalis*“ a „*lex specialis“* postihu, který mimo jiné dílem znemožňoval „*plnoprávnou*“ účast veřejnosti na daném druhu správního (přestupkového) řízení a to např. s odkazem k aplikaci ustanovení *§ 72 „zákona o přestupcích“*, tj. kdy v řízení o přestupku byly v době *zpracování rigorózní práce* do účinné dělené dílčí legislativní změny *„zákona o přestupcích*“.[262] *účastníky řízení výlučně* a) obviněný z přestupku, b) *poškozený, pokud jde o projednávání* náhrady *majetkové škody způsobené přestupkem,* c) *vlastník věci, která může být zabrána nebo byla zabrána, v části řízení týkající se zabrání věci*, d) *navrhovatel, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku* podle ustanovení *§ 68 odst. 1 „zákona o přestupcích“*. Vzhledem k naznačenému vnímání „*poškozeného*“ z pohledu aplikací „*lex generalis“ a „lex specialis“* norem správního (přestupkového) práva je zapotřebí připomenout skutečnost, kdy daný procesní postup místně a věcně příslušných „*úředních osob“ či „kolegiálních orgánů*“ konkrétních správních orgánů akcentujících užší definování postavení „*účastníka řízení*“ s ohledem k aplikaci ustanovení *§ 72 „zákona o přestupcích“ tímto odůvodňoval možnou iniciaci nežádoucích stížností, včetně nadbytečného uplatňování řádných a mimořádných opravných prostředků v rámci daného typu správního řízení,* plně předpokládající argumentaci využití procesního práva, které bylo upíráno v rámci neexistence poukazovaného přiznání postavení účastníka řízení bez možnosti např. „*nahlížet do spisů, vyrozumění ze strany místně a věcně příslušného správního orgánu o výsledku přestupkového řízení“* etc. Z pohledu zúčastněných stran se tento aplikační

[261] FILÁK, J. – BRÁZDA, J. – BOHMAN, M. – HRUDKA, J. – VOPRŠAL, P. – ZÁMEK, D.: *Zákon o Policii České republiky s komentářem: podle právního stavu k 12. 1. 2009*. 1. vyd. Praha : Police history, 2009, s. 14 – 15.

[262] Viz účinná právní úprava po dělené novelizaci účinné od 1. října 2015 a 1. října 2016 – viz aktuální právní kvalifikace ustanovení § 49 odst. 2 písm. d) „zákona o přestupcích“

postih mohl jevit jako potencionálně diskriminující. Pozn. přispěvatele: V zájmu optimalizace naplňování premisivně vymezeného principialismu *„dobrého správování"* – viz dílčí princip *„veřejného ochránce práv"* – PŘESVĚDČIVOST s ohledem k využití stále účinné aplikace ustanovení *§ 72 „zákona o přestupcích"* mohl však *„správní orgán"* účinně předejít proaktivním využitím aplikace ustanovení *§ 67 odst. 4 „zákona o přestupcích"*, kdy došlo k realizaci možného vyrozumění shora naznačené dotčené osoby v rámci využití daného procesního postupu *„správního orgánu"*, který *„ex lege"* tendenčně nevyplýval z procesního postavení *„účastníka řízení"*, ale subsidiárního postavení *„oznamovatele"*, který oznamoval předkládaný skutkový děj protiprávního jednání etc. Pozn. přispěvatele: Srov. meritorní opatření – odložení dílčího skutkového děje *„správním orgánem"* – viz aplikace ustanovení *§ 49 odst. 1 písm. c) „zákona o přestupcích"*[263] uvedená v níže uvedeným situačním příkladu[264]

Situační příklad[265]: *Místně a věcně příslušnému správnímu orgánu byl ze strany místně a věcně příslušného policejního orgánu po realizaci daných procesních úkonů i vyhodnocení stupně „společenské škodlivosti" oznámen dle ustanovení § 58 odst. 1 „zákona o přestupcích" předkládaný skutkový děj, naplňující znaky skutkové podstaty přestupku dle ustanovení § 49 odst. 1 a), c) „zákona o přestupcích"*[266] *přesně neustanovené podezřelé osoby (blíže neustanoveného a policejním orgánem neztotožněného muže), kterého se měl dopustit způsobem, tj. kdy v rámci prvotní charakteristiky a specifikace předkládaného skutkového děje v určující době, čase a místě za přítomnosti nezletilého dítěte oznamovatelky, tuto dílem bezdůvodně verbálně urazil slovními výrazy typu „hajzle", „čůzo" a fyzickým „strkancem", směřujícím do oblasti levé horní končetiny jí lehkým úderem do oblasti levé tváře i následně fyzicky napadl. Oznamovatelce nebylo shora uvedeným jednáním způsobeno jakékoliv ublížení na zdraví. Na místo činu nebyla rovněž oznamovatelkou a ani zakročující policejní hlídkou přivolána RZP. Poukazovaný incident se uskutečnil bez přítomnosti dalších neúčastněných osob etc. Policejní orgán následně před realizovaným administrativním „oznámením" věci správnímu orgánu nepřistoupil k provedení dalšího tzv. „nezbytného šetření", zejména z důvodu, kdy oznamovatelce nebyla způsobena jakákoliv újma na zdraví s tím, že dle zpracovaného úředního záznamu se již osoba, která jí*

[263] Viz demonstrované hmotněprávní vymezení skutkové podstaty přestupku proti občanskému soužití účinné před „dílčí" dělenou novelizací před 1. říjnem 2016.

[264] Pozn. přispěvatele: srov. zpracovaný a vyhodnocený dílčí situační příklad.

[265] Zdroj vlastní - empirické materiály (*Rozhodovací aplikační praxe přispěvatele - zabezpečení výkonu správních agend - pověřená úřední osoba obec III. typu, předseda zvláštního orgánu obce I. typu, vedoucí úřadu obec I. typu).*

[266] Pozn. přispěvatele: Právní kvalifikace poukazovaného a řešeného situačního příkladu dílčího protiprávního jednání, naplňujícího znaky skutkové podstaty přestupku dle ustanovení §§ 49 odst. 1 a), c) „zákona o přestupcích" vychází z účinného právního stavu k 1. 10. 2015.

dílem slovně urazila i fyzicky napadla na místě již nezdržovala. V rámci realizace jednotlivých úkonů nedošlo taktéž ze strany zakročující policejní hlídky k ustanovení případných svědků či dalších neúčastněných osob s tím, že policejní orgán následně věc oznamoval výlučně v intencích ustanovení § 58 odst. 1 „zákona o přestupcích“ (viz poukaz - cit. výň. aplikace shora uvedeného ustanovení § 58 odst. 1 „zákona o přestupcích“), tj. kdy *„Orgány Policie České republiky, Vojenské policie, státní orgány a orgány obce oznamují příslušným správním orgánům přestupky, o nichž se dozví, nejsou-li samy příslušny k jejich projednávání. V oznámení uvedou zejména, který přestupek je ve skutku spatřován, důkazní prostředky, které jsou jim známy a které prokazují, že jde o přestupek a že byl spáchán určitou osobou, je-li známa“*[267]*. Vzhledem ke skutečnosti, kdy nebyly naplněny zákonem stanovené podmínky vymezené v ustanovení § 58 odst. 2 „zákona o přestupcích“, předpokládající mimo jiné obligatorní povinnost provedení tzv. „nezbytného šetření“ (viz poukaz cit. výň. aplikace ustanovení § 58 odst. 2 „zákona o přestupcích“), kdy oznamuje-li přestupky příslušným správním orgánům orgán policie a jedná-li se o přestupky a) proti veřejnému pořádku, b) proti občanskému soužití, nasvědčují-li okolnosti tomu, že v jejich důsledku došlo k ublížení na zdraví, c) proti majetku, d) proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, e) proti pořádku ve státní správě, spáchané na úseku státní správy v působnosti Policie České republiky, f) uvedené v § 29 odst. 1 písm. g), § 30 odst. 1 písm. d) až j) a § 35 odst. 1 písm. f), učiní orgán policie nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem, kdy o zjištěných skutečnostech sepíše orgán policie úřední záznam, který přiloží k oznámení)). Předkládané oznámení tedy legitimně absentovalo rovněž ustanovení konkrétního podezřelého přestupce, který se v době příjezdu zakročující policejní hlídky na místě již nenacházel, včetně neexistence řádně ustanovených svědků události etc. V době spáchání předkládaného skutkového děje oznamovatelka poskytla policejnímu orgánu pouze laický popis podezřelého přestupce, podpořené subjektivní argumentací s tím, že jí byl však „povědomý“…, avšak „nemohla si jej v daném okamžiku incidentu a bezprostředně poté vybavit“, „neznala jej osobně“. Policejním orgánem byla rovněž následně řádně poučena dle ustanovení § 68 „zákona o přestupcích“ s tím, že byla výslovně poučena, že může fakultativně dílem uplatnit i návrh na projednání přestupků před místně a věcně příslušným správním orgánem, kam bude celá věc oznámena k dalšímu opatření. Oznamovatelka prvotně s postupem policejního orgánu souhlasila a ponechala si lhůtu na uplatnění návrhu etc. V rámci stanovené zákonné „tříměsíční lhůty“ pro uplatnění návrhu však v prostoru před sídlem firmy jejího otce YY, zcela náhodně potkala*

[267] Pozn. přispěvatele: Předkládaný skutkový děj řešen po nabytí účinnosti dělené novelizace od určujícího data, tj. od 1. října 2015 – viz aktuální doplnění dispozitivního výroku – *„je-li známa“* etc.

muže, kterého následně bezpečně identifikovala a který jí v minulé době verbálně urazil a fyzicky napadl. Jednalo se o zaměstnance jejího otce, který vlastní stavební firmu a s tímto mužem (podezřelým) rozvázal v minulé době pracovněprávní poměr pro hrubé porušení pracovní kázně. V době poukazované náhodného a opakovaného vzájemného setkání se jej oznamovatelka následně emotivně zeptala - z jakého důvodu jí slovně urážel a fyzicky napadl před nezletilým dítětem. Podezřelý XX odpověděl, že „je stejně kráva" a že to má jako odplatu za „vyhazov" z práce ze strany jejího otce. Ať si tedy oznamuje co chce, stejně mu nic nedokáže etc." Následně z místa odešel. Oznamovatelka se následně osobně dostavila před „správní orgán", kdy již na základě osobní znalosti přesně ustanovila osobou podezřelého XX s tím, že se připojí k návrhu na projednání přestupků „urážky na cti" a chce „satisfakci" zejména i z důvodu, kdy se urážek zúčastnilo i její nezletilé dítě etc. V rámci následné procesní interakce se „správním orgánem" uplatnila rovněž písemně návrh na projednání přestupku. Dotazem u „správního orgánu" zjistila, že dílčí děj z důvodu nedostatečné důkazní situace byl již „správním orgánem" formou meritorního opatření odložen dle ustanovení § 66 odst.3a) „zákona o přestupcích". S tímto postupem však nesouhlasila, cítila se jako poškozená a nechápala, že z důvodu, kdy jí nebyla způsobena škoda na majetku není účastníkem řízení etc. Dílčí návrhový přestupek však projednat chtěla. V souvislosti s řádným uplatněním návrhu na projednání přestupku a legitimně zahájenému postupu dle jednotlivých ustanovení „správního řádu" a „zákona o přestupcích" ve věci dílčího skutkového děje tzv. „návrhového deliktu" - viz porušení ustanovení § 49 odst. 1 a) „zákona o přestupcích" byla předvolána ve stanovený termín a čas „správním orgánem" k realizaci „nařízeného ústního jednání. V rámci nařízeného ústního jednání se na základě řádného předvolání ze strany „správního orgánu" dostavila i primárně navrhovatelkou následně ustanovená osoba XX, nacházející se již v procesním postavení „obviněného" na základě uplatnění návrhu na projednání přestupku ze strany oznamovatelky. Správním orgánem předvolaný obviněný XX, po předložení kompletního spisového materiálu v rámci nařízeného ústního jednání dále kategoricky odmítal jakékoliv spáchání protiprávního jednání, včetně urážky na cti navrhovatelky s tím, že na daném místě sice byl - dle subjektivního sdělení obviněného XX „navrhovatelku sice zná, ale v žádném případě jí v daný čas a místě neurazil a ani jakkoliv fyzicky nenapadal" s tím, že opakovaně zcela jednoznačně a kategoricky popřel skutečnosti obsažené v předkládaném skutkovém ději cit. protiprávního jednání. Jako účastník řízení, tj. obviněný naléhavě žádal o podrobné nahlédnutí do spisového materiálu s tím, že opětovně poukazoval, že sice na místě v uváděný čas sice byl, ale nikoho nenapadal ani verbálně neurážel. Nechtěl se tímto tedy jakkoliv omlouvat a rovněž nepřistoupil v rámci aplikace ustanovení § 78 „zákona o přestupcích", tj. tzv. „smírčího řízení" ke „smíru" s navrhovatelkou. V rámci nařízeného ústního jednání subjektivně argumentoval, že „nemá zájem se s navrhovatelkou smiřovat", když nic nespáchal etc. Po seznámení se spisovým materiálem dále poukazoval na skuteč-

nost, kdy policejní orgán oznámil skutkový děj bez ustanovení jakékoliv nezúčastněné osoby či svědka předmětného incidentu s tím, že dle úředního záznamu obsaženého v kompletním spisovém materiálu a zpracovaného policejním orgánem nebyly rovněž zajištěny stopy ani důkazy, jednoznačně potvrzující spáchání předkládaného protiprávního jednání z jeho strany“. Dílčí skutkové děje byly tedy oznámeny bez ustanovení jakéhokoliv konkrétního podezřelého přestupce místně a věcně příslušným policejním orgánem. Obviněný XX doslovně uvedl, „že to bude on, kdo oznámí přestupek za nepravdivé oznámení přestupku na přítomnou navrhovatelku“ etc., kdy je názoru, že „jej chce navrhovatelka a její otec i nadále psychicky trýznit“. Navrhovatelka následně brojila, že s odstupem času nelze již ustanovit případné svědky události. Vzpomněla si, že v době incidentu se na místě nacházely další osoby. Domnívala se, že jejich ustanovení měl právě učinit „policejní orgán“. Byla rovněž rozhořčena, že by měla hradit obligatorně stanovené paušální náklady řízení s tím, že „policejní orgán“ byl v danou dobu a čase na místě a měl provést nezbytné šetření, které by jednoznačně potvrzovalo spáchání předkládaného protiprávního jednání ze strany obviněného XX. Provedené nezbytné šetření „policejního orgánu“ považovala tedy primárně za zcela nedostačující a které jí fakticky neumožňovalo uplatnit řádně její obhajovací právo před „správním orgánem“. Doslovně uvedla, že nemá zákonem svěřená oprávnění jako Policie ČR s tím, že před realizací oznamování „správnímu orgánu“ se mělo provést nezbytné šetření s tím, že by mohlo případně dojít k ustanovení možných svědků incidentu etc. *Navrhovatelka dále v rámci nařízeného ústního jednání doslovně uvedla, že nemá zájem „suplovat“ práci Policie ČR a cítila se býti poškozena na svých právech“* etc. Pozn. přispěvatele: - *srov. diskrepantně kolidující korelaci* mezi paradigmaticky uchopeným A) PRINCIPEM „*dobré správy*“, tj. dílčím princip „*veřejného ochránce práv*“ („OTEVŘENOST“) a ZÁSADOU správního trestání – (tj. dílčí zásadou „RYCHLOSTI A PROCESNÍ EKONOMIE“) - viz. poukazované finální odložení věci dle ustanovení *§ 66 odst. 3 písm. a) „zákona o přestupcích“* správním orgánem - dílčí skutkový děj I – porušení ustanovení *§ 49 odst.1 písm. c) „zákona o přestupcích*“. a B) PRINCIPEM „*dobré správy*“, tj. dílčím *principem „veřejného ochránce práv*“ - („SOUČINNOST“ („EFEKTIVITA“)) a ZÁSADA správního trestání – („IN DUBIO PRO REO“) - (v pochybnostech ve prospěch) – viz poukazované finální zastavení řízení dle ustanovení *§ 76 odst. 1 písm. c) „zákona o přestupcích“* správním orgánem - dílčí skutkový děj II - porušení ustanovení § *49 odst. 1 písm. a) „zákona o přestupcích*“.[268]

[268] Zdroj vlastní - empirické materiály (*Rozhodovací aplikační praxe přispěvatele - zabezpečení výkonu správních agend - pověřená úřední osoba obec III. typu, předseda zvláštního orgánu obce I. typu, vedoucí úřadu obec I. typu).*

Vyhodnocení využití procesního postupu správního orgánu (viz. dílčí situační příklad)

Dílčí skutkový děj přestupku proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 c) „zákona o přestupcích" byl následně místně a věcně příslušným správním orgánem v rámci jeho diskrečního potencionálu meritorním opatřením finálně odložen dle ustanovení § 66 odst. 3 písm. a) „zákona o přestupcích" z důvodu, kdy došlé oznámení (viz aplikace ustanovení § 67 odst. 2 „zákona o přestupcích") neodůvodňovalo zahájení řízení o přestupku nebo postoupení věci dle ustanovení § 71 „zákona o přestupcích" (pozn. zpracovatele: opětovně blíže srov. rovněž „zásada rychlosti řízení", která vychází z ustanovení § 6 odst. 1 „správního řádu".„Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností". Při řízení nesmí docházet ke zbytečným průtahům a účastníkům nesmí vznikat zbytečné náklady Dle ustanovení § 6 odst. 2 „správního řádu": „Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje"[269]*. Předkládaný dílčí skutkový děj obsahoval danou a zcela nedostatečnou konstatovanou důkazní situaci, která byla vymezena v rámci oznamovaného spisového materiálu v rámci využití aplikace institutu ustanovení § 58 odst. 1 „zákona o přestupcích" ze strany místně a věcně příslušného „policejního orgánu" etc. V rámci dílčího skutkového děje přestupku proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. a) „zákona o přestupcích" byly místně a věcně příslušným správním orgánem zahájeny procesní úkony v souladu s jednotlivými ustanoveními „správní řádu" a „zákona o přestupcích". Po opakovaně provedených procesních úkonech byl však dílčí skutkový děj tzv. „návrhového" deliktu* po bezvýsledném smírčím řízení finálně zastaven dle ustanovení *§ 76 odst. 1 písm. c) „zákona o přestupcích" s tím, že oznamovatelce (navrhovatelce) byly uloženy paušální náklady řízení etc.* S ohledem k výše uvedenému je zapotřebí rovněž opětovně poukázat k variabilitě možných výkladových interpretací. V rámci využití tzv. „*diskreční pravomoci*" bylo ze strany místně a věcně příslušného „*správního orgánu*", tj. využití dílčího meritorního opatření „odložení věci" v rámci porušení ustanovení *§ 49 odst. 1 písm. c) „zákona o přestupcích*" zákonné ? a tudíž v souladu se zásadou „*hospodárnosti, procesní ekonomie"* a pod.? Bylo možné tento procesní postup považovat za legitimní? Bylo možné vycházet při odložení věci „*správním orgánem*" dle ustanovení *§ 66 odst. 3 písm. a) „zákona o přestupcích*" z důvodu

[269] Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví. (2) Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

jednoznačně konstatovaných procesních rozporů, např. v rámci využití zásady *„in dubio pro reo“* a to ještě před zahájením správního řízení a předkládanou dílčí věc nezahajovat dle jednotlivých ustanovení „*správního řádu*“? Za potřebné je opětovně nezbytné poukázat k stanovisku *veřejného ochránce práv - (viz shora již poukazované případné porušení dílčího principu veřejného ochránce práv - OTEVŘENOST - vycházejícího z principu „dobré správy“*[270] *a předurčujícího potencionální znemožnění využití právního postavení tzv. „účastníka“ řízení)* etc. Viz obdobně jako v shora uvedeném demonstrovaném situačním příkladu detekovaná opětovná opticita vnímání možného výkladového rozporu mezi fakticitou uplatňování principů „*dobré správy*“ ze strany „*ochránce*“ a případné argumentace vycházející z dogmatické aplikace zákonných „*zásad*“ správního trestání, např. ve vztahu k naplnění dílčí zásadě „*hospodárnosti, účelnosti a procesní ekonomie*“ ze strany místně a věcně příslušného „*správního orgánu*“ etc.

S ohledem k výše uvedenému je zapotřebí poukázat i na rozšiřující monitoring vybraných diskrepancí správního *(přestupkového)* práva s poukazem k „*lex specialis*“ postihu, který před nabytím účinnosti dělených dílčích novel „*zákona o přestupcích*“ disponoval diskrepantně vychýleným potencionálem, případně znemožňujícím „*plnoprávnou*“ účast veřejnosti na daném druhu správního (přestupkového) řízení a znemožňoval tak faktické naplnění PRINCIPIALISMU „*dobré správy*“, tj. např. dílčího principu *„veřejného ochránce práv* “ „OTEVŘENOST“ etc. Pozn. přispěvatele: *Srov. dále pojem „účast veřejnosti“ - viz označování právem legitimně vymezených způsobů, směřovaných k umožnění přímé či nepřímé determinace rozhodování místně a věcně příslušných správních orgánů.* Pozn. přispěvatele: *V rámci analyticko-syntetizujícího komparativního vhledu stále účinná právní úprava Slovenské republiky v rámci aplikace ustanovení § 72 zákona č. 372/1990 Sb., o priestupkov, v znení zmien a doplňkov deklaratorně vymezuje účastníky řízení, kdy konaní o priestupku sú účastníkmi konania* a) obvinený z priestupku, b) poškodený, ak ide o prejednávanie náhrady majetkovej škody spôsobenej priestupkom, c) vlastník *veci, ktorá môže byť zhabaná alebo bola zhabaná, a to v časti konania týkajúcej sa zhabania veci, d) navrhovateľ, na návrh ktorého bolo začaté konanie o priestupku podľa § 68 odst. 1 cit. zákona.* V době zpracování věcné části příspěvku je s ohledem k právnímu prostředí České republiky povinností „*správního orgánu*“ již od určujícího data, tj. od 1. října 2016 vyrozumívat o odložení věci i poškozeného ve smyslu tzv. „*nemajetkové*“ újmy *(o odložení věci se vyrozumí*

[270] Viz *Principy dobré správy: Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci.* In: Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci: Kongresový sál Kanceláře veřejnéhoochránce práv, Brno, 22. března 2006 [online]. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006 [cit. 2014-05-07]. ISBN 8021040017. Dostupné z:http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy_d_spravy_konference.pdf

všechny osoby dotčené jednáním osoby podezřelé ze spáchání přestupku, za podmínky, že tyto osoby budou správnímu orgánu známy; správní orgán tyto osoby nebude muset vyrozumívat pouze v případě, pokud by tento úkon byl spojen s neúměrnými obtížemi nebo náklady). V této souvislosti je však zapotřebí aplikačně poukázat na aktuální pojetí poškozeného jako účastníka správního (přestupkového) řízení, neboť jak již bylo věcně naznačeno s účinností od 1. října 2016, tzv. „*účastníkem řízení*" ve smyslu dílčí dělené novelizace již není pouze osoba, které byla přestupkem způsobena tzv. „*majetková*" škoda (*viz obsahová část předchozího textu příspěvku)*, nýbrž i osoba, které byla přestupkem způsobena též tzv. *„nemajetková" újma* (lze uvést např. bolestné, ačkoliv Nejvyšší správní soud je toho názoru, že i bolestné je majetkovou škodou způsobenou přestupkem[271]). Vzhledem ke shora uvedené zákonodárné iniciativě České republiky se však diskrepantně nezměnila aplikace ustanovení § 70 „*zákona o přestupcích*", která zcela jednoznačně vymezuje, že uplatnit nárok na náhradu škody v řízení o přestupku může pouze ten, komu byla způsobena majetková ? škoda. Vzhledem k stálé existenci tohoto právního stav lze tedy vymezit dva možné aplikační způsoby (vizte níže) :

Fakultativní možnosti aplikačního řešení v podmínkách ČR:

Vzhledem k aplikaci ustanovení § 72 „*zákona o přestupcích*" by osoba, které byla přestupkem způsobena tzv. „*nemajetková újma*" se mohla nacházet v postavení tzv. „*účastníka řízení*" s ohledem k aplikaci ustanovení § 70 „*zákona o přestupcích*" s tím, že by v samotném řízení před zákonem užívala obecná práva účastníka řízení garantovaná mu „*lex generalis*" - „*správním řádem"*. Shora naznačený procesuální postup je však aplikačně sporný. V opačném případě by totiž znamenalo, že zatímco tzv. „*poškozený*" ve smyslu „*majetkové škody*" by tímto mohl uplatnit odvolání dle ustanovení § 81 odst. 2 „*zákona o přestupcích*" jen ve věci náhrady škody. Na poškozeného ve smyslu „*nemajetkové*" újmy by se tedy musel subsidiárně vztáhnout „*lex generalis*" „*správní řád*", což by znamenalo, že by takto vymezený účastník řízení *mohl uplatnit* „*řádné opravné prostředky*" nejen proti výroku o náhradě škody (*zde je však otázka, zda by „správní orgán" vzhledem k aplikaci ustanovení § 70 „zákona o přestupcích" vůbec mohl o „nemajetkové újmě" rozhodnout*), ale též i do ostatních výroků rozhodnutí o přestupku, které se týkají vyslovení viny, sankce či nákladů řízení. Za daného stavu by se proto jevila jako příhodnější možná procesní forma výkladu ustanovení § 72 písm. b) „*zákona o přestupcích*", vycházející z prosté analogie postupu jako v případě „*poškozeného*" se škodou *„majetkovou"*. V aplikační veřejnoprávní praxi by to znamenalo, že i osoba, které byla

[271] Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2011, č. j. 5 As 16/2011 – 106.

přestupkem způsobena „*nemajetková*“ újma, by musela svůj nárok na „*náhradu škody do řízení o přestupku*“ obligatorně uplatnit s tím, že by o „*nemajetkové újmě*“ by „*správní orgán*“ tímto v rámci svého meritorního opatření následně rozhodoval. Pozn. přispěvatele: „*Správní orgán*“ by v takovém případě neměl mít povinnost vyzývat potencionálního poškozeného (*ve smyslu tzv. „nemajetkové“ újmy)* o povinnosti nárok na náhradu škody uplatnit, neboť z logiky věci mnohdy ani nemůže předjímat, zda v případě protiprávního jednání, naplňujícího znaky skutkové podstaty přestupku vznikla postižené osobě případně „*nemajetková újma*“. Na místě je potřebné poukázat k obecné aplikaci dílčích zásad „*správního trestání*“ - viz např. „*ignorantia iuris non excusat a vigilantibus iura*“. Pokud poškozený nárok na náhradu této škody uplatní v řízení, vzniká tímto další aplikačně problémová otázka, tj. jak se bude tato „*újma*“ prokazovat a zda o ní bude moci „*správní orgán*“ rozhodovat etc. Pokud by „*správní orgán*“ byl způsobilý o „*nemajetkové újmě*“ rozhodovat, lze se přiklonit k aplikačnímu názoru, že vznik a výši této újmy, by měl sám poškozený „*správnímu orgánu*“ relevantně dokázat. Za předpokladu, že by poškozený svůj nárok během řízení nevzal v plném rozsahu zpět, musel by toliko „*správní orgán*“ o takto uplatněném nároku obligatorně rozhodovat. Je však rovněž aplikačně diskutabilní, zda jsou „*správní orgány*“ kvalifikovaně schopny o tzv. „*nemajetkové újmě*“ meritorně rozhodovat, resp. v jakém rozsahu s tím, že vzniká další otázka, na kterou není toliko aplikačně zcela jednoznačná odpověď a zcela nepochybně vytváří další inspirativní diskusivní potencionál. V případě zpětného poukazu k avizovaným změnám aplikace ustanovení § 66 „*zákona o přestupcích*“ je formou aplikačního monitoringu dále potřebné připomenout, že část dělené dílčí novelizace znění ustanovení § 66 konkrétně odst. 3 písm. f) „*zákona o přestupcích*“ nabyla účinnosti již od určujícího termínu, tj. 1. října 2015, zatímco zbývající legislativní změna, která spočívá v komplexní novelizaci ustanovení § 66 odst. 4 „*zákona o přestupcích*“ aktuálně nabyla účinnosti od určujícího termínu dělené dílčí novelizace, tj. od 1. října 2016. Od určujícího data, tj. od 1. října 2015 tedy „*pověřené úřední osoby*“ či *kolegiální* „*správní orgány*“, zabezpečující výkon správních agend v zásadě postupují procesně identicky jako před shora poukazovanou dělenou dílčí novelizací s tím rozdílem, že např. v případě opožděně uplatněného „*návrhu na projednání přestupku*“ se recentně již věc „*neodkládá*“, ale již „*zastavuje*“ usnesením (viz aplikace ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) „*zákona o přestupcích*“ (viz dílčí dělená novelizace - účinná již od 1. října 2015). Zákonodárce touto změnou mimo jiné zohlednil věcný závěr Nejvyššího správního soudu, vyjádřený v rozsudku ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 As 57/2008-35, který se v praxi již dávno aplikuje, tj. *že v případě opožděně podaného návrhu na projednání přestupku, není možné věc odložit úředním záznamem (jako je tomu ve všech ostatních případech předpokládaných § 66 „zákona o přestupcích“), nýbrž v tomto případě je nutné rozhodnout o odložení věci usnesením, proti němuž je přípustný řádný opravný prostře-*

dek. Tato změna je ostatně logická, vezmeme-li v úvahu fakt, že dnem podáním návrhu (ať se jedná o návrh perfektní či nikoliv), je řízení před správním orgánem vždy zahájeno; a je-li řízení zahájeno, těžko jej lze ukončit „*odložením*" etc. Pozn. přispěvatele: Srov. právní úpravu před nabytím účinné dělené novelizace. Aplikační praxe od 1. října 2015 postupovala v případě odložení věci procesně identicky, tzn. „*pověřená úřední osoba*" či *kolegiální „správního orgán"* v případě odložení věci dle aplikace ustanovení § 66 „*zákona o přestupcích*" vyhotovil do spisového materiálu tzv. *„úřední záznam*" o odložení věci se zřetelem k doposud účinnému znění ustanovení § 66 odst. 4 „*zákona o přestupcích".* Pozn. přispěvatele: Viz obdobně aktuálně účinná právní úprava Slovenské republiky. Vzhledem k tomu, že i změna v ustanovení § 72 „*zákona o přestupcích*" (tj. vymezení poškozeného ve smyslu „*nemajetkové*" újmy) nabyla účinnosti až od 1. října 2016 aplikující prvostupňové „*správní orgány*" tak v souladu s aktuálním metodickým usměrněním (viz realizované konzultační dny pořádané Ministerstvem vnitra České republiky etc.) ve vztahu k potenciálním poškozeným (postiženým) osobám měly procesně postupovat v intencích „*nemajetkové*" újmy jako doposud s tím, že od 1. října 2016 (vzhledem ke změně § 66 odst. 4 „*zákona o přestupcích*") již to je pro „*správní orgán*" závaznou povinností etc. Dnem 1. října 2016 „*správní orgán*" o meritorním opatření, tj. „*odložení věci*" dle ustanovení § 66 odst. 1 až 3 *cit. ustanovení* navíc rozhodují již *meritorně „usnesením"*, které se pouze zaznamenává do spisu s tím, že není proti němu odvolání přípustné ve smyslu § 76 odst. 5 „*správního řádu*").[272] Vzhledem k výše uvedené zákonodárné iniciativě je možné reflektovat žádoucí ambici zákonodárce „*ex lege*" tendenci posilovat práva *poškozených* („*postižených*") osob plně v korespondenci PRINCIPU „*dobré správy*", tj. dílčího principu *„veřejného ochránce práv*" „PŘESVEDČIVOST" či OTEVŘENOST" (v optice pozitivního vymezení) s tím, že však pro aplikační správněprávní praxi může uvedená dílčí legislativní změna, zejména prvoinstančním „*správním orgánům"* přinášet však další procesuální efekt, tj. kdy v případě nesouhlasu s odložením věci dle shora uvedeného ustanovení „*zákona o přestupcích*" nelze vyloučit legitimní možnost uplatňovat k „*správnímu orgánu*" podnět (y) k jeho přezkoumání v přezkumném řízení – viz případné využití aplikace ustanovení § 94 odst. 3 „*správního řádu*" (v případě „*usnesení o odložení věci*", byť je zde odkaz k ustanovení § 43 „*správního řádu*"). V případě uplatnění takového podnětu by musel „*správní orgán*" zkoumat, zda jsou splněny podmínky k provedení přezkumného řízení a rozhodovat tak ve

[272] Pozn. přispěvatele: *Správní orgán však* o odložení věci dle ustanovení *§ 66 odst. 1 až 3* vydá usnesení, které se pouze dle odst. čtvrtého cit. ustanovení poznamená do spisu. O odložení věci se vyrozumí osoby dotčené jednáním osoby podezřelé ze spáchání přestupku, jsou-li správnímu orgánu známy; správní orgán tyto osoby nevyrozumí, pokud by to bylo spojeno s neúměrnými obtížemi nebo náklady.

smyslu ustanovení § 97 „*správního řádu*“. Za účinného právního stavu by takový projev *nesouhlasu s odložením věci* mohl být vnímán jako „*stížnost na nesprávný úřední postup*“ ve smyslu aplikace ustanovení § 175 „*správního řádu*“, na jejímž základě mohl „*správní orgán*“ dospět k závěru, že řízení je třeba provést, pokud v mezidobí nenastala prekluze etc. Případně zde ve smyslu aplikace ustanovení § 80 odst. 2 „*správního řádu*“ mohl zasáhnout místně a věcně příslušný nadřízený „*správní orgán*“ např. „*opatřením proti nečinnosti*“. Výsledně tedy „*správní orgán*“ věc nesprávně odloženou úředním záznamem by meritorně zhojil s tím, že by řízení „*ex officio*“ zahájil[273], aniž by musel procesně řešit jak postupovat s „usnesením“ o odložení věci, tj. zda jej rušit např. v „*přezkumném*“ řízení. Pozn. přispěvatele: Lze se přiklonit k názorové výseči části odborné veřejnosti, kdy předmětná dílčí legislativní změna nemusí generálně vést ke zrychlení projednávání věcí a může se (v optice negativního vymezení) dílem nacházet v kolidující korelaci s paradigmaticky vymezeným PRINCIPEM „*dobré správy*“, tj. dílčího principu „*veřejného ochránce práv*“ - „VČASNOST“, kdy tento dílčí „*Princip zavazuje úřad vyřídit každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů, případně vyrozumět osobu o důvodech prodlevy a předpokládaném termínu vydání rozhodnuti. Pokud může mít rozhodnutí úřadu vliv na výsledek jiného řízení, snaží se úřad rozhodnout ještě před ukončením tohoto jiného řízení. U řízení zahajovaných z vlastního podnětu zahájí úřad řízení neodkladně poté, jakmile se dozví o důvodu pro jeho zahájení a dokončí ho v takovém čase, aby bylo plně dosaženo jeho účelu*“. Pozn. zpracovatele rigorózní práce: Srov. dílčí korelující ZASADU „*správního trestání*“ - RYCHLOST A HOSPODÁRNOST POSTUPŮ.

Dílčí vyhodnocení a závěry:

Možná „de lege ferenda“ inspirace legislatívního záměru Slovenská republika - „*zákona o správnom trestaní*“- viz dílčí návrh č. 1: Na základě shora uvedeného zvážit legitimní možnost možného procesního posílení práv „*poškozených*“ v intencích „*nemajetkové*“ *ujmy*.“ V rámci „*de lege ferenda*“ postihu očekávaný „*zákon o odpovědnosti za přestupky*“ vymezuje recentně účastníky řízení jako a) obviněný, b) *poškozený v části řízení, která se týká jím uplatněného nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení*, a c) vlastník věci, která může být nebo byla zabrána, v části řízení, která se týká zabrání věci nebo náhradní hodnoty

[273] Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, č. j. 1 As 162/2012 – 44: „*Odložení věci podle § 66 odst. 3 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, samo o sobě nevytváří překážku věci pravomocně rozhodnuté, která by znemožňovala o dané věci později zahájit řízení.*“

Problematické aspekty tzv. „návrhových deliktů" – aplikační exkurs („*de lege lata*" a „*de lege ferenda*") stav právní úpravy České republiky

S účinností od 1. října 2016 došlo také ke zcela zásadní změně, pokud jde o projednávání protiprávního jednání (tzv. „návrhových deliktů"), naplňujících znaky skutkové podstaty přestupku dle ustanovení § 49 odst. 1 písm. b) *„zákona o přestupcích"* nebo přestupku dle § 49 odst. 2 „*zákona o přestupcích*" spáchaného mezi osobami blízkými, jestliže bude postiženou *osobou osoba mladší 15 let*. Ustanovení § 68 odst. 2 „*zákona o přestupcích*" již od určujícího data dílčí legislativní změny poskytuje legitimní možnost *„správnímu orgánu"* tyto přestupky projednat i bez obligatorně dané povinnosti, tj. „*uplatnění návrhu z moci úřední"*. I když lze v uvedené změně vysledovat jasnou snahu zákonodárce chránit osoby mladší 15 let před protiprávními činy ani tato novinka se nejeví pro aplikační praxi jako harmonická. Alespoň nikoliv ve smyslu přijatého „*ex lege*" textu příslušné právní normy. Ustanovení § 68 odst. 2 *„zákona o přestupcích*" totiž může v aplikační veřejnoprávní praxi vyvolávat taktéž aplikačně sporné otázky, tj. jak správně procesuálně postupovat, vezmeme-li v úvahu skutečnost, že potencionální „*navrhovatel*" má právo uplatnit tzv. „*návrh na projednání přestupku*" do tří měsíců od okamžiku, kdy se o něm dozvěděl, zatímco „*správní orgán*" je „*ex officio*" povinen věc zahájit bezodkladně, nejpozději do šedesáti dnů (srov. viz aplikace ustanovení § 67 odst. 3 „*zákona o přestupcích"*). Následně však přichází v úvahu aplikačně sporný moment, zda je „*správní orgán"* povinen poučit o možnosti uplatnění návrhu potencionálního navrhovatele a pak čekat tři měsíce ?, zda návrh bude uplatněn s tím, že pokud nikoliv, až poté zahájí řízení „*ex officio*" s tím, že by tedy „*správní orgán*" byl v podstatě tři měsíce nečinný?

Fakultativní možnosti řešení: V případě, že by „*správní orgán*" zahájil řízení „*ex officio*", mohl by navrhovatel tímto atakovat procesní postup s tím, že mu byla *odepřena zákonná tříměsíční lhůta pro uplatnění návrhu*. Dle názoru přispěvatele by v rámci stále aktuálního právního stavu zkoumané oblasti šlo účinně předejít pregnantně precizovanou formulací, použitou např. v obsahové části tiskopisu *„dotazu*" a *„poučení*" o tzv. „*návrhovém deliktu*", kterou by formou dodejky potencionálnímu *navrhovateli „správní orgán" cestou držitele příslušné poštovní licence zaslal společně s poučením o možnosti fakultativního uplatnění „návrhu"* etc. Vzhledem k odstranění shora naznačeného předpokládaného diskrepantního stavu tedy „*správní orgán*", např. formou příslušného formuláře *(tiskopisu a dotazu)* poučí potencionálního „*navrhovatele*", tj. poškozenou (postiženou) osobu o možnosti fakultativního uplatnění návrhu, než je návrh fakticky uplatněn etc. Pokud v takovém dotazu potencionálního navrhovatele *„správní orgán"* výslovně poučí o tom, že potencionálně může ve lhůtě tří měsíců uplatnit „*návrh na projednání přestupku"* s tím, že však „*správní orgán*" může z moci úřední řízení zahájit již

dříve, kdy za takového stavu již nebude moci k návrhu přihlédnout pro tzv. překážku „*litispendence*“[274], může být poučovací povinnosti „*správního orgánu*“ účinně naplněna etc. Na druhé straně však dochází k omezení zákonné tříměsíční lhůty dané zákonem potencionálnímu „*navrhovateli*“. Pokud však již „*správní orgán*“ řízení o přestupku zahájí tzv. „*ex officio*“ a poukazovaný „*návrh na projednání přestupku*“ pro identické protiprávní jednání, naplňující znaky skutkové podstaty přestupku bude uplatněn až následovně, přichází v úvahu řízení o návrhu zastavit dle aplikace ustanovení § 66 odst. 1 písm. e) „*správního řádu*“ - viz (*zahájení řízení z moci úřední, které je překážkou pro vedení řízení o návrhu v obdobné věci).* V případě, že „*správní orgán*“ by obdržel „*návrh na projednání přestupku*“ ještě v době před zahájením řízení „*ex officio*“, pak řízení bude realizováno na základě tohoto v zákonem uplatněném návrhu, kdy v takovém případě by v předmětném správním (přestupkovém) řízení vystupovali *účastníci řízení* a to jak „*obviněný*“, tak „*navrhovatel*“ etc. V rámci „*de lege ferenda*“ účinnosti očekávaného „*zákona o odpovědnosti za přestupky*“ zákonodárce České republiky všyak již nahrazuje institut tzv. „*návrhových přestupků*“ - viz stále účinná aplikace ustanovení § 68 odst. 1 „*zákona o přestupcích*“ institutem „*Zahájení řízení se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku“ (viz aplikace ustanovení § 79 „zákona o odpovědnosti za přestupky“)* se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, který nahrazuje tzv. „návrhové“ přestupky. Podstatou tohoto řešení je, že v zákonem stanovených případech je nutné získat k zahájení řízení nebo k pokračování řízení (pokud by tuto podmínku zjistil správní orgán až v průběhu řízení) souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku. Řízení se však zahajuje z moci úřední. Pokud by osob přímo postižených spácháním vybraného přestupku bylo více, postačil by k zahájení řízení souhlas pouze jedné z nich. O právu udělit souhlas se zahájením řízení musí správní orgán osobu přímo postiženou spácháním přestupku poučit. Dle „*de lege ferenda*“ úpravy místně a vecně příslušný „*správní orgán*“ bude rovněž recentně *určovat lhůtu k podání souhlasu* (po jejím uplynutí nelze souhlas udělit, je však možné požádat o prominutí zmeškání úkonu za podmínek uvedených v § 41 „*správního řádu*“. Souhlas osoby přímo postižené spácháním přestupku se zahájením řízení se nevyžaduje, jestliže takovou osobou je osoba mladší 18 let nebo byl-li přestupek důvodem vykázání ze společného obydlí. Souhlas je možné vzít zpět do vydání rozhodnutí o odvolání. Po zpětvzetí souhlasu již není možné souhlas znovu udělit. Následkem zpětvzetí souhlasu je před zahájením řízení odložení věci, po zahájení řízení pak jeho zastave-

[274] Pozn. přispěvatele**:** Překážka litispendence (probíhajícího řízení) je typickým institutem procesního práva vycházejícím ze zásady „*ne bis in idem*“ (ne dvakrát v téže věci). Uplatňuje se zejména v řízení občanském a správním, naopak tento institut v pravém slova smyslu nezná trestní právo procesní.

ní. S ohledem k očekávané účinností „*zákona o odpovědnosti za přestupky*“ od 1. července 2017 zákonodárce ČR dále „*de lege ferenda*“ již precizovaně vymezuje pokus jako jedno z vývojových stadií přestupku. Zákonodárce ČR tak zcela logicky upustil od postihu přípravy přestupku z důvodu procesní i hmotněprávní neefektivity, a to vzhledem k povaze přestupků jako protiprávních jednání nižší společenské škodlivosti a typové závažnosti v porovnání s trestnými činy. Znaky pokusu jsou tedy: a) *jednání, které bezprostředně směřuje k dokonání přestupku*, b) *úmysl spáchat přestupek v případě fyzických osob* a c) *nedostatek dokonání (nedošlo k naplnění všech zákonných znaků přestupku)*. Vzhledem k tomu, že u právnické a podnikající fyzické osoby se odpovědnost za přestupek posuzuje bez ohledu na zavinění, nebude úmysl vyžadován ani v případě pokusu. Proto je pokus, kterého se dopustí tyto subjekty, definován ve zvláštním odstavci. Smyslem ustanovení o pokusu je trestat jednání, jehož protiprávnost spočívá již v samotném ohrožení, tedy ve stavu hrozícím poruchou právem chráněného zájmu (výkon veřejné správy a jiné společenské hodnoty), a nikoliv až ve stavu porušujícím právem chráněný zájem. Úprava vychází ze skutečnosti, že ohrožení v sobě nemusí automaticky zahrnovat poruchu, zatímco porucha v sobě prakticky vždy zahrnuje též ohrožení. Je tedy žádoucí, aby přestupek ohrožující právem chráněný zájem byl trestný již ve stadiu pokusu. Tím, že nedošlo k zákonem předpokládanému následku jednání pachatele přestupku, není obecně snížena škodlivost takového činu, neboť skutečnost, že k ohrožení či poškození chráněného zájmu nedošlo, není vždy jen zásluhou pachatele přestupku, ale může to být výsledkem působení rozličných okolností mimo vůli pachatele. Trestnost pokusu se nenavrhuje obecně, uplatní se pouze v případech, kdy tak stanoví zákon. Tato úprava odpovídá zásadě „*ultima ratio*“ správněprávní odpovědnosti[275]. Dále je zapotřebí poukázat na danou objektivní okolnost, kdy při konstrukci skutkových podstat ve zvláštních zákonech se s trestností pokusu až na výjimky nepočítalo, bylo by tedy nepřiměřené nyní podmínky odpovědnosti prostřednictvím obecné úpravy rozšiřovat. I proto se nechává na zvážení gestorům jednotlivých zákonů, u kterých přestupků bude trestnost pokusu zakotvena. Správní trest je ukládán podle ustanovení, které se vztahuje na dokonaný přestupek. Pro stanovení druhu a výměry správního trestu za pokus přestupku jsou stanovena specifická kritéria v ustanoveních upravujících obecné zásady ukládání správních trestů. Pro případy, kdy pachatel sám dobrovolně od dokonání přestupku upustí a odstraní nebezpečí, které jeho jednáním hrozilo chráněnému zájmu, tedy zamezí následku svého protiprávního činu, se stanoví, že odpovědnost za pokus přestupku zanikne. Pokud však pachatel takovým jednáním spáchal jiný již dokonaný přestupek, pak za něj bude od-

[275] Viz obsahová část vládního návrhu „*zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*“.

povídat.[276] Rozhodnutí pachatele upustit od dokonání přestupku musí být dobrovolné a musí trvat až do konečného odvrácení nebezpečí vzniku následku. Zániku odpovědnosti za pokus však nebrání skutečnost, že škodlivý následek byl odvrácen za pomoci a přispění dalších osob. O dobrovolné upuštění od dokonání přestupku se nebude jednat, pokud byl pachatel přestupku přistižen při činu a od dalšího jednání upustil proto, že se obával odhalení[277] Věcí se rozumí i peníze, které byly získány přestupkem nebo věc, jež byla nabyta za věc takto získanou. Tuto sankci nelze uložit v případě, že by hodnota věci byla v nápadném nepoměru k povaze přestupku etc. Uvedené sankce se aplikují v případě, že zvláštní zákon neobsahuje úpravu vlastní, což vyplývá ze vztahu k stále účinnému „*zákonu o přestupcích*“ jako obecného předpisu k ostatním, k němu speciálním zákonům. „*Zákon o přestupcích*“ legitimně vymezuje, že při „*určení sankce a její výměry*“ je dle jeho ustanovení § 12 odst. 1 *„zákona o přestupcích“ nutno přihlédnout k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení*, jestliže v příčinné souvislosti se spáchaným přestupkem vznikla škoda a v jaké výši etc. Před uložením sankce „*správní orgán*“ posuzuje okolnosti, za nichž byl přestupek spáchán, které jsou objektivní (tj. *místo a čas spáchání přestupku*) a subjektivní (tj. *majetkové a osobní poměry pachatele)* a posuzuje se např, zda byl skutek spáchán v afektu, či plánovaně. Míra zavinění je pro přestupek postačující nedbalostní, úmyslné jednání je pak důvodem pro uložení vyšší sankce. Pohnutkami neboli motivem je vnitřní podnět, který vedl pachatele ke spáchání přestupku. Může jím být např. nepřátelství, závist, když tyto pohnutky mohou být buď přitěžující, nebo polehčující. Stěžejním bude zajisté osoba pachatele, zda se jedná o opakovanou přestupkovou činnost, možnosti jeho převýchovy, míra jeho rozumové a volní vyspělosti, tj. zda je mladistvý či věkově blízký mladistvým nebo určitá mentální zaostalost a v neposlední řadě jeho majetkové poměry z důvodu uložení přiměřené výše sankce. Při ukládání sankce lze zohlednit i předchozí trestnou činnost jako přitěžující okolnost, protože i tato skutečnost vypovídá o pachateli v tom směru, že již v minulosti měl problémy s dodržováním právních předpisů. Tyto informace bylo možné před účinnosti novely „*zákona o přestupcích*“ zjistit výlučně s poukazem k aplikaci ustanovení § 16 odst. 4 písm. a) *zákona č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů,* kdy pro účely správního řízení šlo vydat opis nebo výpis z evidence Rejstříků trestů. Od určujícího data dílčí novely *„zákona o přestupcích*“ účinné od 1. října 2016 je již legitimně vymezena možnost „*správních orgánů*“si vyžádat opis z evidence přestupků etc. Dle názoru přispěvatele dílčí zákonodárná

[276] Viz obsahová část Vládního návrhu „*zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“*.
[277] Viz obsahová část Vládního návrhu „*zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*“.

iniciativa zákonodárce ČR, účinná od určujícího data, tj. 1. října 2016, legitimně vymezuje povinnost si v případě přestupků proti *veřejnému pořádku* dle ustanovení § 47 odst. 1, proti *občanskému soužití* dle ustanovení § 49 a proti *majetku* dle ustanovení § 50 „*zákona o přestupcích*" opatřit po zahájení řízení o těchto přestupcích nebo před vydáním příkazu o uložení pokuty, pokud je prvním úkonem v řízení, nebo před rozhodnutím o uložení pokuty v blokovém řízení *opis z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů* a která se dle novelizované právní úpravy již realizuje na základě žádosti (viz aplikace ustanovení § 16j odst. 2 *„zákona č.269/2014 Sb., o rejstříků trestů, ve znění pozdějších předpisů* (dále jen „*zákon o rejstříku trestů*"), kterou je nezbytné uplatnit prostřednictvím elektronické aplikace přístupné způsobem umožňujícím dálkový přístup či písemnou žádostí, která tak premisivně „*sui generis*" determinuje harmonické naplnění premisivní PRINCIPIALITY „*dobré správy*" – viz např. dílčí PRINCIP „*veřejného ochránce práv*" - „PŘEDVÍDATELNOST", kdy „*při užití správního uvážení se úřad drží předem daných obecných měřítek a vychází ze spolehlivě zjištěných skutečností*", případně dílčí princip „ veřejného *ochránce práv*" „PŘESVĚDČIVOST", kdy tento dílčí „*princip předpokládá, že každé rozhodnutí úřadu má přesvědčivé odůvodnění, kde jsou přehledně popsány všechny skutečnosti, ze kterých úřad při přijímání rozhodnutí vycházel, dále způsob, jakým tyto skutečnosti zjistil, a u každé z nich je jednoznačně vysvětleno, jak ji úřad posoudil*" etc. Viz komparativní srovnání s korelujícím uplatněním zásad správního trestání, tj. např. naplnění dílčí ZÁSADY správního trestání, tj. „ZÁSADA URČITOSTÍ SANKCÍ" (srov. aplikace stále účinného ustanovení § 12 odst. 1 „*zákona o přestupcích*") z níž vyplývá, že druh a výše uložené sankce musí být v odůvodnění rozhodnutí zdůvodněna takovým způsobem, na základě něhož je patrné, proč právě tato sankce odpovídá konkrétním okolnostem daného případu a jakými úvahami byl správní orgán při jejím vyměřování veden[278]. Řádné odůvodnění výše uložené sankce je podstatné i z důvodu jejího přezkoumání, zda byla uložena v souladu se zákonem a správní uvážení nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem. Pozn. přispěvatele*:* Shora naznačená dílčí zákonodárná iniciativa s učinností od 1. října 2016 tak odstranila diskrepantně vymezený „*de lege lata*" právní stav, tj. kdy např. *podezřelý či obviněný přestupce* XX páchal opakovaně protiprávní jednání, naplňující znaky skutkové podstaty přestupku proti *občanskému soužití,* dle ustanovení § 49

[278] Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 21. 4. 2006, sp.zn. 5 As 20/2005: *„Při ukládání sankce je třeba dbát její přiměřenosti i z hlediska jejího účelu. Nelze se však ztotožnit s obecným tvrzením uvedeným v kasační stížnosti, že v takovýchto případech může účel generální prevence splnit toliko sankce při horní hranici zákonné sazby. Takovýto přístup by znamenal rezignaci na zásadu individualizace sankce, nehledě na to, že by pomíjel specifika každého jednotlivého případu. Pro správné a spravedlivé ukládání* sankce *je významné dodržování principu zákonnosti trestání a principu individualizace sankce."*

„*zákona o přestupcích*“, *majetku* dle ustanovení *§ 50 „zákona o přestupcích“, veřejnému pořádku* dle ustanovení *§ 47 „zákona o přestupcích* mimo místo jeho trvalého bydliště. „*Správní orgán*“ v dikci předešlé zákonné úpravy nemohl před touto dílčí novelizací centrálně ověřit tuto skutečnost, potřebnou pro využití aplikace ustanovení § 12 „*zákona o přestupcích*“, tj. kdy dle odstavce prvého cit. ustanovení, kdy „*při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení“.* Od určujícího data dílčí novelizace o opis z evidence přestupků mohou žádat subjekty vymezené v aplikaci ustanovení § 16j odst. 1 *„zákona o rejstříku trestů“ (viz cit. výň. ustanovení § 16j odst. 1 „zákona o rejstříku trestů“)*, tj. jmenovitě: „*správní orgán oprávněný projednat přestupek pro účely jeho projednání; OČTŘ; soud pro účely soudního řízení; státní zastupitelství pro účely jiného než trestního řízení; Ministerstvo spravedlnosti pro účely dále zákonem vymezené a Kancelář prezidenta republiky pro účely dále zákonem vymezené*. Opis, je zároveň veřejnou listinou s tím, že je taktéž nezbytné v intencích premisivně vymezeného PRINCIPIALISMU „*dobré správy*“, tj. dílčího principu *„veřejného ochránce práv“* „OTEVŘENOST“ i „*zákona o přestupcích*“ založit do příslušného správního spisu, aby se zpětně prokázalo dodržení této povinnosti *(např. v souvislosti s kontrolou dodržování výkonu přenesené působnosti na úseku přestupkové agendy prováděnou Ministerstvem vnitra u krajských úřadů či krajskými úřady u podřízených správních orgánů)* etc. V rámci aplikační správní (přestupkové) praxe je nezbytné diskrečně přihlédnout, zda pachatel přestupku nebyl za tento čin již postižen v disciplinárním řízení, protože zde neplatí zásada „*non bis in idem*“. Po zvážení všech těchto kritérií na základě volného správního uvážení, tj. shora naznačeného diskrečního práva[279] rozhodne „*správní orgán*“ o druhu a výši uložených sankcí. Při ukládání sankcí musí toliko *správní orgán* na základě zásady zákonnosti upravené v § 2 odst. 1 „*správního řádu*“ postupovat v souladu s podmínkami stanovenými zákonem, přičemž by měl v jednotlivých případech zohlednit i zásadu individualizace, na jejímž základě uloží sankci odpovídající danému pachateli za jím spáchaný konkrétní přestupek. Výši uložené sankce musí v odůvodnění rozhodnutí zdůvodnit způsobem, aby bylo zřejmá důvodnost druhu a výše uložené sankce konkrétním okolnostem individuálního případu. Pokud pachatel spáchá dva nebo více přestupků do doby, než byly projednány „*správním orgánem“*, mluvíme o tzv. „*souběhu“.* Dle aktuálně účinné právní úpravy správní (přestupkové) právo nerozlišuje jednočinný (*tj. když pachatel jedním*

[279] BANDŽAK, J.: Správně právní odpovědnost právnických osob. In: *Trestnoprávna a administrativnoprávna zodpovednosť.* Zborník príspevkov z konferencie. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2014, s. 9 –16.

skutkem naplnil více skutkových podstat) a vícečinný souběh (*tj. více činy naplnil více skutkových podstat)*. V případě dané objektivní okolnosti, kdy protiprávní jednání, naplňující znaky skutkové podstaty přestupky jednoho pachatele mohou být na základě věcné, místní a funkční příslušnosti projednány totožným „*správním orgánem*", bude dle ustanovení § 12 odst. 2 „*zákona o přestupcích*"[280] pachateli uložena sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek *nejpřísněji postižitelný* s tím, že zákaz činnosti lze uložit, jestliže ho lze uložit za některý ze shora naznačených přestupků etc. Věcné kontury stále účinného „*zákona o přestupcích"* mimo jiné reflektují legitimní využití tzv. „*zásady absorpční*", kdy se uloží sankce podle přestupku *nejpřísněji postižitelného*. V opačném případě, tj. že k projednání jednotlivých přestupků je příslušný „*jiný správní orgán*", bude za každý skutek uložena sankce jednotlivě. Pozn. přispěvatele: *Srov. diskrepantně vymezený* účinný právní stav, tj. kdy zákonodárce legitimně vymezuje obligatorní povinnost, kdy *o vícero přestupcích stejného pachatele je příslušný rozhodovat identický „správní orgán" s tím, že tento „správní orgán" je povinen vést společné řízení z důvodu uložení sankcí na základě shora poukazované „absorpční zásady"* etc. *Na druhé straně pachateli, který se dopustil přestupků v různých správních obvodech, není ukládání sankce na základě této zásady garantováno.* Zavedení společného řízení bylo jistě vedeno dílčí ZÁSADOU správního trestání, „rychlosti a hospodárnosti postupů", tj. „procesní ekonomie", která však dílem plně nekoresponduje s PRINCIPEM *„dobré správy"*, tj. dílčím principem *„veřejného ochránce práv"* PŘEDVÍDATELNOST Dle názoru přispěvatele se lze přiklonit k odborné názorové tendenci, tj. kdy „*zásada kumulační*" věcně disponuje relevantnějším procesuálním potencionálem s tim, že je posuzován každý skutek jednotlivě a je možné za něj uložit odpovídající sankci na základě zhodnocení konkrétních okolností daného případu etc. Na základě využití „*absorpční zásady*" může být tímto „*často*" diskrepantně zvýhodňován přestupce, který se opakovaně dopouští přestupkového jednání a jemuž lze uložit pouze sankci, vztahující se na přestupek *nejpřísněji"*

[280] Pozn. přispěvatele: *Srov. diskrepantně vymezený* účinný právní stav, tj. kdy zákonodárce legitimně vymezuje obligatorní povinnost, kdy *o vícero přestupcích stejného pachatele je příslušný rozhodovat identický „správní orgán" s tím, že tento „správní orgán" je povinen vést společné řízení z důvodu uložení sankcí na základě shora poukazované „absorpční zásady"* etc. *Na druhé straně pachateli, který se dopustil přestupků v různých správních obvodech, není ukládání sankce na základě této zásady garantováno (Srov. Aplikační příklad: podezřelému či obviněnému přestupci XX, který spáchal totožné skutky v rámci stejného teritoriálního území, tj. správního obvodu „správního orgánu" bude uložena na základě tzv. „absorpční zásady" uložena „nižší" sankce, než přestupci, který tytéž skutky spáchal v různých dalších „správních obvodech". Navíc aplikací tzv. „společného" řízení může často docházet k aplikačně diskrepantnímu stavu s tím, že pokud se bude jednat o pachatele, který se průběžně dopouští přestupkové činnosti může dojít k postupnému zániku odpovědnosti za dříve spáchané přestupky z důvodu, kdy k tomuto řízení budou neustále připojovány další přestupky a řízení tak nebude skončeno.*

postižitelný a který subsumuje *vyšší horní hranici* zákonodárcem stanovené zákonné sankční sazby.[281] Za každý další spáchaný přestupek, který bude zahrnut do společného řízení a není jej již možné „*de iure*“ i „*de facto*“ sankcionovat, kdy tento stav se dle názoru zpracovatele rigorózní práce se jeví jako procesně diskrepantní etc. Běžně lze sankce uložit samostatně nebo společně s jinou sankcí s tím, že se logicky vylučuje uložení pokuty a napomenutí. Rovněž se může od uložení sankce upustit, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku. Od uložení sankce nelze upustit, jestliže *„zákon o přestupcích“* nebo jiný zákon ve skutkové podstatě konkrétního přestupku stanoví něco jiného etc.

Legislativní záměr zákona o správním trestání – v závěry a doporučení

– *Možná „de lege ferenda“ inspirace legislativního záměru SR - „zákona o správnom trestaní“*- viz dílčí návrh č. 2: A) Možné legitimní nahrazení institutu tzv. „návrhových“ deliktů. B) V rámci možných legislativních úvah zvážit nahrazení možnosti faktického poučování policejním orgánem či připadně orgánem obecní policie (tříměsíční zákonná lhůta k uplatnění návrhu“) v rámci přímé linie místně a věcně příslušnými „správními orgány“, které si rovněž určí i zákonnou lhůtu tzv. souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku“.
– *Možná „de lege ferenda“ inspirace legislativního záměru SR - „zákona o správnom trestaní “*- viz dílčí návrh č.3 : A) V rámci možných legislativních úvah zdůraznit procesuální význam reflexe legitimity využívání evidence přestupků u vybraných protiprávních jednání, zejména přestupků proti občanskému soužití, majetku, veřejnému pořádku. B) Z pohledu ukládání sankcí v rámci správního (přestupkového) práva vyhodnotit procesuální význam aplikačního využití „zásady absorbční“ a „zásady kumulační“.

LITERATURA

BANDŽAK, J.: Správně právní odpovědnost právnických osob. In: *Trestnoprávna a administrativnoprávna zodpovednosť.* Zborník príspevkov z konferencie. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2014, s. 9 –16, 302 s., ISBN 978-80-8082-777-9

[281] Pozn. přispěvatele: V rámci „*ad absurdum*“ výkladu je možné demonstrovat diskrepantní stav, kdy s poukazem k aplikačnímu rozměru „ zásady absorpční“ může být tímto „*často*“ diskrepantně zvýhodňován přestupce, který se opakovaně dopouští přestupkového jednání a jemuž lze uložit pouze sankci, vztahující se na přestupek „*nejpřísněji*“ postižitelný a který subsumuje *vyšší horní hranici* zákonodárcem stanovené zákonné sankční sazby. Za každý další spáchaný přestupek, který bude zahrnut do společného řízení a není jej již možné „*de iure*“ i „*de facto*“ sankcionovat etc.

ČERNÝ, J. – HORZINKOVÁ, E. – KUČEROVÁ, H.: *Přestupkové řízení. Příručka pro praxi přestupkových orgánů, obcí, krajských úřadů a dalších správních orgánů*. Praha : Linde Praha, a. s., 2011, 758 s., ISBN 978–80–7201–859–8

ERNEKER, J.: *Systémové aspekty veřejné správy.* České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2011, 110 s., ISBN 978-80-86708-98-0

FIALA, Z.: Nad koncepcí reformy správního trestání. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe.* Praha : Policejní akademie České republiky v Praze, 2014, s. 29 – 37, ISBN 978–80–7251–408–3

FILÁK, J. – BRÁZDA, J. – BOHMAN, M. – HRUDKA, J. – VOPRŠAL, P. – ZÁMEK, D.: *Zákon o Policii České republiky s komentářem: podle právního stavu k 12. 1. 2009.* 1. vyd. Praha : Police history, 2009, 285 s., ISBN: 978-80-86477-49-7

Filosofický slovník. Olomouc : FIN 1998. Heslo Princip Filosofický slovník Universum. Praha : Knižní klub 2009. Ottův slovník naučný, heslo Princip. Sv. 20, str. 696

HORZINKOVÁ, E. – KUČEROVÁ, H.: *Přestupky a správní trestání*. Praha : Leges, 2012, s. 480, ISBN 978–80–87212–94–3

HORZINKOVÁ, E. – KUČEROVÁ, H.: *Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou.* 2. vyd. Podle právního stavu k účinného od 1. 11. 2011. Praha : Leges, 2011, 480 s., ISBN 978–80–87212–94–3

KOŠIČIAROVÁ, S.: Právo na riadne dokazovanie a konanie o priestupkoch. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe*. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha : Policejní akademie České republiky v Praze 2014, 105 – 119 s., 270 s., ISBN 978-80-7251-408-3

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

KŘÍHA, J.: Vybrané procesuální aspekty správního (přestupkového) práva v optice uplatňování principů dobré správy. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe.* Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha : Policejní akademie České republiky v Praze 2014, 121 – 139 s., 270 s., ISBN 978-80-7251-408-3

KŘÍHA, J. – METEŇKO, J.: *Právní a bezpečnostní prostředí Evropské unie v teritoriální optice vybraných zemí středoevropského prostoru*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, z. ú, 2016, s. 91 – 105, 114 s., ISBN 978-80-87472-86-6

KŘÍHA, J.: Reflexe zájmových aplikačních konotací správního(policejního) práva ve strategických konturách účinné „Strategie prevence kriminality“. In: *Prevencia kriminality.* Zborník prospevkov z medzinarodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 27. a 28. mája 2014 v Bratislave. Katedra kriminologie APZ v Bratislave, APZ Bratislava, 2014, s. 91 – 102, 166 s., ISBN 978-80-8054-615-1

Elektronické zdroje

Principy dobré správy: Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. In: Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci:Kongresový sál Kanceláře veřejnéhoochránce práv, Brno, 22. března 2006 [online]. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, 2006 [cit. 2014-05-07]. ISBN 8021040017. Dostupnéz:http://www.ochrance.cz/uploads/tx_odlistdocument/Principy-_d_spravy_konference.pdf

Legislativní dokumenty

Česko. Zákon č. 1 České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o Ústavě České republiky. In Sbírka zákonů České republiky. 1993, částka 1, s. 1-16. Dostupný z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1993/sb01-93.pdf>

Česko. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). In Sbírka zákonů České republiky. 2000, částka 38, s. 1737-1764. Dostupný z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2000/sb038-00.pdf>

Česko. Zákon č. 500 ze dne 24. června 2004 správní řád. In Sbírka zákonů, Česká republika. 2004, částka 174, s. 9782-9827. Dostupný z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/2004/sb174-04.pdf>

Česko. Zákon č. 273 ze dne 17. července 2008 o Policii České republiky. In Sbírka zákonů, Česká republika. 2008, částka 91, s. 4076-4116. Dostupný z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/sbirkazakonu/SearchResult.aspx?q=273/2008&typeLaw=zakon&what=Cislo_zakona_smlouvy>. ISSN 1211-1244

Česko. Zákon č. 200 České národní rady ze dne 17. května 1990 o přestupcích. In Sbírka zákonů České a Slovenské federativní republiky. 1990, částka 35, s. 810-826. Dostupný z WWW: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sbirka/1990/sb035-90.pdf>

Česko. Zákon č. 349/1999 České národní rady ze dne 30.prosince 1999 o veřejném ochránci práv, Česká republika. 1999, částka 111. Dostupný z WWW: https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1999-349

Věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)

Kontaktní údaje autora:

Mgr. et Bc. Josef Kříha
Katedra právních oborů a bezpečnostních studií
Vysoká škola evropských a regionálních studií, z.ú
Žižkova tř. 6
370 01 České Budějovice

UPLATNENIE DIPLOMATICKÝCH VÝSAD A IMUNÍT V RÁMCI ZODPOVEDNOSTI ZA PRIESTUPKY A INÉ SPRÁVNE DELIKTY

doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.

Kľúčové slová: diplomatické výsady a imunity – vyňatie z administratívnej jurisdikcie – vzdanie sa imunity

Key words: diplomatic privileges and immunities – exemption from administrative jurisdiction – waiving of immunity

Anotácia: Článok sa zaoberá otázkou diplomatických výsad a imunít, osobitne vyňatím oprávnených osôb z administratívnej jurisdikcie štátu pobytu. Definuje jednotlivé kategórie oprávnených osôb podľa medzinárodného práva resp. medzinárodných zmlúv. Zároveň poukazuje na viaceré medzinárodné zmluvy, ktorých obsahom sú otázky diplomatických výsad a imunít.

Summary: The article deals with the issue of diplomatic privileges and immunities, in particular by exempting persons concerned from the administrative jurisdiction of the receiving state. It defines the categories of persons concerned under international law, respectively international treaties. At the same time, it points to a number of international treaties containing the issues of diplomatic privileges and immunities.

Už obyčajové medzinárodné právo poznalo inštitút diplomatických výsad a imunít, na základe ktorých bolo poskytnuté diplomatickým zástupcom iných štátov osobitné postavenie odlišné od postavenia vlastných občanov resp. cudzincov. Pojem ako aj terminológia diplomatických výsad a imunít sa počas svojej existencie vyvíjali. Súhrn všetkých opatrení týkajúcich sa postavenia a pôsobenia diplomatických zástupcov sa postupne nazývali *prerogatívami, exempciou, exteritorialitou, privilégiami, výsadami, imunitami*, resp. kombináciou týchto rôznych názvov[282]. Výsady a imunity diplomatických zástupcov je potrebné oddeliť od jurisdikčných imunít štátu, pričom v praxi sa môžeme stretnúť aj s ich zámenou, resp. nepresnou identifikáciou.[283] Už pred kodifikačnou konferenciou (Konfe-

[282] MYSLIL, S.: *Diplomatické výsady a imunity.* Praha : Nakladatelství Československé akademie věd, 1964, s. 177 – 178.

[283] ŠMIGOVÁ, K.: Jurisdikčné imunity štátu z hľadiska aplikačnej praxe Medzinárodného súdneho dvora a vnútroštátnych súdov. In: *Imunity v mezinárodním právu*. Šturma, P. – Trávničková, Z. (eds.). Praha : Česká spoločnosť pro mezinárodní právo, 2016, s. 35 – 51.

rencia OSN o diplomatických stykoch a imunitách, Viedeň, 2. marca – 14. apríla 1961[284]) sa ustálil súčasný názov diplomatické výsady a imunity. Postupne sa ujednotil aj názor na právny význam týchto pojmov. Medzi výsadami a imunitami tkvie rozdiel, obsah imunít je negatívny (vyňatie z pôsobnosti vnútroštátnych noriem platných pre občanov, resp. cudzincov) a obsah výsad je pozitívny (práva, ktoré iní obyvatelia hostiteľského štátu nepoužívajú)[285].

Vplyv na vývoj inštitútu diplomatických výsad a imunít malo viacero teórií, ktoré boli kombináciou alebo obmenou hlavných štyroch teórií. *Prvou teóriou je teória exteritoriality* fiktívne považujúcu diplomatickú misiu za časť územia vysielajúceho štátu a veľvyslanca za zosobňujúceho štátneho suveréna, ktorého zastupoval a ktorý pri pobyte na misii bol fiktívne (tak ako aj misia) mimo územia prijímajúceho štátu („*extra territorium*"). Misia ako aj personál teda podliehali iba štátnej moci vlastného štátu a nie moci suveréna, prijímajúceho štátu. Po druhej svetovej vojne je však táto teória všeobecne odmietnutá a pojem exteritorialita sa používa už iba ako označenie pre imunity, či vyňatiu z jurisdikcie prijímajúceho štátu. V kodifikačnom návrhu neskôr prijatého Viedenského dohovoru o diplomatických stykoch bol termín exteritorialita nahradený termínom nedotknuteľnosť. *Druhá teória reprezentatívnej povahy vyslanca* (misie) vychádzala z postavenia rímskeho vyslanca „*Majestas Populi Romani*". Vyslanec v stredoveku predstavoval veľkosť a dôstojnosť svojho vladára a útok naňho bol považovaný za útok na samotného vysielajúceho panovníka. Táto teória nedokázala presne vymedziť hranice všetkých skutočne priznávaných výsad a imunít, urobila tak v určitých poctách a ceremoniálnych otázkach avšak nie v podstatných imunitách, za ktoré sa považuje napr. aj vyňatie z jurisdikcie. Na rozdiel od teórie exteritoriality nebola výrazom nejakej fikcie. Diplomatická prax si však vyžadovala, vzhľadom na jej nedostatky, aby bola spájaná buď s teóriou exteritoriality alebo *treťou, funkčnou teóriou,* ktorej základom bolo uznanie výnimočnosti postavenia diplomatického zástupcu a vyjadrenie nutnosti zaistiť misii a jej členom nevyhnutné podmienky potrebné pre výkon ich funkcií. Diplomatická prax ju zväčša akceptovala v rámci riešenia vzniknutých sporov. Vzhľadom na to, že ani jedna z doteraz uvedených teórií neboli praxou dostatočne akceptované (teória exteritoriality vysvetľovala imunity neodôvodnene široko, reprezentatívna a funkčná teória naopak neúmerne úzko), vznikla štvrtá teória ako kombinácia funkčnej a reprezentatívnej teórie. Táto teória považuje za právny základ diplomatických výsad a imunít tak nutnosť resp. účelnosť zaručenia slobodného a nerušeného výkonu funkcie diplomatického zástupcu ako aj jeho postavenia ako zástupcu vysielajúceho štátu. Táto teória

[284] http://legal.un.org/diplomaticconferences/diplintercourse-1961/diplintercourse-1961.html, dostupné 29. 4. 2017

[285] OUTRATA, V.: *Mezinárodní právo veřejné.* Praha : Orbis, 1960, s. 272.

najprecíznejšie zdôvodňuje všetky všeobecne priznávané výsady a imunity tak pre výkon funkcie diplomatického zástupcu (napr. nedotknuteľnosť miestností, obydlia, korešpondencie a majetku, sloboda spojenia či vyňatie z jurisdikcie štátu) ako aj pre jeho pôsobenie ako predstaviteľa vysielajúceho štátu (napr. právo užívania vlajky svojho štátu, oslobodenie od colnej prehliadky a pod.)[286]. Práve táto teória sa stala základom pre prácu komisie pre medzinárodné právo pri príprave kodifikačnej normy *Viedenského dohovoru o diplomatických stykoch* (ďalej len „Viedenský dohovor 1961")[287], ktorý vo svojej preambule uvádza, že „*účelom takýchto výsad a imunít nie je prospech jednotlivca, ale zabezpečenie účinného výkonu funkcií diplomatických misií predstavujúcich štáty*"[288].

Vo vzťahu k príprave resp. obsahu zákona o trestnom stíhaní, je potrebné vziať do úvahy, že diplomatické výsady a imunity neprináležia len osobám zastupujúcich štát a pôsobiacich v rámci stálych diplomatických zastúpení (i keď s tými sa na Slovensku stretávame najčastejšie), ale aj v rámci napr. osobitných ad hoc misií či v rámci pôsobenia v medzinárodných medzivládnych organizáciách.

Vnútroštátne právo každého štátu určuje, ktoré orgány štátu môžu konať v jeho mene, čiže ktoré orgány sú spôsobilé zastupovať štát navonok v jeho medzinárodných vzťahoch, t.j. vo vzťahu k ostatným štátom a ďalším subjektom medzinárodného práva. Medzinárodné právo za orgány, ktoré môžu štát reprezentovať navonok a hlavne ho zaväzovať k určitým povinnostiam bez ďalších osobitných náležitostí, považuje hlavu štátu, predsedu vlády a ministra zahraničných vecí. Vzhľadom na to, že tieto orgány zároveň plnia funkcie vo vnútri štátu, podľa miesta svojho pôsobenia ich preto nazývame vnútroštátne orgány pre medzinárodný styky. Podľa miesta pôsobenia medzi štátne orgány pre medzinárodné styky patria aj zahraničné orgány pre medzinárodné styky, ktoré pôsobia na území iného štátu alebo v sídle medzinárodnej organizácie. Delíme ich na *diplomatické,* ktoré sú spôsobilé konať za štát v politických otázkach (diplomatická misia, osobitná misia, stála misia pri medzinárodnej organizácii, delegácia na medzinárodnej konferencii) a *nediplomatické***,** ktoré sú spôsobilé konať vo veciach nepolitických (konzulárne úrady a komisári). Osobitným druhom sú *vojenské jednotky* v dobe ich prejazdu alebo pobytu v inej krajine. Podľa *trvania plných mocí* ich delíme na *stále, t.j. poverené na trvalé zastupovanie* (diplomatická misia, stála misia pri medzinárodnej organizácii, konzulárny úrad) a *dočasné, t. j. poverené na určité časovo obmedzené úlohy* (osobitná misia, delegácia na medzinárodnej konferencii,

[286] MYSLIL, S.: *Diplomatické výsady a imunity.* Praha : Nakladatelství Československé akademie věd, 1964, s. 168 – 176.

[287] Publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 157/1964 Zb.

[288] Viedenský dohovor o diplomatických stykoch bol publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 157/1964 Zb.

komisári). Diplomatické právo priznáva všetkým týmto osobám diplomatické výsady a imunity.

Postavenie vnútroštátnych orgánov pre medzinárodné styky pri plnení si povinností na území cudzieho štátu upravuje medzinárodné právo a to predovšetkým medzinárodná obyčaj. Niektoré otázky (napr. povinnosti hostiteľského štátu voči predstaviteľom iného štátu pri ich pobyte na území hostiteľského štátu) sú upravené medzinárodnou zdvorilosťou (*comitas gentium*), alebo štáty konajú na základe reciprocity[289].

Zmluvno-obyčajový charakter má *Dohovor o osobitných misiách* (New York 8. decembra 1969[290], ďalej len „Dohovor 1969"), ktorého znenie vychádza z ustanovení viedenských dohovorov o diplomatických a konzulárnych stykoch z rokov 1961 a 1963. Vo svojom článku 21 ods. 2 upravuje postavenie hlavy štátu, premiéra, ministra zahraničných vecí a ostatných osôb s vysokým postavením, ktoré požívajú v prijímajúcom alebo v treťom štáte, ak sa zúčastnia na osobitnej misii vysielajúceho štátu. Dohovor 1969 stanovuje, že medzinárodné právo ako aj jeho ustanovenia poskytujú týmto osobám uľahčenia a diplomatické výsady a imunity. Do kategórie osôb s vysokým postavením možno zahrnúť napr. aj členov vlády či poslancov parlamentu. Dohovor 1969 vo svojom článku 31 stanovuje, že zástupcovia vysielajúceho štátu v osobitnej misii a členovia jej diplomatického personálu sú vyňatí z trestnej, občianskoprávnej a správnej jurisdikcie prijímajúceho štátu. Výnimku predstavuje vecná žaloba týkajúca sa súkromnej nehnuteľnosti na území prijímajúceho štátu (ak ju daná osoba nevlastní v zastúpení vysielajúceho štátu na účely misie), žaloba týkajúca sa dedičstva, kde daná osoba vystupuje ako súkromná osoba a nie v mene vysielajúceho štátu, žaloba týkajúca sa akéhokoľvek povolania alebo obchodnej činnosti dotknutej osoby v prijímajúcom štáte, či žaloba o náhradu škody z nehody zavinenej vozidlom použitým mimo úradnej funkcie dotknutej osoby. Vyňatia zástupcu vysielajúceho štátu v osobitnej misii a členov jej diplomatického personálu z jurisdikcie neznamená ich vyňatie z jurisdikcie vysielajúceho štátu (článok 31 Dohovoru 1969). Členovia administratívneho a technického a služobného personálu osobitnej misie sú zo správnej jurisdikcie prijímajúceho štátu iba vo vzťahu na činnosť vykonávanú mimo rámca ich povinností. Nad súkromným personálom musí prijímajúci štát vykonávať svoju jurisdikciu takým spôsobom, aby nedošlo k nevhodnému zasahovaniu do výkonu funkcií osobitnej misie. Ak sú členovia diplomatického personálu osobitnej misie občania prijímajúceho štátu, ich vyňatie z jurisdikcie

[289] ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 426 – 427.

[290] Convention on Special Missions, 1400 UNTS 231, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 40/1987 Zb.

a nedotknuteľnosť platí iba pokiaľ ide o úradnú činnosť pri výkone ich funkcií. Sprevádzajúci rodinní príslušníci zástupcov vysielajúceho štátu v osobitnej misii, členov jej diplomatického a administratívno – technického personálu požívajú tie isté výsady a imunity ak nie sú občanmi prijímajúceho štátu ani v ňom nie sú trvalo usídlení (články 36 – 40 Dohovoru 1969).

Vysielajúci štát sa môže vzdať vyňatia dotknutých osôb z jurisdikcie, vzdanie sa musí byť vždy výslovné. O vzdaní sa imunity v civilných alebo administratívnych veciach sa nepredpokladá, že zahŕňa vzdanie sa imunity vzhľadom na výkon rozsudku, pre ktorý je potrebné osobitné vzdanie sa (článok 41 Dohovoru 1969).

Osobitné postavenie hlavy štátu, ako hlavného predstaviteľa územného suveréna, upravuje okrem Dohovoru 1969 aj obyčajové medzinárodné právo, ktoré mu priznáva reprezentatívnu povahu**,** teda právomoc zastupovať štát navonok vo všetkých veciach bez osobitného splnomocnenia. Vo vzájomných stykoch sa hlavy štátov riadia pravidlami medzinárodnej zdvorilosti *(comitas gentiom).* Počas pobytu hlavy štátu na územní iného suveréna jej v súlade s obyčajovým medzinárodným právom prináležia osobitné výsady a imunity a to vo väčšom rozsahu ako diplomatickým zástupcom na základe Viedenského dohovoru 1961. Hlava štátu je vyňatá z trestnej a civilnej jurisdikcie štátu pobytu, pričom táto imunita je na základe medzinárodnej zdvorilosti priznaná aj členom rodiny, najmä manželke, ktorým sa priznávajú *výsady a imunity zo zdvorilostných dôvodov* a to **v** takom *rozsahu ako hlave štátu*. Konštatoval to aj Medzinárodný súdny dvor vo svojom rozhodnutí z roku 2002 v prípade Trestný zatykač z 11 apríla 2000[291], že osoby s vysokým postavením ako je hlava štátu, premiér či minister zahraničných vecí má absolútnu imunitu z civilnej ako aj z trestnej jurisdikcie, táto osoba je nedotknuteľná voči zásahom do výkonu svojej funkcie zo strany iného štátu (bod č. 52 predmetného rozsudku). Ak sa hlave štátu poskytujú výsady a imunity i po skončení tohto obdobia, je to zo zdvorilostných dôvodov. Príkladom môže byť bývalý chilský diktátor Augusto Pinochet, ktorý pricestoval do Veľkej Británie na diplomatický pas bez toho, aby bol členom diplomatického personálu Chile, alebo vyslancom Chile s osobitným poslaním, bol zatknutý v londýnskej nemocnici v októbri 1998 britskými úradmi na základe medzinárodného zatykača vydaného sudcom španielskeho Národného súdu Baltazarom Garzónom. Prípadom sa zaoberal Najvyšší súd, ktorý rozhodol, že na A. Pinocheta, ako na bývalú hlavu štátu sa vzťahuje diplomatická imunita a preto ho nemožno na území Veľkej Británie zatknúť ani súdiť. Odvolaním sa britskej Kráľovskej prokuratúry proti tomuto rozhodnutiu sa zaoberal päťčlenný senát sudcov Snemovne Lordov, ktorý vyhlásil, že Pinochet z titulu bývalej hlavy štátu nemá nárok na diplomatickú imunitu.

[291] Demokratická republika Kongo v. Belgicko – Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgment, ICJ Reports 2002, p. 3

Toto tvrdenie však s konečnou platnosťou zmenil odvolací senát sudcov Snemovne Lordov, imunitu A. Pinochetovi priznal a A. Pinochet sa mohol vrátiť po 503 dňoch domáceho väzenia vo Veľkej Británii späť do Chile[292].

K najpočetnejším zahraničným orgánom pre medzinárodné styky patria diplomatické misie. Medzinárodnoprávna úprava diplomatických stykov ako aj poskytnutie diplomatických výsad a imunít a ich rozsah sa nachádza vo Viedenskom dohovore 1961. Na účely prípravy zákona o správnom trestaní je dôležitá analýza najmä jeho *článku 31*, ktorý upravuje otázku vyňatia z administratívnej jurisdikcie prijímajúceho štátu. Nemenej dôležitými sú aj jeho nasledujúce ustanovenia upravujúce vymedzenie okruhu osôb, ktoré taktiež požívajú diplomatické výsady a imunity a ich rozsah, či vzdanie sa imunity .

Článok 31 konkrétne stanovuje, že diplomatický zástupca je vyňatý z trestnej, civilnej a správnej jurisdikcie prijímajúceho štátu. Výnimkou sú situácie, ak ide o vecnú žalobu týkajúcu sa súkromnej nehnuteľnosti na území prijímajúceho štátu, okrem toho, ak ju vlastní v zastúpení vysielajúceho štátu pre účely misie (písm. a))[293], alebo ide o žalobu týkajúcu sa dedičstva, v ktorom je diplomatický zástupca vykonávateľom poslednej vôle, správcom dedičstva, dedičom alebo odkazovníkom ako súkromná osoba a nie ako splnomocnenec vysielajúceho štátu (písm. b))[294], alebo o žalobu týkajúcu sa akéhokoľvek slobodného povolania alebo obchodnej činnosti, ktorú diplomatický zástupca vykonáva v prijímajúcom štáte popri svojich úradných funkciách (písm. c))[295]. Zároveň je stanovené, že

---

[292] JANKUV, J. – LANTAJOVÁ, D. – BLAŠKOVIČ, K. – ARBET, D.: *Medzinárodné právo verejné. Druhá časť.* Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, s. 222 – 223.

[293] Viedenský dohovor nerieši otázku práva nájmu k nehnuteľnostiam. Diplomatický zástupca uzaviera nájomnú zmluvu vo svojom mene s predpokladom využívania nehnuteľnosti hlavne pre seba, nemožno však opomenúť fakt, že pri užívaní nehnuteľnosti sa prejaví aj výkon jeho funkcie a jeho postavenie predstaviteľa vysielajúceho štátu. Z tohto dôvodu nie je možné chápať nájom nehnuteľnosti ako všeobecnú výnimku z vyňatia diplomatického zástupcu z jurisdikcie prijímajúceho štátu a nevzniká tak analógia k súkromnému vlastníctvu nehnuteľnosti. MYSLIL, S.: *Diplomatické výsady a imunity*. Praha : Nakladatelství Československé akademie věd, 1964, s. 235.

[294] Táto výnimka vznikla z dôvodu všeobecnej dôležitosti dedičského konania, ktoré nemá byť marené odmietnutím diplomatického zástupcu zúčastniť sa konania pred súdom uplatnením diplomatických výsad a imunít, najmä ak ide o súkromnú záležitosť a nie o výkon zastúpenia vysielajúceho štátu. MYSLIL, S.: *Diplomatické výsady a imunity.* Praha : Nakladatelství Československé akademie věd, 1964, s. 235.

[295] V zmysle čl. 42 Viedenského dohovoru 1961 diplomatický zástupca nemôže v prijímajúcom štáte vykonávať pre osobný prospech žiadne zamestnanie, slobodné alebo iné povolanie, alebo obchodnú činnosť. Prijímací štát ho v takomto prípade môže označiť za persona non grata. Výnimka v zmysle článku 31 ods. 1 písm. c) Viedenského dohovoru 1961 by sa mala uplatniť v prípade, že diplomatický zástupca poruší tento zákaz, vyvíjal by takúto činnosť, z ktorej by vznikol spor a bude tak druhej strane umožnené, aby sa domohla svojich práv. Taktiež sa táto výnimka uplatní v prípade, že činnosť zakázanú pre diplomatického zástupcu vykonáva člen

diplomatický zástupca nie je povinný vypovedať ako svedok a nepodlieha exekučným opatreniam, s výnimkou prípadov uvedených pod písmenami a), b) a c) odseku 1 tohto článku, a ak sa exekúcia môže vykonať bez toho, aby sa porušila nedotknuteľnosť jeho osoby alebo jeho obydlia. Ods. 4 tohto článku stanovuje, že vyňatie diplomatického zástupcu z jurisdikcie prijímajúceho štátu neznamená jeho vyňatie z jurisdikcie štátu vysielajúceho.

Diplomatická imunita týkajúca sa *vyňatia z miestnej jurisdikcie* je jednou z najdôležitejších zásad, ktorými sa riadi systém výsad a imunít. Vyňatie z miestnej jurisdikcie má procesnoprávny a nie hmotnoprávny charakter. Diplomatický zástupca teda podlieha hmotnoprávnym predpisom prijímajúceho štátu, avšak nemôžu byť proti nemu aplikované práve z dôvodu procesnej exempcie, čiže sa suspenduje výkon práva stíhať túto osobu zo strany prijímajúceho štátu. I keď toto právo stíhať vzniká bez ohľadu na diplomatickú imunitu, nemôže byť realizované z dôvodu procesnoprávnych prekážok.

Súdy a iné oprávnené orgány prijímajúceho štátu musia v trestnom, civilnom alebo v správnom konaní skúmať a prihliadať k imunite diplomatického zástupcu *ex officio*. Ak sa tieto orgány domnievajú, že účastníkom konania by mala byť osoba s diplomatickými výsadami a imunitami, sú povinné si túto domnienku overiť u príslušného orgánu, zväčša je to ministerstvo zahraničných vecí (v Slovenskej republike je to Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí a jeho Odbor diplomatického protokolu). Ak sa ich domnienka potvrdí, sú povinné konanie nezahájiť, alebo už zahájené konanie zastaviť. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska to rieši v § 4 svojho Zákona o diplomatických výsadách a imunitách z roku 1964 (*Diplomatic Immunities Act*) nasledovne:

„Pokiaľ v akomkoľvek konaní vyvstane otázka, či ide o osobu požívajúcu výsady a imunity podľa tohto zákona, rozhodujúcim dôkazom v tejto súvislosti je osvedčenie (*certificate*) vydané ministrom zahraničných vecí (*Secretary od State*), alebo z jeho poverenia o akejkoľvek skutočnosti týkajúcej sa predmetnej otázky.“[296]

Poskytnutie jurisdikčnej imunity je automatickým dôsledkom uznania statusu diplomatického zástupcu dotknutej osoby, ktorá nemusí túto skutočnosť na-

jeho rodiny, pre ktorého takáto činnosť nie je zakázanou. MYSLIL, S.: *Diplomatické výsady a imunity*. Praha : Nakladatelství Československé akademie věd, 1964, s. 236. Pred prijatím Viedenského dohovoru 1961 mohol vyslanec so súhlasom vysielajúceho štátu vykonávať živnosť alebo obchodnú činnosť, ale tým sa zriekol svojho vyňatia z civilnej jurisdikcie vo vzťahu ku všetkým sporom, nielen tých, ktoré by sa týkali jeho súkromných aktivít. ELGART, J.: *Mezinárodní právo v systematickém podání Fr. V. Liszta.* Praha : Spolek českých právníků „Všehrd“, 1906, s. 67.

[296] BROWNLIE, I.: *Princípy medzinárodného práva verejného*. Bratislava : Eurokódex, s. r. o. a Paneurópska vysoká škola, s. 390.

mietať v každom konaní a nemusí ju preukazovať. Opačný názor vyjadril okresný súd v Jeruzaleme v roku 1953 v prípade *Shababo v. Heylen a inť*[297].

Zároveň treba zdôrazniť, že diplomatické výsady a imunity sú neprenosné na iné orgány či osoby. Touto otázkou sa zaoberal aj anglický súd vo veci *Dickinson v. Del Solar*, v ktorom poisťovňa prvého tajomníka Veľvyslanectva Peru v Londýne v súdnom spore o náhradu škody za dopravnú nehodu namietala, že sa nemohol zriecť diplomatickej imunity bez jej súhlasu[298].

Obmedzenie vyňatia z jurisdikcie môže nastať v prípade, že diplomatickým zástupcom je štátny občan prijímajúceho štátu. Všeobecne prevláda názor, že prijímajúci štát môže pri udelení *agrément* obmedziť imunitu iba na akty, ktoré súvisia s výkonom jeho funkcie. Analogicky postupovala vláda Holandska pri poskytnutí výsad a imunít pre svojho zástupcu pri Medzinárodnom súdnom dvore[299] Takýto postup predpokladá článok 38 Viedenského dohovoru 1961, ktorý zároveň stanovuje, že ostatní členovia personálu misie a súkromné služobné osoby, ktoré sú občanmi prijímajúceho štátu alebo v ňom trvale sídlia, používajú výsady a imunity iba v rozsahu, aký pripustí prijímajúci štát. Prijímajúci štát musí však vykonávať nad týmito osobami svoju jurisdikciu tak, aby nedošlo k nevhodnému zasahovaniu do výkonu funkcií misie.

Keďže účelom diplomatickej imunity vyňatia z trestnej, civilnej a správnej jurisdikcie je maximálna ochrana zaručujúca nerušený výkon funkcie diplomatického zástupcu, nemožno preto očakávať, že diplomatickému zástupcovi bude uložená povinnosť vzdať sa imunity. Napriek tomu sa v praxi môžeme stretnúť so vzdaním sa imunity, napr. v roku 1997 bol diplomat Gruzínska zodpovedný za smrť mladého neplnoletého amerického dievčaťa v dôsledku dopravnej nehody a Gruzínsko sa vo vzťahu k nemu vzdalo imunity[300]. Aj Kolumbia sa vzdala diplomatickej imunity svojho diplomata, ktorý bol obvinený z pašovania drog[301]. Vzdanie sa imunity je upravené v *článku 32* Viedenského dohovoru 1961[302]. Vysielajúci štát sa môže zrieknuť vyňatia z jurisdikcie svojich diplomatických zástupcov a ďalších osôb v zmysle článku 37 Viedenského dohovoru 1961, zrieknutie sa však musí urobiť štát a to výslovne. V prípade zrieknutia sa imunity

---

297 MYSLIL, S.: *Diplomatické výsady a imunity.* Praha : Nakladatelství Československé akademie věd, 1964, s. 239.

298 MYSLIL, S.: *Diplomatické výsady a imunity.* Praha : Nakladatelství Československé akademie věd, 1964, s. 240.

299 OUTRATA, V.: *Mezinárodní právo veřejné.* Praha : Orbis, 1960, s. 277.

300 POTOČNÝ, M. – ONDŘEJ, J.: *Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část.* 5. doplněné a rozšírené vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 194.

301 DENZA, E.: *Diplomatic law: commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations,* 3rd ed. Oxford : Oxford University Press, 2008, xxii, s. 332.

302 JENNINGS, R. – WATTS, A.: *Oppenheim´s international law. Vol. 1, Peace : introduction and part 1* 9th ed. Oxford : Oxford University Press, 2008, lxxxvi, 554, 33 p.

M. C. Waddingtona obvineného v roku 1906 z vraždy tajomníka chilského veľvyslanectva (belgické úrady nekonali), zo strany jeho otca, *chargé d´affaires* Chile v Belgicku, si belgické úrady vyžiadali osobitné potvrdenie súhlasu so zrieknutím sa jeho imunity. Zákonodarstvo a prax štátov Britského spoločenstva však umožňovali, aby akt zrieknutia sa imunity vykonal hlavný predstaviteľ diplomatickej misie a to nielen vo vzťahu k členom misie a ich rodinným príslušníkom, ale aj vo vzťahu k sebe samému[303]. Ak začne konanie diplomatický zástupca alebo osoba požívajúca imunitu podľa článku 37, nemôže sa dovolávať vyňatia z jurisdikcie, pokiaľ ide o vzájomné pohľadávky priamo súvisiace s hlavnou žalobou. O zrieknutí sa vyňatia z jurisdikcie v civilných alebo administratívnych veciach sa nepredpokladá, že zahrňuje zrieknutie sa imunity vo vzťahu k exekučnému výkonu rozsudku, pre ktoré treba osobitné zrieknutie sa.

Diplomatický zástupca je povinný rešpektovať a dodržiavať právne predpisy prijímajúceho štátu a nezasahovať do jeho vnútorných záležitostí (*článok 41 ods. 1* Viedenského dohovoru 1961) a prijímajúci štát nemôže tieto normy voči osobe zástupcu uplatňovať formou obvyklého donútenia[304]. Prijímajúci štát môže požiadať vysielajúci štát, aby zabezpečil dodržiavanie jeho právnych predpisov zo strany vyslaného diplomatického zástupcu. V prípade, že napriek upozorneniu dochádza k hrubému alebo opätovnému porušovaniu právnych predpisov prijímajúceho štátu, môže byť diplomatický zástupca vyhlásený za *persona non grata* s následným odchodom z krajiny.

Keď sa skončí funkcia osoby požívajúcej výsady a imunity, skončia sa aj jej výsady a imunity a to obvykle v okamihu, keď táto osoba opustí prijímajúci štát, alebo po uplynutí rozumného času, v ktorom tak má urobiť. Trvajú však imunity aj po skončení funkcie člena diplomatickej misie? Tu je potrebné sa opäť vrátiť k pôvodným teóriám a rozdeliť imunitu na funkčnú a personálnu. V prípade konania v rámci služobných povinností v zmysle *ratione materiae,* ktoré je v súlade s vôľou vysielajúceho štátu imunita oprávnenej osoby nezaniká skončením výkonu funkcie člena diplomatickej misie, ani zánikom diplomatického statusu tejto osoby, na základe právnej fikcie, že išlo o konanie vysielajúceho štátu, či skutky vykonané na základe vôle suveréna. Dané konanie sa tu považuje *de iure* za konanie vysielajúceho štátu a imunita, ktorá sa týka tohto konania sa *mutatis mutandis* považuje za imunitu vysielajúceho štátu. Pokiaľ by to však bolo konanie súkromnej povahy, podmienkou imunity je len status člena misie a preto osobná imunita po skončení výkonu funkcie zaniká[305]. Imunita teda trvá vo vzťahu k či-

---

303 MYSLIL, S.: *Diplomatické výsady a imunity.* Praha : Nakladatelství Československé akademie věd, 1964, s. 245, 282.

304 OUTRATA, V.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha : Orbis, 1960, s. 273.

305 ŠMID, M.: Cestná daň v Londýne z hľadiska diplomatického práva. In: *Ročenka medzinárod-*

nom, ktoré diplomatický zástupca urobil pri výkone svojich funkcií ako člen misie (*článok 39 ods. 2* Viedenského dohovoru 1961)[306]. Otázkou trvania imunity sa zaoberali viaceré súdy, známe sú napr. prípady *Zoernsch v. Waldock či Dickinson v. Del Solar*[307].

Otázka *osobnej pôsobnosti diplomatických výsad a imunít* je upravená v *článku 37* Viedenského dohovoru 1961, ktorý vymedzuje okruh osôb, ktorým sú priznané výsady a imunity. Vyňatie zo správnej jurisdikcie platí pre všetkých *členov diplomatického personálu* a *pre členov ich rodín* tvoriacich súčasť ich domácností pod podmienkou, že nie sú občanmi prijímajúceho štátu. Dohovor nedefinuje, kto patrí medzi členov rodiny, kodifikačná konferencia sa držala názoru, že je lepšia žiadna definícia ako zlá definícia. V zásade zhoda panovala pri manželskom partnerovi diplomata, jeho neplnoletých deťoch a poprípade aj starších slobodných dcérach. Postavenie ostatných členov rodiny závisí od zvyklostí v prijímajúcom štáte, od vzájomnosti, prípadne od dohody medzi oboma štátmi. V prípade, že členovia rodiny sú občanmi prijímajúceho štátu, dohovor ani medzinárodné právo im automaticky nepriznáva ani minimum výsad a imunít. Prijímajúci štát však môže stanoviť ich určitý rozsah, ktorý prizná týmto členom rodiny diplomatického zástupcu.

Členovia administratívneho a technického personálu spolu s členmi svojich rodín, ktorí tvoria súčasť ich domácnosti a nie sú občanmi prijímajúceho štátu (resp. nie sú v ňom trvale usídlení), majú diplomatické výsady a imunity ako diplomati avšak sú vyňatí z administratívnej jurisdikcie prijímajúceho štátu iba vo vzťahu k činnosti vykonávanej v rámci plnenia si svojich pracovných povinností. Požívajú taktiež výsady vo vzťahu k predmetom, ktoré sú dovážané v čase ich prvého zariadenia.

Členovia služobného personálu misie pokiaľ nie sú občanmi prijímajúceho štátu, alebo v ňom trvale nesídlia, požívajú výsady a imunity iba vo vzťahu k činnosti vykonávanej v rámci ich povinností.

Súkromným služobným osobám (okrem oslobodení od daní a dávok) ako aj *miestnym silám* Viedenský dohovor 1961 automaticky nepriznáva žiadne výsady a imunity, avšak umožňuje, aby im prijímajúci štát na základe zdvorilosti poskytol ďalšie výsady a imunity. Prijímajúci štát musí však nad týmito osobami vykonávať svoju jurisdikciu tak, aby nedošlo k nevhodnému zasahovaniu do výkonu

---

ného práva. Bratislava : Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied, 2008, s. 106 – 128.

306 ŠMID, M.: Cestná daň v Londýne z hľadiska diplomatického práva. In: *Ročenka medzinárodného práva*. Bratislava : Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied, 2008, s. 106 – 128.

307 DENZA, E.: *Diplomatic law: commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 3rd ed. Oxford : Oxford University Press, 2008, xxii, s. 439, 461.

funkcií misie. Je potrebné, aby prijímajúci štát neznemožňoval a neúmerne nesťažoval chod diplomatickej misie, aby nebola znižovaná jej úcta. Toto správanie sa vychádza z doktríny *ne impediatur legatio*[308].

Následne po prijatí Viedenského dohovoru 1961 bola medzinárodným spoločenstvom (prostredníctvom rezolúcií Valného zhromaždenia OSN č. 1685 (XVI), resp. 1813 (XVII)) zvolaná do Viedne v čase od 4. marca do 22. apríla 1963 konferencia, od ktorej sa očakávalo prijatie dohovoru o konzulárnych stykoch. Konferencia bola úspešná a výsledkom bolo prijatie *Viedenského dohovoru o konzulárnych stykoch 24. apríla 1963* (ďalej len „Viedenský dohovor 1963")[309]. Základom výsad a imunít pre konzulárnych pracovníkov, ktoré upravuje Viedenský dohovor 1963 je funkčná teória na rozdiel od Viedenského dohovoru 1961.

Viedenský dohovor 1963 upravuje otázku vyňatia konzulárnych úradníkov a konzulárnych zamestnancov zo správnej jurisdikcie vo svojom *článku 43*, ktorý stanovuje, že dotknuté osoby majú jurisdikčnú imunitu vo vzťahu k úkonom týkajúcich sa výkonu konzulárnych funkcií. Vyňatie z jurisdikcie sa nevzťahuje na civilnoprávne konanie týkajúce sa uzavretých zmlúv konzulárnym úradníkom alebo konzulárnym zamestnancom, ktoré výslovne alebo zrejme nedojednal ako zástupca vysielajúceho štátu;. Taktiež sa nevzťahuje na konanie začaté treťou stranou v prípade škody vzniknutej v prijímajúcom štáte z nehody spôsobenej vozidlom, loďou alebo lietadlom.

Zložitosť posudzovania, či konanie konzula je, alebo nie je konaním súvisiacim s výkonom jeho funkcie a neodporuje miestnemu právnemu poriadku možno poukázať na prípade Rissmann, ktorý riešili talianske súdy. Dr. Rissmann, generálny konzul Spolkovej republiky Nemecko v Janove pomohol neplnoletému dievčaťu s dvojitým občianstvom (nemeckým aj talianskym) vydaním pasu a cestovných dokladov, aby mohla odísť za otcom, občanom SRN. Matka bola občianka Talianska a tak podala žalobu na miestny súd, aby preskúmal, či konanie generálneho konzula bolo, alebo nebolo v súlade s medzinárodným, resp. lokálnym právom. K základným konzulárnym funkciám patria okrem iného aj chránenie záujmov vysielajúceho štátu a jeho štátnych príslušníkov, a to tak fyzických, ako aj právnických osôb v prijímajúcom štáte v rozsahu dovolenom medzinárodným právom; vydávanie cestovných pasov a cestovných dokumentov štátnym príslušníkom vysielajúceho štátu a víz alebo príslušných dokumentov osobám prajúcim si cestovať do vysielajúceho štátu; poskytovanie pomoci a podpory štátnym príslušníkom vysielajúceho štátu, a to tak fyzickým, ako aj právnickým osobám, ktoré sú stanovené v článku 5 Viedenského dohovoru

[308] MYSLIL, S.: *Diplomatické výsady a imunity.* Praha : Nakladatelství Československé akademie věd, 1964, s. 292

[309] Publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 32/1969 Zb.

1963. Súd pri tom riešil otázku jeho imunity a došiel k záveru, že konal v medziach konzulárneho práva a preto mu nemožno imunitu odoprieť[310]. Tak ako aj pri výsadách a imunitách diplomatov, aj pri konzuloch sa môže štát vzdať imunity v súlade s článkom 45. Vzdanie sa výsad a imunít musí byť vo všetkých prípadoch výslovné a musí sa písomne oznámiť prijímajúcemu štátu, s výnimkou prípadu, ak konzul začne konanie vo veci, v ktorej by požíval vyňatie z jurisdikcie podľa článku 43. V tom prípade sa nemôže dovolávať vyňatia z jurisdikcie, pokiaľ ide o žaloby navzájom súvisiace priamo s hlavnou žalobou. Opäť platí zásada, že vzdanie sa vyňatia z jurisdikcie v civilných alebo správnych veciach neznamená vzdať sa tým aj imunity, ak ide o exekučný výkon rozsudku; jej sa treba vzdať osobitne. Článok 53 stanovuje, že každý člen konzulárneho úradu bude požívať výsady a imunity od svojho vstupu na územie prijímajúceho štátu s cieľom prevzatia svojho úradu, alebo pokiaľ už je na jeho území, od času, keď sa ujme svojich povinností na konzulárnom úrade. Rodinní príslušníci člena konzulárneho úradu žijúci s ním v spoločnej domácnosti a členovia jeho súkromného personálu budú požívať výsady a imunity uvedené v tomto Dohovore odo dňa, keď aj člen konzulárneho úradu požíva výsady a imunity, alebo odo dňa ich vstupu na územie prijímajúceho štátu, alebo odo dňa, keď sa stanú príslušníkmi jeho rodiny alebo členmi jeho súkromného personálu, a to podľa toho, ktorý deň je neskorší. Skončením funkcie člena konzulárneho úradu sa končia aj jeho výsady a imunity a výsady a imunity jeho rodinného príslušníka žijúceho s ním v spoločnej domácnosti alebo člena jeho súkromného personálu. Reálne skončenie uplatňovania výsad a imunít nastáva, keď konzul opustí prijímajúci štát, alebo po uplynutí primeranej lehoty, v ktorej má krajinu opustiť. Konzul je vyňatý z jurisdikcie bez časového obmedzenia vo vzťahu k úkonom uskutočňovaným pri výkone jeho funkcií.

V praxi sa možno stretnúť aj s bilaterálnymi zmluvami medzi západnými a východnými (bývalými socialistickými) štátmi Európy dojednanými v čase studenej vojny, ktorými boli priznávané plné diplomatické výsady a imunity konzulom[311].

Ďalší početný okruh osôb, ktoré sú užívateľmi diplomatických výsad a imunít tvoria zástupcovia členských štátov v orgánoch medzinárodných medzivládnych organizácií a na konferenciách, ktoré zvolajú, úradníci týchto organizácií a znalci. Zmluva, ktorá upravuje poskytovanie diplomatických výsad a imunít pre takéto osoby a ktorá sa stala vzorovou aj pre ďalšie takéto zmluvy je Dohovor o výsadách a imunitách OSN (New York, 13. februára 1946, ďalej len „Dohovor 1946“).

[310] LEE, L. T. – QUIGLEY, J. B.: *Consular law and practice*. 3rd ed. Oxford : Oxford University Press, 2008, XLIV, s. 454 – 456.

[311] LEE, L. T. – QUIGLEY, J. B.: *Consular law and practice*. 3rd ed. Oxford : Oxford University Press, 2008, XLIV, s. 463.

Všetky vyššie uvedené osoby (zástupcovia členských štátov, úradníci, znalci) pôsobiace na pôde OSN požívajú imunitu voči právnym konaniam ktoréhokoľvek druhu pre ústne alebo písomné výroky a pre všetky konania, ktoré urobia ako v rámci plnenia si svojich povinností eventuálne cestou do miesta schôdze a z tohto miesta. Imunita sa bude dotknutým osobám poskytovať i naďalej, i keď tieto osoby už nebudú zástupcami členských štátov. Generálnemu tajomníkovi OSN a všetkým zástupcom generálneho tajomníka, ich manželským partnerom a ich maloletým deťom sú poskytnuté okrem imunít a výsad spomenutých v § 18 Dohovoru 1946, aj výsady a imunity, vyňatia a výhody, poskytované podľa medzinárodného práva diplomatickým zástupcom. Výsady a imunity sa poskytujú dotknutým osobám v záujme Organizácie Spojených národov a nie pre osobný prospech samotných jednotlivcov. Generálny tajomník bude mať právo a povinnosť zriecť sa imunity ktoréhokoľvek úradníka v každom prípade, keď by podľa jeho názoru imunita prekážala výkonu spravodlivosti a keď sa jej možno zriecť bez ujmy záujmov OSN. Vo vzťahu ku generálnemu tajomníka tak môže urobiť Bezpečnostná rada OSN. OSN je povinná spolupracovať s príslušnými úradmi členských štátov, aby uľahčila riadne vykonávanie práva, zabezpečila zachovávanie policajných predpisov a zabránila každému zneužitiu v súvislosti s výsadami, imunitami a výhodami. Takmer totožné ustanovenia týkajúce sa výsad a imunít obsahuje napr. aj Všeobecná dohoda o výsadách a imunitách Rady Európy (Paríž, 2. septembra 1949).

Slovenská republika je viazaná aj ďalšími mnohostrannými medzinárodnými zmluvami, ktorých obsahom je udelenie diplomatických výsad a imunít a to:

- Dohovor o výsadách a imunitách OSN (New York, 13. februára 1946) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 52/1956 Zb.
- Dohovor o výsadách a imunitách medzinárodných odborných organizácií (New York, 21. novembra 1947) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 21/1968 Zb.
- Všeobecná dohoda o výsadách a imunitách Rady Európy (Paríž, 2. septembra 1949) publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 43/2000 Z. z.
- Protokol k Všeobecnej dohode o výsadách a imunitách Rady Európy (Štrasburg, 6. novembra 1952) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 43/2000 Z. z.
- Druhý protokol k Všeobecnej dohode o výsadách a imunitách Rady Európy (Paríž, 15. decembra 1956) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 44/2000 Z. z.
- Dohoda o výsadách a imunitách Medzinárodnej agentúry pre atómovú energiu (Viedeň, 1. júla 1959) publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 192/1968 Zb.
- Opčný protokol k Viedenskému dohovoru o diplomatických stykoch týkajúci

sa záväzného riešenia sporov (Viedeň, 18. apríla 1961) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 333/2000 Z. z.

- Štvrtý protokol k Všeobecnej dohode o výsadách a imunitách Rady Európy (Paríž, 16. decembra 1961) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 45/2000 Z. z.
- Dohovor o výsadách a imunitách Dunajskej komisie (Budapešť, 13. februára 1963) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 33/1967 Zb.
- Opčný protokol k Viedenskému dohovoru o konzulárnych stykoch týkajúci sa záväzného riešenia sporov (Viedeň, 24. apríla 1963) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 334/2000 Z. z.
- Dohovor o osobitných misiách (New York, 8. decembra 1969) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 40/1987 Zb.
- Opčný protokol k Dohovoru o osobitných misiách týkajúci sa záväzného riešenia sporov (New York, 8. decembra 1969) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 335/2000 Z. z.
- Dohovor o potláčaní a trestaní trestných činov proti osobám požívajúcim medzinárodnú ochranu vrátane diplomatických zástupcov (New York, 14 decembra 1973) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 131/1978 Zb.
- Viedenský dohovor o zastúpení štátov v ich stykoch s medzinárodnými organizáciami univerzálneho charakteru (Viedeň, 14. marca 1975 – doteraz nenadobudol platnosť) oznámenie o sukcesii publikované v Zbierke zákonov pod č. 53/1994 Z. z.
- Piaty protokol k Všeobecnej dohode o výsadách a imunitách Rady Európy (Štrasburg, 18. júna 1990) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 46/2000 Z. z.
- Európska dohoda vzťahujúca sa na osoby zúčastňujúce sa konania pred Európskym súdom pre ľudské práva (Štrasburg, 5. marca 1996) publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 228/2003 Z. z.
- Šiesty dodatkový protokol k Všeobecnej dohode o výsadách a imunitách Rady Európy (Štrasburg, 9. júna 1999) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 47/2000 Z. z.
- Dohoda o výsadách a imunitách Medzinárodného trestného súdu (New York, 9. septembra 2002) publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 418/2004 Z. z.
- Protokol o výsadách a imunitách Európskej organizácie pre jadrový výskum (CERN) (Ženeva, 18. marca 2004) publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 181/2007 Z. z.
- Dohovor OSN o jurisdikčných imunitách štátov a ich majetku (New York, 2. decembra 2004).

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Otázku diplomatických výsad a imunít upravuje medzinárodné právo v podobe medzinárodnej zmluvy ako aj medzinárodnej obyčaje. Okruh osôb, ktoré disponujú, resp. môžu disponovať diplomatickými výsadami a imunitami, je široký, pretože sú to nielen diplomatickí zástupcovia akreditovaní v prijímajúcom štáte v rámci bilaterálnych vzťahov, ale aj predstavitelia iných štátov (hlava štátu, premiér, minister zahraničných vecí a ostatné osoby s vysokým postavením), požívajúci výsady a imunity v prijímajúcom alebo v treťom štáte pri ich účasti na osobitnej misii vysielajúceho štátu, resp. v prípade, že v prijímajúcom štáte zároveň sídli aj medzinárodná medzivládna organizácia, tak aj jej úradníci či znalci, ale najmä zástupcovia členských štátov v orgánoch týchto organizácií. Netreba zabúdať ani na ich rodinných príslušníkov ako aj na členov administratívno-technického, služobného alebo súkromného personálu. Diplomatickí zástupcovia (ako aj ich personál) tak v rámci bilaterálnych ako aj multilaterálnych vzťahov požívajú rozdielny rozsah výsad a imunít.

V zásade však vyňatie z trestnej, civilno-právnej ako aj správnej jurisdikcie je spoločným znakom pre všetkých požívateľov diplomatických výsad a imunít, minimálne vo vzťahu k činnosti, ktorá súvisí s výkonom ich funkcií a to aj v čase nevykonávania predmetnej funkcie. Platí teda, že pri konaní dotknutých osôb v rámci služobných povinností v zmysle *ratione materiae,* ktoré je v súlade s vôľou vysielajúceho štátu, imunita oprávnenej osoby nezaniká skončením výkonu funkcie člena diplomatickej misie, ani zánikom diplomatického statusu tejto osoby a to na základe právnej fikcie, že išlo o konanie vysielajúceho štátu, či skutky vykonané na základe vôle suveréna. Dané konanie sa tu považuje *de iure* za konanie vysielajúceho štátu a imunita, ktorá sa týka tohto konania sa *mutatis mutandis* považuje za imunitu vysielajúceho štátu. Pokiaľ by to však bolo konanie súkromnej povahy, podmienkou imunity je len status člena misie a preto osobná imunita po skončení výkonu funkcie zaniká[312]. Imunita teda trvá vo vzťahu k činom, ktoré diplomatický zástupca urobil pri výkone svojich funkcií ako člen misie (*článok 39 ods. 2* Viedenského dohovoru 1961). Prijímajúci štát musí však nad týmito osobami vykonávať svoju jurisdikciu tak, aby nedošlo k nevhodnému zasahovaniu do výkonu funkcií misie. Prijímajúci štát, v zmysle doktríny *ne impediatur legatio, by nemal* znemožňovať a neúmerne sťažovať chod diplomatickej misie, aby nebola znižovaná jej úcta.

[312] ŠMID, M.: Cestná daň v Londýne z hľadiska diplomatického práva. In: *Ročenka medzinárodného práva.* Bratislava : Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied, 2008, s. 106 – 128.

Aj z uvedeného vyplýva, že otázka diplomatických výsad a imunít nie je otázkou jednoduchou. Ak by bol prijatý zákon o správnom trestaní, mal by obsahovať ustanovenie týkajúce sa vyňatia osôb požívajúcich diplomatické výsady a imunity zo správnej jurisdikcie, ale zároveň aj ustanovenia, na základe ktorých by dokázal vnútroštátny orgán a jeho pracovníci správne určiť oprávnenosť osoby požívať diplomatické výsady a imunity ako aj ich rozsah.

Súdy a iné oprávnené orgány prijímajúceho štátu musia v trestnom, civilnom alebo v správnom konaní skúmať a prihliadať k imunite diplomatického zástupcu *ex officio*. Ak sa tieto orgány domnievajú, že účastníkom konania by mala byť osoba s diplomatickými výsadami a imunitami, sú povinné si túto domnienku overiť v Slovenskej republike na Ministerstve zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky a jeho Odbore diplomatického protokolu. Dôvod, prečo je to práve Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, na čele ktorého stojí minister, nájdeme v § 14 z*ákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii ministerstiev a ostaných ústredných orgánov štátnej správy* v znení neskorších predpisov, podľa ktorého je *toto ministerstvo* v Slovenskej republike ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť zahraničnej politiky a vzťahov Slovenskej republiky k ostatným štátom, medzinárodným organizáciám a zoskupeniam a európskym inštitúciám. Do kompetencie tohto ministerstva okrem iného patrí aj ochrana práv a záujmov SR a jej občanov v zahraničí, riadenie zastupiteľských úradov Slovenskej republiky, styky s orgánmi a predstaviteľmi cudzích štátov v Slovenskej republike a v zahraničí a pod. Čiže, ak sa ich domnienka potvrdí, sú vnútroštátne orgány povinné konanie nezahájiť, alebo už zahájené konanie zastaviť. Vzhľadom na vyššie uvedené, ako aj na rôznorodosť týkajúcu sa osôb aj času požívajúcich diplomatické výsady a imunity navrhujeme do budúceho zákona o správnom trestaní zapracovať nižšie uvedený návrh, ktorý vychádza zo súčasného znenia Trestného poriadku, ako zákona príbuzného pre tento typ konania. Tento návrh je charakterom svojho obsahu typickým ustanovením, ktoré obsahujú vnútroštátne zákony vo vzťahu k medzinárodnoprávnej úprave. Je to ustanovenie (ods. 1), ktoré svojou všeobecnosťou pokrýva celú škálu osôb a času, kedy je potrebné akceptovať vyňatie z jurisdikcie prijímajúceho štátu vo vzťahu k osobám s diplomatickými výsadami a imunitami. Keby došlo k väčšiemu precizovaniu týchto osôb ako aj skutočností, je možné, že by to ustanovenie nepokrývalo všetky alternatívy, ktoré môžu alebo by mohli nastať. Pri komparácii s aktuálnym znením § 9 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, resp. českého zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o správnom trestaní, najmä jeho § 4, ktorý je obdobou § 9 slovenského zákona o priestupkoch) máme zato, že navrhovaný odsek 1 v sebe zahŕňa situácie, ktoré sú riešené ustanovením § 9 v súčasnosti platného zákona o priestupkoch, nakoľko pri spáchaní priestupku osobou, ktorá má v zmysle medzinárodného

práva diplomatické výsady a imunity, sa konanie o priestupku nezačne, alebo ak sa začalo, nebude sa v ňom pokračovať, pretože táto osoba je vyňatá zo správnej jurisdikcie prijímajúceho štátu. Zároveň pod navrhované všeobecné ustanovenie odseku 1 môžeme subsumovať aj prípad, že vo vzťahu k osobe, ktorá spáchala priestupok a nepožívala v danom čase diplomatické výsady a imunity, sa konanie začne, dôjde k vydaniu rozhodnutia a uloženiu sankcie, ale vzhľadom na to, že osoba začne požívať výsady a imunity, následne sa jurisdikcia orgánov, ktoré pôsobia v rámci správneho trestania nemôže vykonávať nad danou osobou, a teda nemôžu ani požadovať, aby osoba sankciu plnila vzhľadom na jej vyňatie spod správnej jurisdikcie prijímajúceho štátu. Nemožno pristúpiť ani k výkonu rozhodnutia, resp. v ňom pokračovať, ako o tom hovorí čl. 31 ods. 3 Viedenského dohovoru z roku 1961, pretože osoba požívajúca diplomatické výsady a imunity je vyňatá z pôsobnosti orgánu, ktorý by ho zabezpečoval a ten musí na túto skutočnosť prihliadať *ex officio.* Dôležité je, aby nedošlo k začatiu, resp. k pokračovaniu v konaní v akejkoľvek jeho fáze, ak sa preukáže, že osoba, ktorá spáchala priestupok požíva, alebo začala požívať výsady a imunity podľa medzinárodného práva.

Zároveň je tu jasne (odsek 2) určený kompetentný orgán, ktorý v prípade pochybností, či osoba spáchajúca priestupok je skutočne osobou požívajúcou diplomatické výsady a imunity, ako jediný v Slovenskej republike disponuje, alebo v prípade potreby získa všetky relevantné informácie na posúdenie ktoréhokoľvek prípadu. Týmto orgánom je Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, ktoré je schopné poskytnúť informácie nielen vo vzťahu ku konkrétnej osobe, či a v akom rozsahu požíva diplomatické výsady a imunity, ale aj vypracovať stanovisko týkajúce sa posudzovania konania predmetnej osoby napr. v iných štátoch, resp. medzinárodnými orgánmi.

Osoby vyňaté z pôsobnosti správnych orgánov v konaní o správnom trestaní

(1) Pôsobnosti správnych orgánov nepodliehajú osoby, ktoré požívajú imunity a výsady podľa medzinárodného práva.

(2) Ak vznikne pochybnosť, či je osoba vyňatá z pôsobnosti správnych orgánov, musí tento orgán požiadať o stanovisko Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky

LITERATÚRA

BROWNLIE, I.: *Princípy medzinárodného práva verejného.* Bratislava : Eurokódex, s. r. o. a Paneurópska vysoká škola, 2013, 888 s., ISBN 019921770X

ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha : Eurolex Bohemia, 2003, s. 426 – 427, 761 s., ISBN 80-86432-57-2

DENZA, E.: *Diplomatic law: commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, 3rd ed. Oxford : Oxford University Press, 2008, xxii, 556 p., (Oxford commentaries on international law), ISBN 978-0-19-921685-7

ELGART, J.: *Mezinárodní právo v systematickém podání Fr. V. Liszta*. Praha : Spolek českých právníků „Všehrd", 1906, 267 s.

http://legal.un.org/diplomaticconferences/diplintercourse-1961/diplintercourse-1961.html

JANKUV, J. – LANTAJOVÁ, D. – BLAŠKOVIČ, K. – ARBET, D.: *Medzinárodné právo verejné. Druhá časť*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2016, 463 s., ISBN 978-80-7380-597-5

JENNINGS, R. – WATTS, A.: *Oppenheim´s international law. Vol. 1, Peace : introduction and part 1* 9th ed. Oxford : Oxford University Press, 2008, lxxxvi, 554, 33 p., ISBN 978-0-582-30245-

LEE, L. T. – QUIGLEY, J. B.: *Consular law and practice*. 3rd ed. Oxford : Oxford University Press, 2008, XLIV, 684 p., ISBN 978-0-19-829851-9

MYSLIL, S.: *Diplomatické výsady a imunity*. Praha : Nakladatelství Československé akademie věd, 1964, 396 s.

OUTRATA, V.: *Mezinárodní právo veřejné.* Praha : Orbis, 1960, 647 s.

POTOČNÝ, M. – ONDŘEJ, J.: *Mezinárodní právo veřejné – Zvláštní část.* 5. doplněné a rozšírené vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, 544 s., ISBN 80-7179-536-4

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/48/EÚ z 22. októbra 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní a v konaní o európskom zatykači a o práve na informovanie tretej osoby po pozbavení osobnej slobody a na komunikáciu s tretími osobami a s konzulárnymi úradmi po pozbavení osobnej slobody

ŠMID, M.: Cestná daň v Londýne z hľadiska diplomatického práva. In: *Ročenka medzinárodného práva.* Bratislava : Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied, 2008, s. 106 – 128, 233 s., ISBN 978-80-969540-3-2

ŠMIGOVÁ, K.: Jurisdikčné imunity štátu z hľadiska aplikačnej praxe Medzinárodného súdneho dvora a vnútroštátnych súdov. In: *Imunity v mezinárodním právu*. Šturma, P. – Trávničková, Z. (eds.). Praha : Česká spoločnosť pro mezinárodní právo, 2016, s. 35 – 51, 224 s., ISBN 978-80-87488-25-6

Kontaktné údaje autorky:
doc. JUDr. Dagmar Lantajová, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava

ZÁSADY DOKAZOVANIA V OBLASTI PRÁVNEJ ÚPRAVY SPRÁVNEHO TRESTANIA[313]

JUDr. Michal Maslen, PhD.

Kľúčové slová: dôkaz – dokazovanie – zákonnosť – právo na spravodlivý proces – princíp – zodpovednosť

Key words: proof – evidence – legality – right to a fair trial – principle – liability

Anotácia: Príspevok sa zameriava na otázky zakotvenia zásad dokazovania v navrhovanom zákone o správnom trestaní. § 195 písm. c) Správneho súdneho poriadku pripúšťa analogickú aplikáciu § 2 ods. 10 Trestného poriadku ustanovujúceho zásadu zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností. Správny poriadok upravuje v § 3 ods. 5 zásadu materiálnej pravdy, ktorá sa však svojím obsahom odlišuje od tejto trestno-procesnej zásady. Príspevok sa analyzuje možnosti aplikácie uvedených zásad v rámci úpravy správneho trestania a prezentuje návrhy de lege ferenda v tejto oblasti právnych vzťahov.

Summary: The paper deals with the issues of establishment of principles of evidence in the proposed Act on the Administrative Sanctioning. Article 195 letter C of Administrative Judicial Code allows the analogical application of article 2 sec. 10 of Criminal Procedural Code establishing the principle of finding the facts without reasonable doubts. Administrative Code regulates in the article 3 sec. 5 the principle of material truth. However, the last one mentioned in its content differs from the criminal principles connected with the evidence. The paper analyzes the possibilities of application of criminal principles within the proposed legislation of administrative punished and it presents the propositions de lege ferenda in the field of these legal relations.

Úvodné poznámky

Dokazovanie v oblasti správneho trestania predstavuje súbor procesných úkonov, ktorý vyjadruje vzťah medzi hmotnoprávnou úpravou ustanovujúcou znaky správneho deliktu a procesnoprávnym pravidlom stíhania obvineného zo správneho deliktu len zo zákonných dôvodov. V tomto zmysle možno vnímať aj prepojenie hmotnoprávnej a ústavne zakotvenej zásady zákonného vymedzenia deliktov a sankcií.

[313] Túto prácu podporila Agentúra na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

Zákonodarca ustanovuje v prípade trestných činov, ako aj v prípade správnych deliktov kritériá s určitým rozpätím, v ktorom sa majú tresty, resp. sankcie pri naplnení zákonom ustanovení znakov deliktu ukladať a naplniť tak požiadavky spravodlivosti, primeranosti a individualizácie trestu, resp. sankcie. V tomto smere vníma právna veda účel trestov a sankcií v oblasti verejnoprávneho trestania.[314] Právna veda v tom zmysle hovorí predovšetkým o princípe *nullum crimen sine lege certa.* Uvedený princíp zabezpečuje predovšetkým poznateľnosť práva. Predstavitelia právnej teórie sa o jeho obsahu vyjadrujú tak, že by mal byť nosným princípom oblasti právnej úpravy správneho trestania, a to najmä z vyššie uvedeného dôvodu, t. j. zabezpečovania poznateľnosti práva.[315] Uvedené pravidlo odzrkadľuje požiadavky prístupnosti práva, ktorá má formálny charakter a požiadavku kvality legislatívneho textu, ktorá vyjadruje obsahové odzrkadlenie princípu viazanosti právom. Text právneho predpisu by preto mal v uvedených intenciách napĺňať nároky na obsahovú jasnosť, zrozumiteľnosť, jednoznačnosť, určitú bezrozpornosť.[316] Princíp viazanosti právom vyjadruje samú podstatu právneho štátu. Znamená bezpodmienečnú viazanosť štátnych orgánov platným právom a je najzákladnejším predpokladom právneho štátu. Predstavuje jeho esenciu. Striktná viazanosť platným právom je podľa právnej vedy fundamentom, od ktorého niet dôležitejšieho, a z poslušnosti voči ktorému nie je vyňatý žiadny orgán.[317] Dôsledky tohto princípu nie sú výhradne normatívne. Predovšetkým súčasná právna veda zdôrazňuje interpretačný rozmer tohto princípu.[318] Príkla-

[314] K tomu bližšie pozri HAMUĽÁKOVÁ, Z.: Zásady ukladania sankcií. In: *Princípy trestania a správne delikty*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.) Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 67.

[315] K tomu bližšie pozri HORVÁT, M.: Princíp nullum crimen sine lege certa – opomínaný princíp správneho trestania? In: *Princípy trestania a správne delikty*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.) Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 79.

[316] K tomu bližšie pozri SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ. – KLÍMA, K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť.* Bratislava : Eurokódex, 2013, s. 246 – 247.

[317] K tomu bližšie pozri PROCHÁZKA, R.: *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 33 – 34.

[318] Viazanosť správnych orgánov celým právnym poriadkom nezbavuje orgány verejnej správy povinnosti vyjadrenej v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý vymedzuje Slovenskú republiky ako právny štát, t. j. povinnosti interpretovať všetky právne predpisy „ústavne konformným spôsobom", teda spôsobom, ktorý je v súlade s najmä s ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky a Listiny základných práv a slobôd a s ich zmyslom a účelom. (Porovnaj VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář.* II aktualizované a rozšířené vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 77 – 78.) *„Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdelanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity."* (K tomu bližšie pozri nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 33/97 zo dňa 17. 12. 1997).

dom sú situácie, v ktorých sa právna úprava javí ako nevyrovnaná a medzerovitá. Teória preto poukazuje na potrebu rozumného výkladu, ktorý sa opiera o princípy právneho štátu, základné princípy správneho práva a fungovania verejnej správy.[319] Tento princíp vyžaduje, aby všetky úkony orgánov verejnej správy mali oporu v právnom poriadku, ich obsah bol s ním v súlade a boli účinne vynútiteľné. Namiesto pojmu princíp viazanosti právom sa v slovenskej právnej teórii používa pojem princíp zákonnosti.[320]

Rovnako vníma dokazovanie v oblasti správneho trestania aj súdna judikatúra. Správne orgány sú vo všetkých postupoch v oblasti verejnej správy (rovnako aj v postupoch vyvodzovania zodpovednosti za správny delikt) viazané zásadou zákonnosti podľa § 3 ods. 1 správneho poriadku.[321] V intenciách uvedenej zásady sú povinné v konaní a pri rozhodovaní zachovať procesné predpisy, ale predovšetkým aj hmotnoprávne predpisy. Správne orgány musia preto v konaní o správnom delikte postupovať tak, aby zabezpečovali ochranu práv osôb a súčasne vyžadovali plnenie ich povinností v nadväznosti na ochranu záujmov štátu a spoločnosti. Ide o presadzovanie cieľov hmotnoprávnej úpravy v konkrétnej veci. Judikatúra na tomto mieste nadväzuje na zásadu zákonnosti zásadou materiálnej pravdy, ktorá je upravená najmä v ustanovení § 3 ods. 4 prvá veta správneho poriadku[322] a 3 ods. 5 správneho poriadku[323] a ďalej konkretizovaná v jeho ďalších ustanoveniach, ako napr. § 32 správneho poriadku[324] a § 46 správneho

---

[319] STAŠA, J.: Hranice mezi obecnou úpravou a zvláštnymi úpravami správního řízení. In: *Všeobecné správne konanie*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie 8. – 9. októbra 2009. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 174.

[320] MASLEN, M.: Princíp viazanosti právom a verejná správa. In: *Právny obzor*, 1/2015, s. 22 – 40, ISSN: 0032-6984.

[321] Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok): *„Správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi.* Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností."

[322] Podľa § 3 ods. 4 prvá veta správneho poriadku: *„Správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania,* vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správnemu vybaveniu veci."

[323] Podľa § 3 ods. 5 správneho poriadku: *„Rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci."*

[324] Podľa § 32 správneho poriadku: *„(1) Správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za tým účelom si obstarať potrebné podklady pre rozhodnutie.* Pritom nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania. ... (2) Podkladom na rozhodnutie sú najmä podania, návrhy a vyjadrenia účastníkov konania, dôkazy, čestné vyhlásenia, ako aj skutočnosti všeobecne známe alebo známe správnemu orgánu z jeho úradnej činnosti. Rozsah a spôsob zisťovania podkladov na rozhodnutie určuje správny orgán. ... (3) Na žiadosť správneho orgánu sú štátne orgány, orgány územnej samosprávy, fyzické osoby a právnické osoby povinné oznámiť skutočnosti, ktoré majú význam pre konanie a rozhodnutie."

poriadku.[325] Spôsob aplikácie uvedených zásad pomáha podľa súdnej judikatúry napĺňať zásada voľného hodnotenia dôkazov upravená v § 34 ods. 5 správneho poriadku.[326] Súdna judikatúra teda predostiera tvrdenie, že zásada zákonnosti a zásada voľného hodnotenia dôkazov sú základom realizácie zásady materiálnej pravdy. Všetky uvedené zásady vyslovujú požiadavku, podľa ktorej správny orgán je povinný zistiť skutočný stav veci, teda subsumujú aj požiadavku zistiť úplný a presný stav veci. Za zistenie skutočného stavu veci považuje súdna judikatúra zistenie všetkých skutočností, ktoré sú podľa príslušného hmotnoprávneho predpisu právne významné.[327]

Súdna judikatúra preto posudzuje, či správne orgány pri rozhodovaní o vine za správny delikt vychádza z dostatočne zisteného skutkového stavu veci. Čo si treba pod týmto tvrdením predstaviť? V právnej praxi sa objavujú situácie, v ktorých obvinený namieta spôsob hodnotenia dôkazov. Súdna judikatúra v takýchto prípadoch skúma, či správny orgán v konaní o správnom delikte viedol procesný postup takým procesným spôsobom, ktorý zabezpečuje správny výsledok. Zároveň sa súdna judikatúra zaoberá otázkou, či správny orgán vykonal dôkazy spôsobom zodpovedajúcim pravidlám spravodlivého procesu. Dochádza tak záverom o tom, že správny orgán musí preto rešpektovať procesné práva obvineného zo správneho deliktu, základné zásady správneho konania a čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý zaručuje právo na spravodlivý proces. Súčasťou práva na spravodlivý proces je právo na spravodlivé súdne konanie, ktoré subsumuje základné súdno-procesné princípy a zo štrasburskej judikatúry vyplýva, že tieto princípy sa vzťahujú aj na správne a exekučné konanie. Čl. 6 ods. 3 Dohovoru zakotvuje minimálne práva obvineného z trestného činu. Podľa písm. d) čl. 6 ods. 3 *„Každý, kto je obvinený z trestného činu, má tieto minimálne práva: ... d) vyslúchať alebo dať vyslúchať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie a výsluch svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako svedkov proti sebe; ...“* Z obsahu uvedeného ustanovenia Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nemožno vyvodzovať, že by sa uvedená záruka mala vzťahovať striktne iba na inštitút svedka a jeho výsluch. Súdna judikatúra dosah tohto ustanovenia vidí v procese dokazovania ako celku a v jeho nadväznosti na vyvodenie administratívno-právnej zodpovednosti. Dochádza preto k záverom, že správny orgán pri hodnotení dôkazov z hľadiska ich zákonnosti posudzuje,

[325] Podľa § 46 správneho poriadku: *„Rozhodnutie musí* byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí *vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci* a musí obsahovať predpísané náležitosti.“

[326] Podľa § 34 ods. 5 správneho poriadku: *„Správny orgán hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti.“*

[327] K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 27. novembra 2007, sp. zn. 6 Sžo 34/2007.

či dôkazy boli získané a vykonané spôsobom zodpovedajúcim zákonu, alebo či z tohto hľadiska sa dajú vyčítať i určité chyby, t. j. či ide o dôkazy zabezpečené v súlade so zákonom, alebo ide o dôkazy nezákonné. K dôkazom, ktoré boli získané alebo vykonané v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi nemožno prihliadnuť a iný postup správneho orgánu by spôsobil, že porušenie všeobecne záväzného právneho predpisu by sa premietlo do skutkového stavu veci, ktorý zistil správny orgán, a v konečnom dôsledku aj do rozhodnutia vo veci samej. Ak by správny orgán prihliadol k nezákonným dôkazom a na základe takýchto dôkazov by postavil skutkové zistenia, tak by potom správny orgán správne konanie v predmetnej veci zaťažil chybou, ktorá by mala za následok vecne nesprávne a v konečnom dôsledku aj nezákonné rozhodnutie. Príkladom takéhoto postupu je vypočúvanie svedkov navrhnutých obvineným zo správneho deliktu až po vydaní prvostupňového rozhodnutia vo veci samej.[328]

Viazanosť Slovenskej republiky Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd teda podľa súdnej judikatúry zakladá dôležitú skutočnosť tak, že v Slovenskej republike má každá fyzická a právnická osoba zaručené právo na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Dosah uvedeného práva sa premieta do požiadaviek „rovnosti zbraní", „kontradiktórnosti súdneho konania", „práva osobnej prítomnosti na konaní" a „zákazu inkriminácie vlastnej osoby". Súčasná súdna judikatúra však preväzuje a spája obsah uvedených princípov aj s konaním o správnom delikte a tvrdí, že uvedené princípy by mali nachádzať svoj odraz aj v zásadách správneho konania v prípade, že správny orgán rozhoduje o vine za správny delikt a ukladá sankciu. Správne orgány musia preto v konaní a pri rozhodovaní dodržiavať najmä základné zásady správneho konania, ustanovenia správneho poriadku týkajúce sa zisťovania podkladov na rozhodnutie, ako aj ustanovenia správneho poriadku zakotvujúce finálne štádium správneho konania, t. j. vydanie rozhodnutia. Dá sa povedať, že judikatúra na Slovensku v oblasti aplikácie princípov správneho trestania je konštantná a nadväzná. Aplikáciu záruk ochrany práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd odvodzuje z obsahu čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky.[329] V prípade Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd však treba povedať, že sa stal súčasťou nášho právneho poriadku ešte pred vznikom samostatnej Slovenskej republi-

[328] K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 27. januára 2010, sp. zn. 2 Sžo 130/2009.

[329] Podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky: *„Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi."*

ke, a preto sa na jeho postavenie v našom systéme prameňov práva primárne vzťahuje čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.[330] Treba však vidieť nepochybný prínos judikatúry v tom smere, že aplikuje záruky ochrany práva na spravodlivý proces nielen na oblasť súdnych deliktov, ale aj na oblasť správneho trestania, a to predovšetkým v rozsahu vzťahovania osobitných trestno-procesných záruk na konanie o správnom delikte. Týmto spôsobom preto potom judikatúra nazerá aj na základné zásady správneho konania previazané s procesom dokazovania. Zásada zákonnosti podľa § 3 ods. 1 správneho poriadku preto po aplikácii čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky umožňuje použiť záruky ochrany práva na spravodlivý proces aj na oblasť správneho trestania. Z uvedenej zásady jednak vyplýva povinnosť správnych orgánov v konaní a pri rozhodovaní postupovať v súlade s Ústavou SR, zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, v neposlednom rade však aj povinnosť prihliadať na obsah medzinárodných zmlúv, ktoré majú prednosť pred zákonmi. Zásadu materiálnej pravdy spája judikatúra s požiadavkou objasnenia všetkých rozhodujúcich okolností dôležitých na vyvodenie administratívnej zodpovednosti. Judikatúra v tejto požiadavky vidí dosahovanie úplnosti zistení o vine obvineného. Správne orgány preto musia zabezpečiť, aby skutkové zistenia, ktoré vyplývajú z vykonaného dokazovania, čo najviac zodpovedali skutočnosti, aby sa tak zabezpečila presnosť zistenia o zodpovednosti za správny delikt. Všetky uvedené povinnosti sa premieta aj do požiadaviek na formu a obsah odôvodnenia rozhodnutia podľa § 47 ods. 3[331] správneho poriadku.[332]

Na úpravu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nadväzuje súdny judikatúra aj úpravou Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách. Čl. 1 tohto odporúčania ustanovuje, že aplikovateľné správne sankcie a aj podmienky, za ktorých sa ukladajú, musí ustanovovať právo. Doktrína Rady Európy spája uvedenú zásadu aj so zákazom retroaktivity. V kontexte uvedeného odporúčania jeho čl. 2 ods. 1 ustanovuje, že správnu sankciu nie je možné uložiť za konanie, ktoré v čase jeho spáchania nezakladalo skutok priečiaci sa právnemu poriadku. Ak bolo v čase spáchania skutku možné uložiť miernejšiu sankciu, nie je možné aplikovať neskôr prijatú prísnejšiu sank-

[330] Podľa čl. 154c ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky: *„Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd."*

[331] Podľa § 47 ods. 3 správneho poriadku: *„V odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia."*

[332] K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 29. júna 2016, sp. zn. 2 Sžo 104/2014.

ciu. Bezprostredne s dokazovaním súvisí čl. 7 Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách, ktorý ustanovuje pravidlo, že bremeno dôkazu má v postupoch, v ktorých sa vyvodzuje administratívno-právna zodpovednosť, zaťažovať správny orgán.

Dokazovanie teda vytvára jeden z ústredných inštitútov konania o správnom delikte, pomocou ktorého správne orgány overujú a hodnotia otázky vzniku zodpovednosti za správny delikt. Dokazovanie je preto v kontexte správneho trestania procesný predpoklad na vyvodenie záverov o zodpovednosti obvineného zo správneho deliktu. Ako procesný inštitút by preto dokazovanie malo vystihnúť stav, v ktorom orgán verejnej správy skúma pravdivosť svojho subjektívneho presvedčenia o vine obvineného, avšak zároveň je pri realizácii všetkých svojich úkonov viazaný právom, t. j. že zachováva práva obvineného. Správny orgán týmto spôsobom overuje, či okolnosti spáchaného skutku zodpovedajú zákonom ustanoveným znakom správneho deliktu. Zásady dokazovania sú preto vždy previazané so zásadou zákonnosti. Jednak zásada zákonnosti určuje, čo sa má dokazovať, pretože právna úprava musí najskôr vymedziť znaky správneho deliktu, zároveň má právna úprava ustanovovať rozsah, ktorý sa má dokazovať, a spôsob, akým treba rozsah dokazovania vykonať. Zodpovednosť za správny delikt musí správny orgán vyvodiť zákonom ustanoveným spôsobom, nemôže v rámci dokazovania obísť ani princíp prezumpcie neviny. Na zásady dokazovania v oblasti právnej úpravy správneho trestania preto vplývajú princípy viazanosti právom a zákonnosti a pravidlá prezumpcie neviny. Uvedené záruky vytvárajú obsah práva na spravodlivý proces. Vymedzujú ich Ústava Slovenskej republiky,[333] Listina základných práv a slobôd,[334] Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach[335] a Dohovor

[333] Podľa čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky: *„Len zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne iné ujmy na právach alebo majetku možno uložiť za jeho spáchanie."* Podľa čl. 50 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky: *„Každý, proti komu sa vedie trestné konanie, považuje sa za nevinného, kým súd nevysloví právoplatným odsudzujúcim rozsudkom jeho vinu."* Podľa čl. 47 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky: *„Každý má právo odoprieť výpoveď, ak by ňou spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe."*

[334] Podľa čl. 39 Listiny základných práv a slobôd: *„Iba zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne iné ujmy na právach alebo majetku možno za jeho spáchanie uložiť."* Podľa čl. 40 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd: *„Každý, proti komu sa vedie trestné konanie, považuje sa za nevinného, kým súd nevysloví právoplatným odsudzujúcim rozsudkom jeho vinu."* Podľa čl. 37 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd: *„Každý má právo odoprieť výpoveď, ak by ňou spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe."*

[335] Podľa čl. 9 ods. 1, tretia veta Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach: *„Nikto nesmie byť pozbavený slobody okrem prípadov, keď sa tak na základe zákona a v zhode s konaním, ktoré ustanovuje zákon."* Podľa čl. 14 ods. 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach: *„Každý, kto je obvinený z trestného činu, považuje sa za nevinného, pokiaľ nie je zákonným postupom preukázaná jeho vina."* Podľa čl. 14 ods. 3 písm. e) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach: *„Každý, kto je obvinený z trestného činu, má mať*

o ochrane ľudských práv a základných slobôd,[336] ktorý zároveň ustanovuje aj právo na spravodlivý proces.[337]

Na dôležitosť dodržiavania uvedených pravidiel v konaniach pred správnymi orgánmi poukazuje právna veda. Správne delikty majú vo všeobecnosti trestnoprávny charakter podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Konanie o nich by preto mali ovládať záruky práva na spravodlivý proces.[338] Základné záruky sú riadne, verejné a primerane rýchle prejednanie záležitosti, pri rešpektovaní minimálnych práv obvineného.[339] Právna teória preto zdôrazňuje primeranú aplikáciu ústavnoprávnych záruk vyvodzovania trestnoprávnej zodpovednosti v oblasti právnej úpravy administratívnoprávnej zodpovednosti.[340]

---

tieto minimálne záruky: ... má sa mu dať možnosť, aby vyslúchal alebo dal vyslúchať svedkov proti sebe a aby mal možnosť účasti a výsluchu svedkov svedčiacich v jeho prospech za rovnakých podmienok ako u svedkov svedčiacich proti nemu;"

336 Podľa čl. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: *„Nikoho nemožno odsúdiť za konanie alebo opomenutie, ktoré v čase, keď bolo spáchané, nebolo podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva trestným činom. Takisto nesmie byť uložený trest prísnejší, než aký bolo možné uložiť v čase spáchania trestného činu. Tento článok nebráni súdeniu a potrestaniu osoby za konanie alebo opomenutie, ktoré v čase, keď bolo spáchané, bolo trestné podľa všeobecných právnych zásad uznávaných civilizovanými národmi."* Podľa čl. 6 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: *„Každý, kto je obvinený z trestného činu, sa považuje za nevinného, dokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom."* Podľa čl. 6 ods. 3 písm. d) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: *„Každý, kto je obvinený z trestného činu má tieto minimálne práva: ... vyslúchať alebo dať vyslúchať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie a výsluch svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako svedkov proti sebe."*

337 Právo na spravodlivý proces vymedzuje Dohovor ako právo každého *„na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. 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, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spoločnosti."*

338 Napr. podľa rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 4As 10/2006 – 57, musí konanie o priestupku, rovnako ako aj konanie o inom správnom delikte, so zreteľom k zásadám vyjadreným v čl. 6 ods. 1 Dohovoru vyjadrujúcim princípy práva na spravodlivý proces podliehať rovnakému režimu ako konanie o trestnom čine. Ohraničenie trestných činov a ich oddelenie od správnych deliktov vyjadruje oveľa viacej trestnú politiku štátu ako obsah prirodzenoprávnych princípov.

339 K tomu bližšie pozri PRÁŠKOVÁ, H.: Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (Vybrané problémy). In: *Aktuálne otázky správneho konania.* Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 108.

340 K tomu bližšie pozri 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*

Rovnaké závery prezentuje aj súdna judikatúra.[341] Platná právna úprava, ktorá upravuje skutkové podstaty správnych deliktov, neupravuje postup správnych orgánov v takom rozsahu, v akom upravuje procesný postup pri vyvodzovaní zodpovednosti za správne delikty. Navyše predpisy trestného práva vymedzuje predpoklady a podmienky trestnoprávnej zodpovednosti fyzický a právnických osôb a postup, v rámci ktorého sa tento druh verejnoprávnej zodpovednosti vyvodzuje oveľa precíznejšie.[342] Pri nedostatku špeciálnej právnej úpravy preto súdy používajú analógiu zákona, ktorá spočíva v analogickom použití pravidiel vyjadrených v právnej úprave trestného práva. Analógia zároveň odôvodňuje použitie týchto pravidiel v duchu záruk ustanovených Dohovorom.[343]

Na úvod preto možno vysloviť tvrdenie, že úprava vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti vychádza zo všeobecných princípov európskeho správneho práva.

---

a v Polsku. Brno : Tribun EU, 2010, s. 105 – 113. Pozri aj PRŮCHA, P.: Odpovědnost za správní delikty. In Průchová, I. a kol.: Stavební zákon a ochrana životního prostředí. Brno : Masarykova univerzita, 2011, s. 436.

341 Súdna judikatúra poukazuje na trestnoprávny charakter správneho trestania, ktorý vyvodzuje aj štrasburská judikatúra. Orgány verejnej moci by preto mali vychádzať z čl. 50 Ústavy Slovenskej republiky a analogicky aj z Trestného zákona. Napr. ak na rozdiel od Trestného zákona, právne predpisy, ktoré zakotvujú skutkové podstaty správnych deliktov, neupravujú postup správnych orgánov pri postihu za pokračovací delikt, je potrebné použiť analógiu zákona podľa § 122 ods. 10 zákona č. 300/2005 Z. z. Na základe analógie teda v danom prípade treba aplikovať pravidlá pre triedenie trestných činov z časového hľadiska, t. j. správny orgán uloží za viaceré čiastkové útoky jednu sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na správny delikt. Podľa § 122 ods. 10 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov za pokračovací trestný čin sa považuje, ak páchateľ pokračoval v páchaní toho istého trestného činu. Trestnosť všetkých čiastkových útokov sa posudzuje ako jeden trestný čin, ak všetky čiastkové útoky toho istého páchateľa spája objektívna súvislosť v čase, spôsobe ich páchania a v predmete útoku, ako aj subjektívna súvislosť, najmä jednotiaci zámer páchateľa spáchať uvedený trestný čin; to neplatí vo vzťahu k čiastkovým útokom spáchaným mimo územia Slovenskej republiky. Najvyšší súd Slovenskej republiky k uvedenej judikatúre dopĺňa, že správny delikt právnickej osoby na rozdiel od trestného činu nemá subjektívnu stránku. Vzhľadom na to na naplnenie pojmových znakov pokračujúceho správneho deliktu právnickej osoby je rozhodujúca objektívna súvislosť v čase, spôsobe ich páchania a v predmete útoku. Tieto znaky musia byť identifikované v skutku. (K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 7. 2. 2012, sp. zn. 3Sž/19/2011).

342 K tomu bližšie pozri zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

343 K tomu bližšie pozri SREBALOVÁ, M.: Limity aplikácie zásad správneho trestania v praxi. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe*. Praha : Policejní akademie ČR, 2014, s. 235 – 244.

Dokazovanie viny za skutok trestného charakteru podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v judikatúre štrasburských orgánov ochrany práv

Právo na riadne dokazovanie zakotvuje čl. 6 ods. 3 písm. d) Dohovoru o ochrane ľudských právo a základných slobôd. Táto záruka nepredpokladá povinnosť súdov predvolať všetkých svedkov označených obžalovaným, ale jeho cieľom je zabezpečiť rovnosť prostriedkov. Posúdenie významu výpovede svedka pre konanie je v dispozícii príslušného orgánu.[344] Dôkazy v zásade musia byť predložené obvinenému na verejnom konaní ku kontradiktórnej diskusii.[345] Otázka prípustnosti dôkazov patrí do pôsobnosti vnútroštátnych orgánov a doktrína Rady Európy za určitých podmienok pripúšťa použitie dôkazu získaného nezákonne z hľadiska vnútroštátneho práva, avšak za podmienky spravodlivého vedenia procesu.[346]

Prístup Európskeho súdu pre ľudské práva k dôkazom a k dokazovaniu je skôr opatrný. Hodnotenie dôkazov sa vo všeobecnosti považuje skôr za záležitosť patriacu do právomoci vnútroštátnych súdov, než za vec štrasburských orgánov ochrany práv. Čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podľa niektorých názorov nepredpisuje pravidlá dokazovania a najmä pravidlá týkajúce sa prípustnosti a hodnoty dôkazov. Tieto požiadavky sú závislé od vnútroštátnych predpisov. Posudzovanie vykonaného dokazovania zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva by tak bolo zásahom do nezávislosti a nestrannosti vnútroštátneho súdu.

Európsky súd pre ľudské práva sa zaoberá otázkou, či dôkazy v prospech a proti obvinenému vykonali vnútroštátne orgány takým spôsobom, ako aj konanie ako celok viedli takým spôsobom, ktorý zodpovedá požiadavkám spravodlivého procesu. Úloha rozhodovania o tom, či by dôkazy mali alebo nemali byť prijaté presahuje rámec Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Právna veda považuje tento prístup za rozumný, avšak zároveň zdôrazňuje potrebu koherentnej stratégie k tejto otázke, pretože má zásadný význam pre ochranu procesných práv obvineného.[347]

---

344 Zákon teda stanovuje, že ak má byť niečo použité ako dôkaz, musí spĺňať jednak podmienku, že taký dôkaz prispeje k náležitému objasneniu veci, a jednak, že dôkaz musí byť získaný zákonným spôsobom. Za zákonný spôsob treba považovať nielen splnenie formálnych procesných podmienok vyžadovaných Trestným poriadkom na vykonanie konkrétneho dôkazu, ale aj splnenie obsahových podmienok, t. j. aby úkon – použitý dôkazný prostriedok na vykonanie dôkazu – bol zameraný na zistenie tých skutočností, na ktoré zameraný a použitý môže byť. (16. 6. 2010 – 1Tdo V 7/2010 –NS SR)

345 K tomu bližšie pozri SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv).* II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o., 2006, s. 496.

346 REPÍK, B.: Požadavky Evropské úmluvy na trestní proces. *Bulletin advokacie*, 1993, č. 1, s. 18.

347 SUMMERS, S.: *Fair Trials*. OXFORD AND PORTLAND, OREGON : HART PUBLISHING. Criminal Law Library, 2007, s. 133 – 134.

Slovenská súdna judikatúra zastáva názor, že dôkaz získaný nezákonným spôsobom nemožno brať do úvahy bez poškodenia riadneho výkonu spravodlivosti.[348]

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd neupravuje podmienky prípustnosti dôkazov. Toto ponecháva na vnútroštátnu právnu úpravu. Rada Európy rozlišuje spôsob získania a použitie dôkazu. Európsky súd pre ľudské práva svoje rozhodnutia opiera výlučne o ustanovenia Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Štrasburská judikatúra sa vyhýba tomu, aby zaujala stanovisko k prípustnosti dôkazu. Výnimku tvoria len anonymní svedkovia. Konanie posudzuje ako celok. Pozornosť venuje otázkam prameňa dôkazu. Svoje názory však nevyhrocuje, ale zaujíma rozdielne prístupy. Vidí porušenie procesných pravidiel v situácii, v ktorej obvinený nemôže klásť svedkovi otázky. Naopak nemá problém konštatovať súlad s Dohovorom pri odsúdení na základe súhrne usvedčujúcich dôkazov.[349] Na druhej strane tieto pozície môžu súvisieť s kontradiktórnosťou konania, princípom rovnosti zbraní a presúvaním procesnej zodpovednosti na strany konania. Ak má obvinený právo svedkov proti sebe vypočúvať, musí mať aj právo dosiahnuť ich predvolanie. Rozhodnutie o potrebe svedka však náleží vnútroštátnemu súdu. Výsluch sa musí uskutočniť zásadne na verejnom pojednávaní v prítomnosti obvineného a pri možnosti súdu hodnotiť jeho hodnovernosť.[350] Prax štrasburských orgánov vo vzťahu k svedkom zaujala stanovisko, že odsúdenie sa nemôže zakladať výhradne na výpovediach anonymných svedkov.[351]

Existujú v zásade dve skupiny názorov na zákonnosť dôkazov. Tá prvá poukazuje na potrebu získať dôkaz zákonným spôsobom. Porušenie zákonných pravidiel pri odhaľovaní, obstarávaní a vykonávaní dôkazov má mať za následok nepoužiteľnosť dôkazu ako podkladu pre rozhodnutie. Druhá skupina upozorňuje na neudržateľnosť tohto prístupu. Rozlišuje preto absolútne neprípustné dôkazy a relatívne neprípustné dôkazy. Relatívne neprípustné dôkazy sa môžu pripustiť v konaní vzhľadom na drobné porušenie zákona, ale vysokú preukaznú hodnotu.[352]

---

348 K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 14. 3. 2012, sp. zn. 3 Tdo 43/2011- 14. 3. 2012;

349 K tomu bližšie pozri NETT, A.: *Plody z otráveného stromu*. Brno : Masarykova univerzita, 1997, s. 39.

350 Preto je typickým porušením práva na riadne dokazovanie aj stav, v ktorom svedok nie je vypočúvaný pred súdom, ale je prečítaná len jeho výpoveď zo zápisnice. (K tomu bližšie pozri MOLEK, P.: *Právo na spravedlivý proces.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 392).

351 K tomu bližšie pozri CENIGOVÁ, Z.: Zachovávanie práv účastníkov trestného konania pri dokazovaní. In: *Garancie procesných práv v trestnom konaní v právnom styku subjektov Európskej únie*. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2008, s. 151 – 153.

352 K tomu bližšie pozri SYROVÝ, J. : Použitie nezákonného dôkazu v trestnom práve. In: *Bulletin slovenskej advokácie*, 3/2007, Bratislava, Slovenská advokátska komora, 2007, s. 7 – 14.

Aj podľa slovenskej súdnej judikatúry je v rozpore s právom obvineného na riadne dokazovanie, ak dôkazy nie sú vykonané zákonným spôsobom a zákonným spôsobom z nich nemožno náležite zistiť subjektívnu stránku konania obvineného, jeho zavinenie k spôsobenému následku a príčinnú súvislosť medzi jeho konaním a následkom.[353]

Zásady dokazovania a právna úprava správneho trestania

Správne konanie v oblasti administratívnoprávneho postihu má na rozdiel od trestného procesu jednostranný charakter. Trestné konanie ovláda v zmysle § 2 ods. 14 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok (ďalej ako „Trestný poriadok") zásada kontradiktórnosti.[354] Naopak v správnom konaní správny orgán iniciuje konanie, zisťuje skutočný stav veci a vyvodzuje voči účastníkovi konania zodpovednosť.[355] Vzhľadom na splývanie úloh „žalobcu" aj „sudcu" v pozícií správneho orgánu zakotvila Rada Európy štandard ochrany práv obvineného v rovine administratívneho trestania. Podľa čl. 6 Odporúčania Výboru Ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách je nevyhnutné v rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií poskytovať okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle rezolúcie výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 o ochrsane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní.[356]

Význam odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy spočíva vo formulácií princípov ako interpretačných pravidiel, ktoré by mali ovládať rozhodovacie procesy vo verejnej správe. Na uváženie správneho orgánu pri posúdení podkladov rozhodnutia má nadväzovať úvaha pri voľbe výmery sankcie. Rovnováhu medzi dokazovaním administratívnoprávnej zodpovednosti a voľbou sankcie ustanovuje aj Odporúčanie Rady Európy č. (80) 4 o správnej úvahe.[357] Významnou stránkou správnej úvahy sú jej zákonné limity.[358] Procesné práva

---

[353] K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 17. 11. 2012, sp. zn. 4 Tdo 20/2012.

[354] Strany sú si v konaní pred trestným súdom rovné.

[355] *„Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd a deliktami za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu"* (K tomu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 8 Sžo 147/2008, zo dňa 12. marca 2009).

[356] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 8 Sžo 147/2008, zo dňa 12. marca 2009.

[357] V zmysle čl. 2 ods. 4 tohto Odporúčania by mal správny orgán pri uplatnení diskrečnej právomoci udržať rovnováhu medzi nepriaznivým vplyvom, ktorý by mohlo mať rozhodnutie na práva, slobody a záujmy účastníkov konania a účelom samotného konania.

[358] Rezolúcia výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 implicitne vyjadruje v čl. 1 a 4 požiadavky na aplikáciu správnej úvahy. Zakotvením procesných práv účastníka konania – práva byť vypočutý a práva na odôvodnenie rozhodnutia – formuluje procesné podmienky využitia

obvineného obmedzujú správny orgán v uplatnení správnej úvahy, teda aj v dokazovaní viny.[359]

Správny orgán pri dokazovaní viny zo správneho deliktu zaväzuje predovšetkým zásada zákonného vymedzenia správneho deliktu a zákonného vymedzenia správnej sankcie. V súvislosti s týmto pravidlom zaväzujú verejnú správu viaceré povinnosti.

V dôsledku *princípu nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* nemusí automaticky znaky správneho deliktu vymedzovať zákon. Tieto prvky môže ustanovovať aj podzákonný predpis. V čom spočíva porušenie uvedenej zásady v oblasti dokazovania zodpovednosti za správny delikty? Podľa súdnej judikatúry správny orgán pochybí, ak sa odvoláva na závažnosť porušenia zákonom ustanovenej povinnosti, následky protiprávneho konania a okolností, za ktorých bol správny delikt spáchaný, a pritom uvedené skutočnosti zodpovednému subjektu nedokáže. Podstata uvedenej procesnej chyby je viazaná na skutočnosť, že platné právo vymedzuje určitú požiadavku, resp. predpoklad na vznik zodpovednosti a správny orgán tento predpoklad nepreukáže. Ak správny orgán uvádza, že pri určovaní výšky uloženej pokuty zohľadnil závažnosť porušenia právneho predpisu, jeho následky, okolnosti za ktorých bol správny delikt spáchaný, musí túto závažnosť, následky a okolnosti na ktoré sa odvoláva riadne obvinenému preukázať.[360]

Rozhodnutie správneho orgánu musí dostatočne odrážať znaky a predpoklady zodpovednosti, na ktoré sa správny orgán odvoláva. V opačnom prípade správny orgán obvinenému dostatočne nepreukáže zákonnom ustanovený znak správneho deliktu a nemôže uložiť zákonom ustanovenú sankciu.[361]

Judikatúra sa v oblasti dokazovania viny zo správneho deliktu vyjadruje aj k prípadom, ktoré súvisia so zákonným vymedzením znakov skutkovej podstaty správneho deliktu. Skutková podstata priestupku je charakteristická štyrmi obligatórnymi znakmi, ktorými sú subjekt, subjektívna stránka, objekt, objektívna stránka. Na objasnenie a sankcionovanie priestupku musia byť obligatórne napl-

---

diskrečnej právomoci. Odporúčanie výboru ministrov Rady Európy č. (80) 2 odkazuje v čl. 3 na použitie pravidiel spravodlivého správneho konania obsiahnutých v rezolúcii výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31. Vzťah týchto dokumentov je vzťahom subsidiarity, kde všeobecné pravidlá zakotvuje rezolúcia výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31.

[359] P. Svoboda poukazuje na význam všeobecných princípov spravodlivého procesu obsiahnutých v ústavnom poriadku štátu, ktoré sa vzťahujú na akékoľvek konanie pred orgánom verejnej moci, o akýchkoľvek právach alebo povinnostiach fyzických alebo právnických osôb v prípadoch akéhokoľvek druhu. (K tomu pozri SVOBODA, P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha : Linde, 2007, s. 20).

[360] K tomu bližšie pozri TOMOSZEK, M.: Rozhodování správních orgánů a omezení základních práv a svobod. In: *Contemporary Administrative Law Studies 5*. Horáková, M. – Tomoszková, V. (eds.) Olomouc : Palacký university, 2010, s. 290 – 291.

[361] K tomu bližšie pozri rozsudok Krajského súdu Trnava zo dňa 13. 5. 2013, sp. zn. 44Sp/37/2012.

nené a zistené kumulatívne.[362] V prípade, že by správny orgán neobjasnil čo i len jeden znak skutkovej podstaty správneho deliktu, tak nemôže vyvodzovať administratívno-právnu zodpovednosť. Ak pri niektorej časti skutkovej podstaty existujú pochybnosti o jej existencii a nebola preukázaná nadovšetko pochybnosť, uplatňujú správne súdy zásadu *v pochybnostiach v prospech obvineného* – ako čiastkové pravidlo princípu prezumpcie neviny. Súlad s uvedenými zásadami opisuje súdna judikatúra ako stav, v ktorom správny orgán vydal rozhodnutie v súlade so zákonom a v konaní dodržal všetky práva účastníka, ktoré mu zákon priznáva. Dôkazy, z ktorých správny orgán vychádzal pri rozhodovaní, získal v súlade so zákonom a rozhodnutie, ktoré správny orgán prijal na základe zisteného skutkového stavu, sa javí ako logické a odôvodnené. Dodržanie uvedených náležitostí vyjadruje stav, v ktorom správny orgán riadne zistil skutkový stav veci a správne orgány oboch stupňov vo svojich rozhodnutiach náležite vyhodnotili vykonané dôkazy a správne aplikovali relevantné zákonné ustanovenia.[363]

Zákonnosť vymedzenia správneho deliktu overuje správny orgán pomocou dokazovania.[364] Ak pri zisťovaní stavu veci správny orgán nezistil skutočnosti, ktoré by potvrdili, alebo vyvrátili tvrdenia o zodpovednosti obvineného, nemôže rozhodnúť o vine obvineného, pretože na základe vykonaného dokazovania a zisťovania podkladov na rozhodnutie dospel k záveru, že existujú pochybnosti o tom, či sa obvinený skutočne dopustil konaní, ktoré sa mu kladú za vinu.[365] Ak vina obvineného nie je spoľahlivo preukázaná, je nevyhnutné v prípade pochybností rozhodnúť v jeho prospech. Vadu konania a rozhodovania by zakladal prípad, v ktorom by sa správny orgán nevyporiadal so skutočnosťami relevantnými pre rozhodnutie a ktoré by odôvodňovali záver, že správny orgán svojím postupom porušil základné zásady správneho konania a konania o priestupkoch.[366]

---

362 K tomu bližšie pozri MAŠLÁNYOVÁ, D.: Formálny prístup k chápaniu pojmu trestný čin. In: Šimovček, I. a kol.: *Hodnoty trestného práva v teórii a praxi*. Trnava : Typi universitatis Tyrnaviensis, 2012, s. 126.

363 Zákon SNR č. 372/1990 Zb. v § 73 ods. 2 zakotvuje základné procesné práva a povinnosti obvineného z priestupku. V porovnaní so všeobecným správnym konaním, ktoré je upravené v správnom poriadku, poskytuje obvinenému z priestupku širší okruh procesných práv. Predovšetkým ustanovuje zásadu prezumpcie neviny obvineného z priestupku. Obvinený z priestupku má právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu, ako aj k dôkazom, uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu a podávať návrhy a opravné prostriedky.

364 Podľa § 34 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. *„na dokazovanie možno použiť všetky prostriedky, ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci a ktoré sú v súlade s právnymi predpismi"*. Podľa § 34 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb. *„správny orgán hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti"*.

365 K tomu bližšie pozri rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 27. 3. 2012, sp. zn. 3S/7/2011.

366 K tomu bližšie pozri rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 21. 2. 2013, sp. zn. 1S/28/2012.

Zodpovednosť za vydanie rozhodnutia, ktoré je podľa § 46 zákona č. 71/1967 Zb. v súlade so zákonom a vychádza zo spoľahlivo zisteného stavu veci nesie správny orgán.

Ako súdna judikatúra reaguje na námietky obvineného o tom, že výrok rozhodnutia o správnej sankcii nezodpovedá rozsahu vykonaného dokazovania? Súdy skúmajú uvedené námietky z pohľadu preskúmateľnosti rozhodnutia. Zákonnej a preukázanej sankcii, ktorú správny orgán ukladá, zodpovedá priebeh celého správneho konania, počas ktorého správny orgán uvádza obvinenému závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania. Tieto okolnosti musí obvinenému zo správneho deliktu preukázať a identifikovať v dostatočnom rozsahu, t. j. aby o zodpovednosti páchateľa správneho deliktu nevznikali odôvodnené pochybnosti. Dôvody uloženia pokuty mu musí správny orgán preukázať a vysvetliť na základe čoho správny orgán rozhodol o uložení konkrétnej výšky správnej sankcie. Iba také rozhodnutie považuje súdna judikatúra za preskúmateľné.[367]

V správnom konaní pri rozhodovaní o správnych deliktoch treba, aby správny orgán zabezpečil v zmysle práv zaručených Dohovorom pre administratívne stíhanú osobu spravodlivé konanie. Bezpochyby tak správny orgán urobí vtedy, keď konanie o správnom delikte podriadi zásadám, na ktorých je postavené trestné konanie, ako aj ďalším zásadám, na ktorých je postavená trestnoprávna zodpovednosť, a to v rozsahu, v akom absentuje osobitná úprava pre konanie o správnom delikte, resp. pre správne trestanie. Orgán verejnej moci je povinný aj pri dodržaní uvedených zásad preukázať obvinenému naplnenie zákonom ustanovených znakov správneho deliktu. Ak teda orgán verejnej moci podľa súdnej judikatúry preukáže obvinenému porušenie zákonnom ustanovenej povinnosti, uniesol bremeno dôkazu pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti.[368] Na túto skutočnosť už dnes poukazuje aj úprava zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. Podľa § 195 písm. c) a d): *„Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak … c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie, … d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania …“*

[367] K tomu bližšie pozri rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 28. 10. 2011, sp. zn. 4S/223/2010.

[368] K tomu bližšie pozri rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 5. 10. 2012, sp. zn. 24S/32/2012.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Na Slovensku už približne 20 rokov prebiehajú diskusie o zavedení zákona o správnom trestaní, ktorý by vyriešil situáciu v oblasti právnej úpravy správneho trestania. Právna teória, súdna judikatúra a rovnako aj predstavitelia správnych orgánov sa zhodujú v tom, že súčasný právny stav je neudržateľný. Nezriedka sa stáva, že správne orgány jednoducho nie sú schopné vyvodiť administratívnu zodpovednosť, pretože obídu analogicky aplikovať niektorú zo zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona alebo niektorú zo zásad trestného konania podľa Trestného poriadku. Treba povedať, že aplikovateľnosť zásad trestného práva je sporná a niektorí teoretici ju doslova odmietajú.[369] Orgánom verejnej správy spôsobuje značné problémy analogicky aplikovať zásady trestania vyplývajúce z trestného práva na procesný režim správneho poriadku.

Trestný poriadok upravuje v § 2 ods. 10 zásadu zisteniu zistenia skutkového stavu bez dôvodných pochybností.[370] Správny poriadok upravuje zásadu materiálnej pravdy. Dá sa povedať, že judikatúra doposiaľ vyjadrila požiadavku, aby dokazovanie viny za spáchaný správny delikt viedlo zisteniam všetkých skutočností, ktoré sú podľa príslušného hmotnoprávneho predpisu právne významné, a ktoré vedú k správnemu výsledku o vine obvineného. Dokazovanie v oblasti správneho trestania ovláda aj princíp prezumpcie neviny. Tento princíp upravuje napr. zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.[371]

Veda správneho práva zároveň preukázala, že svojej opodstatnenie má aj rozlišovanie podkladov pre rozhodnutie a dôkazov, kde výpoveď obvineného je podkladom rozhodnutia a nie dôkazom.[372]

---

[369] K tomu bližšie pozri SEMAN, T.: Ukladanie sankcií obci za nesplnenie zákonných povinností na úseku ochrany životného prostredia. In: *Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy*. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej 18. februára 2010 v Košiciach. Koľová, S. – Perduková, V. (eds.). Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 126 – 144.

[370] *„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."*

[371] Podľa § 73 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch: *„Občan je obvineným z priestupku, len čo správny orgán vykonal voči nemu prvý procesný úkon. Na takého občana sa hľadí ako na nevinného, kým jeho vina nebola vyslovená právoplatným rozhodnutím."*

[372] K tomu bližšie pozri SREBALOVÁ, M.: Právo na riadne dokazovanie v procesných inštitútoch slovenského a pripravovaného českého zákona o priestupkoch. In: *Verejná správa a priestupky*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Filo, M. (ed.) Žilina : Eurokódex, 2016, s. 129 – 140 s.

Vymedzenie dôkazov a zásady voľného hodnotenia dôkazov podľa správneho poriadku,[373] zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok[374] a podľa zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok[375] nie je previazané a javí sa preto skôr nesúrodo. Na nesúrodosť v oblasti vymedzovania predpokladov na vznik zodpovednosti v oblasti priestupkového práva a trestného práva poukazujú aj predstavitelia vedy trestného práva.[376]

Na vyššie uvedeného možno dospieť k nasledovným legislatívnym odporúčaniam.

V rámci zákona o správnom trestaní preto možno odporučiť zakotvenie racionalizovanej zásady materiálnej pravdy. Legislatívne vyjadrenie povinnosti zistiť skutočný stav často „zvádza" k tomu, aby sa vyvodenie zodpovednosti zakladalo na princípe objektívnej pravdy. Racionálnejšie a udržateľnejšie by preto

---

373 Podľa § 32 ods. 2 Správneho poriadku: *„Podkladom pre rozhodnutie sú najmä podania, návrhy a vyjadrenia účastníkov konania, dôkazy, čestné vyhlásenia, ako aj skutočnosti všeobecne známe alebo známe správnemu orgánu z jeho úradnej činnosti. Rozsah a spôsob zisťovania podkladov pre rozhodnutie určuje správny orgán."* Podľa § 34 ods. 1 a 2 Správneho poriadku: *„(1) Na dokazovanie možno použiť všetky prostriedky, ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci a ktoré sú v súlade s právnymi predpismi. ... (2) Dôkazmi sú najmä výsluch svedkov, znalecké posudky, listiny a ohliadka."*

374 Podľa § 5 ods. 8 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok: *„Konanie pred správnym súdom je ústne, ak tak ustanovuje tento zákon. Dokazovanie priamo vykonáva a dôkazy hodnotí správny súd podľa svojej úvahy."* Podľa § 5 ods. 8 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok: *„(1) Za dôkaz môže slúžiť všetko, čo môže prispieť k náležitému objasneniu veci a čo sa získalo zákonným spôsobom z dôkazných prostriedkov. ... (2) Dôkazným prostriedkom je najmä výsluch účastníka konania, výsluch svedka, listina, odborné vyjadrenie, znalecké dokazovanie, posudok a obhliadka. Ak nie je spôsob vykonania dôkazu predpísaný, určí ho správny súd."*

375 Podľa § 2 ods. 12 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok: *„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."* Podľa § 119 ods. 1 a 2 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok *„(1) V trestnom konaní treba dokazovať najmä ... a) či sa stal skutok a či má znaky trestného činu, ... b) kto tento skutok spáchal a z akých pohnútok, ... c) závažnosť činu vrátane príčin a podmienok jeho spáchania, ... d) osobné pomery páchateľa v rozsahu potrebnom na určenie druhu a výmery trestu a uloženie ochranného opatrenia a iné rozhodnutia, ... e) následok a výšku škody spôsobenú trestným činom, ... f) príjmy z trestnej činnosti a prostriedky na jej spáchanie, ich umiestnenie, povahu, stav a cenu. ... (2) Za dôkaz môže slúžiť všetko, čo môže prispieť na náležité objasnenie veci a čo sa získalo z dôkazných prostriedkov podľa tohto zákona alebo podľa osobitného zákona. Dôkaznými prostriedkami sú najmä výsluch obvineného, svedkov, znalcov, posudky a odborné vyjadrenia, previerka výpovede na mieste, rekognícia, rekonštrukcia, vyšetrovací pokus, obhliadka, veci a listiny dôležité pre trestné konanie, oznámenie, informácie získané použitím informačno-technických prostriedkov alebo prostriedkov operatívno-pátracej činnosti."*

376 K tomu bližšie pozri MAŠLÁNYOVÁ, D. – ŠIMOVČEK, I.: Trestnoprávne aspekty priestupkového konania. In: *Verejná správa a priestupky*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Filo, M. (ed.) Žilina : Eurokódex, 2016, s. 115 – 129.

bolo obsahovo previazať zisťovanie zodpovednosti za správny delikt s princípom prezumpcie neviny. Legislatívny text zákona by preto mal zdôrazňovať potrebu dodržiavať procesné pravidlá založené na hmotnoprávnych podmienkach a predpokladoch administratívnej zodpovednosti a s tým súvisiacu potrebu dosiahnuť správny výsledok pri vydávaní rozhodnutia o zodpovednosti za správny delikt, no a v neposlednom rade rešpektovanie práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb (podľa vzoru § 1 zákona č. 301/2005 Z. z.).

V rámci zákona o správnom trestaní preto možno odporučiť zakotvenie samostatného procesného prostriedku v podobe výpovede, resp. vyjadrenia obvineného, a to nielen v podobe zakotvenia výslovného práva obvineného na obhajobu, ale aj v podobe samostatného prostriedku nazvaného vyjadrenie obvineného. V tomto smere by následne nedochádzalo k zamieňaniu procesného štandardu vedenia výsluchu svedka s výsluchom obvineného a ich prípadného kombinovania tak, ako sa to v praxi často deje.

V rámci zákona o správnom trestaní preto možno odporučiť zakotvenie zásady voľného hodnotenia dôkazov a samostatného vymedzenia dôkazov. Kvalitnou v tomto smere sa javí právna úprava zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok, ktorá vymedzuje predmet a rozsah dokazovania a taktiež dôkazné prostriedky. Navyše výkladom tejto právnej úpravy možno dospieť k záveru, čo treba dokazovať, akým spôsobom a akými prostriedkami. Právna úprava zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok sa tejto úprave približuje, avšak je nastavená skôr na všeobecné potreby súdnej kontroly verejnej správy. Samostatné vyjadrenie týchto zásad v navrhovanom zákone o správnom trestaní by umožnilo upustiť od prílišnej analogickej aplikácie trestno-procesných záruk a tzv. „by-passovej" judikatúra, ktorá v súčasnej dobe právny stav skôr zneisťuje.

LITERATÚRA

CENIGOVÁ, Z.: Zachovávanie práv účastníkov trestného konania pri dokazovaní. In: *Garancie procesných práv v trestnom konaní v právnom styku subjektov Európskej únie*. Trnava : Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2008, s. 151 – 153, 182 s., ISBN 978-80-8082-251-4

HAMUĽÁKOVÁ, Z.: Zásady ukladania sankcií. In: *Princípy trestania a správne delikty*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.) Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 67 – 78, 200 s., ISBN 978-80-8082-988-9

HORVÁT, M.: Princíp nullum crimen sine lege certa – opomínaný princíp správneho trestania? In: *Princípy trestania a správne delikty*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Košičiarová, S. (ed.) Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 79 – 88, 200 s., ISBN 978-80-8082-988-9

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*. Brno : Tribun EU, 2010, s. 105 – 113, 285 s., ISBN 978-80-7399-923-0

MASLEN, M.: Princíp viazanosti právom a verejná správa. In: *Právny obzor*, 1/2015, s. 22 – 40, ISSN: 0032-6984

MAŠLÁNYOVÁ, D. – ŠIMOVČEK, I.: Trestnoprávne aspekty priestupkového konania. In: *Verejná správa a priestupky*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Filo, M. (ed.) Žilina : Eurokódex, 2016, s. 115 – 129, 173 s., ISBN 978-80-8155-064-5

MAŠLÁNYOVÁ, D.: Formálny prístup k chápaniu pojmu trestný čin. In: Šimovček, I. a kol.: *Hodnoty trestného práva v teórii a praxi.* Trnava : Typi universitatis Tyrnaviensis, 2012, s. 126, 447 s., ISBN 978-80-8082-578-2

MOLEK, P. : *Právo na spravedlivý proces.* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 392, 576 s., ISBN 978-80-7357-748-3

NETT, A.: *Plody z otráveného stromu*. Brno : Masarykova univerzita, 1997, s. 39, 115 s., Acta Universitatis Brunensis Iuridica; No 181. ISBN 80-210-1524-1

PRÁŠKOVÁ, H.: Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (Vybrané problémy). In: *Aktuálne otázky správneho konania*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 108, 212 s., ISBN 9788071603047

PROCHÁZKA, R.: *Ľud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 33 – 34, 140 s. ISBN 978-80-7380-328-5

PRŮCHA, P.: Odpovědnost za správní delikty. In: Průchová, I. a kol.: *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno : Masarykova univerzita, 2011, s. 436, 488 s., ISBN 978-80-210-5667-1

REPÍK, B.: Požadavky Evropské úmluvy na trestní proces. *Bulletin advokacie*, 1993, č. 1, s. 18

SEMAN, T.: Ukladanie sankcií obci za nesplnenie zákonných povinností na úseku ochrany životného prostredia. In: *Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy*. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej 18. februára 2010 v Košiciach. Koľová, S. – Perduková, V. (eds.). Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 126 – 144, ISBN 978-80-7097-873-3

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

SREBALOVÁ, M.: Právo na riadne dokazovanie v procesných inštitútoch slovenského a pripravovaného českého zákona o priestupkoch. In: *Verejná správa a priestupky*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Filo, M. (ed.) Žilina : Eurokódex, 2016, s. 129 – 140 s., s. 173, ISBN 978-80-8155-064-5

STAŠA, J.: Hranice mezi obecnou úpravou a zvláštnymi úpravami správního řízení. In: *Všeobecné správne konanie*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie 8. – 9. októbra 2009. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2010, s. 174, 238 s., ISBN 978-80-7160-293-4

SUMMERS, S.: *Fair Trials*. OXFORD AND PORTLAND, OREGON : HART PUBLISHING. Criminal Law Library, 2007, s. 133 – 134

SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ – KLÍMA, K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. Bratislava : Eurokódex, 2013, s. 246 – 247, 1 168 s., ISBN 978-80-8155-005-8

SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv).* II. rozšírené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa, spol. s. r. o., 2006, s. 496, 1 116 s., ISBN 80-88931-51-7

SVOBODA, P.: *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Praha : Linde, 2007, s. 20, 359 s., ISBN 80-7201-676-1

SYROVÝ, J.: Použitie nezákonného dôkazu v trestnom práve. In: *Bulletin slovenskej advokácie*, 3/2007, Bratislava, Slovenská advokátska komora, 2007, s. 7 – 14

TOMOSZEK, M.: Rozhodování správních orgánů a omezení základních práv a svobod. In: *Contemporary Administrative Law Studies 5*. Horáková, M. – Tomoszková, V. (eds.) Olomouc : Palacký university, 2010, s. 290 – 291, 343 s., ISBN 978-80-87382-09-7

VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář.* II aktualizované a rozšířené vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 77 – 78, 1 446 s., ISBN 978-80-7273-166-4

Kontaktné údaje autora:
JUDr. Michal Maslen, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava

NAD KODEXEM SPRÁVNÍHO PRÁVA TRESTNÍHO

doc. JUDr. Pavel Mates CSc.

Klíčová slova: odpovědnost – přestupek – skutková podstata – správní trest – účastníci řízení – opravné prostředky

Key words: responsibility – offense – merits – administrative sanction – parties to the proceeding – remedies

Anotace: Ke dni 1. července 2017 vstoupil v České republice v účinnost zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, kterým došlo k sjednocení úpravy hmotněprávní, procesní i terminologické podstatné části správního práva trestního. V jeho první části jsou obsaženy obecné instituty hmotného práva, v části týkající se procesní úpravy jsou zařazena některá speciální pravidla pro postupy při rozhodování o přestupcích.

Summary: As of July 1, 2017 the Act on Liability for Offenses and Infringement Proceedings entered into force in Czech Republic, which unified substantive and procedural legal regulations and terminologicaly essential parts of administrative criminal law. Its first part contains general principles of substantive law, in the part concerning procedural regulations, some specific rules for deciding on offenses are laid down.

Úvodem

S nevelkou mírou nadsázky lze říci, že v roce 2016 bylo završeno bezmála stoleté usilování o přijetí ucelené úpravy správního trestání.[377] Pokud jde o nedávnou historii bylo na potřebu přijetí zákona, který by obsahoval obecné zásady správního trestání a to jak práva hmotného, tak procesního upozorňováno od poloviny 90. let minulého století. Šlo o reakci na fakt, že dík vytváření stále nových druhů správních deliktů, formulováním dalších a dalších skutkových podstat a zpřísňování postihu,[378] vznikala nepřehledná, místy až chaotická situace jak

[377] První pokus byl v tomto směru učiněn v roce 1920 a po něm následovalo v letech předválečného Československa ještě několik. Nejdále v tomto směru došel vládní návrh zákona o správním trestním právu a řízení (tisk Poslanecké sněmovny Národního shromáždění č. 935/1937), který však nakonec sdílel osud všech předchůdců. Zevrubněji k němu viz DUSIL, V.: *Trestní právo a řízení správní. Slovník veřejného práva československého. Svazek IV.* (reprint), Praha : Eurolex Bohemia, 2000, s. 924 a následující.

[378] Situace se v tomto ohledu stávala někdy natolik neúnosnou, že Ústavní soud musel zrušit sankční ustanovení v některých zákonech vzhledem k tomu, že by uložená pokuta i v její nejnižší hranici měla likvidační charakter (např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/02).

pro adresáty, tak i aplikující správní orgány. První ucelenější návrh zákona z roku 2002, resp. 2004 se však nedostal ani do parlamentu a trvalo ještě více než deset let, než vláda schválila věcný záměr zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich,[379] na jehož základě byl o dva roky později předložen parlamentu návrh tohoto zákona a zde byl, snad až poněkud překvapivě, bez větších problémů a doplňků přijat, jako zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále též jen „zákon").[380]

Koncepci i obsah zákona byl významně poznamenán tím, že vzhledem k mezerovitosti úpravy správního trestání, se vytvořila v průběhu uplynulých let konstantní judikatura zejména správních soudů, která byla, mnohdy fakticky do nové úpravy doslovně implementována, což zajistí nezbytnou míru kontinuity a nepochybně tím ulehčí aplikační praxi. Druhým důležitým rysem zákona je, že do něj byly a to opět mnohdy doslovně, převzaty některé instituty trestního práva. Tato konvergence, inspirovaná snahou po naplnění zásady jednotného pojímání všech veřejnoprávních deliktů,[381] je na jedné straně nepochybně správná a vhodná, současně si je však třeba položit otázku, zda budou správní orgány, jejich zaměstnanci schopni se náležitě vypořádat s některými složitými instituty nebo je raději z opatrnosti ponechají jen „na papíře", na kterou však bude moci odpovědět až následná praxe.

Hlavní instituty hmotněprávní úpravy

Výchozí institut, jímž je přestupek, definuje zákon v § 5 zákona jako společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, jestliže nejde o trestný čin. Na rozdíl od trestného činu, který je v § 13 trestního zákoníku vymezen na zásadě formálního pojetí a společenská škodlivost má jen „doprovodný" charakter interpretačního principu napomáhajícího vyložit jednotlivé skutkové podstaty[382] a předsta-

[379] Usnesení vlády č. 229 z 3. dubna 2013.

[380] Mimo to je usilováno i o unifikaci formulace úpravy jednotlivých skutkových podstat, snižování sankcí, vypuštění překrývajících se skutkových podstat obsažených v různých zákonech a nahrazování postihu za přestupky jinými vhodnějšími nástroji správního práva (usnesení vlády č. 866/2016 z 5. října 2016).

[381] Např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Zolotukhin versus Rusko z roku 2009, Gradinger versus Rakousko z roku 1995, Ezeh a Connors versus Spojené království z roku 2003 nebo Lauko a Kadubec versus Slovensko z roku 1998, nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 192/05 a sp. zn. III.ÚS 611/01.

[382] Zevrubněji k tomu ŠÁMAL, P. a kolektiv: *Trestní právo hmotné*, 7. vydání. Praha : Wolters Kluwer, 2014, s. 94; KRATOCHVÍL, V. a kolektiv: *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 178 a následující; JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní*

vuje materiální korektiv, je v zákoně o odpovědnosti za přestupky plně zachován i znak materiální. Tato konstrukce je odůvodňována tím, že ryze formální pojetí přestupku by mohlo činit problémy nejen správním orgánům, ale také zákonodárci, který by musel formulovat množství zcela přesně vymezených skutkových podstat. Zachování tohoto znaku navíc pomůže řešit vztah přestupků a trestných činů a současně i otázku tzv. bagatelních přestupků, u nichž, právě s ohledem na nedostatek materiální stránky platí, že nemají být jakožto přestupky vůbec postihovány, třebaže formální znaky jednání jsou naplněny.[383]

To, že zákonodárce považoval za nebytné zařadit mezi znaky přestupku protiprávnost, lze považovat za výraz jakési jeho „opatrnosti", protože tento rys je bez dalšího imanentním a obecným znakem každého deliktu a není tedy důležité, zda je v té které skutkové podstatě výslovně vyjádřen (např. dikcí, v rozporu, bez povolení, neoprávněně) či nikoli a fakticky tak může dojít i k jakému zdvojení tohoto znaku či nikoli, rozhodně zde však nebudou vznikat žádné potíže, protože tu plně platí zásada superfluum non nocet.

Negativně je přestupek vymezen pouze vůči trestnému činu, nikoli tedy jiným správním deliktům, tedy pořádkovým, disciplinárním a tzv. platebním, které zákonodárce označuje jako nepravé. Není tedy pochyb, že v případě konkurence s trestným činem se bez dalšího uplatní subsidiarita přestupku a problémy nevznikají, pokud se týče disciplinárních deliktů, kde nelze vyloučit současný postih obou deliktů[384] ani platebních deliktů, které jsou jako takové speciální kategorií, vůbec nespadající pod režim zákona o odpovědnosti za přestupky. Nejasnosti může ovšem vyvolat vztah přestupků a pořádkových deliktů. Jako příklad lze uvést ustanovení § 62 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož se pořádkového deliktu dopustí ten, kdo neuposlechne pokynu úřední osoby a § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, jehož skutkovou podstatu naplní ten, kdo neuposlechne výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci.

---

právo hmotné. 5. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 2. 2016. Obecná část. Zvláštní část. Praha : Leges, 2016, s. 133 a následující.

383 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 29/2007-121 a čj. 5 As 106/2011-77 a rozsudek Městského soudu v Praze čj. 10 A 21/2016-50; za jakousi neodůvodněnou výjimku je třeba považovat ustanovení § 270 odst. 1 zákoně č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož každý čin vykazující formální znaky přestupku podle tohoto zákona, je společensky škodlivý.

384 Např. podle § 86 odst. 1 písm. l) zákona, platí, že řízení může být zastaveno, bylo-li již skutku rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující. Souběžný postih je ovšem vyloučen v případě kárného opatření podle § 89 odst. 5 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož nelze kárné opatření uložit státnímu zaměstnanci, který byl za stejný skutek pravomocně potrestán jiným správním orgánem.

Ustanovení § 6 zákona zavádí do právního řádu institut pokusu přestupku. Ten bude postižitelný jen v těch, případech, kdy tak stanoví zvláštní zákon a to stejně jako dokonaný čin. Jím je pokud se týče fyzické osoby jednání bezprostředně směřující k dokonání přestupku a kterého se fyzická osoba dopustila v úmyslu přestupek spáchat, jestliže k dokonání přestupku nedošlo. Zde zřejmě nelze očekávat významnějším aplikační problémy, protože se bude možno mimo jiné opřít o dlouhodobou a konstantní judikaturu v oblasti trestního práva. Ty se však mohou objevit ohledně výkladu pokusu přestupku právnické nebo podnikající fyzické osoby, které citované ustanovení vymezuje jako jednání bezprostředně směřující k dokonání přestupku, jestliže k dokonání přestupku nedošlo a kde tedy není úmysl požadován. Zde se nabízí výklad, podle něhož bude třeba, aby osoba, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě či podnikající fyzické osobě, se dopustila jednání úmyslně (např. krádeže, obchodování s vojenským materiálem nebo vývozu z území České republiky certifikovaného kryptografického prostředku) a za toto její jednání bude objektivně odpovídat právnická či podnikající fyzická osoba.

U osoby fyzické je požadováno k pachatelství, aby naplnila znaky přestupku, resp. jeho pokusu, zaviněným jednáním. Zákon počítá i s tzv. nepřímým pachatelstvím, o které jde tam, kdy je ke spáchání přestupku užit tzv. živý nástroj, jímž může být jiná fyzická osoba, která není odpovědná za přestupek pro nedostatek věku, nepříčetnost nebo proto, že svým jednáním naplnila podmínky některé z okolností vylučující protiprávnost (§ 13 odst. 2 zákona). Mezi jednáním živého nástroje a porušením příkazu či zákazu ze strany nepřímého pachatele musí existovat příčinná souvislost.[385]

Zákon o odpovědnosti za přestupky nezná účastenství, což je odůvodněno tím, že s ohledem na akcesoritu účastenství, tedy závislosti na přímém pachateli, by bylo její prokazování v přestupkovém právu značně složité, až nereálné. Platí proto, že organizátor (osoba, která zosnovala nebo řídila spáchání přestupku), návodce (osoba, která vzbudila v jiném rozhodnutí spáchat přestupek) a pomocník (osoba, která umožnila či usnadnila jinému spáchání přestupku) se považují za pachatele. Uvedenými osobami mohou přitom být toliko osoby fyzické, u osob právnických nepřipadají tyto formy pachatelství v úvahu. Po subjektivní stránce je vyžadováno úmyslné jednání a podmínkou je, že přestupek nebo jeho pokus byly dokonány. Jako pachatel nebudou tyto osoby odpovídat vždy, ale pouze tam, kde tak stanoví příslušný zákon, takže bude na zákonodárci, aby posoudil, zda určitý přestupek je natolik závažný, aby bylo vhodné postihovat i účastenství.

U některých přestupků je vyžadováno, aby k naplnění jejich skutkové podstaty měl pachatel zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení (tzv. konkrétní

[385] Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 14 Kse 6/2011-299.

či speciální subjekt) (§ 12 zákona). Je-li dána tato podmínka, může být pachatelem a spolupachatelem pouze ten, kdo požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení má (např. vlastník nebo držitel určitého oprávnění). Za podmínky, že tak stanoví zvláštní zákon, může být spolupachatelem rovněž ten, kdo sám sice požadovanou vlastnost, způsobilost nebo postavení nemá, ale má je alespoň jeden ze spolupachatelů.

Specifická je v tomto ohledu odpovědnost zákonného zástupce nebo opatrovníka fyzické osoby. V případě speciálního subjektu platí, že jednal-li nebo za něj měl jednat jeho zákonný zástupce či opatrovník, odpovídá tento za přestupek, třebaže požadovanou zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení nemá (§ 14 zákona). V praxi půjde o situaci, kdy např. dědictvím nebo darem přejdou na osobu mladší 15 let určité veřejnoprávní povinnosti plynoucí z vlastnictví k věci (např. zajistit jejich ochranu nebo strpět vstup na nemovitost) za jejichž porušení nebo nesplnění tato osoba nemůže pro nedostatek věku odpovídat. Zde tak bude odpovídat zákonný zástupce, resp. opatrovník ačkoli sám vlastníkem není, čímž se má zajistit, aby nedocházelo k záměrnému vyhýbání se odpovědnosti.

Pokud se týče zavinění fyzické osoby, byla ponechána stávající úprava zákona o přestupcích. Zákon o odpovědnosti za přestupky opakuje v § 15, že k odpovědnosti fyzické osoby je třeba zavinění, přičemž postačuje nedbalost nevědomá a úmysl tak přichází v úvahu jen tam, kde to zvláštní zákon výslovně stanoví.

Z trestního zákoníku bylo převzato vymezení omylu skutkového i právního (§ 16 – 17 zákona), který přichází v úvahu jen u přestupku fyzických osob, protože nezbytným znakem omylu je zaviněné jednání.[386] Lze říci, že zde je fakticky zachovávána kontinuitu, protože dosavadní aplikační praxe řešila omyl při nedostatku právní úpravy analogicky podle úpravy a judikatury trestněprávní.[387]

Rovněž v úpravě odpovědnosti právnické osoby a podnikající fyzické osoby, navazuje zákon o odpovědnosti za přestupky na dosavadní úpravu především ve dvou směrech. V prvé řadě bude i nadále a to expressis verbis, platit tzv. přičitatelnost, vycházející z toho, že právnická osoba per definitionem nemůže sama jednat, projevovat vůli.[388] Ustanovení § 20 zákona stanoví, že právnická osoba se považuje za pachatele přestupku, jestliže k naplnění skutkové podstaty došlo jednáním fyzické osoby, které je podle zákona právnické osobě přičitatelné a která porušila povinnost jí uloženou při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti

[386] U právnické a podnikající fyzické osoby nepřichází omyl v úvahu, protože zde platí objektivní odpovědnost a není třeba zjišťovat, v důsledku jednání, které konkrétní fyzické osoby vedlo ke vzniku odpovědnosti (§ 20 odst. 6 zákona).

[387] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 40/2007-103, čj. 2 Afs 29/2009-60 a čj. 9 As 93/2014-27.

[388] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 2/2011-164, čj. 5 As 36/2016-27 nebo čj. 2 Afs 24/2007-119.

s touto činností nebo k jejímu prospěchu či v jejím zájmu.[389] V odst. 2 citovaného paragrafu je pak vymezen okruh subjektů, jejichž jednání jsou přičitatelná a mezi které patří (patří sem např. statutární orgán nebo jiný orgán právnické osoby a fyzická osoba plnící úkoly právnické osoby). Z odpovědnosti přitom není vyloučen ani stát a územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci, jak je tomu v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob (zákon č. 418/2011 Sb.). Za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby.

Jak zmíněno, není pro vznik odpovědnosti rozhodné zjištění která fyzická osoba, jejíž jednání se považuje za přičitatelné, odpovědnost vyvolala.

Druhým podstatným rysem odpovědnosti, v němž je navazováno na stávající úpravu, je, že k jejímu vzniku není třeba zavinění.[390] Konstantní judikatura zde již více než dvě desetiletí zdůrazňuje, že nejde o odpovědnost za zavinění, ale ani za výsledek, nemá tedy absolutní charakter.[391] K jejímu vzniku požaduje, aby k poškození či ohrožení chráněného zájmu došlo provozní činností právnické osoby nebo jednáním či opomenutím toho, koho právnická osoba ke své činnosti použila.

S tím souvisí i možnost liberace, zakotvená v § 21 zákona, dikcí podle níž se právnická a podnikající fyzická osoba se odpovědnosti zprostí, prokáže-li, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.[392] Ani zde nejde o novinku a praxe nebyla příliš nakloněna ji uznávat. Jako důvod k vyloučení odpovědnosti nebylo shledáno např. to, provádění pravidelných školení zaměstnanců týkající se jejich povinností při výkonu určitých činností s poukazem na to, že jde o povinné minimum podnikatele. Liberačními důvody nebyly dále uznány např. nedostatek úředního svolení, soukromoprávní smluvní ujednání, subjektivní přesvědčení pachatele, že rozhodnutí, jímž se mu ukládá povinnost je nezákonné, vědomá nedbalost zaměstnance či poněkud extravagantně vyznívající poukaz na to, že by zákonem požadovaná opatření byla pro

[389] Z toho současně plyne, že jiná než tato jednání, sledující např. vlastní prospěch fyzické osoby nebude lze právnické osobě přičítat.

[390] V průběhu diskusí při přípravě zákona o odpovědnosti za přestupky byla uvažována i možnost zavedení odpovědnosti za zaviněné jednaní fyzické osoby, která za právnickou osobu relevantně jednala. Ta však nakonec byla, zejména s ohledem na praktické dopady, tj. složitost dokazování zavinění správními orgány odmítnuta.

[391] Např. rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 12/94-16, rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 112/2010-52 a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové čj. 30 A 18/2014-53.

[392] Současně s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky se chystá změna v úpravě kolem 250 zákonů a nepočítaně skutkových podstat, z nichž se u některých přestupků s možností liberace bez věcných důvodů vylučuje (např. § 36 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů).

podnikatele mimořádné ekonomicky náročná.[393] Nelze přitom očekávat, že by se praxe v tomto ohledu měla změnit. Samotný zákon od odpovědnosti za přestupky možnost uplatnění liberačních důvodů zužuje tím, že vylučuje zproštění odpovědnosti, nebyla-li ze strany právnické osoby nebyla vykonávána povinná nebo potřebná kontrola nad fyzickou osobou, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě či pokud nebyla učiněna nezbytná opatření k zamezení nebo odvrácení přestupku.[394]

V zásadě shodně jsou konstruovány i podmínky odpovědnosti podnikající právnické osoby, samozřejmě s přihlédnutím k jejím specifikům (např. tato osoba může jednat sama a nemůže mít statutární orgán, který by za ní jednal).[395]

Spíše opticky doznaly významnějších změn okolností vylučujících protiprávnost. K dosavadní krajní nouzi a nutné obraně totiž sice přibyly svolení poškozeného, přípustné riziko a dovolené použití zbraně, jejichž úprava byla více méně doslova převzata z trestního zákoníku, ty ovšem byly již dříve uznávány judikaturou a to za použití analogie nebo i odkazem na obecné právní principy. Tak jako k liberačním důvodům se i zde aplikační praxe dosud stavěla k jejich použití spíše rezervovaně a nelze předpokládat, že by se měla dík nové úpravě významněji změnit.[396]

Zevrubně jsou upraveny důvody zániku odpovědnosti, jimiž jsou podle § 29 zákona uplynutí promlčecí doby, smrt fyzické osoby, zánik právnické osoby, jestliže nemá právního nástupce a vyhlášení amnestie.

Jak patrno reflektoval zákonodárce v úpravě zániku odpovědnosti z důvodů uplynutí promlčecí doby požadavky praxe, která dlouhodobě poukazovala na to, že obecná roční lhůta u přestupků je příliš krátká a umožňuje tak pachatelům přestupku, zejména jednajícím obstrukčně, vyhnout se odpovědnosti.

Obecnou promlčecí lhůtou zůstává 1 rok, u přestupků, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, jsou to 3 roky.[397] Ač zá-

---

[393] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 10/2015-27, čj. 5 As 36/2016-27, čj. 4 As 32/2011-38, čj. 8 Afs 42/2013-94, čj. 8 Afs 20/2013-101 a rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 46 A 67/2013-39; PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha : C. H. Beck 2013, s. 321 – 322.

[394] Potřebnou kontrolou není např. zákaz zneužití osobních údajů stanovených ve vnitřním předpise právnické osoby uložený jejím zaměstnancům, nepostačuje též to, že zaměstnavatel dal zaměstnancům podepsat dokument, v němž jim popsal jejich povinnosti, aniž jejich dodržování následně kontroloval (rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 232/2016-35, rozsudek Městského soudu v Praze čj. 11 A 56/2015-37).

[395] Srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 131/2016-25.

[396] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 234/2016-27, čj. 1 As 59/2010-149 nebo čj. 1 Afs 58/2009-541.

[397] U některých zvláštních zákonů je tato lhůta delší, např. podle zákona č. 582/1991 Sb., o or-

kon používá výrazu promlčecí lhůta, ve skutečnosti se jedná o lhůtu prekluzívní, protože jejím uplynutím zaniká možnost postihu a k této skutečnosti musí správní orgány přihlížet z moci úřední, aniž by bylo třeba, aby účastník tuto námitku vznesl.[398] Lhůta je stanovena jako objektivní, pro její počátek je určující den následující po dni spáchání přestupku, tj. ukončení protiprávního jednání a je-li znakem přestupku účinek (změna hmotného předmětu útoku), den následující po dni, kdy účinek nastal. Pokud se pachatel dopustil více přestupků, běží pro každý z nich promlčecí doba zvlášť, bez ohledu na to, budou-li projednávány ve společném řízení.

Faktickou délku promlčecí doby může významně ovlivnit její stavení a přerušení, k nimž dochází ex lege. Promlčecí doba se staví a nezapočítává se tedy do ní podle § 32 odst. 1 zákona doba, po níž se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení a doba, po kterou se o věci vede soudní řízení správní, dále doba, po kterou bylo podle § 85 odst. 3 zákona řízení o přestupku přerušeno proto, že bylo možné očekávat uložení trestu obviněnému z přestupku za jiný skutek v trestním řízení, přičemž správní trest, který lze uložit v řízení o přestupku, je bezvýznamný vedle trestu, který by bylo možné uložit v trestním řízení[399] a konečně doba, po níž trvalo podmíněné upuštění od uložení správního trestu podle § 42.[400]

Pozornost zde zaslouží podmínka totožnosti skutku, která je vykládá široce, protože k zachování totožnosti stačí, že trestní stíhání bylo zahájeno proti témuž pachateli, za obdobné jednání, přičemž je důležité, jak byl skutek popsán v úkonech, jimiž bylo zahájeno trestní stíhání a pokrývá-li v podstatných rysech (essentially similar), jednání, které bylo posléze postoupeno k vyřízení jako přestupek, aniž by byla vyžadována totožnost úplná.[401]

K přerušení promlčecí doby dochází oznámením o zahájení řízení o přestupku, vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným a vydáním rozhodnutí

---

ganizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů je obecná promlčecí lhůta tři a u přestupku, za který je stanovena pokuta, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč, činí promlčecí doba pět let, přestupků podle zákona č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, ve znění pozdějších předpisů existuje pouze jednotná pětiletá promlčecí lhůta atd.

398 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 57/2004-39 a čj. 7 As 109/2011-92.

399 Přerušení řízení z tohoto důvodu je ovšem na uvážení správního orgánu.

400 Zvláštní zákony mohou obsahovat i speciální důvody, pro stavení promlčecí doby. Např. podle § 26 odst. 1 zákona č. 241/2000 Sb., o hospodářských opatřeních pro krizové stavy a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů se do promlčecí doby se nezapočítává doba stavu ohrožení státu nebo válečného stavu.

401 Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 261/2016-20, čj. 1 As 46/2016-24 a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové čj. 30A 43/2015-43; usnesení Ústavního soudu sp. zn. II.ÚS 143/02; MATES, P. – ŠEMÍK, K.: K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním. *Trestněprávní revue* č. 11-12/2013, s. 259 a následující; rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci např. Zolotukhin versus Rusko z roku 2009.

o schválení dohody o narovnání a nastane-li některá z těchto skutečností, počíná běžet nová promlčecí doba. Aby však nebylo řízení zbytečně protahováno a trval tak stav nejistoty platí, že odpovědnost vždy zaniká při nové promlčecí době odpovědnost za přestupek nejpozději tři roky od jeho spáchání, resp. do pěti let u přestupků, za který hrozí pokuta alespoň ve výši 100 000 Kč (zvláštní zákon může samozřejmě stanovit odlišnou hranici, která bývá obvykle delší).

Dosud nejasnou, resp. roztříštěnou úpravu nástupnictví odpovědnosti právnických osob a podnikajících fyzických osob, řeší zákon v § 33-34 tak, že přechod odpovědnosti připouští. Tak je tomu ovšem právě jen u těchto subjektů, nikoli osob fyzických, u nichž bude i nadále platit, že odpovědnost je osobní povahy a sukcesi zde nedochází.[402]

Co se týče osob právnických, bude třeba nástupnictvím rozumět přeměny, tak jak je má na mysli ustanovení § 84 odst. 4 zákona, tedy sloučení, splynutí nebo rozdělení právnické osoby, převod jmění na společníka, změna právní formy právnické osoby nebo přemístění sídla právnické osoby do zahraničí; o právního nástupce tedy nepůjde např. tam, kde právnická osoba pouze změní název nebo sníží/zvýší svůj majetkový substrát. Bude-li mít právnická osoba více nástupců, odpovídá každý z nich tak, jakoby přestupek spáchal sám.

U podnikající fyzické osoby přechází v případě její smrti odpovědnost na osobu, která pokračuje v její podnikatelské činnosti (např. na dědice či pozůstalého manžela) a rovněž zde platí, že bude-li pokračovat více osob, odpovídá každá, jakoby přestupek spáchala sama.[403]

Něco jiného představuje přechod úhrady pokuty na právního nástupce, který platí pouze ohledně právnické osoby. Došlo-li po nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku k zániku právnické osoby a to ještě před uplynutím lhůty pro nařízení exekuce, přechází povinnost uhradit pokutu na právního nástupce a má-li jich více, odpovídají solidárně (§ 102 zákona). Tento režim se tedy nevztahuje na osoby fyzické a podnikající fyzické osoby a to s poukazem na ryze osobní charakter odpovědnosti a odlišné důvody zániku trestnosti u právnických osoba a ostatních subjektů.[404]

---

[402] Výslovně není řešeno, má-li k přechodu odpovědnosti dojít jen při univerzální nebo i singulární sukcesi. Jakkoli měl zákonodárce zřejmě na mysli pouze první situaci, což ostatně odpovídá i smyslu úpravy, nelze vyloučit, že se objeví i argumentace právě opačná, jak jsme toho svědky v oblasti trestní odpovědnosti právnických osob (viz k tomu JELÍNEK, J.: K přechodu trestní odpovědnosti právnické osoby na právního nástupce, *Bulletin advokacie*, č. 5/2015, s. 23 – 24).

[403] Tento důsledek má právě je smrt, jestliže totiž podnikající fyzická osoba přestane podnikat, její odpovědnost za přestupek nezaniká.

[404] JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo hmotné*. 5. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 2. 2016. Obecná část. Zvláštní část. Praha : Leges, 2016, s. 355; rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 167/2012-34.

Dosud poněkud neurčitý výraz sankce nahrazuje zákon výrazem správní trest, což má vyjádřit základní základním smyslem je postižení, potrestání pachatele. Katalog správních trestů je obsažen v § 35 zákona, podle něhož lze za přestupek uložit: napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci nebo náhradní hodnoty a zveřejnění rozhodnutí o přestupku. Jako zásada platí, že každý trest je možno uložit samostatně nebo společně s jiným trestem, výjimka platí pro napomenutí a pokutu, které současně uložit nelze.

Zákon precizuje a v jistém smyslu unifikuje kritéria pro určení druhu a výměry správních trestů, v nichž má rezonovat společenská škodlivost konkrétního přestupku, zvláště pak určuje, jak je třeba posuzovat povahu a závažnost přestupku a okolnosti přitěžující a polehčující (§ 37 – 40), čím sleduje dát aplikační praxi konkrétnější mantinely, byť se tak všude děje demonstrativním výčtem. Nepochybně se bude nadále trvat na tom, že při ukládání trestů je třeba se vyrovnat se všemi kritérii, které zákon uvádí. Na druhé straně bude vždy možno brát v úvahu toliko ta, která jsou relevantní, takže je pojmově vyloučeno přihlížet k těm, která se vztahují pouze k právnické osobě u přestupků fyzické osoby a naopak.[405]

Při ukládání trestů v případě konkurence, budou-li tyto projednávány ve společném řízení (§ 88 zákona), se má tak jako dosud postupovat podle zásady absorpční. Nově je zaváděna zásada asperační: v případě, že budou společně projednávány dva či více přestupků, může být uložena pokuta ve vyšší sazbě tak, že horní hranice za nejpřísněji postižitelný přestupek se zvýší až o polovinu, maximálně však do částky, která je součtem horních hranic sazeb za přestupky, které jsou takto společně projednávány. Zatímco použití absorpce je povinností,[406] u asperace je věcí diskrece správního orgánu, zda ji použije a také v jaké výši trest zostří, přičemž v úvahu přichází tento postup pouze u pokut. Lze přitom předpokládat, že k zostření bude přistupováno v případě závažnějších a zejména opakovaných porušení povinností.

Ohledem na subsidiaritu trestání, je argumentováno zavedení podmíněného upuštění od uložení trestu, upuštění od trestu a mimořádné snížení výměry pokuty. Společné pro všechny tyto instituty je, že jejich použití závisí na úvaze správního orgánu. Samozřejmě i zde platí, že tam, kde existuje zvláštní úprava má tato přednost před obecnou (to je případ zvláštních podmínek pro upuštění od uložení trestu např. v § 22ba zákona o ochraně hospodářské soutěže, zá-

[405] To ostatně plyne i ze stávající judikatury, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 35/206-41, čj. 4 As 69/2016-35 nebo čj. 7 A 163/2002-53.

[406] Správní soudy dosud judikovaly tak, že i v případě, kdy se společné řízení nekoná, ačkoli k tomu jsou zákonné podmínky, nejedná se o vadu, která by sama působila nezákonnost rozhodnutí, bude-li při uložení sankce respektována absorpční zásada a nezdá se, že by toto stanovisko v souvislosti s novou úpravou měly měnit (např. rozsudek Krajského soudu v Brně čj. 31 A 33/2014-59, rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 27/2008-67 a čj. 2 As 321/2015-25).

kona č. 143/2001 Sb., nebo § 40 zákona o vinohradnictví a vinařství, zákona č. 321/2004 Sb., které stanoví zvláštní podmínky tak i vyloučení upuštění od uložení trestu v § 23 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů nebo § 55 zákona č. 90/2016 Sb., o posuzování shody stanovených výrobků při jejich dodávání na trh). Zde nutno dodat, že mnohdy zákonodárce ponechává tyto výjimky v podobě, v níž byly obsaženy v dosavadní úpravě, kam byly zařazovány spíše nahodile, bez podstatných věcných důvodů.

Modifikováno je striktní omezení u trestu propadnutí věci, který nelze uložit, pokud by její hodnota byla v nápadném nepoměru k povaze přestupku tak, že se k hodnotě věci nepřihlíží, vyžaduje-li to bezpečnost osob, majetku či jiný obdobný veřejný zájem. Nepochybně nebude problém, budou-li uvedená kritéria uplatněna ohledně návykových látek, zbraní či jedů, avšak až další vývoj ukáže, kam až aplikační praxe bude schopná zajít. Propadnutí náhradní hodnoty lze uložit tomu pachateli přestupku, který věc, jenž může být prohlášena za propadlou, před uložením tohoto trestu zničí, poškodí, zcizí či jinak zmaří její propadnutá. Propadlou může být náhradní hodnota, nelze zřejmě vyloučit, že to mohou být i peníze, až do výše hodnoty takové věci (§ 49 zákona).

Novým trestem je zveřejnění rozhodnutí (§ 50 zákona). Uložen může být jen právnické osobě a podnikající fyzické osobě a to pouze v případech, že tak stanoví zvláštní zákon. Vzhledem k tomu, že smyslem tohoto trestu je v prvé řadě informovat veřejnost o protiprávním jednání, přičemž je tím nutně pachatel difamován, bude na zvážení zákonodárce, kdy je efektivní jej uložit.[407] Při ukládání tohoto trestu je zdůrazněna nezbytnost respektování proporcionality, tak, aby zásah do soukromí byl přiměřený povaze a závažnosti přestupku. Zde nutno připomenout, že právo na soukromí se týká pouze osob fyzických[408] a nikoli právnických, byť jistě i u nich bude třeba obecně platný princip proporcionality správního trestání respektovat.

Rozhodnutí, resp. jeho výroková část, může být zveřejněno vždy až poté, když nabude právní moci, přičemž je tak třeba učinit na úřední desce správního orgánu, který vydal rozhodnutí v I. stupni. Ten rovněž určuje, ve kterém veřejném sdělovacím prostředku má být kromě toho rozhodnutí publikováno. Na zvážení správního orgánu je, v jaké lhůtě má být rozhodnutí zveřejněno (zákon tu dává rozsah dvou až šesti měsíců) i doba, po níž se tak má stát, což je 15 dnů až dva

[407] Např. § 74a zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích, ve znění pozdějších předpisů, § 17a zákona č. 529/1991 Sb., o ochraně topografií polovodičových výrobků, ve znění pozdějších předpisů a § 20a zákona č. 478/1992 Sb., o užitných vzorech, ve znění pozdějších předpisů.

[408] Např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 35/01, nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2451/10. Občanský zákoník sice hovoří v § 135 o soukromí právnických osob, nicméně není zřejmé, jak by toto mohlo být dotčeno.

měsíce. Rovněž zde bude třeba přihlížet ke zmíněnému požadavku proporcionality, co do délky publikace i její formy.[409] Zásadním limitem je, že obsahem zveřejněného rozhodnutí o přestupku nemohou být takové údaje, na jejichž základě by bylo možno identifikovat jinou osobu než je jeho pachatel.

K ochranným opatřením v podobě omezujícího opatření a zabrání věci, přibývá zabrání náhradní hodnoty.

Dosti výraznými změnami prošlo omezující opatření, byť jeho účel zůstává v zásadě zachován: jde eliminování nebo alespoň snížení nebezpečí ohrožení nebo porušení takových hodnot, jakými je veřejný pořádek, občanské soužití či majetek před útoky pachatelů přestupků. Jeho podstata spočívá ve vyslovení zákazu navštěvovat veřejně přístupná místa nebo místa, kde se konají sportovní, kulturní a jiné společenské akce, případně v povinnosti zdržet se styku osobou nebo vymezeným okruhem osob nebo v povinnosti podrobit se vhodnému programu pro zvládání agrese nebo násilného chování (§ 52 zákona). Tato omezení mohou být vyslovena i mimo územní obvod správního orgánu, který jej uložil.

Pod pojmem veřejně přístupná se rozumí taková místa, která jsou zásadně přístupná komukoli, byť třeba jen po určitou dobu (např. provozní dobu). Veřejně přístupná i ostatní vyjmenovaná místa musí být v rozhodnutí konkretizována, obdobně je třeba přesně vymezit osobu, resp. okruh osob, s nimiž se ten, jemuž bylo opatření uloženo, zapovídá stýkat.[410] Totéž pak platí i ohledně povinnosti podrobit se některému z programů, které mají přispět k socializaci pachatele přestupku. Nelze jistě vyloučit, že uloženo bude i více, případně všechna omezující opatření současně.

Omezující opatření lze uložit toliko fyzické osobě stanoví-li tak zvláštní zákon,[411] při splnění následujících obecných podmínek: musí existovat přímá souvislost mezi spáchaným přestupkem a omezujícím opatřením, respektována musí být zásada proporcionality s ohledem na závažnost přestupku a osobní poměry pachatele a vždy jej lze uložit pouze současně s trestem. Vzhledem k těmto podmínkám bude na zvážení správního orgánu, na jakou dobu omezující opatření uloží, nejdéle to však může být jeden rok.

Předpokladem toho, aby omezující opatření bylo efektivní, je kontrola jeho

---

[409] Bude nepochybně zajímavé sledovat, jak se budu ubírat aplikační praxe při posuzování přiměřenosti publikace rozhodnutí.

[410] V praxi se takový zákaz může týkat např. poživatelů návykových látek, osob páchajících násilné delikty nebo jiného společensky reprobovaného jednání. Zákaz styku však může být nepochybně použit i za účelem ochrany osoby před domácím násilím nebo pronásledováním či jiným obtěžováním ze strany pachatele přestupku.

[411] Dosud se s ním počítá u přestupku proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku podle zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

dodržování. Ta je v působnosti správního orgánu, který jej uložil a má-li platit i mimo obvod jeho působnosti, též správního orgánu stejného druhu v obvodu, pro který omezující opatření platí, prakticky tedy obecního úřadu.

Zabrání věci přichází v úvahu jako subsidiární opatření tam, kde nebylo možno uložit trest propadnutí věci. Na rozdíl od omezujícího opatření není jeho uložení vázáno na konkrétní přestupek a může tak být uloženo všude není-li vlastník věci znám, náleží pachateli, proti němuž nelze vést řízení o přestupku (typicky osobě mladší 15 let) nebo pachateli přestupku, u něhož bylo upuštěno od uložení správního trestu (§ 53 odst. 1 zákona). Vždy je nezbytnou podmínkou k tomu, aby mohla být věc zabrána okolnost, že to vyžaduje bezpečnost osob, majetku či jiný obdobný obecný zájem, jakými je veřejný pořádek nebo mravnost. Tato podmínka nemusí být splněna a zabrání lze vylovit, jde-li o věc, která je výnosem přestupku, třebaže nikoli bezprostředním, což je dáno požadavkem, že nikdo nesmí profitovat z protiprávního jednání.[412] O zabrání věci nutno rozhodnout nejpozději v objektivní pětileté lhůtě, jejíž počátek běží od spáchání jednání, které má znaky přestupku.

Obdobně jako je tomu u trestu propadnutí věci, lze uložit podle § 54 zákona zabrání náhradní hodnoty.

Procesní ustanovení

Procesní předpisy řeší, v podstatě tak jak je tomu dosud v zákoně o přestupcích, pouze specifika řízení a jinak se, s ohledem na § 1 odst. 2 správního řádu, automaticky uplatňuje jeho subsidiární působnost.

Věcná příslušnost k řízení o přestupcích je upravena v § 60 zákona tzv. zbytkovým způsobem: zásadně je věcná příslušnost stanovena v některém ze zákonů, v němž jsou obsaženy skutkové podstaty přestupků a pokud by tomu tak z nějakého důvodu nebylo, je příslušným obecní úřad obce s rozšířenou působností. Podle § 60 odst. 2 zákona jsou pak obecní úřady všech obcí příslušné k projednávání přestupků proti pořádku v územní samosprávě, veřejnému pořádku, občanskému soužití a proti majetku. Zde se sluší připomenout, že původní koncepce počítala s tím, že přestupkovou agendu by měly vykonávat pouze obecní úřady obcí s rozšířenou působností, což by odpovídalo požadavku zajištění odbornosti, který nelze zejména u obcí vykonávajících pouze základní přenesenou působnost zajistit, což však vláda zřejmě s ohledem na argumenty politické neakceptovala.[413]

[412] Může jít např. o věc získanou jako odměna za přestupek nebo věc koupenou z výnosu prodeje věci získané přestupkem.

[413] Přitom v současnosti si ponechala přestupkovou agendu pouze asi třetina obcí základního

Zákon ponechává možnost přenesení příslušnosti k projednávání přestupku veřejnoprávní smlouvou uzavřenou podle § 63 zákona o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.). Na rozdíl od obecné úpravy[414] bude však takto možno přenést působnost pouze na některou z obcí s rozšířenou působností či pověřeným obecním úřadem a aby se zabránilo komplikacím při určování kompetencí, lze tak učinit vždy jen ohledně celé této agendy. Zůstává též oprávnění starosty obce zřizovat podle § 106 zákona o obcích jako zvláštní orgán obce komise pro projednávání přestupků. Tato komise může projednávat přestupky proti pořádku ve státní správě, proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku a tento taxativní výčet je rozvolňován tím, že jí zvláštní zákon může svěřit i další přestupky. Při zřízení komise starosta určí, které přestupky bude komise namísto obecního úřadu projednávat, přičemž se samozřejmě smí pohybovat pouze v zákonem uvedených mezích.[415]

Odchylně od správního řádu je v § 63 zákona upravena podjatost, která byla, pokud se týče územní samosprávy řešena ne zcela jednoznačnou judikaturou správních soudů. Ty totiž zaujaly stanovisko, že zaměstnanec takového orgánu nevystupuje primárně jako zaměstnanec obce, ale jakožto úředník vykonávající státní správu, kterému jsou zákonem uloženy povinnosti, takže sama skutečnost, že jeho zaměstnavatel je účastník řízení, nemůže být bez dalšího důvodem k pochybnosti a má tedy být v každém konkrétním případě přezkoumávána.[416] K odstranění možných komplikací, které s touto konstrukcí nutně souvisejí, bylo stanoveno, že tam, kde je z přestupku podezřelý územní samosprávný celek, jehož orgán je k řízení o tomto přestupku příslušný, pověří nadřízený správní orgán řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný orgán ve svém správním obvodu; obdobně se má postupovat, bude-li podezřelým ze spáchání přestupku člen zastupitelstva obce či kraje, jehož orgán je k řízení příslušný. Dále platí, že bude-li podezřelým z přestupku územní samosprávný celek, jehož orgán je odvolací instancí vůči správnímu orgánu příslušnému k řízení o tomto přestupku, nadřízený správní orgán odvolacího správního orgánu pověří řízením o tomto přestupku jiný věcně příslušný správní orgán ve správním obvodu jiného odvolacího správ-

typu a všechny ostatní jí přenesly na základě veřejnoprávní smlouvy na jiné obce (MATES, P. – ONDRAČKOVÁ, V.: Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue* č. 11-12/2016, s. 256).

414 Viz např. KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer, 2010, s. 309 – 311.

415 Výslovně je naproti tomu vyloučeno, aby projednáváním přestupků byla pověřena komise rady obce, dostane-li se jí oprávněný k výkonu přenesené působnosti podle § 103 odst. 4 písm. c) a § 122 odst. 2 zákona o obcích.

416 Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 21/2004-67 a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 89/2010-119.

ního orgánu; totéž platí, je-li podezřelým z přestupku člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je tímto odvolacím správním orgánem. Jak patrno, podjatost tu není třeba uplatňovat či zjišťovat, protože uvedený režim platí ex lege. K delegaci má přitom dojít již v okamžiku, kdy se jedná o pouhé podezření ze spáchání přestupku, tedy ještě před zahájením vlastního řízení.

V reakci na problémy, které vznikaly v souvislosti s doručováním, v praxi především s obstrukcemi některých účastníků při doručování, je umožňováno, aby v těch případech, kdy se nedaří doručit zmocněnci, doručuje se pouze účastníkovi řízení (§ 67 zákona). Nebude tedy platit pravidlo obsažené v § 34 odst. 2 správního řádu, podle něhož se zásadně doručuje pouze zástupci účastníka a nemusí být ustanoven opatrovník, resp. doručováno veřejnou vyhláškou. Zákon umožňuje i doručování veřejnou vyhláškou, vždy však jen tak, že se na úřední desce vyvěsí pouze oznámení o možnosti převzít písemnost. Lze ovšem mít za to, že tento způsob doručování nebude užíván v praxi nijak často, protože podle § 32 odst. 3 správního řádu nepřichází v úvahu doručování tímto způsobem osobám neznámého pobytu či sídla a těm, jimž se nedaří prokazatelně doručovat, za situace, kdy jim má být uložena povinnost, což platí zejména u obviněného z přestupku a těmto bude muset být ustanoven opatrovník.

V řízení o přestupku mohou vystupovat tři účastníci, z nichž všichni jsou účastníky s plnými procesními právy podle § 27 odst. 1 správního řádu.

V prvé řadě je to obviněný, jímž se podezřelý z přestupku stává, jakmile vůči němu učiní správní orgán první úkon v řízení, jímž bude ponejvíce zahájení řízení podle § 78 odst. 2 zákona, může to ovšem být i vydání příkazu, bude-li tento prvním úkonem, nikoli však některý z úkonů před zahájením řízení, jako je podání vysvětlení, resp. předvolání k němu.[417]

Spíše samozřejmostí je, že zákonodárce výslovně zakotvil některá práva zajišťující spravedlivý proces, jako je presumpce neviny, in dubio pro reo, povinnost řádného odůvodnění rozhodnutí, poučovací povinnosti ze strany správního orgánu, zákazu nucení k sebeobviňování a další.

Detailně je upraveno postavení poškozeného přestupkem a adhezní řízení, v němž mohou být jeho nároky uplatněny (§ 70 a § 89 zákona). O možnosti uplatnit nárok na náhradu škody, resp. bezdůvodné obohacení a o tom, že bylo nařízeno ústní jednání, je příslušný správní orgán povinen poškozeného bezodkladně vyrozumět. Vzhledem k tomu, že zde platí koncentrační zásada, protože uvedený nárok lze uplatnit nejpozději při prvním ústním jednání nebo nekoná-li se ústní jednání ve lhůtě určené správním orgánem, musí být o této skutečnosti poškozený poučen. Procesní postavení poškozeného vzniká uplatněním nároku na náhradu škody/vydání bezdůvodného obohacení.

[417] Srovnej k tomu nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1849/08.

Uplatnit lze pouze nárok na náhradu škody ve smyslu materiální újmy či vydání bezdůvodného obohacení, nikoli tedy jiné újmy a pokud by se tak stalo, bude ten, kdo ji uplatnil odkázán na soud či jiný příslušný orgán a obdobně tomu bude i v případě, kdy by byl nárok uplatněn později než při prvním ústním jednání či po lhůtě stanovené správním orgánem, jakož i v případě, kdy by nebyla škoda/bezdůvodné obohacení poškozeným spolehlivě prokázána.[418]

Účastníkem řízení je konečně vlastník věci, která může být nebo již byla zabrána a to jen v té části řízení, kde půjde o zabrání věci či náhradní hodnoty.

S poukazem na to, že na stíhání všech přestupků je dán veřejný zájem nebyl převzat institut návrhových přestupků. Na místo toho je vymezena určitá skupina přestupků (např. proti majetku nebo občanskému soužití), u nichž lze řízení zahájit, resp. v něm pokračovat toliko se souhlasem osoby přímo postižené přestupkem (§ 79 zákona). Tato osoba není účastníkem řízení, náleží jí však určitá procesní práva, např. na vyrozumění o zahájení řízení, oprávnění navrhovat důkazy nebo nahlížet do spisu. O tom, že je zahájení či pokračování řízení vázáno na souhlas musí být dotyčný poučen. Do jeho dispozice náleží i možnost vzít souhlas až do vydání rozhodnutí o odvolání zpět.

Účastníkem řízení není rovněž zákonný zástupce a opatrovník mladistvého a orgán sociálně právní ochrany dětí, jímž také náleží samostatná procesní práva mimo jiné podat opravné prostředky nebo zvolit mladistvému zmocněnce a to nezávisle na mladistvém ba i proti jeho vůli (§ 72 zákona).

Řízení o přestupcích je zahajováno a pokračováno v něm z moci úřední a uplatňuje se zde zásada legality, příslušný správní orgán je tedy povinen zahájit řízení o každém přestupku, o němž se dozví.[419] Speciálně jsou upraveny v § 77 zákona překážky řízení v podobě rei iudicatae a listispendence, které jsou sice obecně obsaženy v § 48 správního řádu, zde však s důrazem na totožnost skutku a to jak pokud jde o přestupek nebo trestný čin.

K zahájení řízení dochází buď doručením oznámení podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením tohoto oznámení. Toto oznámení musí obsahovat popis skutku, o němž má být rozhodováno a jeho předběžnou právní kvalifikaci. Pokud jde o míru konkrétnosti popisu skutku platí, že nelze požadovat,

---

418 V reakci na judikaturu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 16/2011-106), je v § 89 odst. 3 zákona výslovně zakotvena možnost přiznat i jen část náhrady škody a odkázat na soud jen v části, o níž nebude rozhodnuto.

419 Rovněž zde se můžeme setkat s tím, že zvláštní zákon stanoví odchylku od této zásady. Tak např. podle § 9 odst. 5 zákona č. 395/2009 Sb., o významné tržní síle při prodeji zemědělských a potravinářských produktů a jejím zneužití, ve znění zákona č. 50/2016 Sb., je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, aniž řízení zahájí, po předběžném prošetření věc usnesením odložit, jestliže na jeho vedení není veřejný zájem s ohledem na míru závažnosti posuzovaného jednání.

aby již na počátku řízení byl zcela přesný a podrobný, ostatně pak by vlastně ani nebylo třeba provádět dokazování, protože pravidelně v jeho průběhu bude jeho popis upřesňován a konkretizován. Současně však nesmí být ani natolik obecný či vágní, že by obviněný nevěděl, za co je vlastně stíhán a také nelze ponechat přesný popis až na závěrečné rozhodnutí.[420] Jestliže bude v průběhu řízení zjištěno, že se má rozhodnout ještě o dalším skutku než tom, o kterém bylo řízení zahájeno, musí být obviněnému opět doručeno či vyhlášeno oznámení, obsahující popis skutku a jeho předběžnou právní kvalifikaci. Méně rigorózní požadavky platí pro případ, že správní orgán dojde během řízení k závěru, že je třeba změnit právní kvalifikaci skutku, zde má pouze povinnost o tom obviněného vyrozumět.

Oproti stávající úpravě platí, že ústní jednání již není obligatorní a zásadně záleží na zvážení správního orgánu, zda jej nařídí (§ 80 odst. 1 zákona). Nařídit jej má na požádání obviněného, jestliže je to nezbytné k ochraně jeho práv. Zákon sice dává možnost takový návrh zamítnout, což by však mělo být výjimkou např. v případech, kdy by se jednalo o zjevnou obstrukci, bezdůvodně směřující k protahování řízení. Nařídit ústní jednání může též na požádání poškozeného, je-li to třeba k rozhodnutí o jeho uplatněných nárocích. Kromě toho musí nařídit takové jednání ex officio, nazná-li, že je to nezbytné pro zjištění stavu věci a vždy, je-li obviněný mladistvým a zde i bez jeho žádosti. Soudy dosud dovozovaly, že i tam, kde se má konat ústní jednání a není provedeno, nejde o takovou vadu, která má sama o sobě vliv na zákonnost rozhodnutí a lze očekávat, že se na tomto závěru ani při aplikaci nové úpravy nic nezmění.[421]

K ústnímu jednání mají být vždy předvoláni všichni účastníci. Bez přítomnosti obviněného lze řízení konat, pokud s tím buď vysloví souhlas nebo se nedostaví bez náležité omluvy či dostatečného důvodu; pro jiné účastníky řízení tato podmínka stanovena není (§ 80 odst. 2 zákona). Zákonodárce zdůraznil nutnost řádného předvolání právě u obviněného, protože jeho osobní účast souvisí se zajištěním práva na spravedlivý proces, zejména možností navrhovat důkazy na obhajobu a vyjádřit se ke skutečnostem, které jsou obviněnému kladeny za vinu a nerespektování této povinnosti ze strany správního orgánu je chápáno jako podstatné porušení základního práva podle článku 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, garantujícího právo vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Na druhé straně bude nepochybně i nadále platit, že je na účastníkovi řízení, aby vyvinul iniciativu v těch případech, kdy se nemůže dostavit a neučiní-li tak nemůže následně vznášet námitku, že se řízení konalo bez jeho

[420] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 21/2004-55, čj. 3 Ads 106/2013-29 nebo čj. 5 As 77/2010-156.

[421] Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 46/2004-60.

přítomnosti, stejně jako to, že náležitost omluvy a dostatečnost důvodů bude posuzovat správní orgán.[422]

K zjednodušení řízení směřuje ustanovení § 81 zákona, podle něhož v řízení o přestupku, které navazuje na výkon kontroly, mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem pro rozhodnutí. Zákonodárce se zde inspiroval § 150 správního řádu, který však umožňuje toto řešení jen v souvislosti s příkazním řízením, takže zde jde o úpravu vůči němu speciální. Nutno podtrhnout, že popsaný postup bude přicházet v úvahu samozřejmě pouze v případě, že skutečnosti zjištěné v rámci kontroly a obsažené v kontrolním protokolu budou pro rozhodnutí o odpovědnosti dostačující.

Dílčí zvláštní úprava, platí též ohledně dokazování. Jako důkazní prostředek může být proveden výslech obviněného, který by měl být proveden tam, kde je to třeba k uplatnění jeho práv (např. bude-li takto nabízen důkaz prokázání skutečnosti, na jejímž základě bude třeba řízení zastavit). Zakotveno je právo účastníků, jakož i osob zúčastněných na řízení klást si v průběhu řízení otázky i oprávnění na ně, za zákonných podmínek neodpovídat.

Podle § 147 správního řádu lze platí, že lze účastníkovi řízení uložit povinnost složit záruku za splnění povinnosti, je-li tak stanoveno zvláštním zákonem. Takovou úpravu obsahuje § 83 zákona, podle něhož může být k zajištění účelu řízení uložena obviněnému záruka za splnění povinnosti, která by mohla být uložena v řízení o přestupku (záruka ovšem může být uložena i před zahájením řízení), má-li správní orgán důvodné podezření, že se obviněný bude vyhýbat potrestání, výkonu trestu, mařit či ztěžovat řízení, výkon správního trestu nebo náhradu škody, resp. vydání bezdůvodného obohacení (takové podmínky budou dány u cizince, které opouští území republiky). Nejčastěji bude přicházet v úvahu složení peněžité kauce, byť pojmově nelze vyloučit i záruku v podobě jiné hmotné věci. V rozhodnutí o složení záruky musí být určena lhůta, v níž má být záruka složena a způsob složení, protože musí být zřejmé, jak a dokdy má být povinnost splněna. Proti rozhodnutí lze podat odvolání, které nemá suspenzívní účinek a je tedy předběžně vykonatelné. Pominou-li důvody uložení kauce, bude rozhodnutí zrušeno a kauce vrácena, jestliže povinnost zajištěná zárukou splněna nebude, peněžitá záruka propadne, nepeněžitá bude prodána.[423]

Speciálním zajišťovacím institutem je zákaz zrušení, zániku a přeměny právnické osoby (§ 84 zákona), který lze uložit v případě, že existuje důvodné podezření, že právnická osoba by se takto mohla vyhnout potrestání, výkonu trestu

[422] Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 788/02; rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 50/2003-41 a čj. 9 As 76/2010-76.

[423] K soudní ochraně proti uložení této záruky viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 9 As 37/2014-93.

nebo uspokojení nároku na náhradu škody či bezdůvodného obohacení. Toto opatření by mělo být použito spíše až jako krajní, nikoli v případě, kdy odpovědnost bude přecházet na právního nástupce, tam, kde lze použít jiný zajišťovací prostředek a ani u přestupků bagatelních, což je dáno tím, že by zákaz byl zjevně nepřiměřený k povaze a závažnosti přestupku. Na rozdíl od uložení kauce, přichází zákaz v úvahu vždy až po zahájení řízení.

Zákaz se může týkat jen soukromoprávních dispozic, nikoli důsledků, které plynou z rozhodnutí jiných orgánů veřejné moci. Doba, po níž má zákaz trvat, nebude v rozhodnutí uvedena, protože zrušen má být kdykoli, jakmile pominou důvody pro jeho vydání. O uložení zákazu, resp. jeho zrušení, uvědomí správní orgán toho, kdo vede veřejný rejstřík nebo jiný zákonem určený rejstřík, registr nebo evidenci právnických osob a po tomto oznámení nelze zrušení, přeměnu atd. provést. Vzhledem k tomu, že účinky zákazu nastávají ex lege, nebude případný zápis o zrušení, přeměně či výmazu právnické osoby po tomto oznámení relevantní.

Po vzoru trestního řádu zavádí zákon o odpovědnosti za přestupky narovnání (§ 87 zákona), které bude přicházet v úvahu pouze u těch druhů řízení, v nichž jako účastník vystupuje poškozený. S ohledem na podmínky řešení tímto tzv. odklonem lze mít za to, že bude přicházet v úvahu pouze v případech, kdy škoda bude významnější.

Narovnání se děje na základě dohody mezi obviněným a poškozeným, kterou musí schválit správní orgán. Ten tak učiní, shledá-li, že takový způsob vyřízení věci není v rozporu s veřejným zájmem a je dostačující vzhledem k povaze a závažnosti přestupku, k míře, jakou byl přestupkem dotčen veřejný zájem a osobě obviněného a jeho osobním poměrům. Dále je třeba, aby obviněný prohlásil, že spáchal skutek, pro který je stíhán, nejsou-li důvodné pochybnosti o tom, že jeho prohlášení bylo učiněno svobodně, vážně a určitě, čímž se má vyloučit, že na sebe převezme odpovědnost někoho jiného. Obviněný také musí uhradit poškozenému škodu nebo mu vydal bezdůvodné obohacení a konečně složit na účet správního orgánu peněžní částku určenou k veřejně prospěšným účelům, který též určí na požádání obviněného konkrétního příjemce, výši částky, jakož i lhůtu do kdy má být uhrazena.[424] Před vydáním rozhodnutí o schválení narovnání, vyslechne správní orgán obviněného a poškozeného ohledně způsobu a okolnostech uzavření dohody, zjistí, zda se tak stalo dobrovolně a souhlasí-li s jejím uzavřením. Právní mocí rozhodnutí, jímž je dohoda schválena řízení končí a vzniká tu překážka res administrata.

Dílčí speciální úprava platí pro společné řízení, kde zákon v podstatě přebí-

[424] Příjemcem může být pouze subjekt určený v § 87 odst. 4 zákona tj. např. stát, veřejná vysoká škola nebo registrovaná církev.

rá úpravu stávajícího zákona o přestupcích, která byla zakotvena v jeho novele, v zákone č. 204/2015 Sb. Toto řešení bylo motivováno především dvěma důvody: předně je akcentován požadavek zajištění odbornosti rozhodování ze strany oprávněných úředních osob, protože úředníci bývají zejména u správních orgánů s širší věcnou působností často specializováni jen na jednu agendu a není tedy vhodné, aby rozhodovali i o dalších věcech, za druhé u správních orgánů typu magistrátu statutárních měst není reálné, že se její jednotlivé funkčně příslušné složky budou vždy informovat o tom, že u nich má probíhat řízení se stejným obviněným z přestupku. Společné řízení se má konat, dopustil-li se podezřelý více přestupků, jejichž skutková podstata se týká porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy a k jejich projednání je příslušný týž správní orgán; obdobně je tomu i v případě, že jde o více podezřelých (§ 88 odst. 1 – 2 zákona). Výslovně je ovšem vyloučeno, aby byl ve společném řízení projednán přestupek, který byl spáchán po zahájení řízení o jiném přestupku.

Jsou-li dány podmínky, musí se společné řízení konat a na rozdíl od § 140 odst. 1 správního řádu, není výslovně stanovena možnost fakultativního spojení, byť by zřejmě nepůsobilo samo o sobě nezákonnost, pokud by správní orgán společné řízení konal i v případě, kdy podmínky splněny nebudou, vzhledem k tomu, že by tak nijak nebyla postižena práva účastníka řízení. I napříště pak bude mít svoje místo závěr, k němuž došla judikatura, že mělo-li sice proběhnout společné řízení a toto se nekonalo, za podmínky, že byla dodržena absorpční zásada, nelze mít samotnou tuto vadu za důvod k prohlášení nezákonnosti rozhodnutí.[425]

Dílčí odchylky od správního řádu jsou obsaženy v úpravě příkazního (mandátního) řízení. Příkaz bude možno vydat za podmínky, že správní orgán má za to, že dostatečně zjistil skutkový stav. Zásadně nelze toto řízení konat tam, kde jde o řízení, které lze zahájit jen se souhlasem osoby přímo postižené spácháním přestupku, byl-li uplatněn nárok na náhradu škody/na vydání bezdůvodného obohacení, je-li obviněným mladistvý (kromě případu, že jde o uložení pokuty příkazem na místě) nebo osoba s omezenou svéprávností. V mandátním řízení lze jako trest uložit pouze napomenutí, pokutu, zákazu činnosti a propadnutí věci nebo náhradní hodnoty. Bude-li správní orgán rozhodovat o přestupku po podání odporu, nemůže být obviněnému uložen jiný druh trestu vyjímaje napomenutí nebo vyšší výměra trestu než, která mu byla uložena příkazem. Zákaz reformace in peius je zde však prolomena v případech, kdy bude v nezkráceném řízení změněna

[425] Na nevhodnost absence tohoto řešení bylo upozorňováno již dříve, ale zákonodárce k těmto námitkám nepřihlédl (VEDRAL, J.: Přestupkové řízení a správní řád, *Správní právo*, č. 3/2006, Ročník XXXIX, s. 163); viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 57/2004-54 a čj. 1 As 28/2009-62.

právní kvalifikace. Proč zde změnu k horšímu zákonodárce připustil, ačkoli v odvolacím řízení ji vyloučil, není patrno. Nutno připomenout, že jakkoli judikatura dosud dovozovala, že zákaz reformace in peius nepředstavuje ve správním trestání obecnou zásadu a není-li výslovně stanovena, nelze vyloučit, že v rámci odvolání dojde i ke zpřísnění trestu, lze se setkat i s argumentací, že je k ní nutno přistupovat jako k ostatním trestněprávním zásadám a uplatnit ji vždy.[426]

Na místě blokového řízení zavádí zákon ukládání trestů příkazem na místě. Takto může být uloženo jako trest pouze napomenutí a pokuta, jestliže obviněný nebo osoba jednající za právnickou/podnikající fyzickou osobou vysloví souhlas se zjištěným stavem věci, právní kvalifikací, pokutou a vydáním příkazového bloku.[427] Obecná horní hranice pokuty je 10.000 Kč a i zde samozřejmě může zvláštní zákon stanovit vyšší či nebo naopak nižší hranici. Příslušným k uložení trestu příkazem na místě je vždy ten správní orgán, který může konat nezkrácené řízení a dále správní orgány stanovené v § 91 odst. 2 zákona a ve zvláštních zákonech.

S ohledem na nejasnosti, které vznikaly v souvislosti s blokovým řízením,[428] zákon zevrubně upravuje postup při ukládání pokuty nebo peněžité záruky za splnění povinnosti. Obviněný či ten, jemuž je ukládána povinnost složit záruku před zahájením řízení, musí obdržet příkazový blok, který se stává pravomocným a vykonatelným rozhodnutím jeho podpisem, nelze tedy proti němu brojit řádnými opravnými prostředky. V zájmu právní jistoty stanoví zákon v § 92 odst. 1 obligatorní náležitosti bloku.

Pokud se týče odvolacího řízení, vymezuje zákon předně okruh osob, které mohou odvolání podat a do jisté míry i zde dodržuje kontinuitu s úpravou zákona o přestupcích. Proti rozhodnutí, jímž byl obviněný z přestupku uznán odpovědným,[429] může podat odvolání: v plném rozsahu obviněný, poškozený jen proti části výroku o nároku na náhradu škody/vydání bezdůvodného obohacení a nákladech spojených s uplatňováním nároků na ně a vlastník věci proti výroku o zabrání věci/náhradní hodnoty. Zákonný zástupce a opatrovník mladistvého a orgán sociálně právní ochrany dětí se mohou odvolat ve prospěch mladistvého

[426] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 180/2014-85, čj. 2 As 204/2014-71 a čj. 2 Afs 67/2013-53.

[427] Tento způsob řešení přestupku nepřichází samozřejmě v úvahu tam, kde ho zvláštní zákon vylučuje. Tak je tomu např. u některých přestupků podle zákona č. 478/1992 Sb., o užitných vzorech, ve znění pozdějších předpisů nebo zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

[428] Např. rozsudek Nevyššího soudu sp. zn, 20 Cdo 2136/2003, sp. zn. 21 Cdo 2320/2000 nebo sp. zn. 21 Cdo 775/2000.

[429] Zákon v § 96 odst. 1 přiznává možnost podat odvolání proti rozhodnutí, jímž byla vyslovena vina, což by při doslovném výkladu znamenalo, že by u těch přestupků, u nichž není ke vzniku odpovědnosti požadováno zavinění tato možnost nepřicházela v úvahu, což jistě neměl zákonodárce na mysli.

v části výroku o vině, trestu, ochranném opatření a nároku na náhradu škody/vydání bezdůvodného obohacení. Proti rozhodnutí o schválení dohody o narovnání se může odvolat ten, kdo tuto dohodu uzavřel a zástupce a opatrovník mladistvého a orgán sociálně právní ochrany dětí. Stejně jako dosud v úpravě přestupkového zákona platí, že odvolání proti přestupku bude mít vždy suspenzívní účinek, který nelze vyloučit.

V reflexi na judikaturu správních soudů, je výslovně vyloučena koncentrace obsažená v § 82 správního řádu, dikcí § 97 odst. 1 zákona, podle něhož obviněný smí v odvolání i v průběhu odvolacího řízení uvádět nové skutečnosti a důkazy.[430] Obdobně tak mohou činit ostatní účastníci řízením zástupce/opatrovník mladistvého a osoba, která dala souhlas se zahájením/pokračováním řízení ve svých vyjádřeních k novotám, které uvede obviněný v odvolání.

Odvolací instance musí vždy přezkoumat napadené rozhodnutí v plném rozsahu, čímž se oproti ne příliš šťastné dikci § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož se správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává toliko v rozsahu odvolacích námitek, zavádí úplný revizní princip.[431] Výslovně je zakotven zákaz reformace in peius pokud se týče trestu a výroku o náhradě škody, v ostatních částech tedy platí správní řád, který za podmínek § 90 odst. 3 umožňuje změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, byť v oblasti přestupkového práva bude tato možnost přicházet v úvahu spíše jen výjimečně. Po vzoru trestního řádu je zaváděna v § 98 odst. 3 zákona zásada beneficium cohaesioni, tedy bude-li rozhodnuto v odvolacím řízení ve prospěch některého účastníka řízení, prospívá to i ostatním.

Ze zákona o přestupcích je přebírána evidence přestupků, která je vedena u Rejstříku trestů, kam se zapisují pravomocná rozhodnutí o přestupcích, u nichž tak stanoví zákon a o účasti na amnestii.[432] Smyslem této evidence je jednak

---

[430] Judikatura zde vyšla z toho, že nesmí být činěn rozdíl mezi ochranou práv pachatelů různých druhů veřejnoprávních deliktů a protože trestní řád koncentraci nepřipouští dovodila, že totéž pravidlo nutno uplatnit i ohledně přestupků, potažmo správních deliktů vůbec (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 14/2010-48, čj. 2 As 214/2016-24 a rozsudek Krajského soudu v Praze čj. 17 A 29/2015-101); MATES, P. – KOPECKÝ, M.: *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona).* Praha : Leges, 2015, s. 101 a následující.

[431] Jak je více méně konstantně upozorňováno, rozdíl mezi zákonností a správností není prakticky postřehnutelný a tak rozeznávat mezi oběma nemá praktický význam, pokud to vůbec lze (např. POTĚŠIL, L. – HEJČ, D. – RIGEL, F. – MAREK, D.: *Správní řád. Komentář.* Praha : C. H. Beck, 2015, s. 447 – 448; VOPÁLKA, V. – PRÁŠKOVÁ, H.: Základní instituty správního řízení. In: Hendrych, D. a kolektiv: *Správní právo. Obecná část.* Praha : C. H. Beck, 2016, s. 273 a 274).

[432] Jde např. o stanovené přestupky podle zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů nebo zákona o rybářství (zákona č. 99/2004 Sb.).

zajistit přísnější postih recidivy některých přestupků (např. přestupků proti veřejnému pořádku či občanskému soužití), jednak prokazování spolehlivosti, tam, kde je požadována pro získání veřejnoprávního oprávnění nebo výkonu určitých činností (např. podle § 4b zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, není spolehlivým ten, kdo byl v posledních 3 letech opakovaně pravomocně uznán vinným ze stanovených přestupků).

V souvislosti se zákonem o odpovědnosti za přestupky je přijímána obsáhlá novela, která má „překlopit" všechny současné delikty právnických osob, tzv. smíšené správní delikty a tzv. jiné správní delikty fyzických osob[433] pod působnost tohoto zákona a to včetně terminologie, nicméně zákonodárce počítá i s tím, že by mohl být některý z nich v jeho výčtu opomenut. Proto zákon v § 112 odst. 1 stanoví, že na všechny uvedené delikty se od účinnosti zákona hledí jako na přestupky.

* * *

Přijetím zákona č. 250/2016 Sb. byl učiněn podstatný krok při úpravě správního práva trestního. Tím dalším bude unifikace skutkových podstat ve směru zpřesňování dikce skutkových podstat, odstraňování těch přestupků, jejichž postih není buď nezbytný nebo se naopak překrývají se skutkovými podstatami trestných činů a v neposlední řadě sjednocení horní hranice trestů. Lze očekávat, že to bude proces dlouhodobý, legislativně techniky asi méně náročný, ale složitější o to, že se v jeho rámci budou srážet různé rezortní i politické zájmy.

Legislativní záměr zákona o správním trestání – v závěry a doporučení

1) V současné době existuje relativně komplexní úprava odpovědnosti za přestupky v podobě zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, více méně shodného obsahu se zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích s tím, že oba zákony prošly řadou novelizací, nicméně ani potom jejich úprava v řadě ohledů již nemůže postihnout vývoj, k němuž došlo v oblasti veřejnoprávního postihu;

2) Vedle přestupků se postupně vytvořila škála dalších správních deliktů, jejichž skutkové podstaty jsou rozptýlené v desítkách zákonů a u nichž chybí obecná část práva hmotného obsahující základní instituty jakými je jsou předpoklady deliktní způsobilosti, okolnosti vylučující protiprávnost, důvody zániku odpovědnosti atd. a také úprava procesní, která by reflektovala potřebná specifika

[433] Mimo tento zákon tak zůstanou kromě výslovně zmíněných disciplinárních deliktů, také platební delikty a pořádkové delikty.

postupů správních orgánů v oblasti správního trestání. Problémy s tím spojené řešila dosud praxe zejména na základě použití analogie a to dílem zákona o přestupcích, dílem i trestního zákoníku a trestního řádu především pokud se týče deliktů právnických osob a tzv. smíšených správních deliktů (tj. deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob), což není trvale udržitelné a vůbec již vhodné z hlediska právní jistoty a požadavku právního státu;

3) Jediným schůdným řešením se tak jeví přijetí zákona, který by zahrnoval komplexní úpravu odpovědnosti fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob za správní delikty a to jak obecných institutů práva hmotného, tak i potřebných specifik režimu procesního, pod označením přestupek. Působnost zákona by se nevztahoval pořádkových deliktů a deliktů disciplinárních, která je dostatečně řešena ve zvláštních zákonech. Na zvážení je, zda by se měla týkat i tzv. platebních deliktů, tj. těch, které postihují porušení povinností v oblasti daní a jiných veřejných plateb. Tím by též došlo k odstranění nežádoucího stavu plurality správních deliktů.

4) Zákonná úprava by měla jednotná, ale současně vnitřně diferencovaná s ohledem na subjekt, pachatele, tedy osobu fyzickou a osobu právnickou a podnikající fyzickou osobu. Zatímco u osob fyzických nepochybně zůstane odpovědnost za zavinění, u ostatních je možné zakotvit jak odpovědnost objektivní, tak i subjektivní. Výhodou prvé varianty je, že bude zachována kontinuita se stávající úpravou a správním orgánům odpadne složité prokazování viny, druhá varianta více přibližuje konstrukci odpovědnosti v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob, čímž by se vytvořil jednotný režim veřejnoprávní odpovědnosti. Důvody, zejména praktické hovoří pro volbu prvního řešení. Zásadně by přitom měly být zakotveny stejné podmínky pro právnické a podnikající fyzické osoby a případné rozdíly např. co do výši a druhu trestu ponechat na zvláštních zákonech;

5) Zákon by měl obsahovat jen obecnou část a příslušná procesní ustanovení, zatímco jednotlivé skutkové podstaty je vhodné ponechat ve zvláštních zákonech. S ohledem na jejich formulace a relativně časté změny, resp. novelizace, by jinak byla obecná úprava vystavena neustálým změnám, což je v rozporu s požadavkem právní jistoty. Tento postup samozřejmě předpokládá, že bude provedena revize všech platných zákonů, kde jsou obsaženy skutkové podstaty správních deliktů. To současně umožní zvážit dekriminalizaci některých jednání, kde lze ochrany zájmů efektivněji dosáhnout jinými prostředky. Zároveň bude možno tam, kde je to vhodné a potřebné zakotvit odlišnosti od obecného režimu (např. co do podmínek zániku trestnosti, kritérií pro ukládání sankcí nebo důsledků recidivy);

6) Jednotně bude třeba upravit okruh okolností vylučujících protiprávnost a důvodů působcích zánik odpovědnosti, zejména pak promlčecích lhůt, které by měly být stanoveny s ohledem na dva požadavky: správním orgánům je třeba

dát dostatečný časový prostor k tomu, aby mohl být každý přestupek spolehlivě prokázán a postižen, ale současně nelze připustit, aby byl pachatel přestupku dlouhodobě udržován ve stavu nejistoty;

7) Samozřejmostí, s ohledem na ústavní zásadu nulla poena sine lege je, že zákon vymezí druhy trestů. Současně by měl jednotně a zevrubně upravit kritéria pro stanovení druhu trestu a jeho výměry, což zajistí jednotný postup při uplatňování diskrece, která je zde nezbytností;

8) Příslušnými k projednání přestupků by měly být v prvé řadě orgány, které jsou v dané oblasti pověřené výkonem veřejné správy, protože budou nejlépe schopny posoudit odborné otázky, které jsou podmínkou uplatnění odpovědnosti. U přestupků, které nepatří do žádné zvláštní oblasti veřejné správy (např. proti majetku, veřejnému pořádku či občanskému soužití) bude třeba založit působnost orgánu s všeobecnou působností, na Slovensku okresních úřadů, což bude současně garantovat požadavek odbornosti a snáze se tak zajistí i sjednocování rozhodovací praxe;

9) Řízení by mělo být ovládáno zásada oficiality a legality a případné tvrdosti z ní plynoucí lze kompenzovat např. tím, že bude zakotvena možnost upuštění od uložení trestu, mimořádného snížení trestu nebo tím, že některé přestupky bude možno projednávat jen se souhlasem osoby, která byla jeho spácháním postiženě;

10) V části procesní bude vhodné upravit některé zvláštní druhy řízení, zejména zkrácená, jejichž zařazení odpovídá charakteru správního trestání, u něhož je kladen zvýšený důraz na rychlost postihu, což je v souladu s doporučením Výboru ministrů R (91) 1 o správních sankcích. Lze doporučit ponechání blokového nebo jiného obdobného řízení, současně však bude třeba lépe propracovat podmínky pro ukládání trestů a možnosti přezkumu rozhodnutí v rámci tohoto postupu přijatých;

11) Řízení by mělo být zásadně dvouinstanční s důsledným zachováním zákazu reformace in peius, které patří k předpokladům záruk práva na spravedlivý proces;

12) Obecně lze doporučit, aby přímo do textu zákona byly zařazeny principy dosud obsažené v konstantní judikatuře.

LITERATURA

DUSIL, V.: *Trestní právo a řízení správní. Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. (reprint), Praha : Eurolex Bohemia, 2000, 995 s., ISBN 80-902752-8-1

JELÍNEK, J. a kolektiv: *Trestní právo hmotné*. 5. aktualizované a doplněné vydání podle stavu k 1. 2. 2016. Obecná část. Zvláštní část. Praha : Leges, 2016, 976 s., ISBN 978-80-7502-120-5

JELÍNEK, J.: K přechodu trestní odpovědnosti právnické osoby na právního nástupce, *Bulle-*

tin advokacie, č. 5/2015, http://www.bulletin-advokacie.cz/k-prechodu-trestni-odpovednosti-pravnicke-osoby-na-pravniho-nastupce

KOPECKÝ, M.: *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva.* Praha : Wolters Kluwer, 2010, 392 s., ISBN 978-80-7357-561-8

KRATOCHVÍL, V. a kolektiv: *Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2009, 840 s., ISBN 9788074000423

MATES, P. – KOPECKÝ, M.: *Řádné opravné prostředky ve správním řízení (podle správního řádu a stavebního zákona).* Praha : Leges, 2015, 176 s., ISBN 978-80-7502-100-7

MATES, P. – ONDRAČKOVÁ, V.: Kodex správního práva trestního. *Trestněprávní revue*, č. 11-12/2016, s. 253 – 275

MATES, P. – ŠEMÍK, K.: K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním. *Trestněprávní revue*, č. 11-12/2013, s. 259 a následující

POTĚŠIL, L. – HEJČ, D. – RIGEL, F. – MAREK, D.: *Správní řád. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2015, 816 s., ISBN 978-80-7400-598-5

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

ŠÁMAL, P. a kolektiv: *Trestní právo hmotné, 7. vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 1 000 s., ISBN 978-80-7478-616-7

VEDRAL, J.: Přestupkové řízení a správní řád, *Správní právo*, č. 3/2006, Ročník XXXIX, s. 137 a nasl.

VOPÁLKA, V. – PRÁŠKOVÁ, H.: Základní instituty správního řízení. In: Hendrych, D. a kolektiv: *Správní právo. Obecná část.* Praha : C. H. Beck, 2016, 600 s., ISBN 978-80-7400-624-1

Kontaktní údaje autora:
doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.
Vysoká škola finanční a správní
Estonská 500, 101 00 Praha 10

Fakulta sociálně ekonomická
Univerzita J. E. Purkyně
Moskevská 54
400 96 Ústí nad Labem

NĚKTERÉ OTÁZKY PŘÍSLUŠNOSTI SPRÁVNÍHO ORGÁNU K PROJEDNÁVÁNÍ PŘESTUPKŮ

JUDr. Vladimír Novotný

Klíčová slova: správní řízení – přestupek – správní trestání – kolegiální orgány – oprávněná úřední osoba – místní příslušnost – věcná příslušnost – změny příslušnosti

Keywords: administrative proceeding – offence – administrative punishment – collegial authorities – public official – territorial jurisdiction – substantive jurisdiction – change of jurisdiction

Anotace: Příspěvek je zaměřen na část procesní úpravy, a to na některé otázky příslušnosti správního orgánu k projednávání přestupků. Problematickým se jeví ustanovení o svěření výkonu vymezené části přestupkové agendy všem obcím, a to při přísných požadavcích na kvalifikaci oprávněné úřední osoby. Úprava o komisích vyvolává také řadu otázek. Komise je chápána jako zvláštní orgán obce, který vede řízení o přestupku namísto obecního úřadu, avšak s právem projednávat jen vymezené přestupky.

Summary: The contribution focuses on a part of the procedural legislation, namely on some issues of administrative jurisdiction to deal with offences. The provision for the delegation of the specified part of the offense agenda to all municipalities is problematic, namely in the case of strict requirements for the qualification of an authorized official. Regulations on commissions also raise a number of questions. The Commission is perceived as a special part of the municipality that conducts the offense proceeding instead of the municipal office, but with the right to deal only with defined offenses.

Úvod

Model veřejné správy, při kterém neexistuje na lokální úrovni správní úřad s obecným (širokým) rozsahem působnosti v oblasti státní správy, jak tomu bylo v ČR do konce roku 2002 za existence okresních úřadů, vytvořil situaci, že podstatná část rozhodovací činnosti v oboru státní správy, s výjimkou některých specializovaných agend, je svěřována jako tzv. přenesená působnost, nepřímý výkon státní správy, orgánům územních samosprávných celků.[434]

Takový model veřejné správy přináší mnohé problému, zejména v oblasti přenesené působnosti a financování takové činnosti. Ze širokého spektra otá-

[434] § 103 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

zek k diskusi jsou zde akcentovány některé otázky příslušnosti správního orgánu k projednávání přestupků. Základní materií je zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen zákon).

Věcná příslušnost

Projednávání přestupků orgány územních samosprávných celků spadá do výkonu přenesené působnosti.[435] Podle původního návrhu měla být přestupková agenda svěřena obcím s rozšířenou působností. Při formulaci této změny se vycházelo z praktické zkušenosti, podle které obce základního typu vesměs nejsou schopny efektivně zajišťovat přenesenou působnost přestupkové agendy na požadované odborné úrovni. Efektivita výkonu přestupkové agendy na obcích základního typu je ovlivněna několika faktory:

- množstvím projednávaných přestupkových věcí, které můžeme označit jako malé či malé a nárazové,
- v malých obcích se velmi obtížně zajišťuje osoba s potřebnou kvalifikací pro projednávání přestupků,
- zajištění kvalifikované osoby pro projednávání přestupků je finančně náročné.

Největší překážky k řádnému a kvalitnímu výkonu přestupkové agendy tedy budou u malých obcí. Z tohoto pohledu není jasné, proč Svaz obcí a měst ČR v připomínkovém řízení prosadil změnu původní koncepce zákona a nakonec dosáhl změny věcné příslušnosti některých přestupků ve prospěch obcí základního stupně. Jedná se o přestupky proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku, v ostatních případech je správním orgánem příslušným k řízení o přestupku v prvním stupni obecní úřad obce s rozšířenou působností, v hlavním městě Praze úřad městské části určené Statutem hlavního města Prahy.

Jako příklad je možno uvést správní obvod obce s rozšířenou působností Český Krumlov, která má ve svém správním obvodu 30 dalších obcí. Z těchto třiceti obcí má k 1. 5. 2017 uzavřenu veřejnoprávní smlouvu na úseku přestupků s Českým Krumlovem 17 obcí. Tedy více jak polovina a nejedná se vždy jen o malé obce. Z tohoto, byť málo reprezentativního vzorku je možno učinit závěr, že původní záměr ministerstva vnitra svěřit výkon přestupkové agendy obcím s pověřeným obecním úřadem byl logický a správný. Nová právní úprava svěřující výkon přestupkové agendy ve vymezeném rozsahu i obcím základního typu jim evidentně nevyhovuje a situaci řeší uzavíráním veřejnoprávních smluv na oblast přestupků.

[435] § 103 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Místní příslušnost

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich upravuje kritéria pro určení místní příslušnosti, kterými jsou:
– místo spáchání přestupku,
– trvalý pobyt fyzické osoby a u právnické a podnikající fyzické osoby sídlo, místo výkonu činnosti nebo místo, kde má taková osoba majetek,
– místo, kde vyšel přestupek najevo, toto kritérium se použije se v případě, kdy nelze určit místní příslušnost podle předchozích kritérií, a dále v případě, kdy je místně příslušných více správních orgánů.

Změny místní příslušnosti

Ke změně místní příslušnosti může dojít:
– vyloučením z projednávání a rozhodování věci
– postoupení věci.

a) vyloučení z projednávání a rozhodování věci

Spojený model veřejné správy veřejné správy, vyvolává situace, že podle obecných pravidel příslušnosti, není-li určeno jinak, může být k projednávání a rozhodování věci určen jako správní orgán ÚSC v řízení, v němž vystupuje týž ÚSC jako účastník.[436] Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich proto speciálně upravuje obligatorní důvody pro změnu místní příslušnosti, kterými jsou:
– podezřelým z přestupku je územní samosprávný celek, jehož orgán je příslušným správním orgánem k řízení o tomto přestupku nebo odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k rozhodování o tomto přestupku,
– podezřelým z přestupku je člen zastupitelstva územního samosprávného celku, jehož orgán je příslušný k rozhodování o přestupku nebo jehož orgán je odvolacím správním orgánem vůči správnímu orgánu příslušnému k rozhodování o tomto přestupku.

V těchto případech nadřízený správní orgán deleguje věc na jiný věcně příslušný podřízený správní orgán ve svém správním obvodu.

Jedná se o speciální úpravu, která má přinést jistotu a stabilitu procesních postupů i když v mnoha případech by obdobná situace byla řešitelná podle

[436] KOPECKÝ, M.: K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy. *Právník*, 2/2014, s. 134 – 144.

obecné úpravy dle správního řádu. Takovým vymezením se klade důraz na nestrannost řízení. V těchto případech potom není nutné zkoumat, zda má správní orgán pro svůj vztah k účastníkovi řízení zájem na jeho výsledku a bude zde postačovat naplnění zákonných podmínek. Proto také není nutné o vyloučení rozhodovat, ale příslušný správní orgán předá věc nadřízenému správnímu orgánu k delegaci.

b) postoupení věci

Ke změně místní příslušnosti může také dojít aplikací ustanovení § 131 odst. 5 správního řádu,[437] kdy může být věc usnesením postoupena z důvodu vhodnosti i bez souhlasu pachatele a předchozího souhlasu správního orgánu, jemuž se věc postupuje, pokud má v územním obvodu správního orgánu, jemuž má být věc postoupena, pachatel místo trvalého pobytu nebo sídlo, popřípadě se v tomto územním obvodu zdržuje.

Spory o místní příslušnost

Na spory o místní příslušnost dopadá ustanovení § 11 odst. 2 správního řádu, podle kterého v případě, že je místně příslušných více správních orgánů a nedohodnou-li se jinak, provede řízení ten z nich, který z moci úřední učinil úkon jako první. V ostatních případech nebo nelze-li podmínky místní příslušnosti určit, určí místní příslušnost usnesením nejblíže společně nadřízený správní orgán.

Předání věci

K předání věci dochází, jestliže správní orgán není věcně nebo místně příslušný. V takovém případě se věc předá:

- orgánu činnému v trestním řízení, nasvědčují-li zjištěné skutečnosti, že byl spáchán trestný čin,
- orgánu příslušnému k projednání skutku, který má znaky přestupku osoby uvedené v § 4 odst. 4 nebo 5 (tj. poslance, senátora, příslušníka bezpečnostního sboru, osoby podléhající vojenské kázeňské pravomoci nebo osoby během výkonu vazby, výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence),
- věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

O předání věci se vydává usnesení poznamenávané do spisu a může k němu

[437] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

dojít jak před zahájením řízení, tak v jeho průběhu. Předávající správní orgán zašle spis včetně příloh příslušnému orgánu spolu s průvodním dopisem, ve kterém odůvodní předání věci.

Pokud by v důsledku předání věci došlo ke sporu o příslušnost, řešil by se v případný spor o místní příslušnost postupem podle § 11 odst. 2 správního řádu a spor o věcnou příslušnost postupem podle § 133 správního řádu.

Komise pro projednávání přestupků

Starosta obce může k projednávání přestupků zřizovat komise k projednávání přestupků jako zvláštní orgány obce a jmenovat a odvolávat jejich členy. Zákon taxativně vyjmenovává přestupky, které může komise projednávat. Při zřízení komise starosta určí, které přestupky komise projednává namísto obecního úřadu. Je tedy na starostovi obce, v jakém rozsahu pověří komisi projednáváním přestupků, když je vázán rozsahem věcné příslušnosti komise dle zákona. Komise musí mít lichý počet členů a blíže zákon k počtu členů komise nic dalšího nestanoví. Komise tedy bude rozhodovat nejméně ve tříčlenném složení za, kdy předseda komise musí splňovat požadavky na oprávněnou úřední osobu dle § 111 zákona. Na ostatní členy komise se kvalifikační požadavky nevztahují. Způsob rozhodování komise zákon neupravuje.

Řízení před kolegiálním orgánem vede jeho předseda. Usnesení, s výjimkou usnesení o tom, zda osoba je či není účastníkem, a usnesení o zastavení řízení, jakož i úkon, který není rozhodnutím, provádí předseda samostatně. Kolegiální orgán po poradě rozhoduje hlasováním. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, při poradě a hlasování mohou být přítomni pouze členové kolegiálního orgánu a osoba, která je pověřena sepsáním protokolu, pokud jej nesepisuje některý ze členů. Každý člen kolegiálního orgánu je oprávněn při poradě před zahájením hlasování podat návrh na usnesení kolegiálního orgánu. Jako problematické se jeví, ustanoví o lichém počtu členů ve vazbě na ustanovení § 134 odst. 2 správního řádu, podle kterého je kolegiální orgán způsobilý se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. Vzhledem k tomu, že zákon nestanoví podmínku, že „komise rozhoduje, pokud je přítomen lichý počet členů“, lze si zákonné ustanovení vyložit tak, že komise, která je jmenována starostou obce jako tříčlenná, může rozhodovat za přítomnosti předsedy a jednoho dalšího člena, tedy za přítomnosti nadpoloviční většiny svých členů. Usnesení kolegiálního orgánu je potom přijato nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů. Za tohoto předpokladu by potom mohlo dojít k patové situaci. Tento stav zákonodárce nepředpokládal a ustanovením § 61 odst. 3 zákona zcela jistě chtěl nastavit takový postup, který vždy povede k přijetí nějakého rozhodnutí.

Pro úplnost je třeba doplnit, že dle této právní úpravy již není možné pověřit projednáváním přestupků komisi rady obce podle zákona o obcích.

Odborná způsobilost

Nová právní úprava klade na oprávněnou úřední osobu poměrně vysoké nároky, taková osoba musí mít vysokoškolské vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice. V případě, že nebude mít takové vzdělání, musí mít vysokoškolské vzdělání alespoň v bakalářském studijním programu v jiné oblasti a navíc prokázat odbornou způsobilost zkouškou složenou u Ministerstva vnitra. Zákonodárce upravil přechodné období do roku 2022, kterým dle jeho názoru byl vytvořen prostoru pro správní orgány, aby mohly výkon přestupkové agendy dostatečně personálně zajistit.V tomto přechodném období mohou oprávněné úřední osoby projednávat přestupky i v případě, že nesplňující stanovené kvalifikační požadavky. Zkoušku odborné způsobilosti nemusí mít také oprávněné úřední osoby, které po roce 2022 budou starší 50 let a alespoň 10 let (v průběhu celé své praxe) projednávaly přestupky a rozhodovaly o nich.

Zákonodárce volil takto vysoké požadavky na kvalifikaci oprávněné úřední osoby s cílem výrazně zkvalitnit výkonu přestupkové agendy. Tento předpoklad by se jevil jako zcela správný v případě, že by byl dodržen původní záměr věcné příslušnosti k projednávání přestupků, tj. u obcí s rozšířenou působností.

U obcí základního typu, projednávající přestupky v rozsahu dle ustanovení § 60 odst. 2 zákona však bude získání kvalifikované osoby značným problémem. Obtížná situace může nastat při dlouhodobé nepřítomnosti předsedy komise, např. z důvodu nemoci. Tím může dojít k zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby. U obcí s rozšířenou působností by jmenování alternativního předsedy komise nemělo být obtížné, u malých obcí však takový postup nelze předpokládat.

Vzhledem k absenci speciální úpravy činnosti komise bude na její postup dopadat obecná úprava podle ustanovení § 134 správního řádu. Řízení před kolegiálním orgánem vede jeho předseda. Usnesení, s výjimkou usnesení o tom, zda osoba je či není účastníkem, a usnesení o zastavení řízení, jakož i úkon, který není rozhodnutím, provádí předseda samostatně. Kolegiální orgán po poradě rozhoduje hlasováním. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, při poradě a hlasování mohou být přítomni pouze členové kolegiálního orgánu a osoba, která je pověřena sepsáním protokolu, pokud jej nesepisuje některý ze členů. Každý člen kolegiálního orgánu je oprávněn při poradě před zahájením hlasování podat návrh na usnesení kolegiálního orgánu. Jako problematické se jeví, ustanoví o lichém počtu členů

ve vazbě na ustanovení § 134 odst. 2 správního řádu, podle kterého je kolegiální orgán způsobilý se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. Vzhledem k tomu, že zákon nestanoví podmínku, že „komise rozhoduje, pokud je přítomen lichý počet členů", lze si zákonné ustanovení vyložit tak, že komise, která je jmenována starostou obce jako tříčlenná, může rozhodovat za přítomnosti předsedy a jednoho dalšího člena, tedy za přítomnosti nadpoloviční většiny svých členů. Usnesení kolegiálního orgánu je potom přijato nadpoloviční většinou hlasů přítomných členů. Za tohoto předpokladu by potom mohlo dojít k patové situaci. Tento stav zákonodárce nepředpokládal a ustanovením § 61 odst. 3 zákona zcela jistě chtěl nastavit takový postup, který vždy povede k přijetí nějakého rozhodnutí.

Veřejnoprávní smlouvy[438]

Problematika přestupků taktéž souvisí s problematikou veřejnoprávních smluv uzavíraných mezi obcemi. Nová právní úprava umožňuje obci uzavřít veřejnoprávní smlouvu o přenosu příslušnosti k projednávání přestupků pouze s obcí s rozšířenou působností nebo s obcí s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se obec nachází. Obec může veřejnoprávní smlouvou přenášet pouze veškerou příslušnost k projednávání přestupků. Platnost veřejnoprávních smluv uzavřených před nabytím zákona není podleustanovení § 112 odst. 8 zákona dotčena. Pokud má obec uzavřenu veřejnoprávní smlouvy na dobu neurčitouohledně přenosu jen některé části přestupkové agendy, pak tuto část bude vykonávat obec, na kterou daná část přestupkové agendy byla přenesena a část bude vykonávat původní obec, byť to je v rozporu s ustanovením § 105 zákona. Takové přechodné ustanovení však nemá charakter přechodné úpravy, ale úpravy trvalé, která vyvolává asymetrii veřejnoprávních smluv. Zde by bylo vhodnější stanovit, podobně jako u kvalifikačních požadavků na úřední osoby skutečně přechodné ustanovení např. do 31. 12. 2022.

Legislativní záměr zákona o správním trestaní

1) Věcnou příslušnost stanovit na úrovni regionální (obvodní) úrovni veřejné správy.

2) Kvalifikační požadavky na oprávněnou úřední by měl splňovat absolvent vysoké školy v bakalářském programu – právní specializace, nebo bakalářského

[438] HORZINKOVÁ, E. – NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní.* 5. vydání. Praha : Leges, 2015, 392 s.

studijního programu v jiné oblasti a se zkouškou odborné způsobilosti.

3) V případě zřízení zvláštního orgánu – přestupkové komise, věnovat pozornost speciální úpravě řízení před kolegiálním orgánem.

LITERATURA

KOPECKÝ, M.: K postavení územního samosprávného celku jako účastníka správního řízení a k aktuálním otázkám posuzování nestrannosti rozhodování ve spojeném modelu veřejné správy. *Právník*, 2/2014, s. 134 – 144, ISSN 0231-6625

HORZINKOVÁ, E. – NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. 5. vydání. Praha : Leges, 2015, 392 s., ISBN 978-80-7502-071-0

Kontaktní údaje autora:
JUDr. Vladimír Novotný
Metropolitní univerzita Praha
Dubečská 900/10
100 31 Praha 10 - Strašnice

ČASOVÉ ASPEKTY NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY PŘESTUPKOVÉHO PRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE

JUDr. Soňa Pospíšilová

Kľúčové slová: lhůty – správní orgány – recidiva – evidence přestupků

Key words: time periods – administrative bodies – recurrence – offences´ register

Anotácia: Příspěvek se zaměřuje na otázky lhůt, stanovených správním orgánům a účastníkům řízení o přestupcích k realizaci jednotlivých úkonů a podání. Dále bude pozornost věnována institutu recidivy přestupků umožňujícímu ukládání přísnějších správních trestů. Závěrem budou objasněna pravidla postupu správních orgánů v souvislosti se změnou právní úpravy, zakotvená ve vybraných přechodných ustanoveních zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Summary: The paper deals with the matter of time periods given by law to administrative bodies and parties to the proceedings on offenses to realize particular legal acts and submissions. The attention of the author will also be paid to institute of recurrence of offences, allowing the imposition of more stringent administrative punishment. In conclusion the chosen temporary regulations of Act no. 250/2016 Coll., will be clarified.

Lhůty v přestupkovém řízení

Nová právní úprava přestupkového práva v České republice představuje po letech legislativních příprav a odborných diskusí významný přínos pro oblast správního trestání. Jejím účelem je zavedení jednotné a kompexní právní úpravy základů správněprávní odpovědnosti fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob, doplňující jejich trestní odpovědnost spolu s právní úpravou zvláštního řízení k uplatnění správněprávní odpovědnosti. Rovněž představuje naplnění požadavku *na respektování základní principů vztahujících se na soudní trestání i v oblasti správního trestání*.[439]

[439] Základní principy trestání vyjadřují podstatné rysy trestání a jeho účel, jsou nositeli určitých hodnot, k jejichž ochraně realizace trestního práva v širokém smyslu slova směřuje. Řadíme mezi ně zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, zásadu řádného zákonného procesu, zásadu zákazu analogie v neprospěch pachatele, dále zásadu humánnosti a respektování lidské důstojnosti, zákaz retroaktivity v neprospěch pachatele, zásadu *ne bis in idem* (v jejím hmotněprávním i procesněprávním aspektu), principy presumpce neviny a z něj vycházející pravidlo *in dubio pro reo*, principy subsidiarity trestní represe, zásadu individualizace trestu.

„Kvalita správního procesu je závislá *především* na *obecné právní úpravě*, která proces sjednocuje prostřednictvím *subsidiarity*: použije se, nestanoví-li *zvláštní zákony* jinak. I při rozhodování, pro která jsou ve zvláštních zákonech rozsáhlejší odchýlení, tak zůstává pramenem určujícím především základní paramenty procesu, zejména jeho zásady."[440] Pro právní úpravu přestupkového řízení jako zvláštního druhu správního řízení, platí subsidiarita zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád"). Jednou se základních zásad, jimiž jsou správní orgány ve své činnosti vázány, je zásada rychlosti řízení, explicitně vyjádřená v ustanovení § 6 odst. 1 správního řádu. Správní orgány mají podle této zásady povinnost vyřizovat věci bez zbytečných průtahů, v zákonem stanovených lhůtách a není-li zákonná lhůta stanovena, ve lhůtách přiměřených. V případě porušení této povinnosti se odkazuje na použití § 80 správního řádu, který upravuje opatření proti nečinnosti, jež mají zajistit nápravu tohoto nezákonného stavu.[441] Nová právní úprava přestupkového práva provedená zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „PZ"), zakotvuje důležité lhůty, a to jak správním orgánům, tak účastníkům řízení.

První oblastí, jíž budu věnovat pozornost, jsou postupy správních orgánů před zahájením řízení, konkrétně ustanovení hlavy páté PZ, a to §§ 73 až 76. V rámci těchto tzv. předprocesních úkonů jsou stanoveny postupy při oznamování přestupků, při realizaci dílčích úkonů v rámci součinnosti správních orgánů a zakotveny podmínky pro využití institutu odložení věci.

Orgány Policie ČR, Vojenské policie, jakož i jiné správní orgány mají nadále ve vztahu k přestupkům tzv. *oznamovací povinnost*. Jsou tedy v případě, že samy nejsou příslušné k projednání přestupku, povinny *bez zbytečného odkladu* oznamovat příslušnému správnímu orgánu své důvodné podezření, že byl spáchán přestupek. V oznámení je třeba uvést oznamovateli známé skutečnosti, zejména kdo je podezřelým z přestupku, popis skutku, ve kterém je přestupek spatřován, místo a čas spáchání, zákonné ustanovení obsahující skutkovou podstatu předmětného přestupku a důkazní prostředky.[442] V případech, kdy okolnosti nasvědčují tomu, že byl spáchán některý z přestupků taxativně vymezených v § 74 odst. 1 PZ, je orgánům policie rovněž uloženo provádět nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku a k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro pozdější dokazování před správním orgánem. O zjištěných skutečnostech sepíše orgán policie úřední záznam, který přiloží k oznámení. Orgánům policie je

K jednotlivým principům správního trestání poskytuje podrobný výklad PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty.* 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 31 – 76.

440 Vopálka, V. in: HENDRYCH, D. a kolektiv: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 350.

441 SKULOVÁ, S. a kolektiv: *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 75.

442 Srov. § 73 PZ.

uložena povinnost učinit oznámení příslušnému správnímu orgánu nejpozději *do 30 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozví* a předat věc příslušnému orgánu. Orgán policie věc odloží, není-li dáno podezření z přestupku nebo nelze-li přestupek projednat, anebo nezjistí-li do 30 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující podezření, že jej spáchala určitá osoba. Orgán policie tedy nebude pouhým postupovatelem oznámení třetích subjektů nebo vlastních zjištění za situace, kdy oznámení sama o sobě nemohou vést k zahájení řízení o přestupku.[443] Z původní právní úpravy zůstala zachována povinnost orgánu policie *vyrozumět oznamovatele* přestupku, který o to požádal, *do 30 dnů* o provedených opatřeních.

V přestupkovém řízení se správní orgány zpravidla neobejdou bez vzájemné *spolupráce*.[444] Zákon ukládá orgánům policie a jiným správním orgánům provést na žádost příslušného správního orgánu *bez zbytečného odkladu* úkony potřebné k prověřování oznámení o přestupku, k projednání přestupku a k výkonu rozhodnutí. Pokud však orgán policie nebo jiný správní orgán není k provedení požadovaných úkonů příslušný, neprovede je a příslušný správní orgán o tom vyrozumí.[445]

Pokud existují zjevné překážky pro další postup správního orgánu spočívající v zahájení přestupkového řízení, je třeba využít institutu *odložení věci.* PZ v § 76 podrobně upravuje jednotlivé důvody pro odložení věci, formu usnesení a povinnost správního orgánu vyrozumět o odložení věci osobu přímo postiženou spácháním přestupku. Z časového hlediska je významné ustanovení § 76 odst. 1 písm. k) PZ, v němž je správnímu orgánu k zahájení přestupkového řízení stanovena lhůta *60 dnů od přijetí oznámení nebo ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl.* Nezjistí-li v této lhůtě skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, usnesením věc odloží.

Přestupkové řízení je ovládáno *zásadou oficiality*. Správní orgány zahajují řízení o každém přestupku, který zjistí a postupují v řízení z moci úřední.[446] Zatímco zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích u tzv. návrhových přestupků vycházel ze

---

[443] Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), Zvláštní část: k § 74, https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0.

[444] Součinností správní orgány naplňují obecnou zásadu vzájemné spolupráce správních orgánů a souladnosti postupů v zájmu dobré správy, zakotvenou v § 8 odst. 1 správního řádu: *„Správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit.“*

[445] Srov. § 75 PZ.

[446] § 78 PZ dále stanoví okamžik zahájení řízení, který je zásadně dán doručením oznámení o zahájení řízení podezřelému z přestupku nebo ústním vyhlášením takového oznámení.

zásady dispoziční, kdy bez kvalifikovaného návrhu nebylo možné řízení zahájit a tyto přestupky projednat, nová právní úprava i u těchto vybraných přestupků vychází ze zásady oficiality.[447] K zahájení řízení nebo k pokračování v něm bude však třeba *souhlasu osoby přímo postižené spácháním přestupku*.[448] Správní orgán je povinen osobu přímo postiženou spácháním přestupku poučit o právu dát souhlas a *určit jí k tom lhůtu, která nesmí být kratší než 30 dnů*. Zákon přitom umožňuje zpětvzetí souhlasu až do doby vydání rozhodnutí o odvolání. V případě více osob přímo postižených spácháním přestupku postačí souhlas pouze jedné z nich. Souhlas není třeba, byla-li spácháním přestupku postižena osoba mladší 18 let nebo byl přestupek důvodem pro vykázání ze společného obydlí.[449]

Příslušný správní orgán, který přestupkové řízení zahájil a vede, je povinen aktivně činit jednotlivé procesní kroky a zajistit jeho včasné ukončení vydáním rozhodnutí ve věci. Zásadu rychlosti postupů správních orgánů správní řád konkretizuje stanovením zákonných pořádkových lhůt pro vydání správního rozhodnutí (§ 71 správního řádu).[450] PZ v § 94 stanoví speciální lhůtu pro vydání rozhodnutí v přestupkovém řízení, a to tak, že pokud *nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, vydá je správní orgán do 60 dnů ode dne zahájení řízení*.

Recidiva – časové aspekty

Druhou oblastí, na kterou se chci zaměřit, je zavedení přísnějšího správního trestu pachatele, ukládaného správním orgánem v přestupkovém řízení u zákonem stanovených přestupků v případě jejich recidivy.[451] Za tím účelem byla

---

[447] Výčet vybraných přestupků je prakticky shodný s přestupky projednávanými na návrh podle § 68 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích souhlas osoby přímo postižené spáchání přestupku k zahájení přestupkového řízení nebo pokračování v něm vyžaduje v případě:

a) přestupku ublížení na zdraví a úmyslného narušení občanského soužití spáchaného mezi osobami blízkými,
b) přestupku ublížení na cti,
c) přestupku proti majetku spáchaného mezi osobami blízkými.

[448] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích řadil navrhovatele v řízení o tzv. návrhových přestupcích mezi účastníky přestupkového řízení. Osoba přímo postižená spácháním přestupku podle nového PZ již nebude účastníkem přestupkového řízení, nýbrž osobou zúčastněnou na řízení, jíž § 71 přiznává některá procesní práva. Její souhlas k zahájení přestupkového řízení nebo k pokračování v něm je podáním ve smyslu § 37 správního řádu.

[449] Srov. § 79 PZ.

[450] SKULOVÁ, S. a kolektiv: *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 233.

[451] Tímto správním trestem je výlučně pokuta, jejíž horní hranice se v případě recidivy citelně zvyšuje. Srov. § 5 odst. 4, § 7 odst. 5 a § 8 odst. 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

již novelou zákona č. 200/1992 Sb., o přestupcích zákonem č. 204/2015 Sb., s účinností od 1. října 2016, zavedena evidence zákonem stanovených, typově závažnějších druhů přestupků, vedená Rejstříkem trestů.[452] Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích v § 13 vymezuje, co se rozumí *opakovaným spáchání přestupku*, který je evidován v evidenci vedené Rejstříkem trestů. Přestupek podle § 5, 7 a 8, s výjimkou přestupku podle § 5 odst. 1 písm. h) a § 5 odst. 2 písm. d),[453] je spáchán opakovaně, *jestliže od nabytí právní moci rozhodnutí o stejném přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, do jeho spáchání neuplynulo 12 měsíců*. Opakované spáchání přestupku je vázáno na pravomocné rozhodnutí o uznání viny obviněného z přestupku stejné skutkové podstaty[454] v době jednoho roku od jeho spáchání. Jednoroční doba byla stanovena na základě srovnání s podmínkami zahlazení odsouzení v trestním právu, kde platí roční doba řádného života pro zahlazení odsouzení v zásadě všech trestných činů, za něž nebyl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody.[455]

V *evidenci přestupků* jsou vedena pravomocná rozhodnutí o přestupku, kterými byl pachatel uznán vinným ze spáchání přestupku (neevidují se tedy rozhodnutí o schválení dohody o narovnání) a pravomocná rozhodnutí o účasti na amnestii.[456] Správní orgán příslušný k projednání přestupku zapisovaného do evidence přestupků je po zahájení řízení o takovém přestupku nebo před vydáním příkazu, je-li prvním úkonem v řízení, povinen opatřit si opis z evidence přestupků s údaji o osobě obviněného nebo podezřelého z přestupku.

Formu, příslušnost správního orgánu a lhůtu k provedení zápisu údajů do evidence přestupků stanoví § 107 PZ. Zápis provede správní orgán prostřednictvím elektronického formuláře, jehož podobu zveřejní Rejstřík trestů způsobem umožňujícím dálkový přístup, nebo prostřednictvím elektronické aplika-

---

[452] Na praktické přínosy, ale zejména na problematické aspekty změn zavedených novelou zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích zákonem č. 204/2015 Sb., upozorňuje STRAKOŠ, J.: Zákon o přestupcích po novele – vybrané problémy (I). In: *Správní právo*, Roč. XLIX, 2016, č. 1, s. 1 – 12.

[453] Podle zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích se jedná:
1) o přestupky proti veřejnému pořádku (§ 5), s výjimkou přestupku, jímž pachatel zničí, poškodí, znečistí nebo neoprávněně odstraní, zamění, pozmění, zakryje nebo přemístí turistickou značku nebo jiné orientační označení,
2) o přestupky proti občanskému soužití (§ 7),
3) o přestupky proti majetku (§ 8).

[454] Jedná se tedy o stejnorodou recidivu, kdy pachatel byl dříve uznán vinným pro tentýž přestupek nebo přestupek téhož druhu.

[455] § 105 odst. 1 písm. e) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

[456] Podle § 104 PZ amnestii ve věcech přestupků uděluje prezident republiky. Udělování amnestie ve věcech přestupků přitom podle stávajícího zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích náleží mezi kompetence vlády.

ce přístupné způsobem umožňujícím dálkový přístup, kterou spravuje Rejstřík trestů. K provedení zápisu je příslušný správní orgán, který o přestupku rozhodoval v posledním stupni. V případě, kdy o uložení pokuty příkazem na místě rozhodovala obecní policie, provádí zápis obecní úřad, v hlavním městě Praze a ve statutárních městech provádí zápis městská policie.[457]

Příslušný správní orgán je povinen údaje do evidence přestupků zapsat *nejpozději do pěti pracovních dnů* ode dne, kdy rozhodnutí nabylo právní moci, nebo ode dne, kdy obdržel podklad pro provedení zápisu. Záznam se provede ke dni nabytí právní moci rozhodnutí nebo uložení pokuty příkazem na místě.

Pokud osoba zjistí, že údaje vedené o ní v evidenci přestupků jsou nesprávné, může u orgánu, který zápis do evidence přestupků provedl, podat námitku (§ 108 PZ). V *námitkovém řízení* rozhoduje orgán, který zápis provedl. Zjistí-li, že námitka je oprávněná, údaje v evidenci přestupků bezodkladně opraví a osobu, která námitku podala, o tom vyrozumí; jinak rozhodne o neoprávněnosti námitky.[458]

Jen pro úplnost uvádím, že kromě zavedení evidence přestupků pro účely zpřísněného postihu opakovaného spáchání přestupku PZ zavádí v § 110 (v návaznosti na stávající § 96 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) povinnost ústředních správních úřadů každoročně zpracovávat *přehled přestupků*. Ten by měl pomoci vytvořit obraz o správním trestání na jednotlivých úsecích veřejné správy. Kvantitativní údaje o výkonu této agendy budou moci posloužit nejen při kontrole kvality jejího výkonu, ale také jako podklad pro změny právní úpravy.[459]

K přechodným ustanovením PZ

Nová úprava přestupkového práva, kterou se ruší zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nabývá účinnost dnem 1. července 2017. Z přechodných ustanovení PZ, obsažených v § 112, jsem si pro účely tohoto příspěvku vybrala jen některá, vztahující se k jeho tématu. Jedná se o § 112 odst. 2, odst. 4 a odst. 5 PZ.

---

457 Obecní policii je uložena povinnost sdělit obecnímu úřadu údaje potřebné pro provedení zápisu do pěti pracovních dnů ode dne uložení pokuty příkazem na místě.

458 Pokud správní orgán námitce nevyhoví, námitku rozhodnutím zamítne. Proti tomuto rozhodnutí je přípustné odvolání. Viz důvodová zpráva k zákonu 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, http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=368&CT1=0.

459 Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), Zvláštní část: k § 110, https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0.

Prvním vybraným ustanovením je upravena použitelnost nové právní úpravy ve vztahu k dosavadní právní úpravě a k probíhajícím a nově zahajovaným řízením o přestupku, jakož i řízením o jiném správním deliktu. § 112 odst. 2 PZ stanoví: *„Ustanovení dosavadních zákonů o lhůtách pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůtách pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůtách pro zánik odpovědnosti za přestupek nebo jiný správní delikt se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona nepoužijí. Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona."*

Další dvě vybraná ustanovení standardně řeší konflikt mezi stávající procesní úpravou a novou právní úpravou. § 112 odst. 4 PZ stanoví: *„Zahájená řízení o přestupku a dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, která nebyla pravomocně skončena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních zákonů."* § 112 odst. 5 PZ uvádí: *„Bylo-li řízení o přestupku a řízení o dosavadním jiném správním deliktu, s výjimkou řízení o disciplinárním deliktu, pravomocně skončeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, postupuje se při přezkumném řízení nebo novém řízení podle tohoto zákona."*

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Závěrem je možno konstatovat, že nová právní úprava přestupkového práva v České republice by mohla být inspirací pro legislativní záměr zákona o správnom trestaní např. v těchto oblastech:

- upřesnění lhůt pro úkony správních orgánů v přestupkovém řízení,
- posílení zásady oficiality v přestupkovém řízení,
- zavedení přísnějšího postihu vybraných přestupků v případě jejich opakovaného spáchání.

LITERATÚRA

HENDRYCH, D. a kolektiv: *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 826 s., ISBN 978-80-7179-254-3

PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, 448 s., ISBN 978-80-7400-456-8

SKULOVÁ, S. a kolektiv: *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, 428 s., ISBN 978-80-7380-110-6

STRAKOŠ, J.: Zákon o přestupcích po novele – vybrané problémy (I). In: *Správní právo*, Roč. XLIX, 2016, č. 1, s. 1 – 12, ISSN 0139-6005

Iné zdroje

Důvodová zpráva k zákonu 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, http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=368&CT1=0

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=555&CT1=0

Kontaktné údaje autorky:
JUDr. Soňa Pospíšilová
Právnická fakulta UP v Olomouci
Tř. 17. listopadu 8
771 11 Olomouc

PSEUDOSANKČNÉ OPATRENIA V DELIKTUÁLNOM PRÁVE SPRÁVNOM (TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ A PRAX)

doc. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD.

Kľúčové slová: sankcia – ochranné opatrenie – pseudosankčné opatrenie – verejnoprávny delikt – preventívny účinok – represívny účinok – zásady správneho trestania – správne súdnictvo

Key words: sanction – protective measure – pseudo-sanctions – public law offense – preventive effect – repressive effect – principles of administrative sanctioning – administrative justice

Anotácia: Príspevok (referát) sa zaoberá oblasťou, ktorá v Slovenskej republike v čase písania tohto príspevku nie je komplexnejšie riešená, a to tak v rovine pozitívneho práva, ako ani v rovine doktrinálnej tvorby. Autor skúma právny režim rozhodovania orgánov verejnej moci o opatreniach, ktoré nie sú v pozitívnom práve pomenované ako „sankcie" (t. j. postihy v užšom zmysle slova), avšak napriek tomu sa správnymi orgánmi ukladajú ako priamy následok porušenia všeobecne záväznej právnej úpravy, pričom takto ukladané opatrenia svojou povahou spôsobujú vstup do práv (oprávnení), resp. do povinností fyzických osôb, príp. právnických osôb. Relevancia jednoznačnej kategorizácie takýchto rozhodovacích procesov je vyvolaná najmä tým, že základné pravidlá deliktuálneho správneho konania a nedeliktuálneho správneho konania sú odlišné, a to tak v kontexte samotného procesného postupu správneho orgánu, ako aj v kontexte procesných štandardov garantovaných účastníkovi konania pozitívnym právom, príp. nástrojmi *soft-law*. V niektorých prípadoch dokonca rozhodovanie o pseudosankčnom opatrení môže javiť známky porušenia zásady *ne bis in idem*, ktorej riadna a plnohodnotná aplikácia musí tvoriť základ každého právneho štátu.

Summary: The presented paper deals with a rather unknown phenomenon in the Slovak republic, namely with the issue of pseudo-sanctions and the procedures in which these are imposed on individuals or artificial entities. Pseudo-sanctions are various measures imposed by public law authorities in those cases in which a natural person or an artificial person (usually a company) violates the law. This means that these pseudo-measures are imposed as a direct consequence of a public wrong (violation of the laws), however, for some reason they are not technically named as "administrative punishments" (or a "sanction") by the law itself. Nevertheless, in the opinion of the author of this paper, such procedures and pseudo-sanctions must be clearly set into and systematically defined in the legal system of the Slovak Republic - since administrative procedures vary depending on the key fact whether the outcome of the procedure is an administrative punishment or a general decision (a general measure) of a non-punitive nature. The law must deal with this issue in a very fair and straight-forward manner to ensure that all legal guarantees provided to the wrongdoer are fully complied with and are followed by the public authorities when deciding on these measures. One must add that in some cases that imposition of pseudo-sanctions may even be seen as a breach of the principle of *ne bis in idem*, which would be a very serious violation of the basic principles of operation of any state (any country) following the rule of law.

Úvodné východiská

Správne trestanie má v Slovenskej republike relatívne silné a stabilné teoretické základy, resp. východiská. Členenie správnych deliktov na priestupky a iné správne delikty je odbornou notorietou rovnako ako typológia možných následkov protiprávneho konania (napr. za priestupok – sankcia a ochranné opatrenia). Rovnako to platí aj pre základné princípy (a zásady) ukladania správnych sankcií, či už tých, ktoré majú pozitívnoprávne vyjadrenie, ako aj tých, ktoré si správne orgány osvojili buď v dôsledku doktrinálnej tvorby, alebo relevantnej judikatúry.

V tejto súvislosti sa však často zabúda na také postihy, ktoré svojou povahou nie sú v zákone *expressis verbis* označené za sankciu (t. j. postih v užšom zmysle slova), sú však priamym následkom protiprávneho konania fyzickej osoby alebo právnickej osoby, a to hoci ani predmetné protiprávne konanie v zákone nie je formálne označené za (správny) delikt.[460, 461,462] Ide teda o také opatrenia, ktoré svojou povahou spôsobujú ujmu fyzickej osobe alebo právnickej osobe (t. j. majú sankčnú povahu – aj keď ich zákonodarca za sankcie neoznačuje), a to preto, že táto osoba porušila všeobecne záväznú právnu úpravu (hoci toto protiprávne konanie zákonodarca výslovne za správny delikt neoznačuje).

Konanie správneho orgánu o porušení všeobecne záväznej právnej úpravy adresátom verejnej správy (fyzickou osobou alebo právnickou osobou), t. j. konanie o protiprávnom konaní (správnom delikte) je tzv. deliktuálnym správnym konaním. Akékoľvek iné konania je potom možné (aj pre účely tohto referátu) označiť za nedeliktuálne správne konania. Ide o konania, ktoré svojou povahou smerujú k vydaniu rozhodnutia (príp. iného procesného úkonu), ale finálnym

---

460 K tomu pozri napr. ŠKULTÉTY, P. a kolektív: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 175: *„Pojem správny delikt je pojmom zovšeobecňujúcim, nakoľko označuje viacero druhov protiprávneho konania, ktoré sa v oblasti správneho práva vyskytujú a za ktoré správne orgány ukladajú sankcie obsiahnuté v administratívnoprávnych normách."*

461 K tomu pozri napr. HANZELOVÁ, I. – RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I.: *Správny súdny poriadok*. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016: *„V rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie teória pozná trestné činy, priestupky a iné správne delikty, v rámci ďalšej špecifikácie tiež disciplinárne delikty a delikty poriadkové. Deliktom je také porušenie povinnosti (konaním či opomenutím), ktoré konkrétny zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera typovej spoločenskej nebezpečnosti vyjadrená v znakoch skutkovej podstaty a pri iných správnych deliktoch ešte aj okruh subjektov, ktoré sa môžu deliktu dopustiť."*

462 K tomu pozri napr. ŠKULTÉTY, P. – KAŠŠÁK, R.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : VEDA, 2014, s. 126: *„Súčasťou správneho práva je teda súhrn tzv. sankčných právnych noriem, ktoré upravujú predovšetkým znaky skutkovej podstaty správnych deliktov jednotlivých kategórií, podmienky vzniku a zániku trestnosti fyzických osôb a právnických osôb za správny delikt, okolnosti vylučujúce protiprávnosť ich konania, ďalej druhy trestov (sankcií) a podmienky ich ukladania a iné hmotnoprávne hľadiská správneho (administratívneho) trestania."*

aktom správneho orgánu v rámci takéhoto konania nie je rozhodnutie o vine (za správny delikt) ani uloženie sankcie. Do tejto kategórie zaraďujeme primárne také rozhodovacie procesy realizované správnymi orgánmi, ktoré začínajú spravidla na návrh účastníka konania a v drvivej väčšine prípadov smerujú k vydaniu rozhodnutia, z ktorého vyplývajú účastníkovi konania určité subjektívne práva (oprávnenia).

Správne zaradenie rozhodovacieho procesu do konkrétnej rozhodovacej línie (množiny rozhodovacieho procesu[463]) je pritom nevyhnutné práve preto, aby tak správny orgán, ako aj účastník konania mali jednoznačnú vedomosť o tom, v ktorom režime (deliktuálnom alebo nedeliktuálnom) sa koná. Je totiž nepochybné, že procesné práva a povinnosti účastníka konania, ako aj procesné pravidlá, ktoré bude musieť správny orgán v konkrétnom rozhodovacom procese dodržiavať (garantovať účastníkov konania), sa líšia.

Pseudosankcie v právnom poriadku Slovenskej republiky

Ako sme uviedli vyššie, právna úprava Slovenskej republiky v kategórii správnych deliktov rozoznáva v zásade dve veľké skupiny opatrení, a to „sankcie" (t. j. ako priamy postih za protiprávne konanie v užšom zmysle slova), resp. „ochranné opatrenia" alebo iné opatrenia podobnej povahy (opatrenia ukladané ako následok protiprávneho konania, pri ktorých správny orgán nerozhodol o uložení sankcie). Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (v účinnom znení) rozlišuje štyri sankcie (pokarhanie, pokuta, zákaz činnosti a prepadnutie veci) a dve kategórie ochranných opatrení, a to obmedzujúce opatrenia a zhabanie veci.[464]

Tu však treba poukázať na to, že viaceré právne predpisy (a to nielen v rovine priestupkového práva), upravujú pseudosankčné opatrenia, ktoré je možné rozdeliť v zásade do dvoch kategórií:

a) pseudosankčné opatrenia spôsobujúce fyzickej osobe alebo právnickej osobe zákonom sledovaný negatívny právny následok (najmä obmedzenie výkonu oprávnení), avšak tieto opatrenia *nie sú ukladané správnym orgánom ako následok protiprávneho konania fyzickej osoby alebo právnickej osoby,*

[463] Na účely tohto referátu budeme rozlišovať v zásade dve množiny rozhodovacích procesov, a to tzv. deliktuálne správne konania, t. j. konania v ktorých sa rozhoduje o správnom delikte a postihu za tento delikt (jedna množina), pričom všetky ostatné (iné) rozhodovacie procesy v správnom konaní budeme vnímať ako druhú množinu rozhodovacích procesov (t. j. nedeliktuálne správne konania). Obe množiny sa, logicky, vnútorne môžu členiť do ďalších množín, resp. podmnožín.

[464] HAŠANOVÁ, J. – DUDOR, L.: *Základy správneho práva*. 2. rozšírené vydanie. Plzeň : Aleš Čeněk, 2014, s. 137 – 139.

b) pseudosankčné opatrenia spôsobujúce fyzickej osobe alebo právnickej osobe postih (najmä obmedzenie výkonu oprávnení), pričom tieto opatrenia *sú ukladané správnym orgánom ako priamy následok protiprávneho konania tejto fyzickej osoby, resp. právnickej osoby.*

Pre jednoduchšiu ilustráciu sa v ďalšom zameriame na tri modelové situácie, z ktorých bude možné abstrahovať obe kategórie pseudosankčných opatrení (podľa písm. a) aj b) vyššie), a to ukladaných tak vo vzťahu k fyzickým osobám, ako aj vo vzťahu k právnickým osobám:

Zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov

právnická osoba

§ 84 ods. 6 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov

(6) *Ak vysoká škola nepodala v rámci podkladov na účely komplexnej akreditácie činností podľa odseku 3 písm. b) alebo c) žiadosť o akreditáciu niektorej z činností, v ktorej mala doteraz priznané zodpovedajúce právo, minister jej toto právo odníme s účinnosťou ku dňu skončenia komplexnej akreditácie činností vysokej školy.*

§ 105 ods. 3 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov

(3) *Vláda môže na návrh ministerstva so súhlasom orgánov reprezentácie vysokých škôl (§ 107 ods. 1) súkromnej vysokej škole odňať udelený štátny súhlas, ak porušuje povinnosti ustanovené týmto zákonom alebo určené jej vnútorným predpisom. [...]*

Ustanovenie § 84 ods. 6 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj ako „ZoVŠ“) je pseudosankčné opatrenie, t. j. právnickej osobe sa spôsobuje postih rozhodnutím správneho orgánu (odňatie práva), ale tento postih nenastupuje ako priamy následok protiprávneho konania právnickej osoby. Ide teda o postih, ktorý je vyvolaný nesplnením hypotézy právnej normy (nepodanie podkladov), avšak nejedná sa o postih v užšom zmysle.

Ustanovenie § 105 ods. 3 ZoVŠ je však pseudosankčným opatrením, o ktorom príslušný orgán verejnej moci rozhoduje *priamo v súvislosti s porušením všeobecne záväznej právnej úpravy* zo strany vysokej školy (právnickej osoby).

Predpokladom odňatia štátneho súhlasu (t. j. rozhodnutia o opatrení s účinkom zákazu činnosti = nemožnosť vykonávať činnosť, na ktorú treba inak súhlas orgánu verejnej moci), je preukázanie protiprávneho konania (porušenie povinností vyplývajúcich zo ZoVŠ) predmetnej právnickej osoby (účastníkovi konania) zo strany rozhodujúceho správneho orgánu. V predmetnej právnej norme však nenachádzame pomenovanie *„delikt“*, príp. *„sankcia“*, avšak napriek tomu musí ísť – podľa názoru autora tohto príspevku – o správne konanie deliktuálnej povahy. Správny orgán totiž v tomto prípade bude musieť v rámci konania a aj v rámci rozhodnutia primárne preukázať, že právnická osoba (vysoká škola) *porušila zákon (protiprávne konala)* a len ak preukáže túto skutočnosť, môže pristúpiť k odňatiu štátneho súhlasu (t. j. k uloženiu pseudosankčného opatrenia s faktickým účinkom zákazu činnosti).

Zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)

fyzická osoba – podnikateľ (právnická osoba – podnikateľ)

§ 58 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)

(1) Živnostenský úrad miestne príslušný podľa sídla právnickej osoby alebo bydliska fyzickej osoby zruší živnostenské oprávnenie, ak
a) podnikateľ už nespĺňa podmienku podľa § 6 ods. 1 písm. b) alebo písm. c) okrem prípadu podľa § 6 ods. 1 písm. b), ak bol ustanovený zodpovedný zástupca; živnostenský úrad môže namiesto zrušenia živnostenského oprávnenia z dôvodu nespĺňania podmienky podľa § 6 ods. 1 písm. c) živnostenské oprávnenie pozastaviť až do času, kým podnikateľ opätovne začne túto podmienku spĺňať,
b) nastanú prekážky podľa § 8 ods. 1 až 3,
c) podnikateľ pri prevádzkovaní živnosti poruší podmienky alebo povinnosti určené zákonom ako osobitne závažné,
d) Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky podá podnet podľa osobitného predpisu.[36j])
e) Slovenská obchodná inšpekcia podá podnet podľa osobitného predpisu.[36ja])

Aj vyššie uvedené zákonné ustanovenie obsahuje pseudosankčné opatrenia oboch kategórií, a to tak opatrenie, ktoré sa neukladá ako priamy následok porušenia všeobecne záväznej právnej úpravy zo strany podnikateľa (napr. § 58 ods. 1 písm. b) zákona č. 455/1991 Zb.), ale to isté zákonné ustanovenie (§ 58 zákona č. 455/1991 Zb.) obsahuje aj pseudosankčné opatrenie, ktoré sa podnikateľo-

vi ukladá, a to ako *priamy následok porušenia všeobecne záväznej právnej úpravy*. Konkrétne ide o ustanovenie § 58 ods. 1 písm. c) zákona č. 455/1991 Zb., podľa ktorého živnostenský úrad *zruší živnostenské oprávnenie, ak podnikateľ pri prevádzkovaní živnosti poruší podmienky alebo povinnosti určené zákonom ako osobitne závažné.*

Zrušenie živnostenského oprávnenia v takom prípade treba považovať opäť za opatrenie sankčnej povahy, keďže sa daným úkonom podnikateľovi znemožňuje výkon činnosti, na ktorú sa inak požaduje súhlas, príp. povolenie orgánu verejnej moci alebo ohlásenie realizované vo vzťahu k orgánu verejnej moci (ako formálnoprávny predpoklad na výkon činnosti). Povaha tohto opatrenia ako sankčného pritom nepochybne vyplýva nielen z účinkov opatrenia (nemožnosť ďalšieho výkonu podnikateľskej činnosti ako Ústavou Slovenskej republiky garantovaného práva/slobody), ale priamo ustanovenie § 58 ods. 1 písm. c) zákona č. 455/1991 Zb. určuje, že zákonnou podmienkou na uloženie takéhoto opatrenia *je preukázanie toho, že podnikateľ pri prevádzkovaní porušil podmienky alebo povinnosti určeného zákonom, t. j. musí sa podnikateľovi preukázať protiprávne konanie, a to dokonca v rovine „kvalifikovanej skutkovej podstaty", a to ako „osobitne závažné".*

Správny orgán teda v tomto prípade bude skúmať nielen to, či podnikateľ porušil všeobecne záväznú právnu úpravu, ale bude musieť vyhodnotiť a preukázať aj to, že ju porušil obzvlášť závažne. Až po materiálnom a formálnom splnení uvedených kritérií bude môcť pristúpiť k uloženiu opatrenia – zrušeniu živnostenského oprávnenia. Mimoriadny význam tohto postihu je možné badať napr. aj v tom, že podľa § 58 ods. 4 zákona č. 455/1991 Zb., podnikateľ, ktorému bolo zrušené živnostenské oprávnenie podľa § 58 ods. 1 písm. c), môže živnosť ohlásiť opäť najskôr po troch rokoch od právoplatnosti rozhodnutia o zrušení živnostenského oprávnenia (§ 58 ods. 4 zákona č. 455/1991 Zb. *„Osoba, ktorej sa živnostenské oprávnenie zrušilo z dôvodov uvedených v odseku 1 písm. c) alebo d) alebo v odseku 2 písm. a), môže ohlásiť živnosť najskôr po uplynutí troch rokov od právoplatnosti rozhodnutia o zrušení živnostenského oprávnenia"*).

Jednoduchou sumarizáciou uvedeného zákonného ustanovenia je teda možné ustáliť, že:

a) materiálnym predpokladom pre zrušenie živnostenského oprávnenia je obzvlášť závažné porušenie zákona zo strany podnikateľa (t. j. protiprávne konanie),
b) následkom takého konania je rozhodnutie živnostenského opatrenia o zrušení živnostenského oprávnenia, t. j. uloženie opatrenia s účinkami zákazu činnosti,
c) zrušenie živnostenského oprávnenia (t. j. zákaz činnosti) podľa § 58 ods. 4 zákona č. 455/1991 Zb. fakticky trvá *ex lege tri roky* od právoplatnosti predmetného rozhodnutia.

Všetky vyššie uvedené znaky teda – podľa názoru autora tohto príspevku – jednoznačne preukazujú, že sa aj v tomto prípade musia uplatňovať princípy (a zásady) deliktuálneho správneho konania (nie nedeliktuálne správneho konania) – t. j. so všetkými základnými procesnými štandardmi a pravidlami uplatňovanými v prípade deliktuálneho konania (a to hoci formálne príslušné zákonné ustanovenie nepojednáva o delikte a o sankcii).

Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov

fyzická osoba – nepodnikateľ (vodič motorového vozidla)

§ 92 ods. 2 a ods. 3 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov

(2) Vodičské oprávnenie sa odoberie tomu, kto
a) nie je spôsobilý viesť motorové vozidlo pre stratu odbornej spôsobilosti,
b) nie je spôsobilý viesť motorové vozidlo pre stratu zdravotnej spôsobilosti alebo psychickej spôsobilosti,
c) [...]
d) [...]
e) [...]
f) v čase jeho udelenia nespĺňal niektorú z podmienok na jeho udelenie.
(3) Vodičské oprávnenie sa odoberie aj tomu, kto ako vodič motorového vozidla
a) v priebehu posledných piatich rokov trikrát poruší pravidlá cestnej premávky, v ktorého dôsledku vznikne dopravná nehoda s následkom na živote alebo zdraví alebo
b) v priebehu posledných piatich rokov dvakrát poruší pravidlá cestnej premávky požitím alkoholu alebo inej návykovej látky alebo sa odmietne podrobiť vyšetreniu na ich zistenie.
(4) Rozhodnutím o odobratí vodičského oprávnenia sa jeho držiteľovi počas odobratia vodičského oprávnenia zakazuje viesť motorové vozidlo až do času jeho vrátenia.

Aj ustanovenie § 92 zákona č. 8/2009 Z. z. poskytuje vhodnú modelovú situáciu na znázornenie existencie oboch kategórií pseudosankčných opatrení v predmetnom zákone. K odobratiu vodičského oprávnenia (k faktickému zákazu činnosti viesť motorové vozidlo) dochádza – okrem iných – napr. aj pre to, že osoba nie je spôsobilá viesť motorové vozidlo pre stratu odbornej spôsobilosti,

zdravotnej spôsobilosti alebo psychickej spôsobilosti (§ 92 ods. 2 písm. a), b) zákona č. 8/2009 Z. z.). Takéto odobratie vodičského oprávnenia ale nie je opatrením, ktoré sa realizuje ako priamy následok protiprávneho konania fyzickej osoby.

Na druhej strane ustanovenie § 92 ods. 3 písm. a) a b) zákona č. 8/2009 Z. z. by však už podľa názoru autora tohto príspevku sa malo/mohlo vnímať cez prizmu deliktuálneho správneho konania. Základným predpokladom na odobratie vodičského oprávnenia podľa § 92 ods. 3 totiž je, že osoba dvakrát, resp. trikrát poruší právne predpisy spôsobom predpokladaným (uvedeným) v právnej norme. Odobratie vodičského oprávnenia podľa citovaných zákonných ustanovení teda môže nastať len v prípade, ak sa preukáže, že fyzická osoba (vodič) sa v priebehu sledovaného časového úseku dopustila opakovane tzv. relevantných priestupkov, resp. relevantného protiprávneho konania.

Práve toto ustanovenie pritom môže vyvolávať v aplikačnej praxi aj niekoľko otáznikov, keďže napr. pojem „porušiť" použitý v oboch odsekoch môže byť vykladaný viacerými spôsobmi. Logickým výkladom by sme však mali zrejme dospieť k záveru, že „porušenie" v tomto kontexte bude znamenať právoplatné rozhodnutie o vine a sankcii za relevantné priestupky (v sledovanom časovom úseku piatich rokov). Ak je to ale tak, potom sa vynára otázka, či napr. odobratím vodičského oprávnenia podľa § 92 ods. 3 zákona č. 8/2009 Z. z. nedochádza k porušeniu zásady *ne bis in idem.* Ak totiž správny orgán pri prejednávaní tzv. alkoholových priestupkov vodiča (k tomu pozri aj § 22 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch) nerozhodne o zákaze činnosti, ale „len" o uložení peňažnej sankcie (§ 22 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb.), potom práve inštitút § 92 ods. 3 zákona č. 8/2009 Z. z. v režime *„odobratia vodičského oprávnenia"* spôsobuje vodičovi postih zákazu činnosti, a to práve v spojitosti s § 92 ods. 4 zákona č. 8/2009 Z. z.

Zjednodušene povedané, dva tzv. alkoholové priestupky vodiča môžu byť vybavené v deliktuálnom režime (uložením peňažnej pokuty) a po právoplatnom skončení oboch konaní (skončených uložením pokuty), má správny orgán následne povinnosť rozhodnúť o odobratí vodičského oprávnenia vodiča. Autorovi tohto príspevku je známy a zrejmý účel odobratia vodičského oprávnenia podľa § 92 ods. 3 zákona č. 8/2009 Z. z., t. j. najmä „vyradenie" vodiča zo zoznamu aktívnych vodičov s cieľom dosiahnuť jeho nápravu, príp. verifikáciu jeho zdravotného stavu (napr. overenie, že nie je závislý od alkoholu a pod.), poukazuje však na to, že v kontexte vyššie uvedeného sa môže toto opatrenie naozaj vnímať ako porušenie zásady *ne bis in idem.* Ak totiž správny orgán má už pri prvom (a teda aj pri druhom) tzv. alkoholovom priestupku možnosť uložiť vodičovi zákaz činnosti (ale neurobí tak, t. j. uloží len peňažnú pokutu), je legitímnou otázka, či je v takomto prípade správne, vhodné a zákonné dosahovať faktický zákaz činnosti

u vodiča cez inštitút odobratia vodičského oprávnenia podľa § 92 ods. 3 zákona č. 8/2009 Z. z.

Ustanovenie § 92 ods. 4 zákona č. 8/2009 Z. z. totiž jednoznačne definuje, že odobratie vodičského oprávnenia má právny účinok zákazu činnosti *(„Rozhodnutím o odobratí vodičského oprávnenia sa jeho držiteľovi počas odobratia vodičského oprávnenia zakazuje viesť motorové vozidlo až do času jeho vrátenia.“)*.

Správne „zaradenie“ konania, resp. rozhodovania o odobratí vodičského oprávnenia podľa § 92 ods. 3 zákona č. 8/2009 Z. z. do systematiky správnych konaní (deliktuálne vs. nedeliktuálne) je mimoriadne dôležité najmä z hľadiska hmotnoprávnych, ale aj procesných práv účastníka konania (držiteľa vodičského oprávnenia).

Ak napríklad správny orgán rozhoduje o sankcii za priestupok – a na účely tohto referátu zachovajme líniu konania o tzv. alkoholovom priestupku – potom napr. existuje jasný režim lehôt, v rámci ktorých musí byť o priestupku (a nadväzujúcej sankcii) rozhodnuté (§ 20 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb.: *„Priestupok nemožno prejednať, ak od jeho spáchania uplynuli dva roky; nemožno ho tiež prejednať, prípadne uloženú sankciu alebo jej zvyšok vykonať, ak sa na priestupok vzťahuje amnestia.“)*. Takáto lehota však v prípade konania podľa § 92 ods. 3 zákona č. 8/2009 Z. z. neexistuje (ak by sme toto konanie vnímali ako tzv. klasické nedeliktuálne správne konanie). Zjednodušene povedané by to teoreticky mohlo znamenať, že konanie o odobratí vodičského oprávnenia podľa § 92 ods. 3 nie je viazané na žiadnu lehotu (a to tak v rovine začatia tohto konania, ako ani v rovine jeho právoplatného skončenia).

Ak sa teda vodič – osoba v ktoromkoľvek päťročnom cykle dopustí napr. dvoch alkoholových priestupkov (za ktoré jej boli právoplatne uložené sankcie), správny orgán aj po vykonaní týchto sankcií (primárne teda po zaplatení uložených peňažných pokút), môže kedykoľvek začať konanie o odobratí vodičského oprávnenia. Nuž ale potom práve v tomto bode sa môže objaviť prvá akademická otázka determinujúca správne posúdenie toho, či ide o deliktuálne konanie alebo o správne konanie nedeliktuálnej povahy. Akú relevanciu má uvedená diferenciácia napr. z časového hľadiska?

1. Ak budeme vychádzať z toho, že ide o konanie nedeliktuálnej povahy, potom platí, že výrok rozhodnutia (o odobratí vodičského oprávnenia) by mal platiť ku dňu (právoplatnosti) tohto rozhodnutia *(…v priebehu posledných piatich rokov…)*, t. j. priestupky, za ktoré už bola osoba právoplatne postihnutá a ktoré budú uvedené vo výroku rozhodnutia (ako právny predpoklad na odobratie vodičského oprávnenia podľa § 92 ods. 3 zákona č. 8/2009 Z. z.), sa budú musieť časovo „zmestiť“ do časového úseku piatich rokov *odo dňa právoplatnosti rozhodnutia o odobratí vodičského oprávnenia.* (Pozn.: Situáciu v posudzovanej veci komplikuje skutočnosť, že rozhodnutie o odobratí vodičského

oprávnenia je predbežne vykonateľné; podanie odvolania nemá odkladný účinok, čo môže mať vplyv na počítanie lehôt, resp. skúmanie splnenia podmienky dvoch tzv. alkoholových priestupkov za posledných päť rokov.)

2. Na druhej strane, ak pripustíme model konania v deliktuálnom režime, potom by sa vo veci malo uplatniť počítanie času napr. cez tzv. inštitút recidívy aplikovaný vo verejnom deliktuálnom práve (napr. prvý priestupok 1. 1. 2011, druhý priestupok 1. 1. 2016 – pre zjednodušenie situácie vychádzajme z toho, že o oboch priestupkoch bolo aj právoplatne rozhodnuté v dané dni) a v tomto prípade potom bude fakticky irelevantný časový okamih právoplatnosti rozhodnutia o odobratí vodičského oprávnenia, keďže *posledných päť rokov* sa bude počítať spätne *od právoplatnosti druhého rozhodnutia o tzv. alkoholovom priestupku* a časové aspekty rozhodovania podľa § 92 ods. 3 zákona č. 8/2009 Z. z. budú právne bezpredmetné. (Pozn.: Toto platí, ak budeme vychádzať z toho, že sa koná v deliktuálnom režime, pričom zákon č. 8/2009 Z. z. zároveň neupravuje žiadnu lehotu, v ktorej má byť o odobratí vodičského oprávnenia rozhodnuté. Ak by sme – na druhej strane – pripustili analogickú aplikáciu zákona SNR č. 372/1990 Zb. na uvedenú situáciu, potom by sme aj s prihliadnutím na § 20 zákona SNR č. 372/1990 Zb. mohli deklarovať, že v takomto prípade by sa vo veci malo rozhodnúť do 1. 1. 2018, t. j. do dvoch rokov od právoplatnosti rozhodnutia o druhom tzv. alkoholovom priestupku.)

To, že ide naozaj o problém praktický – a nielen akademický – potvrdzujú skúsenosti autora tohto príspevku ako advokáta pôsobiaceho aj v priestupkovej oblasti. Kým správny orgán prvého stupňa (vo vyššie uvedenej veci odobratia vodičského oprávnenia) konal a rozhodoval tak, akoby rozhodoval v deliktuálnom režime (t. j. podľa bodu 2), odvolací správny orgán vyhovel odvolaniu účastníka konania a zrušil prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu s tým, že vo veci sa časový úsek piatich rokov mal počítať tak, akoby išlo o klasické – nedeliktuálne konanie. V danej konkrétnej veci teda síce u vodiča bola splnená podmienka časového úseku piatich rokov, v rámci ktorého bol uznaný za vinného z dvoch tzv. alkoholových priestupkov (prvý alkoholový priestupok v roku 2011, druhý alkoholový priestupok v roku 2013), ale rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa bolo vydané v roku 2017, t. j. po uplynutí piatich rokov od prvého alkoholového priestupku. Správny orgán druhého stupňa potvrdil, že v danom prípade nemôže byť vodičovi odňaté vodičské oprávnenie, keďže je síce pravdou, že sa v priebehu piatich rokov (2011 a 2013) dopustil dvoch tzv. alkoholových priestupkov, ale týchto sa nedopustil v *„posledných piatich rokoch"* od vydania (resp. právoplatnosti) rozhodnutia o odobratí vodičského oprávnenia, keďže o odobratí vodičského oprávnenia bolo rozhodnuté v roku 2017. V roku 2017 (t. j. v čase rozhodovania o odobratí vodičského oprávnenia) bol z uve-

dených dvoch priestupok *„započítateľný“* už len alkoholový priestupok z roku 2013. Alkoholový priestupok z roku 2011 už pre účely odobratia (v danej veci) „započítateľný“ nebol. Týmto výkladom správny orgán druhého stupňa – na rozdiel od správneho orgánu prvého stupňa – dospel fakticky k záveru, že odobratie vodičského oprávnenia (s účinkami zákazu činnosti viesť motorové vozidlo) nie je deliktuálnym správnym konaním, ale tzv. „klasickým“ správnym konaním nedeliktuálnej povahy.

Autor tohto príspevku nemieni v tejto chvíli vyvolávať odbornú diskusiu o správnosti záveru jedného alebo druhého správneho orgánu, ale poukazuje na skutočnosť, že ide o vec v praxi neriešenú, a preto je žiaduce, aby sa na takéto (ale aj množstvo podobných rozhodovacích procesov správnych orgánov) pamätalo pri budúcej normotvorbe, príp. pri novelizácii všeobecne záväznej právnej úpravy.

Formálny záver

Rozhodovanie správnych orgánov konajúcich v mene verejnej moci o protiprávnom konaní fyzických osôb a právnických osôb sa v súčasných podmienkach Slovenskej republiky nerealizuje len v rovine rozhodovania o deliktoch (t. j. o protiprávnych konaniach, ktoré sú za určitý typ protiprávneho konania – správneho deliktu – označené v právnom predpise) a sankciách za ne, ale aj v podobe správnych konaní, v rámci ktorých správne orgány posudzujú a rozhodujú o protiprávnosti konania účastníka konania a ukladajú postihy (opatrenia) sankčnej povahy v „nedeliktuálnom režime“. Práve tieto konania a postihy ukladané v rámci týchto konaní predstavujú tzv. „šedú zónu“, ktorú účinne a jednoznačne nemôžu vyriešiť ani rozhodnutia správnych súdov. Práve kvôli právnej istote a v spojitosti s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky, sa musí toto právne vákuum riešiť pozitívnoprávne aj formálnoprávne. Nejde pritom ani o tzv. zostatkové delikty,[465] keďže ich vyjadrenie a zakotvenie v právnych predpisoch nesleduje tzv. deliktuálny model, čo situáciu ešte viac komplikuje. Je preto žiaduce, aby v podmienkach Slovenskej republiky bolo jednoznačne zadefinované (určité a určiteľné), či takéto konania budú (v budúcnosti) realizované v zmysle právnych štandardov tzv. deliktuálneho správneho konania alebo či pôjde o konania nedeliktuálnej povahy, príp. či sa nevytvorí osobitný štandard konaní (s osobit-

[465] K tomu pozri napr. MATES, P. a kolektiv: *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck 2010, s. 14: *„Vedle zcela konkrétně vyjádřených skutkových podstat existují i takové, které obecněji předpokládají postih porušovaní určitého okruhu právních povinností. Mezi ně se řadí především tzv. zbytkové skutkové podstaty.“*

ným režimom a zásadami konania), ktorý by sa aplikoval výlučne na také rozhodovacie procesy, v rámci ktorých správne orgány síce posudzujú a rozhodujú o protiprávnom konaní fyzickej osoby alebo právnickej osoby (avšak zákonodarca predmetné protiprávne konanie neoznačil v zákone za správny delikt) a správne orgány v týchto konania ukladajú opatrenia, ktoré síce sú postihom fyzickej osoby alebo právnickej osoby (v užšom zmysle slova), a to hoci zákonodarca tieto postihy v zákone výslovne neoznačil za „sankcie".

Autor tohto príspevku má jednoznačne za to, že vo veciach tohto typu treba uplatňovať materiálnu interpretáciu právnej normy a správne orgány by sa nemali zbavovať povinnosti dodržiavať štandardy deliktuálneho správneho konania s tvrdením, že nekonajú o „delikte", resp. o „sankcii" (lebo tieto konania a opatrenia zákonodarca tak výslovne neoznačil). Orgány verejnej moci sú – podľa názoru autora tohto príspevku – nepochybne *povinné aj v takýchto prípadoch uplatňovať (pri interpretácii právnych noriem) výklad, ktorý bude v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva – a samozrejme – aj v súlade s rozhodnutiami Ústavného súdu SR - II. ÚS 148/06, III. ÚS 348/06, IV. ÚS 209/07, podobne aj I. ÚS 252/07*, z ktorých rozhodnutí napr. vyplýva: *„Zo zásady ústavne konformného výkladu vyplýva tiež požiadavka, aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických osôb alebo právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci sú preto povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou (a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd...*", a preto by sme – s určitou dávkou vedeckého odľahčenia mohli uviesť, že na situáciu je možné uplatniť tzv. *„duck test"* (ako test abduktívnej argumentácie/logiky) – ak niečo vyzerá ako kačka, pláva ako kačka a kváka ako kačka, potom to asi bude kačka. Ak sa určitý postih s povahou sankcie ukladá ako následok protiprávneho konania účastníka konania, potom je – podľa nášho názoru – potrebné takéto konanie subsumovať pod procesné štandardy konania o delikte a o sankcii za delikt (a to aj v prípade, ak zo zákona takéto označenia v súvislosti s predmetným konaním a opatrením nevyplývajú). Rozhodovanie správneho orgánu o protiprávnom konaní fyzickej osoby alebo právnickej osoby, následkom ktorého je uloženie opatrenia sankčnej povahy (najmä zákazu činnosti) – teda sa podľa názoru autora tohto príspevku – nedá považovať za tzv. klasické – nedeliktuálne správne konanie.

Uvedené je o to dôležitejšie, že rozlišovanie medzi deliktuálnym a nedeliktuálnym konaním je relevantné napr. aj z nasledujúcich dôvodov:

a) dôkazné bremeno – kto komu preukazuje (ne)spáchanie deliktu, resp. (ne) existenciu protiprávneho stavu?
b) procesné princípy/zásady/pravidlá konania sa podstatne líšia v závislosti od

toho, či správny orgán koná v nedeliktuálnom alebo deliktuálnom režime – *ne bis in idem*[466] (nie dvakrát v tej istej veci*), nemo tenetur se ipsum accusare* (zákaz sebaobviňovania), *nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege,* osobitný režim ochrany mladistvých, tiež napr. zásada zákazu reformácie *in pieus*,[467] ďalej napr. *právo byť oboznámený s obvinením, právo na dostatočný časový priestor na prípravu obhajoby*[468] a pod. V tejto súvislosti treba dodať, že procesnoprávna úprava správneho trestania predstavuje legislatívne vyjadrenie práva osoby, voči ktorej sa vedie konanie o správnom delikte, na spravodlivý proces podľa čl. 6 Dohovoru a tiež podľa čl. 7 ods. 1 Dohovoru, aby jej bol uložený trest výlučne na základe zákona.[469]

c) časové hľadiská – prípadné premlčanie, zánik trestnosti (postihnuteľnosti), lehoty na začatie konania, resp. na uloženie postihu a pod.[470]
d) realizácia nadväzujúcich procesných úkonov – napr. procesné rozhodovanie o prerušení/zastavení konania[471] (napr. v kontexte zásady *ne bis in idem*), postupovanie veci a pod.

Celú situáciu možno do určitej miery vyrieši rozhodovacia prax správnych súdov, keďže podľa § 194 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok *„(1) Správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie“*. Možno čas ukáže, či si správne súdy za „iné protiprávne konanie“ osvoja aj také protiprávne konania, ktoré nie sú v osobitnom zákone za delikt výslovne označené... alebo či budú vo veciach uložených pseudosankčných opatrení postupovať formalisticky a budú ich považovať za klasické (nedeliktuálne) správne konania. Z vyššie uvedeného výkladu totiž vyplýva, že naznačené modelové situácie by aj mohli spĺňať podmienku, že ide o rozhodnutia správnych orgánov o *„inom podobnom protiprávnom konaní“* (ako o priestupku alebo správnom delikte), ale nie je splnená formálna podmienka označenia ukladaných postihov za „sankcie“.

---

466 SREBALOVÁ, M. in: Vrabko, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 44.

467 HORZINKOVÁ, E. – NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní.* Praha : Linde, 2006, s. 45, prípadne SREBALOVÁ, M. in Vrabko, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 45.

468 KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 347.

469 KOŠIČIAROVÁ, S.: *Verejná správa a právo na spravodlivý proces.* Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce, 2014, s. 64.

470 SREBALOVÁ, M. in Vrabko, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 43 – 44.

471 K tomu pozri napr. CEPEK, B. in: Vrabko, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 129 a nasl.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

1) Pred prijatím zákona o správnom trestaní uskutočniť purifikáciu právnej úpravy Slovenskej republiky tak, aby osobitné zákony neupravovali možnosť správnych orgánov rozhodovať o protiprávnom konaní fyzickej osoby alebo právnickej osoby inak ako o delikte, t. j. inak ako v deliktuálnom režime (a to minimálne ako o tzv. zostatkovom delikte), ak má byť následkom takéhoto protiprávneho konania fyzickej osoby alebo právnickej osoby výrok správneho rozhodnutia, ktorým sa fyzickej osobe alebo právnickej osobe ukladá postih sankčnej povahy.
2) Ak by postup podľa bodu 1) nebol uplatnený, resp. nebol by uplatnený v plnom rozsahu, navrhujeme formálno-právne zakotviť do nového zákona o správnom trestaní inštitút pseudosankčných opatrení, príp. postihu sankčnej povahy (pseudosankčnej povahy) – a to napr. takto:
   Na účely tohto zákona sa rozumie
   postihom sankčnej povahy opatrenie vyslovene označené v tomto alebo osobitnom zákone za sankciu; postihom sankčnej povahy sa rozumie aj akékoľvek iné opatrenie alebo postih ukladaný správnym orgánom, ktorým sa vstupuje do práv, právom chránených záujmov alebo povinností fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ak je takéto opatrenie alebo postih priamym následkom protiprávneho konania takejto osoby a ak takýto postih nemá inú právnu povahu (najmä ochranné opatrenie).
3) Ak by postup podľa bodu 1) nebol uplatnený, resp. nebol by uplatnený v plnom rozsahu, navrhujeme tiež formálno-právne zakotviť do nového zákon o správnom trestaní inštitút konania o pseudosankčných opatreniach – v rovine garantovania minimálnych princípov/zásad konania (v deliktuálnom režime) – a to napr. takto:
   „…ak sa v správnom konaní fyzickej osobe alebo právnickej osobe za akékoľvek nedodržanie alebo porušenie všeobecne záväznej právnej úpravy ukladá postih sankčnej povahy výslovne neoznačený v zákone ako sankcia, riadi sa takéto konanie základnými zásadami uvedenými v § … tohto zákona, a to aj v prípade, ak protiprávne konanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, za ktorý sa ukladá postih sankčnej povahy, nie je v tomto alebo osobitnom zákone výslovne označené za priestupok alebo iný správny delikt.“
4) V prípade implementácie návrhov/odporúčaní podľa bodu 2) a 3) navrhujeme do zákona o správnom trestaní vložiť v súvislosti so pseudosankčnými opatreniami, resp. pseudosankčnými konaniami – napr. aj nasledujúce ustanovenie/ustanovenia:
   „Na konania podľa § …. [odkaz na konania o pseudosankčných opatreniach]…. *sa tento zákon vzťahuje primerane.“*
   alebo

„Ustanovenia § ..., §...., § ..., §....,§ ..., §....,§ ..., §....,§ ..., §....,§ ..., §.... tohto zákona sa použijú aj na konania podľa §...[odkaz na konania o pseudosankčných opatreniach].... “,
a to tak, aby opatrenia navrhované v bode 2) a 3) boli v logickej spojitosti s opatrením navrhovaným v bode 4).

5) Akýmkoľvek iným spôsobom legislatívne upraviť osobitosti rozhodovacích procesov, v rámci ktorých správne orgány rozhodujú o pseudosankčných opatreniach (postihoch), a to buď tak, že tieto konania sa subsumujú pod princípy a zásady konania v deliktuálnom režime, alebo pod klasický režim správneho konania nedeliktuálnej povahy. Uvedený návrh je plne kompatibilný s požiadavkou právnej istoty (najmä v kontexte práv účastníka konania), aby v praxi nemohli vznikať pochybnosti o tom, či určité správne konanie je konaním deliktuálnej alebo konaním nedeliktuálnej povahy.

LITERATÚRA

CEPEK, B. in: Vrabko, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2013, 304 s., ISBN 9788089603138

HANZELOVÁ, I. – RUMANA, I. – ŠINGLIAROVÁ, I.: *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, 594 s., ISBN 978-80-8168-468-5

HAŠANOVÁ, J. – DUDOR, L.: *Základy správneho práva*. 2. rozšírené vydanie. Plzeň : Aleš Čeněk, 2014, 440 s., ISBN 9788073805159

HORZINKOVÁ, E. – NOVOTNÝ, V.: *Správní právo procesní*. Praha : Linde, 2006, 287 s., ISBN 8072016369

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 – 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 978-80-7400-357-8

SREBALOVÁ, M. in: Vrabko, M. a kol.: *Správne právo procesné*. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2013, 304 s., ISBN 9788089603138

ŠKULTÉTY, P. – KAŠŠÁK, R.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : VEDA, 2014, 142 s., ISBN 9788022413763

ŠKULTÉTY, P. a kolektív: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Šamorín : Heuréka, 2012, 261 s., ISBN 9788089122783

Kontaktné údaje autora:
doc. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD.
Paneurópska vysoká škola
Fakulta práva
Tomášikova 20
821 02 Bratislava

SPRÁVNE TRESTANIE A UKLADANIE TRESTOV PODĽA TRESTNÉHO ZÁKONA[472]

doc. JUDr. Margita Prokeinová, PhD.

Kľúčové slová: správne trestanie – tresty – ochranné opatrenia – sankcie – základné zásady – správny delikt – trestný čin

Key words: administrative punishment – punishments – protective measures – sanctions – basic principles – administrative offense – criminal offense

Anotácia: Referát je zameraný na komparovanie správneho trestania s ukladaním sankcií podľa Trestného zákona. Stredobodom pozornosti sú zásady ukladania trestov a ochranných opatrení z pozície Trestného zákona a zásady správneho trestania. Autorka v príspevku zároveň aj poukazuje na porušovanie takýchto zásad a okrem toho ponúka závery a odporúčania legislatívneho zámeru zákona o správnom trestaní.

Summary: The paper is aimed at comparing the administrative punishment with the imposition of sanctions under the Criminal Code. In the middle of attention are the principles of punishment and protective measures from the position of the Criminal Code and the principles of administrative punishment. In the article, the author points out violations of such principles and, in addition, offers the conclusions and recommendations of the legislative intention of the law on administrative punishment.

Základné zásady ukladania sankcií podľa Trestného zákona a zásady správneho trestania

Pri ukladaní sankcií treba vychádzať zo základných zásad, čo platí tak v správnom práve, ako aj v trestnom práve. Zásady vo všeobecnosti sú pravidelne charakterizované ako vedúce právne idey tvoriace základný pilier nášho právneho poriadku. Ich zakotvenie je potrebné na zabezpečenie dôslednej ochrany spoločenských záujmov, zákonných práv a záujmov občanov, predovšetkým osôb trestne stíhaných.[473] Existencia základných zásad je potrebná aj kvôli získaniu vážnosti a rešpektu práva, ako aj jeho efektívneho fungovania. Nevyhnutné je pristupovať k nim veľmi dôsledne a rozvážne a hlavne dbať o dodržiavanie ich dikcie v praktickej rovine, aby sa ich význam neminul želaným účinkom.

[472] Tento referít vznikol za podpory vedeckého projektu VEGA č. 1/0907/16. This paper was supported scientific project VEGA no. 1/0907/16.

[473] RŮŽEK, A. a kol.: *Československé trestní řízení.* Praha : Panorama, 1982, s. 38 – 39.

Podstatná časť základných zásad ukladania sankcií podľa zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon alebo Tr. zák.") sa nachádza v § 34 a § 35, pričom v jednom paragrafovom ustanovení sú upravené zásady ukladania trestov a v druhom paragrafovom ustanovení sú upravené zásady ukladania ochranných opatrení. *Tresty a ochranné opatrenia spoločne tvoria sankcie.*[474] Trestný zákon ešte upravuje aj výchovné opatrenia, ktoré sú určené pre mladistvých, ale nepatria pod sankcie. Ďalšie zásady v súvislosti s ukladaním sankcií sú upravené v § 2, § 38 ods. 1, § 41 ods. 1, 2 Tr. zák. Trestný zákon ponúka pomerne široký výber trestov i ochranných opatrení. Trestné právo má pôsobiť vo vzťahu k nepodmienečnému trestu odňatia slobody *ultima ratio* (len v krajnom prípade, keď iné, menej závažné prostriedky by boli neúčinné, resp. nedostatočne účinné).

Druhy trestov sú upravené v § 32 Tr. zák. v takomto výpočte: a) trest odňatia slobody, b) trest domáceho väzenia, c) trest povinnej práce, d) peňažný trest, e) trest prepadnutia majetku, f) trest prepadnutia veci, g) trest zákazu činnosti, h) trest zákazu pobytu, i) trest zákazu účasti na verejných podujatiach, j) trest straty čestných titulov a vyznamenaní, k) trest straty vojenskej a inej hodnosti, l) trest vyhostenia.

Druhy ochranných opatrení sú upravené v § 33 Tr. zák. v tejto zostave: a) ochranné liečenie, b) ochranná výchova, c) ochranný dohľad, d) detencia, e) zhabanie veci.

Správne právo taktiež disponuje pojmom „sankcie", ale na rozdiel od trestného práva nemajú charakter trestov v pravom slova zmysle a ochranných opatrení. Podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „Priestupkového zákona alebo PriesZ") rozlišujeme *sankcie a ochranné opatrenia*. Obsahom § 11 ods. 1 PriesZ sú tieto druhy sankcií: a) pokarhanie, b) pokutu, c) zákaz činnosti, d) prepadnutie veci.

Druhy ochranných opatrení sú uvedené v § 16 PriesZ a tvoria ich: a) obmedzujúce opatrenie a b) zhabanie veci.

Ústrednou zásadou je *zásada zákonnosti,* ktorú poznáme aj pod latinským názvom *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege,* čo v preklade znamená žiaden trestný čin bez zákona, žiaden trest bez zákona Z hľadiska trestov v zmysle tejto

[474] Sankcie sú právnym následkom spáchaného trestného činu alebo činu inak trestného (§ 31ods. 1 Tr. zák.).
Trest je ujma na osobnej slobode, majetkových alebo iných právach odsúdeného, ktorú môže uložiť páchateľovi jedine súd podľa Trestného zákona za spáchaný trestný čin (§ 31ods. 2 Tr. zák.).
Ochranné opatrenie je ujma na osobnej slobode alebo majetku odsúdeného alebo inej osoby, ktorú môže uložiť tiež len súd podľa Trestného zákona v záujme ochrany spoločnosti pred trestnými činmi alebo činmi inak trestnými (§ 31ods. 3 Tr. zák.).

zásady môže súd uložiť len taký druh trestu a len v takej výmere, ako je to ustanovené v Trestnom zákone (§ 34 ods. 2 Tr. zák.). Táto zásada vyplýva aj z čl. 7 zákona č. 209/1992 Zb. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení dodatkových protokolov (ďalej len „Dohovor") a, samozrejme, i z čl. 49 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR), kde sa uvádza: *„Len zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne iné ujmy na právach alebo majetku možno uložiť za jeho spáchanie."* Na základe Ústavy SR musí byť zásada zákonnosti rešpektovaná aj pri správnom trestaní.

Zásada personality trestu má viesť k čo najväčšej možnej eliminácii vplyvu trestu na iné osoby – na rodinu páchateľa a jemu blízke osoby v rámci zákonných podmienok pre uloženie konkrétneho trestu. Táto zásada sa vzťahuje aj na ochranné opatrenia. Nie je možné dosiahnuť taký stav, že by sa trest uložený páchateľovi alebo ochranné opatrenie vôbec nedotklo jeho rodiny a jemu blízkym osobám. Tomu sa jednoducho nedá vyhnúť. Jedinou možnosťou je snaha o maximálne zníženie takéhoto nepriaznivého stavu.

Výrazný vplyv na naplnenie *zásady individualizácie trestu* majú aspekty určujúce druh a výmeru trestu, ako sú najmä spôsob spáchania činu a jeho následok, zavinenie, pohnútku, priťažujúce okolnosti, poľahčujúce okolnosti, osoba páchateľa, jeho pomery a možnosť jeho nápravy (§ 34 ods. 4 Tr. zák.). Podobné ustanovenie nachádzame aj v § 12 ods. 1 PriesZ vo vzťahu pri určení druhu sankcie a jej výmery, keď sa prihliadne na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania, na jeho následky, na okolnosti, za 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.

Určenie druhu a výmery trestu musí zodpovedať *zásade úmernosti trestu k spáchanému činu*, ktorá odzrkadľuje princíp spravodlivosti trestu. Trestná represia musí zodpovedať závažnosti spáchaného trestného činu a to v rozsahu potrebnom na splnenie účelu trestu.[475]

Z trestnoprávneho hľadiska neplatí zásada úmernosti pri ochranných opatreniach, pretože prioritou súdu je prihliadať na potrebu ochrany spoločnosti, liečenia, výchovy alebo dovŕšenia nápravy páchateľa alebo inej osoby. Z hľadiska priestupkového zákona sa zásada úmernosti vzťahuje na obmedzujúce opatrenie, ktoré je ochranným opatrením. Musí byť primerané povahe a závažnosti spácha-

[475] Účel trestu je zakomponovaný medzi zásadami ukladania trestov hneď v prvom odseku § 34 Tr. zák. v tomto znení: *„Trest má zabezpečiť ochranu spoločnosti pred páchateľom tým, že mu zabráni v páchaní ďalšej trestnej činnosti a vytvorí podmienky na jeho výchovu k tomu, aby viedol riadny život a súčasne iných odradí od páchania trestných činov; trest zároveň vyjadruje morálne odsúdenie páchateľa spoločnosťou."* Z účelu trestu možno vyvodiť, že plní viaceré funkcie: ochrannú, preventívnu, a to vo forme individuálnej i generálnej prevencie, výchovnú.

ného priestupku. Toto ochranné opatrenie nie je možné uložiť samostatne, ale vždy s nejakou sankciou maximálne na jeden rok (§ 17 ods. 2 PriesZ).

Zásada humanizmu trestu priamo vyplýva z čl. 16 ods. 2 Ústavy SR, v zmysle ktorého nemožno nikoho mučiť ani podrobiť krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu. Zákaz mučenia je aj obsahom čl. 3 Dohovoru.

Tak v rámci trestného práva – *tresty*, ako i v rámci správneho trestania – *sankcie* možno uložiť samostatne alebo popri inom treste či inej sankcie. Z hľadiska trestného práva nemožno samostatne uložiť trest straty čestných titulov a vyznamenaní, trest straty vojenskej a inej hodnosti a čiastočne aj trest prepadnutia majetku. Niektoré tresty sa vzájomne vylučujú a platí to aj pre sankcie (§ 32 ods. 7 Tr. zák., § 11 ods. 2 PriesZ):

a) popri treste odňatia slobody nemožno uložiť tresty domáceho väzenia a povinnej práce,
b) popri treste prepadnutia majetku nemožno uložiť peňažný trest a trest prepadnutia veci,
c) trest zákazu pobytu nemožno uložiť popri treste vyhostenia.

V prípade sankcií nemožno uložiť pokarhanie spolu s pokutou.

Popri treste, alebo aj pri upustení od potrestania páchateľa, možno tiež uložiť ochranné opatrenia. Tento druh sankcie môže súd uložiť aj osobe, ktorá nie je trestne zodpovedná, alebo ktorá nie je páchateľom trestného činu (zúčastnená osoba). Ochranné opatrenie má prednosť pred uložením trestu, ak dokáže účinnejšie zabezpečiť ochranu spoločnosti pred páchateľom. Ochrannú výchovu, ktorá sa ukladá len mladistvému, nemožno uložiť spolu s ochranným dohľadom, pretože tieto ochranné opatrenia sa vzájomne prelínajú. Viaceré zásady, ktoré sa uplatňujú pri ukladaní trestov sa vzťahujú aj na ochranné opatrenia.

Okrem § 34 a § 35 Tr. zák. možno upriamiť pozornosť i na ďalšie zásady v súvislosti s ukladaním sankcií. V § 2 Tr. zák. v rámci časovej pôsobnosti platí *zásada zákazu retroaktivity.* Trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Ak v čase medzi spáchaním činu a vynesením rozsudku nadobudnú účinnosť viaceré zákony, ukladá sa potom trest podľa zákona, ktorý je pre páchateľa priaznivejší. Túto zásadu garantuje aj Ústava SR v čl. 50 ods. 6. Pri ukladaní druhu trestu treba vychádzať zo zákona účinného v čase, keď sa o trestnom čine rozhoduje, ak je to pre páchateľa priaznivejšie. Vo vzťahu k ochranným opatreniam sa pri ich ukladaní postupuje výlučne podľa zákona účinného v čase rozhodovania o nich. Podľa Priestupkového zákona je zásada zákazu retroaktivity upravená v § 7 totožne s Trestným zákonom.

Zásada zákazu dvojitého pričítania (ne bis in idem) je obsiahnutá v § 38 ods. 1 Tr. zák. Jednu a tú istú okolnosť nemožno pričítať dvakrát. Ak je určitý znak súčasťou skutkovej podstaty trestného činu a zároveň je aj poľahčujúcou alebo

priťažujúcou okolnosťou, nemožno ho už duplicitne použiť. Táto zásada je vyjadrená aj v § 50 ods. 5 Ústavy SR a to vo forme *„nikoho nemožno trestne stíhať za čin, za ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby"*, a taktiež o nej hovorí článok 4 ods. 1 protokolu č. 7 k Dohovoru.

Absorpčná zásada je upravená v § 41 ods. 1 a aj v ods. 2 Tr. zák., spolu s *asperačnou zásadou.* Obe zásady sa uplatňujú pri súbehu trestných činov. Pri ukladaní trestu bude súd vychádzať z trestného činu najprísnejšie trestného. Rozhodujúcou je výška hornej hranice trestnej sadzby. Ak sú rovnaké, vychádza sa z najvyššej dolnej hranice trestnej sadzby. Asperačná zásada prichádza do úvahy jedine pri viaccinnom súbehu (viacerými konaniami páchateľ naplní znaky viacerých trestných činov) úmyselných trestných činov, pričom aspoň jeden z nich musí byť zločinom.[476] Podstata tejto zásady tkvie v zostrení (zvýšení) hornej hranice trestnej sadzby odňatia slobody trestného činu z nich najprísnejšie trestného o jednu tretinu. Horná hranica zvýšenej trestnej sadzby však nesmie prevyšovať dvadsaťpäť rokov a pri mladistvých trestnú sadzbu uvedenú v § 117 ods.1 alebo 3 Tr. zák. Absorbčnú zásadu obsahuje aj Priestupkový zákon v § 12 ods. 2.

Vo vzťahu k správnemu právu nemožno okrem Priestupkového zákona opomenúť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „Správny súdny poriadok"), ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 2016. Z § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku jasne vyplýva, že základné zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona budú správne súdy používať vo veciach správneho trestania bez ohľadu na zákonnú kategorizáciu správnych deliktov.[477] Správny súdny poriadok označuje za správny delikt priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty (§ 71 ods. 1). Právna úprava Správneho súdneho poriadku v zmysle spomenutého § 195 sa stotožňuje so štrasburskou judikatúrou, podľa ktorej administratívne trestanie má trestnoprávny charakter. Uvádza to aj Odporúčanie výboru ministrov (91) 1 o správnych sankciách z 13. februára 1991, podľa ktorého pre ukladanie administratívnych sankcií platia analogicky zásady ukladania sankcií trestných s tým, že správny (administratívny) postih protiprávneho chovania možno uplatniť len v primeranej lehote.

---

[476] Zločin je úmyselný trestný čin, za ktorý Trestný zákon v osobitnej časti ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby prevyšujúcou päť rokov (§ 11 ods. 1 Tr. zák.).
O zločin ide aj vtedy, ak v prísnejšej skutkovej podstate prečinu spáchaného úmyselne, horná hranica trestnej sadzby prevyšuje päť rokov (§ 11 ods. 2 Tr. zák.).
Podkategóriou zločinu je obzvlášť závažný zločin s dolnou hranicou trestnej sadzby trestu odňatia slobody najmenej desať rokov (§ 11 ods. 3 Tr. zák.).

[477] KOŠIČIAROVÁ, S. Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania. In: *Justičná revue*, ročník 68, č. 8 – 9/2016, s. 892.

Vybraná judikatúra k základným zásadám

Hoci zásady ukladania trestov a ochranných opatrení podľa Trestného zákona a zásady správneho trestania sú upravené nielen zákonmi, ale viaceré z nich vyplývajú aj z Ústavy SR a medzinárodných dohovorov, dochádza k ich porušovaniu. Svedčia o tom niektoré rozhodnutia súdov i správnych orgánov. Preto bolo vydaných viacero judikátov, ktoré majú prispieť k odstráneniu rôznych pochybení vo vzťahu k zásadám pri ukladaní sankcií. Právne vety niektorých z nich sú v tomto znení:

1) Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 4 Sž 159/2003: Ak inšpektorát, ako správny orgán uložil rozhodnutím okrem pokuty aj povinnosť zaplatiť úroky z omeškania v prípade, že pokuta nebude zaplatená do 15 dní od právoplatnosti rozhodnutia, právne vec nesprávne posúdil, čo je dôvodom, aby správny súd rozhodnutie v časti týkajúcej sa povinnosti zaplatiť úroky z omeškania zrušil a v tejto časti vrátil vec žalovanému správnemu orgánu na ďalšie konanie.
2) Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3 Sžn 68/2004: Uloženie dvoch samostatných sankcií za jeden a ten istý skutok, aj za situácie, ak by sa ním porušili dve či viaceré právne povinnosti kvalifikované v dvoch či viacerých ustanoveniach zákona je v rozpore so zásadami správneho trestania, ktoré vychádzajú zo zásad ukladania trestov v trestnom konaní, keď sankcia sa ukladá za čin, ktorý je v rozpore so zákonom.
3) Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3 Szd 12/2009: Zásada stanovená čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky sa vzťahuje na všetky delikty verejného práva, teda aj na ukladanie sankcií za porušenie povinností vo vzťahoch chránených správnym právom.
4) Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 7 Sžso 29/2010: I. Poplatky z omeškania, ako aj poplatky za nesplnenie oznamovacej povinnosti a pokuty sú dôsledkom porušenia právnej povinnosti zo strany určitého subjektu a majú sankčný charakter.

Pri ich ukladaní je nevyhnutné dodržiavať zásady správneho trestania, v súlade s ktorými nový právny predpis možno použiť len vtedy, ak to zákon výslovne ustanovuje, alebo ak je to pre účastníka (platiteľa poistného) výhodnejšie.

a) Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Tdo 68/2012: Ak došlo k nariadeniu výkonu podmienečného trestu odňatia slobody uloženého skorším rozsudkom podľa § 50 ods. 4 alebo § 52 ods. 1 Tr. zák. predtým, ako bol uložený súhrnný trest, považuje sa tento trest, výkon ktorého bol pôvodne podmienečne odložený, za nepodmienečný. Z tohto vyplýva, že ak súd neupustí od uloženia súhrnného trestu (§ 44 Tr. zák.), uloží – v zmysle § 42 ods. 1, ods. 2 veta druhá Tr. zák. podľa zásad na uloženie úhrnného trestu prísnejší súhrnný

trest odňatia slobody ako trest uložený skorším rozsudkom a jeho výkon podmienečne neodloží podľa § 49, § 50 Tr. zák., prípadne podľa § 51, § 52 Tr. zák.

2) Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Urto 5/2013: Výrok rozhodnutia súdov Slovenskej republiky v rámci rozhodovania o uznaní a výkone rozhodnutia cudzieho štátu, ktorý zaraďuje odsúdeného na výkon trestu odňatia slobody do príslušného ústavu na výkon trestu odňatia slobody, je uplatnením diferenciačného princípu zaradenia odsúdeného na výkon tohto trestu na pomery výkonu trestu v Slovenskej republike a nie je prejavom nezlučiteľnosti rozhodnutia cudzieho štátu s právnym poriadkom Slovenskej republiky. Prevzatie výroku o treste rozhodnutia súdu cudzieho štátu, súdmi Slovenskej republiky, doplnené o výrok o zaradení odsúdeného na výkon trestu odňatia slobody do ústavu s príslušným stupňom stráženia však podľa kritérií na prevzatie a výkon rozhodnutia, uvedených v § 17 zák. č. 549/2011 Z. z., o uznaní o výkone rozhodnutí, ktorými sa ukladá trestná sankcia spojená s odňatím slobody v Európskej únii a o zmene a doplnení zákona č. 221/2006 Z. z. o výkone väzby v znení neskorších predpisov musí zabezpečovať, aby uložená trestná sankcia nielen nezhoršila postavenie odsúdeného, ale aby aj v čo najväčšej miere zodpovedala pôvodne uloženej trestnej sankcii.
3) Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Tdo 58/2014: II. Ak u skoršieho právoplatného odsúdenia za čiastkový útok pokračovacieho trestného činu nastali účinky jeho zahladenia, súd pri odsúdení páchateľa za ďalší čiastkový útok toho istého pokračovacieho trestného činu postupuje (uloží trest) bez použitia ustanovenia § 41 ods. 3 Tr. zák.
4) Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Tdo 69/2012: I. Dovolací súd posudzuje napadnuté rozhodnutie z hľadiska súladu so zákonom účinným v čase vyhlásenia tohto rozhodnutia. Pri rozhodovaní o dovolaním napadnutej okolnosti patriacej do oblasti posudzovania trestnosti činu alebo ukladania trestu však zohľadní aj zmenu právneho stavu v čase od vyhlásenia napadnutého rozhodnutia do momentu rozhodovania dovolacieho súdu, ktorá je relevantná v súvislosti s ústavným princípom retroaktivity Trestného zákona, resp. jeho zmeny priaznivej pre páchateľa (článok 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky a § 2 ods. 1 Trestného zákona) a dôsledkom aplikácie tohto princípu pre možné rozhodovanie v novom konaní. II. Pri opätovnom prerokovaní veci na základe príkazu dovolacieho súdu v zmysle § 388 ods. 1 Trestného poriadku sa pri posúdení trestnosti činu a ukladaní trestu použije ustanovenie v článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky a ustanovenie § 2 ods. 1 Trestného zákona, ktoré je jeho zákonným odrazom a ktoré v rozsahu svojej úpravy prikazuje retroaktivitu zákona priaznivú pre páchateľa a zakazuje retroaktivitu pre páchateľa nepriaznivú. To platí aj v prípade, ak pri dovolacím súdom preskú-

mavanom konaní a rozhodovaní bol porušený zákon v prospech obvineného a to bez ohľadu na dôvod zrušenia napadnutého rozhodnutia.

5) Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Tdo 11/2015: Ustanovenie § 49 ods. 2 Tr. zák. nie je možné chápať ako príkaz na uloženie trestu odňatia slobody bez podmienečného odkladu jeho výkonu namiesto uloženia iného prípustného druhu trestu alebo popri inom prípustnom druhu trestu; to neplatí, ak je splnená premisa uvedená v ustanovení § 34 ods. 6 Tr. zák. veta druhá (horná hranica sadzby trestu odňatia slobody ustanovená v osobitnej časti zákona prevyšujúca päť rokov). Je však vždy nutné zohľadniť ustanovenia o nezlučiteľnosti trestov (§ 34 ods. 7, § 56 ods. 2 Tr. zák.). Nie je preto v rozpore s ustanovením § 49 ods. 2 Tr. zák., ak súd uloží trest povinnej práce ako samostatný trest, ak sú splnené podmienky uvedené v § 54 Tr. zák., a ak je taký trest primeraný.
6) Uznesenie Krajského súdu v Trenčíne, sp. zn. 23 To 1/2009: I. Ak pri rozhodovaní o treste majú byť použité ustanovenia o úprave trestnej sadzby uvedenej v osobitnej časti Trestného zákona z dôvodu uvedeného v § 38 ods. 3, ods. 4, ods. 5, ods. 6 Trestného zákona, § 39 ods. 4 Trestného zákona a § 41 ods. 2 Trestného zákona, konkrétne rozpätie trestnej sadzby sa určí tak, že najprv sa urobí úprava trestnej sadzby podľa príslušných ustanovení § 38 Trestného zákona. Následne sa vykoná úprava takto stanovenej trestnej sadzby podľa režimu § 41 ods. 2 Trestného zákona a napokon sa určí konkrétne rozpätie trestnej sadzby podľa § 39 ods. 4 Trestného zákona.

Uznesenie Krajského súdu v Trenčíne sa týka trestnoprávnej oblasti v otázke odstránenia nejednotného postupu pri ukladaní trestu pri využití viacerých trestnoprávnych inštitútov (poľahčujúcich a priťažujúcich okolností, asperačnej zásady a mimoriadneho zníženia trestu). Trestné právo je najrepresívnejším právnym odvetvím, ktorým je možné ukladať aj trest odňatia slobody, dokonca na doživotie, preto ustanovenia týkajúce sa ukladania trestu, resp. majú vplyv na ukladanie trestu, musia byť jasne, jednoznačne, bez akýchkoľvek pochybností upravené v zákone a nemožno to nechať na judikatúru. Dôvodom je i to, že každý sudca sa nemusí stotožňovať s obsahom predmetného judikátu. Príkladom je Šamko, ktorý pochybuje o správnosti právnych záverov tohto judikátu, pretože z dikcie jednotlivých inštitútov vyplýva, že asperačná zásada musí mať prednosť pred ustanovením § 38 Tr. zák.[478]

[478] ŠAMKO, P. Zásady ukladania trestov – polemika s judikatúrou. In: IVOR, j. a kol. *Rekodifikovaný Trestný zákon a Trestný poriadok – analýza poznatkov z teórie a praxe*. 1. vydanie. Zborník z medzinárodnej konferencie Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., 2011, s. 59.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Viacerí odborníci z oblasti správneho práva by privítali prijatie samostatného zákona o správnom trestaní, ktorý by kompletizoval hmotnoprávne i procesnoprávne aspekty, a to bez toho, aby ním bola porušná úprava zodpovednosti za správne delikty v osobitných zákonoch.[479] Apel na takúto legislatívnu aktivitu možno zdôvodniť tým, že súčasná právna úprava je postavená na nejednotných základov administratívneho postihu i na nekoncepčnosti a neprehľadnosti základných zásad ukladania sankcií.[480] Tento stav sa potom odráža v množstve konaní o opravných prostriedkoch, čím sa zbytočne zaťažujú nielen správne orgány, ale aj súdy. Kodifikáciou správneho trestania by sa zabezpečila právna istota jednak správnych orgánov a jednak aj osôb, ktorým sa ukladajú sankcie za spáchané správne delikty. Pri tvorbe samostatného zákona o správnom trestaní je dôležité implementovať všetky zásady vyplývajúce z Dohovoru, iných medzinárodných záväzkov i odporúčania výboru ministrov Rady Európy (91)1 z 13. februára 1991. Okrem toho sa treba orientovať aj na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva.

LITERATÚRA

HAMUĽÁKOVÁ, Z.: Zásady ukladania sankcií. In: *Princípy trestania a správne delikty.* Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 67 – 78, 200 s., ISBN 978-80-8082-988-9

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

RŮŽEK, A. a kol.: *Československé trestní řízení.* Praha : Panorama, 1982

ŠAMKO, P. Zásady ukladania trestov – problematika s judikatúrou. In: Ivor, J. a kol.: *Rekodifikovaný Trestný zákon a poriadok – analýza poznatkov z teórie a praxe*. Kuruc, P. (ed.) Zborník z medzinárodnej konferencie. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., 2011, 552 s., ISBN 978-80-89447-57-2

Normatívne právne akty a iné právne texty

Zákon č. 209/1992 Zb. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení dodatkových protokolov

---

[479] KOŠIČIAROVÁ, S. Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania. In: *Justičná revue*, ročník 68, č. 8-9/2016, s. 893.

[480] HAMUĽÁKOVÁ, Z. Zásady ukladania sankcií. In: *Princípy trestania a správne delikty*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 67.

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov
Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov
Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok
Odporúčanie výboru ministrov (91) 1 o správnych sankciách z 13. februára 1991

Súdne rozhodnutia

Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 4 Sž 159/2003
Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3 Sžn 68/2004
Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3 Szd 12/2009
Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 7 Sžso 29/2010
Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Tdo 68/2012
Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Urto 5/2013
Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Tdo 58/2014
Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Tdo 69/2012
Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Tdo 11/2015
Uznesenie Krajského súdu v Trenčíne, sp. zn. 23 To 1/2009

Kontaktné údaje autora:

doc. JUDr. Margita Prokeinová, PhD.
Právnická fakulta UK v Bratislave
Šafárikovo nám. 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava

K PROBLEMATICE KOMPETENCE A KOMPETENTNOSTI K PROJEDNÁVÁNÍ PŘESTUPKŮ

doc. JUDr. Soňa Skulová, PhD.

Klíčová slova: náročnost nové úpravy přestupků – požadavky spravedlivého správního trestání – nároky na řádný proces – kompetence správního orgánu – kompetentnost oprávněné úřední osoby – odborná způsobilost.

Key words: challenges of new legal regulation on administrative offenses – requirements of fair administrative penalties – right to due process – competence of an administrative body – competence of a qualified person in authority – professional competence

Anotace: Referát přináší úvahu nad předpoklady pro zajištění kvalitní rozhodovací činnosti v oblasti přestupkové agendy dle nového českého zákona o odpovědnosti za přestupky, a to z hlediska nastavení kompetence správních orgánů k výkonu této agendy, zejména pak obcí, resp. jejich orgánů, a také způsobilosti tzv. oprávněných úředních osob, jež příslušná správní řízení vedou, či jsou předsedy přestupkových komisí. Poukazuje na relativnost požadavku (v rámci zajištění dobré správy) na poskytnutí kvalitní, jasné a srozumitelné legislativy ve vztahu k uvedeným orgánům, resp. osobám, zvláště pak při současném rozšíření pojmu „přestupek" také na jiné správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob, a tím také okruhu osob, jež budou náročnou novou právní úpravu aplikovat.

Summary: The paper discusses requirements, which must be fulfilled in order to ensure a quality decision-making process in the area of administrative offense agenda according to the new czech Act on Liability for Offenses and Infingement Proceedings. It takes into consideration the adjustment of competences of administrative bodies enforcing law in the field of administrative sanctioning, notably municipalities or their bodies, and furthermore it discusses competences of qualified persons in authority who are in charge to conduct respective administrative hearings of administrative sanctioning or who are chairmen of administrative sanctioning boards. The paper points out to the relativity of requirements (according to the principle of good governance) to provide quality, clear and understandable legislation in relation to mentioned bodies or persons in authority, especially by broadening the concept of "administrative offence" to other administrative violations of legal entities and natural persons doing business, and therefore also other subjects who will have to apply the challenging new legal regulation.

Nová právní úprava – vyšší nároky s širší působností

V intencích známého postulátu formulovaného mj. v doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2007) 7, dobrá veřejná správa, resp. kvalitní výkon veřejné správy, vyžadují odpovídající právní úpravu, jež má být mj. jasná, srozumitelná

a dostupná.[481] Uvedená výzva vládám členských států nepochybně směřuje k naplnění principu právní jistoty a předvídatelnosti vůči adresátům působení veřejné správy, mezi nimiž specifickou skupinu, a to s vyšší úrovní ochrany, vyplývající zejména z práva na obhajobu, představují účastníci řízení o správních deliktech.

Pro oblast správního trestání je z dokumentů Rady Evropy klíčovým doporučení Výboru ministrů Rec (1991) 1 o správních sankcích, a to pokud jde o prosazování standardu ochrany práv jednotlivce v souvislosti s pravomocí správních orgánů projednávat správní delikty a ukládat za ně sankce.[482]

Nelze však opomíjet, a k této otázce míří předkládaná úvaha, že prvotními adresáty, resp. uživateli příslušné právní úpravy jsou ti, kdo právní předpisy interpretují a aplikují, tedy příslušné úřední osoby,[483] jež tvoří či představují správní orgán příslušný k vedení řízení; v dikci obecné úpravy správního řádu tedy tzv. oprávněné úřední osoby.[484] Obdobně definuje úřední osoby, ovšem pro účely vedení řízení o přestupku, nový zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „ZOP").[485]

V souvislosti se shora uvedenou novou zákonnou úpravou odpovědnosti za přestupky dochází k nikoliv nevýznamnému rozšíření okruhu osob oprávněných vést řízení o přestupku. Stane se tak z důvodu extenze obsahu pojmu přestupek, jenž vedle dosavadních „klasických" přestupků, tedy deliktů fyzických osob založených na odpovědnosti subjektivní[486] bude zahrnovat také delikty právnických osob a podnikajících osob fyzických, budou-li vykazovat příslušné obecné a zvláštní zákonné znaky přestupku dle ZOP, a nepůjde-li zároveň o trestný čin.[487,488] Účelem je snaha o nastolení sjednocující úpravy základů odpovědnosti za přestupky, potažmo výše uvedené kategorie správních deliktů.[489]

---

481 Srov. uvozovací text doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2007) 7, o dobré veřejné správě.

482 KOŠIČIAROVÁ, S.: *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 321.

483 V intencích českého správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a doplnění): *„Úkony správního orgánu v řízení provádějí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu (dále jen „oprávněné úřední osoby").* Srov. § 15 odst. 2 cit. zákona.

484 Legislativní zkratka „správní orgán" se dle § 1 odst. 1 správního řádu vztahuje na orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

485 Srov. § 111 odst. 1. cit. zákona.

486 Srov. § 2 odst. 1 zákona č, 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších změn a doplnění.

487 Srov. § 5 ve spojení s § 13, § 20 a § 22 ZOP.

488 K tomu podrobněji např. ŠŤASTNÝ, V. – TICHÝ, L.: Aplikace správního řádu v řízení o přestupcích. In: RAJCHL, J. (ed.) a kolektiv: *Správní řád. 10 let v akci*. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 192 – 193.

489 POTMĚŠIL, J.: Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*, 1 – 2/2014, roč. XLVII, Praha, MVČR, 2014, s. 118. Cit. autor rovněž stvrzuje, že doposud

Projednávání přestupků na úrovni obcí

Z celého spektra správních orgánů příslušných k vedení řízení o přestupku ve shora zmíněném širším pojetí pojmu přestupek v ZOP zaměřím se blíže na působnost obcí, resp. obecních úřadů, kterým i nadále zůstane významný rozsah věcné působnosti k projednání přestupků, i když i ta dozná změn v souvislosti se ZOP a navazujícími zákony (zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, a dále projednávaný změnový zákon, který zasáhne do zvláštních zákonů upravujících zejména jednotlivé skutkové podstaty přestupků v jejich novém, širším pojetí, a přinese některé další změny zejména uvedených zákonů, ale také např. správního řádu).

Pokud jde o příslušnost k projednání přestupků, je obecním úřadům obcí s rozšířenou působností[490] zachována podpůrná věcná příslušnost.[491] Přes původní záměr oprostit obce prvního typu, tedy se základním rozsahem přenesené působnosti, od výkonu přestupkové agendy, zůstává pro obecní úřady uvedených obcí založena přílušnost k projednání přestupků proti pořádku v územní samosprávě (jež spočívají v porušení ustanovení obecně závazných vyhlášek obcí vydávaných v jejich samostatné působnosti), dále přestupků proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku.[492] Tím se však oblast jejich věcné příslušnosti k projednání přestupků vyčerpává; oproti předchozí úpravě již jim nebude příslušet projednávání přestupků z oblasti výkonu (jejich) přenesené působnosti, jež dle shora uvedeného nastavení příslušnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností v ZOP přechází na tyto úřady.

Nicméně zachovaný, shora popsaný okruh přestupků k projednání obcemi prvního typu nepředstavuje přestupky tzv. „snadné". ZOP klade stejné požadavky na projednání všech přestupků, přičemž nároky jsou oproti předchozí, resp. dosavadní úpravě přestupků obecně vyšší, a to jak z hlediska hmotněprávní, tak i procesní úpravy. Není účelem, ani ambicí tohoto příspěvku připomínat nezbytnost provedených změn, resp. předestřít jejich katalog; k těmto otázkám, resp. k nové právní úpravě jsou nepochybně zaměřeny mnohé další příspěvky, analyzující a hodnotící novou českou legislativu v přestupkové oblasti, resp. takto založenou reformu správního trestání. Zde tedy pouze v nezbytném rozsahu a v relevantních souvislostech.

---

musely správní orgány i soudy dovozovat základy odpovědnosti za správní delikty na základě analogie či doktrinárních děl, eventuálně starší judikatury, což jistě nepřispívalo k právní jistotě adresátů veřejné správy.

490 Srov. § 66 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších změn a doplnění.

491 Srov. § 60 odst. 1 ZOP.

492 Odst. 2 cit. ustanovení.

Pokud se vrátíme k přestupkům svěřeným zákonem do působnosti obcí tzv. „jedničkových", je nutno ve vztahu k nim konstatovat, že mnohdy zejména zjištění a zhodnocení skutkové stránky, kdy jednání pachatelů může vskutku nabýt velmi rozmanité podoby, a dále pak posouzení povahy a závažnosti takových přestupků,[493] včetně povinně nově nastaveného zohlednění polehčujících a přitěžujících okolností,[494] jakož i dalších náročně nastavených hledisek pro určení druhu a výměry správního trestu, souhrnně vyjádřených v § 37 ZOP, nemluvě již o náročnějších procesních pravidlech, může být pro obce prvního typu, mnohdy nedisponujícími úředníky, kdy výkon agendy spočívá pouze na starostovi obce, úkolem odborně značně obtížným.

Z obecného pohledu vhodně založený, resp. tedy v ZOP rozšířený prostor správního uvážení, umožňující důkladnější posouzení skutku i detailnější a adekvátnější volbu event. postihu, pokud jde o překročení horní hranice sazby pokuty u společně projednávaných dvou či více přestupků téhož pachatele,[495] nebo možnost mimořádného snížení výměry okuty pod spodní zákonnou hranici sazby,[496] jakož i nově založená možnost, s poměrně náročným režimem jeho aplikace, tzv. podmíněného upuštění od uložení správního trestu, jež obohatily dosavadní možnost upustit od uložení sankce ve „starém" zákoně o přestupcích,[497] budou disciplinou určenou spíše pro zkušenější a zdatnější sportovce, resp. tedy pro osoby dostatečně odborně kvalifikované.

Relativně nízká četnost nápadu uvedených druhů přestupků, s níž se lze poměrně často v praxi u „jedničkových" obcí sekávat, riziko nekvalitního procesu, resp. také rozhodnutí, sama o sobě nesnižuje, ba spíše naopak – nedostatek praktické zkušenosti může pravděpodobnost výskytu vad zvyšovat.

Zřejmě při vědomí shora nastíněné reality, a již se zkušeností s úpravou předchozí, zůstala uvedeným obcím obecně zachována možnost veřejnoprávní smlouvou převést, resp. dle ZOP přenést příslušnost k projednávání přestupků; avšak nikoliv již neomezeně co do volby rozsahu převáděných druhů přestupků; nově bude možno přenést pouze veškerou příslušnost k projednání řestupků, tedy *en bloc*, nikoliv již k jednotlivým druhům přestupků, a to pouze směrem „nahoru", tedy na obec s rozšířenou působnotí nebo s pověřeným obecním úřadem, v jejímž správním obvodu se příslušná obec nachází.[498]

Lze předpokládat, že touto „tichou cestou" může být podpořen proces určité koncentrace přestupkové agendy směrem k místům s předpokládnou, a při-

[493] Srov. § 38 ZOP stanovící kritéria pro posouzení povahy a závažnosti přestupku,
[494] Viz §§ 39 a 40 cit. zákona.
[495] Viz § 41 odst. 2 ZOP.
[496] Viz § 44 cit. zákona.
[497] Srov § 11 odst. 3 z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších změn a doplnění.
[498] Srov. § 105 ZOP.

tom nezbytnou vyšší úrovní odborné kompetence, tedy fakticky odbřemenění malých obcí od náročné přestupkové agendy. Otázkou však může být ochota či reálná možnost druhé smluvní strany uvedené přestupkové „balíčky" přijímat, resp. kvalitně ošetřovat.

Potom již se mohou logicky odvíjet úvahy o koncepčnosti, resp. systémovosti popsaného zákonného řešení, a to za situace, kdy se vskutku agenda projednávání přestupků v rovině hmotněprávní i procesní v pojetí ZOP blíží náročnosti trestání soudního, přičemž oprávněná očekávání a nároky účastníků, zejména obviněných, nemají důvod být v zásadě odlišné od očekávání vůči trestání soudnímu. Shora zmíněná „tichá", resp. nepřímá metoda může však být s určitou rezervou chápána mj. jako řešení sofistikované, či snad rafinované, resp. jako odraz reálných možností v oblasti legislativních reforem v uvedené oblasti.

Pro účely úvah nad potřebnou úrovní kompetentnosti k vedení řízení o přestupku poskytuje ZOP zajímavý námět také v oblasti změn v úpravě podmínek působení jinak již tradičního kolegiálního orgánu, a to komisí k projednávání přestupků.[499] V dikci nové zákonné úpravy lze vytušit další oblast s potenciálem zajímavých faktických posunů, resp. proměn na úrovni orgánů projednávajících přestupky.

ZOP tedy nadále počítá s možností zřizovat komise pro projednávání přestupků jako zvláštního orgánu obce; tato pravomoc přísluší starostovi, a to obcí všech tří typů. Uvedené komise mohou obecně projednávat (v závislosti na rozsahu příslušnosti daného obecního úřadu k projednávání přestupků) přestupky proti pořádku ve státní správě, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku, a přestupky, o kterých to stanoví jiný zákon. Při zřízení uvedené komise určí starosta, které přestupky komise bude projednávat namísto obecního úřadu.[500]

Uvedené komise již nemusí být pouze tříčlenné; zákon vyžaduje pouze lichý počet členů. Pokud jde o složení komisí, lze tedy mj. hledat prostor pro event. vyšší zapojení prvku odborného. Předseda komise pro projednávání přestupků musí splňovat obecné požadavky stanovené pro oprávněnou úřední osobu, jak budou přiblíženy v následujícím oddíle, avšak v přechodném období po nástupu účinnosti nové úpravy (ZOP je ohraničuje, jak bude ještě okomentováno, dnem 31. 12. 2022), bude muset i nadále naplňovat požadavek právnického vzdělání nebo zvláštní odborné způsobilosti, jak to vyžaduje úprava dosavadní.[501] Nová úprava ZOP již však nebude umožňovat, aby projednáváním přestupků byla pověřena komise rady obce (i když dosavadní úprava rovněž v cit. ustanovení pro předsedu

[499] V zákoně č. 200/1990 Sb. upraveny v § 53 odst. 3.
[500] Viz § 61 odst. 1 ZOP.
[501] Srov. § 112 odst. 6 ZOP.

takové komise stanovila shora popsané požadavky na odbornost), což lze shledat souladným s úsilím o zajištění kvalifikovanosti, a zřejmě také vyšší objektivnosti či nestrannosti výkonu této agendy, jež náleží do oblasti přenesené působnosti obcí.

Explicitní nároky zákona ihned, požadavky na odbornost až později

Bylo již shora naznačeno, že ZOP přináší zvýšené nároky na výkon přestupkové agendy, které dopadnou s účinností od 1. července 2017 na širší okruh úředních osob, než osob pověřených agendou projednávání „klasických" přestupků, pro jejíž výkon ostatně úředníci územních samosprávných celků, tedy i obcí, získávali zvláštní odbornou způsobilost v intencích zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samoprávných celků. Pokud jde o kompetence k projednávání správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob, takto ucelenou znalost získat možno (dosud) nebylo, neboť neexistovala ani takto ucelená právní úprava odpovědnosti za uvedené jiné správní delikty. V lepším případě mohl úředník, pokud zároveň s přestupky projednával uvedené jiné správní delikty na svěřeném úseku, využít *mutatis mutandis* poznatky (a zkušenosti) z úpravy (a praxe) přestupkové.

Lze považovat za zcela patřičné, že nástup úpravy obsažené v ZOP přináší pro všechny oprávněné úřední osoby, tedy nejen v oblasti územních samosprávných celků, nově nastavené předpoklady, mající zaručit jejich dostatečnou odbornou kvalifikaci. Zákon konkrétně vyžaduje dosažení vysokoškolského vzdělání nejméně v magisterském studijním programu v oboru právo na vysoké škole v České republice; jinak je nutno disponovat vysokoškolským vzděláním v jiné oblasti alespoň v bakalářském studijním programu, ovšem současně se vyžaduje prokázání odborné způsobilosti, a to zkouškou provedenou u Ministerstva vnitra (jež bude moci zajištěním zkoušky pověřit jím zřízenou příspěvkovou organizaci).[502] Půjde o zkoušku samostatnou, odlišnou od „úřednické" zkoušky odborné způsobilosti podle shora uvedeného, (pouze) pro úředníky územních samosprávných celků doposud univerzálně působícího zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších změn a doplnění.

Uvedený bohulibý a plně opodstatněný záměr nastavit obecně adekvátní odborné předpoklady u osob provádějícíh úkony v řízeních o přestupku nese však dle mého názoru jisté riziko, pokud jde o zajištění skutečné kvality, resp. způsobilosti příslušných úředních osob, a také závažný deficit v rovině nástupu účinnosti těchto podmínek.

[502] Srov. § 111 odst. 1 ZOP.

Po obsahové stránce má uvedená zkouška zahrnovat *„znalosti organizace a činnosti veřejné správy a právních předpisů v oblasti odpovědnosti za přestupek"*.[503] Budou se tedy ověřovat znalosti, což automaticky nemusí zahrnovat ověření dovedností nezbytných k řádnému vedení přestupkového řízení, včetně např. náročných ústních jednání, kde mj. v rámci dokazování účastníci řízení budou moci *„klást otázky sobě navzájem, svědkům a znalcům"*.[504]

Pod zákonnou dikcí vymezený obsah zkoušky měla by se nepochybně „vejít" jednak znalost specifických principů trestání a trestního procesu, a také jejich působení,[505] dále přehled o relevantní judikatuře, jakož i metodice, jakož i schopnost správné intepretace zákonných ustnovení, a také dovednosti při řešení náročnějších situací (např. příprava a průběh zmíněného ústního jednání). Zákon však žádnou předchozí praxi pro výkon agendy v oblasti projednávání přestupků nevyžaduje.[506]

Není zřejmě od věci v této otázce porovnat uvedené podmínky a požadavky s nároky kladenými na soudce z hlediska jejich přípravy a odbornosti. Uvedený námět ke komparaci má o to větší relevanci, čím více se projednávaní přestupků dle ZOP, a také závažnost projednávaných věcí a intenzita možných trestů, přibližují oblasti a úpravě trestání soudního. Nutno vzít také v úvahu, že o to vyšší lze přepokládat z pohledu advokátů, zastupujících obviněné z přestupku, resp. pachatele přestupků již poměrně často, míru využitelnost jejich zkušeností z oblasti tresněprávní pro účely řízení o přestupcích.

V uvedené souvislosti působí o to varovněji shora avizovaný deficit časový. Zatímco se totiž nová úprava ZOP se vší svou náročností stane účinnou od 1.7. tohoto roku, účinnost nastolení odborných předpokladů, jak byly shora uvedeny, je, z obecně pochopitelných organizačních a personálních důvodů, odložena, a to do 31. prosince roku 2022, dokdy mohou činnost oprávněné úřední osoby vykonávat také osoby, jež podmínky odbornosti podle ZOP nebudou splňovat.

Na úrovni obcí tedy bude po poměrně dlouhé přechodné období (muset) postačovat pouze zkouška odborné působilosti podle dosavadních úpravy dle zákona č. 312/2002 Sb. Zde však bude zřejmě potřebné v příslušné vyhlášcce

---

503 Podrobnosti obsahu a provádění zkoušky stanoví vyhláškou Ministerstvo vnitra (§ 111 odst. 5 ZOP).

504 Srov. § 82 odst. 3 ZOP.

505 Význam aplikační roviny základních principů trestání podává H. Prášková v oddíle 4.2 nazvaném „Význam a užití základních principů trestání" monografie PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 26 – 29.

506 Délka praxe bude v rámci úpravy přechodných ustavení (§ 112 odst. 9 ZOP) významná pouze u osob starších 50 let, které k 31. 12. 2022 budou nejméně 10 let projednávat přestupky a rozhodovat o nich; tyto osoby nebudou muset splňovat obecné podmínky odbornosti podle § 111 cit. zákona.

ministerstva upravit obsah zejména zvláštní části zkoušky odborné způsobilosti na všech úsecích, kde se budou projednávat přestupky dle úpravy účinné po 1. 7. 2017, což se musí projevit také u dosavadních jiných deliktů právnických osob a deliktů podnikajíví osob fyzických, jež budou k uvedenému datu překvalifikovány na přestupky.

Jinak řečeno, změna úpravy přestupků v rámci balíčku reformních zákonů měla by se pro uvedené přechodné období odrazit mj. v obsahu zkoušek odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků. Na starosty obcí se prokazování odborné způsobilosti dle dosavadní úpravy nevztahovalo; uvedený stav bude přetrvávat ještě po uvedené přechodné období.

Závěrečné poznámky

Tolik tedy z pohledu veřejné správy, zejména obcí, k postupu zajištění odborné připravenosti na nastoupení nové právní úpravy přestupků v celé její šíři. Pro adresáty působení veřejné správy je samozřejmým očekávání, že nová úprava bude vůči nim aplikována od samého počátku její účinnosti v plném rozsahu. V tomto ohledu lze očekávat zvýšený „nápor" požadavků ze strany účastníků řízení, resp. důsledné uplatňování jejich práv, neboť deficity dřívější (dosavadní) úpravy jak „klasických" přestupků, tak zejména jiných správních deliktů, jež byly řešeny pomocí analogie, aplikací principů a využití judikatury, a jichž si byly vedle správních orgánů vědomy, resp. orientovaly se v nich pouze kvalifikovaní či kvalitně zastoupení účastníci, jsou nyní téměř plně pokryty novou úpravou ZOP, tedy již výslovně, a tudíž dostupně a zřetelně pro všechny dotčené osoby, jež nebudou mít důvodů se svých práv, jakož i řádnosti postupu správních orgánů v nových intencích nedovolávat.

Je otázkou, jak na toto „volání" budou po 1. červenci t. r. schopny reagovat na potřebné úrovni všechny příslušné správní orgány (včetně obcí prvního typu), a v nich zařazené oprávněné úřední osoby, jak jsme se jejich odbornou vybaveností, resp. přepoklady zabývali. Další samostatnou, i když logicky navazující otázkou je pak připravenost na zřejmě předpokládatelný nárůst agendy u odvolacích orgánů, a posléze také u soudů v rámci přezkumu rozhodnutí a procesních vad v řízení o přestupcích dle ZOP. To už však nyní již nutno ponechat dalšímu vývoji.

Jinak lze také zřejmě předpokládat, že po nabytí účinnosti ZOP se „koncentrační" proces, tedy tendence přesunu agend k obecním úřadům obcí vyššího typu, zintenzivní.

V textu v úvodu citovaného doporučení Výboru ministrů RE o dobré správě se rovněž zdůrazňuje, že dobrá veřejná správa není pouze věcí právní úpravy, jak

již byla její zřetelnost a dostupnost zdůrazněna. Dobrá veřejná správa závisí také na kvalitě organizace a řízení, a musí splňovat požadavky účinnosti, efektivnosti a relevantnosti vůči potřebám společnosti.[507]

Ostatně, souvztažnost a vzájemná podmíněnost funkční (činnostní) stránky veřejné správy na straně jedné, a jejích aspektů organizačních na straně druhé představují jeden z podstatných přínosů správní vědy (vědy o efektivní veřejné správě).

Za připomenutí také stojí, že problematika vztahu (kvality) právní úpravy veřejné správy, tedy předpisů upravujících organizaci a činnost veřejné správy (kam náleží také oblast správního trestání) na straně jedné, a ze strany druhé efektivnosti výkonu veřejné správy, představuje důležitý styčný bod mezi zmíněnou disciplinou, tedy správní vědou, a teorií správního práva, a to při společném cílovém zaměření obou oborů zaměřených na veřejnou správu v jejím jak právním (v prvém případě), tak faktickém vymezení (v případě druhém), kterým je efektivní a kvalitní výkon veřejné správy v celém jejím spektru.[508]

Uvedené poznatky měly by jistě být vzaty v úvahu a podrobeny dostatečné analýze v případě každé podstatnější změny, která se promítne do organizace a činnosti veřejné správy, a jež nutně, s ohledem na zásadu legality, musí najít konkrétní vyjádření v příslušné právní úpravě. Zvláště pak, má-li jít o změny, jež jsou významné a zásadní; v našem případě přinášející reformu správního trestání, jejíž legislativní předloha je připravována řadu let.[509] Správní věda pak poskytuje dostatek poznatků, se zúročenou zkušeností, jak by měly být reformy veřejné správy, resp. jejich subsystémů nebo významných oblastí, připraveny a realizovány, a to vždy v pořebném propojení organizačních a funkčních aspektů veřejné správy.

Shora nastíněná rizika či deficity ve sledovaných aspektech reformy správního trestání v České republice mohou být, v tomto případě žel, dokladem systémové povahy veřejné správy, jež je vnitřně propojena četnými vzájemnými vztahy, přičemž změny v jedné oblasti ovlivňují oblasti další, a v souhrnu pak kvalitu veřejné správy jako celku. Nepominutelná je rovněž propojenost organizační a funkční stránky veřejné správy již shora zmíněná.

---

[507] Zde si dovoluji navázat na loňský příspěvek E. Horzinkové a Z. Fialy s názvem „Zamyšlení se nad systémem správního trestání z pohledu dobré správy", zařazený ve sborníku *Verejná správa a priestupky*. Matúš Filo (ed.). Žilina : Eurokódex, 2016. Zejména jde poznatky a názory vyjádřené na s. 79 – 81.

[508] K tomu více např. P. Průcha in: SKULOVÁ, S., a kolektiv: *Základy správní vědy*. Brno : Masarykova univerzita, 2014, s. 26 – 27.

[509] V úvodu metodického materiálu Ministerstva vnitra ČR nesoucího název „Průvodce zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich" se hovoří o deseti letech. Dostupné na: http://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinny-od-1-7-2017.aspx

Respektovat je také nutno otevřenost systému veřejné správy, jež je vnímavý jednak vůči společnosti a jejím členům, a také vůči dalším složkám veřejné moci, tedy zejména moci zákonodárné a moci soudní, na něž reaguje, a ony zpětně regují na působení veřejné právy. Deficit a riziko na straně výkonu veřejné správy mají potenciál vyvolávat příslušné reakce všech zmíněných dotčených subjektů či systémů. Jinak tomu nemůž být ani v případě reformy správního trestání.

Legislativní záměr zákona o správním trestání – závěry a doporučení

Pro účely zákonné úpravy správního trestání věnovat dostatečnou pozornost propojení organizační a funkční stránky této součásti pravomoci správních orgánů, resp. vhodné srukturaci či distribuci rozhodovacích činností vůči příslušným správním orgánům, za účelem založení předpokladů pro kvalitní a odborný výkon správního trestání, včetně event. správního přezkumu,

V otázce nastavení odborné kompetence osob projednávajících správní delikty zohlednit nejen potřebné penzum znalostí, ale také interpretační a aplikační dovednosti (event. zvážit praktikantské období např. pod vedením tutora – zkušené úřední osoby),

V případě založení působnosti kolegiálních orgánů dostatečně konkrétně specifikovat jejich složení, včetně nastavení odborných a jiných přepokladů pro členství,

U kolegiálních orgánů zajistit dostatečnou míru objektivity a nestrannosti, event. také relativní nezávislosti,

Pozornost věnovat, a to s dostatečným předstihem, zajištění odborné přípravy příslušných úředních osob, jež budou připraveny k plnému výkonu agendy ji od počátku účinnosti nové právní úpravy,

Cíle nové právní úpravy, resp. reformy správního trestání formulovat dostatečně zřetelně, a k nim stanovit dostatečně konkrétně odpovídající postupy a dílčí řešení (tedy pokud možno eliminovat nutnost využití nepřímých, resp. „tichých" cest k dosažení vytýčených záměrů, jež by posléze zapříčinily nutnost přijímání dalších dílčích změn právní úpravy. Jde o základní požadavek koncepčnosti reformy. (Pozn.: někdy však jinak nelze – jde o rozhodnutí politické povahy).

LITERATURA

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

POTMĚŠIL, J.: Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích. *Správní právo*, 1 – 2/2014, roč. XLVII, Praha, MVČR, 2014, s. 118 – 142, ISSN 0139-6005

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

RAJCHL, J. (ed.) a kolektiv: *Správní řád. 10 let v akci.* Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, 296 s., ISBN 978-80-87975-57-2

SKULOVÁ, S., a kolektiv: *Základy správní vědy.* Brno : Masarykova univerzita, 2014, 216 s., ISBN 978-80-210-7335-7

Verejná správa a priestupky. Matúš Filo (ed.). Žilina : Eurokódex, 2016, 173 s., ISBN 978-80-8155-064-5

Kontaktné údaje autorky:
doc. JUDr. Soňa Skulová, PhD.
Právnická fakulta MU
Veveří 70
61180 Brno

ZÁKON O SPRÁVNOM TRESTANÍ A ROZKAZNÉ KONANIE[510]

doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.
JUDr. Marián Giba, PhD.

Kľúčové slová: skrátený postup prejednania správnych deliktov – rozkazné konanie – odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách – zásady správneho trestania – námety de lege ferenda

Key words: shortened procedure for dealing with administrative offences – summary proceeding – Recommendation of the Committee of Ministers of Council of Europe no. R (91) 1 on Administrative Sanctions – principles of administrative punishment – proposals de lege ferenda

Anotácia: Referát analyzuje platnú právnu úpravu skráteného konania o priestupkoch a o iných správnych deliktoch. Zameriava sa na dôvody, ktoré by mali zákonodarcu viesť k prijatiu zákona o správnom trestaní, osobitne vo vzťahu k zásadám a procesným inštitútom súvisiacim s rozkazným konaním. Venuje sa aj aplikačným problémom súvisiacim s absenciou kódexu správneho trestania.

Summary: The paper deals with the analysis of the legislation on shortened procedure for dealing with administrative offences and other administrative violations. It focuses on the reasons that should lead the legislator to adopt a law on administrative punishment, especially in relation to the principles and procedural provisions related to the summary proceeding. It also addresses application problems related to the absence of a code of administrative punishment.

Medzinárodnoprávne a ústavnoprávne aspekty práva na spravodlivý proces

Právo na spravodlivý proces vyžaduje, aby orgány verejnej moci[511] v priebehu procesov, ktoré uskutočňujú, dodržiavali také právne požiadavky, aby bolo možné predmetný proces považovať za spravodlivý. Právo na spravodlivý proces nachádzame v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd

[510] 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 Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied.

[511] K orgánom verejnej moci a štátu (verejnej moci) ako subjektu práv a povinností pozri bližšie KLÍMA, K.: *Ústavní právo*. 1. vydání. Dobrá Voda : Aleš Čeněk 2002, s. 97 a nasl.

(ďalej len „Dohovor") v článku 6 ods. 1, podľa ktorého má *každý* 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 obvinení*.

Pri aplikácii predmetnej koncepcie si treba zodpovedať otázku, či aj právnické osoby môžu byť subjektom základných práv a slobôd. Práva a slobody sú právami jednotlivca a individualita je primárnym znakom ľudských práv. Subjektom ich práv je človek – fyzická osoba. Okrem fyzických osôb pozná náš právny poriadok aj právnické osoby. Im patria práva a slobody v rovnakom rozsahu ako fyzickým osobám, avšak za predpokladu, že sa konkrétne práva alebo slobody neviažu výlučne na fyzické osoby. Dôležitým faktorom je, či podľa svojej podstaty patrí právo alebo sloboda len fyzickej osobe, alebo naopak, patrí aj právnickej osobe. Príkladom môže byť právo na život, ktoré patrí výlučne fyzickej osobe, kým právo na spravodlivý súdny proces patrí aj právnickej osobe.[512] Článok 6 ods. 1 Dohovoru teda garantuje procesné práva fyzických a právnických osôb[513] v procesoch, v ktorých verejná moc rozhoduje o občianskych právach alebo záväzkoch alebo o trestných obvineniach.

Z medzinárodnoprávnych dokumentov, vo vzťahu k zakotveniu požiadaviek práva na spravodlivý proces, spomeňme aj rezolúcie a odporúčania Rady Európy, ktoré vyjadrujú všeobecne uznávanú úroveň ochrany základných práv a slobôd a vyjadrujú, že koncepcia spravodlivého procesu sa má uplatňovať aj na konanie pred správnymi orgánmi. Pritom musí byť *zachovaná určitá miera ich zlučiteľnosti so správnym konaním a s jeho charakterom*.

Odporúčanie RE (91) 1 sa vzťahuje na sankcie a ich ukladanie. Správne sankcie a podmienky, podľa ktorých môžu byť uložené, musí upraviť zákon. Retroaktivita sa nepripúšťa. Ak by však bolo možné uložiť za čin v dobe jeho spáchania miernejšiu sankciu, nie je možné uložiť sankciu prísnejšiu, aj keby to predpisy účinné v čase ukladania sankcie umožňovali. Ak nadobudne po spáchaní činu platnosť predpis, ktorý umožňuje uložiť miernejšiu sankciu, má byť skutok posudzovaný podľa tej právnej úpravy, ktorá je pre páchateľa výhodnejšia. Uplatňovaná má byť *zásada ne bis in idem*. Postih za protiprávne konanie má byť uskutočnený *v primeranej lehote* a správne orgány majú postupovať v sankčnom konaní v čase, ktorý je

[512] Vzhľadom na rozmanitosť foriem právnických osôb je vždy potrebné zaoberať sa podstatou práva resp. slobody. Vo vzťahu ku konkrétnej právnickej osobe. Napríklad štát je v súkromnoprávnych vzťahoch tiež právnickou osobou. V oblasti výkonu verejnej moci sa však štát subjektom ľudských práv stať nemôže. Bližšie pozri CIBULKA, Ľ. a kolektív: *Ústavné právo Slovenskej republiky (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : Právnická fakulta UK 2014, s. 88.

[513] K subjektom základných práv a slobôd bližšie pozri CIBULKA, Ľ. a kolektív: *Ústavné právo Slovenskej republiky (ústavný systém Slovenskej republiky).* Bratislava : Právnická fakulta UK 2014, s. 87 a nasl.

rozumný vzhľadom na okolnosti prípadu. Každé konanie smerujúce k uloženiu sankcie musí byť *ukončené rozhodnutím vo veci*.

Rezolúcia Výboru ministrov RE (77) 31 obsahuje jednak všeobecné princípy, ktoré majú byť pri ukladaní správnych sankcií rešpektované, ako aj osobitné ustanovenia o tom, že osoba, voči ktorej konanie smeruje, musí byť oboznámená s jeho dôvodmi, *musí jej byť poskytnutý dostatočný čas na prípravu obhajoby, musí byť oboznámené s dôkazmi, o ktorých sa vedie konanie, má právo sa vyjadrovať ku každej veci, o ktorej sa má v konaní rozhodnúť a tiež rozhodnutie, ktorým sa ukladá sankcia, musí byť riadne odôvodnené.* Vo vzťahu k rozkaznému konaniu *je potrebné uviesť, že od týchto princípov je možné upustiť za predpokladu, že ide o menej závažné prípady a osoba, voči ktorej konanie smeruje s tým súhlasí.* Dôkazné bremeno spočíva zásadne na správnom orgáne. Správny akt, ktorým sa sankcia ukladá, musí byť preskúmateľný minimálne z hľadiska zákonnosti nezávislým a nestranným súdom.

Na vnútroštátnej úrovni pri presadzovaní obsahu a hodnôt práva na spravodlivý proces zohrávajú dôležitú úlohu Ústavný súd Slovenskej republiky. Okrem medzinárodných dokumentov pri svojej rozhodovacej činnosti vychádzajú z Ústavy Slovenskej republiky (ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov). Právo na spravodlivý proces je obsiahnuté v článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého sa každý môže domáhať, zákonom ustanoveným postupom, svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom aj na inom orgáne Slovenskej republiky.

Listina základných práv a slobôd[514] v článku 36 ods. 1 uvádza, že každý sa môže domáhať ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v určených prípadoch na inom orgáne. Napriek tomu, že ani v jednom z týchto vnútroštátnych prameňov slovné spojenie právo na spravodlivý proces nenachádzame, nimi ustanovené princípy a práva zodpovedajú právu na spravodlivý proces.[515]

Trestné správne konanie

Zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch") je základnou všeobecnou úpravou priestupkového práva. Konanie o priestupkoch je trestným správnym konaním. Jeho

[514] Ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd.

[515] Listina aj Ústava navyše na rozdiel od oficiálneho prekladu Dohovoru výslovne ustanovujú aj konanie pred iným orgánom, než je súd.

predmetom je rozhodovanie o vine a sankcii za priestupok a jeho výsledkom je rozhodnutie, ktoré môže zasiahnuť do práv a záujmov fyzických osôb.

Postupom podľa zákona o priestupkoch sa zabezpečuje len realizácia hmotnoprávnej úpravy priestupkov[516] a v konaní o iných správnych deliktoch než sú priestupky sa postupuje spravidla podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok") s prípadnými odchýlkami, ktoré sú upravené v osobitných predpisoch.

Správny poriadok však nemôže zohľadniť špecifické požiadavky na rozhodovanie o správnych deliktoch. Ak je totiž predmetom konania rozhodovanie o vine a treste je správny orgán na rozdiel od iných správnych konaní povinný postupovať nielen podľa správneho poriadku, ale tiež rešpektovať dokumenty s obsahom tzv. európskeho správneho práva procesného a aplikovať zásady trestného práva. Tými sú jednak základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, základné zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona a v prípade správnych deliktov právnických osôb aj zásady zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Tento dlhodobý a nevhodný stav by mala odstrániť nová právna úprava správneho trestania, ktorá by zjednotila postup pri postihovaní správnych deliktov a v jeho rámci aj skrátené konanie o správnom delikte tak, ako to vyplynie z výkladu o procesnom inštitúte rozkazného konania a zo záverov a odporúčaní k legislatívnemu zámeru zákona o správnom trestaní formulovanými v závere.

Skrátené konanie o správnom delikte

V konaní o správnom delikte majú správne orgány správne, objektívne a bez zbytočných prieťahov zistiť, či došlo ku spáchaniu správneho deliktu, kto ho spáchal a za akých okolností a či treba uložiť za protiprávne konanie páchateľovi priestupku sankciu.[517]

Ako uvádza Košičiarová, platná právna úprava umožňuje, v záujme účinného výkonu verejnej správy, využiť aj tzv. skrátený postup prejednania správneho deliktu. Ide o procedurálne zjednodušené konanie, pre ktoré je typické to, že

[516] Hmotnoprávnu úpravu priestupkov predstavujú všeobecné hmotnoprávne ustanovenia obsiahnuté predovšetkým v prvej časti zákona o priestupkoch (§ 2 – § 20), hmotnoprávne ustanovenia upravujúce skutkové podstaty priestupkov a sankcie za ne v osobitných predpisoch a hmotnoprávne ustanovenia zákona o priestupkoch, ktoré upravujú skutkové podstaty priestupkov v osobitnej hmotnoprávnej časti zákona o priestupkoch (§ 21 – § 50).

[517] Bližšie pozri napr. SREBALOVÁ, M. a kolektív: *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2015.

rozsah procesných práv obvineného je v ňom užší než v neskrátenom konaní,[518] t. j. hovoríme o zúženom uplatnení práva obvineného na obhajobu, ktoré je však možné iba v prípadoch, v ktorých bol správny delikt spoľahlivo zistený. V takej situácii by sa využitie niektorých procesných oprávnení obvineného javilo ako samoúčelné a nemohlo by mať vplyv na rozhodnutie správneho orgánu vo veci samej a ochrana osoby, voči ktorej sa vyvodzuje zodpovednosť za správny delikt je aj v týchto prípadoch zabezpečená tým, že obvinený musí súhlasiť s touto formou prejednania.[519] V prípade, že takáto osoba so skráteným konaním o správnom delikte nesúhlasí, musí správny orgán správny delikt prejednať v neskrátenom a teda riadnom konaní, v ktorom je možné zo strany obvineného z priestupku využiť všetky procesné práva.

Súčasná právna úprava obsahuje dve formy skráteného konania o správnych deliktoch, a to blokové konanie a rozkazné konanie. Umožňujú rýchle, takmer neformálne rozhodnutie vo veci. Správny orgán pri týchto skrátených formách konania napríklad nepredvoláva obvineného zo správneho deliktu ani iných účastníkov konania na ústne pojednávanie, nevykonáva dôkazy a nevydáva sa písomné rozhodnutie. V blokovom a v rozkaznom konaní je možné vybaviť *menej závažné priestupky*.

Rozkazné konanie sa uskutočňuje o priestupkoch a o iných správnych deliktoch fyzických osôb a právnických osôb oprávnených na podnikanie.

Rozkazné konanie podľa § 87 zákona o priestupkoch je možné uskutočniť zo všetkých správnych deliktov iba o priestupkoch, a to ak:

- je nepochybné, že priestupok spáchal obvinený z priestupku,
- vec nebola vybavená v blokovom konaní,
- obvinený z priestupku nebol zbavený spôsobilosti na právne úkony, prípadne jeho spôsobilosť na právne úkony nebola obmedzená,
- predmetom konania nie je návrhový priestupok,
- predmetom konania nie je priestupok mladistvého.

Zákon o priestupkoch upravuje spoločne pre všetky priestupky aj ďalšie procesné ustanovenia. Rozkazné konanie uskutočňuje bez nariadenia ústneho pojednávania a vykonávania dôkazov. Končí vydaním individuálneho správneho aktu t. j. *rozkazu*, ktorý má rovnaké náležitosti ako rozhodnutie o priestupku. Oznamuje sa vždy písomne. Obvinený z priestupku môže proti rozkazu podať v lehote 15 dní odo dňa jeho doručenia odpor správnemu orgánu, ktorý rozkaz vydal. Včasným podaním odporu sa rozkaz zrušuje a správny orgán pokračuje

[518] KOŠIČIAROVÁ, S.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín : Heuréka 2017, s. 66.

[519] KOŠIČIAROVÁ, S.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín : Heuréka 2017, s. 66 – 67.

v neskrátenom správnom konaní. Správny orgán je v neskrátenom správnom konaní viazaný obsahom vydaného rozhodnutia a obvinenému z priestupku, preto 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. V konaní o odpore teda platí zásada zákazu *reformatio in peius*. Rozkaz, proti ktorému nebol včas podaný odpor, má účinky právoplatného rozhodnutia.[520] Podľa § 13 ods. 3 zákona o priestukoch, ak zákon o priestupkoch alebo iný zákon neustanovuje inak, v rozkaznom konaní možno uložiť pokutu do 250 eur.

Platná právna úprava rozkazného konania o iných správnych deliktoch fyzických osôb a právnických osôb oprávnených na podnikanie je upravená napr. v § 29 zákona č. 474/2013 Z. z. o výbere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o mýte") a v § 107b a nasl. zákona č. 725/2004 Z. z. o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prevádzke vozidiel"). Pokúsime sa na týchto dvoch príkladoch v základných bodoch a na základných procesných inštitútoch poukázať na to, akým spôsobom sa zákondarca vyrovnal s absenciou všeobecnej úpravy správneho trestania a ako by zákon o správnom trestaní prispel k efektívnejšej právnej úprave rozkazného konania aj pre iné správne delikty, než sú priestupky.

Rozkazné konanie podľa § 107b a nasl. zákona o prevádzke vozidiel

Predmetné ustanovenia v prvom rade tak, ako aj osobitné zákony upravujúce postih za priestupky na jednotlivých úsekoch verejnej správy, upravuje najmä vecnú príslušnosť správneho orgánu, skutkové podstaty správnych deliktov, za ktoré správny orgán, ak nie je dôvod na odloženie veci bezodkladne bez ďalšieho konania vydá rozkaz o uložení sankcie – pokuty (ďalej len „rozkaz") vo výške 66 eur a 165 eur.

Osobitnými procesnými ustanoveniami, ktoré odrážajú špecifiká postupu podľa zákona o prevádzke vozidiel a je preto podľa nášho názoru opodstatnené, aby boli upravené v osobitnom predpise, sú napríklad ustanovenia o podkladoch pre vydanie rozkazu a zákon tiež legislatívne korektne vylučuje absorbčnú zásadu a spoločné konanie o vymedzených správnych deliktoch.

V § 107d zákona o prevádzke vozidiel však upravuje aj procesné ustanovenia, ktoré majú všeobecný charakter, ako napríklad podľa ods. 1, prvá veta predmet-

[520] Bližšie pozri PEKÁR, B. – SREBALOVÁ, M. – BARANCOVÁ, A. a kolektív: *Osobitné druhy správneho konania.* Banská Bystrica : Elianum, 2016, s. 90 a nasl.

ného ustanovenia má rozkaz rovnaké náležitosti ako rozhodnutie a podľa jeho ods. 1 tretia veta nemožno rozkaz doručiť verejnou vyhláškou. V § 107 ods. 2 je upravené právo účastníka konania podať proti rozkazu odpor a lehota na podanie odporu je stanovená na 15 dní. V § 107d ods. 5 je ustanovené, že včasným podaním odporu sa rozkaz zrušuje a správny orgán pokračuje v konaní o správnom delikte a pod.

Rozkazné konanie podľa § 29 a nasl. zákona o mýte

V § 29 a nasl. *zákona o mýte* obdobne nachádzame ustanovenia o vecnej príslušnosti správneho orgánu uskutočňovať rozkazné konanie o správnych deliktoch prevádzkovateľa vozidla, skutkové podstaty správnych deliktov, za ktoré správny orgán, ak nie je dôvod na odloženie veci, bezodkladne bez ďalšieho konania vydá rozkaz vo výške 480 eur a pri niektorých skutkových podstatách až *vo výške 1 500 eur*.

Osobitnými procesnými ustanoveniami, ktoré odrážajú špecifiká postupu podľa zákona o mýte je napríklad vylúčenie absorbčnej zásady a spoločného konania v určených prípadoch alebo povinnosť účastníka konania odôvodniť odpor, o čom musí byť účastník konania poučený.

Predmetné ustanovenia však obsahujú aj ustanovenia, ktoré majú všeobecný charakter, ako napríklad podľa § 31 ods. 1 prvá veta má rozkaz rovnaké náležitosti ako rozhodnutie a podľa jeho ods. 1 tretia veta nemožno rozkaz doručiť verejnou vyhláškou. V 31 § ods. 2 je upravené právo účastníka konania podať proti rozkazu odpor a lehota na podanie odporu je stanovená na 15 dní. V § 31 ods. 5 je ustanovené, že včasným podaním odporu sa rozkaz zrušuje a správny orgán pokračuje v konaní o správnom delikte, v § 31 ods. 6 zákaz reformatio in peius v konaní o správnom delikte vedenom po zrušení rozkazu a pod.

Požiadavky Rady Európy na konanie o správnych sankciách a budúca právna úprava správneho trestania

Odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách (ďalej len „odporúčanie") medzi špeciálne procesné princípy, resp. procesné práva obvineného z správneho deliktu zaraďuje:

– právo byť informovaný o obvinení a dôvodoch obvinenia,
– právo mať primeraný čas na prípravu obhajoby,
– byť informovaný o dôkazoch,
– byť vypočutý pre rozhodnutím vo veci,

– právo na odôvodnenie rozhodnutia, ktorým sa ukladá sankcia,
– právo na preskúmanie rozhodnutia, ktorým sa ukladá sankcia.

Od ich uplatnenia je možné podľa čl. 6 odporúčania upustiť len v súlade so zákonom a so súhlasom obvinenej osoby, ak ide o menej závažné správne delikty a správne delikty postihované *nízkymi peňažnými pokutami.*[521]

Zákon o priestupkoch je základnou všeobecnou úpravou priestupkového práva. Hoci je tento zákon účinný už takmer štvrť storočia, zodpovedá vo svojej podstate princípom práva na spravodlivý proces, ktorých uplatňovanie Rada Európy vyžaduje vo všetkých veciach trestného charakteru. Pre porovnanie, procesnoprávnymi princípmi, zásadami a pravidlami uplatňovanými v rozkaznom konaní sú:
– princíp legality a zásada legality postihu,
– zásada ne bis in idem,
– zásada subsidiarity trestania,
– postih v primeranej lehote,
– povinnosť správneho orgánu dokazovať vinu,
– ukončenie konania rozhodnutím,
– pravidlo, že rozhodnutie musí byť zverejnené a odôvodnené,
– povinnosť poučiť obvineného o opravných prostriedkoch a preskúmateľnosti rozhodnutia súdom,
– preskúmateľnosť rozhodnutia nezávislým a nestranným súdom.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Z porovnania ustanovení o rozkaznom konaní § 87 zákona o priestupkoch, podľa § 107b a nasl. zákona o prevádzke vozidiel a podľa § 29 a nasl. zákona o mýte je zrejmé, že okrem určitých osobitostí vhodne zvolených pre predmetnú špeciálnu právnu úpravu na úseku dopravy, sú obidva postupy zbytočne zaťažované zakotvením ustanovení, ktoré by mal upravovať zákon o správnom trestaní pre všetky druhy rozkazných konaní, ako napríklad náležitosti rozkazu, právo účastníka konania podať proti rozkazu odpor, doručovanie odporu atď. Osobitné právne úpravy by mali byť venované iba špeciálnym ustanoveniam, ako napr. vylúčeniu absorbčnej zásady.

Vzhľadom na to navrhujeme aby:

1) *Zákon o správnom trestaní predstavoval jednotnú právnu úpravu správneho trestania – kódex, a mal základ v súčasnej všeobecnej úprave priestupkového práva*

[521] Bližšie pozri napr. Košičiarová, S.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť.* 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín : Heuréka 2017, s. 67.

(zákon o priestupkoch), t.j. nadviazal na jeho štruktúru, na jeho hmotnoprávne a procesnoprávne princípy, zásady a základné procesnoprávne inštitúty, ktoré by boli doplnené o osobitosti súvisiace s postihovaním iných správnych deliktov, než sú priestupky. Dôvodom je, ako sme už uviedli, že priestupkový zákon zodpovedá vo svojej podstate princípom práva na spravodlivý proces, ktorých uplatňovanie Rada Európy vyžaduje vo všetkých veciach trestného charakteru a v praxi správnych orgánov je zaužívaný.

2) vo vzťahu k rozkaznému konaniu:
   a) *z hmotnoprávnych ustanovení by išlo o zakotvenie podmienok zodpovednosti za správne delikty, druhy sankcií a ochranných opatrení a zásady ich ukladania*.
      Osobitne by bolo vhodné, aj vzhľadom na čl. 6 odporúčania, podľa ktorého je možné v skrátenom správnom konaní so zúženým okruhom právnych záruk pre obvineného postihovať menej závažné správne delikty a správne delikty postihované *nízkymi peňažnými pokutami,* aby Zákon o správnom trestaní ustanovoval hornú hranicu pokuty, ktorá môže byť uložená v rozkaznom konaní. Podľa *zákona o mýte je totiž možné uložiť pokutu až 1 500 eur, čo je* podľa § 15 zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb spodná hranica peňažného trestu.
   b) *z procenoprávnych ustanovení by išlo o zakotvenie právnych záruk obvineného zo správneho deliktu princípov, zásad a pravidiel správneho trestania tak, ako ich obsahuje zákon o priestupkoch:*
      – princíp legality,
      – zásada legality postihu,
      – zásada subsidiarity trestania,
      – zásada ne bis in idem,
      – postih v primeranej lehote,
      – povinnosť správneho orgánu dokazovať vinu,
      – ukončenie konania rozhodnutím,
      – rozhodnutie musí byť zverejnené a odôvodnené,
      – povinnosť poučiť obvineného zo správneho deliktu o opravných prostriedkoch a preskúmateľnosti rozhodnutia súdom,
      – preskúmateľnosť rozhodnutia nezávislým a nestranným súdom.

LITERATÚRA

CIBULKA, Ľ. a kolektív: *Ústavné právo Slovenskej republiky (ústavný systém Slovenskej republiky).* Bratislava : Právnická fakulta UK, 2014, 407 s., ISBN 978-80-7160-366-5

KLÍMA, K.: *Ústavní právo*. 1. vydání. Dobrá Voda : Aleš Čeněk 2002, 773 s., ISBN 80-86473-20-1

KOŠIČIAROVÁ, S.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín : Heuréka 2017, 279 s., ISBN 978-80-8173-038-2

PEKÁR, B. – SREBALOVÁ, M. – BARANCOVÁ, A. a kolektív: *Osobitné druhy správneho konania*. Banská Bystrica : Elianum, 2016, 188 s., ISBN 978-80-557-1133-1

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

SREBALOVÁ, M. a kolektív: *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, 504 s., ISBN 978-80-89603-30-5

Kontaktné údaje autorov:
doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.
JUDr. Marián Giba, PhD.
Právnická fakulta UK v Bratislave
Šafárikovo nám. 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava

TYPOLOGIE DELIKTŮ A PŘEDMĚT OBECNÉ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Klíčová slova: delikt – správní trestání – správní delikt – přestupek – disciplinární delikt – tzv. pořádkový delikt – tzv. platební delikt – kodifikace – působnost zákona

Key words: delict – administrative punishment – administrative offense – offense – disciplinary offense – so called procedural delict – so called payment delict – codification – scope of the act

Anotace: Referát se stručně zabývá typpologií právních deliktů jako východiskem úvah o možném rozsahu působnosti obecné úpravy správního trestání. V této souvislosti rozebírá nový český zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a snaží se o jeho kritickou reflexi. Poukazuje na vztah obecné úpravy a zvláštních zákonů, v jejichž ustanoveních jsou zakotveny jednotlivé skutkové podstaty přestupků. Ústí v některá doporučení pro přípravu obdobné slovenské úpravy.

Summary: The paper briefly deals with typology of legal delicts as a starting point for consideration of the possible scope of the general regulation of administrative punishment. In this context, it discusses the new Czech Act on Liability for Offenses and Proceedings on them and attempts to its critical reflection. It refers to the relationship between the general regulation and the special laws, the provisions of which lay down the factual essences of the offenses. It results in several recommendations for the preparation of a similar Slovak regulation.

Poznámky k typologii deliktů

Pojem delikt obecně označuje porušení nějaké normy. V případě právního deliktu jde o porušení právní normy, resp. právní povinnosti. Jeho komponentou je protiprávnost, zásadně v podobě protiprávního jednání, výjimečně v podobě přičitatelného protiprávního stavu, legitimita jehož přičitatelnosti by ovšem zřejmě měla souviset se zanedbáním nějaké obecnější právní povinnosti.[522]

V našem právním prostředí, charakterizovaném dualistickým konceptem práva, je pak výchozím momentem typologie právnícvh deliktů rozlišení soukromoprávních a veřejnoprávních deliktů. S vědomím abstrakce od mezinárodně-

[522] Pojem právního deliktu bývá častěji spojován pouze s protiprávním jednáním, zatímco pojem právní odpovědnosti i s protiprávním stavem. Srov. GERLOCH, A.: *Teorie práva.* 6. vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 149 a 162.

právních souvislostí se nabízí odvíjet typologii veřejnoprávních deliktů jednak od povahy důsledků deliktu, jednak od charakteru orgánů veřejné moci, jimž přísluší odpovědnost za tyto delikty uplatňovat. Za prvé jde o členění na pravé veřejnoprávní delikty, jejichž pojmovým znakem je trestnost, a na nepravé veřejnoprávní delikty („tzv. delikty"), které lze označit též jako kvazitrestní důsledky porušení právní povinnosti). Za druhé jde o členění typické delikty, jimiž jsou soudní delikty a správní delikty, a na netypické delikty.[523]

Pravými soudními delikty jsou trestné činy a soudní disciplinární delikty.[524]

Pravé správní delikty lze členit, popřípadě charakterizovat následovně:

a) obecné správní delikty – dosud jde o přestupky (fyzických osob), o jiné správní delikty fyzických osob, o správní delikty právnických osob (které se týkají i osob veřejného práva) a o správní delikty smíšené povahy, koncipované zejména jako delikty podnikajících fyzických osob;[525] o odpovědnost za zavinění jde výlučně u přestpků a zásadně u jiných správních deliktů fyzických osob;[526] u ostatních jde zásadně o objektivní odpovědnost s možností liberace;[527] k radikální změně dochází od 1. července t. r. – od účinnosti nové obecné úpravy (viz níže) budou všechny uvedené správní delikty označovány jako přestupky; u (nepodnikajících) fyzických osob, ale i (podnikajících) fyzických osob, které

[523] Jiné členění veřejnoprávních deliktů viz tamtéž, s. 168.

[524] V současném českém pozitivním právu jsou trestné činy označovány jako zločiny, přečiny (§ 14 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník), nebo jako provinění [§ 6 odst. 1 zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže)]. Soudní disciplinární delikty dnes přísluší projednávat Nejvyššímu správnímu soudu (platné znění zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů). Epizodou byla soudní pravomoc ukládat pokuty za porušení povinností veřejného funkcionáře (§ 22 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění účinném do 19. června 2008).

[525] Specifickým správním deliktem osoby veřejného práva je např. správní delikt obce (platné znění § 27a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii) nebo správní delikt Exekutorské komory ČR [platné znění § 124c zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů]. Jinak než na základě rozhraní podnikání/nepodnikání je koncipován např. správní delikt vlastníka lesa platné znění [§ 55 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)] nebo správní delikt provozovatele vozidla [platné znění § 125f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu)].

[526] Příkladem úpravy jiného správního deliktu fyzické osoby bez ohledu na zavinění bude do poloviny t. r. § 28 odst. 1 písm. a) zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů.

[527] Z minulosti viz správní delikt zaměstnavatele podle § 9 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů ČR na úseku zaměstnanosti, koncipovaný za zavinění. Liberační důvod neuvádí např. zmíněný přestupek provozovatele vozidla (= absolutní odpovědnost; v případě nedostatku „kompenzace" materiálním znakem deliktu jde o problematickou koncepci).

neporuší právní povinnost v přímé souvislosti se svou podnikatelskou činností půjde podle obecné úpravy výlučně o odpovědnost za zavinění; u právnických osob, jakož i u podnikajících fyzických osob (které poruší právní povinnost v přímé souvislosti se svou podnikatelskou činností půjde podle obecné úpravy výlučně o objektivní odpovědnost s možností liberace; odchylky ve zvláštních zákonech zůstanou zachovány; další výklad je obsažen v následující partii tohto příspěvku,

b) specifické správní delikty, jimiž jsou disciplinární a jim podobné správní delikty; zásadně jde o delikty fyzických osob;[528] zásadně se vyžaduje zavinění;[529] jejich projednávání je výkonem státní správy, nebo výkonem neúzemní (= profesní, akademické) samosprávy;[530] u disciplinárních správních deliktů

[528] Výjimku v současnosti představují § 25 odst. 3 a 4 zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů, a § 49 odst. 1, 2 a 5 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví. Jde o disciplinární delikty auditorské společnosti a spolčnosti patentových zástupců.

[529] Uvedený správní disciplinární delikt auditorské společnosti.

[530] V rámci výkonu státní správy jde především o státně zaměstnanecké disciplinární delikty podle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, a zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, popřípadě o disciplinární delikty v rámci jiného služebního poměru ke státu (zákon č. č5/2016 Sb., o službě vojáků v záloze). V rámci profesní samosprávy jde o disciplinární delikty lékařů, zubních lékařů a lékárníků podle zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, veterinárních lékařů podle zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů ČR, notářů, notářkých kandidátů a notářských koncipientů podle zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)], autorizovaných architektů, autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě podle zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, daňových poradců podle zákona č. 523/1992 Sb., o daňovém poradenství a Komoře daňových poradců ČR, advokátů a advokátních koncipientů podle zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, exekutorských kandidátů a exekutorských koncipientů podle cit. exekučního řádu, patentových zástupců, asistentů patentových zástupců a společností patentových zástupců podle cit. zákona o patentových zástupcích a statutárních auditorů a auditorských společností podle cit. zákona o auditorech. V rámci akademické samosprávy jde o disciplinární delikty studentů veřejných vysokých škol podle zákona zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), jehož úprava se ovšem týká i studentů soukromých vysokých škol (kde, při převaze názoru o veřejnoprávní povaze tohto deliktu, zřejmě půjde o výkon tzv. jiné veřejné správy). Podobně správní delikty upravuje zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Disciplinárním deliktům se dále podobají správní delikty obviněných ve výkonu vazby (zákona č. 293/1993 Sb., o výkonu vazby), odsouzených ve výkonu trestu odnětí svobody (zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů) a chovanců – osob ve výkonu zabezpečovací detence (zákon č. 109/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů), jakož i správní delikty dětí s nařízenou ústavní

nedochází v souvislosti s novou obecnou úpravou správního trestání k žádné změně.

Netypické (pravé) delikty přísluší projednávat orgánům komor Parlamentu ČR, Kárné komoře Nejvyššího kontrolního úřadu a Ústavnímu soudu.[531]

Zbývá ještě zmínit nepravé veřejnoprávní delikty.

Jako tzv. pořádkové delikty bývají v teorii správního práva označovány pořádkové pokuty. Pro ukládání pořádkových pokut podle soudních řádů jiné procesní disciplíny této „etikety" nepoužívají. Teorii správního práva lze proto z tohto hlediska považovat za poněkud „hypertrofovanou". Smysl pořádkové pokuty je donucovat, nikoli trestat, zavinění se nezjišťuje. V tomto ohledu je pořádková pokuta blízká exekuční pokutě.[532] Institut pořádkové pokuty byl od 90. let nadužíván až zneužíván k vytěsňování úpravy hmotněprávních deliktů maření správního dozoru.[533]

Jako tzv. platební delikt je označováno za porušení platebních povinností na úseku daní, cel a poplatků. Podle judikatury má daňové penále povahu trestu.[534] Od pravých správních deliktů se uplatňování odpovědnosti liší především po stránce procesní, po stránce hmotněprávní jde např. o možnou závislost výše penále na součinnosti daňového subjektu.[535]

---

výchovou nebo ochrannou výchovou (zákonač. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů),

531 Mandátové a imunitní výbory Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR a Kárná komora Nejvyššího kontrolního úřadu vykonávají disciplinární pravomoc (platné znění § 13 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, platné znění § 14 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, a § 37 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu). K pojmu ústavní disciplinární delikt viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 11/2012-28. I uvedené parlamentní orgány svého času projednávaly porušení povinnosti veřejných funkcionářů [§ 11 zákona č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů)ve znění účinném od 1. března do 22. června 2005)]. V současnosti projednávají v disciplinárním řízení na požádání i (obecné) přestupky poslanců a senátorů. Ústavnímu soudu přísluší rozhodovat o ústavní žalobě proti prezidentu republiky (platné znění čl. 65 odst. 2 Ústavy ČR a § 97 zákona č. 183/1993 Sb., o Ústavním soudu).

532 Viz § 62 a 129 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

533 Viz § 19 již zrušeného zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Taková ustanovení vedla k judikatornímu závěru o subjektivní odpovědnosti za tzv. pořádkový delikt (rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 7 A 16/2000-29).

534 Usnesení rozšířeného dsenátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Afs 210/2014-57.

535 Platné znění § 251 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Daňový řád ale upravuje i pořádkovou pokutu (platné znění jeho § 247) a (zejména s ohledem na procesní úpravu neorganicky) i ukládání pokut za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy, které je řejmě pravým správním deliktem (platné znění § 247a).

O předmětu obecné úpravy správního trestání

Možný předmět obecné úpravy správního trestání lze aktuálně ilustrovat na českém zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, který odi 1. července t. r. nahradí dosavadní zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Nová obecná úprava má podstatně širší záběr ve srovnání s úpravou dosavadní, když pojmem „přestupek" označuje nejen dosavadní přestupky, ale i jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob, jakož i správní delikty podnikajících fyzických osob (spáchané v přímé souvislosti s podnikatelskou činností; obecná úprava však nestaví naroveň podnikající fyzické osoby fyzickou osobu, která podniká neoprávněně).[536] Zobecnění pojmu „přestupek" přináší i terminologický problém označování odpovědného subjektu.[537]

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se netýká správních disciplinárních deliktů. Na rozdíl od negativního vymezení přestupku ve vztahu k trestnému činu (§ 5) to nevyjadřuje výslovně. Vyplývá to z požadavku označit delikt výslovně jako přestupek (rovněž v § 5) a z přechodného ustanovení § 112 odst. 1), které může sloužit i po revizi starších zvláštních úprav jako pojistka. Vzhledem k rozdílnému objektu je možný postih jak za přestupek, tak za disciplinární delikt [vyplývá to též z ustanovení § 37 písm. f), podle něhož je případný postih fyzické osoby „v jiném správním řízení než v řízení o přestupku" jednou z relevantních okolností při určení druhu a výměry trestu, z ustanovení § 76 odst. 1 písm. j), podle něhož je jedním z důvodů odložení věci skutečnost, že o skutku již bylo rozhodnuto jako o disciplinárním deliktu a uložené opatření lze považovat za postačující, a z ustanovení § 86 odst. 1 písm. l), kde je obdobně formulován důvod zastavení řízení o přestupku].

Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se nevymezuje ve vztahu k tzv. pořádkovým deliktům a ve vztahu k tzv. platebním deliktům. Podle všeho nemůže ani v prvním případě jít o přestupky. Problém může nastat u zmíněných „kamuflovaných" deliktů, které nebudou revidovány do podoby přestupků. Stranou pozornosti s možným důsledkem výkladových komplikací zůstá též již v poznámce pod čarou zmíněná pokuta za nesplnění povinností nepeněžité povahy podle správního řádu.

Skutkové podstaty správních deliktů, které jsou nebo se stávají přestupky jsou

---

536 Ojedinělou zvláštní úpravu představuje § 27 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, podle něhož mají povinnosti podnikajících osob i osoby, které provozují stanovené činnosti bez příslušného oprávnění.

537 Neťastný obrat „fyzická osoba, právnická osoba a podnikající fyzická osoba" namísto jednoduššího „ten, kdo", tedy „každý".

obsaženy ve více než 240 zákonech. Uvažovat o kodifikaci zvláštní části „přestupkového práva“ je vcelku samozřejmě „mimo fantazii“.

Nová obecná úprava, na rozdíl od dosavadní, žádnou skutkovou podstatu přestupku neobsahuje. Skutkové podstaty obsažené v dosavadním zákoně jsou většinou „přemísťovány“ do zvláštních zákonů upravující primární materii. Děje se tak současně s celkovou revizí stávajících zvláštních úprav, jejíž význam je však omezený.[538] Několik skutkových podstat z dosavadního zákona, které nešlo vhodně „přemístit“, představuje obsah samostatného zákona.[539] Riziko rozvolněnosti dikce zvláštních zákonů je poměrně významné.[540]

Obecná úprava správního trestání se týká základů odpovědnosti za přestupek, trestů a ochranných opatření za přestupek a řízení o přestupcích. Procesní část zákona je speciální ve vztahu ke správnímu řádu.

Z dílčích změn volně souvisejících s typologií správních deliktů lze uvést

– vyloučení orgánu územního samosprávného celku z projednávání a rozhodování věci v případě, že podezřelým z přestupku je územní samosprávný celek nebo člen zastupitelstva územního samosprávného celku (podobně ve vztahu k orgánu územního samosprávného celku, jehož orgán je odvolacím správním orgánem); § 63,[541]

a. upuštění od konceptu projednávání správních deliktů v rámci výkonu územní samosprávy (samostatné působnosti územních samosprávných celků); vyplývá z § 103 odst. 1.[542]

* * *

[538] Zákon kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (v době odevzdání rukopisu ještě tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR č. 929, VII. volební období). Kromě již zmíněného jde zejména o terminologické změny. Na potřebnou redakci (diferenciaci, „vertikalizaci“) skutkových podstat nezbylo síly. Složitost věci je ovšem dána též objektivně a souvisí především s polycentrismem správněprávní legislativy.

[539] Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

[540] Kromě jiného jde o otázku, zda „otrocky“ vázat dikci skutkových podstat na primární ustanovení odkazem na paragraf, odstavec, písmeno …, nebo zda dát přednost popisu objektivní stránky přestupku a umožnit i formulaci tzv. zbytkových skutkových podstat.

[541] V dosavadních úpravách viz § 182 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), pokud jde o vyloučení stavebního úřadu, který je stavebním úřadem, ve věci obvinění vlastní obce.

[542] V dosavadních úpravách viz § 58 a 59 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a § 11 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a § 29 a 30 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Nevyřešena zůstala otázka, zda je příhodnější koncipovat nejprve obecnou úpravu a až poté revizi zvláštních úprav, nebo naopak. Další příležitost k jejímu projasnění se v České republice zřejmě vyskytne až za několik desítek let.

Palčivou otázkou zůstává příprava metodiky apikace nové obecné úpravy, ale zejména „vzorů" formulace skutkových podstat přestupků ve vzvláštních zákonech. Jakousi oporu proti dalšímu znepřehledňování právní úpravy by snad mohl být „virtuální kodex" umožňující porovnávání skutkových podstat přestupků na různých úsecích státní správy.

Legislativní záměr zákona o správním trestání – závěry a doporučení

1) Tvorba slovenského zákona o správním trestání může být inspirována i výsledky koncepčních diskusí, které provázely přípravu českého zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. První problémy s výkladem některých jeho ustanovení a zejména problémy spojené s promítáním této nové obecné úpravy do starších ustanovení, v nichž jsou obsaženy skutkové podstaty správních deliktů, které dříve nebyly přestupky, však ukazují na nezbytnost kritické reflexe.
2) Po stránce hmotněprávní by zákon o správním trestání měl být, na rozdíl od trestního práva, obecnou úpravou základů odpovědnosti za správní delikty fyzických osob i právnických osob a trestů a ochranných opatření za ně ukládaných. Pro tyto správní delikty lze použít pro správní právo typického označení „přestupek". Představa o kodexu, který zahrnuje i zvláštní část, je iluzí. Naopak je žádoucí, aby obecná úprava skutkovou podstatu žádného „přestupku" neobsahovala.
3) Z hlediska typologie správních deliktů je otázkou, zda, resp. které „přestupky" fyzických osob, mají mít v podstatě shodný režim úpravy s režimem úpravy správní odpovědnosti právnických osob. Uvažovat v této souvislosti o správních deliktech podnikajících fyzických osob je neúplné. Výchozí argument, totiž že podnikatelskou činnost lze vykonávat i prostřednictvím jiných osob, se týká i jiných situací, s nimiž je spojena určitá provozní činnost. Obecně (ve vztahu k fyzickým i právnickým osobám) pak platí, že stejný postih, který hrozí držiteli úředně aprobovaného oprávnění k určité činnosti má hrozit i tomu, kdo takovou činnost provozuje neoprávněně.
4) Vzhledem k existenci řady primárních správněprávních povinností čistě formálního charakteru by měla být konstrukce založena na materiálním pojetí „přestupku" coby společensky škodlivého jednání. Materiální pojetí je zároveň obranou proti koketování se zásadou oportunity projednávání správních deliktů postihovaných z moci úřední. Samostatnou otázkou je postih někte-

rých „přestupků“ na něčí návrh, resp. s něčím souhlasem. Postih „se souhlasem“ se zdá být pro správní praxi na hranici krkolomnosti.

5) Dalším pojmovým znakem „přestupku“ musí být zákonné zakotvení každé skutkové podstaty, což by ovšem nemělo vylučovat konstrukci obecnějších nebo zbytkových skutkových podstat. V dosavadním přestupkovém právu akcentovaný požadavek formálního označení správního deliktu jako „přestupku“ lze řešit buď pracně novelizací všech zmíněných starších ustanovení, nebo „elegantněji“ přechodným ustanovením zmiňujícím tato starší ustanovení. Takové přechodné ustanovení by mohlo být koncipováno s využitím typologie správních deliktů. Mohlo by ale být formulováno i zcela obecně s tím, že by se ustanovení o správních deliktech, na něž nemá obecná úprava dopadat, musela od této úpravy výslovně distancovat.
6) Bez ohledu na skutečnost, zda zákon o správním trestání bude pojem „přestupek“ výslovně vymezovat negativně nejen vůči trestným činům, ale i vůči správním deliktům, na něž nemá dopadat, dlužno uvést, že by se rozhodně neměl vztahovat nepravé správní delikty [na ukládání pořádkových sankcí (za tzv. pořádkové delikty) a na ukládání sankcí za porušení platebních povinností na úseku daní, cel a poplatků (za tzv. platební delikty)]. Tradiční výluka disciplinárních a jim podobných deliktů se jistě nabízí, ale má kromě nesporných výhod i své nevýhody. Kompromisem by mohlo být vztáhnout na disciplinární delikty některá ustanovení obecné úpravy (jako triviální příklad lze uvést ustanovení o polehčujících a přitěžujících okolnostech).
7) Po stránce procesněprávní by zákon o správním trestání měl být speciální úpravou správního řízení, popřípadě postupu před jeho zahájením. Tuto otázku je zapotřebí řešit v návaznosti na stav obecné úpravy správního řízení. Do úvahy přichází i výlučná úprava, která by nepočítala se subsidiaritou obecného správního řádu, popřípadě by pouze odkazovala na některá jeho „technická“ ustanovení. V souvislosti s tendencí judicializace správního trestání se nabízí diferencovat mezi „nebagatelními přestupky“, jejichž projednávání se bude v řadě ohledů podobat soudnímu procesu, a „bagatelní přestupky“ řešené značně jednodušším způsobem i v případě nezkráceného řízení.

LITERATURA

GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 310 s., ISBN 978-80-7380-454-1

MATES, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, 224 s., ISBN 978-80-7400-567-1

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

STAŠA, J.: Kvazitrestní důsledky porušení právní povinnosti ve správním právu. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 21. – 22. októbra 2016. *Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania*. Bratislavské právnické fórum 2016. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 190 – 199, 265 s., ISBN 978-80-7160-430-3

ŠŤASTNÝ, V. – TICHÝ, L.: Aplikace správního řádu v řízení o přestupku. In: RAJCHL, J. (ed.) a kolektiv: *Správní řád. 10 let v akci.* Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 192 – 204, 296 s., ISBN 978-80-87975-57-2

Kontaktní údaje autora:
JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Nám. Curieových 7
116 40 Praha 1

TREST ZRUŠENIA PRÁVNICKEJ OSOBY[543]

doc. JUDr. Tomáš Strémy, PhD.

Kľúčové slová: právnická osoba – sídlo právnickej osoby – povaha právnickej osoby – činnosť právnickej osoby – likvidácia – právny nástupca

Key words: legal person – seat of a legal person – nature of a legal person – business of a legal entity – disposal – the legal successor

Anotácia: Príspevok analyzuje ustanovenie v § 12 zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoTZPO") upravuje podmienky pre uloženie trestu zrušenia právnickej osoby (niekedy označovaný ako „trest smrti" voči právnickej osobe). Tento druh trestu je najprísnejším trestom, ktorý možno uložiť právnickej osobe, pretože uloženie tohto trestu znamená úplný zánik existencie právnickej osoby ako subjektu práva. Citeľnosť uloženia tohto trestu môže byť veľmi rozdielna, a to vzhľadom na rôzne právnické osoby pôsobiace na území Slovenskej republiky (týkajúceho sa jej personálneho a majetkového substrátu, zákazníkov atď.).

Summary: Contribution analyzes the establishment in § 12 of Act No. 91/2016 Coll. On Criminal Liability of Legal Entities, as amended, regulates the conditions for the imposition of a custodial sentence (sometimes referred to as the „death penalty" against a legal person). This type of punishment is the most severe punishment that can be imposed on a legal person, because the imposition of this sentence results in the complete disappearance of the legal person as a legal entity. The lawfulness of the imposition of this sentence can be very different, with regard to the various legal entities operating in the territory of the Slovak Republic (concerning its personal and property substrate, customers, etc.).

V ustanovení § 12 ods. 1 ZoTZPO je upravené obligatórne uloženie trestu zrušenia právnickej osoby, ak jej činnosť bola úplne alebo prevažne využívaná na páchanie trestnej činnosti. Ide teda o prípady, keď činnosť právnickej osoby je obmedzená na páchanie trestnej činnosti. Podmienkami na uloženie trestu zrušenia právnickej osoby, ktoré musia byť splnené kumulatívne, sú:

1. trestne zodpovedná právnická osoba musí mať *sídlo v Slovenskej republike,*
2. činnosť trestne zodpovednej právnickej osoby bola *úplne alebo prevažne využívaná na páchanie trestnej činnosti,*

[543] Túto prácu podporovala Agentúra na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

3. tento druh trestu možno uložiť len v prípade, ak to nevylučuje *povaha právnickej osoby,*
4. v prípade právnických osôb uvedených v § 12 ods. 4 a 5 ZoTZPO *súd môže uložiť tento druh trestu len po vyjadrení príslušného orgánu*, t. j. Národnej banky Slovenska alebo orgánu, ktorý udeľuje povolenie pre vznik a činnosť komoditnej burzy.

1. Prvou podmienkou je, aby *právnická osoba mala sídlo na území Slovenskej republiky*.

Táto požiadavka vyplýva zo skutočnosti, že slovenské súdy nemôžu zasahovať do právomoci iných štátov. Rovnako nemožno uložiť tento druh trestu právnickej osobe, ktorá má sídlo mimo územia Slovenskej republiky, ale na našom území má organizačnú zložku (bližie pozri § 2 ods. 3 ZoTZPO).

Podľa § 7 ods. 1 OBZ sa *organizačnou zložkou* podniku rozumie pobočka (filiálka) alebo iný organizačný útvar podniku podľa OBZ alebo osobitného zákona. Pobočka je aj organizačná zložka podniku, ktorá je ako filiálka zapísaná v obchodnom registri. Pri prevádzkovaní pobočky sa používa obchodné meno podnikateľa s dodatkom, že ide o pobočku. Podľa § 7 ods. 2 OBZ má podobné postavenie ako pobočka aj iná organizačná zložka, ak zákon ustanovuje, že sa zapisuje do obchodného registra. V neposlednom rade podľa § 7 ods. 3 OBZ sa prevádzkarňou rozumie priestor, v ktorom sa uskutočňuje určitá podnikateľská činnosť. Prevádzkareň musí byť označená obchodným menom podnikateľa, ku ktorému sa môže pripojiť názov prevádzkarne alebo iné rozlišujúce označenie.

Trest zrušenia právnickej osoby nemožno uložiť zahraničnej právnickej osobe, ktorej organizačná zložka má sídlo v Slovenskej republike, aj keď bol trestný čin spáchaný v rámci jej činnosti, avšak takejto právnickej osobe možno uložiť iné druhy trestov, napr. peňažný trest alebo trest prepadnutia majetku atď. Pod zahraničnou osobou sa rozumie právnická osoba so sídlom mimo územia Slovenskej republiky, ktorá môže podnikať na území Slovenskej republiky za rovnakých podmienok a v rovnakom rozsahu ako slovenské osoby (pozri § 21 ods. 1 OBZ).

Podľa OBZ platí, že *pri zriadení spoločnosti sa určí aj jej sídlo*. Pod pojmom sídlo obchodnej spoločnosti rozumieme adresu, ktorá je ako sídlo zapísaná v obchodnom registri. V našich podmienkach sa za sídlo obchodnej spoločnosti považuje tzv. štatutárne sídlo, t. j. sídlo zapísané v obchodnom registri. Pri určení sídla obchodnej spoločnosti tak nie je rozhodujúca skutočnosť, kde sa vykonáva hlavná podnikateľská činnosť, príp. miesto správy podniku, tzv. faktické sídlo podnikateľského subjektu. Zápis sídla do obchodného registra má konštitutívny účinok, pričom k adrese (nehnuteľnosti), ktorú navrhuje do obchodného registra, musí preukázať právny vzťah. V tejto súvislosti je namieste uviesť, že sídlo podnikateľa je rozhodujúce na určenie, či ide o slovenskú, alebo zahraničnú právnickú osobu. Rozhodujúce pre uloženie trestu zrušenia právnickej osoby je, že

sídlo v Slovenskej republike je uvedené v jej zakladateľskom dokumente a zapísané v Obchodnom registri v Slovenskej republike. Avšak podmienkou nie je, aby sa osobný status právnickej osoby riadil slovenským právom.

2. Druhou podmienkou *je činnosť trestne zodpovednej právnickej osoby, ktorá spočíva celkom alebo prevažne v páchaní trestného činu alebo trestných činov*. Pri tejto podmienke nie je rozhodujúce, čo je predmetom činnosti právnickej osoby, ktorý je uvedený v zakladateľskej zmluve, listine a spoločenskej zmluve, alebo tým, ktorý je zapísaný v Obchodnom registri. Dôležitou skutočnosťou bude ale faktická činnosť právnickej osoby, t. j. či vznikla s cieľom páchať trestnú činnosť, hoci ako predmet podnikania má uvedený legálny predmet činnosti. Zároveň sa právnická osoba mohla dostať k trestnej činnosti až postupne (rôznymi zmenami v spoločnosti na úrovni konateľov, spoločníkov, zamestnancov atď.). Činnosť právnickej osoby, ktorej má byť uložený trest zrušenia právnickej osoby, spočíva

– úplne v páchaní trestného činu, čo znamená, že právnická osoba sa vôbec nezaoberala legálnou činnosťou, ale aktivitami, ktoré podmieňovali vznik jej trestnej zodpovednosti,
– prevažne v páchaní trestného činu alebo trestných činov, z čoho vyplýva, že prevažná väčšina činnosti právnickej osoby tvorí nadpolovičnú väčšinu jej činnosti. Nestačí, ak trestná činnosť právnickej osoby bola len ojedinelým vybočením z legálneho pôsobenia, ak nemožno vyvodiť, že jej činnosť spočívala výlučne alebo aspoň sčasti prevažne v páchaní trestnej činnosti.

V aplikačnej praxi sa tento druh trestu ukladá najmä v prípadoch zločineckých organizácií, ktoré môžu byť založené s cieľom legalizovať príjmy z trestnej činnosti, a preto ani u týchto právnických osôb neprichádza do úvahy iný druh trestu.

3. *Povaha právnickej osoby* vylučuje uloženie trestu zrušenia právnickej osoby aj bez toho, aby to ZoTZPO explicitne upravoval. Ide najmä o právnické osoby zriadené zákonom, obce a vyššie územné celky, ak nevykonávajú verejnú moc. Ide o pomerne veľký počet právnických osôb, z ktorých sa navyše ani viaceré nezapisujú do Obchodného registra, t. j. okruh právnických osôb, ktorým nemožno uložiť trest zrušenie právnickej osoby, je v súčasnosti pomerne ťažké vymedziť.

Vylúčenie uloženia trestu zrušenia právnickej osoby môže byť z povahy u niektorých príspevkových organizácií, ktoré zaisťujú plnenie špeciálnych funkcií v oblasti bezpečnosti, zdravotníctva. Podobné okolnosti platia napr. aj pre spoločenstvo vlastníkov bytov, ktorého existencia je viazaná na existenciu inej právnej skutočnosti.

V prípade, že právnická osoba bola založená s cieľom uplatniť niektoré ústavne zaručené práva a slobody, možno s pochybnosťou určiť, či je možné takejto právnickej osobe uložiť trest zrušenia právnickej osoby.

4. Právnickej osobe, ktorá je subjektom podľa § 12 ods. 4 a 5 ZoTZPO, *môže súd uložiť trest zrušenia právnickej osoby až po vyjadrení príslušného orgánu.*

ZoTZPO v § 12 ods. 2 upravuje *fakultatívne* uloženie trestu zrušenia právnickej osoby. Ide o prípady, keď súd odsudzuje právnickú osobu za trestný čin, za ktorý TZ umožňuje uložiť trest odňatia slobody na dvadsaťpäť rokov alebo na doživotie, t. j.

- nedovolenú výrobu omamných a psychotropných látok, jedov alebo prekurzorov, ich držanie a obchodovanie s nimi podľa § 172 ods. 4 TZ,
- obchodovanie s ľuďmi podľa § 179 ods. 5 TZ,
- sexuálne násilie podľa § 200 ods. 4 TZ,
- všeobecné ohrozenie podľa § 284 ods. 4 TZ,
- nedovolenú výrobu a držanie jadrových materiálov, rádioaktívnych látok, vysoko rizikových chemických látok a vysoko rizikových biologických agensov a toxínov podľa § 298 ods. 4 TZ,
- teror podľa § 313 TZ,
- teror podľa § 314 ods. 3 TZ,
- terorizmus a niektoré formy účasti na terorizme podľa § 419 ods. 1, 2, 3 a 4 TZ.

Právoplatnosťou rozhodnutia, ktorým bol uložený trest zrušenia právnickej osoby, takáto právnická osoba vstupuje do likvidácie. Dôsledkom uloženia trestu zrušenia právnickej osoby je jej vstup do likvidácie dňom právoplatnosti odsudzujúceho rozsudku, ktorým bol trest uložený. Bližšie podrobnosti o likvidácii a jej vykonaní vyplývajú z ustanovenia § 30 výkonu trestu zrušenia právnickej osoby.

Trest zrušenia právnickej osoby sa bude vykonávať formou zrušenia právnickej osoby s likvidáciou. Právnická osoba vstupuje do likvidácie právoplatnosťou odsudzujúceho trestného rozsudku. Zákonodarca uvedené zdôvodňuje tým, že nepripúšťa koncept, aby sa v nadväznosti na rozhodnutie v trestnom konaní spúšťal proces rozhodovania o likvidácii v osobitnom procese mimo trestného konania, a preto účinok vstupu do likvidácie spája už s právoplatnosťou trestného rozsudku. Súd zabezpečí výkon rozsudku tak, že právoplatný rozsudok zašle príslušnému orgánu, ktorý vedie register, do ktorého zápisom právnická osoba vzniká (napr. registrový súd, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky a pod.). Registrový súd alebo iný príslušný orgán na podklade rozhodnutia súdu vykoná zápis v príslušnom registri, čím sa zabezpečí publicita zrušenia právnickej osoby a jej vstup do likvidácie. Myslíme si, že súd by mal zároveň vymenovať jej likvidátora, ktorý bude rovnako zapísaný do príslušného registra spolu so skutočnosťou, že spoločnosť vstupuje do likvidácie. Proces likvidácie sa vykoná podľa ustanovení upravených v osobitných predpisoch, t. j. podľa ustanovení § 70 a nasl. OBZ v spojení s ust. § 20a OZ, podľa ktorých môžeme likvidáciu

označiť ako právom ustanovený postup mimosúdneho vyrovnania majetkových pomerov zrušenej obchodnej spoločnosti, ktorej imanie neprešlo na právneho nástupcu, spočívajúci v speňažení majetku obchodnej spoločnosti, v uspokojení pohľadávok jej veriteľov zo získaného výťažku a v rozdelení likvidačného zostatku medzi spoločníkov spoločnosti. Účelom likvidácie je vyrovnanie základného imania zrušenej obchodnej spoločnosti, akým spôsobom má tento proces prebiehať však OBZ a ani iný osobitný predpis bližšie neupravuje. Podľa O. Ovečkovej trvá likvidácia spravidla dlhší čas a predstavuje záverečnú fázu v živote obchodnej spoločnosti.[544] Je obligatórnym dôsledkom zrušenia právnickej osoby, ak majetok spoločnosti neprechádza na univerzálneho právneho nástupcu alebo zákon jej vyrovnanie neupravuje inak, napr. vo forme konkurzného konania. Právna úprava likvidácie obchodných spoločností v ustanoveniach OBZ presahuje jeho zákonný rámec, keďže predmetné ustanovenia sa subsidiárne aplikujú aj pri likvidácií iných právnických osôb než obchodných spoločností, ak nemajú právneho nástupcu a z právnych predpisov, ktoré ich upravujú, nevyplýva niečo iné v zmysle ust. § 761 OBZ v korelácii s ust. § 20 a ods. 4 OZ. Ako sme už uviedli, likvidácia spočíva v speňažení majetku obchodnej spoločnosti, v uspokojení pohľadávok jej veriteľov zo získaného výťažku a v rozdelení likvidačného zostatku medzi spoločníkov. Náklady spojené s likvidáciou sa primárne uhrádzajú z majetku likvidovanej právnickej osoby. Práva a povinnosti likvidátora pri vykonávaní funkcie likvidátora sú upravené v OBZ (aj to len rámcovo). Výkon funkcie likvidátora je limitovaný tak, že likvidátor môže vykonávať len úkony smerujúce k likvidácii spoločnosti. Iné úkony nie sú dovolené, čím by prekročil svoju zákonnú právomoc a súčasne by bol zodpovedný za škodu (bližšie napr. § 71 ods. 7 OBZ).

Z ust. § 71 ods. 1 a ods. 2 OBZ vyplýva, že likvidáciu vykonáva štatutárny orgán ako likvidátor, ak neustanovuje zákon, spoločenská zmluva, prípadne zakladateľská listina alebo stanovy inak. Osobitný predpis môže ustanoviť, kto je oprávnený navrhnúť súdu vymenovanie likvidátora. Súd môže vymenovať za likvidátora niektorého zo spoločníkov alebo štatutárny orgán, alebo člena štatutárneho orgánu aj bez jeho súhlasu. Súd nevymenuje za likvidátora takú osobu, ktorá podľa osobitného predpisu nemôže túto funkciu vykonávať. Spoločník, štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu, ktorého súd vymenoval za likvidátora, sa nemôže vzdať funkcie. Môže však podať návrh na súd, ktorý ho vymenoval, o odvolanie z funkcie likvidátora, ak od neho nemožno spravodlivo požadovať, aby ju vykonával. Ak likvidátora vymenuje súd, zapíše ho do obchodného registra bez návrhu. Ak je likvidátorom právnická osoba, vykonáva v jej

[544] OVEČKOVÁ, O.: Likvidácia spoločnosti a predaj podniku. In: *Právny obzor*, Bratislava, Ústav štátu a práva SAV, 2005, č. 6, s. 516.

mene pôsobnosť likvidátora štatutárny orgán alebo členovia štatutárneho orgánu spoločne, ak spoločnosť neurčí inú fyzickú osobu, ktorá bude za ňu pôsobnosť likvidátora vykonávať. Ak nemožno ustanoviť likvidátora uvedeným spôsobom (t. j. podľa ust. §71 ods. 1 OBZ), vymenuje súd likvidátora z osôb, ktoré sú zapísané do zoznamu správcov vedeného podľa osobitného zákona. Treba mať na zreteli, že bez ohľadu na spôsob určenia likvidátora môže súd na návrh osoby, ktorá na tom osvedčí právny záujem, odvolať likvidátora, ktorý porušuje svoje povinnosti, a nahradiť ho inou osobou, ako aj skutočnosť, že podľa ust. § 71 ods. 7 OBZ zodpovedajú likvidátori za výkon svojej pôsobnosti tým istým spôsobom ako členovia štatutárnych orgánov.

Ust. § 72 Obchodného zákonníka, ktoré ako uvádza O. Ovečková na jednej strane určuje pôsobnosť likvidátora (t. j. rozsah jeho oprávnenia ako štatutárneho orgánu) a na druhej strane povinnosti likvidátora v rámci vykonávania likvidácie. V zmysle predmetného ustanovenia likvidátor robí v mene spoločnosti len úkony smerujúce k likvidácii spoločnosti . Pri výkone tejto pôsobnosti plní záväzky spoločnosti, uplatňuje pohľadávky a prijíma plnenia spoločnosti, zastupuje spoločnosť pred súdmi a inými orgánmi, uzaviera zmiery a dohody o zmene zániku práv a záväzkov, pričom nové zmluvy môže uzavierať len v súvislosti s ukončením podnikateľskej činnosti. Viaceré doktrinálne názory (napr. M. Ďurica, O. Ovečková, M. Kubinec) sa pritom zhodujú, že práva a povinnosti likvidátora sú upravené len rámcovo a nedostatočne. M. Kubinec ďalej uvádza, že práve likvidátor je dominantnou postavou procesu likvidácie, myslíme si, že v prípade funkcie likvidátora ide o funkciu *sui generis*,[545] nestotožňujeme ho s orgánom spoločnosti a dokonca mu niektoré predpisy priznávajú procesnú subjektivitu, a to napr. v prípade podania predmetného návrhu na konkurz, vykonáva ju fyzická alebo právnická osoba, ktorá priamo zo zákona alebo na základe rozhodnutia súdu má pôsobnosť štatutárneho orgánu, ale je oprávnená len na výkon úkonov smerujúcich k zániku spoločnosti. Pôsobnosť likvidátora je určená právnym predpisom, ktorý upravuje likvidáciu príslušného druhu právnickej osoby, likvidátor je oprávnený v zásade na všetky právne úkony súvisiace s likvidáciou obchodnej spoločnosti a vedúce k výmazu spoločnosti z obchodného registra. Ako sme už uviedli v texte vyššie, právna úprava zodpovednosti likvidátora za výkon jeho funkcie odkazuje na zodpovednosť štatutárnych orgánov za výkon ich funkcie. Podľa M. Kubinca je len akýmsi právnym úzom, že podstatou likvidačného procesu je postupné efektívne speňažovanie obchodného majetku zrušenej spoločnosti alebo družstva a plnenie jej záväzkov. Má za to, že

[545] KUBINEC, M.: Zrušenie obchodnej spoločnosti a družstva likvidáciou. In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Beli Neosolii, 7*. Banská Bystrica : Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2003, s. 51 – 66.

likvidácia by mala prebiehať na základe vopred vypracovaného, precízneho likvidačného plánu, ktorého obsahom by mali byť o. i. všeobecné zásady likvidácie, práva a povinnosti likvidátora, schéma likvidácie, prehľad obchodného imania spoločnosti atď.[546] Podľa Z. Jelínka ekonomický rozbor likvidácie spoločnosti je v procese likvidácie veľmi podstatný, keďže musí byť zrejmá výška likvidačného zostatku na konci procesu likvidácie, alebo spoločnosť musí disponovať minimálne finančnými prostriedkami na pokrytie všetkých nákladov likvidácie vrátane uspokojenia všetkých pohľadávok. Zváženie situácie spočíva najmä v ekonomickej analýze subjektu. Považujeme za dôležité uviesť, že likvidácia *in abstracto* nie je stavom krízy obchodnej spoločnosti a po uhradení všetkých potrebných výdavkov likvidácie (i odmeny likvidátora) a zaplatení všetkých pohľadávok vrátane všetkého ich príslušenstva voči subjektu, musí zvýšiť likvidačný zostatok aspoň vo výške nula eur. V súčasnosti sa však veľmi často stretávame s fenoménom, že množstvo likvidácií preruší likvidátor podaním návrhu na vyhlásenie konkurzu, pretože až následne (počas likvidácie) likvidátor zistí predlženie likvidovanej spoločnosti a podá bez zbytočného odkladu návrh na vyhlásenie konkurzu. V znení súčasnej právnej úpravy vzniká likvidátorovi podľa ust. § 72 ods. 2 OBZ, ktorý pri výkone svojej funkcie zistí predlženie likvidovanej spoločnosti povinnosť podať bez zbytočného odkladu návrh na vyhlásenie konkurzu. Ako uvádza M. Ďurica súbeh konkurzného konania a likvidácie je riešený v prospech konkurzu, pretože vyhlásením konkurzu na majetok likvidovanej spoločnosti sa likvidácia *ex lege* prerušuje.[547] M. Kubinec dodáva, že v praxi to znamená, že po skončení konkurzného konania likvidátor opätovne pristúpi k likvidácii daného subjektu, a to za predpokladu, že zostal nejaký majetok, čo je v praxi skôr zriedkavá situácia, ale mohlo by k nej dôjsť, ak počas konkurzu na majetok spoločnosti boli vylúčené niektoré veci, práva alebo iné majetkové hodnoty z konkurznej podstaty ako ťažko vymožiteľné pohľadávky, nepredajné veci atď.[548] Ako sme už uviedli v texte vyššie, ak je konkurz vyhlásený na majetok právnickej osoby v likvidácii, vyhlásením konkurzu sa likvidácia právnickej osoby až do zrušenia konkurzu prerušuje. Likvidátor počas konkurzu vykonáva svoju pôsobnosť len v rozsahu, v akom neprešla na správcu; do pôsobnosti likvidátora patrí tiež súčinnosť so správcom. Za túto činnosť má likvidátor nárok

[546] KUBINEC, M.: Zrušenie obchodnej spoločnosti a družstva likvidáciou. In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Beli Neosolii, 7.* Banská Bystrica : Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2003, s. 51 – 66.

[547] ĎURICA, M.: Likvidácia spoločnosti. In: PATAKYOVÁ, M. a kol.: *Obchodný zákonník. Komentár.* 4. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 352.

[548] KUBINEC, M.: Zrušenie obchodnej spoločnosti a družstva likvidáciou. In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Beli Neosolii, 7.* Banská Bystrica : Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2003, s. 51 – 66.

na odmenu, ktorú určí súd na návrh likvidátora; odmena likvidátora je v takom prípade pohľadávkou proti podstate.

Konečnú správu o priebehu likvidácie, návrh na rozdelenie likvidačného zostatku a účtovnú uzávierku predkladá likvidátor najvyššiemu orgánu spoločnosti. Prirodzeným zavŕšením procesu likvidácie je podanie návrhu na výmaz spoločnosti, pričom z ust. § 75 ods. 5 OBZ vyplýva, že likvidátor tak má urobiť do 90 dní od schválenia účtovnej uzávierky, konečnej správy o priebehu likvidácie a návrhu na rozdelenie likvidačného zostatku alebo do 90 dní od uloženia likvidačného zostatku do notárskej úschovy. Návrh na výmaz podáva likvidátor vo vlastnom mene a je povinný pripojiť k návrhu na výmaz aj konečnú správu o priebehu likvidácie, likvidačnú účtovnú závierku a návrh na rozdelenie likvidačného zostatku, ktoré sa súčasne ukladajú do zbierky listín. Odmena likvidátora za výkon funkcie je upravená v ust. § 75 ods. 6 a 7 OBZ.

V § 12 ods. 4 ZoTZPO sa upravuje postup súdu v prípade uloženia trestu zrušenia právnickej osoby, ktorá je komoditnou burzou, a to vyžiadaním si vyjadrenia príslušného orgánu verejnej správy, ktorý udeľuje povolenie na vznik a činnosť komoditnej burzy podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon č. 92/2008 Z. z. o komoditnej burze (ďalej len „KomBurZ“) a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov. Podľa § 1 KomBurZ daný zákon upravuje založenie, vznik, postavenie, činnosť, zrušenie a zánik komoditnej burzy, obchodovanie s komoditami a komoditnými derivátmi na komoditnej burze a dohľad nad činnosťou komoditnej burzy.

Komoditná burza je podľa § 3 ods. 1 KomBurZ právnická osoba so sídlom na území Slovenskej republiky, založená ako akciová spoločnosť, ktorá organizuje komoditné obchody, zabezpečuje s tým súvisiace činnosti na základe povolenia na vznik a činnosť komoditnej burzy podľa tohto zákona.

Podľa § 8 ods. 1 a 2 KomBurZ na vznik a činnosť komoditnej burzy je potrebné povolenie udelené ministerstvom. Ak komoditná burza organizuje komoditné obchody s komoditnými derivátmi, vyžiada si ministerstvo pri udeľovaní povolenia predchádzajúci súhlas Národnej banky Slovenska.

Vznik komoditnej burzy upravuje § 11 KomBurZ, podľa ktorého komoditná burza vzniká zápisom do obchodného registra. Komoditná burza je povinná podať príslušnému registrovému súdu návrh na zápis povolených činností do obchodného registra na základe povolenia alebo jeho zmeny do 30 dní odo dňa, keď toto povolenie alebo jeho zmena nadobudlo právoplatnosť, a predložiť ministerstvu výpis z obchodného registra do desiatich dní odo dňa právoplatnosti rozhodnutia registrového súdu o vykonaní zápisu do obchodného registra alebo zmeny zápisu v obchodnom registri. Súčasťou návrhu na zápis komoditnej burzy do obchodného registra alebo návrhu na zmenu zápisu je právoplatné povolenie

podľa tohto zákona. Podľa odseku 2 tohto ustanovenia návrh na zápis komoditnej burzy do obchodného registra podávajú všetci zakladatelia a ich podpisy musia byť úradne osvedčené.

Likvidácia komoditnej burzy je zakotvená v § 41 ods. 1 KomBurZ, a to, že likvidáciu majetku komoditnej burzy vykonáva likvidátor určený valným zhromaždením v rozhodnutí o zrušení komoditnej burzy alebo vymenovaný ministerstvom v rozhodnutí o odňatí povolenia na prevádzkovanie komoditných obchodov. Podľa ods. 2 predmetného ustanovenia likvidačný zostatok sa rozdelí medzi akcionárov komoditnej burzy podľa pomeru ich akcií, ak nie je v stanovách určený iný spôsob rozdelenia.

V § 42 KomBurZ je upravený zánik komoditnej burzy, podľa ktorého komoditná burza zaniká dňom výmazu z obchodného registra a návrh na výmaz komoditnej burzy z obchodného registra podáva po rozdelení finančného likvidačného zostatku likvidátor.

Podobne ako v § 12 odseku 4, aj v § 12 ods. 5 ZoTZOPsa vymedzuje postup súdu v prípade uloženia trestu zrušenia právnickej osoby, ktorá je dohliadaným subjektom finančného trhu, podliehajúcim dohľadu vykonávanému Národnou bankou Slovenska.

Národná banka Slovenska je nezávislá centrálna banka Slovenskej republiky. Národná banka Slovenska je súčasťou Európskeho systému centrálnych bánk; Národná banka Slovenska je aj súčasťou eurosystému ako systému centrálneho bankovníctva eurozóny v rámci Európskeho systému centrálnych bánk. Právna úprava Národnej banky Slovenska je upravená v ZoNBS.

Podľa § 2 ods. 1 BankZ je banka právnická osoba so sídlom na území Slovenskej republiky, založená ako akciová spoločnosť, ktorá je úverovou inštitúciou a ktorá má bankové povolenie. Iná právna forma banky sa zakazuje.

Podľa § 3 ods. 1 TP možno uplatniť súčinnosť štátnych orgánov, právnických osôb a fyzických osôb, podľa ktorého sú štátne orgány, vyššie územné celky, obce a iné právnické osoby a fyzické osoby povinné poskytnúť súčinnosť orgánom činným v trestnom konaní a súdu pri plnení ich úloh, ktoré súvisia s trestným konaním. Iným právnickým osobám a fyzickým osobám preukázané vecné náklady s týmto spojené hradí štát, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Na konanie a rozhodovanie sa primerane použijú ustanovenia § 553 ods. 5 a 6; taký návrh môže podať ten, komu vecné náklady vznikli.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

1) Zosúladenie sankcií, ktoré sú upravené v zákone o trestnej zodpovednosti právnických osôb (trest zrušenia právnickej osoby, trest prepadnutia majetku,

trest prepadnutia veci, peňažný trest, trest zákazu činnosti, trest zákazu prijímať dotácie alebo subvencie, trest zákazu prijímať pomoc a podporu poskytovanú z fondov Európskej únie, trest zákazu účasti na verejnom obstarávaní, trest zverejnenie odsudzujúceho rozsudku) so zákonom o správnom trestaní, a to na základe zásady ultima ratio, konkrétne zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb a zákona o správnom trestaní v kontexte trestného a správneho práva.

2) Upravenie výšky peňažného trestu podľa § 15 zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb s peňažnými sankciami upravenými v správnom práve. Ide o odstránenie stavu de lege lata, keďže v niektorých prípadoch je výška peňažnej sankcie v správnom práve vyššia ako § 15 v zákone o trestnej zodpovednosti právnických osôb.
3) Rešpektovanie zásady ne bis in idem v zákone o správnom trestaní tak, ako je upravená v § 21 zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb, t. j. *začatie trestného stíhania proti právnickej osobe bráni tomu, aby o tom istom skutku proti tej istej právnickej osobe prebiehalo konanie o správnom delikte; to nevylučuje uloženie nútenej správy alebo iného opatrenia na nápravu podľa osobitného predpisu*. V § 21 zákona o trestnej zodpovednosti právnických je upravená prekážka litispendencie (právna prekážka skôr začatého konania v tej istej veci voči tej istej osobe), ktorá rieši zákaz dvojitého postihu právnickej osoby v správnom konaní a v trestnom konaní tak, že uprednostňuje trestné konanie.

LITERATÚRA

BOHUSLAV, L.: *Trestní odpovědnost právnických osob*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2014, 206 s., ISBN 978-80-7380-473-2

BURDA, E. – ČENTÉŠ, J. – KOLESÁR, J. – ZÁHORA, J. 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

ČENTÉŠ, J. – ĽORKO, J.: Právna úprava konceptu pričítateľnosti v modele tzv. pravej trestnej zodpovednosti právnických osôb v Česku a na Slovensku. In: *Trestní právo*, roč. 20, č. 4, 2016, s. 26 – 34, ISSN 1211-2860

ĎURICA, M.: Likvidácia spoločnosti. In: PATAKYOVÁ, M. a kol.: *Obchodný zákonník. Komentár.* 4. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2013, 1 712 s., ISBN 978-80-89603-12-1

GŘIVNA, T. a kol.: *Právo na obhajobu. Teorie a praxe 21. století*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2016, 302 s., ISBN 978-80-7380-593-7

JELÍNEK, J.: *Trestní odpovědnost právnických osob*. Praha : Linde, a. s., 2007, 272 s., ISBN 8072016830

KUBINEC, M.: Zrušenie obchodnej spoločnosti a družstva likvidáciou. In: *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Beli Neosolii, 7*. Banská Bystrica : Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2003, s. 51 – 66, 196 s., ISBN 80-8055-699-7

KURILOVSKÁ, L.: Trestná zodpovednosť právnických osôb. In: *Justičná revue*, roč. 65, č. 10 (2013), s. 1 273 – 1 289, ISSN 1335-6461

OVEČKOVÁ, O.: Likvidácia spoločnosti a predaj podniku. In: *Právny obzor*, Bratislava, Ústav štátu a práva SAV, 2005, č. 6, s. 515 – 522, ISSN 0032-6984

STRÉMY, T.: Trestná zodpovednosť právnických osôb. In: MAŠĽANYOVÁ, D. a kol.: *Trestné právo hmotné: všeobecná a osobitná časť.* 2. vydanie. Plzeň : Aleš Čeněk, 2016, s. 89 – 97, 624 s., ISBN 978-80-7380-618-7

VRABKO, M.: Správne súdnictvo v Slovenskej republike (historické, politické a právne východiská). In: *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike.* Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 9 – 22, 399 s., ISBN 978-80-7160-339-9

ZÁHORA, J. – ŠIMOVČEK, I.: *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, 342 s., ISBN 978-80-8168-413-5

Právne predpisy

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov

Zákon č. 513/1991 Z. z. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov

Zákon č. 202/1995 Z. z. Devízový zákon v znení neskorších predpisov

Zákon č. 147/1997 Z. z. o neinvestičných fondoch v znení neskorších predpisov

Zákon č. 34/2002 Z. z. o nadáciách v znení neskorších predpisov

Zákon č. 177/2004 Z. z. o európskom zoskupení hospodárskych záujmov znení neskorších predpisov

Zákon č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom v znení neskorších predpisov

Zákon č. 492/2009 Z. z. o platobných službách v znení neskorších predpisov

Kontaktné údaje autora:

doc. JUDr. Tomáš Strémy, PhD.
Právnická fakulta UK v Bratislave
Šafárikovo nám. 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava

PRINCÍP NE BIS IN IDEM A (NE)MOŽNOSŤ SÚBEHU TRESTNEJ A SPRÁVNEJ SANKCIE

JUDr. Eva Szabová, PhD.

Kľúčové slová: princíp ne bis in idem – trestná sankcia – administratívna sankcia – Európsky súd pre ľudské práva – Súdny dvor Európskej Únie – totožnosť skutku – trestná zodpovednosť právnických osôb – Grande Stevens v. Taliansko – návrh de lege ferenda – zákon o správnom trestaní

Key words: ne bis in idem principle – criminal sanction – administrative sanction – European Court of Human Rights – Court of Justice of the European Union – identity of an act – criminal liability of legal persons – Grande Stevens v. Italy – de lege ferenda proposals – act on administrative punishment

Anotácia: Predkladaný príspevok sa zaoberá otázkou prípustnosti, resp. nemožnosti súbehu uloženia trestnej sankcie a administratívnej sankcie za totožné konanie napĺňajúce znaky tak priestupku, ako aj trestného činu, ktorého sa dopustí jedna a tá istá osoba. Predmetná otázka nadobúda osobitnú zásadnosť a aktuálnosť v kontexte momentálne prebiehajúcich legislatívnych prác smerujúcich k prijatiu nového zákona týkajúceho sa správneho trestania. S cieľom navrhnúť čo najideálnejšie riešenie predmetného problému, ktoré by súčasne mohlo predstavovať podnet pre slovenského zákonodarcu pri koncipovaní uvedeného zákona, príspevok zameria pozornosť na prístup, ktorý k riešeniu danej otázky zaujali najvýznamnejšie súdne orgány pôsobiace nielen na území Slovenskej republiky, ale predovšetkým súdne orgány pôsobiace na úrovni Európskej únie (SDEÚ) a Rady Európy (ESĽP). V tejto súvislosti príspevok poskytne tiež náhľad na spôsob úpravy princípu ne bis in idem v rámci právnej úpravy Slovenskej republiky de lege lata, predovšetkým na podobu úpravy uvedeného princípu obsiahnutú v aktuálne platnom Trestnom poriadku.

Summary: The submitted contribution deals with the issue of admissibility, respectively impossibility of concurrent imposition of criminal sanction and administrative sanctions for the same action that fulfils the elements of a criminal offense and also the elements of an administrative offense, that was committed by the same person. This issue is of particular relevance and also of recency especially in the context of the ongoing legislative works that lead to the adoption of a new legal act concerning the administrative punishment. In order to propose the most appropriate solution of the problem in question, which could presents a suggestion for the Slovak legislator within the creating of above mentioned legal act, the contribution will focus attention on the approach taken in this field by the most important judicial authorities operating not only on the territory of the Slovak Republic, but also by judicial authorities operating at the level of European union (CJEU) and at the level of Council of Europe (ECHR). In this regard, the contribution will also provide an overview of the de lege lata legislation of Slovak republic connected with the ne bis in idem principle and especially an insight at legislation contained in the current Criminal Procedure Code.

Úvod

Predkladaný príspevok je venovaný problematike možnosti, resp. nemožnosti ukladania sankcie trestnej a sankcie správnej za jedno a to isté protiprávne konanie. Príspevok sa v snahe o formulovanie čo najideálnejšieho riešenia nastoleného problému, ktoré by mohlo napĺňať potenciál návrhu de lege ferenda pre pripravovaný zákon o správnom trestaní, bude v najzásadnejšej miere sústreďovať na rozhodovaciu činnosť prepojenú s princípom ne bis in idem. Pozornosť v tomto kontexte zameria predovšetkým na rozhodnutia pochádzajúce z dielne Súdneho dvora EÚ, rozhodnutia prijaté v rámci činnosti najvýznamnejšieho „európskeho ochrancu práv" so sídlom v Štrasburgu (t. j. Európskeho súdu pre ľudské práva, ďalej len „ESpĽP"), ako aj na judikatúru národných súdov pôsobiacich vo vybraných členských štátoch EÚ, Slovenskú republiku nevynímajúc.

Predtým než pristúpime k analýze tých najvýznamnejších rozhodnutí pochádzajúcich z dielne uvedených súdov, musíme na prvom mieste aspoň pár slovami definične vymedziť a popísať termín pre skúmanú problematiku kľúčový, teda termín „ne bis in idem". Toto slovné spojenie možno v slovenčine stručne vyjadriť ako „nie dvakrát v tej istej veci".[549] Predmetný princíp je jeden z najvýznamnejších základných princípov, zásad uplatňovaných vo sfére trestného práva, pričom v tejto súvislosti je dôležité doplniť, že predmetný princíp je súčasne aj zásadou ústavného charakteru (čl. 50 ods. 5 Ústavy SR). Podstatou skúmaného princípu je vylúčenie možnosti, aby jedna a tá istá osoba bola opakovane stíhaná, resp. opakovane potrestaná za spáchanie jedného a toho istého skutku, určitého protiprávneho konania.[550] Zjednodušene povedané zmyslom danej zásady je zabrániť opakovaniu trestného stíhania za rovnaký spáchaný skutok.[551] Na základe uvedeného by bolo možné tvrdiť, že princíp ne bis in idem je princípom pomerne jasným a jednoduchým – opak je však pravdou a táto jednoduchosť a zrejmosť sú značne klamlivé. S princípom ne bis in idem sa totiž spájajú mnohé aplikačné problémy, výsledkom ktorých je nedostatok právnej istoty pri jeho uplatňovaní. Tieto negatíva plynú zo značnej strohosti ustanovení základných dokumentov, ktoré na úrovni EÚ princíp ne bis in idem upravujú. Keď hovoríme o dokumentoch zakotvujúcich princíp ne bis in idem, máme tým na mysli predovšetkým tri najvýznamnejšie dokumenty prijaté na pôde EÚ, ako aj na úrovni Rady Európy. Ide o Európsky dohovor o ľudských právach, konkrétnejšie článok 4 Protokolu 7

[549] IVOR, J. a kol.: *Trestné právo procesné*. Bratislava : IURA EDITION, 2006, s. 74.

[550] VAN BOKEL, W., B.: *The ne bis in idem principle in EU law. A conceptual and jurisprudential analysis*. Amsterdam : Leiden, 2009, s. 17.

[551] ZÁHORA, J. – ŠIMOVČEK, I.: *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 287.

prijatého k tomuto dohovoru, ďalej čl. 54 až 58 Schengenského vykonávacieho dohovoru a čl. 50 Charty základných práv EÚ, ktorá tvorí prílohu Lisabonskej zmluvy a ktorá od 1. decembra 2009 získala rovnakú právnu hodnotu a záväznosť ako obidve zakladajúce zmluvy EÚ. Okrem uvedených dokumentov však možno spomenúť aj odporúčanie R 91 (1) smerujúce konkrétne do oblasti správneho práva. V jeho zmysle ,,osoba nemôže byť administratívne potrestaná dvakrát za to isté správanie na základe toho istého zákonného pravidla alebo pravidiel ochraňujúcich ten istý spoločenský záujem".[552]

V nadväznosti na naznačenú existenciu niekoľkých problémov, ktoré sa v spojitosti s princípom ne bis idem objavujú tak na úrovni právnej teórie ako aj na úrovni aplikačnej praxe, možno v prvom rade poukázať na problém súvisiaci s jednoznačným definičným vymedzením pojmu, ktorý je pre predmetný princíp kľúčový - pojmu skutok, resp. totožnosť skutku. Vzhľadom k tomu, že legálne vymedzenie uvedeného pojmu v právnej úprave tak Slovenskej republiky, ako aj väčšiny štátov EÚ absentuje, treba v tomto smere vykonať náhľad na judikatúru, ktorá bola v snahe o vyriešenie tejto otázky prijatá predovšetkým ESĽP. Aj napriek pomerne veľkému úsiliu vyvinutému v uvedenej oblasti týmto významným európskym súdnym orgánom, musíme konštatovať, že ani ESĽP sa dlho nedarilo zaujať k tejto otázke jednoznačné stanovisko – jeho rozhodovacia činnosť totiž mala v tomto smere pomerne dlhé obdobie značnú názorovú roztrieštenosť. Prelom, resp. zjednotenie judikatúry ESĽP v tejto oblasti nastal až v rámci riešenia prípadu Zolotukhin proti Rusku.[553] V predmetnom rozhodnutí sa európsky ochranca práv priklonil k názoru, že v otázke riešenia totožnosti skutku je podstatný samotný skutok a nie jeho právna kvalifikácia či viaceré kvalifikácie skutku. Skutok je preto totožný vtedy, ak je založený na totožných alebo v podstate rovnakých skutočnostiach – ide tak o súbor konkrétnych skutkových okolností zahrňujúcich rovnakého obvineného a nerozlučne spojených v čase a priestore, ktorých existencia musí byť preukázaná, aby mohlo dôjsť k odsúdeniu alebo začatiu trestného stíhania. Zjednodušene povedané, základ pre výklad pojmu „trestný čin" predstavuje, v zmysle predmetnej judikatúry ESĽP, totožnosť skutku bez ohľadu na jeho právnu kvalifikáciu.[554] V tejto súvis-

[552] FILO, M.: Princípy správneho trestania v kontexte zmien právnej úpravy administratívnoprávnej zodpovednosti podľa daňového poriadku. In: *Princípy trestania a správne delikty*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 44.

[553] Sergey Zolotukhin v. Russia [GC] – 14939/03, Judgment 10. 2. 2009.

[554] ŠTREJTOVÁ, K.: *Zásada „ne bis in idem" pohledem Evropského soudu pro lidská práva a důsledky pro české trestní řízení*. Dostupné na http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/zasada-ne-bis-in-idem-pohledem-evropskeho-soudu-pro-lidska-prava-a-dusledky-pro-ceske-trestni-rizeni

losti treba uviesť, že absolútne zhodným spôsobom sa postavil k definícii skutku aj Súdny dvor EÚ, ktorý vo veci Esbroeck v roku 2006[555] judikoval, že pre pojem „ten istý skutok" sú podstatné skutkové okolnosti a nie právne kvalifikácia. Predmetná definícia založená na totožnosti skutku bez ohľadu na právnu kvalifikáciu však spôsobuje aj značné aplikačné problémy – ESĽP totiž chápe trestné činy (obvinenia) autonómne. Povedané inými slovami nespadajú pod ne len ,,klasické" trestné činy, ale môžu sem patriť napríklad aj priestupky, správne delikty či disciplinárne previnenia.[556]

Okrem otázky viažucej sa na totožnosť skutku mali problematický charakter aj mnohé ďalšie otázky previazané s princípom ne bis in idem – do tejto skupiny problémov možno zaradiť napr. otázku, čo treba rozumieť pod spojením, že trest je odpykaný alebo že sa práve odpykáva? V súvislosti s riešením naznačených otázok bolo prijatých niekoľko ďalších významných rozhodnutí, a to tak na úrovni ESĽP, ako aj na úrovni SDEÚ – poukázať pritom možno na tie najvýznamnejšie a súčasne najznámejšie z nich, ako napr. Gozutok a Brugge,[557] Gasparini[558] či Mantello,[559, 560] ktoré boli prijaté v rokoch 2003 až 2010.

1. Otázka sukcesie administratívnej a trestnej sankcie z pohľadu rozhodovacej činnosti „európskych súdov"

Aj napriek nepopierateľnej zásadnosti, ktorú mali vyššie analyzované problematické otázky previazané s princípom ne bis in idem, treba konštatovať, že zo skupiny problémov súvisiacich s týmto pravidlom požíva najväčší význam a dôležitosť otázka iná – otázka, ktorá je v súčasnosti považovaná za jednu z najspornejších a značne kontroverzných problémov súvisiacich s rešpektovaním princípu ne bis in idem. Bližšie povedané ide o otázku uloženia sankcie administratívnej a následného uloženia sankcie trestnej, resp. následného začatia trestného konania voči jednej osobe za jedno a to isté protiprávne konanie. V tejto súvislosti sa totiž v posledných rokoch prijalo niekoľko rozhodnutí, ktoré možno označiť za osobitne významné. V naznačenom kontexte možno na prvom mieste poukázať

555 Rozsudok Súdneho dvora z 9. marca 2006 vo veci Van Esbroeck, C_436/04.

556 ŠAMKO, P.: Daňové trestné činy a zásada ne bis in idem. In: *Právne listy*. Dostupné na: http://www.pravnelisty.sk/clanky/a222-danove-trestne-ciny-a-zasada-ne-bis-in-idem

557 Joint Cases C-187/01 and C-385/01 Gozutok and Brugge.

558 Case of Giuzeppe Francesco Gasparini and others C-467/04.

559 Case of Gaetano Mantello C-261/09.

560 Bližšie pozri ONDREJOVÁ, A.: Rozhodnutia súdneho dvora ES a predbežných otázkach (k výkladu čl. 54 Schengenského dohovoru a rámcového rozhodnutia o európskom zatýkacom rozkaze). In: *Bulletin slovenskej advokácie*, roč. 15, 2009, č. 11, s. 9 – 12.

na rozhodnutie pochádzajúce z dielne ESĽP prijaté 4. marca 2014, konkrétne rozhodnutia vo veci Grande Stevens verzus Taliansko.[561]

V predmetnom prípade sa na ESĽP obrátili zástupcovia dvoch talianskych spoločností (Exor a Giovanni Agnelli), ktoré v roku 2007 taliansky správny orgán obvinil z protiprávneho konania, ktoré možno zjednodušene popísať ako poskytovanie nepravdivých údajov príslušným správnym orgánom s cieľom manipulovať s trhom. Za uvedené konanie zástupcom oboch spoločností správny orgán uložil správna (administratívna) pokuta, ktorá v súhrne dosiahla výšku 2 800 000 €. Príslušné talianske orgány na úseku trestného práva však následne iniciovali voči zástupcom predmetných spoločností aj trestné stíhanie, a to za rovnaké protiprávne konanie, za ktoré bola týmto osobám uložená správna pokuta. V tejto súvislosti sa zástupcovia spoločností obrátili na ESĽP, pričom namietali porušenie princípu ne bis in idem v zmysle článku 4 Protokolu 7 EDĽP. ESĽP dospel v rámci riešenia uvedeného prípadu k niekoľkým veľmi zaujímavým záverom, ktoré vyjasnili otázku možného súbehu správnych a trestných sankcií.

Súd v prvom rade poukázal na znenie článku 4 Protokolu 7 k Dohovoru, podľa ktorého „nikoho nemožno stíhať alebo potrestať v trestnom konaní podliehajúcom právomoci toho istého štátu za čin, za ktorý už bol oslobodený alebo odsúdený právoplatným rozsudkom v súlade so zákonom a trestným poriadkom tohto štátu". Vychádzajúc z tohto textu sa súd domnieval, že kým sa rozsah pôsobnosti princípu vzťahuje iba na konanie a odsúdenie v trestnom konaní, nič nebráni tomu, aby konkrétna osoba bola za rovnaký skutok podrobená konaniu iného charakteru ako trestného (napr. civilnému konaniu či správnemu konaniu).[562] Inak povedané, v zmysle judikatúry ESĽP uloženie administratívnej a trestnej sankcie za ten istý skutok je možné a nie je porušením princípu ne bis in idem.

V tejto súvislosti treba poukázať na judikatúru súdu so sídlom v Luxemburgu. Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „SDEÚ") totiž dospel k obdobnému záveru ako ESĽP už o niečo skôr, konkrétne vo februári 2013, a to vo svojom rozhodnutí vo veci Franson.[563] SDEÚ v danom prípade judikoval, že v oblasti protiprávneho konania týkajúceho sa neplnenia povinností na úseku dane z pri-

[561] Grande Stevens and Others v. Italy (application nos. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 and 18698/10), ECHR 062 (2014), Press Release issued by the Registrar of the Court.

[562] PETRONIO, F. – HYERACI, M. – CONTESSO, M.: The „Ne Bis In Idem" Principle among International Treaties and Domestic Rules: The Rercent Case law of the European Court of Human Rights on Italy. In: *Stay Current – a Client Allert from Paul Hastings*, June 2014, s. 3.

[563] Aklagaren v Hans Akerberg Fransson, Judgement in Case C-617/10, Court of Justice of the European Union, Press Release No 19/13, Luxembourg, 26 February 2013.

danej hodnoty princíp ne bis in idem neznamená nemožnosť potrestať osobu pre jedno protiprávne konanie (ten istý skutok) dvakrát. Povedané inými slovami SDEÚ mal v predmetnom rozhodnutí za to, že princíp ne bis in idem nebráni tomu, aby štát uložil obvinenej osobe za jedno konanie tak sankciu daňového charakteru (teda sankciu správnu), ako aj sankciu trestnú.[564] ESĽP a SDEÚ sa tak zhodli v tom, že súčasné uloženie správnej sankcie a sankcie trestnej v skúmaných oblastiach (teda v oblasti manipulácie s trhom a v oblasti neplnenia daňových povinností) nezakladá porušenie princípu ne bis in idem.

V prípade Grande Stevens však ESĽP osobitne poukázal na skutočnú povahu sankcie označenej národným právom ako „sankcia administratívna". Súd dospel k záveru, že sankcia uložená talianskym správnym orgánom bola natoľko prísna, že možno konštatovať, že svojou podstatou bola trestnou sankciou a nie administratívnou.[565] ESĽP tak rozhodol, že príslušné talianske orgány majú povinnosť ukončiť čo najrýchlejšie prebiehajúce trestné konania voči predstaviteľom dvoch uvedených spoločností a zabezpečiť tak rešpektovanie princípu ne bis in idem v zmysle EDĽP.

To, čo treba považovať v tomto rozhodnutí za osobitne dôležité, je tá skutočnosť, že ESĽP konkretizoval, že s cieľom zistiť, či uložená sankcia je, alebo nie je svojou povahou sankciou trestnou, treba posúdiť tri konkrétne kritériá, a to:

– právnu kvalifikáciu skutku podľa vnútroštátneho práva,
– samotnú povahu predmetného skutku a
– povahu a závažnosť (prísnosť) sankcie.

Súd zároveň poukázal na to, že uvedené kritériá sú svojou povahou alternatívne a nie kumulatívne. Ich kumulatívne uplatnenie však prichádza do úvahy vtedy, ak analýza každého jednotlivého kritéria nebude postačujúca na vyvodenie jednoznačného záveru o tom, či uložená (správna) sankcia je, alebo nie je svojou povahou trestná.[566]

Na tomto mieste treba znova uviesť, že na uvedené tri kritériá poukázal už aj SDEÚ vo vyššie spomenutom rozhodnutí vo veci Franson. V tejto súvislosti

---

564 [22] ATHERON, L. – DA COSTA, G.: *Double jeopardy: ECHR findings in market manipulation case Grande Stevens and Others v Italy*, s. 2. Dostupné na http://www.klgates.com/files/Publication/4e79a25a-68f5-4ed7-b824-2f0c10dcb2a9/Presentation/PublicationAttachment/ca22af24-f4b8-4dc5-a37b-3af19357b3ab/Double_Jeopardy.pdf

565 [23] PETRONIO, F. – HYERACI, M. – CONTESSO, M.: The „Ne Bis In Idem" Principle among International Treaties and Domestic Rules: The Rercent Case law of the European Court of Human Rights on Italy. In: *Stay Current – a Client Allert from Paul Hastings*, June 2014, s. 4.

566 [24] ATHERON, L. – DA COSTA, G.: *Double jeopardy: ECHR findings in market manipulation case Grande Stevens and Others v Italy*, s. 2. Dostupné na http://www.klgates.com/files/Publication/4e79a25a-68f5-4ed7-b824-2f0c10dcb2a9/Presentation/PublicationAttachment/ca22af24-f4b8-4dc5-a37b-3af19357b3ab/Double_Jeopardy.pdf

sa tak zákonite vynára otázka: prečo práve rozhodnutie, pochádzajúce z dielne ESĽP, požíva taký výrazný stupeň významnosti, keď obdobný prístup k riešeniu tejto otázky zaujal už v roku 2013 SDEÚ? Odpoveď na položenú otázku je pomerne jednoduchá a spočíva v rozdielnej povahe týchto dvoch súdnych orgánov. ESĽP totiž rieši predložený prípad konečným spôsobom a jeho rozhodnutie je svojou povahou záväzné – daný štát je preto povinný takéto rozhodnutie vykonať. Na druhej strane súd so sídlom v Luxemburgu (SDEÚ) nie je oprávnený riešiť jemu predložené prípady konečným spôsobom. Jeho kompetencie sú totiž obmedzené výlučne na podávanie odpovedí na položené prejudiciálne otázky. Povedané inými slovami, aj keď SDEÚ poukázal vo svojom rozhodnutí (Fransson) na tri kritériá, ktoré treba vziať do úvahy pri analýze otázky o skutočnej povahe uloženej správnej sankcie, samotný akt použitia uvedených kritérií zostával stále na vnútroštátnych súdoch, ktoré ich v prevažnej miere aplikovali spôsobom, ktorý bol pre daný štát vyhovujúci.

Ako príklad tohto scenára možno poukázať na rozhodovaciu činnosť francúzskych súdov – francúzsky najvyšší súd v januári 2014 vo veci trhovej manipulácie judikoval, že uloženie administratívnej sankcie vo výške 250 000 € a následné odsúdenie obvinenej osoby v trestnom konaní za ten istý skutok na trest odňatia slobody v trvaní troch mesiacov nie je porušením princípu ne bis in idem. Francúzsky súd svoje tvrdenie odôvodnil práve poukazom na rozhodnutie SDEÚ vo veci Franson a tým, že aplikáciou v ňom uvedených kritérií je možné dospieť k záveru, že sankcia uložená v riešenom prípade bola skutočne sankciou správnej povahy.[567]

ESĽP svojím rozhodnutím z marca 2014 tak vytvoril cestu k tomu, aby tento a jemu podobné prípady mohla odsúdená osoba predložiť pred štrasburský súd, ktorý s najvyššou pravdepodobnosťou po uplatnení troch vyššie spomenutých kritérií posúdenia povahy uloženej sankcie, resp. jedného z nich dospeje k záveru podobnému ako v prípade Grande Stevens – k záveru o porušení článku 4 Protokolu 7 EDĽP, teda princípu ne bis in idem.[568]

Interpretácia rozsahu pôsobnosti princípu ne bis in idem uskutočnená v rozhodnutí Grande Stevens tak jednoznačne povedie k odsúdeniu nielen Francúzska, ale mnohých ďalších európskych štátov, ktorých právny poriadok umožňuje sukcesívne, po sebe nasledujúce administratívne a trestné konanie pre delikty z oblasti kapitálových trhov (trhovej ekonomiky).

---

567 French Supreme Court endorses the imposition of both AMF and criminal sanctions for same market manipulation event, French Supreme Court, 22 January 2014, No 12-83579.

568 ATHERON, L. – DA COSTA, G.: Double jeopardy: ECHR findings in market manipulation case Grande Stevens and Others v Italy, s. 2. Dostupné na http://www.klgates.com/files/Publication/4e79a25a-68f5-4ed7-b824-2f0c10dcb2a9/Presentation/PublicationAttachment/ca22af24-f4b8-4dc5-a37b 3af19357b3ab/Double_Jeopardy.pdf

2. Pravidlo vytvorené ESĽP v rozhodovacej činnosti členských štátov EÚ

Na základe vyššie uvedeného možno konštatovať, že ESĽP vo svojom rozhodnutí zo 4. marca 2014 vytvoril pravidlo, podľa ktorého štáty nemôžu použiť národnú, vnútroštátnu klasifikáciu sankcií na to, aby zabránili použitiu princípu ne bis in idem vo svojej jurisdikcii. Inými slovami, štáty už nemôžu označovať sankcie prívlastkom administratívne len s tým cieľom, aby ich ponechali mimo rozsah pôsobnosti predmetného princípu.[569]

V tejto súvislosti je však viac ako vhodné poukázať na zrejmú neochotu členských štátov EÚ zmieriť sa s týmto pravidlom, resp. precedensom formulovaným ESĽP. Ako príklad možno uviesť Taliansko, ktoré už dva mesiace po prijatí rozhodnutia vo veci Grande Stevens, vynaložilo značné úsilie na obídenie pravidla vytvoreného luxemburským súdom. V máji 2014 totiž taliansky najvyšší súd riešil znova prípad uloženia dvojitej sankcie,[570] sankcie správnej a následne sankcie trestnej. Skutkový stav daného prípadu spočíval v uložení daňovej sankcie a v následnom vznesení obvinenia zo spáchania daňového trestného činu. Taliansky súd argumentoval tým, že pravidlo vytvorené v prípade Grande Stevens sa vzťahuje len na oblasť manipulácie s trhom a nie na oblasť daňového práva, preto vyriešil predložený prípad ako prípad zlučiteľný s princípom ne bis in idem.[571]

Čo však talianske súdy značne nepríjemne prekvapilo, bolo rozhodnutie ESĽP vynesené o pár dní neskôr v prípade Glantz verzus Fínsko.[572] Štrasburský súd totiž v danej veci riešil práve uloženie daňovej sankcie a následné začatie trestného konania pre daňový trestný čin. ESpĽP rozhodol v tejto veci identicky, ako to bolo v prípade Grande Stevens. Inak povedané, ESĽP rozšíril pravidlo vytvorené vo sfére manipulovania s trhom aj na sféru deliktov daňového charakteru.

3. Princíp ne bis in idem v judikatúre Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

V súvislosti s analyzovanou neochotou viacerých členských štátov EÚ prijať pravidlo posudzovania skutočnej povahy správnych sankcií, je vhodné poukázať

---

569 PETRONIO, F. – HYERACI, M. – CONTESSO, M.: The „Ne Bis In Idem" Principle among International Treaties and Domestic Rules: The Rercent Case law of the European Court of Human Rights on Italy. In: *Stay Current – a Client Allert from Paul Hastings*, June 2014, s. 4.

570 [28] Decision of Italian Supreme Court No. 20266 of 15 May 2014.

571 Administartive and Criminal Violations Involving the same Fact: The Recent Position of the European Court of Human Rights and of the Italian Supreme Court. Client Alert, DLA Paper, June 2014, s. 1.

572 Kaj-Erik Torsten Glantz against Finland, lodged on 13 June 2011 (Application no. 37394/11).

na rozhodovaciu činnosť súdov Slovenskej republiky. Slovenské súdy totiž na rozdiel od talianskych či francúzskych súdov postupujú pri rozhodovaní o zlučiteľnosti správnej a trestnej sankcie rovnako ako ESĽP. Možno preto konštatovať, že rozhodnutia z dielne ESĽP nebudú mať na rozhodovaciu prax slovenských súdov taký vplyv, ako v prípade iných európskych štátov.

V tejto súvislosti možno poukázať na prípad predložený na riešenie Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky (ďalej len „SR") v roku 2011. V danej veci rozhodoval Najvyšší súd SR o zlučiteľnosti uloženia daňovej sankcie za správny delikt vo výške 37 234 Sk a začatia trestného stíhania pre trestný čin krátenia dane a poistného. Najvyšší súd SR v tomto prípade judikoval, že osobu, proti ktorej sa priestupkové konanie skončilo meritórnym rozhodnutím správneho orgánu, nie je možné trestne stíhať a odsúdiť pre ten istý čin, hoci by bol správne kvalifikovaný ako trestný čin. Zdôraznil pritom, že zásadu ne bis in idem nemožno aplikovať všeobecne na každé rozhodnutie správneho orgánu a na všetky skutky, ale len na tie, ktoré majú trestnoprávnu povahu.[573] Z uvedeného je zrejmé, že slovenská aplikačná prax nebude mať s akceptovaním pravidla založeného zo strany ESĽP v prípade Grande Stevens pravdepodobne žiadny závažnejší problém.

4. Princíp ne bis in idem v kontexte trestnej zodpovednosti právnických osôb

Pre úplnosť výkladu týkajúceho sa problému (ne)zlučiteľnosti konania správneho a konania trestného, resp. (ne)zlučiteľnosti uloženia dvoch samostatných sankcií za totožné konanie, v ich rámci je nevyhnutné nahliadnuť nielen na vyššie analyzovanú rozhodovaciu činnosť vybraných súdnych orgánov, ale zároveň aj na spôsob, akým sa k riešeniu predmetnej otázky postavil slovenský zákonodarca pri koncipovaní zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb (ďalej iba „ZTZPO"). Názor na predmetnú právnu úpravu totiž nadobúda zásadný význam nielen z hľadiska poskytnutia komplexnejšieho názoru na problém skúmaný v predkladanom príspevku, ale predovšetkým z hľadiska vytvorenia čo najvhodnejšej koncepcie princípu ne bis idem, ktorá by mohla byť inšpiráciou pre slovenského normotvorcu v rámci vytvárania zákona o správnom trestaní.

Princíp zákazu dvojakého stíhania a dvojitého potrestania za totožný skutok je obsiahnutý v ustanovení § 21 ZTZPO, pričom z hľadiska problémov, ktoré sú pre problematiku analyzovanú v predloženom príspevku najzásadnejšie, získavajú kľúčový charakter odseky 1 a 2.

V rámci prvého odseku obsiahnutého v predmetnom ustanovení zákonodar-

[573] Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 4 Tdo 3/2011.

ca upravil a špecifikoval vzťah medzi trestným konaním a správnym konaním. V zmysle uvedeného ustanovenia začatie trestného stíhania proti právnickej osobe bráni tomu, aby o tom istom skutku proti tej istej právnickej osobe prebiehalo konanie o správnom delikte. Povedané inými slovami, začatie trestného stíhania proti právnickej osobe vytvára tzv. prekážku litispendencie. Na podklade uvedeného možno konštatovať, že slovenský zákonodarca vytvoril v oblasti trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb pravidlo prednosti konania trestného pred správnym konaním. V tejto súvislosti však treba zdôrazniť, že zákonom predvídané pravidlo prednosti sa uplatní nielen na situáciu, keď v priebehu už začatého trestného konania vznikne dôvod na iniciovanie správneho konania, ako to primárne vyplýva z doslovného znenia analyzovaného ustanovenia, ale jeho aplikácia nastane tiež v prípade, keď potreba vedenia trestného konania vznikne počas už prebiehajúceho správneho konania, pričom v dôsledku uplatnenia daného pravidla sa preruší správne konanie a založí sa nemožnosť jeho ďalšieho pokračovania.[574]

Na podklade uvedeného je zrejmé, že odsek 1 zakotvujúci pravidlo prednosti trestného konania nie je odzrkadlením princípu ne bis in idem v jeho pravom zmysle. Princíp ne bis in idem vo svojej čistej podobe nachádzame vyjadrený až v nasledujúcom odseku, teda v odseku 2. V zmysle daného ustanovenia trestné stíhanie proti právnickej osobe nemožno začať, a ak už bolo začaté, nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené, ak skoršie konanie pre ten istý skutok proti tej istej právnickej osobe skončilo právoplatným rozhodnutím o správnom delikte. Povedané inými slovami, prostredníctvom uvedeného ustanovenia zákonodarca striktne pristúpil k vylúčeniu sukcesívneho ukladania sankcie správnej a sankcie trestnej v kontexte postihu právnickej osoby za totožné protiprávne konanie. V tejto súvislosti treba konštatovať, že práve takáto striktnosť a predovšetkým jednoznačnosť prístupu zákonodarcu je v oblasti posudzovania otázky prípustnosti sukcesívneho ukladania sankcií viac ako žiaduca – týmto spôsobom totiž dochádza k eliminácii priestoru na vznik zásadnejších pochybností a dohadov pri riešení otázky o možnosti uloženia dvoch sankcií (trestnej a administratívnej) za jedno a to isté konanie.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Na základe všetkých uvedených skutočností môžeme na záver konštatovať, že princíp ne bis in idem treba bezpochyby označiť za princíp, ktorému tak vo sfére práva trestného, ako aj vo sfére správneho práva patrí osobitný význam a zásad-

[574] ZÁHORA, J. – ŠIMOVČEK, I.: *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 287.

nosť. Uvedené konštatovanie možno zdôvodniť predovšetkým cieľom, k naplneniu ktorého predmetný princíp, resp. jeho uplatňovanie v praxi smeruje – primárnou, kľúčovou úlohou princípu ne bis in idem je totiž zabezpečenie ochrany jednotlivca pred dvojitým postihnutím za jedno a to isté konanie s atribútom protiprávnosti. Práve zmienená zásadnosť úlohy, prislúchajúcej analyzovanému princípu tak v rovine trestnoprávnej, ako aj v rovine správnej, nás zákonite privádzajú k potrebe zachovávať osobitne zvýšenú pozornosť a ostražitosť pri jeho legislatívnom vyjadrení. Ak sa však bližšie pozrieme na právnu úpravu tohto princípu obsiahnutú v platnom Trestnom poriadku, je viac ako zrejmé, že slovenský zákonodarca nevenoval zákazu dvojitého postihu taký priestor, ako si miera jeho zásadnosti bezpochyby vyžaduje. Uvedená skutočnosť je pritom pravdivou nielen v kontexte trestno-procesného kódexu Slovenskej republiky, ale k obdobnému záveru, aký bol vyslovený v kontexte slovenského Trestného poriadku, je možné dospieť aj po nahliadnutí do základných ľudsko-právnych dokumentov platných na úrovni tak Európskej únie, ako aj na úrovni Rady Európy. Práve táto nedostatočnosť právnej úpravy princípu ne bis in idem viedla k vysloveniu niekoľkých rozhodnutí zo strany ESĽP a SDEÚ, prostredníctvom ktorých sa tieto európske súdne orgány snažili vyplniť medzery a nedostatky platných právnych úprav.

Na základe vyššie uvedených skutočností musíme vysloviť domnienku, že otázka posúdenia a formulovania princípu ne bis in idem by mala predstavovať jednu z kľúčových priorít slovenského normotvorcu pri koncipovaní akéhokoľvek nového právneho aktu, zákon o správnom trestaní nevynímajúc. Vychádzajúc zo všetkých analyzovaných skutočností si dovoľujeme v kontexte aktuálne prebiehajúcich legislatívnych prác smerujúcich k prijatiu uvedeného zákona formulovať niekoľko podnetov predstavujúcich súčasne návrhy de lege ferenda.

V tejto súvislosti treba na prvom mieste uviesť, že pri vytváraní právnej úpravy princípu ne bis in idem v rámci pripravovaného zákona by bolo de lege ferenda vhodné použiť ako predlohu znenie vyššie analyzovaného zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Dôvodom vyslovenej domnienky je striktnosť a predovšetkým jednoznačnosť, ktorá je zrejmá z nastavenia zákazu dvojitého postihu v rámci daného osobitného zákona. Takýto prístup normotvorcu k otázke posudzovania prípustnosti sukcesívneho ukladania sankcií je totiž viac ako žiaduci – jeho výsledkom je precíznejšie rozpracovanie predmetného princípu, ako aj eliminácia priestoru na vznik zásadnejších pochybností a dohadov pri riešení otázky o možnosti uloženia dvoch sankcií (trestnej a administratívnej) za jedno a to isté konanie. Na základe uvedeného je možné podľa vzoru zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb vytvoriť nasledujúce znenie ustanovenia budúceho zákona o správnom trestaní: *„Správne konanie proti fyzickej osobe nemožno začať, a ak už bolo začaté, nemožno v ňom pokračovať a musí byť zastavené, ak skoršie konanie pre ten istý skutok proti tej istej osobe skončilo právoplatným rozhodnutím*

o správnom delikte alebo právoplatným rozhodnutím prijatým v trestnom konaní. Táto zásada nevylučuje uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov v súlade s príslušnými právnymi predpismi.“

Domnievame sa, že takýmto formulovaním princípu, zakazujúceho dvojité postihnutie osoby za jedno a to isté protiprávne konanie, je možné na úrovni správneho trestania zabrániť vzniku pochybností o tom, či začatie správneho konania v konkrétnej veci má atribút prípustnosti a zákonnosti, resp. o tom, či uloženie správnej sankcie nie je porušením princípu ne bis in idem.

V súvislosti s pripravovaným zákonom si súčasne dovoľujeme navrhnúť, aby zákonodarca prevzal do budúceho zákona o správnom trestaní pravidlo o priorite (prednosti) trestného konania. Inak povedané de lege ferenda navrhujem, aby *zistenie o iniciovaní a vedení trestného konania v identickej veci vytváralo prekážku vedenia správneho konania*. Domnievame sa totiž, že de lege ferenda by bolo vhodné zamerať pozornosť nielen na vyššie popísanú situáciu priamo previazanú s princípom ne bis in idem, ale rovnako tiež na prípad s týmto princípom nepriamo súvisiaci, a to problém možnosti súbežného vedenia dvoch (doposiaľ neukončených) konaní (správneho a trestného) týkajúcich sa identického skutku. Myslíme si, že inkorporovaním princípu o prednosti konania trestného pred správnym konaním sa zabezpečí nielen uplatnenie hospodárnosti na úseku výkonu verejnej moci, ale súčasne tiež uplatnenie čo možno najspravodlivejšieho prístupu k posúdeniu protiprávneho konania, keďže toto bude na podklade predmetného pravidla postihnuté podľa práva, ktorému najviac zodpovedá jeho závažnosť, resp. význam ním narušených spoločenských vzťahov. Domnievame sa, že týmto spôsobom sa dá predísť situácii, keď bude skutok na úseku trestného konania nestíhateľný pre jeho posúdenie a potrestanie v súlade s ustanoveniami práva správneho – inak povedané, týmto spôsobom možno zabrániť opakovaniu scenára obsiahnutého vo vyššie analyzovanej judikatúre NS SR. Tvrdíme, že v prípade, keď v súvislosti s jedným a tým istým protiprávnym konaním existuje pochybnosť o správnosti jeho posúdenia ako trestného činu alebo priestupku (iného správneho deliktu), je na mieste prenechať otázku závažnosti a spoločenskej nebezpečnosti predmetného konania na zváženie orgánom pôsobiacim na úseku trestného konania – domnievame sa totiž, že orgány činné v trestnom konaní, resp. súd predstavujú orgány disponujúce vyššou mierou kompetentnosti vo formulovaní správnej právnej kvalifikácie spáchaného skutku. Okrem toho je dôležité doplniť, že v prípade zistenia, že spáchaný skutok nie je trestným činom, zákon ukladá týmto orgánom povinnosť odovzdať,[575] resp. postúpiť[576] vec na správne konanie. V nadväznosti na uvedené si tiež dovoľujeme vysloviť

[575] § 197 ods. 1 písm. a) Trestného poriadku.
[576] § 214, § 280 Trestného poriadku.

domnienku, že trestné právo má na podklade svojej represívnej funkcie väčší potenciál na odradenie páchateľa od opakovania protiprávneho konania, ktoré bolo postihnuté v trestnom konaní.

LITERATÚRA

Administartive and Criminal Violations Involving the same Fact: The Recent Position of the European Court of Human Rights and of the Italian Supreme Court. Client Alert, DLA Paper, June 2014

Aklagaren v Hans Akerberg Fransson, Judgement in Case C-617/10, Court of Justice of the European Union, Press Release No 19/13, Luxembourg, 26 February 2013

ATHERON, L. – DA COSTA, G.: Double jeopardy: ECHR findings in market manipulation case Grande Stevens and Others v. Italy. Dostupné na http://www.klgates.com/files/Publication/4e79a25a-68f5-4ed7-b824 2f0c10dcb2a9/Presentation/PublicationAttachment/ca22af24-f4b8-4dc5-a37b3af19357b3ab/Double_Jeopardy.pdf

Case of Giuzeppe Francesco Gasparini and others C-467/04

Case of Gaetano Mantello C-261/09

Decision of Italian Supreme Court No. 20266 of 15 May 2014

FILO, M.: Princípy správneho trestania v kontexte zmien právnej úpravy administratívnoprávnej zodpovednosti podľa daňového poriadku. In: *Princípy trestania a správne delikty*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnava : Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 36 – 47, 200 s., ISBN 978-80-8082-988-9

French Supreme Court endorses the imposition of both AMF and criminal sanctions for same market manipulation event, French Supreme Court, 22 January 2014, No 12-83579. Dostupné na http://www.allenovery.com/publications/en-gb/european-finance-litigation-review/western-europe/Pages/French-Supreme-Court-endorses-the-imposition-of-both-AMF-and-criminal-sanctions-for-same-market-manipulation-event.aspx

Grande Stevens and Others v. Italy (application nos. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 and 18698/10), ECHR 062 (2014), Press Release issued by the Registrar of the Court

IVOR, J. a kol.: *Trestné právo procesné*. Bratislava : IURA EDITION, 2006, 994 s., ISBN 80-8078-0101-X

Joint Cases C-187/01 and C-385/01 Gozutok and Brugge

Kaj-Erik Torsten Glantz against Finland, lodged on 13 June 2011 (Application no. 37394/11)

ONDREJOVÁ, A.: Rozhodnutia súdneho dvora ES a predbežných otázkach (k výkladu čl. 54 Schengenského dohovoru a rámcového rozhodnutia o európskom zatýkacom rozkaze). In: *Bulletin slovenskej advokácie*, roč. 15, 2009, č. 11, s. 6 – 14, ISSN 1335-1079

PETRONIO, F. – HYERACI, M. – CONTESSO, M.: The ,,Ne Bis In Idem" Principle among International Treaties and Domestic Rules: The Rercent Case law of the European Court of Human Rights on Italy. In: *Stay Current – a Client Allert from Paul Hastings*, June 2014. Dostupné na https://www.paulhastings.com/docs/default-source/PDFs/ne-bis-in-idem-principle-and-the-recent-case-law-of-the-european-court-of-human-rights-on-italy.pdf?sfvrsn=0

ŠAMKO, P.: Daňové trestné činy a zásada ne bis in idem. In: *Právne listy*. Dostupné na: http://www.pravnelisty.sk/clanky/a222-danove-trestne-ciny-a-zasada-ne-bis-in-idem

ŠTREJTOVÁ, K.: *Zásada „ne bis in idem" pohledem Evropského soudu pro lidská práva a důsledky pro české trestní řízení*. Dostupné na http://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/zasada-ne-bis-in-idem-pohledem-evropskeho-soudu-pro-lidska-prava-a-dusledky-pro--ceske-trestni-rizeni

Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 4 Tdo 3/2011

VAN BOKEL, W., B.: *The ne bis in idem principle in EU law. A conceptual and jurisprudential analysis.* Amsterdam : Leiden, 2009, 308 s., ISBN 978-90-9024382-5

ZÁHORA, J. – ŠIMOVČEK, I.: *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, 342 s., ISBN 978-80-8168-413-5

Kontaktné údaje autorky:
JUDr. Eva Szabová, PhD.
Právnická fakulta TU v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava

APLIKAČNÉ ASPEKTY TRESTANIA PRÍSLUŠNÍKA POLICAJNÉHO ZBORU V RÁMCI DISCIPLINÁRNEHO KONANIA

JUDr. Mgr. Jana Šimonová, PhD.

Kľúčové slová: disciplinárna zodpovednosť – disciplinárne konanie – disciplinárne previnenie – priestupok – disciplinárny delikt

Key words: disciplinary responsibility – disciplinary proceeding – disciplinary offense – offense – disciplinary delict

Anotácia: Predkladaný príspevok je zameraný na analýzu problémových oblastí súvisiacich s trestaním príslušníka Policajného zboru v disciplinárnom konaní za spáchaný priestupok. Autorka poukazuje na nezrovnalosti a tzv. legislatívne medzery, ktoré si vyžaduje legislatívna prax precizovať aj vzhľadom na objektivitu záverov nadriadených. Aktuálny právny stav poskytuje nadriadenému značný rozsah dispozitívnej právomoci, v rámci ktorej sa môže prejaviť viditeľný subjektivizmus v prípade trestania príslušníka Policajného zboru.

Summary: The presented contribution is focussed on the analysis of problematic areas concerning the sanctioning of Police Corps officer in disciplinary proceeding for committed offense. The author points to irregularities and so-called legislative gaps, that legislative practice needs to clarify in view of the objectivity of the conclusions of superior officers. The current legal situation provides superior officers with a considerable amount of disposing power, in which visible subjectivism may occur in a case when Police Corps officer is being punished.

Úvod

Na postavenie príslušníka Policajného zboru sa legálne kladú zvýšené nároky daného statusu, pričom parciálnym z nich je aj spôsob disciplinárneho trestania v konaní vo veciach služobného pomeru. Disciplinárnu zodpovednosť možno chápať ako druh sankčného vzťahu vznikajúci v prípade zavineného porušenia služobnej povinnosti policajtom. Disciplinárna právomoc je v zmysle zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 73/1998 Z. z.“) zverená do pôsobnosti nadriadeného, ktorý disponuje oprávnením ukladať disciplinárne opatrenia a udeľovanie odmien.

V praxi sa stretávame s prípadmi, keď príslušníci Policajného zboru pri spá-

chaní priestupku nepriznajú ich služobný pomer a odôvodňujú to práve následnou aplikáciou nástrojov disciplinárnej právomoci nadriadeného. Tzn. v danom prípade ich prejednáva príslušný správny orgán, i keď v zmysle zákona sa majú riešiť ich priestupky podľa zákona č. 73/1998 Z. z. Argumentáciou ich postupu je v niektorých konkrétnych prípadoch silný prvok subjektivizmu nadriadeného, čo v konečnom dôsledku môže vyústiť do prísnejšieho sankcionovania, ako pripúšťa konkrétna skutková podstata priestupku v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. V prípade, ak je príslušníkovi Policajného zboru uložený trest za spáchaný priestupok s akceptáciou najvyššej hornej hranice upravenej v rámci konkrétnej skutkovej podstaty, následne mu nebude počas jedného roka udelená žiadna odmena, a to ani odmena udeľovaná priamo ministrom vnútra na celoplošnej úrovni. Výnimkou je, ak nadriadený zahladí predmetný trest príslušníkovi Policajného zboru, čo je však podmienené opäť prvkom subjektivizmu a fakultatívnosťou. Po zahladení sa na príslušníka Policajného zboru prihliada akoby mu disciplinárne opatrenie nebolo uložené, čo však neplatí pre prípad služobného hodnotenia. Pre podrobnejšie špecifikovanie a pochopenie daného problému ho následne rozanalyzujeme zo zákonného hľadiska, ale aj s využitím údajov z konkrétnych praktických prípadov.

Disciplinárna zodpovednosť a disciplinárna právomoc

Elementárnym východiskom vzniku disciplinárnej zodpovednosti je existencia služobného pomeru a na to nadväzujúci vzťah nadriadenosti a podriadenosti v rámci hierarchickej systemizácie Policajného zboru. Výlučne však samotná existencia služobného pomeru neznamená povinnosť vyvodiť disciplinárnu zodpovednosť. Podmienkou a skutkovým právnym základom je disciplinárne previnenie. Disciplinárne previnenie, definované v § 52 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z., je zavinené porušenie povinností policajta, ak nie je trestným činom ani priestupkom. Podľa zákona č. 73/1998 Z. z. sa však prejedná aj konanie policajta, ktoré má znaky priestupku. V nadväznosti na uvedené budeme postupovať v analýze ďalej.

Z hľadiska teoretického členenia správnych deliktov je označované zavinené konanie narušujúce služobnú disciplínu[577] ako správny disciplinárny delikt,

[577] § 47 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov definuje služobnú disciplínu policajtov ako dôsledné plnenie povinností ustanovených ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi, ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, služobnou prísahou, rozkazmi, nariadeniami, príkazmi a pokynmi nadriadených.

ktorého sa môže dopustiť výlučne fyzická osoba v osobitnom vzťahu k osobitnej ustanovizni s osobitnými právami a povinnosťami,[578] teda aj príslušník Policajného zboru. Porušenie služobnej disciplíny však nemusí bezpodmienečne byť základom na vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti, ale za zákonne naplnených kritérií je prípustné a možné aj uplatnenie hmotnej či trestnoprávnej zodpovednosti. Na vymedzenie podstaty disciplinárnej zodpovednosti je nepochybne aj špecifická povaha povinností, ktorých porušenie sa označuje ako disciplinárny delikt. Opodstatnenosť vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti vyplýva zo samotného postavenie príslušníka Policajného zboru, z poslania a úloh, ktoré zabezpečuje Policajný zbor, ako aj zo samotného charakteru donucovacieho prvku aplikované príslušníkmi Policajného zboru.

Ako uvádzame vyššie, disciplinárna zodpovednosť predstavuje výsledok nerovnomerného vzťahu medzi dvoma subjektmi, ktoré majú mocenský charakter. Jednou zo základných povinností nadriadeného je podľa § 49 písm. d) zákona č. 73/1998 Z. z. oceňovanie príkladného plnenia si služobných povinností a navrhovanie alebo vyvodzovanie dôsledkov za porušovanie služobných povinností. V zmysle § 51 zákona č. 73/1998 Z. z. rozumieme pod disciplinárnymi odmenami písomnú pochvalu, peňažný alebo vecný dar alebo mimoriadne povýšenie do vyššej hodnosti. Úmernosť udelenia disciplinárnej odmeny má byť vo vzťahu k príkladnému plneniu si služobných povinností alebo záslužnému činu.[579] Disciplinárnu odmenu však nemožno udeliť, ak bolo policajtovi uložené disciplinárne opatrenie, s výnimkou jeho zahladenia. Pred zahladením trestu disponuje minister vnútra SR oprávnením udeliť disciplinárne odmenu v prípadoch hodného osobitného zreteľa, ktoré by mali byť precizované a špecifikované. Vychádzajúc z dikcie zákona, ak minister vnútra SR jasne nestanoví, že v danom prípade hovoríme o osobitnom zreteli (napr. záchrana života, záslužný čin, ukážkové vykonanie služobného zákroku), jeho odmeny nebudú udelené policajtovi v tzv. treste, tzn. ktorému bolo uložené disciplinárne opatrenie.

Pre predmetnú analýzu je relevantné, čo je zákonne subsumované pod pojmom disciplinárne opatrenia, a to :

– písomné pokarhanie,
– zníženie služobného platu až o 15 % najviac na tri mesiace,
– zníženie hodnosti o jeden stupeň na jeden rok,

578 HAŠANOVÁ, J. – DUDOR, L.: *Základy správneho práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2016, 103.

579 § 51 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov definuje záslužným čin ako vykonanie hrdinského skutku, prejav statočnosti pri záchrane ľudského života alebo materiálnych hodnôt veľkého rozsahu, mimoriadny prejav odvahy a úsilia vo výkone štátnej služby alebo vzorná reprezentácia Policajného zboru a Slovenskej republiky.

– zákaz činnosti,
– prepadnutie veci.[580]

Ďalším podstatným prvkom disciplinárnej zodpovednosti je trvanie subordinačného vzťahu v rámci služobného pomeru. Podľa Kurila disciplinárna právomoc býva spravidla zverená buď hierarchicky nadriadenému orgánu (v tomto prípade je výhodná dobrá a bezprostredná znalosť pomerov, pružnosť rozhodovania), alebo nezávislému kolegiálnemu orgánu, najčastejšie disciplinárnym komisiám (výhodou sa zdá byť väčšia objektivita, menšie riziko excesov).[581]

Zákon č. 73/1998 Z. z. v § 50 priznáva disciplinárnu právomoc nadriadenému, ktorý ako vyššie uvádzame môže v súvislosti s jej aplikáciou udeľovať disciplinárne odmeny a ukladať disciplinárne opatrenia. Rozsah disciplinárnej právomoci nadriadených upravuje nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 22/2009, ktoré vymedzuje sedem stupňov oprávnení vyplývajúcich z disciplinárnej právomoci, tzn. ku každému stupňu je špecifikovaný výpočet druhov disciplinárnych odmien a disciplinárnych opatrení, s ktorými môže príslušný subjekt nakladať. Najvyšší, a teda prvý stupeň je kompetenčne zverený Ministrovi vnútra Slovenskej republiky. Druhý stupeň má prezident Policajného zboru a vedúci služobného úradu Ministerstva vnútra SR (ďalej len „ministerstva“) a tretí patrí generálnemu riaditeľovi sekcie ministerstva,[582] riaditeľovi a biskupskému vikariátu úradu ministerstva, viceprezidentovi Policajného zboru, viceprezidentovi Policajného zboru, rektorovi Akadémie Policajného zboru v Bratislave, riaditeľovi odboru ministerstva[583] a riaditeľovi Krajského riaditeľstva Policajného zboru. De facto všetky tri stupne disponujú v plnej miere alternatívou udeľovania všetkých druhov disciplinárnych odmien a ukladania všetkých druhov disciplinárnych opatrení s rozdielmi v limitovanej výške napr. peňažného a vecného daru. Minister vnútra SR je jediný bez zákonného obmedzenia výšky a druhu disciplinárneho opatrenia. Ostatné stupne sú sukcesívne hierarchizované na jednej strane vymedzením rozsahu personálnej právomoci a na strane druhej špecifikovaním subjektov, ktoré ju môžu aplikovať.[584]

---

580 § 53 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov.

581 KURIL, J. *Základné teoretické otázky služobného pomeru príslušníkov Policajného zboru*. Bratislava: Akadémia PZ, 2000, s. 91.

582 Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 57/2007 Z. z. o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

583 Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 57/2007 Z. z. o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

584 Štvrtý stupeň personálnej právomoci patrí riaditeľovi úradu sekcie ministerstva, riaditeľovi kancelárie prezidenta PZ Prezídia PZ, veliteľovi útvaru osobitného určenia Prezídia, riaditeľovi kriminalistického a expertízneho ústavu PZ Prezídia a ďalším určeným subjektom. V piatom

Aplikačné aspekty trestania príslušníka Policajného zboru za spáchaný priestupok

Schopnosť nadriadeného správne vyhodnotiť kvalitu plnenia úloh a povinností podriadených policajtov by nepochybne mala byť založená na objektívnych argumentoch, čo v aplikačnej praxi nebýva akceptované. Často býva posudzovanie daného stavu ovplyvňované subjektívnymi postojmi a názormi nadriadených, ktoré pramení z osobných postojov, kolektívnych vzťahov, ale aj medializácie. Nadriadený je povinný viesť policajtov k služobnej disciplíne, ale aj navrhovať či vyvodzovať dôsledky z porušovania služobných povinností voči podriadeným policajtom.

V zmysle § 10 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov osobitný zákon môže ustanoviť osoby, ktorých konanie so znakmi priestupku sa prejedná podľa osobitného zákona. Predmetným zákonom je aj zákon č. 73/1998 Z. z., ktorý uvedené precizuje v § 52 ods. 2, tzn. prejedná sa podľa neho aj konania policajta, ktoré má znaky priestupku. Význam daného ustanovenia je opodstatnený s ohľadom na možnosť vzniku situácie, kedy priestupok zistí podriadený policajt u nadriadeného a vzniká laicky povedané stret záujmov. Z daného by však malo byť jasne uvedené v zákone, ktoré priestupky by sa mali riešiť podľa zákona č. 73/1998 Z. z., tzn. výlučne priestupky prejednávané Policajným zborom.

Znakom disciplinárneho previnenia je logicky protiprávnosť (rozpor s právnou úpravou), ako aj z hľadiska znakov skutkovej podstaty sa berie ohľad aj na mieru zavinenia. Za priestupok možno policajtovi uložiť písomné pokarhanie, zníženie služobného platu až o 15 % najviac na tri mesiace, zákaz činnosti alebo prepadnutie veci, a to samostatne, alebo spolu, pričom je vylúčená možnosť súčasného uloženia písomného pokarhania a zníženia služobného platu až o 15 % najviac na tri mesiace. Za prejednávaný priestupok možno v prípade splnenia zákonných podmienok uložiť trest zákazu činnosti a prepadnutia veci,[585], s výnimkou zákazu výkonu funkcie policajta. V zmysle § 58 zákona č. 73/1998 Z. z. priestupok možno prejednať a uložiť zaň disciplinárne opatrenia najneskôr do

stupni sú zahrnutí riaditeľ odboru úradu sekcie ministerstva, riaditeľ spravodajskej jednotky finančnej polície úradu boja proti organizovanej kriminalite Prezídia, riaditeľ národnej protidrogovej jednotky úradu boja proti organizovanej kriminalite Prezídia a ďalšie taxatívne menované subjekty. Šiesty stupeň personálnej právomoci je zverený riaditeľovi odboru úradu justičnej a kriminálnej polície krajského riaditeľstva, vedúcemu samostatného oddelenia krajského riaditeľstva, veliteľovi pohotovostnej motorizovanej jednotky PZ odboru poriadkovej polície krajského riaditeľstva a ďalším. Posledný, siedmy stupeň personálnej právomoci majú ostatní nadriadení, ktorým nebol určený vyšší stupeň disciplinárnej právomoci.

[585] § 14 a § 15 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

dvoch rokov odo dňa spáchania priestupku. O spôsobe vybavenia priestupku upovedomí nadriadený poškodeného a navrhovateľa,[586] ak o to požiadali.

Pri prejednávaní priestupku a vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti nadriadený komplexne ukladá trest za priestupok a s tým súvisiace porušenie služobnej disciplíny, napr. aj dobré meno, služobnú prísahu. Hoci zákon striktne neobmedzuje rozsah disciplinárnej právomoci ani druh trestu, nadriadený by mal akceptovať zásadu primeranosti trestu vo vzťahu k spáchanému skutku a uložiť sankciu maximálne v hornej hranici uvedenej v príslušnej skutkovej podstate priestupku. Predmetné sankcie ukladané nadriadeným (disciplinárne opatrenia) sú však odlišné oproti štandardným sankciám v zmysle zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.[587] Tzn. nadriadený by mal primerane zvoliť charakter ukladanej sankcie vo vzťahu k spáchanému skutku. Ak postačí na nápravu policajta a na obnovenie služobnej disciplíny za menej závažné konanie, ktoré má znaky priestupku, výčitka, disciplinárne opatrenie nadriadený neuloží.

Pri uložení sankcie treba prihliadať aj na výšku uloženia sankcie. Uloženie vysokej sankcie vyžaduje, aby nadriadený svoje rozhodnutie odôvodnil s uvedením konkrétnych skutočností, ktoré odôvodňujú uloženie sankcie v určitej výške. Všeobecné konštatovanie protiprávnosti konania a rozsahu jeho následkov bez bližšej špecifikácie nie je dostatočným pre uloženie pokuty.[588] *Odôvodnenie musí byť precizované s ohľadom na konkrétne skutočnosti, ktoré sú podkladom na uloženie vyššej sankcie a zároveň sankcia musí mať z hľadiska proporcionality represívny, ako aj preventívny charakter. Treba zdôrazniť, že výška uloženej sankcie je vecou uváženia nadriadeného. Správna úvaha by však nemala vybočiť z medzí a hľadísk stanovených zákonom, má byť v súlade s pravidlami logického uvažovania, a obsahovať predpoklady úsudku nadriadeného, ktoré boli zistené riadnym procesným postupom.*[589] *Uvedené konštatovanie vychádza výlučne zo zákona a poukazuje na právne neprecizované postupy nadriadeného a nutnosť objektívnosti v rámci uplatňovania disciplinárnej právomoci.*

Nadriadený by de facto mal brať do úvahy nielen to, že ním uložené disciplinárne opatrenie má byť primerané vo vzťahu ku skutku a najviac v hornej hranici prípustnej osobitným predpisom, ale aj započítať možné ďalšie následky vyplývajúce z uloženia disciplinárneho opatrenia, napr. nemožnosť udelenia disciplinárnej od-

---

586 Pozri § 58 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov.

587 ŠIMONOVÁ, J. – DUDOR, L.: Analýza sankcií v priestupkovom práve. In: *Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť.* Zborník príspevkov z konferencie. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis 2014, s. 241 – 256.

588 Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 3. mája 2011, sp. zn. 3 Sžo 253/2010.

589 Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 11. decembra 2012, sp. zn. 1Sžd/33/2012.

meny. A práve tu je zrejmá nejasnosť zákona, v rámci ktorej sú rozdielne postupy nadriadených a vzniká stav, keď príslušníci Policajného zboru si nepriamo vyberajú možnosť neoznámiť, že sú v služobnom pomere a reálne sankcia uložená v súlade so zákonom SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov je v konečnom dôsledku pre nich prijateľnejšia ako trest, resp. disciplinárne opatrenie uložené nadriadeným. Na druhej strane vychádzajúc z rešpektovaného právneho princípu „ignorantia iuris neminem excusat" má analogicky každý príslušník Policajného zboru povinnosť oznámiť osobe, ktorá zistí spáchanie priestupku a prejednáva príslušný priestupok, že je príslušníkom Policajného zboru v služobnom pomere, ako aj služobný úrad, v rámci ktorého vykonáva štátnu službu.

Po uplynutí jedného roka od právoplatne uloženého disciplinárneho opatrenia dochádza k zahladeniu a policajt sa posudzuje, akoby mu disciplinárne opatrenie nebolo uložené, čo však neplatí ako vyššie uvádzame v prípade služobného hodnotenia. Nadriadený však v zmysle § 61 zákona č. 73/1998 Z. z. disponuje oprávnením rozhodnúť o zahladení vykonaného disciplinárneho opatrenia pred uplynutím danej lehoty, a to v prípade, ak policajt výkonom služby a svojim správaním preukáže, že si to zaslúži. Keďže ide o dispozitívnu právomoc nadriadeného, obligatórne to nie je povinný zrealizovať, a tak príslušník Policajného zboru reálne prichádza o väčší počet peňažných prostriedkov, akoby to bolo za optimálneho stavu bez vedeného disciplinárneho konania. Ak bol uložený trest zákazu činnosť alebo zníženia hodnosti o jeden stupeň na jeden rok, nadriadený tak môže urobiť po uplynutí polovice času výkonu daného opatrenia.

Pre jasnejšie precizovanie daného problému uvedieme optimálny postup nadriadeného, ktorý sa v praxi nie vždy akceptuje. Príslušník Policajného zboru spáchal priestupok proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky podľa § 22 ods. 1 písm. l) zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v platnom znení tým, že pri riadení služobného motorového vozidla nedal prednosť pri preraďovaní sa z pravého do ľavého jazdného pruhu,[590] čím došlo ku kolízii a škodovej udalosti. V zmysle § 22 ods. 2 písm. g) zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch možno uložiť pokutu do 100 eur. Policajtovi bolo oznámené začatie disciplinárneho konania, v ktorom bol upozornený na možnosť písomne sa vyjadriť podľa § 56 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z., navrhovať dôkazy a obhajovať sa. Vyjadrenie príslušníka Policajného zboru proklamovalo vyslanie operačným strediskom na pre-

[590] V zmysle § 10 ods. 6 zákona č. 8/2009 Z. z. je vodič pri prechádzaní z jedného jazdného pruhu do druhého jazdného pruhu povinný dať prednosť v jazde vodičovi jazdiacemu v jazdnom pruhu, do ktorého prechádza; pritom je povinný dávať znamenie o zmene smeru jazdy. Tam, kde sa dva jazdné pruhy zbiehajú do jedného jazdného pruhu tak, že nie je zrejmé, ktorý z nich je priebežný, vodič jazdiaci v ľavom jazdnom pruhu je povinný dať prednosť v jazde vodičovi v pravom jazdnom pruhu; to neplatí, ak ide o striedavé radenie upravené príslušnou dopravnou značkou.

verenie oznámenia o porušovaní zákona, a teda kvôli okamžitému plneniu si úloh v zmysle § 8 a nasl. zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov preveriť oznámenie o spáchaní priestupku, resp. trestného činu. Napriek použitiu znamenia o zmene smeru jazdy a preverenia situácie pohľadom do spätného zrkadla došlo k zrážke, čím policajt naplnil vyššie uvedenú skutkovú podstatu priestupku proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky a dopustil sa disciplinárneho previnenia. Pri ukladaní disciplinárneho opatrenia, ako vyššie uvádzame, treba prihliadať na okolnosti skutku (priestupku aj škodovej udalosti), poškodenie služobného motorového vozidla, opakovanosť škodovej udalosti zo strany policajta, jeho doterajšiu služobnú činnosť (dobré výsledky na úseku jeho zaradenia, plnenie si povinností riadne a včas, doterajší stav bez disciplinárneho konania voči nemu, resp. bez uloženia disciplinárneho opatrenia). Na základe všetkých skutočností dostal daný policajt písomné pokarhanie.

Druhý analyzovaný prípad sa týkal policajta, ktorý za spáchaný priestupok mal uložené disciplinárne opatrenie vo forme zníženia služobného platu o 10 % na dva mesiace. Vzhľadom na riadny výkon služobných povinností sa nadriadený rozhodol, že policajt preukázal svojím konaním tzv. zásluhy a bolo mu podľa § 61 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. zahladené disciplinárne opatrenie. V odôvodnení nadriadený konštatoval, že potrestaný policajt po uložení disciplinárneho opatrenia výkonom štátnej služby a svojím správaním preukázal, že si zasluhuje zahladenie disciplinárneho opatrenia. V danom bode by sme možno navrhovali presnejšie precizovanie aké skutky a činnosti sú podkladom pre dané zahladenie, resp. podrobne odôvodniť daný stav.

Ďalšieho analyzovaného prípadu sa dopustil príslušník Policajného zboru mimo výkonu služby, resp. v čase osobného voľna. Policajt sa dopustil priestupku proti občianskemu spolunažívaniu v zmysle § 49 ods. 1 písm. d) zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch a podľa § 55 ods. 1 uvedeného zákona na prejednanie priestupku je príslušný správny orgán, v územnom obvode ktorého bol priestupok spáchaný. V tomto prípade ide o okresný úrad, konkrétne odbor všeobecnej vnútornej správy, oddelenie priestupkov. Ak tento orgán pri svojej činnosti zistí, že osoba, ktorá sa dopustila priestupku, je príslušníkom Policajného zboru, tak v súlade s § 71 písm. b) zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch postúpi vec orgánu príslušnému podľa osobitného právneho predpisu na prejednanie skutku osoby uvedenej v § 10 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch. V danom bode by sme zdôraznili potrebu doplniť do právneho predpisu aj priamy odkaz na zákon č. 73/1998 Z. z. a iné osobitné predpisy, ktoré tam absentujú. Príslušník Policajného zboru sa dopustil priestupku proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49 ods. 1 písm. d)[591] zákona SNR č. 372/1990

[591] Podľa § 49 ods. 1 písm. d) zákona SNR č. 372/1990 Zb. sa priestupku dopustí ten, kto úmy-

Zb. o priestupkoch. Predmetným konaním zároveň porušil základné povinnosti policajta podľa § 48 ods. 3 písm. a) a g) zákona č. 73/1998 Z. z., podľa ktorých je povinný plniť svedomite úlohy, ktoré sú mu uložené ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, a v štátnej službe i mimo štátnej služby zdržať sa konania, ktoré by mohlo narušiť vážnosť Policajného zboru alebo ohroziť dôveru v tento zbor.

V danom prípade bol nadriadenému doručený priestupkový spis, pričom konanie policajta spočívalo v zastavení motorového vozidla pred motorovým vozidlom druhej osoby (bývalej priateľky), búchanie na okno jej motorového vozidla a použitie vulgárnych nadávok voči nej. Uvedené vyplynulo zo záznamu o podaní vysvetlenia na príslušnom Obvodnom oddelení Policajného zboru. V rámci písomného vyjadrenia v disciplinárnom konaní zo strany policajta podľa § 56 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. uviedol, že k takému konaniu nedošlo a že podané vysvetlenie svedka považuje za krivé. Konanie medzi ním a tzv. poškodenou nenapĺňalo znaky skutkovej podstaty uvedeného priestupku a išlo len o výmenu názorov po rozchode. Napriek tomu policajt pripustil použitie nadávok na adresu tzv. poškodenej, čo je jednoznačne v rozpore s etickým kódexom príslušníka Policajného zboru a s § 48 ods. 3 písm. g) zákona č. 73/1998 Z. z. Tvrdenie policajta nebolo podložené žiadnymi relevantnými argumentmi a dokazovaním boli spochybnené. Keďže za predmetný priestupok[592] je možné uložiť pokutu do 99 eur, vzhľadom na jeho predchádzajúce uložené disciplinárne opatrenia a výsledky vo výkone služby, ako aj vzhľadom na možný účinok trestu na prípadné finančné ohodnotenie, na jeho hodnotenie, ako aj vplyv na jeho kariérny rast (keďže sa to policajtovi dáva do personálneho zväzku) mu bolo uložené disciplinárne opatrenie – písomné pokarhanie. V danom prípade, keďže policajt nemal dobré výsledky, skôr podpriemerný výkon služobnej činnosti, by bolo podľa nás aj vzhľadom na vyššie uvedené porušenia právnych predpisov opodstatnenejšie uložiť prísnejšie disciplinárne opatrenie, napr. v znížení služobného platu v adekvátnej zákonne prípustnej výške. V rámci danej disciplinárneho konania je zrejmé, že nadriadený bral do úvahy komplexne stav trestu aj s následnými súvisiacimi otázkami v pomere k maximálnej hornej prípustnej hranice 99 eur.

V analyzovaných prípadoch napriek objektivite uloženia disciplinárneho opatrenia vidíme parciálne subjektívne prvky, ktoré sa jasne prejavovali v odôvodnení vo vzťahu k doterajšiemu plneniu služobných povinností a stavu bez uloženého disciplinárneho opatrenia. Tzn. nadriadený netrestal výlučne spáchaný skutok, ale zvolil formu trestu vo vzťahu ku konkrétnej osobe príslušníka Policajného

selne naruší občianske spolunažívanie vyhrážaním ujmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obvinením z priestupku, schválnosťami alebo iným hrubým správaním.

592 § 49 ods. 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

zboru a hodnotil aj jeho doterajšie výsledky. Predstavme si opačný stav, s ktorým sa bohužiaľ stretáva policajná prax. A to konkrétne potrestanie príslušníka Policajného zboru v maximálne možnej prípustnej miere a následne nezahladenie trestu počas jedného roka. Len v prípade udeľovania celoplošných disciplinárnych odmien vo vzťahu k platovej triede, alebo inému špecifickému výkonu služobnej činnosti, uvedený policajt bude finančne v hypotetickej strate tým, že nezíska peňažné prostriedky, na ktoré by za iných okolností mal nárok. Aj v prípade zvýšenej snahy plnenia si služobných úloh a povinností, nadriadený nie je povinný aplikovať ustanovenie § 61 zákona č. 73/1998 Z. z. (to vidíme napríklad v prípade nepriaznivých vzťahov medzi podriadeným a nadriadeným), a teda príslušník Policajného zboru môže byť v legálnej ujme disciplinárnym konaním. Okrem uvedeného uložené disciplinárne opatrenie má vplyv aj na hodnotenie policajta, ako aj vplyv na jeho kariérny rast (keďže sa uloženie disciplinárneho opatrenia zakladá príslušníkovi Policajného zboru do personálneho zväzku).

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Vzhľadom na aktuálny stav a absenciu precizovania akceptovania a dodržiavania zásad správneho trestania aj v disciplinárnom konaní, zdôrazňujeme potrebu prepojenia zákona o správnom trestaní aj vo vzťahu k disciplinárnym deliktom. Rovnako odporúčame upraviť v osobitných predpisoch podrobnejšie spôsob ukladania disciplinárnych opatrení v postavení sankcie a precizovať konanie vo veciach služobného pomeru, keďže správny poriadok je vylúčený (dôkazné prostriedky, proces dokazovania). Taktiež navrhujeme priamo zapracovať povinnosť dodržiavania zásady primeranosti trestu nielen vo vzťahu k spáchanému skutku, ale aj v kontexte disciplinárneho deliktu, konkrétne povinnosť nadriadeného komplexne sankcionovať za jeden skutok najviac v hornej hranici sankcie prípustne uvedenej pri konkrétnej skutkovej podstate spáchaného priestupku. Navrhujeme upraviť v zákone o správnom trestaní postup a prepojenie vo vzťahu k správnym disciplinárnym deliktom aj v prípade, že by boli riešené samostatne v osobitných právnych predpisoch a v rámci možnej miery taxatívne odkazom vymedziť uvedené právne predpisy. V závere navrhujeme priamo upraviť v zákone o správnom trestaní, vychádzajúc z vyššie uvedeného a logiky veci, a jednoznačne precizovať, ktoré priestupky by sa mali riešiť podľa osobitného zákona (v našom prípade zákona č. 73/1998 Z. z.), tzn. výlučne priestupky prejednávané Policajným zborom.

LITERATÚRA

HAŠANOVÁ, J. – DUDOR, L.: *Základy správneho práva.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2016, 496 s., ISBN 9788073806262

KURIL, J. *Základné teoretické otázky služobného pomeru príslušníkov Policajného zboru.* Bratislava : Akadémia PZ, 2000, s. 90 – 93, 130 s., ISBN 80-8054-137-X

ŠIMONOVÁ, J. – DUDOR, L.: Analýza sankcií v priestupkovom práve. In: *Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť.* Zborník príspevkov z konferencie. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis 2014, s. 241 – 256, 302 s., ISBN 978-80-8082-777-9

Iné zdroje

Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov

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

Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 11. decembra 2012, sp. zn. 1Sžd/33/2012

Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 3. mája 2011, sp. zn. 3 Sžo 253/2010

Kontaktné údaje autorky:
JUDr. Mgr. Jana Šimonová, PhD.
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Katedra správneho práva
Sklabinská 1
835 17 Bratislava

SLUŠNOSŤ AKO ZÁSADA TRESTNÉHO KONANIA A JEJ REFLEXIA V SPRÁVNOM KONANÍ TRESTNOM[593]

prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc.

Kľúčové slová: slušnosť – zásady procesného konania – správne trestné konanie – súdny správny poriadok

Key words: fairness – the principles of procedural proceedings – administrative criminal proceedings – the Code of Administrative Judicial Procedure

Anotácia: Slušnosť (fairness) sa v správnom trestnom konaní formalizuje v hlavných zásadách, ktoré by mali definovať zákonný rámec, štruktúru a vzťahy správneho trestného konania. Princíp slušnosti sa uplatňuje v celom konaní a treba ho zaradiť do základných zásad správneho trestného konania, v ktorom plné uplatnenie atribútov zásady slušnosti môže viesť k dosiahnutiu požadovanej úrovne jeho spravodlivosti. Doktrínu slušnosti v správnom trestnom konaní možno aplikovať len v rámci jeho zákonnosti. Hodnoty slušnosti tak pôsobia v dvoch smeroch, po prvé ako garancie prijímania slušných zákonov a po druhé ako garancie aplikácie týchto zákonov v justičnej praxi, t. j. garancie slušnosti v konaní správnych súdov.

Summary: Fairness in proceeding on administrative sanctioning formalizes the key principles that should define the legal framework, structure and relations of the administrative criminal proceedings. The principle of fairness applies throughout the proceedings and must be included in the basic principles of criminal administrative proceedings in which the full application of the attributes of propriety principle can lead to achieving the desired level of fairness. The doctrine of fairness in administrative law enforcement can be applied only within its legality. The values of decency than operate in two ways, firstly as a guarantee of adopting decent laws and secondly, as a guarantee of the application of these laws in judicial practice, e. g. it guarantees fairness in the proceedings of the administrative courts.

Slušnosť (fairness) sa v správnom trestnom konaní formalizuje v hlavných zásadách, ktoré definujú zákonný rámec, štruktúru a vzťahy správneho trestného konania. Princíp slušnosti sa uplatňuje v celom konaní a možno ho adekvátne nájsť v základných zásadách správneho konania trestného, v ktorom plné uplatnenie atribútov zásady slušnosti môže viesť k dosiahnutiu požadovanej úrovne jeho spravodlivosti.

[593] Materiál vznikol v rámci riešenia vedeckovýskumného projektu VEGA č. 1/0764/17 s názvom „Informačno-technické prostriedky a prostriedky operatívno-pátracej činnosti získavania informácií dôležitých pre trestné konanie“.

Pojem slušnosti v trestnom konaní vychádza z anglického slova fairness, najmä v spojitosti so súdnym pojednávaním (fair trial). V odbornej literatúre sa však môžeme stretnúť aj s pojmom férovosť, hoci podľa môjho názoru nepôjde o gramaticky správy výraz.[594] Niekedy dochádza aj k vysvetľovaniu princípov spravodlivosti vymedzením jeho atribútov slušnosti – férovosti.[595]

Pojem slušnosti (fairness) sa často zamieňa s pojmom rovnosti (equitas).[596] V najširšom slova zmysle equitas sa rovná slušnosť. Equitas je súborom právnych predpisov, ktoré riešia problémy, ktoré nespadajú do jurisdikcie všeobecného práva. Doktrína equity, ktorá sa uplatňuje v USA pochádza z Anglicka, kde vznikla ako reakcia na rigidné správanie sa súdov, na ktorých sa v trinástom a štrnástom storočí uplatňoval taký technicky komplikovaný proces, že znemožňoval nápravu nesprávnych rozhodnutí na základe oprávnených opravných prostriedkov občanov. Preto sa frustrovaní žalobcovia obrátili na kráľa, ktorý zriadil kráľovský súd s názvom Chancery. Na jeho čele stál kancelár, ktorý mal právomoc riešiť spory a sťažnosti podľa svojho svedomia. Rozhodnutia kancelára boli vykonané bez ohľadu na zvykové práva a stali sa základom pre právo vlastného kapitálu.

Hodnota slušnosti je teoreticko-filozofickým problémom a ako takému jej bola venovaná aj patričná pozornosť.[597] Slušnosť vychádza z teórie spravodlivosti ako férovosti konania (predstaviteľ John Rawls[598]) a tiež z ďalšieho prenikania princípov súkromného práva do práva verejného (najmä princípu zákazu konania v rozpore s dobrými mravmi).

Spravodlivosť ako slušnosť tvorí rámec demokratickej spoločnosti. Slušnosť nám zodpovedá na otázku, ktoré hodnoty sú pre demokratickú spoločnosť najprimeranejšie, keď sa na ňu dívame ako na slušný systém spoločenskej spolupráce medzi občanmi považovanými za slobodných a rovných. Spravodlivosť ako slušnosť je formou politického liberalizmu, ktorý formuluje súbor významných

---

594 Hovorovo: čestný, slušný, fér: používať iba férové spôsoby; je to férový človek; férovosť -i ž. Elektronický lexikón slovenského jazyka. http://www.slex.sk/index.asp (stiahnuté dňa 28. 3. 2017).

595 RAWLS, J.: *Spravodlivosť ako férovosť*. Bratislava : Kalligram, 2007.

596 Slušnosť ako synoným *ekvity* je definovaná ako súhrn pravidiel náležitého správania sa. Z právnického hľadiska je to zásada zmäkčovania tvrdosti zákona v konkrétnom prípade. Naše občianske právo hovorí o tzv. dobrých mravoch. In: ĎURČO, P. a kol.: *Bezpečnostno-právna terminológia*. Bratislava : Akadémia PZ 2007.

597 RAWLS, J.: *Spravodlivosť ako férovosť*. Bratislava : Kalligram, 2007.

598 John Rawls je predstaviteľom liberálnej politické filozofie. Rovnako ako Aristoteles považuje J. Rawls spravodlivosť za základnú cnosť spoločenských inštitúcií. V knihe Teória spravodlivosti si klade otázku, na akých princípoch spravodlivosti sa môžu slobodní a rozumní ľudia v rovnej východiskovej situácii vo vlastnom záujme zhodnúť? Jeho teória procedurálnej spravodlivosti nadväzuje na teóriu spoločenskej zmluvy (John Locke, Jean Jacques Rousseau). http://cs.wikipedia.org/wiki/John_Rawls (stiahnuté dňa 28. 3. 2017)

hodnôt predstavujúcich základné slobody. Tie nie sú absolútne a tvoria jednu koherentnú schému. Základné slobody chránia fundamentálne záujmy, ktoré majú zvláštny význam. Základom je ústava, ktorá zaručuje rovnaké základné slobody raz a navždy.[599]

Právo, ktoré rešpektuje hodnoty slušnosti hľadá cesty ku korekcii prílišnej tvrdosti, ktorá vzniká v prípade rigidnej interpretácie litery zákona. Jedným z prostriedkov na dosiahnutie rímskej právnej idey aequitatis[600] (t. j. spravodlivosti v zmysle proporčnej vyváženosti medzi záujmami zúčastnených subjektov a celej spoločnosti) je koncepcia restoratívnej justície, vychádzajúca z koncepcie dobrých mravov. Otázka dobrých mravov je otázka právne filozofická a pomerne komplikovaná.[601] Princíp dodržiavania dobrých mravov sa uplatňuje predovšetkým v občianskom konaní, avšak má priamy vplyv aj na správne a trestné konanie, najmä z hľadiska dosiahnutia očakávanej hodnoty ich slušnosti.

Slušnosť je úzko spojená so zásadou riadneho trestného procesu (due process), ktorá je základnou hodnotou trestného konania, uplatňovaná v trestnom konaní najmä v USA, kde Najvyšší súd garantuje systém trestného súdnictva tak, aby v žiadnom trestnom prípade nebol porušené princípy slobody a slušnosti, ktoré sú obsiahnuté v samotnej myšlienke slobody vlády a nepopierateľných práv občanov takejto vlády.

V rámci princípu due process treba vyzdvihnúť najmä slušnosť súdneho pojednávania (fair trial).[602] Listina základných práv USA obsahuje základné garancie slušnosti súdneho pojednávania, akými sú právo obžalovaného na obhajcu, na rýchle a verejné pojednávanie, zákaz na súdnom pojednávaní pripustiť nezákonne získané dôkazy a neoprávnene vynútené priznanie. Tieto práva obžalovaného však nevyčerpávajú úplne hodnotu slušnosti súdneho pojednávania (fair trial). Doktrína riadneho trestného procesu vyžaduje jeho slušnosť, pričom slušnosť je však relatívny pojem. Čo je slušné v jedných podmienkach, môže byť neférové v odlišných podmienkach.

Odmietnutie práva na riadny proces je porušenie jeho slušnosti, čo má zásadný význam pre spravodlivosť takéhoto konania. Ústavný súd USA konštatoval, že absencia hodnôt slušnosti v konaní pred súdom smrteľne infikovala samotný súd. Súčasne vyzval stranu obhajoby, aby jej sťažnosti na porušenie hodnôt slušnos-

---

599 RAWLS, J.: *Spravodlivosť ako férovosť.* Bratislava : Kalligram, 2007, s. 164 – 165.

600 Pozri napríklad BLAHO, P.: Aequitas ako correctio iuris v rímskom súkromnom práve. In: *Slušnosť v práve* (zborník z konferencie). 2. Lubyho dni: Konferencia s medzinárodnou účasťou, Trenčianske Teplice 22. – 24. 9. 1992. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského, 1993.

601 Bubelová, K: *Dobré mravy v judikatuře Ústavního soudu ČR.* http://ktp2.upol.cz/uploads/Files/Dobre%20mravy%20v%20judikature%20US%20CR.pdf (stiahnuté dňa 28. 3. 2017)

602 Tamže, s. 46 – 67.

ti pojednávania boli tak kvalitné, že by boli spôsobilé predchádzať narušovaniu týchto hodnôt.

Princíp slušnosti trestného konania a jeho reflexia v správnom konaní trestnom možno pozorovať najmä v problematike dokazovania trestných činov, resp. správnych deliktov. Dokazovanie je zložitým procesom pozostávajúcim z viacerých fáz.[603] V dokazovaní sa musia rešpektovať základné hodnoty slušnosti. Úroveň dokazovania v správnom trestnom konaní je podmienená samotnou kvalitou tohto konania a naopak.

Bez zákonne získaných a presvedčivých dôkazov nie je možné rozhodnúť vo veci a preto dokazovanie je conditio sine qua non správneho trestného konania a súčasne základnou garanciou slušnosti tohto konania. Vyššie uvedené argumenty odôvodňujú aktuálnosť tématiky dokazovania, ktorá je prakticky permanentná, a preto tejto problematike je venovaná trvalá pozornosť v teórii procesného práva.[604]

Možno konštatovať, že problematika dokazovania je viacej rozpracovaná v trestnom konaní aj z hľadiska zásady slušnosti, než je to tak v správnom konaní. Na druhej strane treba uviesť, že nový správny súdny poriadok[605] upravil otázky dokazovania na úrovni približujúcej sa úrovni dokazovania v trestnom konaní.

Dokazovanie v trestnom konaní vychádza zo základných zásadách, akými sú legalita, prezumpcia neviny, voľné hodnotenie dôkazov a všeobecne širokého chápania dôkazu, ako všetkého, čo môže prispieť k náležitému objasneniu veci a čo sa získalo z dôkazných prostriedkov.[606] Takmer rovnako ako v trestnom konaní je určený dôkaz v správnom konaní ako „všetko, čo môže prispieť k náležitému objasneniu veci a čo sa získalo zákonným spôsobom z dôkazných prostriedkov".[607]

Rozsah dôkazných prostriedkov v Trestnom priadku nie je taxatívne určený a ďalšie dôkazné prostriedky môžu byť vymedzené inými zákonmi.[608] Aj pri vymedzení dôkazných prostriedkov sa súdny správny poriadok plne inšpiroval trestným právom, keď za dôkazné prostriedky považuje najmä výsluch účastníka konania, výsluch svedka, listina, odborné vyjadrenie, znalecké dokazovanie, posudok a obhliadka.[609]

---

603 Teória dokazovania rozlišuje jeho jednotlivé fázy, ktorými sú zaobstaranie dôkazov o skutočnostiach dôležitých pre trestné konanie, vykonanie dôkazov, procesná dokumentácia vykonaných dôkazov, vyhodnotenie dôkazov. In: MUSIL, J. – KRATOCHVÍL,V. – ŠÁMAL, P. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní.* 2. přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 373.

604 ZÁHORA, J. a kol.: *Dokazovanie v trestnom konaní*. Praha : Leges, 2013.

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

606 Trestný poriadok, zákon č. 301/2005 Z. z., § 119 ods. 2.

607 § 123 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z.

608 Pozri napríklad zákona č. 367/2000 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti.

609 § 123 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z.

Rekodifikácia trestného práva procesného z roku 2005 umožnila na Slovensku pomerne značný prienik prvkov common law aj do nášho kontinentálneho dôkazného práva. V tejto súvislosti sa objavilo v diskusii viacero názorov odbornej právnej verejnosti, kritizujúcich nadmerné uplatňovanie týchto prvkov v našom dôkaznom práve, čo viedlo k narušeniu celého systému dôkazného práva, a tým aj dokazovania v trestnom konaní. Uvedené názory sa prejavujú aj v súčasnej príprave rozsiahlej novelizácie obidvoch nových trestných kódexov. Na ukážku by som uviedol len návrh Generálnej prokuratúry na znovu zavedenie materiálneho vymedzenia trestného činu, ktoré by, samozrejme, malo významný vplyv na rozsah a spôsob dokazovania v trestnom konaní.[610]

Ustanovenia o dokazovaní ovplyvňujú pravidlá prípustnosti dôkazov v trestnom konaní, založené na doktríne riadneho procesu (due process) a z neho vyplývajúceho práva obžalovaného na slušné súdne pojednávanie (fair trial). V slovenskom trestnom konaní prípustnosť dôkazov vychádza z práva obžalovaného na slušný a spravodlivý proces, garantovaného aj v čl. 6 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd[611] a judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva. Prípustnosť dôkazu treba hodnotiť vzhľadom na jeho povahu, ale tiež vzhľadom na spôsob jeho zaobstarania. Preto aj slovenský Trestný poriadok považuje niektoré spôsoby získania dôkazu za absolútne neprípustné.[612]

Prípustnosť dôkazov v správnom konaní treba hodnotiť aj z hľadiska dodržania zákona pri ich vykonávaní. Správne konanie v tejto otázke vychádza z úlohy správneho súdu pri vykonávaní dôkazov, keď určuje, aby správny súd vykonáva dôkazy na pojednávaní a účastníci konania majú právo byť prítomní pri takto vykonávanom dokazovaní.

Odlišnosti od trestného konania spočívajú v tom, že správny súd nie vždy nariaďuje pojednávanie,[613] dokonca uprednostňuje, aby vykonal dôkaz mimo pojednávania, vždy ak je to možné a účelné. Vykonanie dôkazu mimo pojednávania správny súd účastníkom konania oznamuje spravidla päť dní vopred. S výsledkami dokazovania oboznámi účastníkov konania na pojednávaní.[614]

Na Slovensku pre neprípustnosť nie je možné a priori vylúčiť žiadny dôkaz. Takého vylúčenie by porušilo základne pravidlá dokazovania v trestnom správ-

---

610 Pozri napríklad Harabin je proti dohodám s vrahmi, mafiánmi a pedofilmi. http://www.webnoviny.sk/spravy/8926.htm

611 Článok 6 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Oznámenie MZV SR č. 209/1992 Zb., § 2 ods. 4 Trestného poriadku.

612 Dôkaz získaný nezákonným donútením alebo hrozbou takéhoto donútenia sa použiť v konaní okrem prípadu, keď sa použije ako dôkaz proti osobe, ktorá také donútenie alebo hrozbu donútenia použila (§ 119 ods. 4 zákona č. 301/2005 Z. z.).

613 § 124 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z.

614 § 124 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z.

nom konaní. Dôležitým kritériom prípustnosti dôkazu je zákonnosť jeho získania. V odbornej verejnosti sa na túto tematiku vedie rozsiahla diskusia. Jedna skupina zastáva názor, že nie každá nezákonnosť znamená neprípustnosť dôkazu, t. j. súd nemôže in abstracto vylúčiť prípustnosť určitého dôkazu, ktorý bol získaný nezákonným spôsobom. Na podporu týchto názorov sa argumentuje aj čl. 69 ods. 7 Štatútu Medzinárodného trestného súdu, kde sa hovorí, že „dôkazy získané spôsobom v rozpore so Štatútom alebo v dôsledku porušenia medzinárodne uznaných ľudských práv sú neprijateľné, ak porušenie vážne ohrozuje vierohodnosť dôkazov, alebo prijatie dôkazu by mohlo zdiskreditovať konanie a vážne narušiť jeho integritu".[615]

Druhá skupina zastáva opačný názor, že každý dôkaz získaný porušením procesných práv obvineného, ako aj dôkaz z neho odvodený je neplatný.[616] V tejto súvislosti je namieste uviesť už v spomínanú otázku prípustnosti dôkazu získaného použitím policajného agenta, resp. policajného informátora. Prípustnosť dôkazu získaného použitím policajného agenta sa zvažuje podľa toho, či pri použití agenta boli dodržané základné garancie slušnosti trestného konania, ako je ochrana základných ľudských práv a občianskych slobôd, rešpektovanie subsidiarity (len keď nemožno získať dôkazy inak), proporcionality (len na obzvlášť závažné trestné činy) a judiciarity (povolenie použitia agenta a jeho kontrola sudcom).[617]

V dokazovaní sa slušnosť (fairness) prejavuje v dodržaní zásady rovnosti zbraní (equality of arms), t. j. zásady, že každá strana v procesu musí mať rovnakú možnosť obhajovať svoje záujmy a žiadna z nich nesmie mať podstatnú výhodu oproti protistrane.[618] Pod rovnosťou zbraní v dokazovaní rozumieme rovnosť strán trestného konania, ktorí majú však rôzne procesné postavenie. Z hľadiska dokazovania pôjde predovšetkým o procesnú rovnosť strán pri obstarávaní dôkazov. V konaní pred správnym súdom majú účastníci konania rovné postavenie. Účastníci konania sú povinní preukázať svoje tvrdenia a vykonať úkony v lehote určenej správnym súdom.[619]

V slušnom správnom trestnom konaní treba rešpektovať princíp kontradiktórnosti, t. j. právo na vzájomné informovanie procesných strán o získaných dôkazoch a ich možnosť súťaženia, pred súdom. Rovnosť zbraní procesných strán je vyvažovaná princípom tzv. favor defensionis (dobroprajnosťou v prospech slabšej

[615] Článok 69 ods. 7 Štatútu Medzinárodného trestného súdu. Rímsky štatút Medzinárodného trestného súdu z roku 1998.

[616] Rezolúcia XVI. Medzinárodného kongresu trestného práva.

[617] REPÍK, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha : Orac, 2002, s. 198.

[618] MUSIL, J. – KRATOCHVÍL,V. – ŠÁMAL, P. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní.* 2. přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 87 – 88.

[619] § 5 ods. 9 zákona č. 162/2015 Z. z.

strany) prejavujúcou sa v takých inštitútoch trestného konania, ako je viazanie dôkazného bremena na obžalobu, v zásade voľného hodnotenia dôkazov s uplatnením pravidla in dubio pro reo.

Zmyslom uplatnenia princípu slušnosti v dokazovaní je vymedziť pre subjekty zainteresované na výsledku súdneho konania[620] hranice a garancie postupu poznávania skutkových okolností danej prerokovanej veci.[621] Dokazovaním treba umožniť a zabezpečiť dostatočný prísun právne relevantných skutočností, ktoré sú nevyhnutné, aby sa subjekty zainteresované na konaní mohli správne a so znalosťou veci rozhodnúť o svojom ďalšom postupe, a najmä vydať príslušné rozhodnutie.

Pri posudzovaní úrovne dodržiavania hodnôt slušnosti v trestnom a správnom konaní, treba uviesť, že slovenské súdy pri hodnotení dôkazov predkladanými stranami často považujú dôkazy predkladané obhajobou, resp. slabšou stranou za účelové a pre rozhodnutie nepotrebné. Účelovosť dôkazov je však posudzovaná často subjektívne, čo je porušením zásady voľného hodnotenia dôkazov. Hodnotenie dôkazov musí prebiehať z hľadiska ich pravdivosti a dôkaznej hodnoty. Hodnotením treba dosiahnuť takú úroveň istoty, ktorá sa vyžaduje pre vydanie rozhodnutia v konaní.

V systéme common law sa vyžaduje aby hodnotením dôkazov dospel sudca k rozhodnutiu nad každú pochybnosť (beyond reasonable doubt), kým v kontinentálnom procese sudca hodnotením dôkazov musí dospieť k vnútornému presvedčeniu o správnosti svojho rozhodnutia (tzv. intime conviction).[622] Sudca pri rozhodovaní má zachovávať integritu svojho rozhodnutia, ktorá zahŕňa slušnosť (fairness), spravodlivosť (justice) a zachovávanie ustanovených postupov.

Rešpektovanie slušnosti správneho trestného konania si vyžiada posilnenie formálnych náležitostí dokazovania, a to najmä formálnych podmienok prípustnosti dôkazov. V trestnom konaní súd má právo odmietnuť dôkaz súdom, a to v súvislosti s doručením výzvy na bezodkladné písomné oznámenie súdu a ostatným stranám návrhov na vykonanie dôkazov na hlavnom pojednávaní s upozornením na to, že vykonanie neskôr navrhnutých dôkazov, ktoré strany poznali v čase doručenia výzvy, môže súd odmietnuť. Súčasne bola časovo stanovená povinnosť strán oznámiť protistrane návrhy na vypočutie svedkov a znalcov na hlavnom pojednávaní najneskôr tri pracovné dni pred jeho uskutočnením, ak

620 Úmyselne používam v príspevku pojem subjekty zainteresované na výsledku trestného konania ako pojem širší než orgány činné v trestnom konaní a súdy, pretože dôkazné právo je aj pre stranu obžalovaného a jeho obhajcu, ale aj pre ostatné subjekty trestného konania, predovšetkým pre poškodeného.

621 MUSIL, J. – KRATOCHVÍL,V. – ŠÁMAL, P. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní*. 2. přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 374.

622 Tamže, s. 208.

tieto skutočnosti neboli oznámené v obžalobe alebo pri predbežnom prejednaní obžaloby.[623]

Podobne v správnom konaní sú účastníci konania povinní označiť v žalobe a vo vyjadrení k nej dôkazy na preukázanie svojich tvrdení. Správny súd rozhodne, ktoré z navrhnutých dôkazov vykoná.[624]

Slušnosť trestného konania vytvára podmienky na správnu argumentáciu strán a ostatných subjektov zainteresovaných na trestnom konaní. Existujú dve roviny argumentácie v práve, a to argumentácia skutková a argumentácia právna. Skutková argumentácia (questiones facti) sa sústreďuje na zodpovedanie takých otázok, ako čo bolo spáchané, kto a prečo to spáchal apod. Pre skutkovú argumentáciu používame dôkazy získané využívaním adekvátnych dôkazných prostriedkov, t. j. využívame induktívny spôsob vyvodzovania záverov z jednotlivých faktov. Pri skutkovej argumentácii využívame aj argumentáciu typickým prípadom (argumentus ex exemplo), ktorý môžeme mutatis mutandi vztiahnuť na daný skutkový stav. Daná argumentácia je typická pre dokazovanie v common law vychádzajúce zo súdnych precedensov. V kontinentálnom dokazovaní treba argumentovať poznaním konkrétnych skutkových okolností trestnej veci. Zásada slušnosti podporuje skutkovú argumentáciu aj vytváraním právnych fikcií a axiómov.[625]

Právna argumentácia (questiones iuris) je typická pre rozhodovanie v správnom trestnom konaní. Právna argumentácia spočíva v deduktívnom postupe subsumpcie skutku pod právnu normu a ako takej jej je venovaná veľká pozornosť v teórii, najmä v súvislosti s rozhodovaním sudov a sudcov.[626]

Doktrínu slušnosti v správnom trestnom konaní možno aplikovať len v rámci jeho zákonnosti. Hodnoty slušnosti tak pôsobia v dvoch smeroch, po prvé, ako garancie prijímania slušných zákonov a po druhé, ako garancie aplikácie týchto zákonov v justičnej praxi, t. j. garancie slušnosti v konaní správnych súdov.

Porušenie hodnôt slušnosti v správnom trestnom konaní môže viesť ku konaniu nielen ústavného súdu, ale aj európskych súdov, ktoré sú vydávaním svojich judikátov nadnárodnými garantmi hodnôt slušnosti v justičnej praxi súdov Európskej únie.

---

[623] Trestný poriadok, zákon č. 301/2005 Z. z., § 240 ods. 3 až 5.

[624] § 121 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z.

[625] GERLOCH, A.: *Teorie práva*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, s. 151.

[626] NEUMANN, R. K.: *Legal Reasoning and Legal Writting*. 5th edition. New York: Aspen Publishers, 2005; VAN BALLEGOOIJ, W. – GONZALES, G.: Mutual Recognition and Judicial Decisions in Criminal Matters. In: *Rule of Reason. Rethinking another Classic of European Legal Doctrine*. Schrauwen, A. (ed.). Groningeng: Europa Law Publishing, 2005; KÜHN, Z.: *Aplikace práva ve zložitých případech*. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2002.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

1) Zásadu slušnosti zaradiť medzi základné zásady zákona o správnom trestaní.
2) Zásadu slušnosti aplikovať na vymedzenie formálnych podmienok prípustnosti dôkazov v správnom konaní trestnom.

LITERATÚRA

BLAHO, P.: Aequitas ako correctio iuris v rímskom súkromnom práve. In: *Slušnosť v práve* (zborník z konferencie). 2. Lubyho dni: Konferencia s medzinárodnou účasťou, Trenčianske Teplice 22. – 24. 9. 1992. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského, 1993, s. 97 – 109, 254 s.

BUBELOVÁ, K: *Dobré mravy v judikatuře Ústavního soudu ČR.* http://ktp2.upol.cz/uploads/Files/Dobre%20mravy%20v%20judikature%20US%20CR.pdf (stiahnuté dňa 28.3.23017)

ĎURČO, P. a kol.: *Bezpečnostno-právna terminológia*. Bratislava : Akadémia PZ 2007, 176 s., ISBN 978-80-8054-406-5

Elektronický lexikón slovenského jazyka. http://www.slex.sk/index.asp (stiahnuté dňa 28. marca 2017)

GERLOCH, A.: *Teorie práva.* Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, 344 s., ISBN 80-86473-85-6

KÜHN, Z.: *Aplikace práva ve zložitých případech.* Praha : Nakladatelství Karolinum, 2002, 420 s., ISBN 8024604833

MUSIL, J. – KRATOCHVÍL,V. – ŠÁMAL, P. a kol.: *Kurs trestního práva. Trestní právo procesní*. 2. přepracované vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, 1 079 s., ISBN 80-7179-678-6

NEUMANN, R. K.: *Legal Reasoning and Legal Writting*. 5th edition. New York : Aspen Publishers, 2005, 542 s., ISBN 978-0735546554

RAWLS, J.: *Spravodlivosť ako férovosť.* Bratislava : Kalligram, 2007, 336 s., ISBN 80-7149-911-0

REPÍK, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha : Orac, 2002, 263 s., ISBN 80-86199-57-6

VAN BALLEGOOIJ, W. – GONZALES, G.: Mutual Recognition and Judicial Decisions in Criminal Matters. In: *Rule of Reason. Rethinking another Classic of European Legal Doctrine*. Schrauwen, A. (ed.). Groningeng : Europa Law Publishing, 2005, 176 s. a nasl., 235 s., ISBN 9789076871349

ZÁHORA, J. a kol.: *Dokazovanie v trestnom konaní*. Praha : Leges, 2013, 320 s., ISBN 978-80-87576-76-2

Právne predpisy

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (oznámenie MZV SR č. 209/1992 Zb.)

Štatút Medzinárodného trestného súdu. Rímsky štatút Medzinárodného trestného súdu z roku 1998

Rezolúcia XVI. Medzinárodného kongresu trestného práva
Zákon č. 367/2000 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti
Trestný poriadok (zákon. č. 301/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov)
Správny súdny poriadok (zákon č. 162/2015 Z. z.)

Kontaktné údaje autora:
prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc.
Právnická fakulta TU v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava

SPRÁVNE TRESTANIE A § 55 ZÁKONA O SPRÁVNOM KONANÍ

prof. JUDr. Katarína Tóthová, DrSc.

Kľúčové slová: verejná správa – správne právo trestné – trestné právo – vylúčenie odkladného účinku odvolania – europeizácia ukladania správnych deliktov

Key words: public administration – administrative criminal law – criminal law – separation of the suspensive effect of the recall – Europeanization of the imposition of the administrative offenses

Anotácia: Autorka vychádza z názoru, že v súčasnosti sa nemožno vyhnúť europeizácii správneho práva trestného. Zdôrazňuje, že implementáciu požiadaviek z materiálov Rady Európy do slovenského práva však treba uskutočniť aj s ohľadom na realizačné možnosti orgánov verejnej správy. Do zásad novej právnej úpravy treba včleniť zákaz výkonu platných rozhodnutí o správnych sankciách

Summary: The author starts from the opinion that it is not possible to avoid the europeanization of the administrative criminal law in present time. The author emphasizes that implementation of requirements given in the materials of the Council of Europe to the Slovak law needs to be carried out in regard to realization possibilities of the public administration bodies. The prohibition of the achievement of valid decisions about administration sanctions must be incorporated to the new legislation.

Úvod do problematiky

Nedávno významný teoretik správneho práva Marián Vrabko na konferencii „Bratislavské právnické fórum“[627] v sekcii „Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania“ vystúpil s príspevkom „Sú správne súdy pripravené na efektívne správne trestanie podľa nového Správneho súdneho poriadku?“. Otázka je z hľadiska aplikačnej praxe nanajvýš aktuálna a významná v kontexte s požiadavkou implementácie dokumentov prijatých orgánmi Rady

[627] Konferencia „Bratislavské právnické fórum“ sa uskutočnila 21. – 22. októbra 2016 na Právnickej fakulte Univerzity J. A. Komenského v Bratislave, a to paralelne v sekcii so slovenským a anglickým jazykom. Pozri bližšie: *Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania.* Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 21. – 22. októbra 2016, Bratislavské právnické fórum 2016. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016.

Európy ako Európske štandardy dobrej správy – najmä Kódexu dobrej verejnej správy.

Vôbec nepovažujem za kontraproduktívne, ak sa aspoň stručne zamyslíme nad obdobnou otázkou aj z hľadiska „už rozbehnutého kolotoča“[628] prípravného teoretického vrenia a to na otázku – akú podobu má mať pripravovaný nový zákon o správnom trestaní z hľadiska aplikačnej praxe. Hoci je nesporné, že vývoj v Európskej únii smeruje k zbližovaniu trestného práva so správnym právom trestným – v tejto tendencii je stále aktuálna otázka kedy?, v akej postupnosti? a do akej miery? sa má uvedené zbližovanie udiať. Preto v rámci našej ťažiskovej témy (Správne trestanie a § 55 zákona o správnom konaní) budeme venovať pozornosť aj otázke, či sú orgány verejnej správy pripravené na efektívnu aplikáciu zamýšľanej novelizácie.

Správne právo trestné ako svojbytný subsystém správneho práva

Jednou zo základných čŕt správneho práva je jeho dynamicky sa rozvíjajúci a meniaci sa obsah. V dôsledku tejto charakteristickej črty je aj nekodifikovaným právnym odvetvím. Len so závisťou možno v oblasti verejnej správy sledovať ako iné právne odvetvia vedia svoj predmet právnej regulácie obsiahnuť v rámci iba niekoľkých právnych predpisov, kým početnosť právnych predpisov v odvetví správneho práva narastá v nekodifikovateľnej podobe.

Nemožno sa preto čudovať úsiliu dosiahnuť v správnom práve aspoň istú čiastočnú kodifikáciu určitého okruhu pravidiel správania sa, ktoré na seba nadväzujú alebo sú charakterom a predmetom právnej reglementácie príbuzné.

V poslednom období takéto úsilie badať v rámci správneho práva trestného, ktoré nesporne tvorí svojbytný subsystém správneho práva. Početnosť publikovaných článkov, uskutočnených konferencií, ako aj na túto problematiku zameraných výskumných úloh naznačuje, že sa dostávame do finálnej fázy aktivity, z ktorej by mala vzniknúť dobre prepracovaná a komplexná matéria ako základ na prijatie takého zákona, ktorý by „prežil“ roky a stal sa aj pre prax účinným, zrozumiteľným a efektívnym vodidlom pri vyvodzovaní zodpovednosti spravujúcich subjektov voči spravovaným subjektom v oblasti verejnej správy.

[628] Za prvopočiatok prehodnotenia platnej právnej úpravy správnych deliktov možno považovať záver z medzinárodného seminára „Preskúmanie rozhodnutí orgánov štátnej správy súdmi“, ktorý zorganizovalo Ministerstvo spravodlivosti SR v súčinnosti s direktoriátom ľudských práv Rady Európy a správneho kolégia Najvyššieho súdu SR 4. – 5. októbra 1999 v Trenčianskych Tepliciach. V závere zo seminára bola jasne uvedená úloha „prehodnotiť právnu úpravu správnych deliktov, premyslieť spôsob prerokovávania priestupkov ako trestných obvinení s osobitným zreteľom na uplatňovania článku 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd pri rozhodovaní o žalobách na preskúmanie rozhodnutí o správnych deliktoch...“.

Sledujúc tieto aktivity možno konštatovať, že spracovávanie problematiky správneho práva trestného sa uskutočňuje širokospektrálne a dôsledne, či už z hľadiska implementácie európskych, na problematiku sa vzťahujúcich materiálov, vrátane rozhodnutí Európskeho súdneho dvora alebo Európskeho súdu pre ľudské práva. Nechýba ani komparácia s existujúcim systémom platného správneho trestného práva v Českej republike.[629] Pozitívne treba hodnotiť aj úsilie upriamiť pozornosť aj na legislatívny vývoj správneho práva trestného v stredoeurópskom priestore.[630]

Čo však absentuje v rámci uvedených aktivít – ktoré podľa môjho názoru možno označiť za predlegislatívne obdobie – je pozornosť venovaná súčasným slabým miestam platnej právnej úpravy a personálnej zdatnosti v aplikačnej realite orgánov verejnej správy. Na zreteli mám predovšetkým schopnosť zvládnuť tie pripravované a zamýšľané procesné postupy, ktoré by budúca právna úprava správneho práva trestného mala obsahovať. Zohľadňovať uvedený aspekt v štádiu paragrafovaného znenia určitej právnej úpravy je už neskoro, lebo túto otázku treba zohľadniť už v štádiu prác na zásadách zákona o správnom trestaní.

Nezanedbať otázku personálneho prvku v otázke vyvodzovania zodpovednosti spravujúcimi subjektmi voči spravovaným subjektom v oblasti verejnej správy je žiaduce[631] už aj preto, že atmosféra súčasných prác na analýze správneho práva trestného „dýcha“ výraznou snahou jeho priblíženia – v zásadách – právnej úpravy a aj paragrafového stvárnenia – trestnému právu a jeho zásadám.

---

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

630 História vývoja trestného práva a trestného práva správneho je poznačená jednak zjednocujúcimi sa znakmi a jednak diferencujúcimi sa. Keďže zákonodarca je ten, kto určuje čo patrí do trestného práva a čo do správneho práva trestného, tak je pochopiteľné, že rozsah správneho práva trestného sa v jednotlivých krajinách z hľadiska ich historicko-právneho vývoja líšil. V mnohých krajinách došlo postupne k tomu, že sa napríklad disciplinárne delikty a poriadkové delikty vyčlenili zo súdneho trestania a presunuli sa do správneho práva trestného s rozhodovaním správnych orgánov. Môžeme evidovať aj model, že o správnych deliktoch rozhodovanie v prvom a druhom stupni je rozdelené medzi správne orgány a súdy, alebo model, v rámci ktorého o správnych deliktoch rozhodujú administratívne tribunály, ktoré nie sú súčasťou verejnej správy (napr. Veľká Británia). Bližšie k tomu pozri SLÁDEČEK, V.: *Obecní správní právo*, 2. aktualizované a prepracované vydanie. Praha: ASPI, 2009, s. 184 a nasl. Navyše správne delikty sú v určitých európskych krajinách klasifikované ako súčasť trestného práva a naopak protiprávne konanie s charakterom trestného činu môžu byť v inom štáte kvalifikované ako správny delikt. Bližšie PRÁŠKOVÁ, H.: Europeizace trestného práva správneho. *Právní rozhledy*, 2010, č. 13, s. 489.

631 Určitý náznak uchopenia aj tejto dimenzie v problematike správneho práva trestného možno nájsť v článku Lucie Madleňákovej z roku 2010. Pozri MADLEŇÁKOVÁ, L.: Probíhá v ČR řízení a uložení správních sankcí a jejich ukládaní dle zásad Rady Európy? *Správní právo*, č. 2, 2010, s. 65 – 89.

Iba ten, kto sa bližšie neoboznámil s históriou správneho práva trestného nevie, že legislatívne práce na platnom priestupkovom zákone[632] trvali viac ako 10 rokov a že v rámci tohto úsilia sa síce prijal zákon s vysokým štandardom terminologickej a odbornej úrovne, avšak úsilie posunúť úpravu na vyššiu úroveň priblíženia sa trestnému právu, najmä kodifikácie v hmotnoprávnej rovine, neuspel. Neuspel pre slabé zohľadňovanie špecifík aplikačnej praxe v oblasti verejnej správy a dôsledkom bolo síce postupné, avšak viacrezortné „vykuchanie" skutkových podstát priestupkov z priestupkového zákona a ich niekedy až totožné zadefinovanie v rezortných právnych predpisoch. Inými slovami povedané, vzor prevzatý z trestného práva, v ktorom skutkové podstaty trestných činov sú zhrnuté do jednej právnej úpravy – trestného zákona –, sa v oblasti správneho práva neosvedčil okrem iného preto, že ľudský faktor verejnej správy je kvalitatívne a aj kvantitatívne odlišný, čo determinuje aj podmienky realizačných mantinelov správneho práva trestného.

Ďalším špecifikom správneho práva trestného je, že síce je svojbytným subsystémom správneho práva, avšak svojou existenciou unikátom v odvetviach platného práva. Ani jedno právne odvetvie nášho práva totiž nemá taký subsystém, ktorý by tvoril jeho vlastné trestné právo.

A tu je ďalšia skutočnosť, ktorej v rámci legislatívnych príprav treba venovať pozornosť. Je to otázka, akú funkciu má správne právo trestné v právnom štáte plniť. Má sa s trestným právom ako jeho „menší a slabší brat" podieľať na plnení trestania a trestnej politiky právneho štátu, alebo jeho úloha je predovšetkým vnútro odvetvová, t. j. za pomoci donucovacej moci štátu má zabezpečovať plynulý a nerušený chod správy štátu, resp. verejnej správy.[633]

V slovenskej právnickej literatúre na uvedenú skutočnosť nie je jednoznačne prijatý názor. Súhlasím a pripájam sa k názorom, podľa ktorých úlohou trestné-

---

632 Zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení 69 priamych alebo nepriamych novelizácií. Posledná bola v roku 2015 (zákon č. 430/2015 Z. z.). Hoci sa zdá byť početnosť novelizácií šokujúca, účinok sa zmierni, ak vezmeme do úvahy situáciu v Českej republike, kde do 1. 7. 2017 platný zákon o priestupkoch bol novelizovaný viac ako 80-krát.

633 Uvedenú otázku si vo svojom vystúpení na medzinárodnej vedeckej konferencii „Bratislavské právnické fórum 2016" položil aj Peter Průcha, keď uviedol, že „...veřejní správa dostala do rukou tento nástroj proto, aby zoperatívnila svůj přístup, aby se nemusela obracet na jiné orgány a složky veřejné moci, ke sjednání nápravy, ke kterému je ona odborně i funkčně způsobilejší... správní trestání slouží zájmu ochrany výkonu veřejné správy, přičemž sama o sobě je současně též výkonem veřejné správy... za daného stavu věci je pak otázkou, zda by nebylo u správního trestání vhodnější místo o ‚trestání' hovořit o ‚uplatňování správně právní odpovědnosti...'". Porovnaj PRŮCHA, P.: Správní trestání v České republice, pojmová a teoretická východiská. In: *Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 21. – 22. októbra 2016, Bratislavské právnické fórum 2016. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016.

ho práva správneho nie je prioritou trestať, ale iba vyvodzovať administratívno-právnu zodpovednosť tam, kde verejná správa má protizákonné (nezákonné) prekážky plnenia svojich úloh.[634] Uvedené stanovisko prezentujem s vedomím, že príslušné, na vec sa vzťahujúce materiály Rady Európy, ako aj európsko-súdna judikatúra smeruje k uplatňovaniu aj trestnej funkcie verejnej správy (napr. judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva z roku 1976, ktorá zaviedla tzv. „Engelov test").

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti vnímam úsilie viacerých teoretikov správneho práva prijať aj na Slovensku určitý komplexný zákon, t. j. určitú čiastočnú kodifikáciu správneho práva trestného so značnou podobnosťou s českou úpravou – zákonom č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Po preštudovaní uvedeného zákona je zrejmé, že je to legislatívny príklad približovania správneho trestania a súdneho trestania. Ako sa v praxi osvedčí, najmä z hľadiska rýchlosti konania a efektívnosti vymožiteľnosti zodpovednosti spravovaných subjektov, ukáže až prax za určité obdobie.

Slovenská legislatíva by si na tieto poznatky – podľa môjho názoru – mala azda počkať. Aj keď je odbočením zo skúmanej témy, musím uviesť, že čakanie na poznatky z praxe sa osvedčilo pri zavedení štátneho zastupiteľstva a zrušení všeobecného dozoru prokuratúry v Českej republike. Obratom sa aj na Slovensku vynorilo úsilie prijať obdobnú zmenu vrátane jej zakotvenia v ústave. Čas však ukázal, že síce nesmelo, ale predsa sa uvedený krok dnes v Čechách nepovažuje za legislatívne „terno" a postupne viaceré úlohy, ktoré v minulosti zabezpečoval všeobecný dozor prokuratúry, sa dnes postupne vkladajú do kompetencie verejného ochrancu práv – kde sa, samozrejme, nesystémové[635] formami a metódami práce tradičnej ombudsmanskej inštitúcie nedajú vždy dosiahnuť.

Vylúčenie odkladného účinku v správnom práve trestnom

Napriek uvedeným názorom treba reálne konštatovať, že kolotoč úsilia o obdobný legislatívny počin ako bol v roku 2016 v Čechách, sa rozbehol už aj na Slovensku, a ako zásadný krok na dosiahnutie úspešného cieľa je vytypovanie základných zásad tejto zamýšľanej právnej úpravy.

Jednou z čiastkových (no nie zanedbateľných) procesno-právnych otázok je,

[634] Tamže.

[635] Nesystémovosť uvedeného postupu v Čechách je najmä v tom, že všeobecný dozor prokurátora je vonkajšia kontrola verejnej správy, ktorej úlohou je „bojovať" proti nezákonnosti predovšetkým z hľadiska zabezpečenia verejného záujmu, kým verejný ochranca práv „bojuje" proti nezákonnosti vo verejnej správe predovšetkým z hľadiska ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických osôb.

aká zásada má byť do nového zákona upravujúceho správne právo trestné (t. j. priestupky aj ostatné administratívno-právne delikty) v otázke vylúčenia (nevylúčenia) odkladného účinku odvolania.

Podľa dnes platnej právnej úpravy, pokiaľ ide o prerokovávanie priestupkov, postupuje prax podľa zákona o priestupkoch, ktorý jasne ustanovuje zákaz vylúčenia odkladného účinku odvolania proti rozhodnutiu o priestupku. Iná je však situácia pri prerokovávaní ostatných administratívno-právnych deliktoch, pri ktorých platí, že ak niet osobitnej procesno-právnej úpravy pre konanie o tomto delikte, postupuje sa podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní. Ten totiž v otázke odkladného účinku odvolania umožňuje aj iné riešenie, než striktný zákaz vylúčenia odkladného účinku odvolania proti rozhodnutiu o administratívno-právnom delikte. Preferuje totiž verejný záujem a uvádza, že: „...ak to vyžaduje naliehavý všeobecný záujem, alebo ak je nebezpečenstvo, že odkladom výkonu rozhodnutia utrpí účastník konania alebo niekto iný nenahraditeľnú ujmu, môže správny orgán odkladný účinok vylúčiť. Naliehavosť treba riadne odôvodniť...“.[636]

Hoci sa môže zdať daná problematika v rámci formulovania zásad zákona o správnom práve trestnom odťažitá, v rovine budúcej praktickej realizácie zákona, ak by výslovne v zákone nebola jednoznačne doriešená, mohla by spôsobovať aplikačné nejasnosti, najmä pri hraničných prípadoch tzv. kvázitrestných dôsledkoch porušenia právnych povinností vo verejnej správe. Prax totiž nie vždy správne diferencuje ochranné opatrenia a obmedzujúce opatrenia od trestov a neraz zákonom stanovený trest považuje za ochranné opatrenie (obmedzujúce opatrenie).

Pri doriešení skúmanej otázky treba ešte akcentovať, že jednotlivé zásady správneho práva trestného musia byť v súlade a vzájomne sa prípadne logicky doplňovať. V tejto skúmanej otázke je nutné rešpektovať zásadu prezumpcie neviny obvineného až do právoplatnosti rozhodnutia o správnom delikte. Preto aj záver našich úvah jednoznačne smeruje ku konštatovaniu, že prípadný komplexný zákon v otázke správneho práva trestného by mal jednoznačne vychádzať zo zásady, že odvolaniu proti rozhodnutiu o treste za správny delikt nemožno odňať odkladný účinok. Teda odvolanie má vždy odkladný účinok a uložený trest možno realizovať (vykonať) iba na základe právoplatného vykonateľného rozhodnutia a nie na základe platného vykonateľného rozhodnutia. Iba takýto postoj je v sú-

[636] Na praktickú realizáciu zásad jednotlivých zákonov a ich prípadný nesúlad upriamuje už v súčasnosti pozornosť Soňa Košičiarová, ktorá uvádza: „...Zo Správneho súdneho poriadku jasne vyplýva, že základné zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona budú správne súdy používať vo veciach správneho trestania bez ohľadu na zákonnú kategorizáciu správnych deliktov...“ Porovnaj KOŠIČIAROVÁ, S.: Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania. In: *Justičná revue*, ročník 68, č. 8 – 9/2016, s. 892.

lade so zásadou prezumpcie neviny, ktorú v právnom štáte treba bez akejkoľvek výnimky rešpektovať.

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Na základe uvedených úvah možno rezumovať:

1) Úsiliu o europeizáciu správneho práva trestného sa nemožno vyhnúť, avšak aj úsilie priblížiť jej zásady konania do právnej regulácie na Slovensku treba implementovať aj vzhľadom na realizačné schopnosti aplikačnej praxe.
2) Nová právna úprava by mala zakotviť zásadu, že odvolaniu proti rozhodnutiu o správnom delikte nemožno odňať odkladný účinok.
3) Žiaden osobitný zákon nemôže ustanoviť vykonateľnosť platného rozhodnutia o správnom delikte.

LITERATÚRA

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

MADLEŇÁKOVÁ, L.: Probíhá v ČR řízení a uložení správních sankcí a jejich ukládaní dle zásad Rady Europy? *Správní právo*, č. 2, 2010, s. 65 – 89

PRÁŠKOVÁ, H.: Europeizace trestného práva správneho. *Právní rozhledy*, 2010, č. 13, s. 488 – 494, ISSN 1210-6410

PRŮCHA, P.: Správní trestání v České republice, pojmová a teoretická východiská. In: *Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 21. – 22. októbra 2016, Bratislavské právnické fórum 2016. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2016, s. 164 – 172, 265 s., ISBN 978-80-7160-430-3

SLÁDEČEK, V.: *Obecní správní právo*, 2. aktualizované a prepracované vydanie. Praha : ASPI, 2009, 464 s., ISBN: 978-80-7357-382-9

Kontaktné údaje autorky:
prof. JUDr. Katarína Tóthová, DrSc.
Právnická fakulta UK v Bratislave
Šafárikovo nám. 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava

PRINCÍPY SPRÁVNEHO TRESTANIA V KONTEXTE SÚDNYCH ROZHODNUTÍ A POSTAVENIE ŠTÁTNEHO ZAMESTNANCA PRI VYVODZOVANÍ ADMINISTRATÍVNO-PRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI

doc. JUDr. Jana Vallová, PhD.

Kľúčové slová: správne trestanie – princípy správneho práva – spravodlivý proces – súd – sankcia – administratívna zodpovednosť – štátny zamestnanec

Key words: administrative punishment – principles of administrative law – equitable process – court – sanction – administrative liability – state employee

Anotácia: Autorka článku poukazuje na povinnosť štátneho zamestnanca v prípade uplatnenia administratívnej zodpovednosti v kontexte súdnych rozhodnutí a zameriava sa na nevyhnutnosť legislatívneho stanovenia princípov správneho trestu.

Summary: The author of the article points to duty of state employees in case of application of administrative liability in context of the court decisions and focus on necessity of the legislative stipulation of principles of administrative punishment.

Správne trestanie je jednou z foriem vyvodzovania administratívno-právnej zodpovednosti. Poslaním uplatňovania administratívno-právnej zodpovednosti však nie je len trestať, čiže ukladať správne tresty. Správne trestanie prichádza do úvahy pri porušovaní povinností vo verejnej správe, pri ktorých povaha spôsobenej chyby vylučuje možnosť jej faktickej spätnej nápravy.[637]

Súdne trestanie má veľa spoločných znakov so správnym trestaním, ale správne trestanie tvorí súčasť výkonu verejnej správy, a preto správne delikty a ich postih sú predmetom regulácie noriem práva správneho a nie trestného práva. Vo vzťahu k správnemu trestaniu čiastková kodifikácia je iba pri priestupkoch, ktoré sú upravené v zákone SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Slovenská právna úprava správneho trestania nie je teda jednotne upravená. Nielen z vnútroštátnych právnych úprav vyplývajú požiadavky na kvalitu procesného režimu správneho trestania, ale aj z Dohovoru o ochrane ľudských práv

[637] MACHAJOVÁ, J. a kolektív: *Všeobecné správne právo*. 5. vydanie. Žilina : EUROKÓDEX, s. r. o., 2010, s. 192.

a základných slobôd, z ďalších medzinárodných zmlúv, ako aj z celého radu odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy.

V konaní správnych orgánov o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach majú zásadný význam tieto odporúčania:

– odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe,
– rezolúcia Výboru ministrov (77) 31 o ochrane jednotlivcov pri vydávaní správnych aktov,
– odporúčanie Výboru ministrov R (80) 2 o vykonávaní právomoci voľnej úvahy správnymi orgánmi,
– odporúčanie Výboru ministrov R (87) 16 o správnych postupoch, ktoré majú vplyv na veľký počet osôb,
– odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách.

Tieto procesnoprávne princípy majú zásadný význam pre zabezpečenie spravodlivého procesu vo verejnej správe. Právnym nástrojom, ktorým sa Rada Európy usiluje napĺňať svoje ciele, sú odporúčania Výboru ministrov a rezolúcie. Uvedené dokumenty nemajú právne záväzný charakter, Výbor ministrov však môže vlády členských štátov vyzvať na podanie informácie o tom, ako reagovali na jeho odporúčania.[638]

Podľa rozsudkov súdov Slovenskej republiky odporúčanie č. R (91) 1 členským štátom o správnych sankciách je dôležitým interpretačným nástrojom pre národné správne súdy, ktoré slúži k výkladu zákonov týkajúcich sa správneho trestania[639].

Odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 ustanovuje tieto zásady:

1. zásadu zákonnosti,
2. zásadu zákazu retroaktivity,
3. zásadu ne bis in idem,
4. zásadu konania o správnom delikte v primeranej lehote,
5. zásadu ukončenia správneho konania o delikte rozhodnutím,
6. špeciálne zásady (právo osoby byť informovaná o obvinení voči nej, právo na primeraný čas na obhajobu, právo na informácie o povahe dôkazov, právo byť vypočutá, právo na odôvodnenie rozhodnutia),
7. zásadu, že dôkazné bremeno nesie správny orgán,
8. zásadu preskúmateľnosti rozhodnutia, ktorým sa ukladá sankcia.

Zásada preskúmateľnosti rozhodnutia súdom má predovšetkým význam vo vzťahu k správnemu súdnictvu a zároveň zakotvuje požiadavku zabezpečenia kontroly zákonnosti rozhodnutia o uložení sankcie nezávislým a nestranným súdom. Toto právo zaručuje aj čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky právo každého

---

638 VRABKO, M. a kol.: *Teoretické problémy správneho súdnictva.* Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta 2013, s. 213.

639 Tamže, s. 214.

domáhať sa ochrany práv na súde. Táto povinnosť všeobecných súdov, vzhľadom na ich postavenie ako primárnych ochrancov ústavnosti a vzhľadom na povinnosť Slovenskej republiky rešpektovať medzinárodné záväzky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zahŕňa zároveň požiadavku rešpektovania procesných garancií spravodlivého súdneho konania vyplývajúcich z čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd[640].

Podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky I. ÚS 391/2010-15 reálne uplatnenie a garantovanie základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivý proces neznamená ani právo na úspech v konaní, ale ani nárok na to, aby všeobecné súdy preberali alebo sa riadili výkladom všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorý predkladá účastník konania. Skutočnosť, že sťažovateľ zastáva iný právny názor, ako prijal najvyšší súd, nemôže sama osebe viesť k záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti rozhodnutia najvyššieho súdu.

Úlohou súdu v správnom súdnictve nie je nahradzovať činnosť správnych orgánov, ale len preskúmať zákonnosť ich postupov a rozhodnutí, teda to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy. Treba vziať do úvahy, že správny súd nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy.[641]

Podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 212/2010-34 každý má právo na to, aby sa v jeho veci v konaní pred všeobecnými súdmi rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky, alebo takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon. Súčasne má každý právo na to, aby sa v jeho veci vykonal ústavne súladný výklad aplikovanej právnej normy, ktorý predpokladá použitie ústavne súladne interpretovanej platnej a účinnej normy na zistený stav veci.

K úlohám právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd občanov. Ak je na uplatnenie alebo ochranu základného práva alebo slobody potrebné uskutočniť konanie pred orgánom verejnej moci, úloha štátu spočíva v zabezpečení právnej úpravy takýchto konaní dostupných bez akejkoľvek diskriminácie každému z nositeľov základných práv a slobôd. Koncepcia týchto konaní musí zabezpečovať reálny výkon a ochranu základného práva alebo slobody, a preto ich imanentnou súčasťou sú procesné záruky takéhoto uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd.

---

640 ELZEROVÁ, J.: Limity správneho trestania so zreteľom na ukladanie sankcií. In: *Limity v právu*. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2012. Praha : Leges, 2012, s. 355 a nasl.

641 Ústavný súd Slovenskej republiky I. ÚS 391/2010-15.

Rozdiely v súdnych rozhodnutiach sú prirodzene obsiahnuté v každom súdnom systéme, ktorý je založený na existencii viacerých súdov s územnou pôsobnosťou. Úlohou najvyššieho súdu je usmerniť a vyriešiť protirečivé rozsudky.[642]

Účelom prieskumu správnych rozhodnutí v správnom súdnictve je poskytnutie súdnej ochrany osobám, ktoré tvrdia, že boli na svojich právach ukrátené rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a ktoré sa ochrany svojich práv nedomohli pred správnym orgánom využitím dostupných prostriedkov.[643]

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v čl. 6 ods. 1 zakotvuje zásady, ktoré majú pozitívny účinok na oblasť správneho trestania, najmä z hľadiska posilnenia princípu právnej istoty, lepšej vymožiteľnosti práva, dôslednejšej ochrany práv obvineného a kontrolou rozhodnutia nezávislým a nestranným súdom.

Typickým inštitútom pre oblasť správneho trestania je správna úvaha. V praxi z toho pre správny orgán vyplýva, že sa môže rozhodnúť, ktorú možnosť riešenia v danom prípade použije – v správnom trestaní býva táto možnosť vyjadrená hranicou sadzby pokuty za spáchanie príslušného deliktu.

Ukladanie sankcií za verejnoprávne delikty musí byť pritom v súlade so zákonom, čo vyplýva tak z vnútroštátnych, ako aj medzinárodných, resp. európskych prameňov práva. Zásada zákonnosti sankcie (v širšom zmysle) v sebe zahŕňa najmä princíp nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege, ďalej zásadu individualizácie postihu, zásadu spoľahlivo zisteného skutkového stavu a precedenčnú zásadu, zásadu voľného hodnotenia dôkazov a pod. Hoci v ustanovení § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch sa odzrkadľuje najmä potreba individualizácie sankcie (z hľadiska objektívnych okolností a subjektívnych faktorov – priestupcu), rozhodovanie správneho orgánu o sankcii treba podriadiť aj celkovému princípu zákonnosti (s odkazom najmä na Ústavu SR), ako aj zásade spoľahlivo zisteného skutkového stavu a precedenčnej zásade. Podstata tejto zásady spočíva v tom, aby v rámci rozhodovacej činnosti správnych orgánov nevznikali excesívne odklony v skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch, pričom ide nielen o extrémne odklony (napr. jednému účastníkovi sa vyhovie, druhému v tej istej veci a za tých istých podmienok nie), ale aj o akékoľvek iné neopodstatnené odklony s parciálnym charakterom (napr. výška uloženej pokuty za ten istý skutok páchateľovi s podobnou charakteristikou by mala byť podobná).[644]

---

642 Ústavný súd Slovenskej republiky III. ÚS 212/2010-34.

643 BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J.: *Judikatúra vo veciach priestupkového práva.* Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o., 2012.

644 POTÁSCH, P. a kolektív: *Zákon o priestupkoch. Veľký komentár.* Žilina : EUROKÓDEX, s. r. o. 2016, s. 49 – 50.

Správny orgán by mal dostatočne presvedčivým spôsobom odôvodniť aj uloženú sankciu, a to nielen s odkazom na konkrétne ustanovenia zákona, podľa ktorého bola sankcia uložená. Je to teda premietnutie zásady legality a zásady primeranosti, resp. individualizácie postihu za správny delikt.

Pri rozsahu preskúmavacej pôsobnosti súdov vo veciach správneho trestania a správneho uváženia sú súdy limitované ustanovením § 195 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. Správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie. Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak:

– zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu,
– ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodiť zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie,
– ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,
– ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania,
– ide o skúmanie, či uložený druh sankcie a jej výška nevybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy.

Ak správny súd mimo žalobných bodov zistí, že sú dané vady uvedené v § 195, oznámi to bezodkladne účastníkom konania a vyzve ich, aby sa k nim v určenej lehote vyjadrili.

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.

Sankčná moderácia je oprávnenie súdu čo znamená, že správny súd môže na základe výsledkov ním vykonaného dokazovania na návrh žalobcu rozsudkom:

1) 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,
2) upustiť od uloženia sankcie, ak účel správneho trestania možno dosiahnuť aj samotným prejednaním veci.

Podľa Správneho súdneho poriadku správny súd v rámci preskúmavania rozhodnutia zisťuje, či boli dodržané zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania, čo je v aplikačnej praxi súdov problematické.

Podľa Trestného zákona pri určovaní druhu trestu a jeho výmery súd prihliadne najmä na spôsob spáchania činu a jeho následok, zavinenie, pohnútku, priťažujúce okolnosti, poľahčujúce okolnosti a na osobu páchateľa, jeho pomery a možnosť jeho nápravy.

Pri určovaní druhu trestu a jeho výmery súd prihliadne:

– u spolupáchateľov aj na to, akou mierou konanie každého z nich prispelo k spáchaniu trestného činu,
– u organizátora, objednávateľa, návodcu a pomocníka aj na význam a povahu ich účasti na spáchanom trestnom čine,
– pri príprave na zločin a pri pokuse trestného činu aj na to, do akej miery sa konanie páchateľa priblížilo k dokonaniu trestného činu, ako aj na okolnosti a na dôvody, pre ktoré k dokonaniu trestného činu nedošlo.

Komparáciou zásad na ukladanie trestov v rámci správneho trestania možno poukázať na § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch, kde zákonodarca ustanovuje, že pri určení druhu sankcie a jej výmery sa prihliadne na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za 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 trestnom alebo disciplinárnom konaní.[645]

Treba poukázať na skutočnosť, že zákon o priestupkoch ani žiaden iný právny predpis v oblasti administratívneho práva, podľa ktorého sa vyvodzuje administratívno-právna zodpovednosť, nepomenúva priťažujúce ani poľahčujúce okolnosti, spolupáchateľstvo, organizátorstvo a často sa v zmysle platnej právnej úpravy neprihliada ani na spôsob spáchania deliktu.

V kontexte vyššie uvedeného, či už právnej úpravy medzinárodnej alebo vnútroštátnej, treba poukázať na postavenie štátneho zamestnanca pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti.

Podmienky prijatia do štátnej služby upravuje zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Podľa § 38 ods. 1 zákona do štátnej služby je možné prijať na základe písomnej žiadosti o prijatie do štátnej služby občana, ktorý sa uchádza o prijatie do štátnej služby, ak dosiahol vek najmenej 18 rokov, má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu, je bezúhonný, spĺňa kvalifikačné predpoklady, ovláda štátny jazyk, bol úspešný a vybraný vo výberovom konaní alebo v hromadnom výberovom konaní, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak. Úspešný uchádzač sa stáva štátnym zamestnancom a okrem iného sa vzťahuje na výkon jeho činnosti aj ustanovenie § 111 zákona o štátnej službe, v ktorom sú zadefinované najmä tieto povinnosti štátneho zamestnanca.

[645] POTÁSCH, P. a kolektív: *Zákon o priestupkoch. Veľký komentár.* Žilina : EUROKÓDEX, s. r. o. 2016, s. 47.

Štátny zamestnanec je povinný:

- dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, právne záväzné akty Európskej únie, právne predpisy Slovenskej republiky, služobné predpisy a ostatné vnútorné predpisy pri vykonávaní štátnej služby, uplatňovať ich s náležitou odbornou starostlivosťou a rešpektovať a chrániť ľudskú dôstojnosť a ľudské práva,
- vykonávať štátnu službu politicky neutrálne a nestranne a zdržať sa pri vykonávaní štátnej služby všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť vykonávania štátnej služby a dôveru v objektívnosť jeho konania a rozhodovania,
- zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel v súvislosti s vykonávaním štátnej služby a ktoré v záujme služobného úradu nie je možné oznamovať iným osobám, ak nie je tejto povinnosti zbavený generálnym tajomníkom alebo ak osobitný predpis neustanovuje inak; povinnosť mlčanlivosti sa nevzťahuje na oznámenie kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti,
- zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmu služobného úradu s osobnými záujmami, najmä nezneužívať informácie získané v súvislosti s vykonávaním štátnej služby na vlastný prospech alebo v prospech iného,
- plniť služobné úlohy osobne, riadne a včas.

Štátny zamestnanec je teda povinný rešpektovať a v aplikačnej praxi dodržať zákony, medzinárodné zmluvy, dbať na odporúčania Výboru ministrov pre vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti – pri správnom trestaní, pričom tento pojem nie je v žiadnom právnom predpise definovaný, obdobne ako princípy správneho trestania. Správny súdny poriadok účinný od 1. júla 2016 ustanovuje, že správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie a na správne trestanie treba aplikovať základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku.

Pre štátneho zamestnanca sa teda vynára otázka, čím sa má vlastne riadiť. Vzťahujú sa teda zásady trestného konania aj na konanie o správnych deliktoch? A ak áno, tak ktoré? Štátny zamestnanec musí často riešiť i túto dilemu, aby vydal rozhodnutie zákonné, spravodlivé a rozhodnutie, ktoré budú akceptovať i orgány dozoru práva – súdy a prokuratúra.

Je nepopierateľné, čo potvrdzuje i aplikačná súdna prax, že pre absenciu zákonných nástrojov, postupov a inštitútov v procese správneho trestania bez ohľadu na charakter správneho deliktu, je nevyhnutné uplatnenie analógie, a to najmä z oblasti trestnoprávnej. 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.[646]

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

1) Pred prijatím zákona o správnom trestaní uskutočniť analýzu právnych predpisov vzhľadom na to, že právna úprava konania o správnych deliktoch je obsiahnutá vo viacerých všeobecne záväzných právnych predpisoch,
2) Zosúladiť poznatky získané vyššie uvedenou analýzou do jednotného celku tak, aby správne orgány rozhodovali o protiprávnom konaní fyzickej alebo právnickej osoby iba na základe zákona o správnom trestaní, čím bude splnená podmienka – konať a rozhodovať v súlade s platnými právnymi predpismi – Ústava Slovenskej republiky čl. 2 ods. 2,
3) Zadefinovať pojem správne trestanie.
4) Na základe ustálenej judikatúry súdov a aplikačnej praxe správnych orgánov do zákona o správnom trestaní zakotviť najmä tieto procesnoprávne princípy:
   – 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,
   – princíp, že rozhodnutie musí byť odôvodnené,
   – princíp, že obvinený zo správneho deliktu musí byť poučený o opravnom prostriedku, vrátane preskúmania rozhodnutia po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku súdom,
   – princíp zahladenia trestu,
   – princíp – zákaz *reformatio in peius*.

Na záver možno konštatovať, že je nevyhnutné a potvrdzuje to i aplikačná prax správnych orgánov i rozhodnutia súdov, legislatívne upraviť správne trestanie vrátane princípov správneho trestania, tak aby proces vyvodzovania administratívno-právnej zodpovednosti bol legitímne upravený.

[646] BUNČIAK, Ľ. – ŠÚREK, S.: Analógia v správnom trestaní a aký je jej rozsah? In: *Princípy trestania a správne delikty*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnava : Vydavateľstvo EPOS, s. r. o., 2016, s. 12.

LITERATÚRA

BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J.: *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Bratislava : IURA EDITION, spol. s r. o., 2012, 415 s., ISBN 978-80-8078-462-1

BUNČIAK, Ľ. – ŠÚREK, S.: Analógia v správnom trestaní a aký je jej rozsah? In: *Princípy trestania a správne delikty.* Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnava : Vydavateľstvo EPOS, s. r. o., 2016, s. 7 – 13, 200 s., ISBN 978-80-8082-988-9

ELZEROVÁ, J.: Limity správneho trestania so zreteľom na ukladanie sankcií. In: *Limity v právu*. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2012. Praha : Leges, 2012, s. 349 – 358, 522 s., ISBN 978-80-87576-45-8

MACHAJOVÁ, J. a kolektív: *Všeobecné správne právo*. 5. vydanie. Žilina : EUROKÓDEX, s. r.o., 2010, 688 s., ISBN 978-80-89447-27-5

MILUČKÝ, J. a kol.: *Správny poriadok a správny súdny poriadok*. Žilina : EUROKÓDEX, s. r.o., 2017, 656 s., ISBN 978-80-8155-069-0

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

VRABKO, M. a kol.: *Teoretické problémy správneho súdnictva*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, 356 s., ISBN 978-80-7160-356-6

Právne predpisy a judikatúra

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. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov
Ústavný súd Slovenskej republiky I. ÚS 391/2010-15
Ústavný súd Slovenskej republiky III. ÚS 212/2010-34

Kontaktné údaje autorky:

doc. JUDr. Jana Vallová, PhD.
Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky
Sekcia verejnej správy
Odbor všeobecnej vnútornej správy
Drieňová 22
826 86 Bratislava 29

PRIČÍTATEĽNOSŤ ČINU PRÁVNICKEJ OSOBE[647]

prof. JUDr. Jozef Záhora, PhD.

Kľúčové slová: pričítateľnosť – trestný čin – právnická osoba – identifikačná teória – teória agregácie – kritérium záujmu

Key words: attribution – criminal act – legal entity – identification theory – aggregation theory – interest criterion

Anotácia: Referát sa zameriava na základnú otázku pri vyvodzovaní trestnej zodpovednosti právnických osôb – pričítateľnosť. Vzhľadom na to, že pričítateľnosť je v trestnom práve novým inštitútom, autor poukazuje aj na podobný inštitút správneho trestania – zodpovednosť za porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe. Poukazuje na základné teoretické východiská pre koncepciu pričítateľnosti a zameriava sa na pričítateľnosť činu právnickej osobe v niektorých európskych štátoch. Jadro referátu tvorí analýza pričítateľnosti v právnom poriadku Slovenskej republiky. V závere autor poukazuje na slabiny slovenskej právnej úpravy a predkladá úvahy de lege ferenda.

Summary: The paper deals with the key question in applying the criminal liability of legal persons – attribution. Due to the fact that attribution is a new element in the Criminal Law, author also refers to a similar institute of administrative liability – liability for breach of the obligations imposed on the legal person. It points to the fundamental theoretical concept of attribution and focuses on the attribution of a criminal act to a legal entity in some European countries. The core of paper consists of an analysis of attribution in the law of the Slovak Republic. Finally, the author points out to some failing of the Slovak legislation and presents suggestions de lege ferenda.

Úvod

Jednou z najkontroverznejších a najdiskutovanejších trestnoprávnych tém v posledných rokoch na Slovensku je problematika trestnej zodpovednosti právnických osôb. Hoci má tento inštitút pôvod v angloamerickej právnej kultúre, postupne sa pod vplyvom početných medzinárodných záväzkov zaviedol v rôznych modifikáciách do všetkých štátov Európskej únie. Tento inštitút má svojich zástancov, ale aj odporcov. Boli spracované viaceré odborné články o argumen-

[647] Túto prácu podporila Agentúra na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0356-12/ This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the contract No. APVV-0356-12.

toch za a proti zavedeniu trestnej zodpovednosti právnických osôb.[648] Táto téma je v odbornej verejnosti prijímaná pomerne rozpačito, viacerí autori sa k tejto problematike stavajú prevažne negatívne.[649]

Hoci od účinnosti zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „TZPO") neuplynul ani rok, vynára sa viacero otázok. Na niektoré už poukazuje odborná literatúra,[650] ďalšie prináša aplikačná prax. Z môjho pohľadu za „kľúčový" inštitút trestnej zodpovednosti právnických osôb považujem inštitút pričítateľnosti činu právnickej osobe.

Pričítateľnosť činu právnickej osobe je v trestnom práve nová kategória. Správne právo podobnú kategóriu pri správnom trestaní obsahuje, a to *„Zodpovednosť za porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe"* v zmysle § 6 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. V zmysle citovaného ustanovenia *„Za porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe zodpovedá podľa tohto zákona ten, kto za právnickú osobu konal alebo mal konať, a ak ide o konanie na príkaz, ten, kto dal na konanie príkaz."* Za porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe zodpovedá podľa tohto zákona ten, kto za právnickú osobu konal alebo mal konať, a ak ide o konanie na príkaz, ten, kto dal na konanie príkaz. K porušeniu povinnosti môže dôjsť aktívnym (protiprávnym) konaním ako aj zanedbaním konať určitú povinnosť. To isté platí aj pre príkaz, ktorým môže byť uložená povinnosť niečo konať alebo zanedbať – zdržať sa konania.[651]

Ako už bolo uvedené, pričítateľnosť je nová kategória, ktorú trestné právo doteraz nepoznalo. Je to v zásade „náhrada" tradičného inštitútu zavinenia pri fyzických osobách. Páchateľom trestného činu pri fyzických osobách je živý človek, teda osoba mysliaca, cítiaca, majúca vôľu. Pri právnickej osobe tieto schopnosti

---

648 Napríklad MUSIL, J.: Trestní odpovědnost právnických osob – ano či ne? In: *Trestní právo*, č. 7 – 8/2000, s. 2 – 10, roč. 5, ISSN 1211-2860.

649 Zo zahraničných prác možno spomenúť napr. GÓMEZ-JARA DÍEZ, C.: Corporate Culpability as a Limit to the Overcriminalization of Corporate Criminal Liability: The Interplay between Self-Regulation, Corporate Compliance, and Corporate Citizenship. In: *New Criminal Law Review*, 2011, Vol. 14, No. 1, s. 78 – 96; z českých autorov možno spomenúť VIDRNA, J.: Je zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim zcela v souladu s ústavním pořádkem České republiky? In: *Trestní právo*, č. 11/2012, roč. 17, s. 13 – 19; z domácich možno uviesť dielo autorov ABELOVSKÝ, M. − PETRÍK, M.: Proti trestnej zodpovednosti právnických osôb. In: *Bulletin slovenskej advokácie*, č. 1 – 2/2006, roč. XII, s. 34 – 40.

650 Pozri ZÁHORA, J.: Otvorené otázky trestnej zodpovednosti právnických osôb. In: *Justičná revue*, č. 5, 2016, 68, s. 559 a nasl.

651 Bližšie POTÁSCH, P. a kol.: *Zákon o priestupkoch. Veľký komentár*. 1. vyd. Žilina : EUROKÓDEX, 2016, s. 31.

chýbajú, a preto na vyvodzovanie trestnej zodpovednosti nemožno klásť rovnaké kritériá ako na fyzickú osobu.[652]

Vzhľadom na to, že zodpovednosť v trestnom práve je tradične založená na zavinení a pri právnickej osobe sa nedá hovoriť o psychike, otázka pričítateľnosti bola a ostáva kľúčovým problémom pri vyvodzovaní trestnej zodpovednosti právnických osôb. Najmä na základe právnej teórie sa vytvorilo tzv. *„zavinené deliktuálne konanie právnickej osoby"* a počíta s ním napríklad občianske právo, resp. správne právo. Právnické osoby sú reálne spôsobilé konať jednak v súlade s právom, jednak v rozpore s ním. Z toho, že za právnickú osobu konajú fyzické osoby, nemožno vylučovať, že by tým bola vylúčená spôsobilosť právnických osôb na zavinené konanie. Zavinenie právnickej osoby je vybudované na *teórii pričítateľnosti* určitého konania fyzickej osoby, konajúcej za právnickú osobu, tejto právnickej osobe. Presnejšie povedané, ide o fikciu zavinenia, ktoré nie je totožné so zavinením fyzickej osoby. Takto konštruovanú zodpovednosť právnickej osoby založenú na pričítatenosti činu treba považovať za osobitnú zodpovednosť za zavinenie pri právnických osobách, odlišnú od pojmu viny (zavinenia) pri fyzickej osobe.[653]

Trestný čin môže byť právnickej osobe pričítaný, ak nastali určité okolnosti. Týmito okolnosťami sú chybné rozhodnutia, schválenie alebo pokyn na nevykonanie určitého opatrenia či zanedbanie dozoru, dohľadu alebo kontroly, ktoré zodpovedné osoby mali povinnosť vykonávať, aby nedošlo k porušeniu alebo ohrozeniu záujmu chráneného Trestným zákonom. Ak nastali takéto podmienky, potom možno právnickej osobe takéto konanie pričítať. Je tu však potrebné zdôrazniť, že čin môže byť právnickej osobe pričítaný len vtedy, ak je spáchaný osobou uvedenou v § 4 ods. 1 písm. a) až c) TZPO a je spáchaný v jej prospech, v jej mene, v rámci jej činnosti alebo jej prostredníctvom.[654]

Základné teoretické východiská

Pričítateľnosť sa právnickej osobe vyvodzuje na základe chybného výkonu tzv. *rizikového manažmentu*, t. j. chybného zvládnutia rizika vyplývajúceho z prevádzkovania podniku *(vina vedenia podniku)*. Podľa tohto názoru možno právnickej osobe pričítať spáchanie trestného činu, ak bol čin spáchaný na základe

652 Porovnaj JELÍNEK, J. – HERCZEG, J.: *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou*. 2. vydání. Leges : Praha 2013, s. 64.

653 Bližšie JELÍNEK, J. – HERCZEG, J.: *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou*. 2. vydání. Leges : Praha 2013, s. 71.

654 Bližšie ZÁHORA, J. – ŠIMOVČEK, I.: *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 111 a nasl.

rozhodnutia alebo pokynu ich orgánov, prípadne ak zodpovedné orgány nevykonali také opatrenia na zamedzenie trestného činu, resp. na odvrátenie jeho následkov, ktoré vykonať mali.

Pričítateľnosti činu právnickej osoby vychádza z Heineho[655] triedenia možných spôsobov chápania trestnej zodpovednosti:

– *pričítaná* zodpovednosť právnickej osoby,
– *pôvodná* zodpovednosť právnickej osoby,
– *ručenie* právnickej osoby založené na *objektívnej zodpovednosti.*

Ad a) Pričítaná zodpovednosť právnickej osoby vychádza zo skutočnosti, že právnická osoba ako fiktívna osoba nemá vlastnú vôľu, a teda nemôže sama konať zavinenie, právnickej osobe sa pričíta konanie určitého okruhu fyzických osôb, vrátane ich zavinenia na spáchanom trestnom čine. K požadovanému vzťahu fyzickej a právnickej osoby *(master and servant)* pristupujú ďalšie podmienky, a to že čin bol spáchaný v prospech alebo v záujme právnickej osoby, boli porušené povinnosti, ktoré sa týkajú právnickej osoby alebo čin bol spáchaný v rámci činnosti právnickej osoby.

Ad b) Podľa teórie pôvodnej zodpovednosti právnickej osoby, právnická osoba je samostatným, priamym páchateľom trestného činu lebo je zodpovedná bez ohľadu na väzbu s konkrétnym činom fyzickej osoby, keďže právnickej osobe právny poriadok priznáva právo samostatne konať a mať odlišnú vôľu od vôle jednotlivcov, ktorí právnickú osobu tvoria. Tento model sa uplatňuje v niekoľkých formách, napr. v Holandsku ide o model reprezentácie či funkčného zavinenia, kde funkčný páchateľ je sám svojím konaním zodpovedný za následok činu priameho páchateľa. V USA ide o model agregácie s osobitnou autentickou vôľou právnickej osoby na základe doktríny kolektívneho vedomia *(doctrine of collective knowledge)*. V právnej teórii je tento model kritizovaný predovšetkým pre to, lebo prezumuje vlastnú vôľu právnickej osoby, pričom pochybnosti sú vyslovované najmä ohľadom možnosti vyvodiť úmyselné zavinenie voči právnickej osobe.

Ad c) Ručenie právnickej osoby je založené na objektívnej zodpovednosti právnickej osoby za trestné činy, v rámci ktorej sa neskúma subjektívna stránka trestného činu a právnická osoba zodpovedá na základe priamej zodpovednosti *(direct liability)*, resp. striktnej zodpovednosti *(strict liability)* alebo absolútnej zodpovednosti *(absolute liability)*, kde sa nepripúšťa žiadna obrana za trestný čin a trestná zodpovednosť sa voči právnickej osobe uplatňuje bez ohľadu na zavinenie.[656]

---

[655] HEINE, G.: Unternehmen, Straftrecht und Europäische Entwicklung. *Österreichische Juristen-Zeitung*. Vol. 2000, č. 23 – 24, s. 871 a nasl. Citované podľa TURAYOVÁ, Y. – TOBIÁŠOVÁ, L. a kol.: *Trestná zodpovednosť právnických osôb: medzinárodné a európske aspekty, právno-teoretické východiská.* Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2014, s. 123.

[656] Bližšie ŠÁMAL, P. – DĚDIČ, J. – GŘIVNA, T. – PÚRY, F. – ŘÍHA, J.: *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 169.

Pričítateľnosť činu právnickej osobe v niektorých štátoch EÚ

Hoci pre všetky členské štáty platia rovnaké záväzky aj pri sankcionovaní právnických osôb, v Európe sa na sankcionovanie právnických osôb vyvinuli tri základné modely:[657]

– „pravá“ trestná zodpovednosť právnických osôb,
– „nepravá“ trestná zodpovednosť resp. kvázi trestná zodpovednosť a
– administratívne sankcionovanie právnických osôb a zmiešané modely.

Ad a) Model *„pravej“ trestnej zodpovednosti právnických osôb* používa väčšina štátov. Takáto právna zodpovednosť je obsiahnutá buď priamo v Trestnom zákone, alebo v osobitnom predpise. Voči právnickej osobe sa uplatňuje trestná zodpovednosť za všetky, resp. vybrané trestné činy a ukladajú sa tresty v zmysle trestného práva. Takýto spôsob regulácie zvolila väčšina štátov Európskej únie.[658]

Ad b) Model *„nepravej“ trestnej zodpovednosti právnických osôb*[659], resp. kvázi trestná zodpovednosť znamená to, že pri pravej trestnej zodpovednosti sa ukladajú tresty v zmysle trestného práva, pri nepravej trestnej zodpovednosti sa sankcie nenazývajú trestami. Takýmito sankciami sú napr. odčerpanie prospechu z trestnej činnosti, najmä ak páchateľ konal v úmysle získať pre právnickú osobu prospech, alebo odňatie oprávnenia na podnikateľskú činnosť, najmä ak právnická osoba mala možnosť zabrániť trestnej činnosti fyzickej osoby napr. kontrolou, dohľadom či výmenou zodpovedného zástupcu. Vzhľadom na to, že typickým predstaviteľom nepravej trestnej zodpovednosti bolo Španielsko,[660] tento model sa v literatúre označoval ako „španielsky model trestnej zodpovednosti“. Toto označenie stratilo na význame, pretože Španielsko od roku 2010 do svojho právneho poriadku zaviedlo model „pravej“ trestnej zodpovednosti. Model „nepravej“ trestnej zodpovednosti sa uplatňuje aj vo Švédsku, kde od roku 1996 sa sankcie voči právnickým osobám približujú ku charakteru ochranných opatrení.[661]

---

[657] Bližšie ZÁHORA, J.: Zodpovednosť právnických osôb za trestné činy v európskej dimenzii – komparatívny prehľad. In: *Třestní odpovědnost právnických osob v České republice. Bilance a perspektivy.* Praha : Leges, 2013, s. 23.

[658] Pozri JELÍNEK, J.: Trestní odpovědnost právnických osob v České republice – stále otevřený problém. In: *Trestná zodpovednosť právnických osôb.* Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej dňa 12. novembra 2009. ZÁHORA, J. et KERT, R. (eds.). Bratislava : EUROKÓDEX, 2009, s. 106 – 113.

[659] K pojmu bližšie pozri napr. KRATOCHVÍL, V.: Trestní odpovědnost právnických osob a jednáni za jiného (stav de lege lata, de ege ferenda v České republice a Slovenské republice). In: *Právny obzor*, 4/2002, roč. 85, s. 366.

[660] Bližšie JELÍNEK, J.: *Trestní odpovědnost právnických osob.* Praha : Linde Praha a. s., 2007, s. 19, 22.

[661] Porovnaj ŠIMOVČEK, I. – JALČ, A.: Riešenia problematiky trestnej zodpovednosti právnických osôb v európskom priestore a úvahy de lege ferenda. In: *Trestná zodpovednosť právnických*

Ad c) Posledným modelom, ktorý sa používa na ukladanie sankcií právnickým osobám je model *administratívnej, resp. zmiešanej zodpovednosti*. Typickými predstaviteľmi používajúcimi tento model je Nemecko, Taliansko, Poľsko, Grécko a Bulharsko. Len právnu úpravu v Grécku je možné riešiť ako úplnú administratívnu zodpovednosť. Ostatné uvedené modely sa skladajú do zmesi trestného práva a správneho trestania.[662] Je však veľmi ťažko povedať, prvky ktorého právneho odvetvia prevládajú. Napr. v Nemecku súd na základe návrhu prokurátora môže uložiť pokutu (Geldbuße) do výšky až milión eur alebo nariadiť zhabanie veci, ak manažér alebo zamestnanec spáchal trestný čin v prospech právnickej osoby alebo porušil osobitné právne povinnosti tohto subjektu.

Napriek tendenciám na harmonizáciu trestnej zodpovednosti právnických osôb za trestné činy stále existujú v rámci Európskej únie významné rozdiely v prístupe v jednotlivých členských štátoch. Rozdiely sú predovšetkým modeli postihovania právnických osôb, v okruhu vylúčení niektorých právnických osôb z trestnej zodpovednosti, v pričítateľnosti činu právnickej osobe a v sankciách, ktoré môžu byť právnickej osobe uložené.

Pre vyvodzovanie trestnej zodpovednosti právnických osôb sa v Európskej únii využívajú tri základné teórie:[663]

– Teória *nepriamej zodpovednosti (vicarious liability/respondeat superior)* právnická osoba môže byť zodpovedná za konanie inej osoby.
– *Identifikačná teória (identification theory/ the alter ego)* vychádza z fikcie, že právnická osoba je schopná spáchať trestný čin, pri ktorom je nevyhnutné dokázať zavinenie. Táto teória je založená na predstave personifikácie právnickej osoby.
– *Teória agregácie (aggregation theory)*, ktorej cieľom je vyvodzovať kolektívnu zodpovednosť namiesto identifikácie jednotlivca.

Identifikačná teória je model použitý v aproximačných nástrojoch Európskej únie a prevláda pri vyvodzovaní trestnej zodpovednosti právnických osôb v jednotlivých členských štátoch. Žiadny z európskych trestných systémov nesankcionuje právnické osoby za činy spáchané predstaviteľmi podniku v ich súkrom-

osôb. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej 12. novembra 2009. ZÁHORA, J. et KERT, R. (eds.). Bratislava : EUROKÓDEX, 2009, s. 47 – 53.

662 Porovnaj ZEDER, F.: Die Strafbarkeit von juristischen Personen in Europa: Ein Überblick. In: *Trestná zodpovednosť právnických osôb*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej 12. novembra 2009. ZÁHORA, J. et KERT, R. (eds.). Bratislava : EUROKÓDEX, 2009, s. 20.

663 Bližšie napr. ZÁHORA, J. – ŠIMOVČEK, I.: *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 111 a nasl.; FENYK, J.: Modely trestní odpovědnosti právnických osob v různých právních systémech (se zaměřením na systémy common law). In: *Trestná zodpovednosť právnických osôb.* Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej 12. novembra 2009. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 36 – 46.

nom záujme. Väčšinou to býva v príslušných zákonoch vymedzené tzv. kritériom záujmu *„interest criterion"*, t. j. konanie príslušnej osoby môže byť právnickej osobe pričítané jedine vtedy, ak bol čin spáchaný aspoň čiastočne v záujme tejto právnickej osoby. Osoby, za ktorých protiprávne konanie môže byť právnická osoba trestne zodpovedná, sú charakterizované vzhľadom na požiadavky medzinárodných nástrojov a právne záväzných aktov Európskej únie. V jednotlivých nástrojoch sa požaduje, aby strana prijala potrebné legislatívne a iné opatrenia na založenie zodpovednosti právnickej osoby za trestný čin […], ktorý v jej prospech spáchala fyzická osoba samostatne alebo ako súčasť orgánu tejto právnickej osoby a ktorá má vedúce postavenie v rámci tejto právnickej osoby na základe oprávnenia *zastupovať právnickú osobu*, oprávnenia *prijímať rozhodnutia v mene právnickej osoby*, oprávnenia *vykonávať kontrolu* v rámci právnickej osoby.

Európska únia nestanovuje povinnosť členským štátom používať jeden alebo druhý systém zodpovednosti právnických osôb. V zmysle jednotlivých aproximačných nástrojov by v členských štátoch mala existovať aspoň jedna z nasledujúcich možností:[664]

– *pričítateľnosť trestného činu fyzickej osoby na právnickú osobu* alebo
– *dobre fungujúci systém administratívnej zodpovednosti právnických osôb* za trestné činy.

Pričítateľnosť činu právnickej osobe v Slovenskej republike

Hoci § 6 ods. 1 TZPO používa termín *„pričítateľnosť"*, bližšie tento pojem nevysvetľuje. Vládny návrh (parlamentná tlač č. 1715) obsahoval podobnú konštrukciu v § 6, ako je v § 8 ods. 2 českého zákona č. 418/2011 Sb. o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Ustanovenie § 6 ods. 2 znelo: *„Právnickej osobe sa pričíta spáchanie trestného činu uvedeného v § 3, ak bol spáchaný konaním*

a) orgánu právnickej osoby alebo osoby uvedenej v odseku 1 písm. a),
b) osoby uvedenej v odseku 1 písm. b) a c), ktorá konala v záujme právnickej osoby, alebo
c) zamestnanca, ktorý konal na základe rozhodnutia, schválenia alebo pokynu orgánu právnickej osoby alebo osoby uvedenej v odseku 1 písm. a) až c), alebo preto, že orgán právnickej osoby alebo osoba uvedená v odseku 1 písm. a) až c) nesplnili zákonom uložené povinnosti v rámci dohľadu a kontroly nad činnosťou zamestnancov, alebo nevykonali nevyhnutné opatrenia na zamedzenie alebo odvrátenie následkov trestného činu."

[664] Porovnaj VERMEULEN, G. – DE BONDT, W. – RYCKMAN, CH.: *Liability of Legal Persons for Offences in the EU.* Antwerpen : Maklu Publishers, 2012, s. 30.

Na základe pozmeňovacieho návrhu[665] sa predmetné ustanovenie, v ktorom bola zadefinovaná pričítateľnosť, preformulovalo bez toho, aby sa systematicky upravil pojem „pričítateľnosť" v § 6 ods. 1. Podľa vyjadrenia predkladateľa pozmeňujúceho návrhu, *„precizuje sa navrhovaný text § 4 ods. 1 až 3 v súlade s právnou úpravou prebraných smerníc a rámcových rozhodnutí tak, aby poskytoval jednoznačný výklad právnej úpravy".*

Základným východiskom pre stanovenie pričítateľnosti činu právnickej osobe upravuje ustanovenie § 4 TZPO. Trestný čin podľa § 3 TZPO je spáchaný právnickou osobou, ak je spáchaný

- v jej prospech,
- v jej mene,
- v rámci jej činnosti alebo jej
- prostredníctvom, ak konal:
  a) štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu,
  b) ten, kto vykonáva kontrolnú činnosť alebo dohľad v rámci právnickej osoby, alebo
  c) iná osoba, ktorá je oprávnená zastupovať právnickú osobu alebo za ňu rozhodovať.

Prvou podmienkou pričítateľnosti činu právnickej osobe je, že trestný čin je spáchaný v *prospech právnickej osoby, v jej mene, v rámci jej činnosti alebo jej prostredníctvom.* Uvedené dôvody na stanovenie trestnej zodpovednosti založené na pričítateľnosti činu právnickej osoby treba vykladať ako *alternatívne*, čo znamená, že na vznik trestnej zodpovednosti stačí existencia niektorej z uvedených foriem.[666]

Záväzok sankcionovať právnickú osobu v prípade, ak bol čin spáchaný *v jej prospech (for their benefit; pour leur compte)*, vyplýva z viacerých medzinárodných zmlúv, resp. právnych aktov Európskej únie. Žiadny z uvedených nástrojov však neposkytuje definíciu tohto slovného spojenia. Spojenie „v prospech právnickej osoby" sa dá vykladať tak, že je to akékoľvek konanie, ktoré zlepšuje alebo aspoň zachováva právnickej osobe postavenie v oblasti jej pôsobenia, bez ohľadu na to, či ide o prospech hmotný (majetok, majetkové práva), alebo nehmotný (výhodnejšie postavenie na trhu, personálne zvýhodnenie spoločníkov). V mene právnickej osoby *koná štatutárny orgán* alebo iný zástupca. Pre trestnú zodpovednosť

[665] Spoločná správa výborov Národnej rady Slovenskej republiky č. 1715 a o prerokovaní vládneho návrhu zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlač 1715) v druhom čítaní.

[666] Porovnaj legislatívne pravidlá vlády: *Ak právne následky alebo podmienky môžu, ale nemusia nastať spoločne, kladie sa medzi posledné dve alternatívy vylučovacia spojka „alebo"* (Legislatívne pravidlá vlády schválené uznesením vlády Slovenskej republiky zo 4. mája 2016 č. 164 v znení uznesenia vlády Slovenskej republiky z 28. septembra 2016 č. 441).

sa vyžaduje, aby za právnickú osobu konala niektorá z osôb vymenovaných v § 4 ods. 1 písm. a) až c) TZPO. Vlastné konanie právnickej osoby predstavujú len tie prejavy vôle, ktoré menom právnickej osoby uskutočňujú určené orgány alebo zástupcovia ako fyzické osoby, a právne následky spojené s týmito prejavmi vôle (či už vo forme právnych úkonov, alebo protiprávnych úkonov) sa pripočítajú právnickej osobe ako subjektu práva.

Konanie v rámci činnosti právnickej osoby znamená konanie osôb taxatívne vymedzených v § 4 ods. 1 písm. a) až c) TZPO v rámci vymedzeného predmetu činnosti (vyjadrenie účelu jej existencie) príslušnej právnickej osoby. Predmet činnosti konkrétnej právnickej osoby je vymedzený v príslušnom registri, zriaďovacej listine, stanovách alebo pri prevádzkových alebo obdobných činnostiach právnickej osoby (napr. fungovanie právnickej osoby, vedenie účtovníctva, vedenie poistnej, úverovej alebo podobnej dokumentácie).[667]

Formálna podmienka trestnej zodpovednosti[668] právnickej osoby je, že trestný čin je spáchaný konaním niektorej z osôb vymedzených v § 4 ods. 1 písm. a) až c) TZPO. Znamená to, že v zmysle tohto ustanovenia nemôže byť dôvodom trestnej zodpovednosti právnickej osoby konanie radového zamestnanca právnickej osoby, okrem prípadu, že tento zamestnanec mal plnú moc na zastupovanie právnickej osoby.[669]

Právne úkony právnickej osoby vo všetkých veciach robia tí, ktorí sú na to oprávnení zmluvou o zriadení právnickej osoby, zakladacou listinou alebo zákonom *(štatutárne orgány)*. Zákon o TZPO v prvom rade uvádza, že právnická osoba koná štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu. Štatutárny orgán koná úkony vo všetkých veciach. Právne úkony štatutárneho orgánu sa pričítajú právnickej osobe. Štatutárny orgán môže byť jednotlivec alebo kolektívny orgán, napríklad predstavenstvo. Osobou vykonávajúcou *kontrolnú činnosť alebo dohľad* v rámci právnickej osoby sa rozumie predovšetkým osoba, ktorá pôsobí v dozornom alebo kontrolnom orgáne právnickej osoby. Nie je podstatné, či zriadenie takejto osoby vyplýva zo zákona alebo z rozhodnutia konkrétnej právnickej osoby, vlastníka či zriaďovateľa. Takýmito osobami sú napríklad *člen dozornej rady, člen kontrolnej komisie, revízor, člen rady, kontrolór.* Inou osobou, ktorá je *oprávnená zastupovať právnickú osobu alebo za ňu rozhodovať*, sa rozumie

667 Bližšie ZÁHORA, J. – ŠIMOVČEK, I.: *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 79.

668 Porovnaj FENYK, J.: Vytýkatelnost činu právnické osobě v návrhu českého zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. In: ZÁHORA, J.: *Aktuálne otázky trestného zákonodarstva – pocta prof. JUDr. Milanovi Čičovi, DrSc. et. mult. Dr. h. c. k 80. narodeninám.* Bratislava : Paneurópska vysoká škola; EUROKÓDEX, 2012, s. 69.

669 Obdobne ŠÁMAL, P.: K otázce přičitatelnosti trestného činu právnické osobě. In: *Dny práva 2008 – Days of Law* (CD ROM). Brno : Masarykova univerzita, 2008, s. 1 780.

predovšetkým zákonné zastúpenie podnikateľa, zmluvné zastúpenie a prokúra. Zastúpenie vzniká na základe zákona alebo rozhodnutia štátneho orgánu (zákonné zastúpenie), alebo na základe dohody o plnomocenstve. V prípade zastúpenia sú právne následky rovnaké, akoby právny úkon robila osoba, ktorá sa dala zastupovať. Zástupca je oprávnený konať za právnickú osobu v jej mene, pričom práva a povinnosti vznikajú priamo právnickej osobe.

V zmysle § 4 ods. 2 TZPO trestný čin je spáchaný právnickou osobou aj vtedy, ak osoba uvedená v § 4 ods. 1 TZPO nedostatočným dohľadom alebo kontrolou, ktoré boli jej povinnosťou, hoci z nedbanlivosti umožnila spáchať trestný čin osobou, ktorá konala v rámci oprávnení, ktoré jej boli zverené právnickou osobou. Ide o rozšírenie pričítateľnosti činu právnickej osobe uvedenej v odseku 1. Na rozdiel od odseku 1 sa nevyžaduje, aby čin bol spáchaný v jej prospech, v jej mene, v rámci jej činnosti alebo jej prostredníctvom. Príslušné orgány právnickej osoby (predovšetkým štatutárne orgány, dozorné rady, kontrolné komisie) sú povinné prijímať opatrenia podľa iného právneho predpisu alebo vykonávať kontrolu nad zamestnancami, aby zabránili spáchaniu trestného činu. Na vyvodenie zodpovednosti v zmysle § 4 ods. 2 TZPO musia byť splnené nasledujúce podmienky:

– ide o *čin v zmysle § 3 TZPO*,
– čin bol spáchaný *zástupcom alebo zamestnancom právnickej osoby*, resp. inou osobu v obdobnom pomere, napríklad člen družstva, zamestnanec agentúry dočasného zamestnávania (§ 29 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti),
– táto osoba konala *v rámci oprávnení, ktoré jej boli zverené* právnickou osobou,
– čin bol *spáchaný* v dôsledku *nedostatočného dohľadu alebo kontroly*, ktoré boli povinnosťou osoby uvedenej v § 4 ods. 1 TZPO.

V tomto význame by sa „vykonávanie nedostatočného dohľadu“ malo považovať za nesplnenie povinnosti na prijatie vhodných a primeraných opatrení na zabránenie tomu, aby zástupca právnickej osoby alebo zamestnanec spáchali trestný čin v mene právnickej osoby.

Zákon TZPO v § 4 ods. 3 vyjadruje „materiálny korektív“, keď sa čin, spáchaný nedostatočným dohľadom alebo kontrolou, v zmysle odseku 2 právnickej osobe *nepričíta*. Zákonodarca podobne, ako pri určovaní závažnosti prečinu spáchaného fyzickou osobou (§ 10 ods. 2 Trestného zákona), ustanovuje nasledujúce kritériá, kedy sa spáchanie činu právnickej osobe nepričíta: predmet činnosti právnickej osoby, spôsob spáchania trestného činu, jeho následky a okolnosti, za ktorých bol trestný čin spáchaný. Právnickej osobe, ktorá zanedbala dohľad v zmysle § 4 ods. 2 TZPO, sa spáchanie činu nepričíta, ak je význam nesplnenia povinností v rámci dohľadu a kontroly zo strany orgánu právnickej osoby alebo osoby uvedenej v odseku 1 nepatrný. Tento dôvod možno použiť len vo vzťahu

k vyvodeniu trestnej zodpovednosti právnickej osoby za konanie zamestnanca, ktoré bolo spôsobené výlučne tým, že právnická osoba nesplnila zákonom uložené povinnosti v rámci dohľadu a kontroly nad činnosťou zamestnancov.

Diskusia

Ako už bolo uvedené, slovenský TZPO používa pojem pričítateľnosť bez toho, aby ho bližšie vysvetľoval. Uvedený legislatívny zásah v rámci pozmeňovacieho návrhu v parlamente nepovažujem za vhodný. Zákonodarca de facto vylúčil trestnú zodpovednosť právnickej osoby za konanie zamestnanca právnickej osoby, je iba možnosť vyvodzovať trestnú zodpovednosť za konanie orgánu právnickej osoby.

Zákonodarca de facto použil rovnakú konštrukciu aká je použitá v aproximačných nástrojoch Európskej únie: *„…prijmú potrebné opatrenia na zabezpečenie toho, aby právnické osoby mohli byť uznané za zodpovedné za ktorýkoľvek z trestných činov […] ktoré v ich prospech spáchala akákoľvek osoba konajúca buď samostatne, alebo ako člen orgánu tejto právnickej osoby, a ktorá má vedúce postavenie v rámci tejto právnickej osoby, na základe niektorého z týchto oprávnení:*

a) oprávnenia zastupovať právnickú osobu;
b) oprávnenia prijímať rozhodnutia v mene právnickej osoby;
c) oprávnenia vykonávať kontrolu v rámci právnickej osoby.

Členské štáty takisto prijmú potrebné opatrenia na zabezpečenie toho, aby právnické osoby mohli byť uznané za zodpovedné, ak nedostatočný dohľad alebo kontrola zo strany osoby uvedenej v odseku 1 tohto článku umožnili spáchanie niektorého z trestných činov […] v prospech tejto právnickej osoby osobou, ktorá jej je podriadená.“[670]

Takáto konštrukcia však nepokrýva konanie zamestnanca, ktorý konal na základe rozhodnutia, schválenia alebo pokynu orgánu právnickej osoby.

Druhým problémom, na ktorý by som chcel poukázať, je „liberačný dôvod (materiálny korektív)“[671] vo vzťahu k vyvodeniu trestnej zodpovednosti právnickej osoby za konanie zamestnanca, ktoré bolo spôsobené výlučne tým, že právnická osoba nesplnila zákonom uložené povinnosti v rámci dohľadu a kontroly nad činnosťou zamestnancov. Právnickej osobe sa takýto trestný čin nepričíta, ak význam nesplnenia týchto povinností k spáchanému trestnému činu je vzhľadom

[670] Čl. 17 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/541 z 15. marca 2017 o boji proti terorizmu, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2002/475/SVV a mení rozhodnutie Rady 2005/671/SVV, Ú. v. EÚ L 88, 31. 3. 2017, s. 6 – 21.

[671] Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov, číslo parlamentnej tlače 1715, s. 7.

na predmet činnosti právnickej osoby, spôsob vykonania trestného činu a jeho následky a okolnosti, za ktorých bol trestný čin spáchaný, nepatrný.

Uvedené ustanovenie považujem za nadbytočné, nakoľko v zmysle § 4 ods. 2 TZPO Trestný čin podľa § 3 TZPO je spáchaný právnickou osobou aj vtedy, ak osoba uvedená v odseku 1 nedostatočným dohľadom alebo kontrolou, ktoré boli jej povinnosťou, hoci z nedbanlivosti *umožnila spáchať* trestný čin osobou, ktorá konala v rámci oprávnení, ktoré jej boli zverené právnickou osobou. Čiže v zmysle tohto ustanovenia nedostatočný dohľad alebo kontrola bol príčinou spáchania trestného činu. Teda ak to bolo príčinou spáchania činu, ako potom môže byť *„význam nesplnenia povinností v rámci dohľadu a kontroly zo strany orgánu právnickej osoby alebo osoby uvedenej v odseku 1 nepatrný "*?

Legislatívny zámer zákona o správnom trestaní – závery a odporúčania

Zodpovednosť za správny delikt je konštruovaná ako objektívna, teda neposudzuje sa, či k porušeniu povinnosti došlo na základe zavineného alebo nedbanlivostného konania páchateľa. Vyvodzovanie zodpovednosti voči právnickej osobe bez ohľadu na zavinenie je prelomením zásady nulla poena sine culpa.[672] Pre správny orgán je relevantná len existencia protiprávneho stavu, spôsobená činnosťou alebo nečinnosťou právnickej osoby, resp. fyzickej osoby podnikateľa.[673] Vzhľadom na to, že zavedením trestnej zodpovednosti právnických osôb sa vytvorila kategória sankcionovania právnických osôb, vynára sa tu otázka, či by mala naďalej zostať zachovaná objektívna zodpovednosť právnických osôb za správny delikt (absolútna, bez možnosti liberácie), alebo či by mal zákon o správnom trestaní zaviesť zodpovednosť právnických osôb na základe pričítateľnosti činu právnickej osobe po vzore zákona TZPO.

Zastávam názor, že pri správnom trestaní právnických osôb by sa mal zaviesť model pričítateľnosti správneho deliktu právnickej osobe. Ako jedno z možných riešení by som navrhoval v zákone o správnom trestaní upraviť pričítateľnosť správneho deliktu právnickej osobe nasledujúce:

„Správny delikt právnickej osoby je spáchaný právnickou osobou, ak je spáchaný v jej prospech, v jej mene, v rámci jej činnosti alebo jej prostredníctvom, ak konal

a) štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu,
b) ten, kto vykonáva kontrolnú činnosť alebo dohľad v rámci právnickej osoby, alebo
c) iná osoba, ktorá je oprávnená zastupovať právnickú osobu alebo za ňu rozhodovať.

[672] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 1. októbra 2013, sp. zn. 8 Sžo 37/2012.
[673] Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 29. januára 2015, sp. zn. 8 Sžf 111/2013.

d) iný zamestnanec alebo osoba v obdobnom postavení (ďalej len „zamestnanec") pri plnení pracovných úloh.

Právnickej osobe sa pričíta spáchanie správneho deliktu, ak bol spáchaný konaním

- *osoby uvedenej v odseku 1 písm. a) až c), alebo*
- *zamestnanca, ktorý konal na základe rozhodnutia, schválenia alebo pokynu orgánu právnickej osoby alebo osoby uvedenej v odseku 1 písm. a) až c), alebo preto, že osoba uvedená v odseku 1 písm. a) až c) nesplnila zákonom uložené povinnosti v rámci dohľadu a kontroly nad činnosťou zamestnancov, alebo nevykonala nevyhnutné opatrenia na zamedzenie alebo odvrátenie následkov trestného činu."*

LITERATÚRA

ABELOVSKÝ, M. – PETRÍK, M.: Proti trestnej zodpovednosti právnických osôb. In: *Bulletin slovenskej advokácie*, č. 1 – 2/2006, roč. XII, s. 34 – 40, ISSN 1335-1079

FENYK, J.: Modely trestní odpovědnosti právnických osob v různých právních systémech (se zaměřením na systémy common law). In: *Trestná zodpovednosť právnických osôb*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej 12. novembra 2009. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 36 – 46, 256 s., ISBN 978-80-89447-15-2

FENYK, J.: Vytýkatelnost činu právnické osobě v návrhu českého zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. In: ZÁHORA, J.: *Aktuálne otázky trestného zákonodarstva – pocta prof. JUDr. Milanovi Čičovi, DrSc. et. mult. Dr. h. c. k 80. narodeninám.* Bratislava : Paneurópska vysoká škola; EUROKÓDEX, 2012, s. 67 – 73, 328 s., ISBN 978-80-89447-63-3

GÓMEZ-JARA DÍEZ, C.: Corporate Culpability as a Limit to the Overcriminalization of Corporate Criminal Liability: The Interplay between Self-Regulation, Corporate Compliance, and Corporate Citizenship. In: *New Criminal Law Review*, 2011, Vol. 14, No. 1, s. 78 – 96

JELÍNEK, J.: *Trestní odpovědnost právnických osob.* Praha : Linde Praha a. s., 2007, 270 s., ISBN 8072016830

JELÍNEK, J.: Trestní odpovědnost právnických osob v České republice – stále otevřený problém. In: *Trestná zodpovednosť právnických osôb.* Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej 12. novembra 2009. ZÁHORA, J. et KERT, R. (eds.). Bratislava : EUROKÓDEX, 2009, s. 106 – 113, 256 s., ISBN 978-80-89447-15-2

JELÍNEK, J. – HERCZEG, J.: *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou.* 2. vydání. Leges : Praha 2013, 256 s., ISBN 978-80-87576-43-4

KRATOCHVÍL, V.: Trestní odpovědnost právnických osob a jednáni za jiného (stav de lege lata, de ege ferenda v České republice a Slovenské republice). In: *Právny obzor*, 4/2002, roč. 85, s. 365 – 372, ISSN 0032-6984

MUSIL, J.: Trestní odpovědnost právnických osob – ano či ne? In: *Trestní právo*, č. 7-8/2000, s. 2 – 10, roč. 5, ISSN 1211-2860

POTÁSCH, P. a kol.: *Zákon o priestupkoch. Veľký komentár.* 1. vyd. Žilina : EUROKÓDEX, 2016, 391 s., ISBN 978-80-8155-061-4

ŠÁMAL, P.: K otázce přičitatelnosti trestného činu právnické osobě. In: *Dny práva 2008 – Days of Law* (CD ROM). Brno : Masarykova univerzita, 2008, s. 1 777 – 1 788, ISBN 978-80-210-4733-4

ŠÁMAL, P. – DĚDIČ, J. – GŘIVNA, T. – PÚRY, F. – ŘÍHA, J.: *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář.* Praha : C. H. Beck, 2012, 820 s., ISBN 978-80-7400-116-1

ŠIMOVČEK, I. – JALČ, A.: Riešenia problematiky trestnej zodpovednosti právnických osôb v európskom priestore a úvahy de lege ferenda. In: *Trestná zodpovednosť právnických osôb.* Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej 12. novembra 2009. ZÁHORA, J. et KERT, R. (eds.). Bratislava : EUROKÓDEX, 2009, s. 47 – 53, 256 s., ISBN 978-80-89447-15-2

TURAYOVÁ, Y. – TOBIÁŠOVÁ, L. a kol.: *Trestná zodpovednosť právnických osôb: medzinárodné a európske aspekty, právno-teoretické východiská.* Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2014, 151 s., ISBN 978-80-7160-383-2

VERMEULEN, G. – DE BONDT, W. – RYCKMAN, CH.: *Liability of Legal Persons for Offences in the EU.* Antwerpen : Maklu Publishers, 2012, 254 s., ISBN 978-90-466-0487-8

VIDRNA, J.: Je zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim zcela v souladu s ústavním pořádkem České republiky? In: *Trestní právo*, č. 11/2012, roč. 17, s. 13 – 19, ISSN 1211-2860

ZÁHORA, J.: Otvorené otázky trestnej zodpovednosti právnických osôb. In: *Justičná revue*, č. 5, 2016, 68, s. 559 – 580, ISSN 1335-6461

ZÁHORA, J.: Zodpovednosť právnických osôb za trestné činy v európskej dimenzii – komparatívny prehľad. In: *Třestní odpovědnost právnických osob v České republice. Bilance a perspektivy.* Praha : Leges, 2013, s. 15 – 27, 392 s., ISBN 978-80-87576-58-8

ZÁHORA, J. – ŠIMOVČEK, I.: *Zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, 344 s., ISBN 978-80-8168-413-5

ZEDER, F.: Die Strafbarkeit von juristischen Personen in Europa: Ein Überblick. In: *Trestná zodpovednosť právnických osôb.* Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej 12. novembra 2009. ZÁHORA, J. et KERT, R. (eds.). Bratislava : EUROKÓDEX, 2009, s. 17 – 35, 256 s., ISBN 978-80-89447-15-2

Kontaktné údaje autora:
prof. JUDr. Jozef Záhora, PhD.
Ústav verejného práva
Paneurópska vysoká škola
Fakulta práva
Tomášikova 20
821 02 Bratislava

Soňa Košičiarová, Denis Bede (eds.)

ZÁSADY ZÁKONA O SPRÁVNOM TRESTANÍ

Zodpovedný redaktor Jozef Molitor
Grafická úprava a zalomenie Jana Janíková
Obálka Marek Petržalka

Pre Právnickú fakultu Trnavskej univerzity v Trnave vydalo
Vydavateľstvo Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity
a VEDY, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, ako 209. publikáciu.
Vytlačila VEDA, vydavateľstvo SAV.

ISBN 978-80-568-0027-0