

**KONANIE O SPRÁVNÝCH SANKCIÁCH
AKO OSOBITNÝ DRUH KONANIA
PODĽA NÁVRHU NOVÉHO
SLOVENSKÉHO SPRÁVNOM PORIADKU**
SOŇA KOŠIČIAROVÁ

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Slovenská
republika

Abstract in original language

Referát analyzuje odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách, ktoré sa uplatňuje vo vzťahu k rozhodnutiam správnych orgánov ukladajúcich sankciu osobám za ich protiprávne správanie. Pri implementácii princípov odporúčania je potrebné brať do úvahy požiadavky na dobrú a účinnú verejnú správu, ako aj na verejný záujem.

Autorka analyzuje princípy zakotvené v odporúčaní (princíp legality, zákaz retroaktivity, princíp *ne bis in idem* atď.).

Referát sa zaoberá transpozíciou princípov odporúčania v návrhu nového správneho poriadku na Slovensku, ktorý v marci 2009 pripravila rekodifikačná komisia.

Key words in original language

Rada Európy – princípy odporúčania R (91) 1 – konanie o správnych deliktoch – nový návrh slovenského správneho poriadku

Abstract

The report analyses the Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member states on administrative sanctions applied to administrative acts of public authorities, which impose a penalty on persons on account of conduct contrary to the applicable rules. In the implementation of these principles, the requirements of good and efficient administration, as well as major public interests should be taken into account.

The author analyses the principles set out in the Recommendation (the legality principle, the non-retroactivity principle, the *ne bis in idem* rule etc.).

The report deals with the transposition of the Recommendation principles in regards to preparation of the new Administrative Proceeding Act in Slovakia which was prepared by the recodification committee in March 2009.

Key words

Council of Europe – Recommendation No. R (91) 1 – proceeding on administrative sanctions – the new proposal of the Slovak Administrative Proceeding Act

1. PRINCÍPY SPRÁVNEHO TRESTANIA A RADA EURÓPY

Článok 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len ako „Dohovor“) upravuje *právo na spravodlivé súdne konanie*.

Aj keď sa vzťahuje predovšetkým na vyvodzovanie trestnoprávnej zodpovednosti osôb súdmi, Európsky súd pre ľudské práva vo svojich judikátoch dospel k záveru, že *akékoľvek verejnoprávne ustanovenia sankčnej povahy nemožno posudzovať podľa ich označenia, ale podľa ich obsahu a účelu*. Platí teda, že aj pri postihu fyzických a právnických osôb za správne delikty je potrebné vychádzať z princípov zakotvených v tomto článku medzinárodnej zmluvy. Túto skutočnosť rešpektuje tak česká, ako aj slovenská súdna judikatúra.

S citovaným čl. 6 úzko súvisí aj čl. 7 Dohovoru, ktorý upravuje *pravidlo ukladania trestov výlučne na základe zákona*.

Účelom odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách bolo vymedziť princípy pre vyvodzovanie administratívnej zodpovednosti a tým garantovať ochranu súkromnej osoby. Majú sa uplatňovať v správnom konaní, ktorého výsledkom je rozhodnutie o uložení správnej sankcie fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá sa správala v rozpore s platnými právnymi predpismi. Je pritom irelevantné, či takáto administratívna sankcia má podobu pokuty alebo iného represívneho opatrenia nepeňažného charakteru.

Za správnu sankciu v zmysle vysvetľujúceho memoranda k odporúčaniu R (91) 1 je potrebné považovať len opatrenia *represívnej povahy* vo vlastnom zmysle slova.

Odporúčanie R (91) 1 zakotvuje princípy, ktoré by sa mali uplatňovať v rámci *hmotnoprávnej i procesnoprávnej úpravy* administratívneho trestania právnických a fyzických osôb za správne delikty *univerzálne*, t. j. bez ohľadu na to, o akú právnu kategóriu správneho deliktu podľa vnútroštátneho právneho poriadku členského štátu Rady Európy ide.

Sú to nasledujúce princípy:

1) *princíp legality*. Tento princíp ovláda činnosť verejnej správy ako celok, preto nemôže byť vylúčený pri uplatňovaní právomoci vykonávateľov verejnej správy ani v rámci administratívneho trestania. Vyplýva to nielen z čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ale aj z jej čl. 2 ods. 2, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, a z čl. 13, ktorý upravuje pravidlá pre ukladania povinností a úprave medzi základných práv a slobôd.¹

¹ Podľa čl. 13 ods. 1 povinnosti možno ukladať a) zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd, b) medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 4, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo c) nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2. Podľa odseku 2 medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom. Podľa odseku 3 zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Podľa odseku 4 pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich

Podľa čl. 1 odporúčania R (91) 1 „správne sankcie a podmienky, za ktorých môžu byť použité, ustanoví zákon“. Ide o vyjadrenie zásady *nullum crimen, nulla poena sine lege*, ktorá úzko súvisí s ochranou práv osôb. Aby sa v právnej praxi naplnila, zákon musí upravovať:

- určité, jasné a presné vyjadrenie *skutkových podstát správnych deliktov* (t. j. tým dáva odpoveď na otázku, čo sa z právneho hľadiska považuje za správny delikt),

- uzavretý (taxatívny) výpočet sankcií, ktoré možno za správny delikt uložiť páchatelovi, zahŕňajúci nielen *druh sankcie, ale aj ich sadzbu* a kritériá správnej úvahy orgánu pri výbere sankcie a určení jej rozpätia,

- *kompetenciu* orgánu verejnej správy (vyvodzovať administratívnoprávnu zodpovednosť a ukladať správne sankcie fyzickým a právnickým osobám stojacim mimo verejnú správu).

2) *zákaz spätnej pôsobnosti zákonného ustanovenia upravujúceho zodpovednosť za správny delikt – zákaz retroaktivity*. Odporúčanie R (91) 1 v tejto súvislosti zakotvuje nasledujúce pravidlá:

a) zákaz ukladania správnej sankcie za čin, ktorý v čase, keď bol spáchaný, nebol v rozpore so zákonom,

b) zákaz ukladania prísnejšej správnej sankcie za čin, za ktorý v čase, keď bol spáchaný, bolo možné uložiť miernejšiu sankciu (a to ani ak by to predpisy platné v čase ukladania sankcie umožňovali),

c) ak po spáchaní správneho deliktu nadobudnú účinnosť predpisy umožňujúce uložiť za správny delikt miernejšie sankcie, zodpovednosť za správny delikt sa bude posudzovať podľa právnej normy, ktorá je výhodnejšia pre zodpovednú osobu.

Zákaz retroaktivity je odôvodnený požiadavkou právnej istoty. Zabezpečuje ochranu skoršieho správania a možnosť predvídať právne dôsledky správania v budúcnosti. Zákonná úprava tohto princípu sa z legislatívno-technického hľadiska najčastejšie premieta v ustanoveniach o časovej pôsobnosti úpravy zodpovednosti za správne delikty.

3) *princíp ne bis in idem*. Odporúčanie zakazuje, aby osoba bola v správnom konaní potrestaná dvakrát za ten istý čin na základe *toho istého zákona* alebo na základe predpisov ochraňujúcich *totožný verejný záujem*.

Ak je rovnaký čin postihovaný dvomi alebo viacerými orgánmi verejnej správy na základe predpisov ochraňujúcich *rozdielne verejné záujmy*, zväži každý z týchto správnych orgánov tú skutočnosť, že za čin už bol uložená iná správna sankcia.

4) *princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote*. Táto požiadavka vyplýva aj z čl. 6 ods. 1 Dohovoru („každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola v primeranej lehote prejednaná“).

Predmetný princíp má *hmotnoprávny aspekt* (zakotvenie zákonných lehôt, ktorých márne uplynutie spôsobuje zánik zodpovednosti osoby za správny delikt alebo zákonných lehôt,

podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

v ktorých musí byť správne konanie o delikte začaté), ako aj *procesnoprávny aspekt* (požiadavka na rýchlosť skončenia správneho konania o uložení sankcie za správny delikt).

Primeranosť lehoty by sa mala podľa vysvetľujúceho memoranda k odporúčaniu R (91) 1 odvíjať od *významu verejného záujmu* chráneného zákonom. Vzhľadom na stupeň spoločenskej nebezpečnosti správnych deliktov by mala byť kratšia, než pri trestnoprávnej zodpovednosti.

5) *princíp vyjadrujúci právo obvineného zo správneho deliktu, aby konanie o jeho delikte bolo ukončené rozhodnutím orgánu*. Je vyjadrením princípu právnej istoty, keďže z obsahu rozhodnutia správneho orgánu musí byť zrejmý výsledok rozhodovania a postupu správneho orgánu. Výsledkom pritom nemusí byť len rozhodnutie vo veci o vine a treste, môže ním byť aj rozhodnutie o upustení od uloženia správnej sankcie alebo rozhodnutie o zastavení konania.

Úzko súvisí aj s ďalším princípom vyjadreným v čl. 8 odporúčania R (91) 1, a to s princípom preskúmateľnosti rozhodnutí ukladajúcich správne sankcie.

6) *špeciálne procesné princípy uplatňujúce sa pri prejednávaní správnych deliktov*. Vyjadrujú základné požiadavky na postupy orgánov verejnej správy a zabezpečujú právo obvineného zo správneho deliktu na spravodlivý proces.

Pri ukladaní sankcií sa musia uplatňovať:

- všeobecné procesné princípy zakotvené v rezolúcii (77) 31 Výboru ministrov Rady Európy o ochrane jednotlivcov pri vydávaní správnych aktov,

- špeciálne procesné princípy uvedené v čl. 6 ods. 1 odporúčania R (91) 1.

Špeciálne procesné princípy vyjadrujú procesné práva osoby obvinenej zo správneho deliktu, a to:

- právo byť oboznámená s dôvodmi, pre ktoré sa konanie o správnom delikte uskutočňuje,
- právo na to, aby jej bol poskytnutý dostatočný čas na prípravu obhajoby (pričom primeranosť času sa odvíja od zložitosti prípadu ako aj od výšky hrozacej sankcie),
- právo vyjadriť sa ku každej veci, o ktorej sa má v konaní o správnom delikte rozhodnúť,
- právo, aby rozhodnutie o uložení sankcie bolo riadne odôvodnené.

Odporúčanie R (91) 1 súčasne ustanovuje podmienky, za ktorých možno od týchto procesných princípov *upustiť*. Dôvodom je súhlas dotknutej osoby, ak ide o menej závažné prípady porušenia zákonných povinností a ak môžu byť ako sankcie za správny delikt uložené nízke peňažné pokuty. Aj keď táto možnosť vyplýva z požiadaviek na dobrú a účinnú správu, ktoré umožňujú v rámci vnútroštátnej úpravy členského štátu Rady Európy modifikovať pravidlá uvedené v odporúčaní R (91) 1 (v jednotlivých prípadoch alebo v špecifických oblastiach verejnej správy), ani takáto situácia nezavaruje orgán verejnej správy riadiť sa v rámci modifikovaného postupu *zásadou čo najväčšej spravodlivosti*.

Ak osoba, ktorej bola sankcia uložená, odmietne sankciu uznať, musia sa všetky uvedené procesné princípy v postupe orgánu dodržať.

7) *Princíp – povinnosť dokazovania spočíva na správnom orgáne.* Ruka v ruke s týmto princípom kráča ďalší, ktorý je *expressis verbis* vyjadrený v čl. 6 ods. 2 Dohovoru – *princíp prezumpcie nevinu*. Ten vyjadruje nevyhnutnosť, aby bola vina obvineného plne a nepochybne preukázaná, pričom obvinený nie je povinný dokazovať nielen žiadnu skutočnosť svedčiacu v jeho neprospech, ale ani v jeho prospech.

Ak sa vyskytnú po vykonaní všetkých dôkazov dôvodné pochybnosti o otázke viny obvineného, je potrebné rozhodnúť v jeho prospech (tzv. pravidlo *in dubio pro reo*).

8) *Princíp preskúmateľnosti rozhodnutí o správnych sankciách.* Odporúčanie R (91) 1 zakotvuje požiadavku, aby rozhodnutia orgánov verejnej správy o správnych sankciách boli preskúmateľné z hľadiska zákonnosti nezávislým a nestranným súdom. To neznamená, že by zákonnosť rozhodnutia nemohol preskúmať aj správny orgán najbližšie vyššieho stupňa v odvolacom konaní. Vnútroštátna úprava, ktorá by však vylučovala možnosť preskúmania rozhodnutia orgánu verejnej správy súdom, by bola nielen v rozpore s odporúčaním R (91) 1, ale aj s čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Z odporúčania R (91) 1 vyplývajú princípy, ktoré by sa mali uplatňovať v právnej úprave administratívneho trestania bez ohľadu na to, o akú kategóriu správneho deliktu ide. Sú to vedúce myšlienky nielen hmotnoprávne, ale i procesnoprávnej povahy, nakoľko v demokratickom a právnom štáte je nemysliteľné, aby o uložení správnej sankcie nebolo rozhodnuté v zákonom upravenom procesnom postupe.

Prípadnú zákonnú absenciu úpravy postupu pri rozhodovaní správneho orgánu by bolo potrebné kvalifikovať ako porušenie čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý upravuje právo na súdnu a inú právnu ochranu.

2. ÚPRAVA PROCESNOPRÁVNÝCH PRINCÍPOV VYVODZOVANIA ZODPOVEDNOSTI OSÔB ZA SPRÁVNE DELIKTY (DE LEGE FERENDA)

Procesný režim, v rámci ktorého sa prejednáva správny delikt, nie je pri všetkých kategóriách správnych deliktov upravený rovnako. V zásade možno konštatovať, že *okrem disciplinárnych deliktov*, pri ktorých prejednávaní sa postupuje podľa špeciálnej právnej regulácie vyplývajúcej z osobitných zákonov a na základe nich schválených disciplinárnych poriadkov, všetky ostatné druhy správnych deliktov sa na Slovensku prejednávajú na základe *zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov* (iné správne delikty fyzických osôb postihované na základe zavinenia, správne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb, správne poriadkové delikty fyzických osôb). Platí to aj vo vzťahu k priestupkom fyzických osôb, i keď v tejto oblasti sa uplatňuje pomerne podrobne upravená *špeciálna procesná regulácia* (zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov). Tá má v zmysle zásady *lex specialis derogat legi generali* prednosť pred všeobecnou úpravou správneho konania, ktorá sa uplatňuje subsidiárne.

Je samozrejmé, že všeobecná, univerzálna úprava správneho konania podľa zákona č. 71/1967 Zb. nemôže postihovať všetky nuansy regulácie postupu vykonávateľov verejnej správy v súvislosti s prejednávaním správnych deliktov a ukladaním správnych sankcií. Slovenský zákonodarca preto v *osobitných zákonoch* upravujúcich administratívnoprávnu zodpovednosť osôb zakotvuje popri skutkových podstatách správnych deliktov, orgánoch príslušných prejednávať tieto delikty a druhoch sankcií, ktoré za delikty možno uložiť, *špeciálne ustanovenia procesnoprávnej povahy* (napr. určenie miestnej príslušnosti).

De lege lata možno konštatovať, že situácia v oblasti právnej úpravy administratívnoprávnej zodpovednosti právnických a fyzických osôb za správne delikty z hľadiska plnenia medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky ako členského štátu Rady Európy je neuspokojivá. Je to okrem iného i dôsledok toho, že tejto problematike sa dlhodobo v rámci slovenskej legislatívy nevenovala žiadna pozornosť a v normotvorbe chýba koncepčný prístup.

Existujúce medzery v právnej úprave *rieši súdna judikatúra na základe analógie*, ktorá je v prospech páchatel'a deliktu. Ide najmä o otázky výkladu obsahu niektorých pojmov (úmysel, nedbanlivosť, súbeh a pod.), o posúdenie a výklad otázok akou je časová pôsobnosť zákonov upravujúcich skutkové podstaty správnych deliktov, zánik trestnosti smrťou (zánikom) zodpovednej osoby, podmienky deliktuálnej spôsobilosti, použitie okolností vylučujúcich protiprávnosť, vedenie spoločného konania pri súbehu deliktov atď. Súdny sa pritom odvolávajú na čl. 6 Dohovoru.

I keď rozhodnutia vydávané v rámci správneho súdnictva prispievajú ku kultivácii aplikačnej praxe, zaväzujú správny orgán len v konkrétnom prípade. Vzhľadom na dispozičnú zásadu, ktorá ovláda preskúmavanie rozhodnutí verejnej správy súdmi, nemožno očakávať, že v situácii, keď zákonná úprava administratívnoprávnej zodpovednosti nie je komplexná, odstráni nedostatky v rozhodovacej činnosti verejnej správy. V danej situácii sa preto ako jediné efektívne riešenie javí *komplexná úprava pravidiel postupu* správnych orgánov pri rozhodovaní o správnych deliktoch.

O prijatí kódexu správneho trestného práva sa na Slovensku nikdy neuvažovalo a ani sa uvažovať nebude, vzhľadom na obťažnosť kodifikácie tejto problematiky. V legislatíve sa presadzuje myšlienka, že skutkové podstaty správnych deliktov by mali byť vždy zakotvené v tom zákone, v ktorom sú zakotvené administratívne normy, ktorých porušenie zakladá vznik administratívnoprávnej zodpovednosti a od úvah vytvoriť kódex odrádza aj nevyhnutnosť jeho permanentnej novelizácie. Čiastočná kodifikácia však možná je, a to práve v procesnoprávnej oblasti.

Členom rekodifikačnej komisie, ktorá sa zaoberala prípravou návrhu nového správneho poriadku na Slovensku, sa zdalo veľmi vhodné upraviť v tomto všeobecnom procesnom predpise *konanie o správnych deliktoch*.

Špeciálne ustanovenia obsiahnuté v osobitných zákonoch hmotnoprávneho i procesnoprávneho charakteru by touto úpravou neboli dotknuté. V zmysle zásady *lex specialis derogat legi generali*

by mali prednosť pred úpravou tohto osobitného konania v správnom poriadku.

Na konanie o správnych deliktoch by sa subsidiárne vzťahovali ustanovenia ostatných častí správneho poriadku (ak by zákon výslovne neustanovoval inak). Predmetné ustanovenia by sa aplikovali vo vzťahu k všetkým druhom správnych deliktov, t. j. aj subsidiárne vo vzťahu k priestupkom.

Ktoré *procesnoprávne princípy administratívneho trestania* mali byť – v súlade s odporúčaním R (91) 1 – zakotvené v rámci úpravy konania o správnych deliktoch?

3. PRINCÍP STÍHANIA LEN ZO ZÁKONNÝCH DÔVODOV

Návrh slovenského správneho poriadku (jeho finálna pracovná verzia z marca 2009) tento princíp vyjadroval prostredníctvom ustanovenia „proti nikomu nemožno uskutočňovať konanie o správnom delikte a uložiť mu sankciu inak, než zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon“.

Jeho realizácia v praxi predpokladá určité, jasné a presné vyjadroval *skutkových podstat* správnych deliktov v platnej hmotnoprávnej úprave s jasne definovanými *zákazom retroaktivity prísnejšieho zákona*.

Z hľadiska práva na *spravodlivý proces* je dôležité, aby *postup* zaručujúci predmetné právo zákony zakotvovali.

Vzhľadom na to, že osobitné zákony zvyčajne zakotvujú len vecne príslušný správny orgán na prejednanie deliktu, návrh nového správneho poriadku zavádzal všeobecné pravidlo pre určenie *miestnej príslušnosti* správneho orgánu v konaní o správnych deliktoch („ak nemožno miestnu príslušnosť správneho orgánu určiť podľa všeobecných ustanovení o miestnej príslušnosti, prejedná správny delikt správny orgán, v ktorého obvode vyšiel správny delikt najavo“).

Pre realizáciu princípu stíhania len zo zákonných dôvodov má v tejto súvislosti dôležitý význam základné pravidlo konania podľa § 3 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. („správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi“). Napriek jeho súčasnému extenzívnemu právno-teoretickému výkladu (slovo „zákon“ – „ústavný zákon“ – „ústava“) návrh nového správneho poriadku obsahoval povinnosť správneho orgánu postupovať v konaní „na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon, medzinárodná zmluva alebo právne záväzný akt Európskej únie alebo Európskych spoločenstiev a iný všeobecne záväzný právny predpis“. Takáto formulácia mala v budúcnosti s odvolaním sa na pravidlá zakotvené v Ústave Slovenskej republiky a v Dohovore v situácii, keď je potrebné výkladom preklenúť existujúcu medzeru v platnom zákone upravujúcom administratívno-právnú zodpovednosť osôb.

4. PRINCÍP NE BIS IN IDEM

Predmetný princíp má popri hmotnoprávných aj významné procesnoprávne aspekty. Keďže osoba nemôže byť v správnom konaní potrestaná dvakrát *za ten istý čin*, znamená to, že ak správny orgán rozhodol o správnom delikte právoplatne, vzniká prekážka veci

právoplatne rozhodnutej (*res iudicata*). Je to dôvod tak pre *odloženie veci* ako aj pre *zastavenie správneho konania*, ak sa konanie o správnom delikte začalo v tej istej veci.

Platná právna úprava zodpovednosti za iné správne delikty než priestupky obsiahnutá v osobitných predpisoch na Slovensku neupravuje inštitút odloženia veci. Pokiaľ ide o povinnosť zastaviť konanie, uplatňuje sa § 30 ods. 1 písm. i) zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorého správny orgán konanie zastaví, ak v tej istej veci sa právoplatne rozhodlo a skutkový stav sa podstatne nezmenil.

Návrh nového správneho poriadku v rámci konania o správnych deliktach obsahoval *inštitút odloženia veci* (správny orgán mal mať povinnosť vec odložiť bez toho, aby začal konanie, ak sa o skutku vedie trestné stíhanie alebo konanie na inom príslušnom správnom orgáne a o skutku už právoplatne rozhodol iný správny orgán alebo súd) a taktiež zakotvil špeciálny dôvod pre *zastavenie konania*, ak o prejednávanom skutku už právoplatne rozhodol správny orgán alebo súd.

Odporúčanie R (91) 1 zakazuje postih osoby za rovnaký skutok nielen na základe *toho istého zákona*, ale aj na základe predpisov ochraňujúcich *totožný verejný záujem*, t. j. v prípadoch, keď skutkové podstaty správnych deliktov majú *rovnaký objekt*.

Táto požiadavka sa v platnej právnej úprave administratívnoprávnej zodpovednosti osôb premieta do ustanovení týkajúcich sa *pravidiel pre ukladanie sankcií* v súvislosti so *súbehom* správnych deliktov *rovnamej právnej kategórie*.

Najvýznamnejším *hmotnoprávnym dôsledkom súbehu* deliktuálnej činnosti osoby je, že sa za viac deliktov tohto istého páchatel'a ukladá správna sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na delikt najprísnejšie postihnutelný. Uvedená požiadavka *expressis verbis* vyplýva z § 12 ods. 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. V slovenskej právnej úprave zodpovednosti za iné správne delikty fyzických osôb a za správne delikty právnických osôb a fyzických osôb – podnikateľov však takéto zákonné pravidlo upravené v osobitných predpisoch nenájdeme.

Návrh nového správneho poriadku v rámci konania o správnych deliktach zakotvoval inštitút *spoločného konania*, ktorý je výrazom *zásady primeranosti postihu* páchatel'a deliktu *analogicky* k § 57 zákona SNR č. 372/1990 Zb. Podmienkou toho, aby sa uskutočnilo spoločné konanie, je skutočnosť, že:

- sa vedie konanie voči obvinenému, ktorý sa dopustil viacerých správnych deliktov rovnakého druhu na rovnakom úseku verejnej správy,
- príslušný na ich prejednanie je ten istý správny orgán.

Podľa návrhu spoločné konanie sa malo uskutočňovať proti všetkým účastníkom, ktorých správne delikty spolu súvisia a ktoré prejednáva ten istý správny orgán. Na urýchlenie konania alebo z iného dôležitého dôvodu mohol správny orgán uznesením vylúčiť zo spoločného konania vec niektorého účastníka. V rámci spoločného konania mala byť výslovne zakotvená povinnosť za viac správnych deliktov toho istého účastníka ukladať sankciu podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na správny delikt najprísnejšie postihnutelný.

Súbeh správnych deliktov *rôznej právnej kategórie* je vzhľadom na princíp *ne bis in idem* vylúčený. Rovnako však je vylúčený súbeh správnych deliktov rovnakej právnej kategórie, ak ich prejednávajú a sankcie za ne ukladajú rôzne správne orgány, podľa rôznych právnych predpisov chrániacich rôzny záujem (t. j. ide o skutkové podstaty správnych deliktov *s rôznym objektom*). Z procesného hľadiska tak neprichádza do úvahy ani uskutočnenie spoločného konania o správnom delikte, lebo nie je naplnený jeden z kľúčových zákonných predpokladov, a to že na konanie je príslušný ten istý správny orgán.

V tejto súvislosti zaujme požiadavka odporúčania R (91) 1, podľa ktorej „ak je rovnaký čin postihovaný dvomi alebo viacerými orgánmi verejnej správy na základe predpisov ochraňujúcich *rozdielne verejné záujmy*, zváži každý z týchto správnych orgánov tú skutočnosť, že za čin už bola uložená iná správna sankcia“.

V záujme spravodlivosti by dôsledkom aplikácie uvedenej požiadavky v právnej praxi mal byť taký postup správneho orgánu, keď by ten pri určení druhu sankcie za spáchaný správny delikt a jej výmery prihliadol na to, že osoba už bola za *ten istý skutok* postihnutá v konaní o správnom delikte podľa iného zákona. *De lege ferenda* znamenalo, že osobitné predpisy, ktoré upravujú hľadiská, na ktoré je správny orgán pri určovaní výšky pokuty prihliadať, by mali vo svojom výpočte *explicitne* zakotviť aj toto kritérium.

5. PRINCÍP POSTIHU ZA PROTIPRÁVNE SPRÁVANIE V PRIMERANEJ LEHOTE

Procesnoprávny aspekt tohto princípu sa odvíja od zákonnej požiadavky na rýchlosť skončenia správneho konania o správnom delikte.

Tá sa v platnej právnej úprave garantuje prostredníctvom zákonných lehôt, v ktorých je potrebné *rozhodnúť o správnom delikte*.

Tieto lehoty môžu byť vymedzené dvojakým spôsobom:

- nepriamo, *špeciálnymi zákonnými prekluzívnymi lehotami hmotnoprávneho charakteru ustanovenými osobitnými predpismi*, v ktorých môže správny orgán uložiť za správny delikt sankciu,
- *všeobecnou zákonnou lehotou poriadkového charakteru ustanovenou správnym poriadkom* ako všeobecným právnym predpisom upravujúcim rozhodovanie vykonávateľov verejnej správy.

Márne uplynutie takýchto zákonných lehôt spôsobuje *rôzne právne následky* z hľadiska vedenia správneho konania.

V prípadoch, keď osobitný zákon zakotvuje lehotu, v ktorej je správny orgán oprávnený začať konanie o správnom delikte, alebo takúto lehotu vôbec neupravuje (napr. pri zodpovednosti za poriadkové delikty), aplikuje sa *základné pravidlo konania*, a to, že správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov (§ 3 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb.). Vykonávateľ verejnej správy by tak mal *rozhodovať v rozumnej, danému prípadu primeranej lehote*.

Dôvodom, prečo by sa mala uvedený princíp v konaniach začatých z úradnej povinnosti dodržiavať, vyplývajú zo samej funkcie administratívnoprávnej zodpovednosti (účel sankcie možno dosiahnuť len jej včasným uložením, sankcia uložená po dlhom čase stráca funkciu individuálnej i generálnej prevencie), a má tiež procesné dôvody (uplynutím dlhšieho času sa oslabuje sila a spoľahlivosť dôkazných prostriedkov).

Návrh nového správneho poriadku v prípade, ak osobitný zákon ustanovoval lehotu, v ktorej môže správny orgán *uložiť* za správny delikt sankciu, ukladal správnemu orgánu *povinnosť* začať konanie tak, aby bolo právoplatne skončené najneskôr v posledný deň tejto lehoty. Predmetné pravidlo nie je ani tak výrazom práva obvineného na rýchlosť skončenia správneho konania o správnom delikte, ako vyjadrením *požiadavky na účinnú verejnú správu*.

6. PRÁVO OBVINENÉHO, ABY KONANIE O SPRÁVNOM DELIKTE BOLO UKONČENÉ ROZHODNUTÍM ORGÁNU

Predmetné právo sa neuplatňuje v situácii, keď správny orgán nezačal konanie o správnom delikte a vec vybaví jej *odložením*.

V súčasnosti sa na Slovensku pri nedostatku špeciálnej úpravy aplikuje § 30 ods. 1 písm. h) zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorého „správny orgán konanie zastaví, ak odpadol dôvod konania začatého na podnet správneho orgánu“. Je to vždy, ak *neexistuje hmotnoprávny dôvod*, pre ktorý by sa ďalej malo viesť začaté správne konanie (skutok sa nestal, nedopustil sa ho obvinený zo správneho deliktu, skutok nie je správnym deliktom atď.). Takýto výklad si osvojila aj právna prax, avšak vzhľadom na požiadavku právnej istoty a vzhľadom na všeobecný charakter úpravy správneho konania – takéto vymedzenie je pomerne široké, a pre účely správneho trestania nedostatočné. S ohľadom na závažnosť vplyvu rozhodnutí na právny status osoby, voči ktorej sa vyvodzuje administratívnoprávna zodpovednosť, je preto dôležité dôvody pre zastavenie konania vymedziť zákonom *explicitne*.

Taxatívny výpočet dôvodov pre zastavenie konania o správnych deliktoch upravoval návrh nového správneho poriadku takto:

- prejednávaný skutok sa nestal alebo nie je správnym deliktom,
- prejednávaný skutok nespáchal obvinený zo správneho deliktu,
- spáchanie prejednávaného skutku nebolo obvinenému preukázané,
- obvinený zo správneho deliktu zomrel alebo zanikol bez právneho nástupcu,
- zodpovednosť za správny delikt zanikla,
- o prejednávanom skutku už právoplatne rozhodol správny orgán alebo súd,
- správny orgán v priebehu konania zistí, že vec sa má prejednať v disciplinárnom alebo v inom konaní,
- obvinený zo správneho deliktu požíva výsady a imunity podľa medzinárodného práva.

Všetky tieto dôvody vyjadrujú existenciu prekážky, pre ktoré je potrebné z procesného hľadiska ukončiť začaté správne konanie bez toho, aby sa rozhodlo vo veci samej (t. j. aby sa rozhodlo o vine a treste obvineného).

Ukončiť konanie o správnom delikte – a to aj rozhodnutím o jeho zastavení – znamená ukončiť konanie *právoplatným* rozhodnutím.

Vzhľadom na to, že náležitosti výroku rozhodnutia sú v platnom správnom poriadku zakotvené veľmi všeobecne, v novom správnom poriadku by mali byť *obsahové náležitosti* rozhodnutia o správnom delikte upravené *špeciálnym spôsobom*. Návrh vyratúval obsahové náležitosti výroku rozhodnutia, ktorým orgán uznal osobu vinnou zo spáchaného správneho deliktu – opis skutku, druh a výška sankcie a rozhodnutie o nároku na náhradu škody, ak sa o nej rozhodlo.

7. PRÁVO OBVINENÉHO ZO SPRÁVNEHO DELIKTU BYŤ OBOZNÁMENÝ S DÔVODMI, PRE KTORÉ SA KONANIE O SPRÁVNOM DELIKTE USKUTOČŇUJE

Toto *špeciálne procesné právo* uvedené v odporúčaní R (91) 1 úzko súvisí s procesným *princípom stihania len zo zákonných dôvodov*.

V *užšom zmysle slova* sa predmetný princíp spája s úpravou spôsobu začatia správneho konania *ex officio*, v *širšom zmysle slova* sa spája s procesným právom obvineného ako účastníka správneho konania vyjadriť sa pred vydaním rozhodnutia k jeho podkladom, ako aj s jeho právom oboznámiť sa s odôvodnením rozhodnutia.

Správne konanie ovládané zásadou oficiality sa považuje za začaté dňom, keď orgán príslušný vo veci rozhodnúť urobil voči účastníkovi konania *prvý úkon*. Takýto úkon by mal vždy obsahovať *upovedomenie o začatí konania*. Jeho obsahové náležitosti však zákon č. 71/1967 Zb. neupravuje.

Aby sa v praxi mohla realizovať zásada podľa § 3 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. (správny orgán má dať vždy účastníkovi konania príležitosť, aby mohol svoje práva a záujmy účinne obhajovať), súdna judikatúra a výklad zákona vychádza z toho, že oznámenie účastníkovi konania musí obsahovať aspoň rovnaké náležitosti ako návrh na začatie správneho konania. Len tak môže byť zaručené právo obvineného účinne sa obhajovať.

Z uvedeného vyplýva, že v konaní o správnych deliktoch by bolo vhodné špeciálne upraviť požiadavku na *obsahové náležitosti oznámenia o začatí konania*. Ich výpočet by mal byť *demonštratívny*, pričom by sa v ňom uviedli najvýznamnejšie obsahové náležitosti oznámenia. Oznámenie o začatí konania o správnom delikte by malo obsahovať právny dôvod, pre ktorý sa začína konanie a odkaz na konkrétne ustanovenie zákona, ktoré obvinený porušil, a ktoré zakladá právomoc správneho orgánu vo veci konať, opis skutku, ktorý je porušením povinnosti a opis doterajších zistení správneho orgánu o správnom delikte obvineného.

8. PRÁVO OBVINENÉHO VYJADRIŤ SA K VECI, O KTOREJ SA MÁ V KONANÍ ROZHODNÚŤ

Osobitné zákony upravujúce administratívnoprávnu zodpovednosť fyzických a právnických osôb za iné správne delikty než priestupky nezakotvujú procesné práva osoby, ktorej správny delikt sa prejednáva. V takom prípade sa použijú ustanovenia zákona č. 71/1967 Zb. V porovnaní s procesnou úpravou konania o priestupkoch podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb., ktorá zakotvuje procesné práva obvineného z priestupku², to nie je celkom ideálna situácia, aj keď i tu platí, že pri absencii výslovnej zákonnej úpravy je potrebné analogicky aplikovať univerzálne právne princípy trestania (napr. prezumpciu neviny obvineného zo správneho deliktu).

V tejto súvislosti zohráva významnú úlohu *princíp súčinnosti* podľa § 3 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorej sú správne orgány povinné účastníkovi konania dať vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy obhajovať *účinne*, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy. Dôsledné uplatnenie povinnosti správneho orgánu podľa § 33 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb.³ je dôležitou zárukou toho, že správny orgán vydá rozhodnutie na základe úplných a presných zistení skutkového stavu; jej porušenie preto môže byť dôvodom na zrušenie rozhodnutia o správnom delikte pre jeho nezákonnosť.

V konaní o správnych deliktoch sa v plnom rozsahu uplatňuje zásada písomnosti konania, napriek tomu, že správny poriadok nevylučuje, aby správny orgán nariadil ústne pojednávanie (§ 21). Správne orgány (predovšetkým ústredné orgány štátnej správy, ktoré konajú v prvom stupni) túto zákonnú možnosť nevyužívajú a tak správne konanie o uložení pokuty prebieha výlučne na báze písomnej komunikácie medzi správnym orgánom, obvineným zo správneho deliktu a jeho zástupcom. Takáto prax však nie je žiadatel'ná, lebo zásada písomnosti by sa mala prednostne uplatňovať v konaniach začatých na návrh účastníka. Jej zmenu možno – podľa môjho názoru – dosiahnuť len zakotvením povinnosti správneho orgánu v prvom stupni *obligatórne nariadiť ústne pojednávanie*.

9. PRÁVO OBVINENÉHO NA RIADNE ODÔVODNENIE ROZHODNUTIA, KTORÝM SA MU UKLADÁ SANKCIA

Odôvodnenie rozhodnutia vydaného v správnom konaní je povinnou obsahovou náležitosťou každého rozhodnutia, okrem prípadu, keď tak výslovne ustanovuje zákon. V prípade rozhodnutí o správnych deliktoch by však bolo v rozpore s funkciou správneho trestania, ak by zákon takúto možnosť pripustil.

Za *riadne* odôvodnené rozhodnutie možno považovať len také, ktoré spĺňa zákonom určené požiadavky.

² Podľa § 73 ods. 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb. obvinený z priestupku má právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu a k dôkazom o nich, uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu, podávať návrhy a opravné prostriedky. K výpovedi ani k priznaniu ho nemožno donucovať.

³ Správny orgán je povinný dať účastníkom konania a zúčastneným osobám možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.

Súdna judikatúra sa už v minulosti vyslovila, že nie všetky pochybenia správneho orgánu týkajúce sa obsahových náležitostí rozhodnutia o administratívnoprávnej sankcii spôsobujú jeho nepreskúmateľnosť (napr. takou chybou nie je skutočnosť, že opis skutku je obsiahnutý len v odôvodnení a nie vo výroku). Nepreskúmateľnosť rozhodnutia spôsobuje skutočnosť, že z odôvodnenia nie je zrejmé, z akých zistených dôkazov, pokiaľ ide o skutkový stav, správny orgán vychádzal.

Súd taktiež kvalifikoval ako nezákonnosť prípad, keď správny orgán nedostatočne zdôvodní svoju správnu úvahu pri rozhodovaní o správnom delikte. Za nedostatočné odôvodnenie je potrebné považovať situáciu, ak:

- orgán v odôvodnení rozhodnutia iba konštatuje, že pokuta bola uložená v zákonom rozmedzí a nevysporiada sa so všetkými – v demonštratívnom výpočte – uvedenými zákonnými kritériami na uloženie sankcie,
- v odôvodnení rozhodnutia chýba zdôvodnenia výšky sankcie (a to aj pri absencii hľadísk pre stanovenie jej výšky v platnom zákone).

10. VÝNIMKY Z UPLATŇOVANIA PROCESNÝCH PRINCÍPOV PRI PREJEDNÁVANÍ SPRÁVNYCH DELIKTOV

Obvinený zo správneho deliktu je nositeľom procesných práv zakotvených v rezolúcii (77) 31 a v odporúčaní R (91) 1 (princíp č. 6). Odporúčanie však pripúšťa, že ak by v určitých prípadoch striktné zachovanie týchto procesných práv malo viesť k neúmernému zaťažovaniu správnych orgánov, je zákonodarca oprávnený - v záujme účinnej verejnej správy – upustiť od uplatnenia týchto procesných princípov.

Uvedená výnimka sa však môže vzťahovať *len na vybrané procesné práva taxatívny spôsobom uvedené* v Odporúčaní R (91) 1, t. j. ostatné princípy administratívneho trestania musia i v týchto prípadoch zostať zachované (princíp stíhania len zo zákonných dôvodov, princíp *ne bis in idem*, princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote, právo obvineného, aby konanie o správnom delikte bolo ukončené rozhodnutím orgánu, povinnosť správneho orgánu dokazovať vinu a preskúmateľnosť rozhodnutia o správnej sankcii súdom).

Takýto postup je prípustný len ak:

- ide o menej závažné delikty (cases of minor importance),
- podliehajúce nízkym peňažným pokutám (which are liable to limited pecuniary penalties).

Ďalšou *kumulatívnou* podmienkou, ktorá musí byť podľa odporúčania R (91) 1 splnená na to, aby sa takýto postup mohol realizovať, je, že *obvinený zo správneho deliktu nenamieta ani proti prebiehajúcemu konaniu, ani proti navrhovanej sankcii*.

V slovenskom právnom poriadku sa úprave takéhoto procesného postupu najviac približujú dve formy tzv. skráteného konania – blokové a rozkazné (mandátne). I keď *cieľ majú rovnaký*, odlišujú sa tým, že blokové konanie sa využíva „v teréne“, keď je možné „vybaviť vec na mieste“ a rozkazné konanie – napriek jeho

zjednodušenému priebehu – má podobu „štandardného“ správneho konania ovládaného zásadou písomnosti.

Inštitút *blokového konania* je v slovenskom právnom poriadku upravený nielen v zákone o priestupkoch (§ 84 zákona SNR č. 372/1990 Zb. v znení neskorších predpisov), ale ako osobitná forma procesného postupu sa uplatňuje aj pri vyvodzovaní *zodpovednosti za správne delikty fyzických osôb, ktoré nie sú priestupkami*.

Inštitút *rozkazného konania* zakotvuje iba zákon o priestupkoch (§ 87 zákona SNR č. 372/1990 Zb.); osobitné zákony v tejto súvislosti zakotvujú špecifickým spôsobom len hornú hranicu pokuty, ktorú možno v rámci tohto konania za priestupok uložiť. Návrh nového správneho poriadku uvažoval o úprave rozkazného konania v rámci konania o správnych deliktoch.

Skutočnosť, že uloženie správnej sankcie nemohlo byť vybavené v blokovom alebo v rozkaznom konaní, nemôže byť – samozrejme – v neprospech obvineného, ktorý má právo na to, aby sa o jeho veci rozhodlo v správnom konaní, v ktorom disponuje všetkými procesnými právami garantovanými v rezolúcii (77) 31 a v odporúčaní R (91) 1. Toto jeho právo musí zákon garantovať rovnako ako i to, že jeho postavenie sa v dôsledku využitia jeho zákonného práva nezhorší. Opačná úprava by bola popretím účelu, ktorý sleduje odporúčanie R (91) 1.

V návrhu nového slovenského správneho poriadku sa uvažovalo o zakotvení nasledujúcich pravidiel postupu v rámci rozkazného konania o správnych deliktoch:

- podmienky, za ktorých možno bez ďalšieho rozkazom uložiť sankciu za správny delikt,
- náležitosti písomného vyhotovenia rozkazu,
- možnosť podať proti rozkazu v zákonnej lehote opravný prostriedok, v dôsledku čoho rozkaz stráca platnosť a správny orgán pokračuje v konaní,
- zákaz uložiť iný druh sankcie alebo vyššiu pokutu obvinenému, než bola uvedená v rozkaze, ak sa pri prejednávaní správneho deliktu nezistia nové podstatné skutkové okolnosti,
- vylúčenie možnosti rozhodovať v rozkaznom konaní o náhrade škody spôsobenej správnym deliktom,
- vylúčenie možnosti rozhodovať v rozkaznom konaní ak sa o správnom delikte rozhodlo v blokovom konaní.

11. POVINNOSŤ SPRÁVNEHO ORGÁNU DOKAZOVAŤ VINU OBVINENÉHO

Z odporúčania R (91) 1 výslovne vyplýva, že povinnosť dokazovania v konaní o správnych deliktoch spočíva na správnom orgáne. Predmetná povinnosť má pritom povahu *princípu konania*, čím sa zdôrazňuje význam tejto všeobecnej povinnosti. Z tohto dôvodu by mala byť – podľa môjho názoru – výslovne vyjadrená v rámci úpravy konania o správnych deliktoch a to v spojitosti s procesnými právami obvineného zo správneho deliktu, ktoré by mali

byť upravené podobne, ako je to v súčasnosti v zákone o priestupkoch.⁴

V úprave konania o správnych deliktoch by preto taktiež nemalo chýbať zakotvenie *princípu prezumpcie nevinny*.

12. PRESKÚMATEĽNOSŤ ROZHODNUTIA O SPRÁVNEJ SANKCII SÚDOM

Návrh nového správneho poriadku – vzhľadom na predmet svojej úpravy (v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky) – len odkazoval na preskúmateľnosť rozhodnutí o správnych sankciách súdom.

V záujme ochrany osoby, ktorej sa ukladá rozhodnutím správneho orgánu administratívna sankcia, je vhodné i v novom správnom poriadku zachovať úpravu povinnosti správneho orgánu podľa § 47 ods. 4 zákon č. 71/1967 Zb. uvádzať v *poučení obligatórne aj údaj o tom, či je rozhodnutie preskúmateľné súdom*.

Contact – email

sona.kosiciarova@truni.sk

⁴ Podľa § 73 ods. 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb. „obvinený z priestupku má právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu a k dôkazom o nich, uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu“.