

# PRINCÍP VIAZANOSTI PRÁVOM A SLOVENSKÁ ÚPRAVA SPRÁVNEHO TRESTANIA

*Michal Maslen*

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovenská  
republika

## Abstract in original language

Princíp viazanosti právom vyjadruje požiadavku, aby orgány verejnej moci pri administratívnoprávnom postihu rešpektovali prednostne Ústavu Slovenskej republiky. Právna úprava správneho trestania je na Slovensku značne roztrieštená. Na uvedenú situáciu reaguje súdna judikatúra. Analogicky v jednotlivých prípadoch aplikuje ústavne záruky ochrany práv jednotlivca pri trestnoprávnom postihu. Referát sa zaoberá možnosťami zavedenia jednotného štandardu vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti v slovenskej právnej úprave.

## Key words in original language

princíp viazanosti právom, právny štát, správny delikt, administratívnoprávna zodpovednosť, odporúčania, rezolúcia, Výbor ministrov Rady Európy, súd.

## Abstract

The principle of lawfulness requires that public authorities primarily respect the Constitution of the Slovak Republic in the field of administrative punishment. The regulation of the administrative punishment in Slovakia is significantly fragmented. The administrative justice responds to such situation. It analogously applies the constitutional guarantees of individual rights protection concerning the criminal punishment. The paper deals with the possibilities of implementation of the uniform standard of administrative liability drawing in the Slovak legislation.

## Key words

principle of lawfulness, rule of law, administrative offence, administrative liability, recommendations, resolutions, Committee of ministers of the Council of Europe, the court

## 1. ÚVODNÉ POZNÁMKY

Princíp viazanosti právom zaraďuje právna veda a súdna judikatúra do skupiny čiastkových záruk právneho štátu. Pojem právny štát znamená, že osoby, ktoré vystupujú v jeho mene, vykonávajú zverenú moc výlučne v súlade s pravidlami, ktoré tento výkon upravujú. To je v skratke princíp legality, ktorý má dve dimenzie. Prvá sa týka rozsahu a druhá spôsobu, ktorým štát moc vykonáva. Pokiaľ ide o rozsah, platí, že to, čo nemá správca výslovne dovolené, to má zakázané. Pokiaľ ide o spôsob, to, čo má správca výslovne dovolené, smie robiť práve a len tak, ako to má dovolené.

Inými slovami; nestačí, že mu právo nejakú právomoc zveruje. Musí ju tiež realizovať spôsobom, ktorý predmetné pravidlá predpokladajú.<sup>1</sup>

Princíp viazanosti právom napomáha rozvoju demokratického prostredia a právneho štátu. Atribúty právneho štátu sa naplňajú v takých systémoch, v ktorých fyzické a právnické osoby poznajú hranice zásahov verejnej moci do sféry práv a slobôd jednotlivca.<sup>2</sup> Právna veda vymedzuje obsah pojmu právny štát viacerými prívlastkami ako - požiadavka právnych základov (just legal frameworks), verejný poriadok (public order), zodpovednosť zákona (accountability to the law), prístup k spravodlivosti (access to justice) a kultúra zákonnosti (culture of lawfulness). Princíp viazanosti právom vymedzuje ako stav, v ktorom sa subjekty riadia zákonmi. Subjekty sa navyše v prípade porušenia alebo zásahu do práv a slobôd sa môžu obrátiť na nezávislý, nestranný a zákonom zriadený súd a využiť právom garantovaný prístup k spravodlivosti.<sup>3</sup>

Princíp viazanosti právom vyjadruje vzťah tzv. „obyčajných zákonov“ a ústavných zákonov. Prvotnou podmienkou jeho použiteľnosti je téza, že ústavné zákony právnej predpisy nižšej právnej sily „presvetľujú“, a že výklad a realizáciu právnych noriem uskutočňuje vykonávateľ verejnej moci ústavne súladným spôsobom.<sup>4</sup> Uvedený princíp implikuje povinnosť vládnej moci konať len prostredníctvom zákona a povinnosť zákona vládnu moc kontrolovať.<sup>5</sup> Podstata právneho štátu<sup>6</sup> sa približuje stavu, v ktorom osobná sloboda

---

<sup>1</sup> Procházka, R. : Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. s. 66. ISBN 978-80-7380-328-5

<sup>2</sup> K tomu bližšie pozri: Developing support for the Rule of law: a Culture of lawfulness. (dostupné na: <http://www.strategycenter.org/programs/education-for-the-rule-of-law/>; 09.11.2012, 20:58 hod.)

<sup>3</sup> K tomu bližšie pozri: United states Institute of Peace: Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction: the Rule of law: (dostupné na: <http://www.usip.org/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction-the-web-version/rule-law/>; 09.11.2012, 21:27 hod.)

<sup>4</sup> K tomu bližšie pozri: United states Institute of Peace: Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction: the Rule of law: Culture of lawfulness (dostupné na: <http://www.usip.org/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction-the-web-version/rule-law/culture-lawfulness/>; 09.11.2012, 21:43 hod.)

<sup>5</sup> K tomu bližšie pozri : Schor, M. : The rule of law. In. : Clark, D. (ed.) Encyclopedia of Law and Society: American and Global perspectives. London : Sage. 2005.

<sup>6</sup> Napriec demokraciami kontinentálnej Európy interpretovala a dotovala právna veda ideál právneho štátu hmotnoprávnym významom. Spájala ho s určitým presvedčením, že štát obmedzuje vo vzťahu k jeho občanom právo. Inými slovami jeho moc limitujú práva a slobody občanov (K tomu bližšie pozri : Caeneg, R. C. : An Historical Introduction to the Western Constitutional Law. Cambridge : Cambridge University Press. 1995. s. 50). Tradičná nemecká koncepcia tzv. „Rechtsstaatu“ zdôrazňuje predovšetkým uznanie základných občianskych práv a slobôd a rovnosť pred zákonom.<sup>6</sup> Naproti tomu právnici v susednom Francúzsku považujú ideu právneho štátu za vec osobnej pričom následne tvrdia, že následne tvrdiac, že sloboda nemôže byť zaručená bez určitého typu štátu, a to štátu podliehajúceho viazanosti právom (K tomu bližšie pozri: Kriegel, B. : The State and the Rule of Law. Princeton : Princeton University Press. 1995. s. 41).

znamená oslobodenie od rušenia zo strany iných osôb, ale predovšetkým aj orgánov verejnej moci.<sup>7</sup>

Z uvedených dôvodov musia zákony byť jasné a prehľadné, určité, náležite zverejňované a predpokladateľné. Ak právne predpisy nespĺňajú uvedené požiadavky, vytvárajú priestor, v ktorom adresáti verejnej moci nie sú schopní rešpektovať zákony a rozpoznať ich obsah.<sup>8</sup>

Problematiku princípu viazanosti právom rozvíja v období posledných päťdesiatich rokov Rada Európy. Pritom ho zároveň zaraďuje ho do jednej skupiny s rovnosťou pred zákonom a proporcionalitou. Uvedený princíp považuje veda za jedno kľúčových pravidiel európskeho správneho práva. Ústavne je zaručený v takmer každom členskom štáte Európskej únie. V niektorých krajinách, ako napríklad v Rakúsku ho Ústava výslovne spája s oblasťou verejnej správy. Podľa čl. 18 ods. 1 rakúskej Ústavy<sup>9</sup>, verejná správa ako celok je založená právom. V prípade iných štátov Európy ich Ústavy vyjadrujú uvedenú zásadu všeobecnejším spôsobom, a to tak, že všetky záležitosti podľa Ústavy sa riadia zákonom. Bez ohľadu na to, ako je princíp viazanosti formulovaný v Ústave, zvyčajne je vyjadrený aj v príslušných správnych poriadkoch jednotlivých členských štátov.<sup>10</sup>

Východiská princípu viazanosti vyjadril Výbor ministrov Rady Európy v rezolúcii Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom (ďalej ako „rezolúcia“) a jeho základnej tézy. Rozvoj moderného štátu vedie podľa rezolúcie k posilňovaniu postavenia orgánov verejnej správy a k posilňovaniu zásahov do postavenia jej adresátov. Principiálna úloha rezolúcie preto zahŕňala formuláciu procesných práv účastníka konania a procesných pravidiel konania, ktoré by zabezpečili spravodlivosť správneho konania.

Prijatím rezolúcie tak európske správne právo rozšírilo správne konanie o nasledovné záruky:

- Právo byť vypočutý
- Právo na prístup k informáciám
- Právo na prípravu obhajoby a právo na obhajobu
- Právo na odôvodnenie rozhodnutie
- Právo byť poučený o opravnom prostriedku.

Po rezolúcii rozvinulo tento princíp odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (80) 2 o správnej úvahe. Podľa čl. II tohto odporúčania pri výkone správnej úvahy správny orgán nesleduje iný účel než ten, na ktorý mu zákon zveril právomoc. Pri rozhodovaní je

---

<sup>7</sup> K tomu bližšie pozri : Leoni, B. : Freedom and the Law. Los Angeles : Nash. 1972. s. 76

<sup>8</sup> K tomu bližšie pozri: Zimmermann, A. : The Rule of Law as a culture of legality : Legal and extra-legal elements for the realisation of the Rule of Law, s. 18. (dostupné na: [http://elaw.murdoch.edu.au/archives/issues/2007/1/eLaw\\_rule\\_law\\_culture\\_1\\_egality.pdf](http://elaw.murdoch.edu.au/archives/issues/2007/1/eLaw_rule_law_culture_1_egality.pdf); 10.11.2012, 09:38 hod.)

<sup>9</sup> das Bundes-Verfassungsgesetz

<sup>10</sup> K tomu bližšie pozri: Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, (dostupné na: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>; 10.11.2012, 10:30 hod.)

objektívny a nestranný. Prihliada na jednotlivosť prípadu. Zohľadňuje zásadu rovnosti pred zákonom. Zachováva rovnováhu presadzovaného verejného záujmu a ochrany práv a slobôd jednotlivca.

Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách (ďalej ako „odporúčanie č. (91) 1“) vyjadrilo princíp viazanosti právom v čl. 1. V uvedenom ustanovení konštatuje dokument požiadavku právnych základov. Sankcia za správny delikt a podmienky jej ukladania musia byť ustanovené zákonom. Tvorcovia dokumentu tak vyjadrili nielen požiadavku zákonnosti sankcie, ale aj zákonnosti vyjadrenia predpokladov vzniku administratívnoprávnej zodpovednosti.

Systematicky nadväzuje na predchádzajúci dokument Odporúčanie Výboru ministrov č. (2004) 20 o súdnom prieskume správnych aktov, ktoré v časti „B“ zaručuje adresátom verejnej správy prístup k súdnej ochrane voči správnym rozhodnutiam. Zároveň odkazuje na atribúty súdov ustanovené Odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy č. (94) 12 o nezávislosti, efektívnosti a role sudcov.

Výslovne pomenúva princíp viazanosti právom čl. 2 Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (2007) 7 o dobrej verejnej správe. 1. Orgány verejnej správy musia konať v súlade so zákonom. Nesmú sa dopúšťať svojvoľných opatrení, a to aj pri výkone svojej voľnej úvahy. Výkon správy musí byť v súlade s vnútroštátnym právom, medzinárodným právom a všeobecnými zásadami práva rozhodného pre ich organizáciu, fungovanie a činnosti. Orgány verejnej správy konajú v súlade s pravidlami, ktoré vymedzujú ich právomoci. Vykonávajú svoje právomoci iba v prípade, že im to právne predpisy zverujú a skutkové okolnosti odôvodňujú, a to len na zákonné účely.

Aby sme uvedené rezolúcie a odporúčania zhrnuli, tieto vyjadrujú požiadavky v dvoch základných smeroch. Prvý ustanovuje potrebu jasnosti, prehľadnosti a zrozumiteľnosti právnych predpisov a predpokladov administratívnoprávnej zodpovednosti, ktorú vyjadruje predovšetkým odporúčanie č. (91) 1. Druhý zakotvuje náležitosti postupu orgánov verejnej moci, ktoré vymedzujú ostatné dokumenty.

## 2. PRESNÉ A ÚPLNÉ VYMEDZENIE SKUTKOVEJ PODSTATY SPRÁVNEHO DELIKTU

Požiadavka presného a úplného vymedzenia skutkových podstát transponuje ústavnú zásadu vyjadrenú v čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky (resp. v čl. 39 Listiny základných práv a slobôd (ďalej ako „Listina“)), podľa ktorého len zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne iné ujmy na právach alebo majetku možno uložiť za jeho spáchanie. Kvalifikácia protiprávnosti konania by z hľadiska čl. 39 Listiny nemala byť v rozpore s úsudkom zdravého rozumu do tej miery, že práva znalý občan bude stíhaný za porušenie primárnej povinnosti, pri ktorej si objektívne nemôže byť vedomý, že takéto porušenie môže odôvodniť

vyvodenie administratívnej zodpovednosti.<sup>11</sup> Vymedzovanie podmienok administratívnej zodpovednosti zákonodarcom tak v sebe nesie tradičný konflikt tvorby a aplikácie právnych noriem. Právne normy sa snažia obsiahnuť čo najväčšie množstvo spoločenských vzťahov. Pritom však nikdy nebudú schopné zahrnúť všetky vzťahy administratívnoprávnej zodpovednosti, ktoré by v spoločnosti a v štáte mohli vzniknúť.

Z legislatívno-technického hľadiska sa v slovenskej právnej úprave vyskytujú štyri druhy spôsobov vymedzenia skutkových podstat správnych deliktov. Skutkové podstaty v zásade vymedzuje právna úprava slovným opisom. Protiprávne konanie je len slovne opísané bez toho, aby sa odkazovalo na ustanovenie, ktoré zakladá zákonnú povinnosť. V niektorých prípadoch vymedzuje zákonodarcu skutkové podstaty čiastočne slovne s pripojením odkazu na ustanovenie, v ktorom je zakotvená povinnosť, porušenie ktorej právny predpis sankcionuje. Takto formulované skutkové podstaty nájdeme v mnohých platných predpisoch. Odkaz je súčasťou skutkovej podstaty alebo je umiestnený v zátvorke za slovný opis.

Skutkové podstaty však môže zákon vymedziť odkazom na ustanovenie, porušenie ktorého postihuje. Uvedený legislatívno-technický spôsob sa v zákonoch používa bežne s tým, že skutková podstata môže obsahovať odkaz na jedno alebo na viac ustanovení zakladajúcich niekoľko povinností.

Okrem toho rozlišuje právna veda tzv. „zostatkové“ skutkové podstaty. Tieto vymedzujú protiprávne konanie spravidla pomocou slovného spojenia ako napr. „porušenie iných právnych povinností ustanovených zákonom“. Tieto druhy skutkových podstat nezodpovedajú požiadavke na presné a konkrétne vymedzenie povinností, porušenie ktorých má byť postihnutelné. Nebezpečenstvo totiž tkvie v tom, že umožňujú postihnúť porušenie akýchkoľvek povinností, t. j. i také, ktoré majú skôr proklamatívny charakter.

Otázkou presného a úplného vymedzenia skutkovej podstaty správneho deliktu sa zaoberal Ústavný súd ČR v rozhodnutí sp. zn. I.ÚS 152/97, zo dňa 14.10.1998. Sťažovateľka napadla rozhodnutie Mestského súdu v Prahe, ktorým súd zamietol žalobu sťažovateľky proti rozhodnutiu a postupu správneho orgánu.<sup>12</sup>

Správne orgány uložili sťažovateľke rozhodnutím povinnosť opustiť v ustanovenom termíne územie Českej republiky. Rozhodnutia správnych orgánov vychádzali z podkladu, že sťažovateľka nedodrжала povinnosť podľa § 22 zákona č. 123/1992 Sb., o pobyte cudzincov, a to preto, že spáchala priestupky sťažovania colnej kontroly a opakovane predávala tovar bez označenia cenou. Za uvedené konania jej správne orgány uložili pokuty, ktoré sťažovateľka zaplatila.

---

<sup>11</sup> K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. II. ÚS 1098/10, zo dňa 04.08.2010

<sup>12</sup> Rozhodnutie Policajného prezídia ČR, Riaditeľstva služby cudzineckej a pohraničnej polície, zo dňa 3. 4. 1996, č. j. PPR-1517/RCP-c-225-96, ktorým zamietlo odvolanie sťažovateľky proti rozhodnutiu Polície ČR, oddelenie cudzineckej polície a pasovej služby v Klatovech, zo dňa 12. 2.1996, č. j. PZC-117/PCKT-c-96.

Sťažovateľke policajné orgány zakázali pobyt na území Českej republiky podľa § 14 ods. 1 zákona č. 123/1992 Sb., pretože nedodržala povinnosť dodržiavať zákony a ostatné všeobecné právne predpisy platné na území Českej republiky. O spáchaných priestupkoch bolo právoplatne rozhodnuté.

Po vyčerpaní všetkých prostriedkov právnej obrany podala sťažovateľka sťažnosť na Ústavný súd ČR s poukazom na porušenie zásady „ne bis in idem“. Porušenie malo spočívať v opakovanom sankcionovaní sťažovateľky za porušenie jej povinností, aj keď za ne bola už postihnutá v rámci priestupkového konania. Uvedeným spôsobom mali české orgány porušiť čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7.

Spolu s ústavnou sťažnosťou podala účastníčka aj návrh na zrušenie dotknutých ustanovení zákona č. 123/1992 Sb. Text § 14 ods. 1 zákona č. 123/1992 Sb., zakladal podľa sťažovateľkinho názoru možnosť zakázať cudzincovi pobyt za porušenie povinnosti ustanovenej týmto zákonom alebo iným všeobecne záväzným právnym predpisom. § 14 ods. 1 uvedeného predpisu tým, že neustanovoval kritéria závažnosti, umožňoval postihovať protiprávne konanie mimo rámec priestupkového alebo trestného konania a nerozlišoval medzi spáchaním priestupku a trestného činu. Uvedený predpis nevymedzoval závažnosť konania, mieru zavinenia a umožňoval dvojitý postih za jedno a to isté konanie.

Ústavný súd ČR nakoniec zrušil rozhodnutie Mestského súdu v Prahe pre porušenie čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, pretože sťažovateľka nemala prístup k súdu a verejnému prejednaniu svojej veci za svojej osobnej účasti. Z uvedeného dôvodu sa k námietke dvojitého postihu nevyjadril.

V prvom rade si treba uvedomiť, že aj keď sťažovateľka poukazovala na záruku „nie dvakrát v tej istej veci“, predovšetkým nepriamo namietala porušenie záruky zákonnosti trestných činov a trestov podľa čl. 7 Dohovoru. Ustálená rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva pojmom zákonnosť rozumie vymedzenie trestných činov a trestov vo vnútroštátnom alebo medzinárodnom práve. Výklad pojmu zahŕňa písané aj nepísané právo z hľadiska prameňov práva a uprednostňuje obsah pred formou vyjadrenia. Z hľadiska obsahu následne požaduje, aby zákon, či súdny precedens vykazoval znaky predvídateľnosti, jasnosti a zrozumiteľnosti, ale aj dostupnosti.<sup>13</sup>

Vzhľadom na široko koncipovanú požiadavku § 14 zákona č. 123/1993 Sb. poskytol zákonodarca správnym orgánom široký priestor pre úvahu. Odporúčania výboru ministrov Rady Európy<sup>14</sup> zdôrazňujú princíp zákonnosti. Dodržanie zákona spájajú so zachovaním podmienok ustanovených medzinárodným

---

<sup>13</sup> 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. 522 - 524, ISBN 80-88931-51-7

<sup>14</sup> Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách a Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy členským štátom č. (2007) 7 o dobrej správe

a vnútroštátnym právom<sup>15</sup>, resp. vyžadujú ukladanie sankcií a dodržiavanie podmienok vyvodzovania administratívnej zodpovednosti založených právom.<sup>16</sup>

Podľa názoru autora by nebolo na ujmu ústavnosti a zákonnosti, aby správne orgány prejednávajúce priestupky sťažovateľky skúmali možnosť postúpenia veci priamo policajným orgánom na rozhodnutie podľa § 14 ods. 1 zákona č. 123/1992 Sb. policajným orgánom podľa našej mienky už bránila v uskutočnení správneho konania prekážka veci rozhodnutej. Konat' a rozhodovať by mohli iba za splnenia procesným podmienok na využitie mimoriadnych opravných prostriedkov, čo nevylučuje ani Ústava ČR, Ústava SR ani Listina základných práv a slobôd.

Zásadu zákonnosti trestných činov a trestov skúma Ústavný súd Českej republiky aj z pohľadu závažnosti a škodlivosti spáchaného skutku. O uvedených kritériách hovorí, pokiaľ sa v individuálnom prípade vyskytnú skutkové okolnosti, ktoré spôsobia, že stupeň protiprávneho konania je extrémne nízky a nedochádza k naplneniu definičných znakov deliktu. To, že zákon výslovne nevyjadruje požiadavku posudzovania spoločenskej nebezpečnosti skutku, ešte neznamená, že neexistuje určitá minimálna hranica oddeľujúca právom tolerované činy od činov zakázaných. Zákonný priestor pre riešenie takýchto situácií poskytuje princíp subsidiarity, podľa ktorého je úlohou vykonávateľa verejnej moci posúdiť zákonnosť vyvodenia zodpovednosti. Prípady, pri ktorých vznikne potreba, aby spodný prah škodlivosti, resp. závažnosti činu určoval samotný orgán, by sa mali v právnej praxi vyskytovať len výnimočne. V prevažnej väčšine prípadov by mali byť skutkové okolnosti činov do tej miery štandardné a opakujúce sa, že nebude problémom podriadiť ich pod znaky, ktoré zákonodarca vyjadril vo formálnej definícii skutkovej podstaty. Tak by tomu malo byť pravidelne. Napriek tomu ani Ústavný súd Českej republiky nevylúčil prípady, v ktorých musí vykonávateľ verejnej moci sám určovať hranicu škodlivosti, a to preto, že skutkové okolnosti činu sú celkom atypické. Úlohou zverenej právomoci v takýchto prípadoch je ale zabrániť nespravodlivému sankcionovaniu. Pokiaľ však orgán verejnej moci v takomto prípade neaplikuje princíp subsidiarity, a skutkové okolnosti pritom naznačujú, že škodlivosť činu nedosahuje spodnú hranicu protiprávnosti, porušuje ústavnú zásadu zákonnosti trestných činov a trestov.<sup>17</sup>

Podobné závery zdôrazňuje aj Najvyšší správny súd Českej republiky.<sup>18</sup> Ak právny predpis vymedzuje správny delikt s odkazom na porušenie ustanovenia, zodpovedný subjekt musí mať určitú vedomosť o svojich povinnostiach. V súvisiacom prípade sa právnická osoba dopustila iného správneho deliktu na úseku ochrany ovzdušia

---

<sup>15</sup> K tomu bližšie pozri: čl. 2 ods. 2 Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy členským štátom č. (2007) 7 o dobrej správe

<sup>16</sup> K tomu bližšie pozri: čl. 1 Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách

<sup>17</sup> K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. III.ÚS 2523/10, zo dňa 10.02.2011

<sup>18</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 4 As 32/2011, zo dňa

tým, že porušila hodnoty emisného limitu pri prevádzkovaní stredného stupňa znečistenia podľa zákona č. 86/2002 Sb., o ochrane ovzdušia, v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon č. 86/2002 Sb.“). Právnická osoba mala povinnosť dodržiavať ustanovené emisné limity. Povinnosť jej vyplývala z § 11 ods. 1 písm. b) zákona č. 86/2002 Sb. Emisné limity pritom konkrétne ustanovuje nariadenie Vlády ČR č. 146/2007 Sb. Na právnickou osobu prevádzkovanú kotolňu bytového komplexu sa vzťahujú limity uvedené v prílohe tohto nariadenia.

Prevádzka kotolne prekračovala emisné limity v päťnásobnom rozsahu, za čo správny orgán uložil právnickej osobe pokutu 100.000,- Kč. Prevádzka kotolne bola plánovaná celoročne. Plnenie limitov mala preto zabezpečovať po celý rok. Porušenie zákonom ustanovených povinností a spáchanie správneho deliktu malo podľa správneho orgánu objektívnu povahu. Správny orgán preto nemohol vziať do úvahy záruku poskytnutú dodávateľom prevádzky o plnení emisných limitov.

Najvyšší správny súd Českej republiky sa stotožnil s právnou kvalifikáciou skutku ako správneho deliktu. Prijal záver, že uvedený skutok patril do systému zodpovednosti za iné správne delikty, pri ktorých sa uplatňuje objektívna zodpovednosť. Najvyšší správny súd Českej republiky preto nemohol prijať argumentáciu založenú na dodávateľsko-odberateľskom vzťahu právnickej osoby a tretieho subjektu, v rámci ktorého sa prevádzkovateľ kotolne (zdroja znečisťovania) spoliehal na záruku dodávateľa. Prevádzkovateľ si preto musel byť vedomý svojich povinností, ktoré mu ustanovovali právne predpisy. V opačnom prípade by potom protiprávne konanie zodpovedného subjektu ostalo nepostihnuté. V danom prípade by sa celkom vytratil účel správneho deliktu, t.j. ochrana ovzdušia. Ani argument prevádzkovateľa o skúšobnej prevádzke zariadenia nebol podľa Najvyššieho správneho súdu Českej republiky na mieste. Skúšobná prevádzka nespočíva v tolerancii protiprávnosti konania, ale v odstraňovaní možných väd a nedostatkov. Tými v danej veci bola emisia oxidu uhľnatého na mieru prípustnú zákonom. Autorizované meranie preukázalo závery vyvedené správnym orgánom. Skutočnosť, že prevádzkovateľ zariadenia postupoval v dobrej viere, ho zodpovednosti za správny delikt nezbavuje. Prevádzkovatelia zdrojov znečistenia sa nemôžu zbaviť zodpovednosti za iné správne delikty s poukazom na dobrú vieru alebo záruku dodávateľského subjektu. Pokiaľ postupujú v rozpore s povinnosťami ustanovenými právnymi predpismi, nesú zato následky. Okrem toho aj zákonodarca v danej oblasti práva označil za zodpovedný subjekt prevádzkovateľa zariadenia, nie výrobcu. Aj keď boli povinnosti prevádzkovateľa vyjadrené odkazom na podzákonný právny predpis, nevytvárali prekážku tomu, aby sa s nimi oboznámil a jasne a presne vyjadrovali hranice protiprávnosti konania. Z uvedených dôvodov mal aj podľa Najvyššieho správneho súdu Českej republiky správny orgán povinnosť prevádzkovateľa sankcionovať.

### 3. ZÁVER

Princíp viazanosti právom vyjadruje predovšetkým požiadavku zákonného vymedzenia správnych deliktov. Skutkovú

podstatu preto musí zákonodarca vyjadriť presne úplne a určito, aby tým nevystavil adresáta verejnej moci riziku, že nebude poznať obsah svojich práv a povinností. V prípade ak zákonodarca zvolí vyjadrenie správneho deliktu formou zostatkovej skutkovej podstaty, má podľa názoru vykonávateľ verejnej moci povinnosť skúmať závažnosť a škodlivosť skutku. Podstatou princípu viazanosti právom je prednostné aplikovanie ústavnoprávnych záruk. Táto povinnosť sa prejavuje aj v rozhodnutí o správnom delikte. Vo výroku rozhodnutia musí vykonávateľ presne vymedziť skutok, za ktorý je subjekt postihnutý. Okrem toho musí jednoznačne určiť, čoho sa páchatel' správneho deliktu dopustil a v čom spáchaný delikt spočíva. To je možné zaručiť len konkretizáciou údajov obsahujúcich popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, aby popísaný skutok nebol zameniteľný s iným.

Uvedeným spôsobom potom vykonávateľ preukáže, že v danom prípade naozaj existoval celospoločenský záujem na vyvedení administratívnoprávnej zodpovednosti, a to aj vtedy, keď zákonodarca vyjadril skutkovú podstatu správneho deliktu všeobecným, t. j. „zostatkovým spôsobom“.

Toto vyjadrenie je prejavom materiálneho právneho štátu, ktoré sa neviaže len na formálnu legalitu, ale výklad a použitie právnych noriem podriaďuje ich obsahovo – materiálnemu významu.<sup>19</sup>

#### Literature:

- Procházka, R. : Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. s. 66. ISBN 978-80-7380-328-5
- Developing support for the Rule of law: a Culture of lawfulness. (dostupné na: <http://www.strategycenter.org/programs/education-for-the-rule-of-law/>; 09.11.2012, 20:58 hod.)
- United states Institute of Peace: Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction: the Rule of law: (dostupné na: <http://www.usip.org/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction-the-web-version/rule-law/>; 09.11.2012, 21:27 hod.)
- Schor, M. : The rule of law. In. : Clark, D. (ed.) Encyclopedia of Law and Society: American and Global perspectives. London : Sage. 2005.
- Caenegem, R. C. : An Historical Introduction to the Western Constitutional Law. Cambridge : Cambridge University Press. 1995. s. 50.
- Kriegel, B. : The State and the Rule of Law. Princeton : Princeton University Press. 1995. s. 41).
- Leoni, B. : Freedom and the Law. Los Angeles : Nash. 1972. s. 76
- Zimmermann, A. : The Rule of Law as a culture of legality : Legal and extra-legal elements for the realisation of the Rule

---

<sup>19</sup> K tomu bližšie pozri : Masárová, L. : Vybrané ústavné princípy a ich vzťah k zásade zákonnosti pri správe daní. In.: Perspektívy rozvoja verejnej správy v krajinách Európskej únie. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2012. s. 116

of Law, s. 18. (dostupné na: [http://elaw.murdoch.edu.au/archives/issues/2007/1/eLaw\\_rule\\_law\\_culture\\_legality.pdf](http://elaw.murdoch.edu.au/archives/issues/2007/1/eLaw_rule_law_culture_legality.pdf); 10.11.2012, 09:38 hod.)

- Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, (dostupné na: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>; 10.11.2012, 10:30 hod.)
- 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. 522 - 524, ISBN 80-88931-51-7
- Masárová, L. : Vybrané ústavné princípy a ich vzťah k zásade zákonnosti pri správe daní. In.: Perspektívy rozvoja verejnej správy v krajinách Európskej únie. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2012. s. 116

**Contact – email:**  
michalmaslen@yahoo.com