

TRNAVSKÁ UNIVERZITA V TRNAVE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

KATEDRA SPRÁVNEHO PRÁVA,
PRÁVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA
A FINANČNÉHO PRÁVA

vedecká konferencia s medzinárodnou účasťou

TRESTNOPRÁVNA A ADMINISTRATÍVNOPRÁVNA ZODPOVEDNOSŤ

organizovaná v rámci projektu VEGA č. 1/0092/13 „Princípy administratívnoprávnej
zodpovednosti – právna úprava a právna prax“

12. november 2013

Typi Universitatis Tyrnaviensis

**Právnická fakulta Trnavskej univerzity
v Trnave**

**Katedra správneho práva, práva životného
prostredia a finančného práva**



*medzinárodná vedecká konferencia
12. november 2013*

**TRESTNOPRÁVNA
A ADMINISTRATÍVNOPRÁVNA
ZODPOVEDNOSŤ**

zborník príspevkov z konferencie

© Typi Universitatis Tyrnaviensis, TRNAVA 2014

Recenzenti:

doc. JUDr. PhDr. Peter Potásch, PhD.

doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

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

Editori zborníka:

JUDr. Michal Maslen, PhD.

JUDr. Nataša Hrnčárová, PhD.

© Autori, 2014

© Typi Universitatis Tyrnaviensis, TRNAVA 2014

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

ISBN 978-80-8082-777-9

P R E D H O V O R

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva zorganizovala medzinárodnú vedeckú konferenciu s názvom „Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť“.

Záštitu nad vedeckým podujatím prevzala prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc., dekanka Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. Odbornou garantkou konferencie bola prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD., organizačnú prípravu konferencie zabezpečil JUDr. Michal Maslen, PhD. Rokovacím jazykom vedeckého podujatia bol jazyk slovenský, český a anglický.

Vedecké podujatie i recenzovaný zborník príspevkov z neho boli financované z prostriedkov grantu VEGA č. 1/0092/13 „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

Cieľom konferencie bolo na základe analýzy medzinárodných dokumentov a analýzy ústavnoprávnej a zákonnej úpravy, súdnej judikatúry analyzovať hmotnoprávne aspekty právnej úpravy zodpovednosti osôb za trestné činy a správne delikty, definovať klady a nedostatky zákonnej úpravy postavenia a činnosti verejnej správy v oblasti správneho trestania, navrhnúť legislatívne opatrenia.

Organizátori ponúkli účastníkom vedeckej konferencie možnosť vystúpiť v rámci nasledujúcich aktuálnych tém:

- medzinárodnoprávne a ústavné aspekty trestnoprávnej a administratívnoprávnej zodpovednosti v členských štátoch Rady Európy,
- súvzťažnosti trestnoprávnej a administratívnoprávnej zodpovednosti,
- princípy hmotnoprávnej úpravy trestnoprávnej a administratívnoprávnej zodpovednosti v európskom správnom priestore (princíp viazanosti právom, zákaz retroaktivity, princíp ne bis in idem),
- význam autonómneho výkladu pojmu trestné obvinenie Európskym súdom pre ľudské práva,
- materiálny a formálny výklad pojmu trestný čin a správny delikt – právno-aplikačné problémy,
- analógia iuris a analógia legis pri aplikácii trestnoprávnych princípov v správnom trestaní – súdna judikatúra a rozhodovacia činnosť verejnej správy,
- trestnoprávna zodpovednosť právnických osôb a zodpovednosť právnických osôb za správne delikty – obsah a vzťah, medzinárodné aspekty, efektívnosť právnej úpravy.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
vedúca Katedry správneho práva,
práva životného prostredia a finančného práva

O B S A H

P R E D H O V O R	5
SPRÁVNĚ PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÝCH OSOB.....	
<i>JUDr. Jozef Bandžak, Ph.D.</i>	8
ZAJIŠŤOVÁNÍ MAJETKU FYZICKÝCH A PRÁVNICKÝCH OSOB V ČR.....	
<i>pplk. Mgr. et Mgr. Michaela Eichlerová</i>	16
KE KONKURENCI PŘESTUPKOVÉHO A TRESTNÍHO ŘÍZENÍ – ODSTRANĚNÍ PŘEKÁŽKY VĚCI ROZHODNUTÉ	
<i>JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.</i>	22
ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR ADMINISTRATIVE OFFENCES ACCORDING TO THE CASH REGISTER ACT	
<i>JUDr. Matúš Filo</i>	28
ZÁSADA NE BIS IN IDEM, OMYL V OSOBE PACHATELE A DALŠÍ VYBRANÉ ASPEKTY BLOKOVÉHO ŘÍZENÍ Z POHLEDU ZÁKLADNÍCH ZÁSAD SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ.....	
<i>JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.</i>	35
OTÁZKA APLIKÁCIE ABSORBČNEJ ZÁSADY V DAŇOVOM KONANÍ.....	
<i>JUDr. Vladimír Henžel, JUDr. Anna Stanová</i>	45
OKOLNOSTI VYLUČUJÚCE PROTIPRÁVNOSŤ ČINU V PRIESTUPKOVOM ZÁKONE <i>JUDr. Matej Horvat, PhD.</i>	51
ADMINISTRATIVE LIABILITY OF THIRD COUNTRY NATIONALS ACCORDING TO LEGAL REGULATION IN SLOVAK REPUBLIC	
<i>JUDr. Nataša Hrnčárová, PhD.</i>	65
DISCIPLINÁRNÍ PRAVOMOC ČESKÉ LÉKAŘSKÉ KOMORY	
<i>doc. JUDr. Iva Chvátalová, CSc.</i>	74
CORRUPTION - CRIMINAL LIABILITY OF THE GOVERNMENT ENTITIES, RECAST AND CRIMINAL PENALTIES	
<i>doc. JUDr. Ing. Adrián Jalč, PhD.</i>	83
ZÁNİK ZODPOVEDNOSTI PRÁVNICKEJ OSOBY A PRECHOD DELIKTUÁLNEJ ZODPOVEDNOSTI PRÁVNICKEJ OSOBY.....	
<i>JUDr. Zuzana Kiselyová</i>	92
SPRÁVNÍ PRÁVO TRESTNÍ: K PROBLEMATICE PROMLČENÍ PŘESTUPKU VE VZTAHU K TRESTNÍMU ŘÍZENÍ.....	
<i>JUDr. Petr Kolman, Ph.D.</i>	111
THE NON BIS IN IDEM PRICIPLE – GENERAL PRINCIPLE OF JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE PUNISHMENT	
<i>prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.</i>	115
MOŽNOSTI UPLATNENIA ALTERNATÍVNYCH SANKCIÍ A INÝCH OBMEDZUJÚCICH OPATRENÍ PRI EKOLOGICKÝCH SPRÁVNYCH DELIKTOCH PRÁVNICKÝCH OSÔB	
<i>Mgr. PhDr. Rastislav Král</i>	124
JSOU TRESTNĚPRÁVNÍ DŮSLEDKY ŘÍZENÍ POD VLIVEM ALKOHOLU PRO PACHATELE ZÁVAŽNĚJŠÍ NEŽ DŮSLEDKY SPRÁVNĚPRÁVNÍ?	
<i>JUDr. Lucia Madleňáková, Mgr. et Mgr. Zdeněk Kopečný</i>	133
KONANIE O PRIESTUPKOCH PRED OBCOU	
<i>JUDr. Agáta Marušinová</i>	142
APPLICATION OF THE INSTITUTE OF CONTINUING CRIME WITHIN THE ADMINISTRATIVE PUNISHMENT	
<i>JUDr. Ľubica Masárová, PhD.</i>	150

THE PRINCIPLE NULLUM CRIMEN SINE LEGE, NULLA POENA SINE LEGE AND THE ADMINISTRATIVE SANCTIONING.....	
<i>JUDr. Michal Maslen, PhD.</i>	157
NE BIS IN IDEM A UNIJNÍ PRÁVO.....	
<i>Doc. JUDr. Pavel Mates CSc.</i>	168
MOŽNOSTI VYUŽITIA ODKLONOV V KONANIACH O SPRÁVNÝCH DELIKTOCH (DE LEGE FERENDA)	
<i>JUDr. Peter Molitoris, PhD. – JUDr. Róbert Gyuri, PhD.</i>	174
VYBRANÉ PROBLÉMY VĚCNÉ PŘÍSLUŠNOSTI OBCÍ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH.....	
<i>JUDr. Vladimír Novotný</i>	184
TRESTNOPRÁVNÁ ZODPOVEDNOSŤ VO SVETLE PRÁVA NA SPRAVODLIVÝ PROCES.....	
<i>JUDr. Patrik Rako</i>	190
HISTORICKÝ VÝVOJ SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ	
<i>JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.</i>	196
LEGAL SUCCESSOR'S CRIMINAL LIABILITY WITH REGARD TO A LEGAL ENTITY	
<i>doc. JUDr. Tomáš Strémy, PhD - Mgr. Andrea Gregušová</i>	203
CRIMINAL LIABILITY OF LEGAL PERSONS AND LIABILITY OF LEGAL PERSONS FOR ADMINISTRATIVE OFFENSES - THE CONTENT AND THE RELATIONSHIP, INTERNATIONAL ASPECTS, EFFICIENCY OF THE LEGISLATION	
<i>JUDr. Marián Ševčík, CSc.</i>	214
ANALÝZA SANKCIÍ V PRIESTUPKOVOM PRÁVE.....	
<i>JUDr. Jana Šimonová, PhD., JUDr. Ladislav Dudor, PhD.</i>	219
CRIMINAL LIABILITY OF LEGAL PERSONS - COMPARISON OF LAWS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION AND POSSIBILITIES OF FURTHER DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION	
<i>prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc., JUDr. Eva Szabová, PhD.</i>	234
KOLEKTÍVNA ZODPOVEDNOSŤ VERZUS ZODPOVEDNOSŤ JEDNOTLIVCA	
<i>JUDr. Juraj Vačok, PhD.</i>	250
FUNKCIE ZODPOVEDNOSTI ZA PORUŠENIE POVINNOSTÍ PODĽA DAŇOVÉHO PORIADKU	
<i>JUDr. Martin Vernarský, Phd.</i>	258
THE PRINCIPLE OF NE BIS IN IDEM IN ADMINISTRATIVE PUNISHMENT.....	
<i>JUDr. Pavol Zloch, CSc.</i>	268
ZOZNAM ÚČASTNÍKOV KONFERENCIE	275

SPRÁVNĚ PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÝCH OSOB

JUDr. Jozef Bandžak, Ph.D.

Klíčová slova: legal persons, administrative liability, administrative offense, administrative punishment.

1. Vymezení správně právní odpovědnosti právnických osob

Do českého právního řádu tak jako ve většině zemí kontinentální Evropy byla správně právní odpovědnost právnických osob zavedena z potřeby reagovat adekvátními právními prostředky na porušování nebo neplnění právních povinností právnickými osobami, vyplývající zejména ze stále vzrůstajícího vlivu průmyslových, obchodních a dalších společností, jejichž protiprávní aktivity mají často velmi závažné následky pro společnost. Právní literatura a právní praxe včetně judikatury se již dlouhodobě potýká s celou řadou nezodpovězených či nejednotně řešených otázek spojených s procesem vzniku, právního uznání, právní existence, místa v právních vztazích právnických osob, jakož i otázek dalších, již dílčí povahy. Řada z nich pramení z nejednotného teoretického konceptu právnických osob jako umělého právního útvaru, přijímaného jednotlivými skupinami či jednotlivými autory těchto názorů. V současnosti je u právnických osob možné sledovat postupný vývoj směrem k větší abstrakci a vytvoření představy institutu vybaveného vlastnostmi člověka, a to ve spojení s vhodnými společenskými podmínkami. Vzniká tak osoba, která postupně dokázala eliminovat lidi ze své sféry vlivu. Na jedné straně je dilema vůle skupiny lidských bytostí, která stojí u zrodu právnických osob v jednotlivých historických podobách usilující o podřízení chování právnických osob zájmům a cílům, k nimž byla zřízena. Na straně druhé je dilema vysokého stupně právní samostatnosti, s nímž je právnická osoba uvedena do života. Vybavení právnických osob maximem samostatnosti a nezávislosti na zřizovateli či kontrolních mechanismech je historickou tendencí, jejíž vývoj můžeme sledovat v nejrůznějších obdobích a ve všech civilizovaných státech. Tato potřeba odosobnění a právní konstituování a vybavení potřebným právním potenciálem vyvrcholila v kapitalistickém společenském systému. Tento právní potenciál se zde ve srovnání s osobou fyzickou vyznačuje tendencí k maximalizaci oprávnění a minimalizaci povinností, především odpovědnosti, která je v podmínkách vysoce rizikového kapitalistického podnikání považována za ohrožení iniciativy jednotlivce.¹

Správně právní odpovědnost tvoří předmět právní úpravy správního práva trestního, přičemž specifika této odvětvově právní odpovědnosti spočívají v tom, že správně právní odpovědnost vystupuje jako právní odpovědnost realizovaná správními orgány a aplikovaná na podmínky a potřeby veřejné správy. Přichází v úvahu jen tehdy, když dojde k narušení společenských vztahů chráněných správním právem. Správní orgán uplatňující odpovědnost vystupuje ve správně právních odpovědnostních jako představitel moci veřejné (nerovné postavení subjektů správně právního odpovědnostního vztahu). Ve vztahu k odpovědnému subjektu má nadřazené postavení i tehdy, je-li odpovědným subjektem jiný orgán veřejné

¹ HURDÍK, J. *Právní osoby a jejich typologie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 5-8.

správy nebo ten, komu je takové postavení přiznáváno. Ke vzniku správně právní odpovědnosti dochází v případě, že právnická či fyzická osoba jako adresát veřejné správy nesplní nebo poruší povinnost, kterou mu ukládá norma správního práva, čímž dojde ke spáchání správního deliktu.² Fyzické a právnické osoby za porušení pravidel stanovených normami správního práva nastává povinnosti strpět a nést právní následek svého počínání – sankci (existence nepříznivých následků pro narušitele právní povinnosti). Nejedná se o právní následky, které by nastupovaly automaticky, tj. samotným faktem protiprávního jednání, nýbrž o projev aktivního zásahu správního orgánu. Z pohledu subjektu, který správně právní odpovědnost uplatňuje, se jedná o oprávnění a současně i povinnost aplikovat i realizovat v příslušných případech ve vztahu ke vždy konkrétnímu narušiteli práva správně právní sankce stanovené pro tyto případy normami správního práva. Odpovědnost vystupuje jako sekundární povinnost snášet nepříznivé následky, vznikající v důsledku porušení povinnosti primární, zatímco sankce spočívá v těchto nepříznivých následcích samotných (sankce je projevem správně právní odpovědnosti). Účelem uplatňování správně právní odpovědnosti je odstranit poruchu vzniklou porušením právní povinnosti a současně eliminovat i škodlivé následky takového protiprávního jednání, s cílem zabránit či předcházet jeho opakování. Porušení či nesplnění právní povinnosti může být v právních normách správního práva³ vyjádřena buď explicitně (pozitivní dikcí, nezávisle na normativním vyjádření skutkové podstaty správního deliktu) nebo pouze negativní dikcí. Pojmové znaky správního deliktu (zákonně vyjádření skutkové podstaty) jsou protiprávnost, škodlivost, zákonně vyjádření skutkové podstaty – objekt (zájem na bezporuchovém výkonu veřejné správy), objektivní stránka (jednání pachatele jako projev vůle ve vnějším světě, ve formě konání či opomenutí, následek, příčinná souvislost mezi jednáním a následkem), subjekt (pachatel tj. osoba, která je za správní delikt odpovědná), subjektivní stránka (zavinění – vnitřní psychický vztah pachatele k následku svého jednání, přičemž postačuje zavinění z nedbalosti, pokud není zákonem výslovně stanoveno, že je třeba úmyslné zavinění), trestnost (zákon se spácháním deliktu spojuje hrozbu trestem) a zákonně zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy. V systému správně právní odpovědnosti je třeba rozlišovat správně právní odpovědnost za přestupky; tzv. jiné správní delikty fyzických osob; správní delikty právnických osob (organizací); správní delikty smíšené; veřejné disciplinární delikty a za tzv. pořádkové správní delikty.⁴

Z rozsudku NSS 1 As 112/2010 vyplývá, že platná právní úprava postihu porušování právních povinností právnickou osobou je založena na odpovědnosti právnické osoby za správní delikt. Rozumí se jím protiprávní jednání právnické osoby, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, které ukládá správní úřad (orgán) trestní sankci stanovenou zákonem. Subjektem odpovědnosti (odpovědná osoba) je právnická osoba jako celek. Obdobně, jak je tomu u většiny správních deliktů (s výjimkou především přestupků), i v případě správní sankce podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o pohonných hmotách se jedná o objektivní odpovědnost (odpovědnost za protiprávní jednání bez podmínky zavinění). K objektivní odpovědnosti právnických osob srov. také rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2004, čj. 3 As 3/2003 - 38 (publikováno pod č. 389/2004 Sb. NSS) v souvislosti s celními delikty.

² *Správním deliktem* se obecně rozumí protiprávní jednání odpovědné osoby (adresáta veřejné správy), jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a s nímž zákon spojuje hrozbu sankcí trestní povahy.

³ Vzhledem ke členění norem správního práva (regulativní, ochranné) je u všech případů odpovědnosti za porušení norem správního práva porušenou normou – regulativní správně právní norma. O charakteru odpovědnosti za její porušení v každém konkrétním případě s ohledem na závažnost porušení, rozhoduje odvětvová příslušnost – specifické ochranné právní normy (sankční). Správně právní odpovědnost je termínem užším než odpovědnost za porušení norem správního práva.

⁴ MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. s. 1-16.

Odpovědnost za přešůpek zakotvenou v zákoně ř. 200/1990 Sb., *o přešůpcích*, ve znění pozdějších předpisů (zákon o přešůpcích), jako za zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti, má pouze fyzická osoba, neboť přešůpky nemohou být založeny na objektivní odpovědnosti. Právnícká osoba tedy odpovídá za správní delikt bez ohledu na zavinění, na rozdíl od ustanovení § 6 uvedeného zákona, který stanoví, že za porušení povinnosti uložené právnícké osobě odpovídá podle tohoto zákona ten, kdo za právníckou osobu jednal nebo měl jednat, a jde-li o jednání na příkaz, ten kdo dal k jednání příkaz. Jiné správní delikty mohou být založeny na objektivní odpovědnosti (odpovědnost právníckých osob), neboť nejsou založeny na prokázání viny. Správního deliktu smíšené (hybridní) povahy se může dopustit podnikající právnícké a fyzické osoby (správní delikty podnikatelů). Hmotně právní úprava je obsažena ve zvláštních zákonech a postupuje se zde podle správního řádu. Sankce je převážně pokuta, výjimečně i propadnutí věci. Hybridních deliktů se dopouštění podnikatelé v rámci nezákonného jednání při svém podnikání, *např. právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba provede stavbu podléhající ohlášení stavebnímu úřadu bez tohoto úkonu, právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba bez oprávnění podniká, nepřihlásí zboží k proclení etc.* Odpovědnosti za správní delikt, podléhají za stejných podmínek jako právnícké osoby ve většině případů i fyzické osoby při výkonu podnikání nebo v souvislosti s podnikáním nebo při výkonu jiných kvalifikovaných činností.

Právní subjektivita je u právníckých osob omezena předmětem činnosti, kterou právnícká osoba vykonává a bývá označována jako tzv. speciální právní subjektivita proto, že na rozdíl od fyzických osob je právní subjektivita právníckých vyjádřena zásadním smyslem a účelem právníckých osob vyjadřovat a realizovat specifické zájmy, společné pro skupiny fyzických osob. Jelikož tyto zájmy neodrážejí zdaleka celé spektrum zájmů fyzických osob, jsou právnícké osoby vybaveny pouze částí způsobilostí fyzických osob, které odpovídají účelu právníckou osobou sledovanému. Kromě speciální právní subjektivity je právnícká osoba omezena i svoji povahou, která způsobuje, že na rozdíl od fyzických osob nelze právníckým osobám obecně přiznat základní práva, která mohou náležet pouze fyzickým osobám, *např. právo na zdraví, život, tělesnou integritu etc.* Právní subjektivitu má právnícká osoba jako celek a její části subjektivitu mít nemohou, pouze v ojedinělých zvláštních případech zákon tento obecný princip prolamuje. Dále se u právnícké osoby rozlišuje speciální právní subjektivita zákonná a statutární, přičemž podíl jednotlivých subjektivit je u jednotlivých typů právníckých osob různý. Právnícké osoby veřejného práva mají právní subjektivitu komplexně upravenou zákonem (zákonná subjektivita), zatímco pro soukromoprávní právnícké osoby je určující jednak zákonná úprava a zároveň pravidla stanovená v základních dokumentech, ve kterých je nutno specifikovat rozsah statutární subjektivity. Právní subjektivita právníckých osob v právní teorii je vždy úzce spjata s právní subjektivitou osob fyzických, proto je nutné vždy nejprve vymezit složky způsobilosti fyzické osoby a od těchto následně odvozovat právní subjektivitu právnícké osoby, přičemž se jedná o způsobilost fyzických a právníckých osob k právům a povinnostem (pasivní stránka), k právním úkonům (svěprávnost, aktivní stránka), k protiprávním úkonům (deliktní způsobilost) a způsobilost být účastníkem řízení (procesní způsobilost).⁵

⁵ Právní subjektivita státu a státních orgánů je upravena v zákoně ř. 219/2000 Sb., *o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích*, ve znění pozdějších předpisů, přičemž tento zákon stanovuje ministerstva a jiné správní úřady, soudy a některá další zařízení za organizační složky státu, které právníckými osobami nejsou. Tyto složky jednají za stát tak, že jménem státu činí právní úkony vedoucí té organizační složky, již se tyto úkony týkají. Vedoucí organizační složky státu může pro určité právní úkony pověřit jednáním jiného vedoucího zaměstnance této organizační složky. Další zaměstnanci organizační složky mohou činit právní úkony jménem státu pouze v rozsahu stanoveném vnitřním předpisem organizační složky.

Subjektem správně právní odpovědnosti je vždy právnická osoba jako celek, nikoli její statutární orgán, *např. ředitel společnosti, předseda výboru, pověřený zaměstnanec atd.* Právní úkony za právnickou osobu však mohou činit i fyzické osoby, které jsou jejími pracovníky nebo členy, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Taktéž za právnickou osobu mohou jednat osoby na základě smluvního zastoupení. Tyto osoby mohou být v souvislosti se stejným jednáním subjektem odpovědnosti za přešůpek, nebo jiný správní delikt fyzických osob. V žádném ze sankčních ustanovení zákonů upravujících výkon veřejné správy není výslovně stanoven okruh odpovědnosti právnické osoby za správní delikt. Otázka, zda jednání fyzické osoby má být považováno za jednání právnické osoby s důsledky stanovenými v sankčním ustanovení, se proto řeší s použitím obecné úpravy obsažené v ustanoveních §§ 118 až 418 zákona č. 89/2012 Sb., *občanského zákoníku* (nabyl účinnost dnem 1. ledna 2014). Když je zde hovořeno o jednání, je třeba takto chápat i protiprávní jednání – jednání, které naplňuje znaky objektivní stránky správního deliktu. K uplatnění odpovědnosti za správní delikt právnické osoby (fyzické osoby podnikatele) je nutné, aby jednání naplnilo jak obecné znaky správního deliktu (protiprávnost jednání, existence odpovědné osoby, trestnost stanovená zákonem), tak znaky některé konkrétní skutkové podstaty uvedené ve zvláštním zákoně.

2. Zvláštnosti právnických osob v kontextu správního trestání

Právnickou osobou se v podmínkách českého právního řádu rozumí taková uměle vytvořená konkrétní organizační struktura (*PO veřejného práva*) nebo takový typ uměle vytvořené organizační struktury (*PO soukromého práva*), kterému bylo přímo zákonem nebo v příslušném registračním řízení na základě zákona státem přiznáno postavení právnické osoby (osoby v právním smyslu). Hranice rozdělující právnické osoby veřejného a soukromého práva nemusí být vůbec ostrá, jelikož český zákonodárce výslovně nestanovil, která právnická osoba je veřejnoprávní a která soukromoprávní (právnické osoby veřejného práva mohou naopak vystupovat i v soukromoprávních vztazích a požívat soukromoprávní ochrany, *např. ochrana osobnosti*). Vzhledem k jejich nedostatkům se jeví jako nejvíce praktické podržet se jasně formulovaného a identifikovatelného kritéria. Podle něj lze za právnickou osobu veřejného práva považovat tu, která vznikla přímo aktem veřejné moci. Právnická osoba soukromého práva je potom ta, která má jako základ právně technické procedury svého vzniku akt soukromého práva.⁶

Právní nauka z hlediska *de lege lata* v nově přijatém občanském zákoníku přiznává právnickým osobám institut právní osobnosti v ustanovení § 15 odst. 1 jako „způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti“ vztahující se nejen k fyzickým osobám, ale i k právnickým osobám, jenž je obsažen v ustanovení § 20 a § 118 „právnická osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnická osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou“ [§ 20 odst. 1 OZ]; „právnické osoby veřejného práva podléhají zákonům, podle nichž byly zřízeny, ustanovení tohoto zákona se použijí jen tehdy, slučuje-li se to s právní povahou těchto osob“ [§ 20 odst. 2 OZ]; „právnická osoba má právní osobnost od svého vzniku do svého zániku“ [§ 118 OZ].

Právnické osoby veřejného práva je možné členit na veřejnoprávní korporace (*územní – stát jako sui generis a územní samosprávné celky tj. obce a kraje, osobní – veřejné vysoké*

⁶ HURDÍK, J. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 43.

školy a profesní komory; věcné – svazek obcí), dále na veřejnoprávní právnické osoby nadačního (fondového) typu a veřejnoprávní ústavy. Právnické osoby soukromého práva vznikají na základě jednostranných či vícestranných soukromoprávních úkonů a v zásadě vystupují v právních vztazích v rovném postavení s ostatními subjekty soukromého práva. Tyto lze členit na korporace soukromoprávní civilní (*zájmová sdružení právnických osob, sdružení a další právnické osoby v režimu zákona o sdružování občanů, společenství vlastníků jednotek, honební společenstva, církve a náboženské společnosti, politické strany a politická hnutí, komoditní burzy, organizace s mezinárodním prvkem*), korporace soukromoprávní obchodní – obchodní společnosti (*akciové společnosti, komanditní společnosti, společnosti s ručením omezeným, veřejné obchodní společnosti*), korporace soukromoprávní obchodní (*družstva*), soukromoprávní právnické osoby nadačního typu (nadace a nadační fondy) a soukromoprávní ústavy (*školské právnické osoby, veřejná nezisková ústavní zdravotnická zařízení, obecně prospěšné společnosti*).⁷

Nejpodrobněji správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob jsou upraveny v ustanovení § 62 zákona č. 455/1991 Sb., *o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů*. Zde k projednání správního deliktu jsou příslušné v prvním stupni obecní živnostenské úřady. Celní delikty, kterých se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, jsou uvedeny ustanovení § 294 zákona č. 13/1993 Sb., *celní zákon, ve znění pozdějších předpisů*. Jako sankce může být uložena pokuta nebo propadnutí zboží, jehož vlastníkem se stává stát. *Zákon 280/2009, daňový řád, účinný od 1. ledna 2011*, nehovoří přímo o správním deliktu podnikatelů, ale povinnosti, které tento zákon stanoví, jsou závazné pro každého plátce daně. Dále skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů jsou upraveny v ustanovení § 43 – 53 zákona č. 253/2008 Sb., *o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů*. Dalším zákonem, který obsahuje zvláštní ustanovení o správních deliktech právnických osob a podnikajících fyzických osob je zákon č. 191/1999 Sb., *o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů*, a taktéž se jedná o zákon č. 361/2000 Sb., *o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu)*, ve znění pozdějších předpisů, který v ustanovení § 125 upravuje sankce ve vztahu se spácháním správních deliktů.

Ve správním právu trestním⁸ lze *senzu lato* správní sankci chápat jako nepříznivé následky stanovené pro narušitele právní povinnosti, které jsou spojeny se vznikem správně právní odpovědnosti. Sankce nenastupuje automaticky na základě protiprávního jednání, ale na základě aktivního zásahu orgánu veřejné správy, který je nejen oprávněn, ale i povinen sankci stanovenou normami správního práva uložit. Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva je možné dojít k extenzivnějšímu výkladu správní sankce spojeného s „*trestním obviněním*“, kterým se rozumí i řízení o sankcích ukládaných správními úřady za přestupek nebo jiný správní delikt (srov. čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod).⁹ Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 4 As 10/2006-57 konstatoval, že

⁷ Rovněž je třeba zmínit právnické osoby náležející Evropským společenstvím a jimi vytvořené. Jejich základním právním režimem je komunitární právo a subsidiárně se mohou uplatnit národní právní řády. Od 1. května 2004 jsou v ČR přímo aplikovatelné i právní normy obsažené v sekundárních pramenech komunitárního práva, jež mají formu nařízení. V právu společností jsou tak upraveny nadnárodní (supranacionální) formy obchodních společností, a to *hospodářské zájmové sdružení, evropská společnost a evropské družstvo*.

⁸ Trestání je obecně rozhodování o vině a trestu za porušení práva (právních norem), přičemž se člení na soudní trestání (soudní delikty) a správní trestání (správní delikty). Na rozdíl od soudních deliktů, kde je používán princip *akuzační* (obžalovací), je u správních deliktů aplikován princip *inkviziční* (vyšetřovací), přičemž důkazní břemeno zde nese správní orgán.

⁹ Sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

se zřetelem k zásadám vyjádřeným v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, které vyjadřují principy práva na spravedlivý proces, musí řízení o přestupku, stejně tak o jiném správním deliktu, podléhat stejnému režimu jako řízení o trestných činech. V tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu.

V rámci trestního řízení lze právnickou osobu stíhat za závažnější protiprávní činy - trestné činy (přečiny a zločiny) v rámci trestního řízení, neboť do právního řádu ČR byl již zaveden institut trestní odpovědnosti právnických osob *zákonem č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, účinným od 1. ledna 2012*. Tento zákon upravuje podmínky trestní odpovědnosti právnických osob, tresty a ochranná opatření, které lze za spáchání trestných činů taxativně vyjmenovaných v ustanovení § 7 právnické osobě uložit.¹⁰ Není-li to z povahy věci vyloučeno, užijí se u právnických osob stejně jako u osob fyzických ustanovení obsažené v zákoně č. 40/2009 Sb., *trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů*. Při postupu v řízení proti právnické osobě se obdobně jako u fyzické osoby užije zákon č. 141/1961 Sb., *o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů*. Nejprísnejším tj. výjimečným trestem je zrušení právnické osoby, proto právní úprava omezuje trest zrušení právnické osoby pouze na nejzávažnější trestné činy, kdy právnická osoba byla založena či spočívala zcela nebo převážně za účelem páčání trestné činnosti. Trestní odpovědnost právnických osob byla do právního řádu zavedena z potřeby reagovat adekvátními právními prostředky na hrubé porušování nebo neplnění právních povinností právnickými osobami, vyplývající zejména ze stále vzrůstajícího vlivu průmyslových, obchodních a dalších společností, jejichž protiprávní aktivity mají často velmi závažné následky pro společnost.

3. Úskalí správně právní odpovědnosti právnických osob

Řešení správních deliktů právnických osob *de lege lata* je velmi neuspokojivé, jelikož právní úprava je obsažena a značně roztržena v mnoha právních normách omezujících se ve většině případů jen na výčet skutkových podstat, sankcí a určení orgánu, který o nich rozhoduje. Jelikož neexistuje kodifikace právní úpravy, absentuje u institutu právnických osob taktéž jejich jednotná právní úprava zaměřující se na základy správní odpovědnosti a systém ukládání sankcí. V žádném ze sankčních ustanovení zákonů upravujících výkon veřejné správy není výslovně stanoven okruh odpovědnosti právnické osoby za správní delikt.

Tento léta neutišený stav by měl *de lege ferenda* vyřešit navrhovaný zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Legislativní rada vlády ČR dne 21. března 2013 projednala věcný záměr uvedeného zákona a doporučila, aby vláda návrh zákona schválila ve znění jejího stanoviska. Podklady k tomuto návrhu zpracovalo Ministerstvo vnitra ČR na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2012 schváleného usnesením vlády č. 941 ze dne 14. prosince 2011, přičemž z předkládací zprávy jednoznačně vyplývá, že současná právní úprava správní odpovědnosti je velmi komplikovaná a nepřehledná. Mimo odpovědnosti za přestupky podléhají adresáti správních povinností také odpovědnosti za jiné správní delikty – správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, které postrádají obecnou právní úpravu podmínek odpovědnosti. Tyto podmínky jsou často nahodile a odlišně upraveny ve zvláštních zákonech upravujících výkon veřejné správy, nebo jsou dovozovány

¹⁰ Dle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim lze za trestné činy spáchané *právnickou osobou* uložit pouze tresty, kterými jsou: *zrušení právnické osoby; propadnutí majetku; peněžitý trest; propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty; zákaz činnosti; zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži; zákaz přijímání dotací a subvencí; uveřejnění rozsudku*. Jako ochranné opatření je možné právnické osobě uložit *zabrání věci nebo jiné majetkové hodnoty*.

pomocí analogie trestního práva hmotného, popřípadě je upravuje četná judikatura v oblasti správního práva. Tento stav je tudíž z hlediska základních principů správního trestání v právním státě velmi problematický. Jiné správní delikty jsou navíc projednávány podle správního řádu s procesními odchylkami uvedenými ve zvláštních zákonech. Řízení o jiných správních deliktech podle správního řádu však neodpovídá zvláštnostem veřejnoprávního sankčního řízení.

Cílem předmětné legislativní úpravy je odstranit výše popsané nedostatky vztahující se k současné právní úpravě správní odpovědnosti vytvořením jednotné a komplexní právní úpravy správní odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob a právní úpravy specifického řízení k uplatnění této odpovědnosti. Zásadní koncepční změna zde obsažená spočívá v tom, že obecné podmínky odpovědnosti budou upraveny společně pro fyzické, právnické a podnikající fyzické osoby. Vzhledem ke složitosti problematiky správní odpovědnosti a též s přihlédnutím k zavedení trestní odpovědnosti právnických osob, návrh věcného záměru zákona obsahuje řešení základů odpovědnosti za přestupek ve dvou variantách. První varianta (původní, tj. neodvozená odpovědnost fyzické, právnické a podnikající fyzické osoby s objektivní odpovědností právnické a podnikající fyzické osoby – odpovědnosti bez ohledu na zavinění, s možností liberace) upravuje odpovědnost za přestupek na základě stávající úpravy přestupkového a zvláštních zákonů upravujících výkon veřejné správy. Varianta druhá (odvozená odpovědnost právnické a podnikající fyzické osoby založená na zavinění, které se dovozuje ze zaviněného jednání osoby fyzické, jež musí být pro vznik odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby na základě zákonem stanovených podmínek právnické nebo podnikající fyzické osobě přičitatelné) přináší pojetí odpovědnosti za přestupek vycházející z kvazi subjektivního odpovědnostního principu – přičitatelnosti.

Literatura

HENDRYCH, D. et al. *Správní právo – obecná část*. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009. 1993 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

HURDÍK, J. *Právnické osoby a jejich typologie*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 120 s. ISBN 978-80-7400-168-0.

MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 224 s. ISBN 978-80-7179-806-4.

Sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 4 As 10/2006.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 As 112/2010.

Resumé

Author discusses the introduction of the concept of administrative liability of legal persons. The second part deals with the classification and the peculiarities legal persons. The final section highlights the differences between offenses and administrative offenses of legal persons and described disadvantages of current legislation relating to administrative punishment of legal persons.

Kontakt

JUDr. Jozef Bandžak, Ph.D.

Fakulta bezpečnostního managementu Policejní akademie České republiky v Praze

Lhotecká 559/7

P.O.BOX 54

143 07 Praha 4

Česká republika

bandzak@polac.cz

ZAJIŠŤOVÁNÍ MAJETKU FYZICKÝCH A PRÁVNICKÝCH OSOB V ČR

pplk. Mgr. et Mgr. Michaela Eichlerová

Klíčová slova: financial investigation - phase of financial investigation - administrative financial investigation - operational financial investigation - property profile of perpetrator - seizure of assets - seizure of legal property of legal entities

Organizovaný zločin má stále větší negativní vliv na společnost, který je umocňován jeho ekonomickou silou. Odborné odhady výnosů z organizovaného zločinu dosahují cca 20% hrubého domácího produktu, což v České republice v současné době činí cca 780 mld. Kč za rok. Z dosavadní neustále rostoucí ekonomické síly organizovaného zločinu a vnášení zločineckých praktik do legálního ekonomického systému, se zvyšuje i snaha ze strany státních orgánů zefektivnit boj proti organizovanému zločinu. Jedním z opatření, které se jeví jako velmi účinné je i odčerpávání zločineckého majetku. Z praxe je zřejmé, že pokud se podaří včas zjistit majetek pachatele a následně jej i zajistit, dochází k tomu, že celé trestní řízení se zjednoduší, zrychlí a zlevní.

Z tohoto důvodu se v České republice již několik let prosazuje „finanční šetření“, jako samostatný postup vyhledávání a zajišťování výnosů z trestné činnosti, které je realizováno Policií České republiky. Finanční šetření je prováděno v souladu s právní úpravou České republiky (*zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky v platném znění, zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) v platném znění, zák. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník v platném znění*), přičemž v této právní úpravě není konkrétně zakotveno. Šetření je upraveno pouze interní normou *Závazným pokynem policejního prezidenta č. 174/2011 k provádění finančního šetření v trestním řízení*. Tento závazný pokyn vymezuje základní pojmy problematiky (vymezení finančního šetření, částečný majetkový profil, podrobný majetkový profil, výnos z trestné činnosti, majetkový prospěch, specializované pracoviště, specialista atd.), *dále v čl. 3 stanoví provádění finančního šetření, postup, taktiku a zásady*.

S teoretického hlediska je finanční šetření členěno na *finanční šetření integrované do trestního řízení a finanční šetření nezávislá na trestním řízení*. U *finančního šetření integrovaného do trestního řízení* se rozlišují dvě formy jeho provádění, a to *operativní a administrativní finanční šetření*. Praxe v České republice rozlišuje v rámci finančního šetření tři fáze: *přípravnou, zajišťovací a závěrečnou*. *Přípravná fáze* slouží např. k vymezení okruhu prošetřovaných osob, k provedení administrativního šetření, ale i k provedení operativního šetření k prověřovaným osobám, z hlediska získání ekonomických informací a dále je provedena analýza informací získaných z uvedených předchozích částí, která by měla vyústit v právní kvalifikaci spáchaného trestného činu a zjištění alespoň orientačního výnosu z trestné činnosti.

Procesní stádium trestního řízení, ve kterém je možné provádět finanční šetření, se dělí na trestní řízení před zahájením trestního stíhání a po jeho zahájení. Záznamem o zahájení úkonů v trestním řízení ve smyslu § 158 odst. 3 trestního řádu. K tomu, aby mohl být zajištěn majetek fyzické či právnické osoby je zapotřebí provedení finančního šetření, které by mělo být včasné, efektivní, úplné, tak aby směřovalo k vydání příslušného rozhodnutí či opatření o zajištění majetku či výnosu z trestné činnosti. Taktické hledisko se odráží ve všech fázích finančního šetření a není možné objektivně stanovit časovou osu a možnosti nasazení určitého instrumentu. V praxi můžeme rozlišit dvě roviny finančního šetření, kdy je nutné se z hlediska taktiky rozhodnout kdy zahájit finanční šetření a kdy zajistit nalezený majetek či výnos z trestné činnosti. Je zapotřebí, aby zpracovatel trestního řízení řádně, účelně v mezích zákona vyhodnotil všechny kroky a procesní postupy v rámci daného trestního řízení tak, aby nedošlo ke zmaření trestního řízení, případně k nemožnosti zajištění majetku. Především se jedná o případy, kdy existují důvodná podezření, že se pachatel snaží svůj majetek vyvést mimo dosah orgánů činných v trestním řízení. Potom přichází na řadu bezodkladné provedení veškerých kroků, aby bylo takovému postupu pachatele zabráněno a to za využití veškerých dostupných prostředků, tzn. využití zajišťovacích institutů, příp. pokyn k provedení finančního šetření.

Finanční šetření je možné provádět po zahájení úkonů trestního řízení podle § 158 odst. 1, 158 odst. 3, § 160 odst. 1 trestního řádu. Postup ve smyslu § 158 odst. 1 trestního řádu je ve vztahu k možnostem provádění finančního šetření je využitelný ve výjimečných případech. Podle § 158 odst. 3 trestního řádu je prováděno zejména dohledávání konkrétního výnosu z trestné činnosti a dále podle § 160 odst. 1 trestního řádu, tj. po zahájení trestního stíhání může být navíc využito i možnosti vytvoření majetkového profilu obviněného pro účely následného uspokojení nároku poškozeného či pro účely následného uložení trestu propadnutí majetku.¹¹ Výše uvedené právní instituty odlišují možnost využití zajišťovacích institutů trestního řádu a účel, k němuž prováděné finanční šetření směřuje.

V praxi dochází k tomu, že před přípravnou fází není zajištěn dostatek operativních informací o legálním majetku a výnosech z trestné činnosti, příp. o dalších ekonomických aktivitách pachatele. Důsledkem těchto skutečností v případě zahájení trestního řízení je, že se pachatel o uvedené skutečnosti dozví a provádí vlastní opatření, která spočívají v zakrývání původu majetku a případně se pokouší o jeho skrytý transfer.

Proto se jeví jako velmi potřebné provádění, před zahájením trestního řízení, operativní šetření se zaměřením na získávání informací ekonomického charakteru k zájmové osobě. V případě operativního rozpracování by bylo vhodné, aby součástí kriminálního spisu bylo i ekonomické rozpracování zaměřené na získávání informací týkajících se výnosů z trestné činnosti, majetku podezřelé osoby, její obchodní vztahy a další informace ekonomického charakteru.

Po *přípravné fázi* následuje *zajišťovací fáze* finančního šetření, která je trestním právem zcela konkrétně vymezena, kdy se zajišťují výnosy z trestné činnosti a současná právní úprava dává možnost zajištění majetku pro účely zajištění náhradní hodnoty, pro účely uspokojení oprávněných nároků poškozeného nebo pro účely uložení trestu propadnutí majetku.

¹¹ viz *Metodika odčerpávání nelegálních výnosů-ASPI* [online]. [cit. 10.2.2013]. Dostupné z: <https://alphonse.pcr.cz/Index.php?page=napoveda&subpage=metodika>.

K tomu, aby došlo k naplnění účelu trestního řízení z hlediska uspokojení nároku poškozeného na náhradu škody způsobené trestným činem a zajištění výkonu trestu propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty nebo náhradní hodnoty a propadnutí majetku je zapotřebí majetek zajistit a v konečné fázi odčerpat. Tento postup zajišťování lze rozdělit na dvě části a to na zajištění výnosů z trestné činnosti a zajištění legálního majetku pachatele.

Zajištění výnosů z trestné činnosti představuje přijetí takových opatření (rozhodnutí) v rámci trestního řízení, které zamezí pachatelům zcizení, převedení, zakrytí takových výnosů z dosahu orgánů činných v trestním řízení. Zjednodušeně řečeno, smyslem zajištění je zabránit pachateli, aby s věcmi nebo jinými majetkovými hodnotami pocházejícími z trestné činnosti nebo které získal jako odměnu za spáchání trestného činu, případně se sekundárními výnosy, jakýmkoliv způsobem nakládal a to až do konečného rozhodnutí o těchto věcech nebo majetkových hodnotách ze strany orgánů činných v trestním řízení. Rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení může spočívat ve vrácení a vydání věci nebo v uložení trestu propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty a propadnutí náhradní hodnoty (ochranného opatření zabrání věci nebo jiné majetkové hodnoty a zabrání náhradní hodnoty).¹²

K zajištění legálního majetku pachatele může dojít ve fázi až po zahájení trestního stíhání. Zákonnou podmínkou pro zajištění legálního majetku obviněného je skutečnost, že je zde důvodná obava, že buď uspokojení nároku poškozeného na náhradu škody způsobené trestným činem bude mařeno, nebo ztěžováno nebo výkon trestu propadnutí majetku bude zmařen nebo ztěžen.¹³ Bez naplnění této podmínky nelze zajištění legálního majetku obviněného realizovat. Před zahájením trestního stíhání lze zajistit legální majetek pachatele pouze v případě zajištění náhradní hodnoty podle § 79f trestního řádu, kdy nelze dosáhnout vydání nebo odnětí věci (§ 78 a 79 trestního řádu) nebo nelze-li zajistit peněžní prostředky na účtu (§ 79a a 79b trestního řádu), zaknihované cenné papíry (§ 79c trestního řádu), nemovitost (§ 79d trestního řádu) nebo jinou majetkovou hodnotu (§ 79e trestního řádu), které jsou výnosem z trestné činnosti.

Podle všech zkušeností se pachatelé většinou snaží vystupovat před soudy jako zcela nemajetní. Proto je často nezbytné, co nejrychleji na počátku přípravného trestního řízení, zajištění výnosů z trestné činnosti, případně dalšího majetku v držení pachatele a zabránit tak v disponování s věcmi získanými trestnou činností nebo jako odměnu za něj a případně i vlastním majetkem. Právní úprava České republiky umožňuje již ve velmi raném stádiu trestního řízení provést zajištění uvedeného majetku. Zajištěním věci nebo jiné majetkové hodnoty je vlastnické právo osoby, zpravidla pachatele trestného činu pouze omezeno a ke změně vlastnictví prozatím nedochází.

Orgán činný v trestním řízení (soud, státní zástupce a policejní orgán) má možnost zajistit věc nebo jinou majetkovou hodnotu (vlastníkovi dočasně omezit jeho dispoziční práva) pro následující účely (kromě případu, kdy je zajištěná věc použita jako důkazní prostředek):

- Zajištění věci pro účely jejího pozdějšího vrácení poškozenému,
- zajištění jakéhokoli druhu legálního majetku, jehož vlastníkem je obviněný, a to pro pozdější uspokojení nároku poškozeného na náhradu škody způsobené trestným činem,

¹² DVOŘÁK, V., ŠUGÁR, J., MÁLEK, P., HORÁČEK, P.: *Výnosy z trestné činnosti*. Praha: Scientia spol. s.r.o., 2010, 235 s., ISBN 978-80-86960-67-8.

- zajištění věci, jiných majetkových hodnot, peněžních prostředků na účtu (u banky, spořitelního a úvěrního družstva, blokace peněžních prostředků penzijního připojištění atd.), nemovitosti pro účely trestu (ochranného opatření) propadnutí (zabrání) věci nebo jiné majetkové hodnoty,
- zajištění náhradní hodnoty za spotřebovaný, zničený, poškozený, zcizený, nebo jiným způsobem nedobytný výnos pro účely trestu propadnutí náhradní hodnoty,
- zajištění veškerého majetku obviněného pro případný výkon trestu propadnutí majetku.
- zajištění majetku v rámci mezinárodní právní pomoci ve věcech trestních.

Samotné zajišťovací instituty jsou upraveny trestním řádem a lze je využít diferencovaně pro všechny výše uvedené účely zajištění. Jedná se o následující ustanovení trestního řádu:¹⁴

§ 78	povinnost k vydání věci
§ 79	odnětí věci
§ 79a	zajištění peněžních prostředků na účtu u banky
§ 79b	zajištění peněžních prostředků na účtu u spořitelního a úvěrního družstva nebo jiných subjektů, které vedou účet pro jiného, blokaci peněžních prostředků penzijního připojištění se státním příspěvkem, blokaci čerpání finančního úvěru a blokaci finančního pronájmu
§ 79c	zajištění zaknihovaných cenných papírů
§ 79d	zajištění nemovitosti
§ 79e	zajištění jiné majetkové hodnoty
§ 79f	zajištění náhradní hodnoty
§ 47, § 47a, § 48, § 49	zajištění nároku poškozeného
§ 347, § 348, § 349, § 349b	zajištění výkonu trestu propadnutí majetku
§ 441	zajištění a předání věcí, zajištění jiné majetkové hodnoty a zajištění majetku v rámci mezinárodní justiční spolupráce
§ 441a	předběžné zajištění věci v rámci mezinárodní justiční spolupráce
§ 460a	zajištění majetku nebo jeho části, věci nebo jiných majetkových hodnot, u kterých je podezření, že byly určeny ke spáchání trestného činu, nebo k jeho spáchání byly užity, nebo jsou výnosem z trestné činnosti nebo svou hodnotou odpovídají, byť i jen z části, takovému výnosu (dále jen „majetek“), nebo důkazního prostředku uvedeného v § 112 (dále jen „důkazní prostředek“), jestliže se nacházejí na území členského státu Evropské unie
§ 460b - § 460n	zajištění majetku nebo důkazního prostředku v jiném členském státě

Konkrétní zajištění výnosů z trestné činnosti (věcí, majetku) lze v praxi realizovat několika způsoby a nejčastěji se využívají následující způsoby:¹⁵

¹⁴ DVOŘÁK, V., ŠUGÁR, J., MÁLEK, P., HORÁČEK, P.: *Výnosy z trestné činnosti*. Praha: Scientia spol. s.r.o., 2010, 235 s., ISBN 978-80-86960-67-8.

- *Faktické zajištění věcí*, tzn., že orgány činné v trestním řízení příslušným opatřením podle § 78 nebo § 79 trestního řádu, věc odejmou z dispozice vlastníka nebo jiné osoby a do konečného rozhodnutí o ní, jí předají ke správě příslušnému subjektu (nebo tuto věc spravují orgány činné v trestním řízení sami),
- *administrativní zajištění*, kdy orgány činné v trestním řízení svým rozhodnutím věc podle příslušných ustanovení trestního řádu zajistí a zakáží vlastníkově věc, aby jakkoli nakládal s věcí uvedenou v usnesení a zároveň opis usnesení o zajištění doručil příslušnému úřadu, který vede evidenci vlastníků,
- kombinace obou výše uvedených způsobů, např. nemovitost bude zajištěna administrativně a jiná věc, např. automobil, hotovostní peníze apod., bude zajištěna fakticky.
- V některých případech může soud, po předchozím souhlasu obviněného, rozhodnout o prodeji zajištěného majetku a peněžní částka získaná prodejem se uloží do úschovy soudu.
- V některých případech popsaných v zákoně č. 279/2003 Sb. lze takový prodej uskutečnit i bez předchozího souhlasu.¹⁶

Závěrečná fáze finančního šetření obsahuje popis všech dosud zjištěných informací a provedených úkonů a to formou závěrečné zprávy, která se skládá z úvodu, majetkového profilu a závěru. Závěrečná zpráva spolu s návrhem na konečné opatření je poskytnuta prostřednictvím státního zástupce soudu, k možnému rozhodnutí o případném odčerpání majetku obžalovaného.

Dnem 1. ledna 2012 v České republice nabyl účinnosti zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Podle § 17 může soud uložit propadnutí majetku, jako druhý nejpřísnější trest po trestu zrušení právnické osoby. Problematika týkající se zajišťování majetku právnických osob je obsažena v § 33 zajišťovací instituty, kdy je dána možnost postupovat dle zajišťovacích institutů trestního řádu. Konkrétně v ustanovení § 33 odst. 1 jsou obsažena dvě opatření: dočasné pozastavení výkonu jednoho nebo více předmětů činnosti nebo uložení omezení nakládat s majetkem právnické osoby. Obě opatření lze uložit samostatně nebo současně.¹⁷ V páté části tohoto zákona jsou uvedena zvláštní ustanovení o právním styku s cizinou, která se v případech vyšetřování závažných trestných činů týkají možnosti zajištění majetku a důkazu před jeho zničením v jiném členském státě a umožňují spolupráci mezi členskými státy. Tento zákon přinesl nové zásady trestního práva, a to zásadu souběžné nezávislé trestní odpovědnosti fyzických a právnických osob a zásadu přechodu trestní odpovědnosti na právního nástupce právnické osoby. V minulém roce se objevily první případy zahájení trestního stíhání právnických osob. Se zajišťováním jejich majetku zatím nejsou žádné zkušenosti.

Z výše uvedeného lze dovodit, že pokud pachatel z trestné činnosti, ať již jako fyzická či právnická osoba, získal majetkový prospěch, měl by být odčerpán. U trestných činů, kterými byla způsobena škoda, by měla být nejdříve zvažována možnost uspokojení nároku poškozeného na náhradu škody způsobené trestným činem. Následně, pokud jsou naplněny

¹⁵ DVOŘÁK, V., ŠUGÁR, J., MÁLEK, P., HORÁČEK, P.: *Výnosy z trestné činnosti*. Praha: Scientia spol. s r.o., 2010, 235 s., ISBN 978-80-86960-67-8.

¹⁶ § 12 zákona č. 279/2003, o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů v platném znění.

¹⁷ JELÍNEK, J., HERZEG, J.: *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, komentář s judikaturou*. Praha: Leges, s.r.o., 2013. ISBN 978-80-87576-43-4.

zákonné podmínky, by měla být zvážena možnost odčerpání výnosů z trestné činnosti. A až po těchto možnostech, u nejzávažnějších trestných činů, by měla být zvažována možnost odčerpat veškerý (legální) majetek pachatele.

Literatura:

DVOŘÁK, V., ŠUGÁR, J., MÁLEK, P., HORÁČEK, P.: *Výnosy z trestné činnosti*. Praha: Scientia spol. s.r.o., 2010, 235 s., ISBN 978-80-86960-67-8.

JELÍNEK, J., HERZEG, J.: *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, komentář s judikaturou*. Praha: Leges, s.r.o., 2013. ISBN 978-80-87576-43-4.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník v platném znění.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) v platném znění.

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

Zákon č. 279/2003, o výkonu zajištění majetku a věcí v trestním řízení a o změně některých zákonů v platném znění.

Závazný pokyn policejního prezidenta č. 174/2011 k provádění finančního šetření v trestním řízení.

Metodika odčerpávání nelegálních výnosů-ASPI [online]. [cit. 31.1.2014]. Dostupné z: <https://alphonse.pcr.cz/Index.php?page=napoveda&subpage=metodika>.

Resumé

This article is focusing on seizure of assets of individuals and legal entities in the Czech Republic. The procedure which has been implemented for several years and is dealing with seizure of assets is called "financial investigation". Financial investigation is carried out by specialists who are part of Criminal Police and Investigation Service, Police of the Czech Republic. The author of this article accenting complexity and difficulties and wants to stress importance of mentioned problem.

Kontakt

pplk. Mgr. et Mgr. Michaela Eichlerová
Policejní akademie České republiky v Praze
Lhotecká 559/7, P.O.Box 54
143 01 Praha 4
Česká republika
eichlerova@polac.cz

KE KONKURENCI PŘESTUPKOVÉHO A TRESTNÍHO ŘÍZENÍ – ODSTRANĚNÍ PŘEKÁŽKY VĚCI ROZHODNUTÉ

JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.

Klíčová slova: criminal offenses, administrative offenses, proceedings, *rei iudicatae*

Samotným úvodem lze uvést, že za posledních sto let doposud nedošlo ke stanovení hranice mezi správními delikty a trestnými činy. Jak Pražák, Weyr, Hoetzel, tak i současní přední představitelé správní vědy – např. Hendrych či Průcha ve svých pracích shodně konstatují, že „*právní teorie i praxe, starší i novější, nenašla doposud obecně platnou hranici mezi oběma typy deliktů.*“¹⁸ Této situaci přitom nijak neprospívá, že jednotlivé oblasti a úseky veřejné správy podléhají neustálým změnám a v důsledku toho se mění i právní úprava správních deliktů spojená s nekontrolovaným nárůstem trestní represe (právních deliktů je v dnešní době v zásadě tolik, kolik je protiprávních jednání, přičemž se upouští od využívání tzv. zbytkových klauzulí). Zařazení toho či onoho protiprávního jednání do jedné z těchto kategorií pak čistě záleží na (libo)vůli zákonodárce.

Rozhodujícím pro diferenciaci mezi přestupky, resp. správními delikty a trestnými činy se tak doposud jevila být pouze pozitivně-právní úprava. Tato hranice je však v poslední době stírána judikaturou ESLP vážící k čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních práv a svobod (dále jen „Úmluva“), podle kterého „*má každý právo, jedná-li se o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu, aby tato jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem.*“

Citovaný článek představuje jedno¹⁹ z fundamentálních mezinárodních východisek pro uplatňování odpovědnosti nejen v trestním právu, ale i v oblasti správního trestání. Formulují se zde požadavky jednak na kvalitu procesu (právo na spravedlivý proces) a jednak na kvalitu orgánu (nezávislost a nestrannost) při rozhodování o kategorii deliktů spadajících pod pojem „trestní obvinění“.

Pro posouzení toho, zda řízení o určitém typu správního deliktu podléhá těmto požadavkům je z pohledu judikatury ESLP rozhodující:²⁰

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

Splnění požadavků vyslovených v čl. 6 Úmluvy je v České republice, stejně tak na Slovensku zajištěno v rámci správního soudnictví, kdy se při splnění zákonných podmínek

¹⁸ Hendrych, D. *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd. Praha, C. H. Beck, 2003, s.198 ISBN 80-7179-671-9

¹⁹ Podstatný vliv mají i doporučení Výborů Ministrů Rady Evropy

²⁰ Engel vs. Nizozemí, Öztürk vs. Německo, Ziliberg vs. Moldavsko, Jussila vs. Finsko, Matyjek vs. Polsko, Lauko vs. Slovensko

každému kdo byl pravomocně uznán vinným z přestupku nebo jiného správního deliktu umožňuje podat žalobu ke správnímu soudu proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu.

Jak ESLP, tak i správní soudy pojem „trestní obvinění“ v rámci své rozhodovací činnosti již dlouhodobě a opakovaně vztahují i na oblast správního práva trestního. Podle ESLP „by bylo proti smyslu a účelu uvedeného čl. 6, který zaručuje „každému, kdo je obviněn 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.“²¹

Předkladatelé 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 obviněn z trestného činu“, 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.“²²

Rovněž i NSS opakovaně konstatuje, 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.“²³

I naproti tomu nebo právě proto, že již není s ohledem na výše uvedené zcela rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin nebo za správní delikt, by bylo v zájmu zásady legality a legitimního očekávání a stejně tak pro legislativní praxi jistě prospěšné:

- podrobněji než doposud rozpracovat v teoretické rovině klasifikační kritéria účelnosti a škodlivosti,
- formulovat pravidla pro právní kvalifikaci protiprávních jednání,
- zamyslet se nad efektivitou sankcí, pokud jde o jejich výši a četnost jejich ukládání, tj. přijmout jednotnou sankční politiku jak pro trestání soudních i správních deliktů,
- zabývat se i otázkami kriminalizace a dekriminalizace protiprávních jednání,
- zvýšenou pozornost věnovat i větší provázanosti procesních předpisů aplikovaných při trestání fyzických a právnických osob, kdy v první řadě je třeba postihnout **vzájemné vazby mezi řízením o přestupcích a trestním řízením, zejména pokud jde o konkurenci těchto řízení a odstranění překážky ne bis in idem.**

Problematickým se v reflexi české právní praxe jeví zejména to, že „zásada ne bis in idem - zákaz dvojího odsouzení a potrestání za týž čin - skutek - ve smyslu čl. 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a § 11 odst. 1 písm. j) tr. ř. **brání těžkému stíhání a odsouzení toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o témže skutku**

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

²² Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra. *Věcný záměr návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)*, s. 6.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002

(činu) trestněprávní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu, a to včetně blokového řízení... “²⁴(zvýrazněno autorem).

Překážku věci rozhodnuté podle výše citovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu výslovně vytváří pravomocné meritorní rozhodnutí o přestupku, stejně tak ale i rozhodnutí o jiném správním deliktu (dále jen „rozhodnutí o přestupku“), včetně projednání skutku v blokovém řízení, ve většině případů tuto překážku však vytváří i usnesení o zastavení řízení, u kterého je však třeba dle mého názoru rozlišovat mezi důvody, které k zastavení řízení vedly. Domnívám se, že je rozdíl co do vytvoření překážky věci pravomocně rozhodnuté, zda řízení bylo zastaveno např. z toho důvodu, že skutek se nestal a situací, kdy k zastavení řízení dochází např. z důvodu uplynutí jednoleté prekluzivní lhůty stanovené k projednání přestupku.

Jestliže tedy poté, co bylo o skutku pravomocně rozhodnuto v přestupkovém řízení, vyjde najevo, že jde o trestný čin, je možné překážku věci rozhodnuté odstranit podle současné právní úpravy následujícími způsoby:

1. Pokud jde o rozhodnutí o přestupku, nabízí se předně využití institutu přezkumného řízení, tj. řízení o odstranění této překážky zahájit do dvou měsíců ode dne co se správní orgán, dozvěděl o tom (např. z podnětu orgánu činného v trestním řízení), že jde o trestný čin a nikoli o přestupek nebo alespoň pojal takové podezření, nejpozději však do 1 roku od právní moci rozhodnutí či uložení blokové pokuty, přičemž původní rozhodnutí o přestupku lze zrušit nejpozději do 15 měsíců ode dne jeho právní moci. Za situace, kdy by nezákonnost spočívající zde v chybné právní kvalifikaci byla zcela zřejmá, avšak byla by zjištěna až po uplynutí jednoleté prekluzivní lhůty stanovené pro zahájení přezkumného řízení, mohlo by být takové rozhodnutí o přestupku zrušeno opíraje se o judikaturu NSS rozhodnutím vydaným ve zkráceném přezkumném řízení, tj. opět do 15 měsíců od dne, kdy nabylo právní moci. V tomto případě by bylo prvním a posledním úkonem v přezkumném řízení vydání rozhodnutí, jímž se ruší původní rozhodnutí o přestupku. V této souvislosti je však třeba upozornit, že podle názoru Ministerstva vnitra lze rozhodnutí ve zkráceném příkazním řízení vydat nejpozději do 1 roku. Existuje zde tedy výkladový rozpor mezi judikaturou a vnitřními – metodickými pokyny.
2. Jestliže byl přestupek pravomocně vyřešen uložení blokové pokuty, mohlo by být teoreticky využito k odstranění překážky věci rozhodnutí i dalšího z mimořádných opravných prostředků, a to obnovy řízení, avšak zde by se jednalo spíše o výjimečné případy – omyl v osobě pachatele. K tomuto opravnému prostředku může být přistoupeno nejpozději do tří let od právní moci rozhodnutí.
3. Pakliže by překážku věci rozhodnuté vytvořilo toliko usnesení, mohlo by být zrušeno pouze v přezkumném řízení, neboť obnovy řízení lze využít toliko tam, kde řízení skončilo pravomocným rozhodnutím.²⁵

Navrhovaná úprava – věcný záměr „nového zákona o přestupcích“ – počítá se zvláštním důvodem pro nové rozhodnutí, a to v následující podobě:

„Pokud byl pachatel přestupku za stejný skutek pravomocně odsouzen soudem v trestním řízení nebo byl obžaloby zproštěn, protože nebylo prokázáno, že skutek spáchal, nebo bylo trestné stíhání podmíněně zastaveno nebo bylo schváleno narovnání, zruší správní orgán novým rozhodnutím pravomocné rozhodnutí o přestupku a řízení zastaví.“

²⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu 5 Tdo 1399/2007, obdobně 11 Tdo 738/2003

²⁵ Srov. § 100 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Věta první.

K tomuto bodu předkladatelé věcného záměra uvádí: „Stanoví se zvláštní důvod pro nové rozhodnutí podle § 101 písm. e) správního řádu. Jedná se o procesní řešení zákazu dvojího trestání, který se uplatňuje též mezi správnětrestním a soudnětrestním postihem (souběh řízení upravuje důvod pro podmíněné zastavení řízení o přestupku). Východiskem je situace, kdy byl konkrétní skutek projednán v přestupkovém řízení a obviněný byl uznán vinným za spáchání přestupku, kterého se dopustil tímto skutkem. Následně se však tento skutek stane předmětem trestního řízení. Pokud bylo o tomto skutku rozhodnuto v trestním řízení (obviněný byl uznán vinným trestným činem nebo zproštěn obžaloby, protože se skutku nedopustil), nemělo by nadále obstát rozhodnutí o přestupku, kterým byl obviněný uznán vinným za spáchání přestupku, kterého se dopustil stejným skutkem. Takové rozhodnutí bude novým rozhodnutím ve věci zrušeno a řízení bude zastaveno (jedná se o obdobu důvodu zastavení řízení podle písmene h), vizte bod 2.2.17). Pokud by důvodem vydání nového rozhodnutí mělo být již zahájení trestního řízení, mohlo by paradoxně dojít k tomu, že skutek nebude vůbec potrestán (trestní řízení ohledně skutku projednaného v přestupkovém řízení, za který byl obviněný uznán vinným za spáchání přestupku, by fakticky vedlo k negaci odpovědnosti za přestupek a jejích následků).“²⁶

K této citované pasáži lze vyslovit názor, že z pohledu koncepce právní úpravy opravných prostředků by zde nemělo jít s ohledem na povahu věci o nové rozhodnutí, nýbrž přezkumné řízení, eventuálně zvláštní důvod pro obnovu řízení.

Na podporu tohoto tvrzení je třeba zejména uvést, že institut nového rozhodnutí sice prolamuje v zákonem stanovených případech překážku věci pravomocně rozhodnuté, ale reaguje toliko na změny okolností - nové skutečnosti, které nastaly až po právní moci rozhodnutí nikoli na nezákonnost. Jestliže však určité protiprávní jednání je trestným činem, bylo trestným činem od prvopočátku a jeho posouzení jako správního deliktu, tj. chyba v právní kvalifikaci, může být považováno podle mého názoru toliko za nezákonnost, a proto se domnívám, že není příliš vhodné hovořit či používat v této souvislosti označení „zvláštní důvod pro nové rozhodnutí“. K napravení nesouladu s právními předpisy klasicky slouží institut přezkumného řízení, se kterým je v souvislosti s nastolenou problematikou odstranění překážky věci rozhodnuté v reflexi české správní praxe snad jen problém se lhůtami, které by bylo třeba pro tento účel zřejmě prodloužit. Další možností by bylo stanovit speciální důvod pro obnovu řízení, kde jsou obecné lhůty delší.

Dalším poměrně zásadním nedostatkem navrhované úpravy je to, že by měla reflektovat spíše na situaci opačnou, a to předně s odkazem na výše citovaný rozsudek Nejvyššího soudu 5 Tdo 1399/2007. Lze si totiž jen velmi obtížně představit, že dojde k vydání pravomocného rozsudku v trestním řízení soudním, když pro existenci překážky věci rozhodnuté nemůže dojít ani k zahájení trestního stíhání. K tomu, aby orgány činné v trestním řízení mohly zahájit trestní stíhání a následně rozhodovat o skutku, o kterém již bylo rozhodnuto správním orgánem, je třeba nejprve zrušit pravomocné rozhodnutí o přestupku. Pokud by se tak totiž nestalo, bylo by každé následné rozhodnutí orgánů činných v trestním řízení nezákonné, neboť by byl již na počátku trestního stíhání porušen princip ne bis in idem, tj. nezákonným by bylo i rozhodnutí, které by podle navrhované úpravy mělo být právě zvláštním důvodem pro vydání nového rozhodnutí. Konečně i v ustanovení § 28 odst. 2 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim se explicitně uvádí, že *trestní stíhání proti právnické osobě nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno,*

²⁶ Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra. *Věcný záměr návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích)*, s. 116.

nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno, jestliže dřívější řízení pro týž skutek proti téže právnické osobě skončilo pravomocným rozhodnutím o správním deliktu a toto rozhodnutí nebylo zrušeno. I z tohoto pohledu se jeví vhodnější postupovat v nastíněné situaci v rámci přezkumného řízení.

Obavu předkladů spočívající v tom, že by skutek, o němž prvotně pravomocně rozhodl orgán veřejné správy, nebyl vůbec v trestním stíhání projednán a potrestán by alespoň částečně mohlo eliminovat podmínění zrušení původního rozhodnutí o přestupku podnětem ze strany státního zástupce. Tím by se vytvořila zvláštní úprava přezkumného řízení, kterou by bylo nejvhodnější zakotvit přímo v přestupkovém zákoně, nutná by byla jistě i úprava zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství. K diskusi se předkládá toto možné znění

Jestliže byl podán podnět k provedení přezkumného řízení státním zástupcem z důvodu, že ve skutku, o kterém bylo správním orgánem rozhodnuto jako o přestupku, je spatřován trestný čin, jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení a není zapotřebí vysvětlení účastníků, může příslušný správní orgán provést zkrácené přezkumné řízení.

Rozhodnutí podle § 97 odst. 3. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů by tedy bylo možné vydat do 15 měsíců od právní moci rušeného rozhodnutí. Rovněž lze v této souvislosti, jak již bylo předestřeno, uvažovat o zakotvení delších lhůt pro vydání takového rozhodnutí v „klasickém“ přezkumném řízení.

Diskutabilní je, zda je v tomto případě vhodné zachovat dikci právní normy v rovině správního uvážení či vydání rozhodnutí, jímž se ruší původní rozhodnutí o přestupku, neformulovat jako povinnost správního orgánu, tj. následovně: **..., příslušný správní orgán ve zkráceném přezkumném řízení rozhodnutí ve věci zruší a věc postoupí státnímu zástupci nebo orgánům policie.**

Uvedené by však pravděpodobně vyžadovalo úpravu dozoru státního zastupitelství i nad přestupkovým řízením, což by bylo jistě spojeno s nemalými personálními a ekonomickými obtížemi. Rovněž se zde otvírá otázka vážení zájmů na ochraně dobré víry a veřejného zájmu. Na druhou stranu pod vlivem představené judikatury s přihlédnutím k ve věcném záměru nového zákona o přestupcích zamýšlenému zvýšení sankcí a v reflexi stávající praxe v oblasti správního trestání, lze za tuto myšlenku plédovat.

Literatura:

Hendrych, D. *Správní právo. Obecná část*. 5. vyd. Praha, C. H. Beck, 2003. 832 s. ISBN 80-7179-671-9.

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

Legislativní rada vlády. *Stanovisko k návrhu věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).*

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Resumé

Author deals in his paper with possibilities of removing *rei iudicatae* between *administrative and criminal offences proceedings* from the perspective of *de lege lata* and *de lege ferenda*.

Kontakt

JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.
Fakulta bezpečnostního managementu
Policejní akademie ČR v Praze
Lhotecká 559/7
143 00 Praha 4 - Kamík
Česká republika

ADMINISTRATIVE LIABILITY

FOR ADMINISTRATIVE OFFENCES

ACCORDING TO THE CASH REGISTER ACT ²⁷

JUDr. Matúš Filo

Key words: administrative liability - administrative offenses - sanctions - penalties - takeover principle - cash register

1. Introduction

It is notorious that culture of paying of taxes in Slovakia is low and on the contrary sufferance of society against tax evasions is relatively high. Tax entities in effort to optimize tax liability perpetrate unlawful act, when are breached not only substantive revenue acts, but also legal regulations which have to these acts subsidiary relation. Such legal regulation is the Cash Register Act no. 289/2008 Z. z., as amended (hereinafter referred to as the “Cash Register Act”) which sets forth terms of use of cash register for evidence of income from sale of goods or providing services and status and performance of service organizations. According to estimate of Institute of Financial Policy Slovak republic loses by unlawful act which is contrary to Cash Register Act 150 million Euro which is with value added tax (hereinafter referred to as the “VAT”) over 1,2 mld. Euro a year. In effort to positively influence the amount of tax revenues the activities of the state in the area of fight against tax evasions such as in the area of consolidation of voluntary paying of taxes have an important position.

2. Administrative offenses according to the Cash Register Act

Raise of *legal liability* by regulations of financial law is in its nature raise of administrative liability marked also as an administrative punishment.²⁸ Entitled subjects in *administrative liable relations* are public administration authorities stated by the law which act authoritatively in the name of the state and have superior position in relation to liable subject. Consequences of breach of legal liability do not rise automatically, but always is needed the activity of public administration authority which has predominantly the character of an individual administration act. Specific attribute of administrative liability is the fact that its purpose is to primarily restore breached relation and not to punish.²⁹

²⁷ This work was executed within the VEGA grant no. 1/0092/13 “Principles of administrative liability - legislation and legal practice“ Department of Administrative law, Environmental law and Financial law, University of Trnava, Faculty of Law

²⁸ Papoušková, Z. a kol.: Finanční právo - věda, pedagogická disciplína a praxe. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2012. s. 152.

²⁹ Hašanová, J.: Správne právo - všeobecná a osobitná časť. Bratislava: VEDA, 2011. s. 65.

In the case of non fulfillment of *tax liabilities* or *other unlawful act* ascends liability by imposition of sanctions which are in common defined as forms of financial sanction *for non fulfillment of duties of monetary and non monetary character* defined by revenue acts. Legal regulation do not define term of administrative offense, it defines only subject matters of particular administrative offenses. Absence of definition of term “administrative offense” is often described by great amount and variety of unlawful acts in public administration to which is connected particular type of administrative punishment as a result of such action. *Other administrative offenses* where also belong *administrative offenses of juridical person and sole traders* differ from each other not only by the type of sanctions which are determined for these offenses, but also by the different procedural system of punishment.³⁰ Their legal regulation is de facto “the reflection“ of the patchy legal regulation of administrative punishment. One of the reasons is also the fact that administrative criminal law is not codified.

The reform of tax and customs administration with the aim to unite withdrawal of taxes, customs and insurance payments called changes not only in substantive legal regulations which regulate various types of taxes, but also changes in legal regulations which are subordinated to these acts. Such legal regulation is also the Cash Register Act which substituted Decree no. 55/1994 Z. z. as amended (hereinafter referred to as the “Decree“). In line with transitional provision of the Cash Register Act subjects who have the obligation to use cash register were entitled to proceed according to Decree effective before January 1, 2012. Bodies of the wrongful act for breach of the Cash Register Act such as sanctions for their breach were enacted by the end of the year 2011 in Tax Administration Act no. 512/1992 Zb. as amended. With effect from January 1, 2012 this act was supersede by Code of Tax Procedure no. 563/2009 Z. z. as amended (hereinafter referred to as the “Code of Tax Procedure”) which does not include sanctions for administrative offenses according to the Cash Register Act. Consequently the provisions about administrative offenses and sanctions for their breach were included into the Cash Register Act. These provisions were amended by Act no. 331/2011 Z. z. with effect from January 1, 2012.

The purpose of the Cash Register Act is to settle provisions about use of cash register for evidence of income from sale of goods or providing services which are defined in Supplement no. 1 to the Cash Register Act such as status of service organizations and conditions of their performance determined by the act. With effect from January 1, 2012 are all individual and juridical person, who by operation of permission for doing business sell goods or provide services (hereinafter referred to as the “entrepreneurs”) with extent defined in Supplement no. 1 to the Cash Register Act, obliged to use for evidence of revenue *cash register with certificate*.

According to the Cash Register Act is the *subject* of administrative offense *the entrepreneur* who at law must satisfy at the same time following conditions: *runs a business* (according to Art. 2 Sect. 2 of the Commercial Code no. 513/1991 Zb., as amended), *sells goods* (according to Art. 2 i) of the Cash Register Act goods is every product, semi-finished product, material or raw material sold by the entrepreneur) *or provide services* (according to Art. 2 j) of the Cash Register Act which is defined in Supplement no. 1 to the Cash Register Act) *and receives income* (income is according to Art. 2 h) of the Cash Register Act payment received from sale of goods or providing services in vending place in cash or by other means of payment which compensate cash, mainly electronic means of payment or voucher which

³⁰ Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 5. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010. s. 252-259.

entitles to buy goods or provide services, income is also payment received as an advancement). When the customer pays invoice or its part in cash, the seller is obliged to register this payment received from selling of goods and providing services by the cash register according to Supplement no. 1 to the Cash Register Act.

The subject of administrative offense for the breach of provisions of the Cash Register Act is also service organization in cases defined by the Cash Register Act. *Service organization* is for the purposes of the Cash Register Act an individual or juridical person who by operation of permission for doing business can make repair or maintenance of cash registers, has a contract with producer, importer or distributor about making repair or maintenance and is registered in register of service organizations which keeps local appropriate tax office of service organization.

The infliction is not a compulsory element of administrative offenses defined in the Cash Register Act. Liability for these types of administrative offenses is *an objective liability*. By raise of an administrative liability competent administrative body proves only breach of an obligation defined by an act, existence of a consequence and causality between breach of an obligation and unlawful consequence. From the sight of the jurisprudence it is an absolute liability without possibility of liberation. The object of administrative offenses is an interest protected by law, i.e. observance of provisions of the Cash Register Act and proper fulfillment of tax obligations. Subject-matter of administrative offenses is an action which is *de iure* considered as unlawful. The breach of the Cash Register Act is an unlawful act defined by subject matters of administrative offenses determined in this act.

The Cash Register Act defines *subject matters of administrative offenses in Art. 16a and sanctions, i.e. penalties in Art. 16b and Art. 16c*. *Subject of administrative offense* is an entrepreneur and service organization. The *entrepreneur* breaks the Cash Register Act for example when he does not use the cash register for evidence of payment or receives payment by operation of voucher executed by the cash register which is not cash voucher, uses the cash register which does not satisfy conditions defined by this act, registers payment by cash register but does not transmit cash voucher, transmits cash voucher which does not have terms defined by this law, does not have book of cash register in the premises etc. *Service organization* breaks the Cash Register Act when it does not repair the cash register in the period stipulated by law, does not keep evidence of the seals, does not label the cash register by the seal, does not assure exchange of damaged seal or completion of missing seal, is not registered in register of service organizations etc.

3. Supervisory control of the observance of the Cash Register Act

The control of the observance of the Cash Register Act is performed by *preliminary inspection* according to the Code of Tax Procedure. Preliminary inspection is the institute of administration of taxes. By the preliminary inspection the authority of financial administration finds proofs, proves and determines facts which are essential for the purposes of administration of taxes. This procedural institute also applies the authority of financial administration by the control of the observance of the Cash Register Act. The purpose of the control of the evidence of the payments is to provide the comprehension of each payment received in cash.

The control of the observance of the Cash Register Act perform tax offices, customs offices, financial directorate and Criminal office of financial administration, i.e. authorities of

financial administration which are entitled to perform *the preliminary inspection also out of district of its local operation*. About the result of the preliminary inspection they draw up *the transcript or the official record*. When the tax entity or other person, or their employees take part on the preliminary inspection, the authority of financial administration draws up the transcript which is transmitted to the tax entity or other person, or the employee of tax entity, or the employee of other person who were present by the preliminary inspection. When the tax entity or other person, or their employees do not take part on the preliminary inspection, the authority of financial administration draws up the official record. In the transcript the authority of financial administration also states except for the process of preliminary inspection its results, i.e. control findings about breach of the Cash Register Act. The transcript about preliminary inspection or the official record is the proof about unlawful act, commission of administrative offense and legal ground for further proceeding of the authority of financial administration about imposition of penalty for administrative offense defined in the Cash Register Act.

The result of preliminary inspection can also be *the assurance of a thing* according to Art. 40 Sect. 1 of the Code of Tax Procedure. The authority of financial administration is competent to apply this procedural institute for the purpose of proper demonstration of facts essential for tax administration in the case when the entrepreneur who sells goods in the territory of Slovak republic does not have cash register in the premises.

For the purpose of control of the observance of the Cash Register Act can also be used *cash vouchers acquired by individual or juridical person also in other way as by preliminary inspection or tax control*. This cash voucher submitted to the authority of financial administration is considered as the proof acquired in compliance with generally binding legal regulation. The authority of financial administration is competent to generalize or provide personal data of individual person, i.e. name, surname, address of permanent residence and birth number only to the court for the purpose of judicial proceeding or on application of bodies involved in criminal proceedings for the purpose of criminal proceeding.

4. Legal sanctions for administrative offenses according to the Cash Register Act

Sanctions for unlawful act defined in the Cash Register Act are *penalties*. Legal construction of penalties is predominantly defined by margin of rates from strictly determined bottom limit to strictly determined top limit. By imposition of penalties is used *the principle of obligatory imposition of sanctions*. Penalties are imposed on a place by decision. Decision about imposition of a penalty is delivered to a person who was present when the transcript about oral hearing was broken down. An appeal which has not a dilatory effect can be filed against decision about imposition of a penalty on a place. Penalty is due to three occupational days from delivery of decision about its imposition on a place and legal regulation also enables to pay it in cash. The Cash Register Act strictly defines administrative offenses when a penalty is imposed and in the case this penalty is not paid by the entrepreneur the last day of the term of its maturity, the entrepreneur can not sell goods or provide services from the next day after the expiration of maturity of the penalty. Tax office or customs office labels the premises with notice about this prohibition. If the entrepreneur breaks this prohibition, tax office or customs office imposes on this administrative offense a penalty and files a motion to cancel trade license, if this motion was not previously filed.

When the authority of financial administration imposes the penalty, it is bound by *criterion of administrative discretion*, i.e. seriousness of unlawful act, duration and

consequences of permanent injury. According to the case law (judgment of the Supreme court of the Slovak republic docket number 5Sžf 80/2011, 2Sžf 9/2010, 2Sžp 16/2011) the absence of evaluation of criterion of administrative discretion by imposition of penalty in reasoning of the decision can be the reason to give verdict about unlawful decision of imposition of penalty as the part of judicial review.

The Cash Register Act defines in Art. 16c Sect. 3 an unlawful act, in other words group of administrative offenses which are determined as “*particularly serious breach of the Cash Register Act.*” This administrative offense perpetrates the person who starts into operation the cash register or repairs and makes maintenance of the cash register and is not registered in register of service organizations and who starts into operation or enables to use the cash register which does not satisfy requirements of the Cash Register Act. In a case of repetitive finding of commission of these administrative offenses the legislator also enacted the possibility, such as the obligation for the authority of financial administration to file a *suggestion to cancel trading certificate.*

In the proceedings of imposition of sanctions for administrative offenses defined in the Cash Register Act the authority of tax administration proceeds according to the provisions of the Code of Tax Procedure. The purpose of legal liability is to make remedy - removal of consequences of action contra legem and to establish the situation which is in compliance with the law.³¹ The obligations for which the fine was imposed do not extinguish by imposition of the penalty.

According to the Cash Register Act the statutory reason for *expiry of punishability* is the expiration of the five year-period stipulated by law, which start counts from the end of the year when this act was broken. The sanction for the administrative offense must be imposed by valid decision in stated time of foreclosure. From the application practice of the authorities of tax administration are known cases when the legal construction of expiry of punishability is the obstacle of punishment of subjects of administrative offense, if the authority of tax administration is not able to *lawfully conclude the proceedings about imposition of sanction in statute of limitation* from the various reasons.

Obligation which is defined in the Cash Register Act from the January 1, 2014 is to have in premises a picture of the cash voucher. The entrepreneur has a duty to highlight on a picture of the cash voucher tax code of the cash register, date, time, sum of paid price and protective code. These data are essential for registration of the cash voucher to National cash voucher lottery which is one of the measures of the fight against tax evasions. From this instrument the state expects the elimination of breach of the Cash Register Act and rise of the interest of the public on effective collection of taxes. The asset of this instrument to disclosure of tax evasions and consequently to raise of legal liability for unlawful act defined in the Cash Register Act will be result of the evaluation of its effectiveness sometimes in the future.

5. Analogy legis in administrative punishment for administrative offenses according to special rules

Legal regulation of administrative offenses does not have except for offenses codified general part and therefore in the case of non-existence of positive legal regulation administrative bodies and courts must proceed according to analogy of the act (analogy legis),

³¹ Papoušková, Z. a kol.: Finanční právo - věda, pedagogická disciplína a praxe. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2012. s. 152.

possibly analogy of the law (analogy iuris). By the absence of legal regulation in the case of other administrative offenses administrative bodies are forced to use analogy with criminal law. According to the finding of the Constitutional Court of the Czech republic docket number Pl. ÚS 21/04 analogy in branch of administrative proceedings is allowable only by restrictive conditions and for the purpose of completion of gaps of procedural regulation and only to profit of the rights of participants of administrative proceedings.³²

The Cash Register Act in its provisions enacts bodies of administrative offenses (Art. 16a) and sanction for their breach (Art. 16b, Art. 16c), but it does not include legal regulation in the case of continuing offense or concurrence of more administrative offenses. The Supreme Court of the Slovak republic (hereinafter referred to as the “Supreme Court”) drew conclusions that “in the case the petitioner commit more administrative offenses, administrative court has an obligation to examine whether the authority of tax administration by imposition of a penalty for these offenses did not have an obligation to impose according to takeover principle used in Penal Code only one penalty for the most serious offense (the judgment of the Supreme Court docket number 2Sžf 9/2010, 2Sžf 44/2011). The legal regulations which contain subject matters of administrative offenses do not define procedure of administrative authorities by sanction for concurrence of more offenses. In the case of concurrence of more administrative offenses by the lack of separate legal regulation is essential to use takeover principle which means that the more strict punishment implies the more moderate punishment. This principle is also valid when by one unlawful act or omission is fulfilled subject matter of a few administrative offenses (concurrence) which are solved by the same administrative body. In this situation the administrative body imposes the sanction for the most serious offence.

The legal practice of the authorities of tax administration by imposition of sanctions for the continuing administrative offenses according to separate statutes is de facto contrary to jurisdiction of the courts, because the tax administrator has the opinion that proceeding about each administrative offense on which the penalty is imposed, is separate proceeding where the tax entity exercises its rights and duties (judgment of the Supreme Court docket number 2Sžf 44/2011, judgment of the regional court in Trnava number of the proceeding 14S/105/2011-51). According to the judgment of the Supreme Court docket number 2Sžf 44/2011 requirements of an article 6 sect. 1 of Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter referred to as the “Convention”) are also valid for making decisions about administrative offenses. According to the Supreme Court Convention has a priority, what means that if this Convention provides wider extent of constitutional rights and freedoms we use it at first and consequently we can use legal regulation. This Convention is published in statute book under no. 209/1992 Zb. and therefore is part of legal order of Slovak republic.

From the case law such as from the fact that legal regulation of administrative punishment does not include separate regulation result that authorities of financial administration should use by imposition of sanctions for administrative offenses in a field of administrative punishment an analogy of criminal law.

6. Conclusion

³² Babjaková, E.: Analógia v oblasti správneho trestania. In Justičná revue. 2012, roč. 64, č. 3, s. 346-347.

Slovak republic is undivided part of the European Union (hereinafter referred to as the "EU") and therefore is bound with its economy to the other state of EU. According to European Committee tax evasions in Slovak republic reached in the year 2011 close to 2,773 mld. Euro.³³ Obligatory use of the cash registers for the evidence of revenue from selling goods or providing services defined in the Cash Register Act did not prevent tax evasions, because in spite of these precautions revenues are permanently reduced. Tax evasions on consumption and services are estimated 150 ml. euro a year, so it is essential to take attention to raise of administrative liability for breach of the Cash Register Act and to provide uniform legal practice of imposition of sanctions for administrative offenses by authorities of financial administration with use of the case law.

Literature

Babjaková, E.: Analógia v oblasti správneho trestania. In Justičná revue. ISSN 1335-6461, 2012, roč. 64, č. 3, s. 343-348.

Hašanová, J.: Správne právo - všeobecná a osobitná časť. Bratislava: VEDA, 2011. 437 s. ISBN 978-80-224-1176-9.

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

Papoušková, Z. a kol.: Finanční právo - věda, pedagogická disciplína a praxe. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2012. 216 s. ISBN 978-80-87382-30-1.

<http://intranet.financnasprava.sk/Monitoring%20medi/2013.09.23.html>

Resumé

Author defines from the sight of the jurisprudence an unlawful act according to the Cash Register Act as well as sanctions for its breach. In the other part of this paper the author highlights application practice of tax administrators by imposition of sanctions for continuing tax administrative offenses which is in contrary to the case law about application of analogy with criminal law in the area of administrative punishment. On the basis of analogy is essential to apply rules for imposition of lump-sum punishment, it means that administrative body imposes for several offenses according to takeover principle only one penalty as a sanction for the most serious administrative offense.

Contact

JUDr. Matúš Filo
University of Trnava, Faculty of Law
23 Hornopotočná Street
918 43 Trnava
Slovak republic
E-mail: matus.filo@truni.sk

³³ <http://intranet.financnasprava.sk/Monitoring%20medi/2013.09.23.html>

ZÁSADA NE BIS IN IDEM, OMYL V OSOBĚ PACHATELE A DALŠÍ VYBRANÉ ASPEKTY BLOKOVÉHO ŘÍZENÍ Z POHLEDU ZÁKLADNÍCH ZÁSAD SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

Key words: Administrative offense, the principle of legality, the principle of non bis in idem, mistake in the offender, block proceedings

1. Úvodem

Jednu z tradičních zkrácených forem řízení o přestupku představuje *blokové řízení*. Základní předpoklady a podmínky pro jeho realizaci upravuje § 84 odst. 1 Přest.Z.,³⁴ který stanoví, že „*přestupek lze projednat uložením pokuty v blokovém řízení, jestliže je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva a obviněný z přestupku je ochoten pokutu zaplatit*“. Zákon o přestupcích tedy zásadně neomezuje, aby, jsou-li splněny tyto podmínky, nebyl kterýkoli přestupek projednán v blokovém řízení.³⁵ To však platí pouze za předpokladu, že zákon projednání přestupku v blokovém řízení nevylučuje.³⁶

Základním účelem a smyslem zkrácených forem přestupkového řízení, tedy i blokového řízení, je především *rychlé a hospodárné vyřízení věci*, to však při *plném respektování zásady zákonnosti* (a jejích komponentů), *jakož i dalších zásad správního trestání*. Blokové řízení je v praxi poměrně často realizováno, nicméně současně vyvolává řadu otázek a sporných aspektů, jež pak řeší zejména judikatura správních soudů, popř. správní nauka.

Právě z důvodu naplnění svého účelu a smyslu (tj. rychlost, efektivita, hospodárnost z pohledu jak výkonu veřejné správy, tak i adresátů veřejnomocenského působení) vykazuje blokové řízení řadu specifík a odlišností od „nezkráceného přestupkového řízení“. Je proto nutné *se zamyslet nad tím, zda - i přes tato specifika - reflektuje blokové řízení (jeho průběh i výsledek) základní požadavky a principy kladené na správní trestání jak z pohledu české, tak i mezinárodně právní úpravy*.

2. Základní principy správního trestání a blokové řízení

Základním ústavně právním principem nejen pro oblast správního trestání, ale výkonu veřejné správy vůbec je *princip zákonnosti* (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod³⁷). Pro oblast správního práva trestního daný princip naplňuje především zásada *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.³⁸ Procesním protějškem této

³⁴ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále jen „Přest.Z.“).

³⁵ Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 113.

³⁶ Srov. např. § 84 odst. 4 Přest.Z.

³⁷ Dále jen „Listina“.

³⁸ Podrobněji k této zásadě ve vztahu ke správním deliktům srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2004, čj. 6 A 173/2002-33.

hmotně právní zásady je pak *princip řádného zákonného procesu*, což znamená, že proti nikomu nesmí být vedeno řízení o správním deliktu jinak než ze zákonných důvodů a způsobem, který stanoví zákon.³⁹

Přestože Listina zásadu *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* uvádí pouze v souvislosti s trestnými činy (čl. 39), *vztahuje se bez jakýchkoli pochyb i na správní delikty*. Se zřetelem k zásadám, vyjádřeným v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, které vyjadřují principy práva na spravedlivý proces, musí řízení o přestupku, stejně tak o jiném správním deliktu, podléhat stejnému režimu jako řízení o trestných činech. V tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraní mezi trestnými (a tedy soudem postižitelnými) delikty, a delikty, které stíhají a trestají orgány exekutivy (tedy i přestupky), je výrazem vůle suverénního zákonodárce, není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu. Z těchto důvodů není rozhodné, zda pozitivní právo označuje určité deliktní jednání za trestný čin, správní delikt, nebo přestupek. *Zmiňuje-li se tedy Úmluva v článku 6 odst. 1 o „jakémkoliv trestním obvinění“, je třeba záruky v této souvislosti poskytnuté tomu, kdo je obviněn, poskytnout shodně, jak v trestním řízení soudním, tak v deliktním řízení správním, tak i v řízení o přestupcích.*⁴⁰

Vedle čl. 6 Úmluvy je dále nezbytné zmínit význam některých dalších dokumentů Rady Evropy, ve vztahu k blokovému řízení pak zejména Rezoluce Výboru ministrů Rady Evropy č. (77) 31, Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R(91)1 o správně právních sankcích,⁴¹ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R(80)2 týkající se správního uvážení a Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (2004) 20 týkající se soudní kontroly veřejné správy.⁴²

V již zmíněném § 84 odst. 1 Přest. Z. jsou zakotveny tři základní podmínky blokového řízení, které spočívají ve spolehlivém zjištění přestupku, v nedostatečnosti jeho vyřízení domluvou⁴³ a v ochotě obviněného z přestupku pokutu zaplatit. Zatímco výsledkem „nezkráceného“ přestupkového řízení konaného podle § 67 a násl. Přest. Z. je formalizované rozhodnutí, jediným výstupem blokového – zkráceného – řízení je tzv. pokutový blok.⁴⁴ Blokové řízení je svou povahou řízením specifickým, zkráceným, zjednodušeným, ve kterém do značné míry splývá řízení se svým výsledkem – uložením pokuty.⁴⁵ Poměrně zásadní otázkou proto bylo, jaký je právní charakter aktu spočívajícího v uložení blokové pokuty, a to zejména v kontextu Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R(91)1, jenž mj. *požaduje, aby jakákoli sankce byla uložena formou rozhodnutí*. V tomto směru praxe i nauka dospěla k jednoznačnému závěru, že „uložení pokuty v blokovém řízení představuje akt vydaný příslušným správním orgánem s cílem autoritativně zasáhnout do právních vztahů osoby

³⁹ Prášková, H. Správní trestání. In Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 446.

⁴⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, čj. 4 As 10/2006-57.

⁴¹ Velmi podrobný rozbor tohoto dokumentu viz Košičiarová, S. Principy dobrej verejnej správy a Rada Európy. 1. vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2012, s. 321 a násl.

⁴² Význam mají samozřejmě i další dokumenty Rady Evropy – k nim srov. podrobněji např. Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 41 a násl.

⁴³ V této podmínce se jednoznačně projevuje další ze základních zásad správního trestání – a to zásada subsidiarity trestního postihu, kdy vyřízení přestupku uložením blokové pokuty nastupuje až v případě, kdy nelze věc vyřídit domluvou (příčemž domluva není zásadně sankcí).

⁴⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2011, čj. 8 As 69/2011-40.

⁴⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2008, čj. 3 As 58/2007-117.

obviněné z přestupku jako účastníka řízení o přestupku, (...) jde tedy o *rozhodnutí mající podobu individuálního správního aktu*“.⁴⁶

Lze zřejmě konstatovat, že blok jakožto rozhodnutí obsahuje – byť v poněkud specifické a zjednodušené podobě – výrok a poučení, avšak zcela *absentuje odůvodnění*, jež by mělo být z pohledu výše uvedených dokumentů Rady Evropy (zejm. Rezoluce č. 77 (31)) nezbytnou součástí rozhodnutí. Nicméně povaha tohoto zkráceného řízení vylučuje, aby rozhodnutí (blok) bylo odůvodněno tak, jako rozhodnutí vydané v klasickém, tj. nezkráceném řízení. Nadto lze dodat, že obviněný z přestupku podpisem bloku stvrzuje svůj souhlas se spolehlivým zjištěním přestupku⁴⁷ a s jeho projednáním v blokovém řízení (vč. výše uložené pokuty) a odůvodnění, jenž má účastníka klasického správního řízení přesvědčit o správnosti vydaného rozhodnutí, již není nezbytné. Na stranu druhou je však skutečnost absence odůvodnění problematická ve vztahu k případnému přezkumu tohoto aktu (kdy se pak takovéto rozhodnutí stává nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů).

Možnost projednání správního deliktu ve zkráceném řízení a z toho plynoucí specifika částečně reflektuje Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. R(91)1, které sice stanoví, že vedle principů, jež obsahuje Rezoluce (77) 31, mají být při ukládání sankcí respektovány ještě *principy zvláštní* (osoba musí být informována o důvodech svého obvinění, mít dostatečný čas k přípravě obhajoby, být seznámena s důkazy a mít právo být slyšena, rozhodnutí musí být odůvodněno), nicméně současně stanoví, že od těchto principů lze *upustit, pokud s tím osoba souhlasí, je to podle práva a jedná se o méně závažné delikty s nižšími peněžitými sankcemi*. Nicméně ne vždy lze považovat výši pokuty, kterou lze uložit v blokovém řízení „za nižší peněžitou sankci“.⁴⁸

3. Zásada *ne bis in idem* a blokové řízení

V souvislosti s podstatou blokového řízení někteří odborníci upozorňují na *možnou kolizi s principem zákazu sebeobviňování*.⁴⁹ Pachatel je totiž v případě blokového řízení pod určitým (časovým) tlakem, kdy se musí v krátké době rozhodnout a zhodnotit situaci, zda bude souhlasit s vyřízením věci v blokovém řízení, kdy bude zpravidla uložená pokuta nižší, nicméně si například nebude zcela jistý, zda byl správním orgánem přestupek skutečně „spolehlivě zjištěn“. Byť právě z Doporučení č. R(91)1 plyne, že *důkazní břemeno musí spočívat v těchto řízeních vždy zásadně na správním orgánu*, je tato zásada relativizována uděleným souhlasem obviněného mj. právě i se spolehlivým zjištěním přestupku.

Velmi zajímavá je dále problematika *vztahu blokového řízení a překážky litispendence a rei iudicata*. Podle některých autorů je možno v blokovém řízení vyřídit věc i po zahájení nezkráceného řízení, a to za podmínky, že jsou splněny zákonné předpoklady pro jeho konání; příslušný správní orgán by musel konstatovat, že existují zákonné podmínky, zejména pak spolehlivě zjištěný stav věci a ochota pachatele přestupku zaplatit pokutu.⁵⁰ Jiní autoři naopak

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46.

⁴⁷ V této souvislosti lze doplnit, že jednou ze zásad Doporučení o správních sankcích je i zásada, že důkazní břemeno leží na správním orgánu.

⁴⁸ Například dle §42a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích lze za některé přestupky uložit v blokovém řízení pokutu až 30.000,-Kč.

⁴⁹ Madleňáková, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání podle zásad Rady Evropy? Správní právo, 2010, č. 2, s. 80.

⁵⁰ Kopecký, M. Blokové a příkazní řízení o přestupcích. Správní právo, 1992, č. 2, str. 7.

upozorňují na spornost takovéto konstrukce, neboť pokud by totiž již bylo zahájeno, resp. probíhalo řízení (nezkrácené), bránila by zahájení blokového řízení překážka *litis pendentio*.⁵¹

Vyřízení věci v blokovém řízení představuje překážku věci pravomocně rozhodnuté (*res iudicata*), přičemž i *právní úprava správního trestání respektuje plně zásadu ne bis in idem*.⁵² Okamžik vydání rozhodnutí v blokovém řízení a s ním v podstatě v jedno spadající okamžik nabytí právní moci tohoto rozhodnutí je dán okamžikem podpisu pokutového bloku, resp. bloku na pokutu na místě nezaplacenou obviněným z přestupku.⁵³ Teprve tímto podpisem (nikoli např. ústním souhlasem) stvrzuje obviněný svůj souhlas se spolehlivým zjištěním přestupku a s jeho projednáním v blokovém řízení, tedy jednoznačně potvrzuje naplnění podmínek blokového řízení stanovených v § 84 Přest.Z. Zákon o přestupcích na to pamatuje v § 66 odst. 3 písm. c) a v § 76 odst. 1 písm. h).

Tato zásada pak zcela plně platí i ve vztahu *přestupkového, resp. blokového řízení a trestního řízení*. Velmi zajímavý a poměrně zásadní případ řešil z tohoto pohledu Nejvyšší soud ČR.⁵⁴ Obviněná S. H. byla za své jednání (odcizení oděvů v prodejně) nejprve postižena v rámci blokového řízení a následně byla odsouzena pro týž skutek za krádež, nicméně odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně zrušil a řízení zastavil, neboť za situace, kdy obviněná již byla za skutek, pro který je vedeno trestní stíhání, postižena v blokovém řízení, došlo by uložením trestu v trestním řízení k porušení zásady „*ne bis in idem*“. Proti tomuto rozhodnutí odvolacího soudu však podala dovolání nejvyšší státní zástupkyně, kdy se domnívá, že základním předpokladem pro vznik takovéto překážky je okolnost, že pachatel skutku, pro který je vedeno trestní stíhání, byl již pravomocným rozhodnutím správního orgánu pro tentýž skutek postižen za přestupek trestněprávní povahy, mající stejné znaky skutkové podstaty jako trestný čin, pro který má být pachatel stíhán. Orgán činný v trestním řízení, který posuzuje existenci překážky *rei iudicatae*, musí pečlivě prozkoumat obsah rozhodnutí o přestupku, zejména jeho výrokové části, a provést srovnání skutkových okolností a zákonných znaků přestupku, pro který již byl pachatel postižen, a trestného činu, pro který pachatel je nebo má být stíhán. Jedině tak lze zjistit, zda jsou splněny výše zmíněné podmínky k tomu, aby rozhodnutí o přestupku mohlo založit překážku *rei iudicatae*. Blokové řízení je specifickým druhem řízení, ve kterém se nevydává formální rozhodnutí mající náležitosti, jež jsou zpravidla předepsány pro meritorní rozhodnutí vydávaná v trestním, občanskoprávním nebo správním řízení, tj. výrok, poučení o opravném prostředku a zpravidla též odůvodnění, a proto je za této situace prakticky nemožné následně zjistit, jaké byly skutkové okolnosti spáchaného přestupku a pod které zákonné znaky skutkové podstaty přestupku byl skutek podřazen. Proto - s ohledem na výrazná specifika blokového řízení proto postih pachatele v blokovém řízení vůbec nemůže dle názoru nejvyšší státní zástupkyně překážku *rei iudicatae* založit.

Nejvyšší soud se s názorem, že blokové řízení nelze považovat za řízení, které by založilo překážku věci rozsouzené, zásadně neztotožnil.⁵⁵ *Blokové řízení jako tzv. zrychlené řízení pro případ spolehlivě zjištěných přestupků je zvláštním typem přestupkového řízení, na které musí být vztaheny všechny zásady, které se takového řízení týkají, vč. zásady „ne bis in idem“*. Při opačném právním názoru prezentovaném nejvyšší státní zástupkyní v dovolání by

⁵¹ Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 115.

⁵² Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, čj. A 6/2003-44, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, čj. 2 As 30/2007-58.

⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2010, čj. 8 As 68/2010-81.

⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007.

⁵⁵ Tamtéž.

byla založena nerovnost osob, u nichž bylo postupováno v blokovém řízení, oproti osobám, u kterých bylo uplatněno obecné přestupkové řízení, kdy *princip rovnosti před zákonem*⁵⁶ je další významnou ústavně právní zásadou vztahující se ke správnímu trestání (srov. čl. 3 odst. 1 a čl. 4 odst. 3 Listiny).

Tudíž *zásada ne bis in idem* brání též trestnímu stíhání a odsouzení toho, proti němuž dřívější přestupkové řízení o téže skutku (činu) trestněprávní povahy meritorně skončilo pravomocným rozhodnutím příslušného správního orgánu, a to včetně blokového řízení podle § 84 a násl. Přest.Z. Vyloučit ochranu proti novému procesu s ohledem na zásadu *ne bis in idem* přitom nemůže ani skutečnost, že příčinou prvního projednání skutku (činu) v blokovém přestupkovém řízení byla jeho nesprávná kvalifikace jako přestupku, ačkoliv naplňoval znaky trestného činu. Překážka věci pravomocně rozsouzené (*exceptio rei iudicatae*) předpokládá zjištění, že se v novém řízení jedná o totožný skutek, přičemž z pokutového bloku je zásadně zjištělné, pro jaký druh přestupku bylo blokové řízení vedeno a vznikne-li pochybnost o vymezení skutku, pro který byl pachatel přestupku v blokovém řízení uznán vinným, je třeba provést potřebné dokazování, na základě něhož bude po zhodnocení všech provedených důkazů skutek, jenž naplňuje příslušný přestupek, zjištěn a vymezen.⁵⁷

4. Omyl v osobě pachatele přestupku

Z pohledu další významné ústavně právní zásady *presumpce neviny* pak mj. i pro správní řízení trestní plyne nutnost, aby vina obviněného byla plně a nepochybně prokázána, přičemž obviněný není povinen dokazovat skutečnosti svědčící v jeho neprospěch, ale i prospěch (zákaz sebeobviňování), přičemž v pochybnostech o vině obviněného musí být vždy rozhodnuto v jeho prospěch (*in dubio pro reo*). Jak k tomu podotýká i Nejvyšší správní soud - i v řízení o přestupku, stejně jako v řízení trestním, platí zásada, že postihnout za přestupek lze určitou osobu jen tehdy, je-li jí prokázáno, že je to právě ona, kdo se dopustil jednání, které naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku. Znamená to tedy, že správní orgán je povinen postavit nad vší rozumnou pochybnost na jisto, že se deliktního jednání dopustil právě ten, kdo má být za přestupek postižen. Existuje-li rozumná pochybnost, tj. existuje-li ne zcela nepravděpodobná možnost, že deliktního jednání se dopustil někdo jiný než obviněný z přestupku, nelze jej za přestupek postihnout (*in dubio pro reo*). Důkazní břemeno k prokázání, že deliktního jednání se dopustil obviněný z přestupku, přirozeně nese správní orgán. Obviněnému z přestupku proto k tomu, aby nemohl být za přestupek postižen, postačí, aby o otázce, kdo se deliktního jednání dopustil, vznikla rozumná pochybnost; nemusí se tedy vyvíňovat, tj. prokázat, že se deliktního jednání nedopustil.⁵⁸

V této souvislosti se v praxi vyskytují případy, kdy osoba, jejíž přestupek byl projednán v blokovém řízení, začne následně zpochybňovat splnění podmínek pro provedení blokového řízení, kdy tyto osoby zpochybňují, resp. popírají svůj souhlas s odkazem na to, že skutek nespáchali a tvrdí, pokutový blok ve skutečnosti podepsala jiná osoba (která se legitimovala – ať už z jakéhokoli důvodu osobním dokladem této osoby), tj. *případy tvrzené záměny identity osob*. Poměrně známý je z české judikatury případ, kdy přestupce namítal, že až teprve v souvislosti s oznámením o dosažení 12 bodů v registru řidičů a výzvou k odevzdání řidičského průkazu, shledal, že je mu kladen za vinu přestupek (projednaný v blokovém řízení), o němž je přesvědčen, že ho nespáchal on, ale jeho bratr, jež si jeho vůz

⁵⁶ Prášková, H. Správní trestání. In Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 446.

⁵⁷ Podrobněji viz Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007.

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 2 As 46/2005-55

často půjčuje. Žalobcův bratr jeho tvrzení podpořil - byl to on, kdo se přestupku dopustil, přičemž zřejmě v rozhodném okamžiku předal policistům s ostatními dokumenty občanský průkaz i řidičský průkaz bratra, který se nacházel ve voze, záměny si bohužel nevšiml ani on ani policisté; současně byl zpochybněn podpis na bloku a navržen k tomu znalecký posudek.⁵⁹

Tato problematika, resp. vůbec možnost obrany dotčených osob s ohledem na výše uvedenou námitku omylu v osobě pachatele úzce souvisí s další významnou zásadou, a to *zásadou soudního přezkumu* rozhodnutí o správním deliktu, jež plyne nejen z české, ale i mezinárodně právní úpravy (zejm. čl. 6 Úmluvy). A zde je velmi spornou a dosud jednoznačně nevyřešenou otázkou, *zda i pokutový blok – jakožto specifické rozhodnutí o správním deliktu - podléhá správně soudnímu přezkumu či nikoli*.⁶⁰ Jde o střet dvou právních názorů na tuto problematiku.

Dosavadní judikatura českých soudů se klonila od počátku k názoru, že *rozhodnutí v blokovém řízení nelze přezkoumat ve správním soudnictví*. K této otázce se poprvé komplexně vyjádřil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46, ze kterého v podstatě dodnes vychází judikatura správních soudů k dané otázce.⁶¹ Přestože je tedy blok rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., byl přijat právní názor, že přezkum rozhodnutí v blokovém řízení (tedy přezkum pokutového bloku) správními soudy není přípustný.

Jde o to, že jednou z podmínek přípustnosti vydání rozhodnutí v blokovém řízení skutečnost, že osoba, která se měla přestupku dopustit, je ochotna pokutu zaplatit (§84 odst. 1 Přest.Z.); další podmínkou plynoucí z téhož ustanovení, která musí být splněna kumulativně s první, pak je, že přestupek je spolehlivě zjištěn. V případě, že by ten, kdo se měl dle názoru správního orgánu přestupku dopustit, nepovažoval přestupek za spolehlivě zjištěný, případně by z jiného důvodu nebyl ochoten pokutu zaplatit, bylo by třeba otázky skutkové a právní týkající se spáchání správním orgánem tvrzeného přestupku posuzovat a bylo by třeba provádět ve věci dokazování – to by probíhalo v „běžném“ správním řízení.⁶² Zahájení takového správního řízení o přestupku je tedy fakticky v dispozici té osoby, jež se měla přestupku dopustit, byť je zahajováno správním orgánem, neboť právě této osobě je dáno na výběr, zda využije svého práva na to, aby spáchání přestupku bylo správním orgánem prokazováno a aby bylo řádně prováděno skutkové i právní hodnocení jejího jednání. Faktická dispozice osoby obviněné z přestupku je tu tedy dána tím, že tato osoba buď považuje přestupek za spolehlivě zjištěný, nehodlá o něm vést klasické správní řízení a souhlasí se sankcí, jež jí v blokovém řízení ukládána, nebo přestupek nemá za prokázaný a nesouhlasí se zaplacením pokuty a využije svého práva, jež jí nelze odeprít, na zahájení správního řízení o přestupku.

Smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany tam, kde osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily. Proto za situace, kdy v důsledku volby vyřízení věci v blokovém řízení osoba nepožaduje, aby bylo vedeno správní řízení o

⁵⁹ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2010, čj. 1 As 21/2010-47.

⁶⁰ Problematika možností nápravy rozhodnutí v blokovém řízení v rámci samotné veřejné správy – tj. zejména v rámci neziskového řízení a otázka přípustnosti obnovy blokového řízení je ponechána stranou pozornosti. K této problematice srov. např. Frumarová, K. Lze obnovit blokové řízení? Právní rozhledy, 2013, č. 15-16, s. 533 a násl.

⁶¹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, čj. 1 As 30/2007-53, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2011, čj. 9 As 32/2011-68, a další.

⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46.

přestupku, proti němuž by byl přípustný opravný prostředek (a tedy daná osoba mohla využít dvou instancí ve správním řízení), nemůže se taková osoba oprávněně dožadovat soudní ochrany. Nejvyšší správní soud samozřejmě respektuje právo na spravedlivý proces, jehož podstatnou složkou je právo na projednání věci nezávislým soudem, nicméně je-li podle §68 písm. a) s. ř. s. žaloba nepřipustná tehdy, nevyužil-li žalobce opravných prostředků v řízení před správním orgánem, které zákon připouští, pak musí být nepřipustná i tam, kde žalobcovo právo na podání opravného prostředku zůstalo nevyužito z toho důvodu, že žalobce nehodlal vést příslušné správní řízení ani v prvním stupni a spokojil se s ukončením věci v blokovém řízení. Při použití opačného výkladu práva na soudní přezkum by totiž soud namísto činnosti přezkumné prováděl sám činnost, jež by měl jinak uskutečňovat správní orgán (v rámci správního řízení o přestupku); anebo by musel rozhodnutí vydané v blokovém řízení nutně shledat vždy nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, přičemž oba postupy by popřely smysl blokového řízení.⁶³

Nejvyšší správní soud tak uzavřel, že v dané věci není rozhodující, že proti uložení pokuty v blokovém řízení nejsou přípustné opravné prostředky, jichž by bylo možno využít; nýbrž že rozhodující je, že daná osoba nevyužila opravné prostředky v řízení o přestupku, jež mohlo být z její dispozice vyvoláno, a to proto, že nevyvolala ani samotné řízení v prvním stupni. Jde tak proto o situaci, kdy stěžovatelka skutečně nevyčerpala všechny opravné prostředky v řízení před správním orgánem, které jsou právními předpisy připuštěny.^{64 65}

Toto rozhodnutí i na něj navazující judikatura Nejvyššího správního soudu se však stala předmětem kritiky některých odborníků. Například L. Madleňáková upozorňuje, že takovýto výklad soudu jde (nepřípustně) nad zákon a současně též nerespektuje mezinárodní závazky ČR; zejména upozorňuje na rozpor tohoto názoru s Doporučením Výboru ministrů Rady Evropy č.R(91)1 (byť má povahu pouze „soft law“). Dále též upozorňuje na rozpor se zásadou zákazu sebeobviňování (kdy obviněný se rozhoduje, zda uzná sám sebe vinným na základě informací, jež jsou mu na místě sděleny správním orgánem) a poukazuje na skutečnost, že „pouhým“ výkladem nelze konstruovat výjimku, resp. výlukou ze soudního přezkumu, když soudní řád správní rozhodnutí v blokovém řízení z přezkumu nevylučuje.⁶⁶

Také z *novější judikatury* Nejvyššího správního soudu nepřímou vyplývá, že *ne ve všech případech lze jednoznačně vyloučit možnost soudního přezkumu rozhodnutí v blokovém řízení*. Jde vždy o případy, kdy stěžovatel namítá, resp. rozporuje a zpochybňuje samotnou skutečnost, že se předmětného přestupku dopustil a poskytl souhlas s jeho projednáním v blokovém řízení. Jde o případy, kdy stěžovatelův podpis na pokutovém bloku chyběl, či byla popírána pravost podpisu, popř. ve spise zcela chyběl důkaz o podpisu stěžovatele (tedy jím podepsaný pokutový blok).

⁶³ Tamtéž.

⁶⁴ Jelikož si byl Nejvyšší správní soud vědom právní závažnosti svého závěru, zabýval se v rozhodnutí i konformitou svého výkladu s principy, které jsou obsaženy v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ve vztahu k čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.), neboť trestním obviněním ve smyslu Úmluvy je třeba chápat dle judikatury ESLP i českých soudů i obvinění z přestupku. Nejvyšší správní soud v této souvislosti zdůraznil, že osoba obviněná z přestupku má možnost přímé a rychlé ochrany svých práv zaručených citovaným článkem Úmluvy, pokud vyjádří svůj nesouhlas s uložení pokuty v blokovém řízení a tím bude zahájeno řízení o přestupku. Podrobněji srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 12. 2004, čj. 6 As 49/2003-46.

⁶⁵ K významu nevyčerpání procesních prostředků, které zákon v řízení správním k ochraně práv poskytoval, při uložení blokové pokuty, se obdobně – byť ve skutkové i právě odlišném případě – vyslovil i Ústavní soud (viz usnesení sp. zn. IV. ÚS 103/99 ze dne 29. 11. 1999).

⁶⁶ K podrobnější argumentaci viz Madleňáková, L. Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání podle zásad Rady Evropy? Správní právo, 2010, č. 2, str. 83 a násl.

Nejvyšší správní soud v těchto případech poukázal na to, že pokud je ze strany stěžovatele jeho souhlas zpochybněn, nelze bez dalšího konstatovat nepřipustnost žaloby a pouze odkázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vydaná ve věcech, v nichž udělení tohoto souhlasu nebylo sporné.⁶⁷ Klíčovým aspektem je zde právě udělení souhlasu ze strany osoby obviněné z přestupku, jež se projeví právě jejím podpisem na pokutovém bloku. Tímto podpisem stvrzuje obviněný z přestupku svůj souhlas se spolehlivým zjištěním přestupku a s jeho projednáním v blokovém řízení, tedy jednoznačně potvrzuje naplnění podmínek blokového řízení stanovených v § 84 Přest.Z. Z daných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v takovýchto několika případech nepřímě plyne, že zřejmě v případech, kdy je zpochybňována samotná skutečnost poskytnutí souhlasu s projednáním přestupku v blokovém řízení, měla být ochrana v rámci správního soudnictví připuštěna (s tím, že soud musí samozřejmě poté posuzovat připustnost žaloby či existenci ostatních podmínek řízení i z dalších, zákonem požadovaných hledisek).⁶⁸

Otázka tedy zní: přezkoumávat rozhodnutí v blokovém řízení v rámci správního soudnictví, případně za jakých podmínek či nikoli? Osobně – samozřejmě při respektování odlišných právních názorů – se kloním k názoru nepřezkoumávat tato rozhodnutí v rámci správního soudnictví. Domnívám se, český právní řád jednak vyhovuje požadavkům plynoucím z mezinárodně právních dokumentů (zejm. čl. 6 Úmluvy), a jednak poskytuje i jiné, dostatečné možnosti obrany pro výše uvedené situace.

Jakýkoli přestupek totiž může být dle českého právního řádu projednán v řádném – nezkráceném – řízení a osoba poté, co vyčerpá řádné opravné prostředky má právo obrátit se na správní soudy v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Právní úprava nezná přestupek, který by se projednával pouze a výlučně v blokovém řízení a obviněný by tudíž neměl výše uvedené možnosti právní ochrany. Pokud se však obviněný rozhodne na základě vlastního uvážení pro projednání deliktu v blokovém řízení a vlastním úkonem se vzdá beneficia dvojinstančnosti správního řízení a následného soudního přezkumu, nelze dle mého názoru namítat rozpor s čl. 6 Úmluvy. Úmluva hovoří o tom, že „každý má právo nato...“, nikoli, že každá věc musí být projednána...; jde o to, že takovéto právo musí být dáno každé osobě, na niž se vztahuje trestní obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy, nicméně pokud ho na základě dobrovolné dispozice nevyužije, nelze to považovat za rozpor s Úmluvou.

Současně pak pro případy, kdy se skutečně vyskytnou oprávněné (kdy často jde pouze o účelová tvrzení) pochybnosti - zejména ve vztahu k udělení souhlasu s projednáním deliktu v blokovém řízení, lze využít některou z možností obrany, jež poskytuje stávající právní úprava. Jednou z možností je postup dle § 142 s. ř. Jestliže je spornou skutečností, zda byl přestupek skutečně pravomocně vyřízen udělením pokuty ve zkráceném řízení, může účastník podat návrh na určení právního vztahu podle § 142 s. ř. V takovémto typu řízení by pak správní orgán posoudil uplatněné námitky a autoritativně by rozhodl, zda na základě zpochybňovaného bloku sankční vztah skutečně vznikl či nikoliv. Rozhodnutí vydané v navazujícím odvolacím řízení by pak bylo běžně přezkoumatelné soudem v řízení o žalobě podle § 65 a násl. s. ř. s. a orgán rozhodující v následujícím řízení by byl tímto rozhodnutím

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, čj. 9 As 2/2011-93.

⁶⁸ Viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2012, čj. 1 As 23/2012-24, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, čj. 9 As 25/2010-44, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2011, čj. 8 As 69/2011-40, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, čj. 9 As 75/2010-49 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2011, čj. 9 As 2/2011-93.

vázán.⁶⁹ Je však nezbytné upozornit na dvě omezující podmínky ve vztahu k tomuto řízení. Jednak totiž osoba musí prokázat, že určení toho, zda určitý právní vztah vznikl a kdy se tak stalo, je to nezbytné pro uplatnění jejích práv, a jednak musí být splněna negativní podmínka, a to, že tuto otázku nelze řešit v rámci jiného správního řízení.

V praxi je souhlas zpochybněn často v případech týkajících se přestupků proti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, konkrétně pak v situaci, kdy osoba (řidiče) dosáhne počtu 12 bodů v registru řidičů a je vyzvána k odevzdání řidičského průkazu. Ačkoli je záznam bodů do bodového hodnocení pouze určitým administrativním úkonem, dosažení 12 bodů má za následek skutečnost, která je ve své podstatě „sankcí“ sui generis spočívající v zákazu řízení motorových vozidel. Možnost obrany pak spočívá v podání námitek dle § 123f zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích. V řízení o námitkách proti provedení záznamu bodů v registru řidičů je předmětem posouzení, zda byly záznamy bodů v registru řidičů provedeny v souladu se zákonem, tj. zda podkladem pro záznam bylo pravomocné rozhodnutí, zda počet zaznamenaných bodů odpovídá spáchanému přestupku, atd.⁷⁰ Jak bylo výše uvedeno, problém popřehášeného souhlasu s vyřízením přestupku v blokovém řízení je primárně problémem právní moci a vykonatelnosti rozhodnutí (bloku). Proto lze jako prostředek obrany užít právě námitek. Pokud tedy nedostatek souhlasu a tím i nepravomocnost bloku daná osoba namítá, měla by být tato otázka předmětem přezkumu příslušného správního orgánu v rámci rozhodování o námitkách.⁷¹

Opomenout pak bezesporu nelze ani možnost zpochybnit právní moc a vykonatelnost pokutového bloku v rámci případného exekučního řízení. Právě podpisem osobou obviněnou z přestupku nabývá blok právní moci a vykonatelnosti. Pokud osoba zpochybní poskytnutí svého souhlasu, resp. svůj podpis, jde o zásadní otázku vztahující se k tomu, zda je vůbec rozhodnutí pravomocné a vykonatelné a příslušný orgán se musí takovouto skutečností v rámci výkonu rozhodnutí zabývat.

Závěrem

Domnívám se, že blokové řízení má své opodstatněné místo v rámci správního řízení trestního. S ohledem na jeho účel a funkci vykazuje řadu specifíků a odlišností oproti klasickému, tj. nezkrácenému přestupkovému řízení. Přestože jeho stávající právní úprava vyvolává v některých aspektech nejasnosti a střet rozdílných právních názorů, domnívám se, že i přes tuto skutečnost lze považovat de lege lata české blokové řízení za plně reflektující základní principy správního trestání i mezinárodní závazky ČR. De lege ferenda by však bylo nanejvýše žádoucí právní úpravu zpřesnit, resp. v některých otázkách doplnit tak, aby již nevznikaly interpretační a aplikační nejasnosti, jež pak řeší zejména judikatura správních soudů, a jež ani nepřispívají k principu právní jistoty a legitimního očekávání adresátů veřejné správy.

Literatura

⁶⁹ Srov. odlišné stanovisko soudce Jaroslava Vlašína podle § 55a s. ř. s. k výroku I. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65.

⁷⁰ V námitkách proti provedení záznamu bodů v registru řidičů lze tak z povahy věci uplatňovat námitky v tom smyslu, že řidič žádný přestupek vůbec nespáchal, přesto mu byly v registru řidičů zaznamenány body, příp. že ke spáchání přestupku z jeho strany sice došlo, nicméně byl mu zaznamenán nesprávný (vyšší) počet bodů - viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2009, č. j. 9 As 96/2008 – 44.

⁷¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2010, čj. 5 As 39/2010-76, obdobně i J. Vlašín (odlišné stanovisko soudce Jaroslava Vlašína podle § 55a s. ř. s. k výroku I. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65).

Frumarová, K.: Lze obnovit blokové řízení? Právní rozhledy, 2013, č. 15-16, s. 533 a násl., ISSN 1210-6410

Madleňáková, L.: Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání podle zásad Rady Evropy? Správní právo, 2010, č. 2, str. 83 a násl., ISSN 0139-6005

Kopecký, M.: Blokové a příkazní řízení o přestupcích. Správní právo, 1992, č. 2, str. 7. ISSN 0139-6005

Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. 1.vydanie. Bratislava: IURA EDITION, 2012, s. 321 a násl. ISBN 978-80-8078-519-2

Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 226 s. ISBN 978-80-7400-357-8

Prášková, H.: Správní trestání. In Hendrych, D. a kolektiv.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 446. ISBN 978-80-7400-049-2

Vlašín, J.: Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Vlašína podle § 55a s. ř. s. k výroku I. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, čj. 1 As 21/2010-65, dostupné na www.nssoud.cz.

Resumé

The paper deals with the issue of basic principles of administrative punishment, especially in the context of abbreviated form of administrative offense proceedings. The paper is focused on the problem whether the Czech legislation of this proceedings respects basic principles such as principle of legality, prohibition of self-incrimination or possibility of judicial review. Special attention is paid to the issue of principle of non bis in idem and also of mistake in the offender.

Kontakt

JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
Tř. 17. listopadu 8
771 11 Olomouc
Česká republika
katerina.frumarova@upol.cz

OTÁZKA APLIKÁCIE ABSORBČNEJ ZÁSADY V DAŇOVOM KONANÍ

JUDr. Vladimír Henžel, JUDr. Anna Stanová

Kľúčové slová: the principle of absorption, tax proceeding, administrative offences, administrative punishment

1. Legislatívny zámer rekodifikácie civilného práva procesného a postoj Najvyššieho súdu SR k otázke uplatnenia absorpčnej zásady v daňovom konaní

V zmysle legislatívneho zámeru rekodifikácie civilného práva procesného⁷², ktorého návrh schválila vláda SR dňa 05.06.2013, by mal byť v súčasnosti platný a účinný Občiansky súdny poriadok nahradený tromi procesnoprávnymi kódexy, a to:

- Civilným sporovým poriadkom,
- Civilný mimosporovým poriadkom,
- a Správnym súdnym poriadkom.

Práve správny súdny poriadok by mal obsahovať časť venovanú konaniu o správnom trestaní. Priamo v schválenom legislatívnom zámere sa uvádza, že:

„Pri rozhodovaní vo veciach správneho trestania je rozhodujúce dodržanie základných princípov a zásad správneho trestania orgánom verejnej správy i súdom, kde okrem vymedzenia skutkovej podstaty správneho deliktu, tak, aby ním sama o sebe bola naplnená požiadavka čl. 49 v spojení s čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, je dôležitým interpretačným nástrojom pre národné správne súdy pri výklade zákonov týkajúcich sa správneho trestania Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy R(91) 1. Vzhľadom na to, že správne delikty patria do kategórie trestných obvinení v zmysle čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru, treba pri nedostatku špeciálnej právnej úpravy v oblasti správneho trestania pri súbahu správnych deliktov či za pokračujúci správny delikt na základe analógie aplikovať pravidlá pre ukladanie trestov zakotvené v Trestnom zákone (absorbčná zásada). Rovnako je potrebné pri správnom trestaní aplikovať princíp zákazu retroaktivity, t. j. zákaz ukladania správnej sankcie za čin, ktorý v čase, keď bol spáchaný, nebol v rozpore so zákonom a zákaz ukladania prísnejšej 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). 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.

Konanie a rozhodovanie o administratívnych sankciách sa bude riadiť aj zásadami, ktoré sa uplatňujú v trestnom konaní - zákaz reformatio in peius a beneficium cohesionis,

⁷² Schválené znenie legislatívneho zámeru rekodifikácie civilného práva procesného dostupné na: <http://www.justice.gov.sk/Stranky/Nase-sluzby/Nase-projekty/Obciansky-sudny-poriadok/Uvod.aspx>

ukladanie trestov pri súbehu správnych deliktov a pri pokračujúcom správnom delikte a pod.

Konanie vo veciach správneho trestania bude založené na zásade plnej jurisdikcie správneho súdu a revíznej právomoci správnych súdov s možnosťou využitia moderačného práva.“.

Pritom už v roku 2005 Najvyšší súd SR vyslovil názor, že v Slovenskej republike chýba procesný predpis, ktorý by upravoval zásady správneho trestania. Z tohto dôvodu, keďže administratívne trestanie má aj podľa štrasburskej judikatúry trestnoprávny charakter, vyslovil záver, že je potrebné v oblasti správneho trestania vychádzať z Ústavy SR (pričom Najvyšší súd SR poukázal na Čl. 50) a analogicky aj z Trestného zákona.

Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 3 Sžn 68/2004 zo dňa 28.04.2005 (judikát č. 10/2008 Jo.) ďalej konštatoval, že „v administratívnom trestaní je potrebné rešpektovať Doporučenie Rady Európy (91)1 z 13. Februára 1991 (relative aux sanctions administratives), podľa ktorého pre ukladanie sankcií **platia analogicky zásady ukladania sankcií trestných** s tým, že správny (administratívny) postih protiprávneho chovania možno uplatniť len v primeranej lehote“. Z vyššie uvedeného judikátu č. 10/2008 Jo. taktiež vyplýva, že 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.

Najvyšší súd SR tiež neskôr považoval za potrebné zdôrazniť, že „**napriek tomu, že doterajšia judikatúra v oblasti administratívneho trestania sa nedotkla sankcionovania v oblasti daňového práva, tak i v tejto oblasti súdneho prieskumu pri preskúavaní zákonnosti rozhodnutí daňových orgánov je povinnosťou správneho súdu skúmať, v prípade ak žalobca spáchal viacero správnych deliktov, či mu správca dane pri ukladaní pokuty za tieto delikty nemal v zmysle absorpčnej zásady uplatňujúcej sa v trestnom práve, uložiť iba jednu pokutu ako sankciu za správny delikt najprísnejšie postihnutelný, a to o to viac, ak túto skutočnosť žalobca namietal**“⁷³. Najvyšší súd SR tým prejudikoval, že aj pri sankcionovaní subjektov v oblasti daňového práva je možné použiť pri ukladaní sankcií absorpčnú zásadu. V tejto súvislosti dávame do pozornosti stanovisko Ministerstva financií SR č. MF/20613/2013-71 zo dňa 19.08.2013, v ktorom reagovalo na dopyt odboru daňovej a colnej metodiky Finančného riaditeľstva SR k aplikácii absorpčnej zásady pri ukladaní pokút za viaceré porušenia zákona č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 289/2008 Z. z.“) zistené pri jednom miestnom zisťovaní, v ktorom uviedlo nasledovné: „**Ak daňový úrad alebo colný úrad pri miestnom zisťovaní dodržiavania zákona č. 289/2008 Z. z. v znení neskorších predpisov zistí viaceré sankčné delikty, vyhotoví jeden záznam z miestneho zisťovania a za každý zistený sankčný delikt uloží pokutu samostatným rozhodnutím. Cit. zákon nezakotvuje absorpčnú zásadu.**“. Pritom už v roku 2011 priamo v odôvodnení jedného z rozsudkov (konkrétne sa jedná o rozsudok sp. zn. 2Sžf/44/2011 zo dňa 19.10.2011), v ktorom ako žalovaný vystupovalo Daňové riaditeľstvo SR, Najvyšší súd uviedol, že „**nemôže akceptovať** tvrdenie

⁷³ Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2 Sžf 9/2010 z 16.02.2011, vo veci uloženia pokút podľa § 35 ods. 6 zákona č. 511/1992 Zb. za opakované porušenie povinnosti vyplývajúcej z ustanovenia § 49 zákona č. 595/2003 Z. z. o spotrebnej dani z príjmov v znení neskorších predpisov, kde žalovaným bolo Daňové riaditeľstvo SR

žalovaného, ktorý sa v podstate bránil tým, že zákon č. 511/1992 Zb. v znení neskorších predpisov neupravuje ani súbeh správnych deliktov a ani absorpčnú zásadu ukladania pokút za správne delikty.“, t.z. neakceptoval právny názor Daňového riaditeľstva SR, že pri ukladaní sankcií v zmysle zákona č. 511/1992 Zb. nie je možné aplikovať absorpčnú zásadu len preto, že ju tento zákon výslovne nezakotvuje. Predmetné stanovisko z roku 2013 je teda v úplnom rozpore s doterajšou judikatúrou Najvyššieho súdu SR.

2. Súbeh a spôsoby trestania súbehu v trestnom práve⁷⁴

Súbehom sa rozumie prípad, keď páchatel' spáchal dva alebo viacero trestných činov skôr, než bol za niektorý z nich odsúdený. Teória trestného práva rozlišuje jednočinný súbeh (jednočinná, ideálna, formálna alebo súčasná konkurencia, resp. konkurencia trestných zákonov) a viacčinný súbeh (reálna, materiálna, postupná konkurencia, resp. konkurencia trestných činov).

Viacčinný súbeh predpokladá, že páchatel' spáchal **viacero trestných činov skôr, ako súd vyhlásil za tieto odsudzujúci rozsudok.**

Súbeh jednočinný predpokladá, že **jedno konanie páchatel'a má znaky viacerých trestných činov.**

Pri trestaní súbehu sa historicky vyvinuli tri špecifické zásady uplatňujúce sa v rôznych podobách a kombináciách, a to:

- a) Zásada kumulačná (sčítacia), ktorej podstatou je pravidlo, koľko trestných činov, toľko trestov (quot delicta, tot poenae). Pri dôslednom použití tejto zásady dochádza sčítaním jednotlivých trestov (najmä u trestu odňatia slobody) k ukladaniu neúmerne vysokých trestov (napr. trest odňatia slobody na 8, 12 a 15 rokov znamená trest odňatia slobody na 35 rokov). Okrem neobmedzenej podoby sa táto zásada môže vyskytovať aj s určitými obmedzeniami (redukciami), najmä pokiaľ ide o celkovú výšku trestu. Na rozdiel od členských štátov Európskej únie využitie kumulačnej zásady pri trestaní súbehu dominuje v Spojených štátoch amerických.
- b) Zásada absorpčná (pohlcovacia), ktorej obsahom je pravidlo, že vyšší, resp. prísnejší trest pohlcuje trest nižší (poena maior absorbet minorem). Je opakom kumulačnej zásady a jej uplatnenie je východiskom pri privilegovanom trestaní súbehu. Vyskytuje sa v troch formách, a to ako absorpcia trestných činov, absorpcia trestných sadzieb a absorpcia trestov. Pri uplatnení tejto zásady sa teda páchatel' potrestá a trest sa mu uloží iba za trestný čin najprísnejšieho trestného. Použitie tejto zásady sa v odbornej literatúre odôvodňuje hlavne tým, že páchatel' spáchal ďalší trestný čin bez toho, aby bol varovaný odsudzujúcim rozsudkom týkajúcim sa skoršieho trestného činu zo zbíhajúcich sa trestných činov.
- c) Zásada asperačná (zostrovacia) je najmladšou zo zásad trestania súbehu a spočíva v tom, že trest sa vymeria v rámci trestnej sadzby stanovenej za čin najprísnejšieho trestného z tých, ktoré sa zbíhajú; je ho však možné najrôznejším spôsobom zostrieť (poena maior cum exasperatione), najčastejšie zvýšením hornej hranice tejto trestnej sadzby.

V rozsudku Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 8 Sžo 28/2007, týkajúceho sa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách sa hovorí, že „na rozdiel od Trestného zákona, právne predpisy, ktoré zakotvujú skutkové podstaty správnych deliktov

⁷⁴ Z nálezu Ústavného súdu SR o neústavnosti časti asperačnej zásady, publikované dňa 23.02.2013, dostupné na: <http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a211-nalez-ustavneho-sudu-sr-o-neustavnosti-casti-asperacnej-zasady>

neupravujú postup správnych orgánov pri postihu za súbeh deliktov. V zmysle vyššie uvedeného, pri súbehu viacerých správnych deliktov (viacčinný súbeh) pri nedostatku špeciálnej úpravy je potrebné použiť „analogiae legis“ tzv. absorpčnú zásadu. Jej podstata tkvie v absorpcii sadzieb (teda prísnejší trest pohlcuje miernejší). Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté len trestom určeným pre najťažší z nich, čo pri rovnakých sadzbách pokút znamená, že správny orgán posúdi závažnosť deliktu a úhrnný trest uloží podľa sadzby za najzávažnejší z týchto deliktov (závažnosť pritom treba posudzovať predovšetkým s ohľadom na charakter individuálneho objektu deliktu, čiže záujem, proti ktorému delikt smeruje a ku ktorému je ochrana právnym predpisom určená)“.

Na základe analógie je teda potrebné aplikovať pravidlá pre ukladanie úhrnného trestu, t.j. správny orgán má uložiť za viaceré delikty sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na správny delikt najprísnejšie postihnuteľný.

3. Otázky aplikačnej praxe

Colné úrady v rámci správneho trestania riadiac sa odporúčaním Výboru ministrov č. R (91) 1 a aktuálnou judikatúrou jednak Najvyššieho súdu SR, ale tiež Nejvyššího správního soudu ČR aplikujú pri ukladaní pokút v zmysle jednotlivých zákonov o spotrebných daniach (napr. zákona č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov v znení neskorších predpisov, zákona č. 530/2009 Z. z. o spotrebnej dani z alkoholických nápojov v znení neskorších predpisov) ako aj zákona č. 289/2008 Z. z. absorpčnú zásadu.

V praxi však spôsobuje problém, resp. sú rôzne právne názory na rozsah uplatňovania tejto zásady. Pre ilustráciu uvádzame príklad:

Pri miestnom zisťovaní správca dane zistí, že daňový subjekt svojím konaním poruší hneď niekoľko právnych noriem, a to nasledovným spôsobom:

- vykoná sa kontrolný nákup spotrebiteľského balenia liehu a cigariet, a tento nákup daňový subjekt – fyzická osoba podnikateľ nezaeviduje do registračnej pokladne, čím naplní skutkovú podstatu iného správneho deliktu podľa ustanovenia § 16a písm. a) zákona č. 289/2008 Z. z.
- správca dane ďalej zistí, že pri kontrolnom nákupe daňový subjekt predal spotrebiteľské balenia liehu, ale nemá vydané povolenia na takýto predaj, čím naplní skutkovú podstatu správneho deliktu uvedenú v 70 ods. 1 písm. t) zákona č. 530/2011 Z. z. o alkoholických nápojoch
- zároveň sa zistí, že cigarety, ktoré nakúpil správca dane v rámci kontrolného nákupu sú označené starou kontrolnou známkou (čiže na účely zákona č. 106/2004 Z. z. o spotrebnej dani z tabakových výrobkov v znení neskorších predpisov sa považujú za neoznačené kontrolnou známkou), a tým dôjde k naplneniu skutkovej podstaty správneho deliktu uvedenej v § 41 ods. 1 písm. a) zákona č. 106/2004 Z. z..

Uvedeným konaním v jednočinnom súbehom porušil daňový subjekt ustanovenia troch samostatných právnych predpisov. Otázkou zostáva, či možno v tomto prípade aplikovať absorpčnú zásadu a za porušenie troch samostatných právnych noriem uložiť jednu pokutu (podľa niektorého z citovaných zákonov) za delikt najprísnejšie postihnuteľný? Obdobná otázka vyvstáva aj pri viacčinnom súbehu.

Doterajšia judikatúra či už Najvyššieho súdu SR alebo Nejvyššího správního soudu ČR pojednávala o prípadoch, kde došlo k porušeniu (naplneniu skutkových podstat) viacerých ustanovení jedného právneho predpisu, či už v jednočinnom alebo viacčinnom súbehu, (výnimku tu tvorí rozsudok Najvyššieho súdu SR 5Sžf/85/2011 zo dňa 29.11.2012 – tento rozsudok sa vzťahuje na prípad jednočinného súbehu rôznorodého, kedy bola daňovému subjektu jedným rozhodnutím uložená pokuta podľa zákona č. 511/1992 Zb. a zároveň aj pokuta podľa zákona č. 98/2004 Z. z. o spotrebnej dani z minerálneho oleja v znení neskorších predpisov, pričom Najvyšší súd SR skonštatoval, že aj v tomto prípade bolo potrebné aplikovať absorpčnú zásadu, čo dôvodil práve tým, že ak správne orgány t.j. colný úrad a Finančné riaditeľstvo SR ako odvolací orgán boli toho názoru, že daňový subjekt spáchal jedným skutkov viacero správnych deliktov, pri ukladaní pokuty za tieto delikty mala byť uložená sankcia za správny delikt najprísnejšie postihnuteľný.). Najvyšší súd SR teda vo viacerých prípadoch pripustil analogické použitie vyššie uvedenej absorpčnej zásady pri jednočinnom súbehu. Najvyšší súd SR pritom konštatoval, že ak je jedným protiprávnym konaním či opomenutím naplnená skutková podstata viacerých správnych deliktov (súbeh), a k ich prejednaniu je príslušný ten istý správny orgán, tak potom tento správny orgán analogicky uloží sankciu vo výmere najprísnejšie trestného zbíhajúceho sa deliktu (zásada absorpčná), pokiaľ osobitný predpis neustanovuje inak. Najvyšší súd SR (podobne ako Nejvyššího správního soudu ČR) zastáva právny názor, že pre prípad nedostatku špeciálnej právnej úpravy sankcionovanie je potrebné posúdiť analogicky (per analogiam legis) podľa § 12 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, t.z. aplikovať právnu úpravu, ktorá je najbližšia problematike ukladania sankcií za správne delikty. V zmysle tohto ustanovenia sa za viac priestupkov toho istého páchatel'a prejednávanych v jednom konaní uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnuteľný.

Literatúra

Legislatívny zámer rekodifikácie civilného práva procesného dostupný na: <http://www.justice.gov.sk/Stranky/Nase-sluzby/Nase-projekty/Obciansky-sudny-poriadok/Uvod.aspx>

Nález Ústavného súdu SR o neústavnosti časti asperačnej zásady, publikované dňa 23.02.2013, dostupné na: <http://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a211-nalez-ustavneho-sudu-sr-o-neustavnosti-casti-asperacnej-zasady>

Rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, dostupné na: <http://www.supcourt.gov.sk/>

Resumé

The problem in applying the principle of absorption in tax proceedings is the fact of the extent to which to apply it (or if at all to apply it) in cases where the same entity fulfilled by one act the several constituent elements of administrative offenses, which are enshrined in various laws and which fall within the power of the same authority - the customs office in one proceeding.

Kontakt

JUDr. Vladimír Henžel
Finančné riaditeľstvo SR
Odbor opravných prostriedkov pre clá a spotrebné dane
Mierová 23
815 11 Bratislava
Slovenská republika
vladimir.henzel@financnasprava.sk

JUDr. Anna Stanová
Finančné riaditeľstvo SR
Odbor opravných prostriedkov pre clá a spotrebné dane
Mierová 23
815 11 Bratislava
Slovenská republika
atasspecial@gmail.com

OKOLNOSTI VYLUČUJÚCE PROTIPRÁVNOSŤ ČINU V PRIESTUPKOVOM ZÁKONE

JUDr. Matej Horvat, PhD.

Kľúčové slová: okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu, okolnosti vylučujúce zodpovednosť, spolupáchateľstvo, porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe, konanie na príkaz, priestupky na úseku práva na prístup k informáciám

1. Okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu v trestnom práve a v správnom práve (teoretický exkurz)

Okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu predstavujú jeden z významných inštitútov verejného práva. Vymedzuje ich trestné právo v Trestnom zákone⁷⁵ a pre oblasť správneho práva sú vyjadrené v Priestupkovom zákone.⁷⁶ Právna teória je ohľadom obsahu pojmu okolnosť vylučujúca protiprávnosť činu zásadne jednotná.

Trestné právo vo vzťahu k okolnostiam vylučujúcim protiprávnosť činu uvádza, že „ide o situácie, kedy čin trestne zodpovedného páchatel'a naplňa znaky skutkovej podstaty uvedenej v osobitnej časti Trestného zákona, avšak pokiaľ tento čin spĺňa zákonné podmienky niektorej z okolností vylučujúcej protiprávnosť, nebude posudzovaný ako trestný čin, pretože mu chýba protiprávnosť.“⁷⁷ Protiprávnosť činu je „základom trestného činu, pretože trestný čin je spáchaný porušením zákazu obsiahnutého v normách trestného práva hmotného.“⁷⁸ Okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu „pôsobia od počiatku (ex tunc), keď bol čin spáchaný a spôsobujú, že konanie už v tomto okamihu nie je trestným činom, trestný čin ani trestnoprávna zodpovednosť páchatel'a vôbec nevzniknú.“⁷⁹ Dôvod nevzniknutia potreby vyodenia zodpovednosti vidí právna veda v tom, že „v súlade s týmito okolnosťami nedochádza k porušovaniu ani ohrozovaniu zákonom chránených záujmov, ale, naopak, k ich ochrane. (...) Pri všetkých okolnostiach vylučujúcich protiprávnosť ide o čin dovolený, pretože nie je pre spoločnosť škodlivý, ale prospešný.“⁸⁰

Od okolností vylučujúcich protiprávnosť činu je nevyhnutné odlíšiť aj okolnosti vylučujúce trestnú zodpovednosť. Pre okolnosti vylučujúce trestnú zodpovednosť platí, že „činu inak trestného sa dopustí osoba, ktorá nie je spôsobilým subjektom trestného práva, jej čin je síce protiprávny, ale jej zodpovednosť je vylúčená z dôvodu existencie okolností

⁷⁵ Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“).

⁷⁶ Zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „Priestupkový zákon“).

⁷⁷ Mencerová, I.: Okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu. In: Mencerová, I. – Tobiašová, L. – Turayová, Y. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Heuréka 2013, Šamorín, s. 88.

⁷⁸ Burda, E.: Nutná obrana a ďalšie okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu. C. H. Beck 2012, Praha, s. 2.

⁷⁹ Kuchta, J.: Nedostatek protiprávnosti a trestnosti činu (vyloučená a zaniklá protiprávnosť a trestnosť činu). In: Kratochvíl, V. a kol.: Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část. C. H. Beck 2009, Praha, s. 360.

⁸⁰ Baláž, P.: Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. Trnavská univerzita a Vydavateľstvo VEDA 2005, Trnava a Bratislava, s. 122.

vylučujúcich trestnú zodpovednosť (nízkeho veku, nepričetnosti), preto na strane páchatel'a nemôže dôjsť k jeho potrestaniu.⁸¹

Spoločným znakom oboch okolností je, že „ide o činy inak trestné, pretože nie sú naplnené všetky znaky trestného činu (protiprávnosť, resp. trestne zodpovedný páchatel'“. ⁸²

Tretím inštitútom, ktorého dôsledkom je beztrestnosť páchatel'a, sú dôvody zániku trestnosti. K uvedenému inštitútu právna veda uvádza, že „ide o prípady, kedy trestne zodpovedný páchatel' spáchal trestný čin a až po jeho spáchaní nastanú zákonné skutočnosti, ktoré spôsobia zánik trestnosti činu. V týchto prípadoch, na rozdiel od okolností vylučujúcich protiprávnosť činu, vznikol hmotnoprávny vzťah medzi páchatel'om a štátom, avšak následne zo zákonných dôvodov štát stráca záujem brať páchatel'a na trestnú zodpovednosť.“⁸³ Tieto dôvody v zásade vznikajú až dodatočne (*ex nunc*). Pôvodné trestné správanie stratilo na svojej spoločenskej škodlivosti, a preto aj na protiprávnosti a trestnosti.⁸⁴

Trestný zákon za okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu označuje krajinú núdzu, nutnú obranu, oprávnené použitie zbrane, dovolené riziko, výkon práva a povinnosti, súhlas poškodeného a plnenie úlohy agenta.⁸⁵ K okolnostiam vylučujúcim trestnú zodpovednosť priraduje vek a nepričetnosť⁸⁶ a k inštitútom upravujúcim zánik trestnosti zaraďuje zmenu zákona, účinnú ľútosť, premlčanie trestného stíhania. Zaraďujeme k nim ale aj smrť páchatel'a a amnestiu prezidenta.⁸⁷

Vyvodzovaním verejnoprávnej zodpovednosti sa zaoberá aj *správne právo*. Odborná literatúra nespracovala uvedenú problematiku na tak podrobnej úrovni ako veda trestného práva. K priestupkom ale uvádza, že „priestupkom môže byť iba nedovolený, protiprávny čin. Ak chýba znak protiprávnosti, nemožno zodpovednosť vyvodzovať, pretože dovolený čin, aj keď sa svojimi znakmi podobá na priestupok, nenapĺňa skutkovú podstatu priestupku a ani nie je nebezpečný pre spoločnosť“,⁸⁸ prípadne sa uvádza, že konanie v dôsledku aplikácie okolností vylučujúcich protiprávnosť činu „už v čase činu nevykazuje pojmové znaky priestupku“,⁸⁹ a preto nemôže ísť o priestupok.

⁸¹ Vráblová, M.: Okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu. In: Mašľanyová, D. a kol.: Trestné právo hmotné. Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk 2011, Plzeň, s. 102.

⁸² Baláž, P.: Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. Trnavská univerzita a Vydavateľstvo VEDA 2005, Trnava a Bratislava, s. 122.

⁸³ Mencerová, I.: Okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu. In: Mencerová, I. – Tobiášová, L. – Turayová, Y. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Heuréka 2013, Šamorín, s. 88-89.

⁸⁴ Kuchta, J.: Nedostatek protiprávnosti a trestnosti činu (vyloučená a zaniklá protiprávnosť a trestnosť činu). In: Kratochvíl, V. a kol.: Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část. C. H. Beck 2009, Praha, s. 361.

⁸⁵ Pozri § 24-30 Trestného zákona. Výklad pozri napríklad Čentéš, J. a kol.: Trestný zákon. Veľký komentár. Eurokódex 2013, Bratislava, s. 46-66; Burda, E. a kol.: Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár. I. diel. C. H. Beck 2010, Praha, s. 155-270.

⁸⁶ Pozri § 22 a 23 Trestného zákona. Výklad pozri napríklad Čentéš, J. a kol.: Trestný zákon. Veľký komentár. Eurokódex 2013, Bratislava, s. 43-46; Stiffel, H. – Toman, P., – Samaš, O.: Trestný zákon. Stručný komentár. Iura Edition 2010, Bratislava, s. 65-68.

⁸⁷ Pozri § 84-88 Trestného zákona. Výklad pozri napríklad Stiffel, H. – Toman, P., – Samaš, O.: Trestný zákon. Stručný komentár. Iura Edition 2010, Bratislava, s. 211-220; Čentéš, J. a kol.: Trestný zákon. Veľký komentár. Eurokódex 2013, Bratislava, s. 155-168.

⁸⁸ Prášková, H.: Správni trestání. In: Hendrych, D. a kol.: Správni právo. Obecná část. C. H. Beck 2009, Praha, s. 455.

⁸⁹ Vrabko, M.: Priestupky. In: Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Univerzita Komenského, Právnická fakulta, vydavateľské oddelenie 2005, Bratislava, s. 154.

K okolnostiam vylučujúcim protiprávnosť činu pre oblasť priestupkov patria nutná obrana, krajná núdza, porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe a konanie na príkaz.⁹⁰ Právna teória vo vzťahu k správnym deliktom ďalej zaraďuje súhlas poškodeného, prípustné riziko, oprávnené použitie zbrane, výkon práva a plnenie zákonnej povinnosti (výkon subjektívneho práva, plnenie zákonnej povinnosti, plnenie príkazu alebo rozkazu).⁹¹ K okolnostiam vylučujúcim priestupkovú zodpovednosť priradzuje vek páchatel'a a nepričetnosť. K okolnostiam znamenajúcim zánik trestnosti za priestupok zaraďuje uplynutie času, udelenie amnestie a smrť páchatel'a.

2. Okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu v trestnom práve a v správnom práve (komparatívny exkurz)

Z uvedených skutočností odvodzuje právna veda nasledovné závery, týkajúce sa okolností vylučujúcich protiprávnosť činu.

Teória správneho práva, ako aj teória trestného práva vychádzajú pri definícii pojmu okolnosť vylučujúca protiprávnosť činu z obdobných poznatkov a zásadne dochádzajú aj k rovnakým záverom. Pojmom protiprávnosť označujú akékoľvek konanie, ktoré je svojim charakterom v rozpore s právnou normou vyžadovaným pravidlom správania sa. Protiprávnosť preto vytvára základný znak skutkovej podstaty trestného činu, ako aj správneho deliktu. Bez protiprávneho konania by nebolo možné vyvodiť zodpovednosť za spáchaný čin. Uvedené predstavuje neuralgický bod pochopenia podstaty okolností vylučujúcich protiprávnosť činu. Ak konanie spĺňa znak niektorej z okolností vylučujúcich protiprávnosť, potom takýto čin nie je protiprávny, a teda nie je trestným činom a ani správnym deliktom.

Toto vyjadrenie vyplýva z princípu legitímnych očakávaní, ako čiastkového pravidla princípu právnej istoty. Predmetné princípy právneho štátu nadväzujú na požiadavku viazanosti verejnej moci právom a zákonného vyjadrenia trestných činov (resp. správnych deliktov) a trestov (resp. správnych sankcií).⁹² Všetky okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu musia byť zákonom ustanovené a zásadne by malo ísť o taxatívny výpočet.

Teória sa ďalej zhoduje aj v skutočnosti, že zásadne všetky okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu sú spoločensky žiaduce.⁹³ Ak by zákonodarca neuznal niektoré z nich, bolo by možné uvažovať o mimoriadnej prísnosti právnej úpravy, ktorá by postihovala ako sankcionovania hodné aj tie činy, ktoré v konečnom dôsledku majú spoločnosť chrániť.

Ako záverečný postreh uvediem,⁹⁴ že Trestný zákon a Priestupkový zákon uvádzajú zásadne rovnaké okolnosti vylučujúce vznik zodpovednosti, a to vek a nepričetnosť. Oba právne predpisy označujú ako okolnosti vylučujúce protiprávnosť nutnú obranu a krajnú núdzu, hoci pre oblasť iných správnych deliktov než priestupkov, sa už výpočet okolností

⁹⁰ Pozri Cepek, B.: Zodpovednosť vo verejnej správe. In: Vrabko, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. C. H. Beck 2012, Bratislava, s. 285; Vrabko, M.: Priestupky. In: Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Univerzita Komenského, Právnická fakulta, vydateľské oddelenie 2005, Bratislava, s. 153; Prášková, H.: Správni trestání. In: Hendrych, D. a kol.: Správni právo. Obecná část. C. H. Beck 2009, Praha, s. 455.

⁹¹ Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. C. H. Beck 2013, Praha, s. 335-360.

⁹² Pozri bližšie Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Iura Edition 2013, Bratislava, s. 47 a nasl. a 324 a nasl.

⁹³ Porovnaj s literatúrou uvedenou v pozn. pod čiarou č. 3-10.

⁹⁴ Keďže práve ten tvorí podstatu môjho príspevku.

vylučujúcich protiprávnosť činu zhoduje s výpočtom ustanoveným Trestným zákonom.⁹⁵ Okolnosť, ktorá je ale charakteristická len pre Priestupkový zákon, je porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe a konanie na príkaz.

Môj záujem sa sústreďuje práve na porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe a konanie na príkaz podľa Priestupkového zákona. Otázky, ktoré ma zaujali, sú

- a) či ide o okolnosť vylučujúcu protiprávnosť činu a
- b) akému (a či nejakému) trestnoprávnemu inštitútu možno pripodobniť túto okolnosť?

Domnievam sa, že vhodné zaradenie tohto inštitútu má mimoriadny význam pre právnu teóriu, ako aj právnu aplikačnú prax. Na uvedené otázky reaguje aj súdna judikatúra. Napríklad podľa rozsudku Vrchného súdu v Prahe z 27. októbra 1998, sp. zn. 5 A 37/96 správny orgán rozhodujúci o uložení trestu za správny delikt musí zásadne prihliadať na okolnosti, ktoré protiprávnosť sankcionovaného konania vylučujú a spôsobujú, že konanie vykazujúce znaky správneho deliktu nie je protiprávne (a teda nie je deliktom), t. j. napríklad na skutočnosť zakladajúcu krajnú núdzu.

Najvyšší súd Českej republiky dokonca zdôraznil, že „okolnosti vylučujúce protiprávnosť môžu vyplývať priamo zo zákona alebo zo všeobecných právnych princípov.“⁹⁶

Práva teória aj judikatúra zdôrazňujú, že okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu treba analogicky využiť aj v prípade iných správnych deliktov, a to aj v prípade ak na ne táto právna úprava priamo neodkazuje.⁹⁷

3. Porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe a konanie na príkaz – okolnosť vylučujúca vyvodenie zodpovednosti alebo okolnosť vylučujúca protiprávnosť činu?

Porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe a konanie na príkaz upravuje § 6 Priestupkového zákona. Podľa tohto ustanovenia *za porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe zodpovedá ten, kto za právnickú osobu konal alebo mal konať, a ak ide o konanie na príkaz, ten, kto dal na konanie príkaz.*

Z legislatívneho hľadiska možno túto okolnosť označiť zrejme viac za okolnosť vylučujúcu vyvodenie priestupkovej zodpovednosti. Uvedené vyplýva predovšetkým z využitia legislatívneho jazyka, ktorý ustanovuje, že za „porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe *zodpovedá*“. Rovnaký záver je možné oprieť aj o systematický výklad Priestupkového zákona, keďže toto ustanovenie nasleduje za ustanovením upravujúcim vznik priestupkovej zodpovednosti.⁹⁸

⁹⁵ Pozri podľa poznámky pod čiarou č. 17.

⁹⁶ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 8 AS 29/2001 – 131.

⁹⁷ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Iura Edition 2013, Bratislava, s. 326-327.

⁹⁸ Podľa § 5 Priestupkového zákona:

- (1) Za priestupok nie je zodpovedný ten, kto v čase jeho spáchania nedovršil pätnásť rok svojho veku.
- (2) Za priestupok nie je zodpovedný ten, kto pre duševnú poruchu v čase jeho spáchania nemohol rozpoznať, že ide o porušenie alebo ohrozenie záujmu chráneného zákonom, alebo nemohol ovládať svoje konanie. Zodpovednosti sa však nezabúva ten, kto sa do stavu nepríčetnosti priviedol, hoci len z nedbanlivosti, požitím alkoholu alebo užitím inej návykovej látky.

Z tohto ustanovenia sa všeobecne odvodzujú jednotlivé okolnosti vylučujúce priestupkovú zodpovednosť.

Právna veda k tomuto ustanoveniu uvádza, že „zodpovednosť za priestupok je zohľadnením princípu osobnej individuálnej zodpovednosti. Právnická osoba teda nemôže byť páchatelom priestupku. Ustanovenie rieši problematiku zodpovednosti v prípade, keď právnu povinnosť má právnická osoba a porušenie tejto zodpovednosti má znaky priestupku, ak z povahy veci nie je jednoznačne identifikovateľné, že priestupok môže spáchať len fyzická osoba vo všeobecnosti, a nie ako zamestnanec (člen) právnickej osoby (...) Aj v tomto prípade treba skúmať, či sa voči fyzickej osobe nemá vyvodiť administratívnoprávna zodpovednosť za tzv. iný správny delikt než za priestupok (...) Subjektom priestupku podľa tohto ustanovenia sú dve skupiny osôb, ktoré sa členia podľa toho, či ide alebo nejde o konanie na príkaz (ústny alebo písomný). V prvom prípade je zodpovedná za priestupok osoba, ktorá dala na konanie majúce znaky priestupku príkaz. V druhom prípade je zodpovedná osoba, ktorá komisiívne alebo omisiívne porušila povinnosť uloženú právnickej osobe.“⁹⁹

Pertraktované ustanovenie Priestupkového zákona upravuje dve možné situácie, počas ktorých nedôjde k vyvodu zodpovednosti voči právnickej osobe, ale voči fyzickej osobe, ktorá konala alebo mala konať v mene právnickej osoby.

V prvom prípade ide o konania, v ktorých bola povinná konať právnická osoba, avšak k takémuto konaniu nedošlo. Druhý prípad sa týka situácií, keď v rámci organizačnej štruktúry právnickej osoby dostal príkaz konať jej zamestnanec, a toto jeho konanie naplnilo znaky skutkovej podstaty priestupku.¹⁰⁰ V prvom prípade sa vyvodí zodpovednosť voči osobe, ktorá mala konať v mene právnickej osoby a v druhom prípade sa vyvodí zodpovednosť voči fyzickej osobe, ktorá na konanie dala príkaz.

Na základe uvedeného možno usúdiť, že ani porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe a ani konanie na príkaz, nemožno považovať za okolnosť vylučujúcu vyvodenie priestupkovej zodpovednosti, ale práve naopak. Zodpovednosť sa vyvodí, avšak nie voči právnickej osobe, ktorá navonok konala, prípadne nekonala voči poškodenému. Dochádza k akémusi personifikovaniu konania a jeho individualizovaniu.

Na strane druhej ale nemôže ísť ani o okolnosť vylučujúcu protiprávnosť činu, keďže čin, ktorý spáchala fyzická osoba (ako zamestnanec právnickej osoby), má všetky znaky priestupku. Nie je možné uvažovať o porušení povinnosti uloženej právnickej osobe a konaní na príkaz ako okolnosti vylučujúcej protiprávnosť činu, pretože skutočnosť, že niekto konal na príkaz iného alebo nekonal tak, ako mal konať, nemôže slúžiť ako ospravedlnenie faktu, že jeho konaním (opomenutím konania), došlo k spáchaniu priestupku. Aj v tomto prípade § 6 Priestupkového zákona smeruje skôr k presunutiu vyvodenia zodpovednosti za priestupok na tú osobu, ktorá spáchala priestupok (alebo ktorá svojím príkazom dala podnet na jeho spáchanie) a nie k chápaniu tohto činu ako činu právom dovoleného.

Záverom tejto časti článku si dovoľím tvrdenie, že porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe a konanie na príkaz jednoznačne nie je ani okolnosťou vylučujúcou

⁹⁹ Machajová, J.: Základy priestupkového práva. Komentár. Heuréka 1998, Šamorín, s. 35-36.

¹⁰⁰ Príkladom môže byť § 42a Priestupkového zákona (priestupok na úseku práva na prístup k informáciám), podľa ktorého sa priestupku dopustí aj ten, kto vedome vydá a zverejní nepravdivé, neúplné informácie, kto poruší povinnosť určenú osobitným predpisom, alebo ten, kto vydaním rozhodnutia alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčini porušenie práva na sristupnenie informácií.

Vo všeobecnosti ale treba dodať, že toto ustanovenie by sa malo využiť len v takom prípade, ak už nedošlo k sankcionovaniu samotnej právnickej osoby (správny delikt právnických osôb) a zároveň k sankcionovaniu samotného zamestnanca (správny disciplinárny delikt).

vyvodenie priestupkovej zodpovednosti, ani okolnosťou vylučujúcou protiprávnosť činu. Ostáva na mieste snaha o zodpovedanie otázky, aký právny inštitút je upravený v § 6 Priestupkového zákona. Vzhľadom na už spomínané preberanie inštitútov trestného práva do správneho práva, je na mieste upriamiť pozornosť aj na Trestný zákon, či neupravuje obdobný inštitút, než je upravený v spomínanom ustanovení Priestupkového zákona.

4. Porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe a konanie na príkaz – podobnosti s trestnoprávnymi inštitútmi

Predtým, než prejdem k úvahe o snahe o nájdenie analogického trestnoprávneho inštitútu k § 6 Priestupkového zákona, mám za to, že je na mieste aj úvaha o tom, prečo Trestný zákon, na rozdiel od Priestupkového zákona, *expressis verbis* neupravuje porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe a konanie na príkaz.

Dôvod, pre ktorý sa Trestný zákon nevenuje zmienenej okolnosti je zrejme možno vypočítavať v tom, že trestnoprávna zodpovednosť vzniká voči fyzickej osobe, a teda len konaním fyzickej osoby. Trestnoprávnu zodpovednosť právnických osôb súčasný Trestný zákon nepozná. Umožňuje ale uložiť právnickej osobe ochranné opatrenie v podobe zhabania peňažnej čiastky¹⁰¹ alebo zhabania majetku.¹⁰² Na strane druhej správne delikty môžu spáchať fyzické osoby, ako aj právnické osoby (tzv. správne delikty právnických osôb).¹⁰³ Zrejme na odlíšenie situácií, keď je nevyhnutné vyvodiť zodpovednosť voči právnickej osobe a kedy voči fyzickej osobe, pristúpil zákonodarca k formulovaniu pravidla uvedeného v § 6 Priestupkového zákona.

Pre § 6 Priestupkového zákona je možné uvažovať o dvoch konaniach, kedy dôjde k presunu vyvodenia zodpovednosti z právnickej osoby na fyzickú osobu. Prvé predstavuje konanie, ktoré je v rozpore s uloženou povinnosťou právnickej osoby. Ide o prípady, keď zodpovednosť nesie ten, kto bol povinný konať v mene právnickej osoby, prípadne, kto konal v rozpore s tým, ako mala právnická osoba konať. Zásadne je možné uvažovať o situáciách, keď pôjde o osobu určenú zákonom (pri právnických osobách verejného práva), alebo vnútorným organizačným predpisom (napríklad štatútom). Ak takej osoby niet, zrejme je možné uvažovať o zodpovednosti štatutárneho orgánu.

¹⁰¹ Podľa § 83a Trestného zákona:

(1) Zhabanie peňažnej čiastky môže súd uložiť právnickej osobe, ak bol spáchaný trestný čin, hoci aj v štádiu pokusu, alebo ak došlo k účasti na trestnom čine v súvislosti

- a) s výkonom oprávnenia zastupovať túto právnickú osobu,
- b) s výkonom oprávnenia prijímať rozhodnutia v mene tejto právnickej osoby,
- c) s výkonom oprávnenia vykonávať kontrolu v rámci tejto právnickej osoby, alebo
- d) so zanedbaním dohľadu alebo náležitej starostlivosti v tejto právnickej osobe.

¹⁰² Podľa § 83b Trestného zákona:

(1) Zhabanie majetku súd uloží právnickej osobe, ak bol spáchaný trestný čin, hoci aj v štádiu pokusu, alebo ak došlo k účasti na trestnom čine uvedenom v § 58 ods. 2 alebo 3, a ak právnická osoba nadobudla majetok alebo jeho časť trestnou činnosťou alebo z príjmov pochádzajúcich z trestnej činnosti, v súvislosti

- a) s výkonom oprávnenia zastupovať túto právnickú osobu,
- b) s výkonom oprávnenia prijímať rozhodnutia v mene tejto právnickej osoby,
- c) s výkonom oprávnenia vykonávať kontrolu v rámci tejto právnickej osoby, alebo
- d) so zanedbaním dohľadu alebo náležitej starostlivosti v tejto právnickej osobe.

¹⁰³ K členeniu správnych deliktov pozri napríklad Machajová, J.: Všeobecná charakteristika správneho trestania. In: Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo. Eurokódex 2009, Bratislava, s. 197 a nasl.

Pre tento prípad je situácia relatívne jasná. Ide o konanie priamo páchatel'a priestupku. Pojem páchatel' rozoznáva aj Trestný zákon. Za páchatel'a označuje toho, kto trestný čin spáchal sám; páchatel'om môže byť iba fyzická osoba.¹⁰⁴

Druhé konanie podľa § 6 Priestupkového zákona predstavuje konanie na príkaz. Domnievam sa, že v tomto prípade je obdobným inštitútom v trestnom práve predovšetkým inštitút nepriameho páchatel'a.

Podľa právnej teórie „nepriamy páchatel' je ten, kto na spáchanie trestného činu použije inú osobu, ktorá je v jeho rukách „živým nástrojom“ a ako nástroj sama nekoná, alebo nekoná zavinene. (...) Rozhodujúcim znakom nepriameho páchatel'stva je úmysel nepriameho páchatel'a spáchať trestný čin prostredníctvom iného. (...) Nepriame páchatel'stvo je možné len pri úmyselných trestných činoch.“¹⁰⁵

„Za nepriameho páchatel'a sa teda označujú najmä tieto osoby:

- a) Kto použil na spáchanie činu osobu trestne nezodpovednú (pre nedostatok veku alebo z dôvodu nepríčetnosti.
- b) Kto použil na spáchanie trestného činu osobu, ktorá konala v skutkovom omyle a v jeho dôsledku nemohla pochopiť význam svojho konania.
- c) Kto donútil inú fyzickú osobu násilím alebo hrozbou bezprostredného násilia k činu, ktorý má znaky trestného činu, pokiaľ donútený nie je trestne zodpovedný z dôvodu krajnej núdze.
- d) Kto zneužil svoje práva dávať rozkazy, pokiaľ osoba, ktorá rozkaz plnila, ho bola povinná uposlúchnuť.
- e) Kto na dosiahnutie svojich cieľov zneužíva osobu konajúcu kulpózne alebo osobu, ktorá nekoná v špecifickom úmysle alebo zo špecifického motívu (pohnútky), ktoré skutková podstata predpokladá.“¹⁰⁶

Domnievam sa, že pre prípady upravené § 6 Priestupkového zákona je možné uvažovať o nepriamom páchatel'ovi podľa prípadu, keď osoba (páchatel') zneužije svoje právo dávať príkazy inej osobe, ktorá má povinnosť príkaz plniť.¹⁰⁷

5. Judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Správne pochopenie inštitútu upraveného v § 6 Priestupkového zákona má nepochybne veľký význam. Tento význam vidím v nasledovných rovinách:

- a) kto nesie zodpovednosť za okolnosti, ktoré sú špecifikované v § 6 Priestupkového zákona,
- b) ako špecifikovať osobu, ktorá porušila povinnosť uloženú právnickej osobe alebo ktorá vydala príkaz konať.

Ad a)

Som toho názoru, že v prípade, ak dôjde k nezákonnému, protiprávnemu konaniu, je nevyhnutné identifikovať osobu, ktorá zodpovedá za protiprávne konanie. Z tohto hľadiska

¹⁰⁴ Bližšie § 19 Trestného zákona.

¹⁰⁵ Tobiašová, L.: Účasť viacerých osôb na páchaní trestného činu. In: Mencerová, I. – Tobiašová, L. – Turayová, Y. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Heuréka 2013, Šamorín, s. 206-208.

¹⁰⁶ Záhora, J.: Trestná súčinnosť a účastníctvo. In: Ivor, J. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Iura Edition 2010, Bratislava, s. 257-258.

¹⁰⁷ Bližšie túto myšlienku rozviním v ďalšej časti textu.

možno § 6 Priestupkového zákona chápať ako mimoriadne progresívne ustanovenie, keďže sa snaží o zosobnenie páchatel'a priestupku z abstraktného subjektu, ktorým je právnická osoba, na konkrétnu fyzickú osobu, ktorá svojim správaním (opomenutím správania), zapríčinila protiprávny čin.

Myslím si, že toto ustanovenie sa nemusí nevyhnutne dotýkať len právnických osôb súkromného práva, ale jednoznačne sa týka aj právnických osôb verejného práva (jednotlivých orgánov verejnej správy). Tento záver si dovoľím oprieť o už spomenutý priestupok na úseku práva na prístup k informáciám, ale potom aj k nemu analogický § 21a infozákona.¹⁰⁸ Uvedené ustanovenie predstavuje bližšiu špecifikáciu § 42a Priestupkového zákona. V ďalšom texte budem preto vychádzať z konkrétného prípadu a najmä z prepojenia Priestupkového zákona a infozákona pre oblasť priestupkov na úseku práva na prístup k informáciám.

Predstavme si situáciu, keď osoba požiadala o sprístupnenie informácie a táto jej v dôsledku nečinnosti povinnej osoby nebola sprístupnená. Je možno uvažovať o situácii, keď nebola informácia sprístupnená v dôsledku porušenia povinnosti uloženej právnickej osobe,¹⁰⁹ alebo keď nebola sprístupnená v dôsledku príkazu nadriadeného. Osoba, ktorá požiadala o sprístupnenie informácie má k dispozícii viacero nástrojov nápravy. Môže napríklad podať žalobu na súd proti rozhodnutiu a postupu správneho orgánu podľa § 247 OSP.¹¹⁰ Ďalšou možnosťou sa javí právo obrátiť sa na okresný úrad s návrhom na prejednanie priestupku¹¹¹ podľa § 21a infozákona.

V ďalšom postupe okresného úradu vo vzťahu k individualizovaniu vyvodenia zodpovednosti bude nevyhnutné rozlíšiť situácie, keď pôjde o porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe a keď pôjde o konanie na príkaz.¹¹²

¹⁰⁸ 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 (ďalej len „infozákona“).

Podľa § 21a infozákona:

(1) Priestupku sa dopustí ten, kto

- a) vedome vydá a zverejní nepravdivé alebo neúplné informácie,
- b) vydaním rozhodnutia alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčiní porušenie práva na sprístupnenie informácií,
- c) poruší inú povinnosť ustanovenú týmto zákonom.

(2) Za priestupok podľa odseku 1 možno uložiť pokutu do 1 650 eur a zákaz činnosti až na dva roky.

(3) Priestupok podľa odseku 1 možno prejednať len na návrh postihnutej osoby, jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka (ďalej len „navrhovateľ“). Navrhovateľ je účastníkom konania o priestupku.

(4) V návrhu musí byť uvedené, kto je postihnutou osobou, koho navrhovateľ označuje za páchatel'a a kedy a akým spôsobom priestupok spáchal.

(5) Priestupky podľa tohto zákona prejednáva obvodný úrad.

(6) Na priestupky a ich prejednávanie sa vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch.

¹⁰⁹ Povinnosť povinnej osoby sprístupňovať informácie podľa infozákona.

¹¹⁰ Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „OSP“). Treba podotknúť, že súd podľa § 250j ods. 6 OSP pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia o nesprístupnení informácie vydaného podľa osobitného predpisu, môže vyzvať žalovaný správny orgán, aby v súdom určenej lehote uviedol dôvody, pre ktoré nemožno požadovanú informáciu sprístupniť. Ak sa nepreukáže existencia dôvodov pre nesprístupnenie informácie, súd v rozsudku uloží osobe povinnej sprístupňovať informácie podľa osobitného predpisu povinnosť sprístupniť požadovanú informáciu.

¹¹¹ Ide o tzv. návrhový priestupok.

¹¹² Pre úplnosť si dovoľím poznamenať, že predmetom tohto článku nie je hodnotiť opodstatnenie zaradenia priestupku podľa § 21a infozákona, avšak považujem za dôležité uviesť, že sa nestotožňujem s týmto ustanovením.

Pre prvý prípad platí, že úlohou okresného úradu je predovšetkým identifikovať osobu, ktorej pracovnou úlohou bolo posúdenie sprístupnenia informácie, ku ktorému nedošlo. Z hľadiska skutkovej podstaty priestupku ide o prípad porušenia inej povinnosti podľa infozákona, keďže zvyšné skutkové podstaty sa týkajú konania na príkaz a vedomého vydania a zverejnenia nepravdivých alebo neúplných informácií. Pre úplnosť uvediem, že vo vzťahu k vzniku priestupkovej zodpovednosti v tomto prípade postačuje nedbanlivosť (aj nevedomá).

Zaujímavejšou situáciou je druhá situácia, keď k nesprístupneniu informácie došlo v dôsledku konania na príkaz. Táto situácia je podľa môjho názoru veľmi blízka inštitútu, ktorý je zachytený v Trestnom zákone a ktorému bola venovaná samostatná časť tohto článku – stať o nepriamom páchatel'ovi.

Pre tento prípad možno uvažovať o postupe, keď nadriadená osoba vydala príkaz svojmu podriadenému, ktorý vybavoval žiadosť o sprístupnenie informácie. Príkaz sa mohol týkať jednak príkazu nekonať vo veci, ale mohol sa týkať aj príkazu poskytnutia informácie, ktorá je nepravdivá alebo neúplná. Nadriadená osoba svojim konaním zneužila svoje postavenie a zásadne možno povedať, že naplnila predpoklady nepriameho páchatel'a, ako ich vymedzuje teória trestného práva.

Vo vzťahu k trestnej zodpovednosti treba povedať, že ak dôjde k nepriamemu páchatel'stvu a napríklad zamestnávateľ zneužije svoje postavenie vo vzťahu k zamestnancovi, má sa za to, že zamestnávateľ bude potrestaný za spáchaný čin, pričom zneužitie osoby ako „živého nástroja“ sa považuje za príťažujúcu okolnosť.¹¹³ Zneužitý zamestnanec zásadne nebude trestne zodpovedný vôbec, alebo bude zodpovedný len za nedbanlivostný trestný čin, ak vzhľadom na okolnosti a svoje pomery mal a mohol vedieť, že pácha trestný čin.¹¹⁴

Z hľadiska správneho práva je nepochybne zaujímavé to, že Priestupkový zákon predpokladá na vznik priestupkovej zodpovednosti nedbanlivosť, t. j. hoci aj nevedomú nedbanlivosť. To predstavuje základnú odlišnosť od trestného práva, ktoré na vznik trestnej zodpovednosti, pokiaľ Trestný zákon neustanovuje inak, vyžaduje úmyselné konanie. Zatiaľ čo pre prípady trestného práva je osoba, ktorá konala na príkaz zodpovedná len vtedy, keď zákon pre spáchanie trestného činu *expressis verbis* vyžaduje nedbanlivostné konanie. Pre prípady z oblasti správneho práva tomu bude naopak. Dovolím si preto tvrdenie, že takmer v každom prípade,¹¹⁵ je možné usúdiť, že páchatel'mi správneho deliktu budú zásadne obaja; osoba, ktorá vydala príkaz, ako aj osoba, ktorá konala na príkaz.

Možno preto uvažovať o spolupáchateľoch? Domnievam sa, že nie, pretože pre spolupáchateľstvo by musel ešte existovať jednotiaci úmysel oboch páchatel'ov správneho deliktu, a preto spolupáchateľstvo je teoreticky možné len pre úmyselné správne delikty.¹¹⁶

Myslím si, že uvedené tvrdenia podporujú môj záver, že konanie na príkaz nepredstavuje okolnosť vylučujúcu protiprávnosť konania. Ak by tomu tak bolo, som toho

¹¹³ § 37 písm. e) Trestného zákona.

¹¹⁴ Bližšie Záhora, J.: Trestná súčinnosť a účastníctvo. In: Ivor, J. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Iura Edition 2010, Bratislava, s. 259.

¹¹⁵ O to viac, ak budeme aplikovať zásadu neznalosť zákona neospravedlňuje.

¹¹⁶ Treba dodať, že Priestupkový zákon spolupáchateľstvo ani nepozná. Upravuje ale inštitút spoločného konania (§ 56 Priestupkového zákona). Pre trestné právo porovnaj Baláž, P.: Trestná súčinnosť a účastníctvo. In: Mašľanyová, D. a kol.: Trestné právo hmotné. Vydavateľstvá a nakladateľstvá Aleš Čeněk 2011, Plzeň, s. 121.

názoru, že zodpovednosť by sa nevyvodila vôbec, t. j. ani voči osobe, ktorá vydala príkaz, ani voči „živému nástroju“. Tento postup ale nevyplýva z § 6 Priestupkového zákona, ba práve naopak. Priestupkový zákon dáva v tomto jednoznačný návod a ustanovuje povinnosť vyvodiť zodpovednosť voči konkrétnej fyzickej osobe. V dôsledku aplikácie tohto ustanovenia a aplikácie vyvodzovania zodpovednosti aj pre nedbanlivostné priestupky, možno povedať, že správne orgány by mali sankcionovať osobu, ktorá vydala príkaz, ako aj osobu, ktorá príkaz splnila. Treba ale dodať, že k nesankcionovaniu osoby, ktorá konala na príkaz, by mohlo dôjsť len v takom prípade, ak by konala v krajnej núdzi alebo v nutnej obrane, teda pri aplikácii tradičných okolností vylučujúcich protiprávnosť činu.

Ad b)

Spomínal som, že priestupok podľa § 21a infozákona je návrhovým priestupkom, čo vo svojej podstate znamená, že správny orgán začne o ňom konanie na základe prejavu vôle poškodenej osoby. Ide o jednu z výnimiek, podľa ktorej sa konanie o správnom delikte nezačne *ex offio*, ale na základe dispozičného prejavu vôle poškodenej osoby. Pre návrhové priestupky platí, že záujem na potrestaní páchatel'a má v prvom rade poškodený, a preto je verejný záujem v týchto konaniach čiastočne potlačený.

Jednou z náležitostí návrhu podľa § 21a infozákona je aj označenie osoby, ktorú poškodený považuje za páchatel'a priestupku. Otázka, na ktorú zákon ale nedáva odpoveď znie, čo ak poškodený túto osobu nemôže identifikovať, pretože k poškodeniu jeho práv došlo napríklad nečinnosťou povinnej osoby, alebo nedokáže identifikovať tú osobu, ktorá vydala príkaz konať v rozpore s ustanoveniami infozákona.

K tejto problematike zaujal stanovisko Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn 2 Sžo 398/2009 z 31. marca 2010. V danom prípade išlo o situáciu, keď žalobca podal žalobu o preskúmanie rozhodnutia o zastavení konania o návrhovom priestupku podľa § 21a infozákona. Žalovaný správny orgán zastavil konanie z toho dôvodu, že žalobca (navrhovateľ v správnom konaní) počas priestupkového konania nevedel identifikovať osobu, ktorá sa mala dopustiť priestupku, označil iba povinnú osobu – príslušný orgán verejnej správy, ktorý bol príslušný konať. Osobu konajúcu v mene povinnej osoby neidentifikoval. Pre úplnosť dodám, že žalobca videl priestupok v porušení svojich práv v dôsledku nečinnosti žalovaného v konaní o sprístupnenie informácie, ktoré predchádzalo priestupkovému konaniu.

Žalovaný správny orgán bol toho názoru, že v prípade ak ide o návrhový priestupok, je nevyhnutné, aby navrhovateľ presne identifikoval osobu, ktorá sa mala dopustiť spáchania správneho deliktu. Túto osobu ale navrhovateľ neidentifikoval ani na základe výzvy správneho orgánu. Navrhovateľ vo svojom návrhu naďalej identifikoval len právnickú osobu ako celok. Vzhľadom na to, že nedošlo k odstráneniu vady podania, žalovaný správny orgán konanie zastavil.

Podľa názoru krajského súdu vyjadrenom v rozsudku z 13. februára 2008 č. k. 2 S 157/2007-23 pochybenie správnych orgánov spočívalo najmä v tom, že ich postupom bol žalobca ukrátený na svojich právach ako účastník konania, keď správne orgány nesprávne vyhodnotili pojem „navrhový priestupok“, príliš formalisticky pristupovali k dodržaniu procesnej lehoty, ktorú poskytli žalobcovi na doplnenie údajov v návrhu na prejednanie priestupku. Krajský súd ďalej dodal, že požiadavky na formálne náležitosti návrhového priestupku majú iba poriadkový charakter a ich účelom je, aby návrh bol natoľko zrozumiteľný, že správnomu orgánu bude dostatočne zrejmé, čo je jeho predmetom. Pokiaľ zákon postihuje nečinnosť povinnej osoby ako priestupok, je neprípustným taký výklad

formálnych požiadaviek návrhu na prejednanie priestupku, ktorého dôsledkom bude faktické znemožnenie iniciovať priestupkové konanie samotnou povinnou osobou v prípade priestupkov spáchaných nečinnosťou. Podľa názoru súdu je potrebné prihliadnuť aj na okolnosť, že zákon o slobodnom prístupe k informáciám v § 2 ods. 2 ako povinné osoby určuje aj právnické osoby, v dôsledku čoho je dostatočné na začatie konania o priestupku označenie právnickej osoby, ktorá nesprístupnenie informácií spôsobila; úlohou správneho organu prejednávajúceho priestupok bude objasniť na základe organizačného poriadku alebo iných organizačných aktov označenej právnickej osoby, ktorá konkrétna fyzická osoba príkaz obmedzujúci sprístupnenie informácie vydala, alebo ktorá za tento príkaz zodpovedá a zvážiť, či konanie takejto osoby naplnilo znaky priestupku, na prejednanie ktorého dal podnet žalobca.

S týmto odôvodnením sa stotožnil aj Najvyšší súd Slovenskej republiky v už citovanom rozsudku. Najvyšší súd Slovenskej republiky zdôraznil, že nemožno od žalobcu spravodlivo požadovať oznámenie tohto údaju, navyše v pomerne krátkej lehote, pretože jeho zistenie bolo v danom prípade možné len v spolupráci s povinnou osobou, ktorá má na výsledku veci protichodný záujem. Žiadne ustanovenie Priestupkového zákona nebránilo správnomu orgánu, aby si uvedený údaj zistil v konaní o návrhu žalobcu.

Som toho názoru, že s uvedenými názormi sa je možné stotožniť, a to z toho dôvodu, že Slovenská republika ako právny štát, si musí vždy za svoj cieľ klásť povinnosť objasňovať priestupky, vyhľadávať páchatel'ov takýchto priestupkov a primeraným spôsobom ich sankcionovať.

Závery

Hraničné inštitúty jednotlivých právnych odvetví sú vo svojej podstate „leitmotívom“ ostatných niekoľkých rokov. Právna veda sa čoraz viac snaží ozrejmiť systémové súvislosti medzi jednotlivými právnymi odvetviami. Snaží sa aj svojim prístupom prispieť k zabezpečeniu ochrany práv osôb. Styčným bodom správneho práva a trestného práva je oblasť správneho trestania, pre ktoré je typické približovanie sa k zásadám, ktoré sú tradičné pre oblasť trestného práva. O uvedenom svedčí predovšetkým čoraz bohatšia súdna judikatúra.

Jedným zo spoločných bodov správneho trestania a trestného práva je problematika okolností vylučujúcich protiprávnosť činu. Z hľadiska právnej úpravy a právnej dogmatiky možno povedať, že tieto okolnosti sú zásadne totožné pre obe právne odvetvia. Osobitosťou správneho práva je zavedenie porušenia povinnosti uloženej právnickej osobe a konania na príkaz pre oblasť priestupkov.

Domnievam sa, že inštitút porušenia povinnosti uloženej právnickej osobe a konania na príkaz je veľmi progresívnym inštitútom, vďaka ktorému je možné priamo postihnúť osobu páchatel'a priestupku, ako osobu ktorá zodpovedala za správanie sa právnickej osoby, ktorej je zamestnancom (členom).¹¹⁷ Porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe a konanie na príkaz nie je možné považovať za okolnosť vylučujúcu protiprávnosť činu, ani za iné obdobné inštitúty, ktorých aplikáciou dochádza k nemožnosti sankcionovania páchatel'a.

¹¹⁷ Možno sa stretnúť s názorom, že vyvodenie tejto zodpovednosti nie je prekážkou pre sankcionovanie právnickej osoby podľa osobitných právnych predpisov. Porovnaj Červený, Z. – Šlauf, V.: Priestupkové právo. Komentár k zákonu o priestupkoch včetně textu souvisejících předpisů. Linde 2000, Praha, s. 21.

Pri náhľade na všetky okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu je možné dospieť k záveru, že spoločnosť v končenom dôsledku chráni a sú pre spoločnosť v istom slova zmysle vítané, a preto čin, ktorý sa môže javiť ako sankcionovateľný, je činom spoločnosťou akceptovaným. V prípade porušenia povinnosti uloženej právnickej osobe a konania na príkaz tomu tak nie je. V oboch prípadoch tejto „okolnosti“ nie je celkom zrejmé, ako by mali chrániť spoločnosť. Keď vezmeme do úvahy príklady, kedy môže dôjsť k aplikácii tejto okolnosti, dospejeme k záveru, že záujem spoločnosti v podobe sankcionovania páchatel'a je naďalej na mieste a je priam vítaný.

Som preto toho názoru, že inštitút upravený v § 6 Priestupkového zákona nepredstavuje okolnosť vylučujúcu protiprávnosť činu, ale upravuje inštitút, ktorého aplikáciou dochádza k presunu povinnosti vyvodenia zodpovednosti z abstraktného pojmu právnická osoba na konkrétne vymedzenú fyzickú osobu – zamestnanca tejto právnickej osoby a ktorá svojim správaním naplnila skutkovú podstatu priestupku.

Skutočnosť, že obdobné ustanovenie neobsahuje Trestný zákon vidím v tom, že Trestný zákon upravuje trestné činy, ako činy, ktoré môže spáchať jedine fyzická osoba.¹¹⁸ Uvedený zákon vychádza z koncepcie individuálnej zodpovednosti fyzickej osoby za vlastné konanie. Trestnú zodpovednosť právnických osôb náš právny poriadok nepozná. Správne delikty ale môže spáchať jednak fyzická osoba a jednak aj právnická osoba. Zrejme v snahe o individualizovanie protiprávnej činnosti právnických osôb, pristúpil zákonodarca k úprave tohto inštitútu.

Aj napriek uvedenému si myslím, že Trestný zákon upravuje inštitút, ktorý s inštitútom zachyteným v § 6 Priestupkového zákona má spoločné črty. Domnievam sa, že týmto inštitútom je inštitút nepriameho páchatel'a. Podstatou nepriameho páchatel'stva je využitie inej osoby na spáchanie protiprávneho činu. Táto osoba sa zvykne označovať ako „živý nástroj“ v rukách páchatel'a. Myslím si, že konanie na príkaz podľa § 6 Priestupkového zákona je práve príkladom využitia inej osoby ako nástroja na páchanie protiprávnych činov. Dôsledkom nepriameho páchatel'stva v trestnom práve je to, že za páchatel'a sa považuje osoba, ktorá zneužila druhú osobu. „Živý nástroj“ zásadne nie je postihnutelný, výnimkou sú prípady nedbanlivostných trestných činov. Pre oblasť správneho práva treba uviesť, že toto pravidlo nie je celkom aplikovateľné, to z toho dôvodu, že v oblasti správneho práva tradične na vyvodenie zodpovednosti postačuje nedbanlivosť. Z toho je možné vyvodit' aj možnosť sankcionovania „živého nástroja“, o to viac ak vezmeme do úvahy zásadu „neznalosť zákona neospravedľuje“. Myslím si ale, že pre tieto prípady by mal vždy správny orgán posúdiť okolnosti, v ktorých dôsledku došlo k spáchaniu priestupku a vždy zvážiť aj možnosť upustenia od uloženia sankcie¹¹⁹ „živému nástroju“.

Faktu, že inštitút upravený v § 6 Priestupkového zákona nepredstavuje okolnosť vylučujúcu protiprávnosť činu, napomáha aj súdna judikatúra. Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozhodnutí z 31. marca 2010 sp. zn. 2 Sžo 398/2009 zdôraznil, že pri napojení tohto ustanovenia na príslušné skutkové podstaty priestupkov, je správny orgán vždy povinný vyvodit' zodpovednosť za spáchaný priestupok. Najvyšší súd Slovenskej republiky dokonca poukázal na povinnosť správneho orgánu aktívne pristupovať k zisteniu totožnosti páchatel'a, a to aj pri tzv. návrhových priestupkoch, keď by mala byť totožnosť osoby, ktorej sa kladie za

¹¹⁸ Pre úplnosť treba ešte citovať § 28 ods. 1 Trestného zákona, podľa ktorého *čin inak trestný nie je trestným činom, ak ide o výkon práva alebo povinnosti vyplývajúcich (...) z plnenia pracovných či iných úloh (...); spôsob výkonu práv a povinností nesmie odporovať všeobecne záväznému právnomu predpisu.*

¹¹⁹ Pozri § 11 ods. 3 Priestupkového zákona.

vinu spáchanie priestupku, identifikovaná už v samotnom návrhu. Podľa názoru súdu je tento postup odôvodnený tým, že jednou zo základných úloh správneho orgánu pri priestupkovom konaní, je zisťovať a overovať totožnosť osoby, ktorá je zodpovedná za spáchanie priestupku.

Som toho názoru, že na priestupkové konanie ako konanie o správnej sankcii, sa v plnej miere vzťahuje vyhľadávacia zásada, t. j. povinnosť správneho orgánu zhromaždiť všetky podklady pre vydanie rozhodnutia,¹²⁰ a to jednak podkladov, ktoré svedčia v prospech nielen viny, ale aj neviný osoby podozrivej zo spáchania priestupku. Len takto riadne získané podklady pre vydanie rozhodnutia umožnia správne posúdenie výberu druhu sankcie a jej výmery za spáchaný priestupok. Navyše s ohľadom na § 56 Priestupkového zákona (súčinnosť), môže správny orgán požadovať súčinnosť zo strany právnickej osoby, ktorej zamestnanec je podozrivý zo spáchania priestupku, aby mu sprístupnila údaje napríklad o organizačnom poriadku, na ktorého základe bude môcť dôjsť k identifikácii páchatel'a priestupku.

Domnievam sa, že týmto spôsobom je možné dosiahnuť vhodnú a najmä účinnú realizáciu inštitútu § 6 Priestupkového zákona a ktorý na základe uvedeného rozboru nie je možné chápať ako okolnosť vylučujúcu protiprávnosť činu, ale ako inštitút napomáhajúci vyvodu zodpovednosti voči konkrétnej fyzickej osobe.

Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo APVV – 0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

Literatúra

Baláž, P.: Trestné právo hmotné. Všeobecná a osobitná časť. Trnavská univerzita a Vydavateľstvo VEDA 2005, Trnava a Bratislava, 441 s. ISBN 80-224-0876-X,

Burda, E.: Nutná obrana a ďalšie okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu. C. H. Beck 2012, Praha, 283 s., ISBN 978-80-7179-281-9,

Burda, E. a kol.: Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár. I. diel. C. H. Beck 2010, Praha, 1106 s., ISBN 978-80-7400-324-0,

Čentíš, J. a kol.: Trestný zákon. Veľký komentár. Eurokódex 2013, Bratislava, 880 s., ISBN 978-80-8155-020-1,

Červený, Z. – Šlauf, V.: Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů. Linde 2000, Praha, 335 s., ISBN 80-7201-235-5,

Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. C. H. Beck 2009, Praha, 837 s., ISBN 978-80-7400-049-2,

Ivor, J. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Iura Edition 2010, Bratislava, 532 s., ISBN 978-80-8078-308-2,

Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Iura Edition 2013, Bratislava, 556 s., ISBN 978-80-8078-519-2,

¹²⁰ Bližšie Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Heuréka 2013, Šamorín, s. 21.

Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Huréka 2013, Šamorín, 357 s., ISBN 978-80-89122-85-1,

Kratochvíl, V. a kol.: Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část. C. H. Beck 2009, Praha, 797 s., ISBN 978-80-7400-042-3,

Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo. Eurokódex 2009, Bratislava, 512 s., ISBN 978-80-88931-71-3,

Machajová, J.: Základy priestupkového práva. Komentár. Huréka 1998, Šamorín, 335 s., ISBN 80-967653-2-9,

Mašľanyová, D. a kol.: Trestné právo hmotné. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2011, Plzeň, 496 s. ISBN 978-80-7380-338-4.

Mencerová, I. – Tobiašová, L. – Turayová, Y. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Huréka 2013, Šamorín, 478 s., ISBN 978-80-89122-86-8,

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

Stiffel, H. – Toman, P., - Samaš, O.: Trestný zákon. Stručný komentár. Iura Edition 2010, Bratislava, 938 s., ISBN 978-80-8078-370-9,

Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Univerzita Komenského, Právnická fakulta, vydavateľské oddelenie 2005, Bratislava, 221 s., ISBN 80-7160-205-1.

Resumé

The author in his paper deals with the circumstances excluding the illegality. It compares the typical legislation in the area of administrative law and criminal law. Upon the practical case, it illustrates that a breach of the obligations imposed on a legal person and act on order is not circumstance excluding liability. In support of its conclusion, the author cites the decision of the Supreme Court of the Slovak Republic.

Kontakt:

JUDr. Matej Horvat, PhD.
Ekonomická univerzita v Bratislave
Obchodná Fakulta
Dolnozemska cesta 1
852 35 Bratislava
matej.horvat@euba.sk

ADMINISTRATIVE LIABILITY OF THIRD COUNTRY NATIONALS ACCORDING TO LEGAL REGULATION IN SLOVAK REPUBLIC¹²¹

JUDr. Nataša Hrnčárová, PhD.

Key words: Administrative liability, Administrative offense, Border protection, Stay of foreigners, Third country national, Administrative expulsion, Administrative detention

1. Introduction

Law on stay of foreigners num. 404/2011 Coll. as amended (further referred to only as “Law on stay of foreigners”) defines third country national as anyone who is neither citizen of Slovak Republic, nor citizen of other European Union’s member state. Further, stateless nationals of third countries fall within legal definition of third country national.

Development of various legal and practical aspects of administrative liability of third country nationals closely followed obligations under accession of Slovak republic to the European Union and necessity to harmonize Slovak legal regulations in the area of stay of foreigners and protection of European Union’s external borders with extensive European Union’s law. No doubt, such process contained major qualitative and quantitative changes within the law, as well as within practice of public administration and judiciary¹²².

Previous legal regulations contained in law num. 48/2002 Coll. on stay of aliens and on amendments to certain laws as amended, already reflected some changes aimed at creation of legislative basis for further necessary transposition of the European Union’s legislation in relation to third countries nationals, European Union’s member states citizens and their family members. This legislation also took into account the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community, the Schengen Agreement and the Schengen Implementing Agreement. During the years 2002 to 2011 the above mentioned law num. 48/2002 Coll. on stay of aliens had been revised total of 14 times. However, even after such extensive and demanding change Slovak Republic was still obliged to continue transposition into national law of other important European legislation and to systematically link the national legal regulation in the area of stay of foreigners and of the protection of external borders with European law. Adoption of European Parliament and Council Regulation num. 562/2006 of 15th March 2006 which established a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) with effect from 2007 codified the Schengen acquis concerning border checks and surveillance in a single legal regulation. National legislation, at that time law num. 477/2003 Coll. on protection of the state border

¹²¹ This paper was prepared within the project VEGA (No. 1/0092/13) "Principles of administrative liability – legal regulation and legal practice";

¹²² Collett, L. : *Future prospects for a common EU immigration policy*, in J. O. Karlsson and L. Pelling: *Moving Beyond Demographics*, Global Utmaning, 2011;

and on amendments to certain laws as amended couldn't anymore reflect obligations and demands of European Union's law with regards to the terminology and procedures established by the Schengen Borders Code¹²³. It either did not properly reflect either the fact that the Slovak Republic on 21st December 2007 entered the Schengen area. Hence, it was the need to ensure full compatibility with European Union's law what led to the adoption of new legislation in the area of border control, and at the same time in the area of stay of foreigners in the territory of the Slovak Republic.

2. Combined legal regulation of stay of foreigners and protection of borders

Law on stay of foreigners unifies legal regulation of border control and of entry and stay of foreigners (including of third country nationals) at the territory of Slovak republic into one law. In this way, the legislator had meant to ensure compliance of national legislation with international rules of border control, bilateral international agreements with neighboring countries and with the regime related the common border protection obligations under the European Union's law. At the same time, law on stay of foreigners somewhat improves the practical arrangements necessary for the management of migration and integration of foreigners. It puts an emphasis on alignment and harmonization of procedures and policies in those fields with the developments and trends within the Member States of the European Union. Law on stay of foreigners provides for consistency of Slovak law with European legislation in the field of implementation of border control and the area of residence of foreigners and removes previous shortcomings of transposition of certain legal acts of the European Union, particularly in relation to European Union citizens and their family members if the third-country nationals¹²⁴. It also newly defines and aims to implement into practice new legal institutes and concepts in relation to border control and residence of foreigners at the territory of the Slovak Republic, which are necessary for effective protection and solutions in the area of illegal migration, unauthorized crossing of European Union's external borders and foreigners residing without authorization not only in Slovakia, but and throughout the Schengen area.

3. Structure of new law on stay on foreigners

In terms of structure and scope, the law on stay of foreigners is divided into six parts. In most of its provisions legislator clarified the wording of text of the law on stay of foreigners, especially in those cases where the practical shortcomings occurred or ambiguous interpretation led to lack of compatibility with European Union legislation. It was specifically the actual practice (since entry of Slovak republic into Schengen area in 2007) which showed the need to introduce new and more precise definitions of some frequently used terms in administrative proceedings under. Hence, new law on stay of foreigners established definitions of illegal crossing of the external border, the proximity of the external borders and border area of external borders, national visa, and threat to public order, national security risk, unauthorized residence, marriage of convenience, a major foreign investor, and the risk of absconding. With regards to administrative liability of third country nationals it is especially important that the law on stay of foreigners introduced categories of persons who are third country nationals but at the same time family member of European Union citizens. Law on stay of foreigners in the field of border control extended privileges and responsibilities of the

¹²³ Pascouau Y.: *Intra-EU mobility of third-country nationals State of play and prospects*, European Policy Centre, 2013, p. 7 – 10;

¹²⁴ European Commission: *Intra-EU Mobility of third-country nationals - European Migration Network Study 2013*, p. 35 – 45;

police department at the entry of immigrants into the territory of the Slovak Republic and explicitly lays down conditions for the entry of European Union citizens and family members of such citizens. It also establishes new rights and obligations of legal and natural persons in connection with the placement of technical means on border control. In this area it also defines new administrative offenses committed in the area of border control and residence of foreigners in the territory of the Slovak Republic.

4. Administrative liability in the area of protection of borders and stay of foreigners

Law on stay of foreigners in its fifth section defines the constituent elements of administrative offenses with regards to external border control and protection and stay of foreigners at the territory of Slovak republic. As such, it represents the basic legal regulation in the area of administrative offenses and other offenses in this field. The law on stay of foreigners defines administrative offenses differentially depending on whether such offenses associate with the crossing of the external border by third country nationals, EU citizens and their family members. At the same time regulates the administrative offenses in the area of external border controls to ensure that technical means placed at the external European Union's borders were not unduly damaged, destroyed, arbitrarily moved etc. Further, it also provides for administrative liability of the person who would not allow the conduct of border control and protection tasks, entrance to the property or not allow the placement of a technical device. It also defines the merits of other administrative offenses with regards to temporary reintroduction of border control at internal borders. Administrative liability in this area covers third-country nationals, European Union's citizen family members and European Union's citizens, but also any other person or subject who violates the obligation under the law on stay of foreigners. Importantly, when comparing the status of third country nationals and European Union citizens and their family members, the second group – citizens of European Union's member states and their family members – can be penalized only in those cases where it is enabled by Directive 2004/58/EC of the European Parliament and of the Council of 29th April 2004 on the right of citizens of the union and their family members to move and reside freely within the territory of the member states; and the amount of fines related to administrative offenses has to be comparable with the penalties for similar administrative offenses committed by citizens of the Slovak republic.

Generally, penalties are graduated according to the severity and consequences of the administrative offense committed. The law on stay of foreigners provides for administrative liability in the area of stay of foreigners with regards property tenants, administration of schools, employers, as well as other legal entities. The fine for an administrative offense may be imposed in the subjective term of one year and objective term of three years (from the date when the breach of the law on stay of foreigners occurred). In the process of determining the actual fine, responsible police authority shall take into account the severity, duration and consequences of the infringement and any repeated infringement.

5. Various merits of administrative offenses of third country nationals

Fifth section of law on stay of foreigners regulates duties of foreigners, individuals, legal persons and administrative bodies of Slovak republic. Following it regulates administrative offenses and other administrative offenses in conjunction with violations of such duties. Hence, en bloc in § 116 and § 118 law on stay of foreigners defines administrative offenses in relation to external border control and residence (stay) of foreigners at the territory of Slovak republic. With regards to individuals it distinguishes between

administrative offenses of third country nationals, citizen of the European Union, family member of citizens of the European Union and other individuals who violate obligations regulated under the law on stay of foreigners.

Specifically with regards to third country nationals law on stay of foreigners in its § 111 defines their obligations. Among others, a third country national is required indicate the true, complete and all required information in accordance with law on stay of foreigners; at the request of a police officer to prove his/her identity, a valid travel document and proof of residence or identity; to obtain health insurance no later than three working days from receipt of the residence permit; to demonstrate financial security for the period of stay granted; to report to the police department a change of name, surname, personal status, nationality, the data in the travel document within five working days from the date of the change or replacement travel document; to protect documents issued under the provisions of the law on stay of foreigners against loss, theft, damage or misuse; to personally attend and response to the requisitions from administrative authorities in connection with administrative proceedings according to the law on stay of foreigners; to provide the administrative authorities with the data and information necessary to survey a place of his/her residence; to comply with the request of the administrative authority for biometric purposes of proceedings; to leave the territory of Slovak republic at least at the last day of his/her legal residence. Further, third country national shall, within three working days of the entry to the territory of Slovak republic report to the administrative authority the beginning, the place and the expected length of stay, where he was granted a Schengen visa or a national visa. A third country national residing legally at the territory of Slovak republic is obliged to report to the police department every change of the place of residence within five working days from the date of the change. In case a third country national is a holder of a blue card issued under the § 37 of law on stay of foreigners is required to notify the police department within five working days of the start of the period of unemployment and the end of the period of unemployment and to report to the police department a change of employer no later than five working days before taking up a new job. A third country national, who declares to administrative authority to be unaccompanied minor, is required to undergo a medical examination to determine his/her age.

According to § 116 of law on stay of foreigners a third country national commits an administrative offense in the field of border control when he/she crosses the external border illegally, intentionally avoids or refuses to undergo border checks when crossing the external border, or presents to responsible border control authority other person's passport or document authorizing the crossing of the external borders and visa as his/her own. In case third country national claims at the territory of Slovak republic for an asylum, law on stay of foreigners specifically sets, that he/she is not responsible for administrative offense of illegal crossing of the external border and administrative offense of avoiding border checkpoints under condition, that third country national lodges an application for asylum immediately after entering to the territory of the Slovak Republic.

In the field of residence of third country nationals at the territory of Slovak republic, third country national commits an administrative offense if he/she resides at the territory of Slovak republic unlawfully or if he/she breaches obligations constituted by law of stay of foreigners. As such, third country national commits administrative offense when he/she doesn't comply with the obligation to submit to the police department within 30 days of receipt of residence permit confirmation of health insurance and medical report certifying that he/she doesn't suffer from diseases that could possess a threat to public health; certificate of incorporation of natural person – entrepreneur or business company, which third country

national stated in the application for the relevant residence permit; an employment contract. Further, in case a third country national had been granted tolerated stay he/she cannot conduct business activities during the validity of tolerated residence permit. If such a third country national would engage in business, this would constitute administrative offense. If a parent for a third country national who was born at the territory of the Slovak Republic or territory of a European Union Member State doesn't request for residence permit for such born child within 90 days of birth, he/she commits administrative offense. A third country national is further obliged to demonstrate, upon request, to a police authority his/her identity, eligibility of residence at the territory of Slovak republic and a valid travel document. Breach with this obligation constitutes administrative liability of third country national.

6. Administrative expulsion of third country nationals

Committing of administrative offense of illegal crossing of the external border, avoiding border checks when crossing of the external border or unlawful residence at the territory of Slovak republic by third country nationals as they are stipulated by law on stay of foreigners, constitutes also a specific reasons for execution of administrative expulsion of third country nationals. Another reasons for administrative expulsion are set by law on stay of foreigners in its § 82. Those reasons include situations when third country national is found to be a serious threat to national security or public order; if third country national threatens national security, public order or public health or has been convicted of an intentional crime for which he/she was sentenced to expulsion from the territory of Slovak republic; if he/she violated the law on narcotic drugs and psychotropic substances, submits false or forged document or a document of another person, obstructs a public authority, provides in an administrative proceeding false, incomplete or misleading information; if third country national engages in activities other than that to which he was granted temporary residence permit or visa or otherwise seriously or repeatedly violates generally binding legal regulations of Slovak republic.

Administrative expulsion is by the law on stay of foreigners defined as decision of the police department that the foreigner does not have or has lost the right to stay at the territory of the Slovak republic and is obliged to leave it. Competent police department has according to the law possibility of setting a deadline for such a departure to the country of origin of foreigner or any country of transit or any third country where the third country national voluntarily decides to return, or to the territory of the Member State in which it has granted the right of residence or granted international protection. The decision on administrative expulsion shall hence specifically state the country to which the foreigner is expelled to, if it is possible to determine such a country.

Cumulatively with deciding of the competent administrative authority of administrative expulsion, administrative authority (police department) may in its decision on administrative expulsion imposed an entry ban to the territory of Slovak republic for period of one to ten years. In case of such decision, the competent police department is according to § 82 obliged to take into account specifically the fact that the third country national has already been issued more than one decision on administrative expulsion or third country national entered the territory of the Slovak Republic in time of the duration of the entry ban previously issued. Importantly, if a police department while assessment of case of administrative expulsion determines the facts that the third country national has already been issued more than one administrative expulsion or third country national entered the territory of the Slovak

Republic in the time of the duration of the entry ban, the decision on administrative expulsion imposes a ban on entering all European Union's Member States.

According to law on the stay of foreigners, with regards to the reasoning of the administrative decision on administrative expulsion and ban of entry, the competent police department provides foreigner only at his/her request with written translation of the reasoning of the decisions. Still, law on stay of foreigners allows administrative body only to provide third country national with written and translated reasons for expulsion, for a ban on entry, for obligation to travel outside the territory of Slovak republic and guidance on the possibilities of appeal. Police department is obliged to provide this reasons in a language third country national understands, or in a language which he/she is reasonably supposed to understand.

Some specifics with regards to administrative procedure of expulsion of third country nationals apply in cases when third country national against whom the proceedings on administrative expulsion or ban on entry is undergoing submits an application for asylum¹²⁵. In this case, competent police department shall issue a decision on the suspension of expulsion pending a decision on submitted application for asylum. When third country national is not granted any form of international protection at the territory of Slovak republic, administrative procedure on expulsion is resumed. Still, if asylum procedure of such third country national lasts for more than two years, the police department shall cease the proceedings with regards to administrative expulsion¹²⁶.

A third country national that has been issued a decision on administrative expulsion is required to travel outside the territory of Slovak republic within the period specified in the decision. The police department shall set a deadline for the departure of at least 7 and not more than 30 days after the enforcement of the decision. This period may be reasonably extended with respect to the previous length of stay, private and family circumstances or health status of a third country national. A police department doesn't determine in the decision on administrative expulsion deadline for departure, if it can be assumed that the third country national will escape or otherwise will obstructs the execution of a expulsion (especially when identity of third country national cannot be determined), further in such cases when third country national had been administratively detained or in cases when the third country national threatens national security, public order, public health or the rights and freedoms of others.

Information about the third country national, the time period of the validity of the entry ban and the reasons for such a ban of entry is recorded in national database of Ministry of Interior of Slovak republic of undesirable persons. These records are removed then according to law on stay of foreigners after for example after the third country national obtains the citizenship of the Slovak Republic or is granted permanent residence, upon the expiry date of entry ban or sentence of expulsion, remission of the decision on administrative expulsion on the basis pardon President of the Slovak Republic or after third country national reaches 80 years of age, is dead or declared to be dead.

7. Administrative detention of third country nationals

¹²⁵¹²⁵ See also: S. Peers, E. Guild, D. Acosta Arcarazo, K. Groenendijk and V. Moreno-Lax : *EU Immigration and Asylum Law (text and commentary) - Second Revised Edition*, Martinus Nijhoff Publishers, 2012;

¹²⁶ See also: European Commission: *Study on the situation of third-country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated*, HOME/2010/RFX/PR/1001, 2013;

Competent administrative authority is authorized to issue decision on administrative detention of the third country national while proceeding of the administrative expulsion in order to ensure departure of the third country national when there is a risk of absconding of the individual identified or when third country national avoids or hampers the preparation of the execution of expulsion. Further third country national can be detained for the purpose of administrative expulsion or execution of punishment of expulsion, if there is a significant risk of absconding, or for the purpose of returning it under an international treaty when third country national illegally crossed the external border or unlawfully present at the territory of the Slovak republic. Law on the stay of foreigners also states that the risk of absconding of a third country national has to be considered based on reasonable concerns or in connection with direct threats that individual will escape or hide, especially in cases when identity of third country national cannot be immediately established. In those cases even filling of an application for asylum at the territory of Slovak republic or request of a third country national for assisted voluntary return does not justify the release of the detained third-country national.

With regards to the time of detention, law on stay of foreigners states that a third country national may be detained for the time necessary and only up to six months. Still, administrative authority is authorized during this period repeatedly extend the duration of detention, but a total time of detention shall not exceed six months. If it can be assumed that, despite performing acts necessary to the exercise of administrative expulsion, it can be assumed that because a third country national does not cooperate sufficiently, or on the ground that relevant embassy has not issued an emergency travel document within the period of detention, police department may decide, even repeatedly, to extend the detention period, the total length of the extension of the detention period shall not exceed 12 months. Law on stay of foreigners explicitly defines, that the period of detention cannot be extended in the cases of families with children or of vulnerable people¹²⁷.

Decision on administrative detention shall be immediately issue to a third country national. If the identity of the detained third-country national cannot be promptly detected, decision on the detention has to be accompanied by such evidence, that person couldn't be confused with another person. If a detained third country national is not provided by the competent police department with a reasoned decision on administrative expulsion within 48 hours of detention, the third country national has to be immediately dismissed.

Detained third country national has the right to appeal the decision on detention or the decision to extend the detention period within 15 days of receipt of the decision at the administrative authority which issued it. Authority issuing the decision shall submit such an appeal within five working days of the competent regional court along with the case file, which is the subject matter, and a written statement to the appeal filled by third country national. Filing of an appeal does not have suspense effect.

Conclusion

Development of various legal and practical aspects of administrative liability of third country nationals closely followed obligations under accession of Slovak republic to the European Union and necessity to harmonize Slovak legal regulations in the area of stay of foreigners and protection of European Union's external borders with extensive European

¹²⁷ Pascouau Y.: *La politique migration de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, Fondation Varenne, LGDJ, Paris, 2011;

Union's law. No doubt, such process contained major qualitative and quantitative changes within the law, as well as within practice of public administration and judiciary.

The need to ensure full compatibility with European Union's law was the primary impetus for the adoption of new legislation on border control and residence of foreigners at the territory of the Slovak Republic. Fundamental objectives of adoption of new legal regulation in this area were therefore primarily to unify two large and overlapping agendas into one law and ensure. At the same time, this new law defines some new administrative offenses and other offenses and as such it constitutes basic legal regulation of administrative offenses and other offenses in the field of border control and stay of foreigners at the territory of the Slovak Republic. Law on stay of foreigners defines administrative offenses differentially related to external border crossing by third country nationals, European Union's citizens and their family members. As such, law on stay of foreigners navigates competent administrative authorities for discretion about penalties according to the severity and consequences of the offense.

Literature:

Collett, L. : *Future prospects for a common EU immigration policy*, in J. O. Karlsson and L. Pelling: *Moving Beyond Demographics*, Global Utmaning, 2011;

European Commission: *Intra-EU Mobility of third-country nationals - European Migration Network Study 2013*, p. 35 – 45;

European Commission: *Study on the situation of third-country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated*, HOME/2010/RFX/PR/1001, 2013;

Pascouau Y.: *Intra-EU mobility of third-country nationals State of play and prospects*, European Policy Centre, 2013, p. 7 – 10;

Pascouau Y.: *La politique migration de l'Union européenne. De Schengen à Lisbonne*, Fondation Varenne, LGDJ, Paris, 2011;

Peers, S - Guild, E. - Acosta Arcarazo, D. – Groenendijk, K. - Moreno-Lax, V. : *EU Immigration and Asylum Law (text and commentary) - Second Revised Edition*, Martinus Nijhoff Publishers, 2012;

Resumé

The law on stay of foreigners (Act no. 404/2011 Coll. on the Stay of Foreigners and on amendment of certain acts, as amended) constitutes the basic rules of administrative offenses and other offenses in the field of border control and residence of foreigners at the territory of the Slovak Republic. As such, it refers incidentally also to those foreigners who have applied in the Slovak Republic for asylum. Under current legislation - § 116 et seq. of the law on stay of foreigners – the administrative offense in the area of border control is committed by a third country national for example in cases of illegal crossing of the external border, intentionally avoiding or refusing to undergo border checks when crossing the external borders or in cases

of presenting a passport, visa or other document authorizing the crossing of external borders of other person as belonging to the third country national.

Contact

JUDr. Nataša Hrnčárová, PhD.
University of Trnava, Faculty of Law
23, Hornopotočná Street
918 43 Trnava
Slovak republic
natasa.hrncarova@truni.sk

DISCIPLINÁRNÍ PRAVOMOC ČESKÉ LÉKAŘSKÉ KOMORY

doc. JUDr. Iva Chvátalová, CSc.

Klíčová slova:

lékařské komory, Česká lékařská komora, disciplinární pravomoc, správní disciplinární delikt

1. Úvod

Česká lékařská komora je veřejnoprávní korporací, mezi jejíž hlavní poslání patří provádění dozoru nad výkonem lékařského povolání odborně, eticky, v souladu se zákony a stavovskými předpisy, včetně výkonu disciplinární pravomoci, dále garance odbornosti členů komory, hájení jejich práv a profesní cti aj.¹²⁸ Členem komory musí být každý lékař, který vykonává lékařské povolání na území České republiky.¹²⁹

Komora navazuje na tradice spadající do období druhé poloviny 19. století. Paragraf 1 zákona č. 6/1892 ř. z. stanovil: „V královstvích a zemích v říšské radě zastoupených zřízeny budou k zastupování lékařského stavu „lékařské komory“. Podle § 3 cit. zákona „Lékařské komory jsou povolány, o všech záležitostech, které týkají se společných zájmů lékařského stavu, úkolův a účelů, jakož i důstojnosti a vážnosti lékařského povolání, vývoje zdravotnictví , pokud lékařské spolupůsobení jest důležitým, porady konati a usnesení činiti“ Lékařská komora vznikla pro Markrabství moravské se sídlem v Brně, pro vévodství hornoslezské a dolnoslezské se sídlem v Opavě v roce 1893¹³⁰ a pro Království české se sídlem v Praze v roce 1894.¹³¹

Nová právní úprava byla v období první republiky schválena v roce 1929 a publikována ve Sbírce zákonů a nařízení jako zákon č. 113/1929 Sb. z. a n., o lékařských komorách. Komory byly zřízeny pro obvody jednotlivých zemí v návaznosti na zákon č. 125/1927 Sb. z. a n., o organizaci politické správy. Pro zemi Českou měla sídlo v Praze, Moravskoslezskou v Brně a Slovenskou v Bratislavě. Komora pro Podkarpatskou Rus vznikla v souladu se zákonem až vládním nařízením č. 109/1937 Sb. z. a n. se sídlem v Užhorodě. Do té doby tvořila ve smyslu § 2 cit. zákona o lékařských komorách in fine „...země Podkarpatoruská součást obvodu komory zřízené pro zemi Slovenskou“. Důvodem takového postupu byl zejména poznatek, že počet praktikujících lékařů je zde poměrně malý, takže komora by nebyla schopna plnit řádně svěřené úkoly a nebyla by finančně soběstačná.¹³²

¹²⁸ Podrobněji k právnímu postavení profesních komor viz např. Sládeček, V. Obecné správní právo. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 333 a násl. ISBN 978-80-7478-002-8.

¹²⁹ Specifika se vztahují na tzv. hostující osoby ve smyslu § 6a zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁰ Česká lékařská komora. Historie a význam. Praha: Grada Publishing, 2011, s. 24. ISBN 978-80-247-3973-1.

¹³¹ Komory byly zřízeny na základě vyhlášení c. k. místodržitelství. Například pro Království české vyhlášením c. k. místodržitelství ze dne 15. 10. 1894 č. 119.887, viz Preninger, V. Sbírka zákonů a nařízení o zdravotnictví se zvláštním zřetelem ku zemím Koruny České. Praha: Bursík a Kohout, 1900. s. 32-33.

¹³² Důvodová zpráva k návrhu zákona o zřízení lékařských komor z roku 1929.

Poslání komor znělo takto: „..... aby hájily a podporovaly zájmy a chránily čest stavu lékařského“ (§ 1 cit. zákona o lékařských komorách).

V době Protektorátu Čechy a Morava došlo k výraznému oslabení pravomoci komor vládním nařízením č. 107/1939 Sb. z. a n., o některých přechodných správních opatřeních v oboru stavovského zastoupení lékařů. Dosavadní hlavní rozhodovací orgán a výkonný orgán, tedy zastupitelstvo a komorní rada, byly zrušeny a nahrazeny správní komisí pro zemi Českou a správní komisí pro zemi Moravskou. Komise však neměly povinnost svolávat členskou schůzi (§ 2 cit. zákona) a nejvyšším stavovským orgánem se stala Ústřední lékařská rada (§ 5 cit. zákona).¹³³ Po druhé světové válce působily lékařské komory již jen do roku 1950, kdy byly zrušeny nejprve výnosem ministra zdravotnictví a poté výslovně § 5 zákona č. 170/1950 Sb., o zdravotnických povoláních. K obnově profesní samosprávy došlo až na základě zákona č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře.

K pravomocím lékařských komor od počátku patřila i pravomoc disciplinární¹³⁴. Dále bude proveden stručný rozbor zejména se zaměřením na právní základ disciplinární pravomoci, vymezení skutkových podstat správních disciplinárních deliktů členů komor, ukládané sankce, věcnou příslušnost komor a vybrané aspekty disciplinárního řízení.

2. Disciplinární pravomoc v období Rakousko-Uherska

Zákon č. 6/1892 ř. z. obsahoval pouze stručnou úpravu v § 12 a prováděn byl v souladu s § 16 nařízeními ministra vnitra. Zákon svěřil rozhodovací pravomoc představenstvu komory, tedy výkonnému orgánu, který současně působil jako tzv. čestná rada „v osobních sporech, stížnostech a žalobách lékařů....“ Čestná rada vykonávala pravomoc vůči „..... lékařům v komoře zastoupeným, kteří by vinni se stali chováním lékařského stavu nedůstojným, nebo porušili své povinnosti jakožto příslušníci lékařské komory“ (§ 12 cit. zákona). Po prošetření byla čestná rada oprávněna dávat připomínky, výstrahu, ale při opětovném porušení povinností též vyslovit důtku, odnětí pasivního nebo aktivního volebního práva do komory buď dočasně, nebo dokonce trvale. Komora měla právo usnášet se o jednacím řádu, který podléhal schválení ministra vnitřních věcí. V souvislosti s tím § 12 cit. zákona uváděl, že „...při značných nenáležitostech podle jednacího řádu“ je možné uložit pořádkový trest, peněžitou pokutu do 200 zl.

Lékař, proti němuž bylo řízení vedeno, se nazýval „obviněným“. Rozhodnutí („výrok“) o udělení důtky, pokuty a o odnětí pasivního nebo aktivního volebního práva bylo napadnutelné u politického úřadu zemského¹³⁵ (tzv. „rekurz“).

3. Disciplinární pravomoc v období první republiky a dále až do roku 1950

Zákon č. 113/1929 Sb. z. a n. ve znění zákona č. 176/1934 Sb. z. a n. upravoval disciplinární trestání poměrně komplexně, řízení věnoval celý oddíl třetí. Věcně příslušným se stal nově, ve srovnání se zákonem č. 6/1892 ř. z., samostatný orgán, čestná rada, která

¹³³ Česká lékařská komora. Historie a význam. Praha: Grada Publishing, 2011. str. 83 a 84. ISBN 978-80-247-3973-1.

¹³⁴ Podrobněji k vymezení správních disciplinárních deliktů např. Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 148 a násl. ISBN 978-80-7400-456-8. Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 127 a násl. ISBN 978-80-7400-357-8.

¹³⁵ Politický zemský úřad vykonával nad lékařskými komorami tzv. vrchní dozor (§ 14 cit. zákona).

působila vedle zastupitelstva, komorní rady a členské schůze.¹³⁶ Skládala se z 9 členů a 6 náhradníků.

Disciplinární pravomoc čestná rada vykonávala vůči členům komory, nestanovil-li zákon jinak. Specifická úprava se vztahovala na vojenské lékaře v činné službě, zdravotní úředníky státních úřadů, lékaře působící jako vysokoškolští učitelé a osoby v obdobném postavení. Zákon o lékařských komorách pro ně sice platil, pokud jde o „*mimoslužební praxi lékařskou*“, ale tito lékaři nepodléhali disciplinární pravomoci komory, ale příslušného úřadu na základě zvláštních právních předpisů (§ 32 odst. 6 a 7 ve vazbě na § 3 odst. 2 cit. zákona).¹³⁷

Disciplinárně postižitelný čestnou radou byl lékař v případě, že se dopustil disciplinárního přestupku podle § 21 až 23, § 25 cit. zákona nebo v případě, že „*jíným způsobem proti cti a vážnosti stavu hřeší*“ (§ 27 odst. 2 cit. zákona). Nutno podotknout, že podrobnější pravidla o chování lékařů byla vydávána formou vnitřního předpisu, tzv. „stavovského řádu“, o němž se usnášelo zastupitelstvo a schvalovalo jej ministerstvo veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy. Nejednalo se však o předpis obsahující disciplinární řízení. Protiprávní jednání spočívalo v „*potulné praxi*“, nedůstojném nabízení lékařské pomoci nedůstojnými inzeráty a obdobným jednáním popsáním v § 21 cit. zákona, ve výkonu vedlejšího zaměstnání, které se přiči vážnosti lékařského stavu (§ 22 cit. zákona), porušení povinnosti řídit se lékařskou sazbou (§ 25 odst. 2 cit. zákona) a především v porušení povinnosti „*.....nemocnému.....věnovati se horlivě, věrně a svědomitě, hájiti zájem nemocného a chrániti zdravé podle zásad lékařské vědy, svých zkušeností a platným předpisů.*“ (§ 23 cit. zákona).

Subjektivní stránku jako jeden ze znaků správního disciplinárního deliktu v podobě zavinění zákon nestanovil. Nicméně již v období první republiky byl požadavek zavinění chápán jako jeden z předpokladů této odpovědnosti. „*K pojmu disciplinárního deliktu patří i zavinění, a to i tam, kde výslovně tak stanoveno není*“.¹³⁸

„*Obviněnému*“ se ukládal „*trest disciplinární*“, a to výstraha, důtka, pokuta od 200 Kč do 10 000 Kč, odnětí volitelnosti nebo též práva volit na dobu určitou, nejdéle na 6 let, a při zvláštním těžkém provinění odnětí práva vykonávat lékařskou praxi na dobu určitou nepřevyšující 1 rok (§ 29 cit. zákona). Pokutu a odnětí práva volit bylo přípustné uložit současně.

Komorní rada, výkonný orgán komory, byla povinna vyrozumět předsedu čestné rady o disciplinárním přestupku. Po obdržení vyrozumění nebo z vlastní iniciativy poté následovalo před čestnou radou informativní šetření, ve kterém se po vyslechnutí zpravodaje a komorního zástupce (zvoleného z členů komory, nikoli však z členů čestné rady) rozhodovalo, zda existuje podklad pro disciplinární vyšetřování. Po skončení disciplinárního

¹³⁶ Členská schůze byla v citovaném zákoně koncipována pouze jako poradní orgán, zatímco zastupitelstvu, volenému z členů komory v počtu od 9 do 33 a stejného počtu náhradníků, náležely pravomoci, které dnes vykonává Sjezd delegátů, jako nejvyšší orgán České lékařské komory. Tehdejší úprava postavení členské schůze se setkala se značnou kritikou ze strany lékařů. Podrobnější rozbor zákona č. 113/1929 Sb. z. a n. nad rámec disciplinární pravomoci by však vybočoval z tématu příspěvku, proto mu dále nebude věnována pozornost.

¹³⁷ Např. zákon č. 154/1923 Sb. z. a n., o vojenském kázeňském a kárném právu, zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státního zřízenectva (tzv. služební pragmatika), zákon č. 79/1919 Sb. z. a n., o služebním poměru vysokoškolských učitelů aj.

¹³⁸ Např. Hácha, E. Disciplinární právo. In Slovník veřejného práva československého. Svazek I. Brno: POLYGRAFIA, 1929. Reprint. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000. s. 402 ISBN 80-902752-5-7.

vyšetřování, které prováděl vyšetřující komisař (rovněž zvolený z členů komory), podal komorní zástupce „obžalobu“, následovalo neveřejné ústní jednání před čestnou radou a vydání rozhodnutí označeného jako „náleze“ o vině, disciplinárním trestu a náhradě nákladů řízení, tzv. „útratě“, „odsouzeným“ lékařem (§ 44 cit. zákona). Nebo komorní zástupce předložil návrh na zastavení disciplinárního řízení, o němž rozhodovala čestná rada.

Proti nálezu bylo možné podat řádný opravný prostředek, který se nazýval „stížnost“ a rozhodoval o něm dozorčí úřad. Podle § 58 cit. zákona se jednalo o „*politický úřad II. stolice, v jehož obvodu je sídlo komory*“, tedy politický zemský úřad. Mimořádným opravným prostředkem byla obnova řízení ve prospěch (§ 49 cit. zákona), ale i v neprospěch lékaře (§ 48 cit. zákona). Soudní přezkum rozhodnutí ve věcech disciplinárních cit. zákon o lékařských komorách neuváděl, nicméně žaloby i proti těmto rozhodnutím bylo možné podávat k Nejvyššímu správnímu soudu podle zákona č. 36/1876 ř. z., o zřízení správního soudního dvora ve znění pozdějších předpisů, zejm. zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o Nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů.¹³⁹

Pro úplnost je nutné uvést, že zákon č. 113/1929 Sb. z. a n. upravoval rovněž pořádkový delikt, kterého se člen komory dopustil tím, že se na předvolání bez dostatečného důvodu nedostavil, odmítl splnit povinnost vypovídat jako svědek nebo podávat posudky jako znalec. Čestná rada byla oprávněna uložit pořádkovou pokutu od 20 Kč do 200 Kč. Nedostavil-li se však k ústnímu jednání obviněný, bylo rozpětí mezi dolní a horní sazbou větší, od 100 Kč do 500 Kč (viz § 35 odst. 3 a 40 odst. 3 cit. zákona). Kromě toho, komorní rada sama rozhodovala o taxativně vyjmenovaných přestupcích. Do její věcné příslušnosti patřilo projednání přestupků spočívajících v zanedbání povinnosti člena ke komoře, nikoli o povinnosti přímo spojené s výkonem lékařské praxe. Jako příklad lze uvést nesplnění povinnosti přijmout volbu do zastupitelstva bez dostatečných omluvných důvodů (§ 8 cit. zákona). Omluvným důvodem bylo dosažení věku nad 60 let, skutečnost, že lékař vykonával v posledním funkčním období činnost jako člen zastupitelstva apod. (§ 9 cit. zákona). Sankcí byla pokuta od 50 Kč do 500 Kč (§ 15 odst. 3 cit. zákona).

V období Protektorátu Čechy a Morava sice pravomoci převzaly nově vytvořené správní komise lékařských komor na základě zmíněného vládního nařízení č. 107/1939 Sb. z. a n., o některých přechodných správních opatřeních v oboru stavovského zastoupení lékařů, ale čestné rady zůstaly zachovány. V roce 1945 pak v souladu s vládním nařízením č. 42/1945 Sb. z. a n. (pozn.: Protektorátu Čechy a Morava), kterým byl novelizován zákon č. 113/1929 Sb. z. a n., přešla podle článku II cit. vládního nařízení věcná příslušnost k rozhodování o některých disciplinárních deliktech na předsedu správní komise. Jednalo se o „*přestupky zanedbání povinností člena ke komoře, přestupky proti cti a vážnosti stavu a proti stavovským povinnostem a zanedbání příkazů komory*“. K sankcím, nazvaným „*pořádkové tresty*“, patřily výstraha, důtka a pokuta do výše 10 000 Kč.

Po zrušení lékařských komor v roce 1950 byly jejich pravomoci rozděleny mezi ministerstvo zdravotnictví, národní výbory a Revoluční odborové hnutí. Paragraf 2 zákona č. 170/1950 Sb. uváděl „*K dosažení cíle uvedeného v § 1 organisuje, řídí a kontroluje výkon zdravotnických povolání stát*“.

4. Disciplinární pravomoc podle platné právní úpravy

¹³⁹ § 2 odst. 2 zákona č. 3/1918 Sb. z. a n., o Nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, viz též Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, a.s., 1996. s. 28,29 a s. 339 a násl. ISBN 80-7201-021-2.

Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o komorách“), upravuje disciplinární pravomoc pouze v základních rysech a podrobnou úpravu obsahuje Disciplinární řád, tzv. stavovský předpis, na nějž odkazuje cit. zákon (§ 15 odst. 2 písm. a) zákona o komorách), aniž by blíže specifikoval, co má být jeho obsahem. Disciplinární řád vydává sjezd delegátů, který je nejvyšším orgánem České lékařské komory (dále též „ČLK“). V souladu se zásadou „nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege“¹⁴⁰ zákon stanoví, o jakých protiprávních jednáních lékařů, kteří vykonávají lékařské povolání na území České republiky, ČLK rozhoduje a jaké sankce se za ně ukládají. Specifický termín pro protiprávní jednání, „*disciplinární provinění*“, není použitý v zákoně, ale Disciplinárním řádu. Sankci zákon označuje jako „*disciplinární opatření*“, čímž je zdůrazněna preventivní funkce této odpovědnosti. Zavinění jako jeden z předpokladů pro vznik odpovědnosti zákon nezakotvuje.¹⁴¹

K řízení je věcně příslušná čestná rada okresního sdružení s tím, že některé procesní postupy, včetně podání návrhu na zahájení řízení, uskutečňuje revizní komise okresního sdružení. Podání návrhu na zahájení řízení předchází tzv. stížnost (§ 1 odst. 3 a § 3 a násl. Disciplinárního řádu). Řádný opravný prostředek proti rozhodnutí čestné rady okresního sdružení představuje odvolání (§ 11 Disciplinárního řádu). Kromě toho, ten, kdo podal stížnost, může dát námitku. O opravném prostředku rozhoduje čestná rada ČLK (viz § 13 zákona o komorách). Nicméně, v určitých případech je k řízení v prvním stupni věcně příslušná přímo čestná rada ČLK (§ 18 odst. 3 zákona o komorách a § 13 a § 14 odst. 8 Disciplinárního řádu). Existuje tak dělená věcná příslušnost mezi čestnou radou okresního sdružení a čestnou radou ČLK.¹⁴²

Čestná rada okresního sdružení rozhoduje v případě porušení povinnosti

- vykonávat povolání odborně, eticky¹⁴³ a způsobem uvedeným zákony
- dodržovat organizační, jednací, volební a disciplinární řád komory
- řádně platit příspěvky
- oznámit příslušným orgánům komory změny související s výkonem lékařského povolání
- v případech požadovaných komorou uzavřít odpovědnostní pojištění (§ 13 ve vazbě na § 9 odst. 2 zákona o komorách).

A za tato porušení ukládá důtku nebo pokutu od 2000 Kč do 20 000 Kč.

Čestná rada ČLK rozhoduje v prvním stupni podle zákona (§ 18 odst. 3 ve vazbě na § 9 odst. 2 písm. a) zákona o komorách) a Disciplinárního řádu (§ 12 odst. 5 písm. d), § 13 a 14 odst. 1 písm. c) a odst. 8 Disciplinárního řádu) v případě závažného porušení¹⁴⁴ povinností člena komory vykonávat povolání „*odborně, v souladu s etikou a způsobem stanoveným zákony*“.

¹⁴⁰ K principům správního trestání ve smyslu dokumentů Rady Evropy, zejm. Doporučení Výboru ministrů R (91) 1 o správních sankcích aplikovatelných na trestání disciplinární, viz Košičiarová, S. Rada Evropy, principy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: Potásch, P. (ed.) Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Bratislava: Eurokodex, 2010. s. 88 a násl. ISBN 978-70-89447-35-0.

¹⁴¹ K pojmu „zavinění“ a výslovnému konstatování subjektivní odpovědnosti za disciplinární delikty např. Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 298 a násl. ISBN 978-80-7400-456-8.

¹⁴² Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010 č. j. 3 Ads 74/2010.

¹⁴³ Etická pravidla jsou demonstrativně vyjmenována v § 1a Disciplinárního řádu a zejména v Etickém kodexu ČLK, což je stavovský předpis č. 10. K závaznosti etických pravidel profesních komor viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008, sp. zn. 7 Afs 86/2007.

¹⁴⁴ K vymezení neurčitého pojmu „závažné porušení“ viz rozsudek krajského soudu v Plzni ze dne 13. 1. 2000, sp. zn. 37 Ca 200/98.

Za závažné porušení povinností se ukládá disciplinární opatření podle § 18 odst. 3 zákona o komorách - pokuta od 3000 Kč do 30 000 Kč, podmíněné vyloučení z komory (podle § 13 odst. 5 Disciplinárního řádu se zkušební dobou jeden až tři roky) a vyloučení z komory (trvání vyloučení z ČLK zákon o komorách v rámci paragrafů věnovaných disciplinárnímu řízení nespecifikuje a nečiní tak ani Disciplinární řád; § 4 zákona o komorách však uvádí, že ČLK zapíše do dvou měsíců od doručení žádosti každého, kdo splní podmínky, včetně faktu, že lékař nebyl v průběhu pěti let vyloučen z komory). Ani cit. zákon, ani Disciplinární řád neformulují zavinění jako jeden ze znaků skutkové podstaty disciplinárního deliktu.

V řízení před oběma čestnými komorami lze v souladu s Disciplinárním řádem rozhodnout o upuštění od uložení disciplinárního opatření, jestliže samotné disciplinární řízení splnilo svůj účel (§ 10 odst. 2 písmeno b) a § 13 odst. 3 písm. c) Disciplinárního řádu).

Disciplinární řád v rámci procesní úpravy rozlišuje, obdobně, jako to činil zákon 113/1929 Sb. z. a n., předběžné šetření a vlastní řízení, ve kterém se rozhoduje o vině a disciplinárním opatření. Upravuje dále např. disciplinární registr (§ 3 odst. 2 Disciplinárního řádu), smírčí řízení (§ 9 Disciplinárního řádu), obnovu řízení pouze ve prospěch lékaře (§ 14 odst. 3 Disciplinárního řádu) a široce koncipované přezkoumání všech rozhodnutí disciplinárních orgánů okresního sdružení (§ 14 odst. 1 a 2 Disciplinárního řádu), ovšem ne vždy se zakotvením důvodu pro takový postup.

Pokud jde o přezkum rozhodnutí ve správním soudnictví, pravomocné rozhodnutí čestné rady ČLK o odvolání proti rozhodnutí čestné rady okresního sdružení je přezkoumatelné ve správním soudnictví (viz též § 12 odst. 7 Disciplinárního řádu). Prvoinstanční rozhodnutí čestné rady ČLK lze napadnout u soudu „*opravným prostředkem*“¹⁴⁵ (§ 18 odst. 4 a 5 zákona o komorách, § 13 a 14 odst. 8 Disciplinárního řádu). Paragraf 18 odst. 4 a 5 cit. zákona nebyl novelizován, popř. zrušen. Neodráží tedy vývoj správního soudnictví a v této souvislosti je důležitý rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 4 Ads 39/2008.¹⁴⁶

Závěr

Zákony z období Rakousko-Uherska, první republiky a v současné době platný a účinný zákon se od sebe liší podrobností právní úpravy, terminologií i jednotlivými instituty a procesními postupy. Porovnáme-li právní úpravu s cílem inspirovat se z historie, zajímavé je zejména srovnání zákona č. 113/1929 Sb. z. a n. ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 220/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

Rozdíl, a to zcela zásadní, představuje rozsah hmotněprávních a procesních ustanovení obsažených přímo v zákoně. Zákon č. 113/1929 Sb. z. a n. celou problematiku ponechal na obecně závazném právním předpisu. V zájmu větší právní jistoty lze toto řešení považovat za vhodnější. Lékařská komora vydávala v období první republiky komorní a stavovský řád, a i když se ani jeden z nich disciplinárního řízení netýkal, přesto oba podléhaly souhlasu příslušného ministerstva. Obdobnou úpravu však zákon č. 220/1991 Sb. neobsahuje ani ve

¹⁴⁵ K opravným prostředkům viz § 129 odst. 1 soudního řádu správního v platném znění.

¹⁴⁶ V citovaném rozsudku se rozšířený senát zabýval výkladem § 129 odst. 1 soudního řádu správního obecně i ve vztahu k § 18 odst. 4 a 5 zákona č. 220/1991 Sb. Tématu se věnuje např. též Sovová, O. Zdravotnická praxe a právo. Praha: Leges, 2011. s. 164 a násl. ISBN 978-80-87212-72-1.

vztahu k Disciplinárnímu řádu ČLK, který podrobně upravuje disciplinární řízení. A cit. zákon také nezakládá pravomoc soudu ve správním soudnictví k jeho přezkumu. Protože do pravomoci soudů svěřuje přezkum stavovských předpisů jen několik zákonů, nikoli však § 4 soudního řádu správního, soudy tyto vnitřní předpisy neposuzují „v abstraktním slova smyslu“¹⁴⁷, ale zabývají se jimi především v souvislosti s rozhodováním o žalobě proti správnímu rozhodnutí týkajícímu se disciplinárního řízení. S návrhy de lege ferenda na rozšíření pravomoci soudů ve správním soudnictví o přezkum zákonnosti stavovských předpisů se plně ztotožňuji.¹⁴⁸

Porovnáme-li základní terminologii, pojem „disciplinární provinění“ obsažený v naší platné právní úpravě vyjadřuje lépe odlišnost tohoto protiprávního jednání od jiných správních deliktů, měl by však být uveden v zákoně, nikoli jen v Disciplinárním řádu. Termín „disciplinární opatření“ podle zákona č. 220/1991 Sb. rovněž vystihuje odlišnost od sankcí ukládaných za jiné správní delikty a zároveň podtrhuje i preventivní, nejen represivní funkci disciplinární odpovědnosti. Současně by bylo žádoucí přímo v zákoně stanovit délku zkušebního období, jde-li o opatření podmíněného vyloučení z komory, a jednoznačně i maximální délku vyloučení lékaře z komory. Takový požadavek vede jednoznačněji k naplnění principu „nulla poena sine lege“. Zákon č. 113/1929 Sb. z. a n. obdobné disciplinární tresty nezavedl, ale zákaz výkonu volebního práva i výkonu lékařské praxe časově omezil. Z dalších odlišností je možné jmenovat např. ukládání pořádkových pokut. Zákon č. 113/1929 Sb. z. a n. tuto možnost výslovně upravoval, zákon č. 220/1991 Sb. a Disciplinární řád ČLK nikoli.¹⁴⁹

V obou zákonech rovněž chybí zavinění jako jeden ze znaků skutkové podstaty disciplinárního deliktu. S ohledem na již zmiňovaný převažující názor teorie správního práva,¹⁵⁰ že odpovědnost za správní disciplinární delikty je odpovědností subjektivní, považuji za žádoucí novelizovat zákon o lékařských komorách, Disciplinární řád ČLK a zavinění zakotvit *expressis verbis*.

Věcně příslušnou k rozhodování o vině a disciplinární sankci je podle obou zákonů čestná rada jako samostatný orgán komory; rozhodování komorní rady o taxativně vyjmenovaných deliktech podle zákona č. 113/1929 Sb. z. a n. se týkalo zanedbání povinností lékařů ke komoře, nikoli vlastního výkonu lékařské praxe. Pokud jde o zákon č. 220/1991 Sb., vzhledem k existenci okresních sdružení ČLK je dělená věcná příslušnost mezi čestnou radou okresního sdružení a čestnou radu ČLK odůvodněná.

Závěrem je možné konstatovat, že disciplinární pravomoc má mezi veřejnoprávními pravomocemi České lékařské komory své významné místo. Lze přisvědčit názoru prof. MUDr. Richarda Škáby, CSc., který ve svém článku věnovaném čestné radě České lékařské komory píše: „Hlavním cílem a smyslem disciplinární činnosti ČLK je, aby se lékařské umění a věda v České republice vykonávaly na odpovídající odborné úrovni s nezbytnou

¹⁴⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010 č. j. 3 Ads 74/2010.

¹⁴⁸ Sládeček, V. Soudní kontrola profesní samosprávy. In: Správné soudnictví a jeho rozvojové aspekty. Bratislava: EUROUNION, 2011, s. 253. ISBN 978-80970-760-0-9.

¹⁴⁹ K subsidiárnímu použití správního řádu na rozhodování v disciplinárním řízení viz např. Závěr č. 57 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 3. 2007.

¹⁵⁰ Např. Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 149, 301 a 302. ISBN 978-80-7400-456-8. Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vyd.: C. H. Beck, 2010, s. 129. ISBN 978-80-7400-357-8.

mravností a etikou. Z odborně prováděného a eticky a mravně vykonávaného lékařského povolání má totiž prospěch pacient, lékař i stát.“¹⁵¹

Literatura

Česká lékařská komora. Historie a význam. Praha: Grada Publishing, 2011. s. 253. ISBN 978-80-247-3973-1.

Disciplinární řád České lékařské komory

Důvodová zpráva k návrhu zákona o zřízení lékařských komor z roku 1929.

Etický kodex České lékařské komory

Hácha, E. Disciplinární právo. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek I. Brno: POLYGRAFIA, 1929. Reprint. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000. s. 872. ISBN 80-902752-5-7.

Košičiarová, S. Rada Európy, princípy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: Potásch, P. (ed.) Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Bratislava: Eurokódex, 2010, s. 208. ISBN 978-70-89447-35-0.

Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 252. ISBN 978-80-7400-357-8.

Mazanec, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, a.s., 1996, s. 451. ISBN 80-7201-021-2.

Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 422. ISBN 978-80-7400-456-8.

Sládeček, V. Soudní kontrola profesní samosprávy. In: Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Bratislava: EUROUNION, 2011, s. 360. ISBN 978-80970-760-0-9.

Sládeček, V. Obecné správní právo. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 450. ISBN 978-80-7478-002-8.

Sovová, O. Zdravotnická praxe a právo. Praha: Leges, 2011, s. 304. ISBN 978-80-87212-72-1.

Škába, R. Čestná rada ČLK, Tempus Medicorum, roč. 22, 2013, č. 5, s. 29. ISSN 1214-7524.

Rozsudek krajského soudu v Plzni ze dne 13. 1. 2000, sp. zn. 37 Ca 200/98.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, sp. zn. 7 Afs 86/2007.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010 č. j. 3 Ads 74/2010.

¹⁵¹ Škába, R. Čestná rada ČLK, Tempus Medicorum, roč. 22, 2013, č. 5, s. 29. ISSN 1214-7524.

Resumé

Professional autonomy is a part of our democratic and self-governing tradition dating back to the 19th century. Under the authority of the medical chambers was from the beginning not only defending professional honor of physicians, but also the supervision of the professional practice of medicine, which included disciplinary power. The current legislation is built on the tradition of that. It would be appropriate to make some changes, especially to consider a much more detailed legal regulation of disciplinary proceedings by the law directly, rather than by the disciplinary code. And explicitly determine fault as one of the constituent elements of the administrative disciplinary offense.

Kontakt

doc. JUDr. Iva Chvátalová, CSc.
Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.
katedra právních disciplín a veřejné správy
Učňovská 1/100
190 00 Praha 9
Česká republika
chvatalova@mup.cz

CORRUPTION - CRIMINAL LIABILITY OF THE GOVERNMENT ENTITIES, RECAST AND CRIMINAL PENALTIES¹⁵²

doc . JUDr. Ing. Adrián Jalč, PhD.

Keywords : corruption, criminal liability of legal persons, penalties, some historical perspective on the elements of the crime

1. Introductory remarks

Corruption is spiritual or moral impurity or deviation from an ideal. Corruption may include many activities including bribery and embezzlement. Government, or 'political', corruption occurs when an office - holder or other governmental employee acts in an official capacity for personal gain.

Corruption can occur on different scales. There is corruption that occurs as small favours between a small number of people (petty corruption), corruption that affects the government on a large scale (grand corruption), and corruption that is so prevalent that it is part of the every day structure of society, including corruption as one of the symptoms of organized crime (systemic corruption).

Corruption is a complex social, political and economic phenomenon that affects all countries. Corruption undermines democratic institutions, slows economic development and contributes to governmental instability. Corruption attacks the foundation of democratic institutions by distorting electoral processes, perverting the rule of law and creating bureaucratic quagmires whose only reason for existing is the soliciting of bribes. Corruption is a broad term covering a wide range of misuse of entrusted funds and power for private gain: theft, fraud, nepotism, abuse of power etc. A corrupt act is often - but not necessarily - illegal. In handling corruption you will often face a gray zones and dilemmas.

Corruption can occur on different scales. There is corruption that occurs as small favours between a small number of people (petty corruption), corruption that affects the government on a large scale (grand corruption), and corruption that is so prevalent that it is part of the every day structure of society, including corruption as one of the symptoms of organized crime (systemic corruption).

Petty corruption occurs at a smaller scale and within established social frameworks and governing norms. Examples include the exchange of small improper gifts or use of

¹⁵² Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0179-12/This work was supported by the Agency for Research and Development under the contract no. APVV-0179-12.

personal connections to obtain favors. This form of corruption is particularly common in developing countries and where public servants are significantly underpaid.

Grand corruption is defined as corruption occurring at the highest levels of government in a way that requires significant subversion of the political, legal and economic systems. Such corruption is commonly found in countries with authoritarian or dictatorial governments but also in those without adequate policing of corruption.

The government system in Slovakia is divided into the legislative, executive and judiciary branches in an attempt to provide independent services that are less prone to corruption due to their independence.

Systemic corruption (or endemic corruption) is corruption which is primarily due to the weaknesses of an organization or process. It can be contrasted with individual officials or agents who act corruptly within the system.¹⁵³

Factors which encourage systemic corruption include conflicting incentives, discretionary powers; monopolistic powers; lack of transparency; low pay; and a culture of impunity. Specific acts of corruption include "bribery, extortion, and embezzlement" in a system where "corruption becomes the rule rather than the exception."¹⁵⁴ Scholars distinguish between centralized and decentralized systemic corruption, depending on which level of state or government corruption takes place; in countries such as the Post-Soviet states both types occur.¹⁵⁵

In Slovakia until the adoption of the single Criminal Code no. 86/1950 Coll. applied the Criminal Code on felonies and misdemeanors issued as statutory Article V of 1878. He knew the corruption in the form of active and passive bribery. These subject matters were defined in §§ 465 to 470. Offense of accepting a bribe may have committed a public official, "who for their act, which was carried out by the power of his office gift or reward requires ". The peculiarity of the subject matter was that the subject matter were not covered by the usual gifts which have been defined in size" which usually give the servants". Justified it by such a "gift" is given to "uninvited" and the acceptance of such a gift is not contrary to the Staff Regulations. The public official who reward or gift breach of official duty was punished more severe criminal rate. The Penal Code also defines the specific subject matters that if committed the offense of accepting a bribe, both with regard to their position in society were punished by heavier penalties . Such entities were:

- Judges (in connection with accepting a bribe in a criminal or civil case decided illegally) ;
- Investigating magistrates ;
- The officers conducting the auction (in connection with the adoption of a bribe acted illegally and their actions have caused damage in excess of five thousand gold).

¹⁵³ Glossary". U4 Anti-Corruption Resource Centre. Retrieved 26 June 2011.

¹⁵⁴ Znoj, Heinzpeter (2009). "Deep Corruption in Indonesia: Discourses, Practices, Histories". In Monique Nuijten, Gerhard Anders. Corruption and the secret of law: a legal anthropological perspective. Ashgate. pp. 53–54.

¹⁵⁵ Legvold, Robert (2009). "Corruption, the Criminalized State, and Post-Soviet Transitions". In Robert I. Rotberg. Corruption, global security, and world orde. Brookings Institution. p. 197.

Bribery offense committed by the person who gave a gift or a promise of such rewards. If a person gives a bribe to judge, to investigating magistrate or to a member of jury is punishable by severe criminal rate (up to five years and a fine up to two thousand gold).

Criminal law was trying to § 465 (while just enough indefinitely) penalize indirect form of corruption. It could be committed by the clerk in that case, if the gift or reward by his approval to the third party has been given or promised.¹⁵⁶ In terms of penalties could be used a combination of imprisonment ("prison sentence ") and financial penalties.

Criminal law defined the basic forms of corruption. Although subject matters of these crimes were not perfect, laid the foundations for further development in the future.

In 1924 was passed a law no.178/1924 Coll. on bribery. For the purposes of this Act was first defined by a public official. This term understood the law authorities and state employees, county, district, community and fund. To the same level as a public official was built and authority of the bank, savings bank, the credit union and other financial institutions, economic and income of companies as were under state supervision. When a body composed of several individuals was a public official, any person who was a member of that body.

Offense of accepting a bribe may have committed by public official who consider that someone will be granted any license or permit granted facility or concession, awarded to him or any other contract or will be executed/omitted act to which this factor called directly or indirectly, any or each other/other person the benefit of the promise.

Offense of bribery committed by whoever public official or with the knowledge of another person for it to be him or someone else granted specific authorization or permit granted facility or concession agreement concluded with him or any other contract or will be executed/omitted act to which this factor is called, directly or indirectly, offer, promise or give any benefit to which the agent is allowed. The law under benefit more than just material gain but if such a benefit was provided (and it was a not insignificant benefit) are mandatory court had noted in its judgment and forfeiture of such property.

Law no.178/1924 Coll. on bribery in terms of the sentence for bribery and accepting a bribe did not bring anything new, even upheld the tradition of the "gift" but its importance is in the fact that introduced the public official and expanded entities that could above offenses committed.

In 1943 was passed a law no.150/1943 Coll. against corruption, which responded to the spread of corruption during the war years.

The Act defines i.a. public authority under which means a person who under the current rules have been outsourced public authority.

At this level have been built :

a) state employees and public corporations, managed by them or their businesses, institutions and funds;

b) administrative and supervisory bodies (their members) employees and financial institutions, economic and income communities, institutes compulsory insurance and all

¹⁵⁶ Slávik, M: The Criminal Code of felonies and misdemeanors, Myjava 1919.

private enterprises and institutions, which are under state supervision, and to those for which the benefit was offered , promised, given, accepted or desired, or activity, which has been or should have been used to influence the person concerned and was prejudice public interest.

Law no. 150/1943 Coll. canceled the definition of crimes active and passive bribery under the Act no. 178/1924 Coll. and their newly defined it. A bribery committed an entity that directly or indirectly offered or promised to give a bribe.

Offense of the passive bribery committed an entity that has received or requested a bribe. The bribe is understood almost any benefit to which bribery under the then rules did not qualify. According to the person close to understanding spouses, relatives in direct descent and siblings as well as those people, which is the culprit in such a family or in a relation similar and neither felt the injury suffered by them as their own harm. The law in other provisions elaborated on the various subject matters of the crime.

The sentence for the offenses referred to in the Act č.150/1943 Coll. it must be held that financial profit gained by the corruption conduct under this Act had been confiscated and sold to the State.

The law on active bribery and passive bribery introduced institutes for the time period, can be considered revolutionary. The legal standard used by modern legal terminology. Defined all forms of corruption (active bribery, passive bribery, indirect corruption) and in relation to these offenses this Act also defined a close person (the definition is concerned the offense of active bribery).

In the year 1950 remove the double track legal system in Czechoslovakia and was passed the law no. 86/1950 Coll . Criminal Code.

The law distinguishes three forms of bribery, namely: passive bribery, active bribery and indirect bribery and under § 156 Criminal Code recognized the specific offense of bribery at elections (similar to the subject matter was introduced by Act no. 262/2011 Coll. which introduced the crime of electoral corruption and was inserted to § 336a of the Criminal Code).

Offense committed by a person who in relation to decision-making on matters of general interest, or the power of decision is taken or promise of a bribe. Active bribery committed by whoever else regarding decision making on matters of general interest or in the exercise of such a decision gives or promises a bribe.

The Act also had recognized the specific provision of effective regret. The impunity may occur only on the condition that the offender has been asked for bribe or at least indirectly, it has been indicated (and he voluntarily made a notice to the prosecutor or the safety authority).

Criminal Code from 1950 had strong ideological charge, but in global he was important for development criminal law. The main benefit was that the double track criminal legislations was removed and was canceled the Criminal Code on felonies and misdemeanors from 1878. Definition of bribe and the public interest as it understands the law no.86/1950 Coll. without major changes still used today (see § 329 of the Criminal Code).

The disadvantage of legislation of this period was that the objective aspect of crime active and passive bribery was conceived quite narrowly, only in relation to decision-making in matters of general interest or in the exercise of such a decision. New institute for offenses of bribery provision on repentance was also important.

2. Corruption legislation after 1961 to the current period.

On January 1/1962 came into force Criminal Code no.140/1961 Coll. From the present point of view we can evaluate the original legislation as a step forward because the legislature was trying to strong ideological philosophy (also due to changes in society) but it still was a socialist Criminal Code (for instance in terms of the arrangement of the various heads of the Special Part of the Criminal Code).Corruption offenses legislature to incorporate 3.Title, the Criminal Code called bribery.

The law distinguishes three forms of the following offenses :

- Passive bribery (§ 160),
- Active bribery (§ 161),
- indirect corruption (§ 162).

Definitions of various forms of these crimes law took over from the previous Criminal Code but changed the type and level of penalties.¹⁵⁷

Offenses of accepting a bribe or active bribery was possible to commit only in connection with the things of general interest. This concept is further refined the law and judicial decisions.¹⁵⁸ In the seventies and eighties of the last century the legal practice recognized the seriousness of these offenses. For example problems were seen in incomplete explanations circumstances warranting the determination of the nature and amount of the damage caused by the criminal acts of bribery.¹⁵⁹

Important change was the pass of Law no. 102/1995 Coll, which canceled the elements of the crime of active bribery (§ 161 of the Criminal Code) and the provision of effective regret. The government justified its proposal, inter alia, by deleting the aforementioned subject matter will increase the detection subject matter of passive bribe. At the time of the adoption this law a lot of voices of both professional as well as the general public that did not agree with the view to delete the above mentioned provision of the Criminal Code. Legislator finally agreed with the opinion of government and § 161 and § 163 of the Criminal Code was canceled. The detection of corruption offenses began to stagnate and decline.

In the year 1999/28.1 came into force law no.10/1999 Coll. This law again introduced elements of the crime of active bribery and provision of effective regret. The third section of the Criminal Code was renamed from bribery to the corruption. This was based on the theoretical - methodological point of view that the concept of corruption is wider than bribery.

The amendment further tried to capture all the requirements of international conventions and instruments, including the OECD, the Council of Europe and the EU, which

¹⁵⁷ Tolar, J. Criminal Code, Naše vojsko, Prague, 1974, p.125.

¹⁵⁸ For example in the decision TzF 2 2/77, published as no. 1/1978 Coll. of the judicial decisions.

¹⁵⁹ For more details see: Extracts from the report of the plenary of the Supreme Court of the Czechoslovakia, no. Plsf 1/79.

are binding in Slovak republic. Subject matter were expanded forms of action: give, promise to accept a bribe and vice versa, ask a promise to give a bribe all directly or through an intermediary. The new provision was § 160b, § 161b to criminalize bribery of foreign public officials in international trade and § 160c, § 161c to criminalize bribery of foreign parliamentarians, judges and officials of international, multinational governmental organizations. In these cases, it is sufficient that bribery occurs in the exercise of their functions, although not violated its obligations.

OECD Working Group for combating corruption (CIME) recommended modify the subject matter in Criminal Code so that corruption in the Criminal Code will be rated as "more serious" offense, as well as the new Criminal Code (Law no. 300/2005 Coll. as amended) was achieved this aim and we can see that now the Code of Criminal Procedure (Act no.301/2005 Coll as amended) as a procedural requirement of this fact reflects and corruption is listed alongside other very important constituent elements of a more serious criminal offenses. From the wording of the criminal offenses of corruption as amended a certain laws in the Criminal Code (§ 328 - § 336a) there were significant changes, but mainly tightened penalties for corrupt behavior and restricted the possibility of imposing suspended sentences.

The efforts to extend the possibility of finding or identification of the offender of each of the forms of corruption the Criminal Code uses the institute of agent (§ 30) and the provisions of the Criminal Procedure - Agent (§ 117). Those provisions permit to engage in corruption and allow him to form his activity in certain cases. Criminal Procedure since the Act no.458/2003 Coll. allows that the agent could "provoke" (initiative to guide public officials/foreign public officials to commit corruption offenses, if it can be reasonably assumed that the offender would commit such an offense).¹⁶⁰

Thus we can see that the Criminal Code has done a big changes regarding punishing corruption in a historical context.

3. Corruption during the elections

As already mentioned, the offense electoral corruption was introduced into the Criminal Code with law no. 262/2011 Coll. and inserting into § 336a of this Act. For electoral corruption is considered to be giving, offering or promising a bribe for the voter that will vote a certain way or not to vote a certain way or not to vote at all or will not participate in the election or referendum or plebiscite on the appeal of the President of the Slovak Republic. Penalty is not just giving a bribe, but also accepting a bribe. That means criminal is the act of voter who receives, requests or promise a bribe.

That exist a fine line between what is and what is not a bribe. Normal procedure, which is part of the election campaign, such as offering souvenirs such as pens or reflective tape with the logo of a political party is not electoral corruption. Corruption during the elections - are already immediately and directly affects the voter's decision. It is therefore only such offering or provision of a variety of gifts, food or any other benefits, which involve a requirement of certain conduct during elections. The form in which such a requirement should be expressed is not statutory and therefore it can be any form of expression demands from another person that during election behaved already mentioned manner. Such a

¹⁶⁰ Perhács, Z: The limitations of the use of the agent in corruption, volume 65, Judicial Review 11/2013, pp.1447 -1458.

requirement can thus be expressed in words, leaflets , promotional materials, billboards, signs, posters etc. The electoral corruption is also in direct conflict with the principle of secret ballot.

The subject matter occur a several alternative forms of behavior that it is possible on to committed a crime.

Conclusion

Corruption offenses are placed in the eighth head of the Special Part of the Criminal Code - Offences against public order matters. In corruption cases but also in other cases, for example environmental damage shows that it is necessary to have criminal liability not only for the individual workers (statutory bodies) but also for the organization. We also need a lot of alternative punishments for instance prohibition of certain activities. In this case should apply criminal liability of legal persons but the legal aspect in our country is not sufficient. For example the OECD Working Group on Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (WGB) concluded dissatisfaction with the fact that Slovakia still not adopted legislation on "true" criminal liability of legal persons. The aim of the Ministry of Justice is preparing a law that established the "true" criminal liability of legal persons. That means the direct prosecution of legal persons. In terms of penalties for legal persons will be addressed separately but include financial penalties, prohibition to apply for public contracts or the liquidation of the company.

In corruption activities which affects is on the public officials as beneficial in the world seems the test of integrity, which are practically used in U.S, UK and consists of lifelong control of assets (the asset increase over time) among the relevant employees and their related parties.

The introduction of offense of the electoral bribery in the Criminal Code is a step in the right direction because it ensures the freedom of elections and equality of individual candidates in elections. Difficulties during the proving before the court we can seen in particular difficulties in filling of the characters of the subject matter. In my view we can not apply the provisions of § 336a/1 letters a) to d) on the conduct "of who has the right to vote ...". It is important interpreted this article along the lines intention of the offender (as an intentional offense) - to achieve the desired behavior selector (which according to § 336a/1 is protected).

In terms of penalties and their species is important to realize that the penalties for corrupt behavior could not be too low because then the police and the bodies active in criminal procedure thinks that corruption is not serious crime.¹⁶¹ On the other side also is not very good a very strict - draconian - penalties, because there is a threat that will not be accepted by society.¹⁶²

Literature / Legislation :

Slávik, M : The Criminal Code of felonies and misdemeanors, Myjava , 1919.

Tolar , J. Criminal Codes , Prague 1974.

¹⁶¹ The case of Japan, see: judgment against the legal person: Toshiba v. Government.

¹⁶² Democracy and Human Rights in West Africa: summary report of a seminar organized by African Leadership Forum, ALF Publications, Ibadan 1994.

Šamal, P.: Basic principles of criminal proceedings in the democratic system . First edition. Prague : CODEX Bohemia , 1999.

Minarik , Š . et al . : Criminal Procedure : A Brief Review . I. edition . Bratislava : Iura Edition, 2006, p. 316.

Perhács, Z. : The limitations of the use of the agent in corruption , Volume 65 , Judicial Review 11/2013.

Criminal Code felonies and misdemeanors issued as the statutory Article V of the year 1878.

Act no.178/1924 Coll . of . on.

Penal Code no.86/1950 Col .

Criminal Act no.140/1961 Coll .

Penal Code Act no.300/2005 Coll as amended.

Criminal Procedural Act no. 301/2005 Coll. as amended.

Resumé

The countries from central Europe and the poll which are members of the European Union - we can find in these countries not only on high level corruption but also in low level called "less serious corruption". However this corruption is spread in all parts of the society. That it causes almost all citizens of these regions have already had experiences with concrete and not official , but essential payments in diverse fields , for instances : in health services, educational system etc . Next problem Is that the fight against corruption is very difficult because many employees of police , justice and plaintiff who would have to take the responsibility of corruption are often people who are the most influenced by it. Considering on the weight of this circumstances we can say about necessity of restructualization in the state for the purpose of more effective fight against the corruption.

Office of the Special Public Prosecutor spreads mainl principles written in the Constitution. Special Public Prosecutor would have to protect interests of Freedoms and civil persons, legal persons and state (article 149 of the Slovak Constitution). The most important factor for office of the special public prosecutor is to Achieve a High Level of Specialization and cooperation with qualified team.

Contact:

doc. JUDr. Ing. Adrián Jalč, PhD.
Department of Criminal Law and Criminology
Faculty of Law
Trnava University in Trnava
23 Hornopotočná street

918 43 Trnava
adrian.jalc@truni.sk

ZÁNİK ZODPOVEDNOSTI PRÁVNICKÉJ OSOBY A PRECHOD DELIKTUÁLNEJ ZODPOVEDNOSTI PRÁVNICKÉJ OSOBY

JUDr. Zuzana Kiselyová

Kľúčové slová: Legal person, administrative liability, criminal liability, successor, transition of responsibility

1. Úvod

Zodpovednosť za správne delikty je možné uplatniť iba vtedy, ak sú splnené všetky zákonom stanovené podmienky. Dôvodom zániku zodpovednosti sú okolnosti, ktoré nastali po spáchaní správneho deliktu. Ak nastanú dôvody zániku zodpovednosti, zaniká zodpovednostný právny vzťah medzi subjektom verejnej správy (najčastejšie štátom) a páchatelom a zaniká raz a navždy právo príslušného subjektu uložiť páchatelovi správny trest a povinnosť páchatel'a tento trest strpieť. Všeobecne sa medzi dôvody zániku zodpovednosti za trestný delikt zaraďujú uplynutie doby (premlčanie), smrť, resp. zánik zodpovednej osoby (páchatel'a), udelenie amnestie, účinná l'útosť a v rámci úprav založených na materiálnom poňatí deliktu tiež zánik spoločenskej škodlivosti. Priestupkový zákon upravuje ako dôvod zániku zodpovednosti za priestupok uplynutie doby a udelenie amnestie.¹⁶³ Zákony upravujúce iné správne delikty rátaajú výslovne iba s jedným dôvodom zániku zodpovednosti, a to s uplynutím stanovenej doby. Výnimkou je prípad smrti (zániku) páchatel'a, kedy odpadá subjekt správneho deliktu a teda i jeden z účastníkov trestnoprávneho vzťahu.¹⁶⁴

Pokiaľ smrť fyzickej osoby ako páchatel'a deliktu je vnímaná ako definitívna skutočnosť bez potreby ďalšej diskusie, zánik právnickej osoby ako dôvodu zániku zodpovednosti právnickej osoby nie je taký samozrejímavý. Doterajšia právna úprava i staršia judikatúra súdov v správnom súdnictve vychádzala z toho, že zánikom zodpovednej osoby neprechádza zodpovednosť na právneho nástupcu tohto subjektu/subjektov.¹⁶⁵

Podľa názoru Vrchného soudu v Prahe¹⁶⁶ je vyslovenie viny a uloženie správneho trestu čisto osobnej povahy. Rozhodnutie o pokute za správny delikt je rozhodnutie konštitutívneho charakteru; povinnosť zaplatiť pokutu vzniká *ex nunc* právoplatnosťou rozhodnutia, ktorým sa pokuta ukladá. Ak zanikne v priebehu konania právnická osoba, s ktorou bolo konanie o uložení pokuty za správny delikt vedené, nemožno pokutu uložiť jej

¹⁶³ § 20 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov : „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.“

¹⁶⁴ Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty, Praha: C.H.Beck. 2013 s. 367.

¹⁶⁵ Tamtiež s. 378

¹⁶⁶ Rozsudok Vrchného soudu v Prahe, čj. 6 A 103/94-26 In: Šisheová, S. – Lavický P. – Podhrázký, M.: Přehled judikatury ve věcech správního trestání. Praha: ASPI, a.s. 2006, s. 107

právnemu nástupcovi, a to aj keď by prebral všetky existujúce práva a povinnosti v okamžiku zániku svojho právneho predchodcu. Uvedený rozsudok vychádzal z pravidla o neprenosnosti verejných práv a povinností, ak nevyplýva zo zákona vyslovene niečo iné. Konkrétne z rozsudku vyplynul záver o neprenosnosti verejnoprávnej zodpovednosti za správny delikt na právneho nástupcu právnickej osoby.

Názory o tom, v ktorých prípadoch a akým spôsobom sa môže uplatniť právne nástupníctvo, sa v priebehu doby menia. Príčinou je predovšetkým praktická potreba umožniť prechod verejných práv a najmä verejných povinností na právnych nástupcov. Inak by musel správny orgán znovu zahajovať konanie a znovu rozhodovať, mohli by už uplynúť zákonné lehoty, vznikli by dodatočné náklady a podobne. Typickým prípadom meniacich sa názorov na možnosť právneho nástupníctva je práve prechod zodpovednosti právnickej osoby za správny delikt na jej právnych nástupcov. Predchádzajúce striktné odmietanie právneho nástupníctva bolo odôvodňované tým, že deklarácia zodpovednosti a uloženia trestu je rýdzo osobnej povahy. Základnou tézou trestnej dogmatiky bolo, že každý má byť zodpovedný len za svoje vlastné zavinené konanie, nikomu nemožno pričítať následky za konanie, ktoré sám nespáchal, resp. spáchal niekto iný, trest má byť uložený len páchatelovi, ktorému má spôsobiť ujmu a pôsobiť na neho preventívne. Táto téza trestnej dogmatiky (zásada individuálnej zodpovednosti) však bola postupne opustená, keďže už len myšlienka verejnoprávnej zodpovednosti právnických osôb predstavovala prielom do tejto tézy. Zdá sa, že ďalším zásahom do tradičného chápania trestnej (aj správnej) zodpovednosti je pripustenie právneho nástupníctva právnických osôb.¹⁶⁷ Je to dané tým, že kým fyzická osoba v zásade nemôže zmeniť svoju totožnosť, právnická osoba sa môže zámerne vyhnúť zodpovednosti za spáchaný správny delikt a často veľmi prísnej sankcii tým, že zámerne buď úplne zanikne alebo dôjde k jej premene vo forme fúzie (zlúčenie alebo splynutie), vo forme rozdelenia alebo prevodu majetku na spoločníka. Môže sa tak stať, že rovnaký alebo čiastočne obmenený okruh osôb (vlastníkov, akcionárov, osôb v štatutárnych orgánoch) s tým istým majetkom pokračuje v činnosti zaniknutej právnickej osoby.¹⁶⁸ Prax aj verejnosť pociťuje tento stav, keď v dôsledku úmyselného spôsobenia zániku trestnosti zostane správny delikt nepotrestaný, ako niečo nepatričného ako situáciu, keď nedošlo k naplneniu spravodlivosti, a keď sa plytvá autoritou správneho orgánu a tiež nemalými finančnými, časovými a osobnými prostriedkami. V dôsledku toho sa ozývajú hlasy požadujúce zmenu tohto stavu.¹⁶⁹

V súvislosti s možnou úpravou právneho nástupníctva administratívnej zodpovednosti právnických osôb v správnom práve možno rozlíšiť dve situácie;

- a) právnická osoba zanikne v dobe od spáchania deliktu do okamžiku nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o tomto delikte,
- b) k zániku právnickej osoby dôjde až po právoplatnosti rozhodnutia.

V prvej variante by zákon mohol stanoviť, že ak sa právnická osoba premení na inú formu právnickej osoby, zlúči sa, splynie alebo rozdelí, prechádza zodpovednosť za správny delikt na právneho nástupcu tejto právnickej osoby. V rozhodnutí o rozdelení právnickej osoby by potom muselo byť určené, na ktorú právnickú osobu zodpovednosť prechádza. Výhodou tejto varianty je jednoznačnosť riešenia. Právnické osoby, ktoré by mali v úmysle

¹⁶⁷ Prášková, H.: Právní a procesní nástupnictví ve správním řízení. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1. 2010 s. 190, 191.

¹⁶⁸ Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty, Praha: C.H.Beck. 2013 s. 379

¹⁶⁹ Prášková, H.: Zánik trestnosti správních deliktů právnických osob, In: Právní praxe, 2000, č. 10, s. 621 a nasl.

vyhnúť sa zodpovednosti cestou svojho zániku by touto úpravou stratili motív k takémuto konaniu. Pre osoby vo vedúcich funkciách právnických osôb by táto úprava bola nepochybne dôvodom pre dôkladnejšie a obozretnejšie skúmanie činnosti a stavu tých právnických osôb, s ktorými sa chcú zlúčiť alebo splynúť.¹⁷⁰

Podľa druhého variantu by právoplatne uložená pokuta (ako najčastejšia sankcia ukladaná v rámci správnych deliktov právnických osôb) prechádzala na právneho nástupcu zaniknutej právnickej osoby.¹⁷¹ Ak by teda bola právoplatne uložená pokuta za správny delikt právnickej osobe, bolo by možné uvažovať o prechode povinnosti zaplatiť ju na jej právneho nástupcu v prípade, ak na právneho nástupcu právnickej osoby prechádza aj trestnosť za spáchaný delikt.

Rovnako však na druhej strane môžeme nájsť argumenty proti týmto možnostiam právnej úpravy. Je to už spomínaný argument zásady individuálnej zodpovednosti, podľa ktorého je jedným z významných princípov demokratického a právneho štátu uplatňovanie zásady zodpovednosti za spáchaný delikt. Nikomu nemožno pričítať vinu za konanie, ktoré sám nespáchal. Aj keď vo všeobecnosti pri postihu právnickej osoby nemožno vždy vylúčiť, že ujmu spočívajúcu v uloženej sankcii nebude pociťovať aj niekto iný ako skutočný vinník (napríklad zamestnanci, akcionári), táto skutočnosť je prijímaná ako reálna súčasť konštrukcie zodpovednosti právnickej osoby. Nemožno vylúčiť ani prípady, keď právny nástupca o spáchaní deliktu nemohol vôbec vedieť. Rovnako vznikajú pochybnosti o naplnení represívneho a preventívneho účelu sankcie (negatívne hodnotenie, spoločenské odsúdenie činu a páchatel'a by nedopadlo na toho, kto protiprávne jednal).¹⁷² S prípadnou právnou úpravou prechodu zodpovednosti vznikajú aj legislatívne a praktické otázky, ako napríklad ak by bolo viacero právnych nástupcov zodpovednej právnickej osoby, koho a v akom rozsahu by mal správny orgán sankcionovať? Mohla by aj singulárna sukcesia spôsobovať právne nástupníctvo administratívnej zodpovednosti právnických osôb? Aký by postup ak by pri premene právnickej osoby nedošlo k zániku pôvodnej právnickej osoby? Ako vylúčiť alebo obmedziť negatívne dopady právneho nástupníctva administratívnej zodpovednosti právnických osôb voči právnym nástupcom, ktorí sa protiprávneho konania nedopustili? Na uvedené otázky sa v nasledujúcom texte pokúsim zodpovedať.

2. Právne nástupníctvo trestnej zodpovednosti právnických osôb

V súčasnosti mnohé členské štáty Európskej únie zaviedli do svojich právnych poriadkov inštitút trestnej zodpovednosti právnických osôb. V Českej republike v nedávnej dobe (1. januára 2012) nadobudol účinnosť zákon č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (ďalej len „český zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb“). Zavádzanie nového právneho inštitútu, akým je v podmienkach strednej Európy trestná zodpovednosť právnických osôb, prináša so sebou vždy množstvo aplikačných problémov, ktoré je pokiaľ možno potrebné vyriešiť čo najskôr. Pri trestnej zodpovednosti právnických osôb je jedným z takýchto zásadných inštitútov jej právne nástupníctvo, pretože pre právnickú osobu často nie je nič ľahšie, ako transformovať svoju majetkovú podstatu, prípadne aj personálny substrát a know-how do inej právnickej osoby. Ak by sa takýmto počínom mohla vyhnúť trestnej zodpovednosti, potom by bol reálny dosah trestnej

¹⁷⁰ Prášková, H.: Zánik trestnosti správnych deliktů právnických osob In Právní praxe, 2000, č. 10, s. 621 a nasl.

¹⁷¹ Tamtiež s. 621 a nasl.

¹⁷² Tamtiež s. 621 a nasl.

zodpovednosti právnických osôb takmer mizivý a jej právna úprava by tak ostala bez šance naplniť svoj spoločenský či právny význam.¹⁷³

V § 10 českého zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb je upravená trestná zodpovednosť právneho nástupcu právnickej osoby. Podľa tejto úpravy prechádza trestná zodpovednosť právnickej osoby na všetkých jej právnych nástupcov. Ak prešla trestná zodpovednosť na viac právnych nástupcov právnickej osoby, prihliadne súd pri rozhodovaní o druhu a výmere trestu alebo ochranného opatrenia aj k tomu, v akom rozsahu na každého z nich prešli výnosy, úžitky a iné výhody zo spáchaného trestného činu, prípadne i k tomu, v akom rozsahu ktorýkoľvek z nich pokračuje v činnosti, v súvislosti s ktorou bol spáchaný trestný čin. Na ukládanie úhrnného, súhrnného a spoločného trestu právnemu nástupcovi sa obdobne použijú ustanovenia trestného zákonníka; ak by tento takýto postup neprichádzal do úvahy vzhľadom k povahe právneho nástupníctva alebo z iných dôvodov, súd uloží samostatný trest. Podľa obdobných pravidiel bude súd postupovať aj v prípade, že dôjde k zrušeniu právnickej osoby po právoplatnom skončení trestného stíhania. Z uvedeného vyplýva, že český zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb prináša novú zásadu trestného práva – zásadu trestnej zodpovednosti nástupcu právnickej osoby. Pokiaľ by pri premene právnickej osoby nedošlo k zániku pôvodnej právnickej osoby, potom trestne zodpovedná zostane vedľa právneho nástupcu naďalej aj pôvodná právnická osoba. Z konštrukcie ustanovenia o trestnej zodpovednosti právneho nástupcu právnickej osoby možno vyvodiť, že k prechodu trestnej zodpovednosti dochádza zo zákona, kedykoľvek, bez ohľadu na stav trestného konania voči právnickej osobe, čiže aj bez toho, aby bolo zahájené trestné konanie. Nedochádza teda k rozlišovaniu právneho nástupníctva pred a po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia o vine a treste.¹⁷⁴

Reštriktívnu úpravu právneho nástupníctva aj keď v tomto prípade nepraví trestnej zodpovednosti právnických osôb (uloženie ochranných opatrení v trestnom konaní právnickej osobe ako následok činu pričítateľného právnickej osobe)¹⁷⁵, obsahujú napríklad ustanovenia § 83a ods. 4 a § 83b ods. 5 slovenského zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“), ktoré stanovujú, že ak ide o zlúčenie, splynutie alebo rozdelenie právnickej osoby, uloží súd ochranné opatrenie právnemu nástupcovi zaniknutej právnickej osoby. V tomto prípade teda ide len o prechod (nepraví) trestnej zodpovednosti právnických osôb v prípade univerzálnej sukcesie v podobe zlúčenia, splynutia alebo rozdelenia právnickej osoby. Súčasný slovenský Trestný zákon síce úplne jednoznačne vymedzuje, kedy nepravá trestná zodpovednosť právnických osôb prechádza na jej právnych nástupcov, takže z tohto pohľadu je prehľadná a bezproblémovo určitá, na druhej strane však obsahuje také závažné chyby, ktoré spôsobujú, že v prípade šikovného právneho prechodu či prevodu práv bude nepravá trestná zodpovednosť právnickej osoby poľahky obídená. Česká právna úprava trestnej zodpovednosti právnickej osoby a jej nástupníctva je v porovnaní so slovenskou úpravou širšia a v značnej miere skresáva na minimum možnosti

¹⁷³Burda, E.: Právne nástupníctvo trestnej zodpovednosti právnických osôb In: In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „BRATISLAVSKÉ PRAVNICKÉ FÓRUM 2013“, ktorá sa uskutočnila v dňoch 10. - 11. októbra 2013 na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave, v tlači.

¹⁷⁴Jelínek, J. – Herczeg, J.: Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, Komentář s judikaturou. Praha: Leges, 2012, s. 84

¹⁷⁵ Nepravá trestná zodpovednosť vychádza zo španielskeho vzoru, spočíva v uložení ochranného opatrenia právnickej osobe ako právneho následku trestného činu fyzickej osoby, teda je to trestná kvázisankcia, nie trest ako taký, preto trestná zodpovednosť nepravá. K tomu bližšie pozri.: Kratochvíl, V.: České a slovenské řešení trestní odpovědnosti právnických osob v roce 2009. In.: Trestná zodpovednosť právnických osôb. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej dňa 12. Novembra 2009. Bratislava: Eurokódex, 2009, s. 130 – 131.

obchádzania trestnej zodpovednosti právnických osôb transformáciou týchto právnických osôb alebo jej čiastkových práv do iných právnických osôb.¹⁷⁶

V čase písania príspevku bol skoncipovaný návrh slovenského zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý tiež rieši otázku trestnej zodpovednosti právneho nástupcu právnickej osoby, a to nasledovným spôsobom: „(1)Trestná zodpovednosť právnickej osoby, ktorá bola zrušená, prechádza na všetkých jej právnych nástupcov; to platí aj pre nevykonané tresty, ak zákon neustanovuje inak. Trestná zodpovednosť právnickej osoby neprechádza na fyzickú osobu. (2)Ak prejde trestná zodpovednosť podľa odseku 1 na viacerých právnych nástupcov právnickej osoby, súd pri určovaní druhu trestu a jeho výmery a pri ukladaní ochranných opatrení prihliadne i k tomu, v akom rozsahu na niektorého z nich prešlo imanie zodpovedajúce prospechu alebo iné výhody zo spáchaného trestného činu, prípadne v akom rozsahu ktorýkoľvek z nich pokračuje v činnosti, v súvislosti s ktorou bol spáchaný trestný čin. (3)Na ukládanie úhrnného trestu, spoločného trestu, súhrnného trestu a ďalšieho trestu právnomu nástupcovi sa primerane použijú ustanovenia Trestného zákona; ak je takýto postup vzhľadom k povahe právneho nástupníctva vylúčený, súd môže uložiť samostatný trest. (4) Ak sa právnická osoba zmení alebo zruší počas vykonávacieho konania, súd, ktorý rozhodol o vine a treste, na návrh právneho nástupcu tejto právnickej osoby rozhodne či alebo v akom rozsahu sa nevykonaný trest vzťahuje aj na tohto právneho nástupcu; odseky 2 a 3 sa použijú primerane. (5)Na účely tohto zákona sa zmenou rozumie zlúčenie, splynutie alebo rozdelenie právnickej osoby, prevod imania na spoločníka, zmena právnej formy právnickej osoby alebo premiestnenie sídla právnickej osoby do zahraničia.“¹⁷⁷

Z uvedeného vyplýva, že návrh slovenskej právnej úpravy nástupníctva trestnej zodpovednosti právnických osôb je formulovaný podobne ako v českej úprave, ale zároveň špecifikuje niektoré ustanovenia, ktoré by v praxi mohli spôsobovať aplikačné problémy (napríklad obsahuje zákonnú definíciu pojmu „zmeny“ právnickej osoby alebo výslovné vylúčenie prechodu trestnej zodpovednosti právnickej osoby na fyzickú osobu.)

Pre úplnosť možno dodať, že s úpravou nástupníctva zodpovednosti pri zániku právnickej osoby počíta aj vecný zámer zákona o priestupkoch v Českej republike¹⁷⁸, ktorý bude predstavovať reformu právnej úpravy správneho trestania. Podľa tohto zámeru pri zániku právnickej osoby s právnym nástupcom prechádza zodpovednosť zaniknutej právnickej osoby na právneho nástupcu tejto osoby, ak tak stanoví osobitný zákon. Ak by mala právnická osoba viac právnych nástupcov, zodpovedajú za zaplatenie pokuty spoločne a nerozdielne. Pri rozhodovaní o druhu a výmere správneho trestu sa tiež prihliadne k tomu, v akom rozsahu prešli na právneho nástupcu výnosy, úžitky a iné výhody zo spáchaného priestupku, a k tomu, či pokračuje niektorý z právnych nástupcov v činnosti, pri ktorej bol priestupok spáchaný. Úprava sa bude vzťahovať len na prípady univerzálnej sukcesie.

¹⁷⁶ Vystávajú napríklad otázky ako trestná zodpovednosť v prípade prevodu podniku podľa § 476 a nasl. zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov alebo singulárnej sukcesie. In: Burda, E.: Právne nástupníctvo trestnej zodpovednosti právnických osôb In: In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2013“, ktorá sa uskutočnila v dňoch 10. - 11. októbra 2013 na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave, v tlači.

¹⁷⁷ Portál právnych predpisov In: <https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialWorkflow.aspx?instEID=-1&matEID=6921&langEID=1> videné dňa 24.1.2014

¹⁷⁸ <http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/databaze/mv-13--vecny-zamer-zakona-o-prestupcich-a-o-rizeni-o-nich-94141/> videné dňa 24.1.2014

Otázne môže byť, či môže aj singulárna sukcesia spôsobovať právne nástupníctvo trestnej či správnoprávnej zodpovednosti právnických osôb.

„**Právne nástupníctvo** znamená relatívne nadobudnutie práva (povinnosti), t.j. prípad, kedy niekto nadobúda právo (povinnosť), ktoré niekto stratil. Právny nástupca vstupuje voči tretím osobám do právneho postavenia svojho právneho predchodcu (auktora). Právne nástupníctvo býva označované tiež ako právna postupnosť (sukcesia).“¹⁷⁹ Rozlišujeme sukcesiu singulárnu a univerzálnu. Pri **singulárnej sukcesii** dochádza oproti univerzálnej sukcesii len k prechodu či prevodu konkrétne určených práv a povinností, t.j. nástupca nevstupuje do všetkých práv a povinností svojho predchodcu, ale len do niektorých z nich. Pri singulárnej sukcesii sa neuplatní požiadavka zániku právneho predchodcu, naopak, právny predchodca spravidla naďalej existuje vedľa nástupníckeho subjektu. Pod **univerzálnou sukcesiou** sa spravidla rozumie taký prechod práv a povinností, pri ktorom dochádza k zániku pôvodného subjektu (právneho predchodcu) a do všetkých práv a povinností vstupuje jeho právny nástupca.¹⁸⁰

Pojem právneho nástupníctva, resp. právneho nástupcu zahrňuje zahŕňa univerzálneho ako aj singulárneho právneho nástupcu. Z toho vyplýva, že všeobecne je právnym nástupcom právnickej osoby nielen ten, na koho prechádzajú všetky práva a povinnosti (univerzálna sukcesia), ale aj ten, na ktorého prešlo len jednotlivé právo alebo povinnosť. Bolo by však možné takýto výklad právneho nástupníctva použiť aj na právne nástupníctvo v prípade správnoprávnej zodpovednosti právnických osôb? Domnievam sa, že by to nebolo možné a vhodné a prikláňam sa v tomto smere k argumentom, podľa ktorých by to nebolo vhodné ani v prípade trestnej zodpovednosti právnických osôb. Možno konštatovať, že aj zo zámeru českého zákonodarcu v zákone o trestnej zodpovednosti právnických osôb nevyplýva, že by poňal právne nástupníctvo v zmysle najširšieho pojatia singulárnej sukcesie, keď sa právnym nástupcom trestne zodpovednej právnickej osoby rozumie každý, kto nadobudol od trestne zodpovednej osoby akékoľvek právo alebo povinnosť, bez ohľadu na to, či táto právnická osoba existuje alebo nie. V opačnom ponímaní by právnym nástupcom bol každý, kto od trestne zodpovednej právnickej osoby nadobudol nielen napríklad podnik alebo jeho časť, ale akúkoľvek vec, právo alebo inú majetkovú hodnotu alebo dlh na základe zmluvy. Takto široký výklad, ktorý by pripúšťal prechod trestnej zodpovednosti právnickej osoby na všetkých jej obchodných partnerov, by šiel nielen nad rámec zmyslu prechodu (trestnej aj správnoprávnej) zodpovednosti na právnych nástupcov, ale bol by v rozpore i zo zásadou subsidiarity trestnej represie a zo zásadou proporcionality vo vzťahu ku konaniu takých obchodných partnerov a ich nadväzujúcej trestnoprávnej (aj správnoprávnej) zodpovednosti.¹⁸¹

3. Právne nástupníctvo zodpovednosti právnických osôb v správnom práve

Trestná zodpovednosť fyzických osôb je dlhodobá a v demokratickej spoločnosti nemenne budovaná na zásade individuálnej trestnej zodpovednosti. Z tohto dôvodu trestné právo za daných okolností v podmienkach, keď trestná zodpovednosť právnických osôb neexistovala, nemá s inštitútom právneho nástupníctva trestnej zodpovednosti žiadne skúsenosti, ide ako už bolo uvedené vyššie, o nový inštitút v trestnom práve.

¹⁷⁹ Hendrych, D. a kol.: Právnický slovník. 3. Podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 789.

¹⁸⁰ Šemora, V.: K procesnímu nástupnictví ve správním řízení, zejména s ohledem na řízení o soutěžních deliktech In Právní rozhledy, 2007, č. 5, s. 176

¹⁸¹ Šámal, P.: K přechodu trestní odpovědnosti právnické osoby na její právní nástupce In: Jelínek, J. a kol.: Trestní odpovědnost právnických osob – bilance a perspektivy. Praha: Leges, 2013, s. 174

V správnom práve síce administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb už dlhšiu dobu existuje, ale vzhľadom na roztrieštenú a nejednotnú úpravu správnych deliktov právnických osôb chýba legislatívne riešenie základných hmotnoprávných a procesných inštitútov administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb, medzi ktoré patrí aj právne nástupníctvo zodpovednosti právnickej osoby. Aplikačné problémy s tým spojené boli doteraz riešené len prostredníctvom rozhodovacej činnosti niektorých správnych orgánov a súdov v správnom súdnictve, a to najmä v oblasti hospodárskej súťaže. Je tom tak preto, pretože fyzické osoby – súťažitelia nebývajú väčšinou účastníkmi správneho konania o porušení pravidiel hospodárskej súťaže, pretože spravidla nedisponujú takou trhovou silou, ktorá je v konkrétnom prípade relevantná pre uplatnenie súťažných pravidiel (aj keď nemožno úplne vylúčiť ich účastníctvo). Vo väčšine sú účastníkmi správnych konaní vedených protimonopolným úradom právnické osoby zriadené podľa noriem obchodného práva, t.j. obchodné spoločnosti. Typickým príkladom univerzálneho nástupníctva pri týchto osobách je ich fúzia formou zlúčenia alebo splynutia obchodných spoločností.¹⁸²

Podľa môjho doterajšieho výskumu, pozitívna právna úprava slovenského právneho poriadku problém prechodu zodpovednosti za správne delikty na právnych nástupcov právnickej osoby neupravuje, t.j. neustanovuje prípadné podmienky takéhoto prechodu. Podľa § 32 zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane hospodárskej súťaže“), úrad zastaví konanie rozhodnutím, ak jediný účastník konania zomrel alebo zanikol bez právneho nástupcu. Podľa § 30 ods. 1 písm. c) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) správny orgán konanie zastaví, ak účastník konania zomrel, bol vyhlásený za mŕtveho alebo zanikol bez právneho nástupcu a konanie sa týkalo len tohto účastníka konania.

Z uvedeného vyplýva, že správny poriadok aj zákon o ochrane hospodárskej súťaže s procesným nástupníctvom počítajú, ale riešia ho len vo veľmi všeobecnej rovine (na rozdiel napríklad od českého zákona č. 143/2001 Sb. o ochrane hospodárskej súťaže, ktorý v § 22b ods. 6 a 7 upravuje podmienky prechodu zodpovednosti právnickej osoby za správny delikt na právneho nástupcu vrátane prípadu viacerých právnych nástupcov a zániku právnickej osoby až po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty za správny delikt). S otázkou prechodu deliktuálnej zodpovednosti sa preto musia bližšie zaoberať správne orgány a sudy v správnom súdnictve v rámci svojej rozhodovacej činnosti.

V tejto súvislosti však dochádza k rozporom a nejednotným názorom. V Českej republike vyvolalo v súvislosti s danou problematikou protichodné reakcie rozhodnutie českého Úradu pro ochranu hospodářské soutěže (ďalej len „ÚOHS“) v tzv. karteli benzínových spoločností. V tomto prípade ÚOHS konštatoval, že šesť spoločností sa konaním vo vzájomnej zhode dopustilo uzavretia dohody narušujúcu súťaž v zmysle § 3 zákona o ochrane hospodárskej súťaže; účastníkom konania boli uložené pokuty v rôznej výške a bol vyslovený zákaz pokračovať v konaní do budúcnosti. V priebehu správneho konania došlo k zrušeniu dvoch z uvedených obchodných spoločností bez likvidácie na základe fúzií. V súvislosti s realizovanými fúziami prešiel na nástupnícke spoločnosti majetok zaniknutých spoločností, ako aj práva a povinnosti z pracovnoprávných vzťahov. V oboch prípadoch

¹⁸²Šemora, V.: K procesnímu nástupníctví ve správním řízení, zejména s ohledem na řízení o soutěžních deliktech In Právní rozhledy, 2007, č. 5, s. 176

dospel ÚOHS k záveru, že nástupnícke spoločnosti prevzali súhrn vecných a osobných zložiek, ktorých prostredníctvom zaniknuté spoločnosti vykonávali podnikateľskú činnosť, a že naďalej podnikajú pod rovnakými značkami a aktívne pod nimi participujú na trhu. Tieto skutočnosti vyhodnotil ÚOHS tak, že v oboch prípadoch fúzií obchodných spoločností došlo k univerzálnej sukcesii medzi spoločnosťami zrušovanými a spoločnosťami nástupníckymi a že na nástupnícke spoločnosti prešla okrem iného aj deliktuálna zodpovednosť za možné spáchanie správneho deliktu spočívajúceho v uzavretí zákonom zakázanej kartelovej dohody. Krajský súd v Brne svojím rozsudkom¹⁸³ rozhodnutie ÚOHS zrušil.¹⁸⁴

Uvedený rozsudok Krajského súdu v Brne zaujal stanovisko k otázke spôsobilosti správneho konania k procesnej sukcesii, ktorý vychádzal z delenia správnych rozhodnutí na rozhodnutie týkajúce sa veci (*in rem*) a rozhodnutie týkajúce sa osoby (*in personam*). Krajský súd v Brne dospel k záveru, že procesné nástupníctvo je možné len v prípadoch rozhodnutí pôsobiacich *in rem*, s tým, že je úlohou správneho orgánu aby sa zaoberal otázkou, či právne panstvo nad vecou či právom, ktoré je predmetom konania, prešlo alebo neprešlo na nástupnícky subjekt a prípadne tiež na aký. Oproti tomu pri rozhodnutiach pôsobiacich *in personam* súd skonštatoval, že keď je predmet konania viazaný výlučne na konkrétnu osobu účastníka konania (typicky konanie sankčné), v prípade zániku subjektivity účastníka konania nemožno v konaní ďalej pokračovať. Podľa názoru súdu je predmet konania imanentne spojený s osobou jeho účastníka, pričom je pojmovovo vylúčená jeho prevoditeľnosť súkromnoprávnou dispozíciou. V prípadoch, keď je predmet konania vymedzený *in personam*, je teda procesná sukcesia vylúčená.¹⁸⁵

Voči uvedenému záveru Krajského súdu v Brne však možno z pohľadu európskej judikatúry namietat'.

Európske case law vypracovalo celkom konzistentnú doktrínu a niekoľko testov, pomocou ktorých je možno kupujúcemu podniku pripísať dôsledky protiprávneho a protisúťažného konania jeho predchodcu. Nevychádza sa samozrejme zo zásady, že by sa nadobúdateľovi takéto konanie predchodcu pripísalo na ťarchu vždy. Naopak pokutu bude platiť zásadne ten, kto zodpovedal za činnosť podniku v dobe porušenia práva. Súdný dvor Európskej únie už dávno judikoval, že formálne rozdelenie spoločností, vyplývajúce z ich oddelenej právnej subjektivity, nemôže z hľadiska účelu aplikácie súťažných pravidiel prevážiť nad ich jednotným správaním sa na trhu. Zo zásady, že v európskom práve nový vlastník nenesie zodpovednosť za minulé protiprávne konanie svojho predchodcu, existuje niekoľko výnimiek.¹⁸⁶

V prípade Anic¹⁸⁷ konštatoval Všeobecný súd Európskej únie, že pokiaľ osoba zodpovedná za prevádzku podniku právne zanikne v období medzi porušením práva a okamihom, kedy sa má za toto porušenie nieť zodpovednosť, je nutné identifikovať kombináciu fyzických a ľudských prvkov, ktoré prispeli k porušeniu práva, a potom určiť osobu zodpovednú za ich činnosť, aby sa tak zabránilo tomu, že by sa kvôli zániku osoby zodpovednej za protiprávnosť v dobe, kedy k nej došlo, vyhol podnik zodpovednosti za ňu.

¹⁸³ Rozsudok Krajského súdu v Brne, zo dňa 26. 9. 2006, sp. zn. Ca 84/2004

¹⁸⁴ Šemora, V.: K procesnému nástupníctví ve správním řízení, zejména s ohledem na řízení o soutěžních deliktech In Právní rozhledy, 2007, č. 5, s. 176,177.

¹⁸⁵ Šemora, V.: K procesnému nástupníctví ve správním řízení, zejména s ohledem na řízení o soutěžních deliktech In Právní rozhledy, 2007, č. 5, s. 178,179.

¹⁸⁶ Bejček, J.: Veřejný zájem, procesní nástupnictví a spravedlnost aneb „fiat lex (in stricto nonsensu), pereat iustitia?“. In: Právní rozhledy 12, 2008, s. 443

¹⁸⁷ Enichem Anic SpA v. EC Commission, T-6/89 (1991).

Bráni sa tak vzniku akejsi medzery (gap) v presadzovaní súťažného práva. Pri predaji podniku sa môže stať, že pôvodný vlastník zanechá ekonomickú aktivitu a bol by tak zbavený eventuálnej zodpovednosti. Potom môže byť povinnosť zaplatiť pokutu prenesená na nového vlastníka. Úlohou Európskej komisie je volať právneho nástupcu k zodpovednosti, len pokiaľ to slúži verejnému záujmu. Pokiaľ nie je voči ekonomickému nástupcovi podniku, ktorý mal prospech z protiprávnosti, vznesený žiadny zodpovednostný nárok, podnik sa zodpovednosti vyhne. Test tzv. ekonomickej kontinuity je možné aplikovať v prípade, že porušiteľ práva zanikol, a že neexistujú pochybnosti o právnej identite nástupcu porušiteľa práva, pričom nástupca pokračuje v podnikaní predchodcu; za určitých okolností dokonca môže nastať sukcesia zodpovednosti, aj keď porušiteľ práva – v čase vydania rozhodnutia o porušení práva ešte nezanikol; vychádza sa z toho, že pojem podnik má v európskom súťažnom práve ekonomický rozmer, že v dobe vydania rozhodnutia príslušnú ekonomickú aktivitu predchádzajúceho porušiteľa vyvíjal následník a že v rozhodnej dobe formálne zodpovedná osoba už nepodnikala.¹⁸⁸

Súdny dvor Európskej únie rozhodol v prípade cementárskeho kartelu,¹⁸⁹ že nástupca v podnikaní môže zodpovedať za protiprávnosť, ktorej sa dopustil ním nadobudnutý podnik, ak existuje medzi pôvodným a novým vlastníkom „štrukturálne spojenie“. Ekonomická identita podniku nezávisí podľa judikatúry Súdneho dvora Európskej únie na obyčajnej zmene mena alebo právnej formy. Súdny dvor Európskej únie konštatoval, že „zmena právnej formy a mena podniku nemusí bezpodmienečne znamenať vytvorenie nového podniku, ktorý by nezodpovedal za protiprávne konanie svojho predchodcu, pokiaľ sú títo dvaja z ekonomického hľadiska totožní.“ Skúma sa funkčná a ekonomická kontinuita medzi porušiteľom práva a jeho domnelým nástupcom.¹⁹⁰ Pokiaľ sa materská spoločnosť podieľala na protiprávnom konaní, jej zodpovednosť za toto konanie pred prevodom jej dcéry na tretiu osobu sa na nadobúdateľa nepresunie. Bývalá materská spoločnosť nenesie zodpovednosť za rozhodnutie, ktoré urobí dcérina spoločnosť, ktorá je potom prevedená na iného nadobúdateľa – zodpovednosť ostáva na dcérinej spoločnosti. Nová materská spoločnosť nezodpovedá za správanie svojej dcéry v období pred jej akvizíciou. Vnútrokoncernové (vnútro skupinové) rekombinácie a reštrukturalizácie by všeobecne nemali mať vplyv na funkčnosť pravidiel na ochranu súťaže a nemali by byť pripúšťané ako nástroj ich obchádzania.¹⁹¹

V prípade NMH Stahlwerke¹⁹² konštatoval Všeobecný súd Európskej únie, že nástupca pôvodného výrobcu oceľových ingotov bol v skutočnosti súčasťou toho istého podniku, ako bola pôvodná právnická osoba zodpovedná za protisúťažný delikt, na ktorú bol medzitým vyhlásený konkurz. NMH Stahlwerke bola vytvorená práve kvôli prevzatíu pôvodného podnikania a v skutočnosti s ňou spoluvlastníci zaobchádzali úplne rovnako ako s pôvodným podnikom, čo podľa súdu prispelo k spáchaniu protisúťažného deliktu. Súd konštatoval, že „... za istých podmienok môže byť porušenie pravidiel súťaže pričítané ekonomickému nástupcovi zodpovednej právnickej osoby, aby tak – okrem iného kvôli zmenám právnej formy dotknutých podnikov – nebola ohrozená účinnosť týchto pravidiel.“ Zodpovednosť tak prechádza najmä na toho, kto podlieha jednotnej kontrole a sleduje dlhodobé spoločné ekonomické ciele. Pokiaľ by sa nenašla zodpovedná osoba koordinujúca

¹⁸⁸ Bejček, J.: Veřejný zájem, procesní nástupnictví a spravedlnost aneb „fiat lex (in stricto nonsensu), pereat iustitia?“. In: Právní rozhledy 12, 2008, s. 443

¹⁸⁹ Aalborg Portland A/S and Others v. Commission (C-204/00 P, 205/00 P, 213/00 P, 217/00 P, 219/00 P (2004)

¹⁹⁰ Podľa stanoviska Európskej komisie v prípade Cartonboard (OJ 1994, L 243/1, 1994, § 145)

¹⁹¹ Bejček, J.: Veřejný zájem, procesní nástupnictví a spravedlnost aneb „fiat lex (in stricto nonsensu), pereat iustitia?“. In: Právní rozhledy 12, 2008, s. 443

¹⁹² T-134/94 (1999)

protisúťažné aktivity členov skupiny, môžu byť vyhlásené za spoločne a nerozdielne zodpovedných všetci členovia skupiny, aby sa tak zaistilo, že formálne rozdelenie spoločnosti pomocou oddelenej právnej subjektivity nemôže zabrániť konštatovaniu, že z hľadiska aplikácie pravidiel súťaže na trhu konali členovia skupiny spoločne. Je zrejmé, že podstatou tohto riešenia je skôr rozšírenie pojmu „podniku“ zodpovedného za protiprávne konanie, než skutočná právna sukcesia. Ide vtedy – skôr než o sukcesiu – o individuálnu zodpovednosť onoho ovládajúceho subjektu za svoje vlastné aktivity, ktoré by – formálne vzaté – mohli byť pripísané formálno-právne samostatne ovládanej osobe.¹⁹³

Stoja tu v spore dve teórie – klasická a národným právom presadzovaná teória právneho nástupníctva na jednej strane, a teória ekonomickej kontinuity na druhej strane. Podľa teórie právneho nástupníctva je možné zodpovednosť preniesť na iný subjekt len a iba v prípade, že tento subjekt je právnym nástupcom toho prvého. Ekonomická kontinuita vychádza naopak z toho, že sa právne jednotky v rámci skupiny správajú ako jedna osoba. Zmena právnej formy vrátane predaja hodnôt, materiálnych a ľudských zdrojov (assets), ktoré vytvárajú podnik, nemá vplyv na presun zodpovednosti za predošlé porušenia súťažného práva, ak sa nezmenila ekonomická jednotka. Zodpovednosť teda lipne na ekonomickej jednotke bez ohľadu na to, pod akou právnou „šupkou“ vystupuje, ľudské a materiálne zdroje sú pre určenie ekonomickej jednotky mnohým dôležitejšie ako ich právna forma.¹⁹⁴

Judikatúrna doktrína ekonomickeho následníctva (kontinuity) vznikla na základe prípadu Suiker Unie.¹⁹⁵ Štyri cukrárske družstvá, ktoré sa predtým dopustili rôznych protisúťažných deliktov boli zrušené bez likvidácie a ich majetok, práva a záväzky boli prevedené na novo založenú spoločnosť Suiker Unie – tá tvrdila, že nemôže niesť zodpovednosť na predchádzajúci koordinačný orgán cukrárskych družstiev, pretože tento orgán nemal žiadny majetok alebo goodwill, ktorý by mohol byť (alebo bol) prenesený na novú spoločnosť. Súdny dvor Európskej únie konštatoval, že nová cukrárska spoločnosť prevzala všetky práva a záväzky skorších štyroch družstiev a že nová spoločnosť sa kryla s tým istým podnikom, mala rovnaké sídlo a správala sa na trhu úplne rovnako ako skorší koordinačný orgán. Pretože Súdny dvor Európskej únie konštatoval evidentnú identitu hlavných rysov aktivity nového podniku a jeho predchodcu, prisúdil celú zodpovednosť za správanie sa bývalého koordinačného orgánu družstiev jeho ekonomickeму nástupcovi – Suiker Unie.¹⁹⁶

Z daného záveru vychádza aj judikatúra súdov v správnom súdnictve¹⁹⁷ a rozhodovanie Protimonopolného úradu Slovenskej republiky¹⁹⁸ (ďalej len „úrad“). Napríklad v priebehu správneho konania vedeného pre úradom v roku 2005 došlo k zániku Železničnej spoločnosti zrušením bez likvidácie rozdelením spoločnosti na dve novozaložené nástupnícke obchodné spoločnosti vykonávajúce činnosti súvisiace s osobnou prepravou a s nákladnou dopravou.

Na základe tejto skutočnosti úrad konanie rozhodnutím zastavil, pričom svoj záver odôvodnil tým, že v konaní nemožno rozhodovať o právach, resp. povinnostiach

¹⁹³ Bejček, J.: Veřejný zájem, procesní nástupnictví a spravedlnost aneb „fiat lex (in stricto nonsensu), pereat iustitia?“. In: Právní rozhledy 12, 2008, s. 444

¹⁹⁴ Tamtiež s.444

¹⁹⁵ Cooperative Vereniging Suiker Unie UA v. Commission, 40/73 (1975).

¹⁹⁶ Bejček, J.: Veřejný zájem, procesní nástupnictví a spravedlnost aneb „fiat lex (in stricto nonsensu), pereat iustitia?“. In: Právní rozhledy 12, 2008, s. 444

¹⁹⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 8 Sžhpu 1/2008

¹⁹⁸ rozhodnutie z 9. 9. 2005, č. 2005/65/R/1/093, rozhodnutie z 12. 5. 2006, č. 2006/DZ/R/2/055.

neexistujúceho subjektu a zároveň nové nástupnícke spoločnosti nemôžu niesť zodpovednosť za protiprávne konanie svojho právneho predchodcu, ktorého sa nedopustili. Rada úradu dospela k záveru, že úrad ako prvostupňový orgán predmetné správne konanie zastavil bez toho, aby sa dostatočne zaoberal otázkou prechodu zodpovednosti za konanie, ktoré bolo predmetom správneho konania.

Podľa názoru Rady úradu, vo všeobecnosti sa pri posudzovaní zodpovednosti za protiprávne konanie vychádza zo základného právneho princípu, že protiprávne konanie možno pripísať a sankciu možno uložiť len tomu subjektu, ktorý sa protiprávneho konania dopustil, pričom je v priebehu konania potrebné dodržať všetky záruky spravodlivého procesu tak, aby ten, voči komu sa konanie vedie, mohol účinne uplatňovať právo na obhajobu. Avšak zákon ani iný právny predpis priamo neupravuje situáciu prechodu deliktuálnej zodpovednosti pri zániku právnickej osoby. Preto je podľa názoru Rady úradu potrebné použiť výklad a to tak, aby bol naplnený účel a zmysel správneho konania, pričom treba vychádzať z účelu zákona o ochrane hospodárskej súťaže, ktorým je ochrana hospodárskej súťaže na trhu výrobkov, výkonov, prác a služieb pred jej obmedzovaním, ako aj vytváranie podmienok pre jej ďalší rozvoj s cieľom podporiť hospodársky rozvoj v prospech spotrebiteľov. Je potrebné zdôrazniť, že primárnym objektom právnej ochrany nie je individuálny záujem jednotlivých súťažiteľov, ale verejný záujem na ochrane súťaže a jej funkcií, ktoré vo vzťahu k trhu a jeho fungovaniu plní. Výrazom verejnoprávneho aspektu ochrany je koncepcia objektívneho princípu zodpovednosti, t.j., zodpovednosti za následok bez ohľadu na zavinenie.

Vychádzajúc z vyššie uvedených princípov a zmyslu právnej úpravy ochrany hospodárskej súťaže, je podľa názoru Rady úradu v prípadoch, kedy existuje nástupnícka spoločnosť, ktorá od zaniknutej spoločnosti nadobudla hmotné a osobné zložky podnikania, pokračuje v ekonomických aktivitách zaniknutej spoločnosti, pokračuje v účasti na hospodárskej súťaži na danom trhu a ovplyvňuje jeho fungovanie, možné prisúdiť takémuto nástupcovi zodpovednosť za protiprávne konanie jeho právneho predchodcu a uložiť mu sankciu. Tomuto záveru nasvedčuje aj skutočnosť, že v prípade protiprávneho konania predchodcu na nástupnícku spoločnosť nepochybne prechádza i prospech z dovtedajšej činnosti tohto súťažiťela, teda i prospech z prípadného protiprávneho konania. Z tohto hľadiska nie je ani tak podstatné nástupníctvo v právnom slova zmysle, ale vstup do ekonomických aktivít podnikateľa, t.j. nástupníctvo v ekonomickom slova zmysle. Takýto výklad zodpovedá cieľom ochrany hospodárskej súťaže tak, aby konanie, ktoré negatívne ovplyvnilo fungovanie trhu a malo byť potrestané, neostalo bez sankcie len z dôvodu organizačných či štrukturálnych zmien na strane podnikateľov. Opačný postup by znamenal, že organizačné a štrukturálne zmeny by mohli byť spôsobom, ako sa zbaviť zodpovednosti za porušenie zákona. Nemožno predpokladať, že právna úprava mala takýto úmysel a preto je potrebné túto situáciu riešiť pomocou výkladu práva. Aj z výpisu z obchodného registra nástupníckej železničnej spoločnosti Rada úradu zistila, že táto spoločnosť má v predmete činnosti aktivity totožné s časťou aktivít zaniknutej železničnej spoločnosti v oblasti nákladnej prepravy, v riadiacich orgánoch nástupníckej železničnej spoločnosti sú tie isté osoby, rovnaký je aj spôsob konania za spoločnosť, nezmenené ostalo aj sídlo spoločnosti. Vo výpise z obchodného registra je tiež uvedené, že táto spoločnosť je právnym nástupcom zaniknutej spoločnosti a preberá všetky jej práva a záväzky. Rada úradu sa vo svojom rozhodnutí odvoláva na už spomenuté európske case law (napr. rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie vo veci Cooperatieve Vereniging „Suiker unie“ UA (SU) and others v Commission z 16. decembra 1975, spojené prípady 40-48, 50, 54-56, 111, 113 a 114-73, rozhodnutie súdneho dvora vo veci Compagnie Royale Asturienne des Mines SA and

Rheizink GmbH v Commission z 28. marca 1984, spojené prípady 29/83 a 30/83, rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Anic Partecipazioni SpA z 8 júla 1999, C-4992 P, rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Aalborg Portland A/S z 7. januára 2004, spojené prípady C-204/00 P, C-211/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P).

Z vyššie uvedených dôvodov dospela Rada úradu k záveru, že prvostupňový orgán mal v konaní pokračovať s nástupníckou železničnou spoločnosťou, pretože nebol dôvod na zastavenie konania.

Prvostupňový súd, ako aj Najvyšší súd Slovenskej republiky¹⁹⁹ sa stotožnil s výkladom úradu, resp. rady úradu a jednoznačne dospel k záveru, že protisúťažné konanie jednej spoločnosti môže byť prisúdené inej, ktorá preberie zodpovednosť, ak sú splnené dve podmienky: prvá, že nová spoločnosť pokračuje v ekonomických aktivitách subjektu, ktorý sa dopustil porušenia, t.j. existuje kontinuita ekonomických činností týchto dvoch spoločností a druhá, že pôvodný subjekt zanikol, t.j. prestal v právnom slova zmysle existovať.

Podľa vyššie uvedeného rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ak právny nástupca pokračuje v ekonomických aktivitách zaniknutej spoločnosti - právneho predchodcu - zodpovedá podľa zákona o ochrane hospodárskej súťaže za protisúťažné správanie zaniknutej spoločnosti. Prvostupňový súd sa stotožnil so záverom Rady úradu (žalovaný), že žalobca je ekonomickým nástupcom zaniknutej železničnej spoločnosti, keďže prebral materiálne aj ľudské zdroje a pokračuje v tejto oblasti v rovnakých ekonomických aktivitách ako vykonávala zaniknutá železničná spoločnosť. Keďže zákon neupravuje situáciu prechodu deliktuálnej zodpovednosti pri zániku právnickej osoby, správne bol podľa názoru súdu použitý výklad, a to tak, aby bol naplnený účel a zmysel správneho konania a zároveň účel zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Súd dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného je v súlade s rozhodovacou praxou Európskej komisie ako aj Súdneho dvora Európskej únie.

Záver

Na problematiku deliktuálnej zodpovednosti právnických osôb ako právom umelo vytvorených právnych subjektov nemožno bez ďalšieho dogmaticky uplatňovať princípy, ktoré sa uplatňujú v prípade zániku právnej subjektivity fyzických osôb ich smrťou. Ak sa už vôbec pripúšťa verejnoprávna deliktuálna zodpovednosť právnických osôb, prelamuje sa tým tradičná zásada individuálnej zodpovednosti fyzických osôb za ich čin a prekonáva sa zásada *societas delinquere non potest* (spoločnosť, t.j. korporácia, právnická osoba, nemôže konať protiprávne). V prípade právnických osôb nemožno lipnúť na úplne zhodných pravidlách deliktuálnej zodpovednosti ako pri fyzických osobách, keď právnické osoby nejednajú priamo zo svojej vôle, ale je im pričítané konanie konkrétnych fyzických osôb. Pri zániku právnickej osoby možno rozlišovať medzi prípadmi, keď právny nástupca jej majetok pri jej zániku nadobúda alebo ho nenadobúda. V prípade, keď práva a povinnosti zaniknutej spoločnosti prechádzajú na právneho nástupcu napríklad v dôsledku fúzie, prevodu majetku na spoločníka alebo v dôsledku rozdelenia, keď právny nástupca vstupuje do právneho postavenia zaniknutej právnickej osoby, t.j. umelého útvaru, ktorému právo priznáva subjektivitu, prechádza na právneho nástupcu majetok vrátane osobného substrátu zaniknutej právnickej osoby. Právny nástupca bude síce po formálnej stránke inou právnickou osobou, odlišnou od správno-právne zodpovednej pôvodnej právnickej osoby, ale *de facto* môže ísť o rovnakú entitu ako páchatel', tvorenú tým istým osobným základom. Od toho je potrebné odlišovať

¹⁹⁹ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 8 Sžhpu 1/2008

případy právního nástupnictva, keď na právního nástupcu prechádzajú niektoré práva a povinnosti pôvodnej právnickej osoby bez toho, aby zanikla. K prenosu majetku na právního nástupcu môže dôjsť aj v prípade, keď pôvodná právnická osoba nezanikne, avšak entita, ekonomická kontinuita je medzi pôvodnou právnickou osobou pred prenosom jej majetku a právnym nástupcom.²⁰⁰

V rámci úvah, či uvedené práve nástupníctvo, resp. prechod práv a povinností je prípustný, možno poukázať na rozsudok Nejvyššího správního soudu České republiky,²⁰¹ podľa ktorého transformácia súťažiteľa z jednej právnej formy do druhej, najmä pri ekonomickom, personálnom, nemateriálnom a obsahovom pokračovaní v podobe rovnakej hospodárskej entity (samozrejme po právnej stránke vo forme iného právního subjektu), je úkonom legálnym, právom povoleným. Na druhej strane, pokiaľ je takéto konanie vedené účelovo snahou o vyhnutie sa zodpovednosti, jedná sa o zneužitie práva. Z právnych záverov daného rozsudku možno konštatovať, že v jednotlivých prípadoch je namieste skúmať aj z hľadiska proporcionality medzi všeobecným záujmom a požiadavkou na ochranu základných práv jednotlivca, či nejde pri transformácii právnickej osoby na právního nástupcu o právom neaprobované zneužitie práva, pretože potom by bolo možné postihovať právního nástupcu právnickej osoby – páchatel'a správneho deliktu.²⁰²

Pre účely výkladu o možnosti alebo nemožnosti prechodu administratívnoprávnej zodpovednosti právnickej osoby na právního nástupcu môže mať význam úprava českého (prípadne návrh slovenského) zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Je potrebné však vziať do úvahy, že aj keď tento zákon upravuje podmienky trestnej zodpovednosti právnických osôb vrátane otázky právního nástupnictva, analogické použitie trestnoprávnej úpravy zodpovednosti právnických osôb pre prípady administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb by nebolo prípustné, ak by sa tým mala rozširovať deliktuálna zodpovednosť na právního nástupcu administratívnoprávne zodpovednej právnickej osoby. Úprava zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb by mala byť jedným z výkladových argumentov, že administratívnoprávna zodpovednosť právnickej osoby môže prechádzať v prípade zániku deliktuálnej zodpovednej právnickej osoby na jej právního nástupcu. Ak stanoví úprava trestnej zodpovednosti právnických osôb zodpovednosť právnych nástupcov právnickej osoby – páchatel'a za situácie, keď je táto trestná zodpovednosť konštruovaná na princípe zodpovednosti za zavinenie v podobe pričítateľnosti určitých konaní fyzických osôb, snažiac sa rešpektovať aj v prípade právnických osôb pravidlo *nullum crimen sine culpa*, nie je logické vylučovať možnosť prechodu deliktuálnej zodpovednosti za spáchanie správneho deliktu, ak je navyše táto zodpovednosť chápaná spravidla ako objektívna za výsledok protiprávného konania.²⁰³

Český zákon o trestnej zodpovednosti právnických osôb nevyžaduje, aby v súvislosti s prechodom trestnej zodpovednosti na právního nástupcu právnickej osoby právnická osoba zanikla. Ak by mala prechádzať trestná zodpovednosť len na právního nástupcu právnickej osoby, ktorá zanikla, musel by to zákon stanoviť výslovne, čo však neučinil.²⁰⁴ Prikláňam sa k tejto formulácii a zastávam názor, že budúca úprava právního nástupnictva

²⁰⁰ Kopecký, M.: K důsledkům zániku právní subjektivity pachatele správního deliktu. In: Právní rozhledy 15-16, 2012, s. 554,555.

²⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky zo dňa 30. 12. 2009, sp. zn. 8 Afs 56/2007.

²⁰² Kopecký, M.: K důsledkům zániku právní subjektivity pachatele správního deliktu. In: Právní rozhledy 15-16, 2012, s. 555

²⁰³ Tamtiež s. 555,556.

²⁰⁴ Šámal, P. a kol.: Trestní odpovědnosti právnických osob. Kometář. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 250, 251

administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb by sa mala formovať týmto smerom. Český zákonodarca v tejto súvislosti nepochybne vzal do úvahy premenlivosť právnych vzťahov, pretože najmä v oblasti obchodného práva pravidelne dochádza k prípadom univerzálnej sukcesie a v podstate priebežne nastávajú prípady singulárnej sukcesie. Nebolo by veľmi logické a efektívne, aby len v dôsledku právneho nástupníctva inej právnickej osoby, ku ktorému došlo po spáchaní deliktu, už nezodpovedala nezaniknutá právnická osoba, ktorej sa na základe určitej skutkovej podstaty správneho deliktu pričítala zodpovednosť za jeho spáchanie. Podobne by nebolo rozumné, aby napriek tomu, že došlo k právnemu nástupníctvu, zodpovedala len pôvodná právnická osoba, najmä v takom prípade, keď v dôsledku napríklad prevodu podniku by pôvodná právnická osoba zostala len existovať, ale nemala by už majetok alebo iný význam. Je potrebné, aby nezaniknutá právnická osoba zodpovedala na základe určitej skutkovej podstaty správneho deliktu, za ktorej naplnenie sa jej pričítala zodpovednosť za spáchanie správneho deliktu, zatiaľ čo právny nástupca takejto právnickej osoby by zodpovedal na základe ustanoví o právnom nástupníctve, t.j. ich zodpovednosť by existovala popri sebe.²⁰⁵

Je potrebné si položiť otázku, či sa požiadavka právnej istoty s teóriou ekonomického následníctva dostáva do rozporu. Prvoradá je samozrejme zásada, že zodpovednosť nesie ten, kto sa protiprávneho konania dopustil. Na druhej strane je potrebné pripustiť, že zmena právnej formy alebo názvu porušiteľa ho nemôže zbaviť právnej zodpovednosti. Z predchádzajúcich aj európskou judikatúrou odporúčaných pravidiel možno dôjsť k záveru, že ekonomické nástupníctvo môže prísť do úvahy iba v prípadoch, keď predchádzajúci porušiteľ zanikol a/alebo keď ide o jasné prípady obchádzania dôsledkov verejnoprávnej zodpovednosti za porušenie pravidiel súťaže. Umelé rozdeľovanie jedného konania s jedným cieľom na umelé dve kategórie (rozhodnutie *in rem* a *in personam*) by nemalo byť automatické.²⁰⁶

Diskutované rozhodnutie Krajského súdu v Brne môže určitým spôsobom obsahovať účinný návod, s pomocou ktorého sa môžu v tomto prípade súťažitelia ako administratívnoprávne zodpovedné právnické osoby, vyhnúť potrestaniu za konanie, ktoré je v rozpore tak s vnútroštátnym ako aj európskym súťažným právom, keď úrad nemá fakticky žiadnu možnosť zabrániť takémuto účelovému konaniu. Je všeobecne známou skutočnosťou, že konania vedené protimonopolnými úradmi (na vnútroštátnej ako aj európskej úrovni) vo veci dohôd narušujúcich súťaž či zneužitie dominantného postavenia sú svojím charakterom právne aj ekonomicky veľmi zložité, dôkazne a časovo náročné; môže trvať aj niekoľko rokov než sú príslušné úrady schopné deklarovat', či k porušeniu súťažných pravidiel došlo alebo nie. Na druhej strane proces transformácie súťažiteľa – obchodnej spoločnosti, resp. jej zániku s právnym nástupcom bez likvidácie nie je ani zďaleka tak časovo náročný. Ani v prípadoch, keď by príslušná transakcia ako spojenie súťažiteľov podliehala povoleniu zo strany úradu, nemá úrad žiadny nástroj, ktorým by mohol takémuto spojeniu zabrániť len z dôvodu, že uskutočnenie spojenia by viedlo k zániku zodpovednosti za správny delikt, resp. k strate možnosti uložiť a vybrať pokutu za protisúťažné konanie.²⁰⁷

²⁰⁵ Šámal, P.: K přechodu tretní odpovědnosti právnické osoby na její právní nástupce In: Jelínek, J. a kol. Trestní odpovědnost právnických osob – bilance a perspektivy. Praha: Leges, 2013, s. 173

²⁰⁶ Bejček, J.: Veřejný zájem, procesní nástupnictví a spravedlnost aneb „fiat lex (in stricto nonsensu), pereat iustitia? In Právní rozhledy 2008 č. 12 s. 444,445

²⁰⁷ Neruda, R. – Gachová, L.: Ještě k procesnímu nástupnictví zaniklých právnických osob v soutěžních věcech. In Právní rozhledy 2007, č. 15, s. 562

Zmyslom právneho zakotvenia skutkových podstat správnych deliktov právnických osôb je vytvorenie právnych nástrojov, ktoré by umožnili efektívnym spôsobom, a tiež v zmysle individuálnej a generálnej prevencie a individuálnej represie reagovať na závažné porušenia právom chráneného verejného záujmu v rôznych oblastiach (okrem verejného záujmu na funkčnej hospodárskej súťaži možno uviesť napríklad verejný záujem v oblasti životného prostredia – nakladanie s odpadmi, ochrana vôd, ochrana ovzdušia.....), pričom nerešpektovanie tohto verejného záujmu prináša právnickým osobám pomerne vysoký finančný prospech. Nerešpektovanie povinností stanovených normami súkromného i verejného práva šetrí právnickým osobám nemalú časť nákladov („úspory“ môžu dosahovať miliónového hodnoty), ktoré by museli inak vynaložiť na súlad svojho konania v súlade s právnymi normami. Súčasne tým získavajú nespravodlivým spôsobom konkurenčnú výhodu oproti subjektom, ktoré konajú v súlade s právom.²⁰⁸

Vzhľadom na uvedené, sa ako riešenie javí zákonná úprava právneho nástupníctva (sukcesie) administratívnoprávnej zodpovednosti právnických osôb (prechodu práv a povinností zo vzťahov verejnoprávnej povahy), ktorá by podľa vzoru právnej úpravy sukcesie trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb nastávala priamo zo zákona (ex lege) pri zániku alebo zmene pôvodne zodpovednej právnickej osoby. Predišlo by sa tým nejasnostiam či použiť a ako interpretovať ustanovenia súčasných predpisov a v neposlednom rade by sa tým posilnila právna istota.

Je nutné konštatovať, že nemožno vylúčiť negatívne dopady na právnické osoby, ktoré sa protiprávneho konania nedopustili. Ako možné riešenie by sa možno javilo výslovné ustanovenie presne určujúce, v akých prípadoch zodpovednosť právnických osôb na právneho nástupcu neprechádza.²⁰⁹ V skutočnosti to však nepredstavuje efektívne riešenie, pretože je legislatívne veľmi náročné exaktne určiť hranicu, kedy ešte zodpovednosť prechádza a kedy už nie a exaktne, resp. taxatívne vymedzenie so sebou vždy prináša riziko opomenutia úpravy niektorých možných prípadov protiprávneho jednanie a rizika nemožno potrestania porušenia zákona. Právna úprava v Českej republike (aj návrh slovenského zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov) formuluje prechod trestnej zodpovednosti (obdobne aj správnoprávnej zodpovednosti vychádzajúc z vecného zámeru zákona o priestupkoch) právnických osôb na všetkých právnych nástupcov a zároveň obsahujú ustanovenia, ktoré umožňujú takúto v zásade tvrdú právnu normu korigovať.²¹⁰

Problém však je, korektív sa vzťahuje len na rozhodovanie o treste (sankcii) a nie na určenie, či je nástupnícka právnická osoba zodpovedná za delikt alebo nie.²¹¹

Pre vyrovnanie nechcených a nespravodlivých negatívnych dôsledkov pre určenie, či nástupnícka právnická osoba bude zodpovedná za správny delikt, bude treba zvážiť

²⁰⁸ Šemora, V.: K procesnímu nástupníctví ve správním řízení, zejména s ohledem na řízení o soutěžních deliktech In Právní rozhledy, 2007, č. 5, s.180.

²⁰⁹ Burda, E.: Právne nástupníctvo trestnej zodpovednosti právnických osôb In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2013“, ktorá sa uskutočnila v dňoch 10. - 11. októbra 2013 na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave, v tlači.

²¹⁰ Pri rozhodovaní o druhu a výmere správneho trestu sa tiež prihliadne k tomu, v akom rozsahu prešli na právneho nástupcu výnosy, úžitky a iné výhody zo spáchaného priestupku, a k tomu, či pokračuje niektorý z právnych nástupcov v činnosti, pri ktorej bol priestupok spáchaný.

²¹¹ Burda, E.: Právne nástupníctvo trestnej zodpovednosti právnických osôb In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2013“, ktorá sa uskutočnila v dňoch 10. - 11. októbra 2013 na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave, v tlači

všeobecnú právnu úpravu upustenia od potrestania, prípadne použitia princípu oportunitity v konaniach o správnych deliktoch.²¹² Za úvahu stojí myšlienka, či by teória ekonomického nástupníctva, ktorá vychádza z európskej i vnútroštátnej judikatúry, nemala byť spomínaným „korektívom“, resp. zákonným dôvodom (alebo jedným zo zákonných dôvodov) vo vzťahu k upusteniu od potrestania. To znamená, že správny orgán by pri posudzovaní možnosti upustenia od potrestania prihliadol na to, či je právny nástupca ekonomickým nástupcom pôvodne zodpovednej právnickej osoby, keď prebral materiálne aj ľudské zdroje a pokračuje v ekonomických aktivitách svojho predchodcu, a to takým spôsobom, aby bol zároveň naplnený účel zákona, ktorý upravuje skutkovú podstatu správneho deliktu, ktorý bol porušený právnym predchodcom. Táto možnosť by sa samozrejme nevzťahovala na prípady, ak osobitný zákon ustanovuje inak. Považujem za potrebné, aby bolo uvedené aj negatívne vymedzenie – vylúčenie prechodu administratívnoprávnej zodpovednosti v prípade odlišnej osobitnej úpravy, nakoľko niektoré osobitné zákony právne nástupníctvo vyslovne vylučujú.²¹³ Tým samozrejme nie je vylúčené, aby si jednotlivé osobitné zákony zachovali svoje znenie, keď vyslovne stanovujú, že určité práva a povinnosti prechádzajú na právneho nástupcu.²¹⁴ V rámci úvahy o potrestaní, resp. upustenia od potrestania by správny orgán mal prihliadať aj na účel zákona, ktorý bol právnym predchodcom porušený. Na základe už vyššie uvedených prípadov riešených európskymi alebo vnútroštátnymi súdmi možno ako príklad uviesť účel zákona o ochrane hospodárskej súťaže; tento nemôže byť naplnený len deklaráciou nezákonnosti kartelovej dohody a zákazom jej plnenia do budúcnosti, pokiaľ osoba zodpovedná za ne prestane existovať a pritom jej podnik (materiálne aj personálne zložky podnikania) prevádzkuje ekonomický nástupca s odlišnou formálnou vlastnou právnou subjektivitou. Ťažko môže pôsobiť verejnoprávny zákaz kartelovej dohody (alebo zneužívania dominantného postavenia) na ochranu súťaže (individuálna a generálna prevencia protiprávnosti), pokiaľ nie je spojený so sankciou proti tomu, na koho boli prevedené všetky benefity vyplývajúce z protiprávneho konania. Nástupnícka spoločnosť je zvýhodnená tým, že sú jej ponechané výhody dosiahnuté v dôsledku protiprávneho konania jej predchodcu, ktoré nie sú ani čiastočne odčerpané formou správnej pokuty. Tým je nástupcovi ponechaná neoprávnená súťažná výhoda, ktorá narušuje súťaž vo vzťahu ku konkurentom, ktorí z výhod protiprávneho konania nemôžu ťažiť.²¹⁵

Obdobne možno vyložiť aj zámer českého zákonodarcu v §10 českého zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb, podľa ktorého ak prešla trestná zodpovednosť na viac právnych nástupcov právnickej osoby, prihliadne súd pri rozhodovaní o druhu a výmere trestu alebo ochranného opatrenia aj k tomu, v akom rozsahu na každého z nich prešli výnosy, úžitky a iné výhody zo spáchaného trestného činu, prípadne i k tomu, v akom rozsahu ktorýkoľvek z nich pokračuje v činnosti, v súvislosti s ktorou bol spáchaný trestný čin. Dané kritériá môžu mať význam nielen z hľadiska rozhodovania o druhu a výmere trestu, ale aj pri prípadnej aplikácii zásady subsidiarity trestnej represie. Kritérium spoločenskej škodlivosti a princíp „ultima ratio“ vyplývajúci zo zásady subsidiarity trestnej represie je treba hodnotiť v prípade každej právnickej osoby, na ktorú prešla trestná zodpovednosť, prísne individuálne. V praxi si totiž možno predstaviť prípady prechodu trestnej zodpovednosti, v ktorých neprešli na konkrétného právneho nástupcu žiadne výnosy, úžitky alebo iné výhody za spáchaného

²¹² Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty, Praha: C.H.Beck. 2013 s. 386.

²¹³ Například § 9 ods. 1 zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o změně a doplnění některých zákonů, podľa ktorého bankové povolenie sa udeľuje na dobu neurčitú a nie je prevoditeľné na inú osobu ani neprechádza na právneho nástupcu.

²¹⁴ Ako napríklad už vyššie uvedený zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon)

²¹⁵ Bejček, J.: Veřejný zájem, procesní nástupnictví a spravedlnost aneb „fiat lex (in stricto nonsensu), pereat iustitia? In: Právní rozhledy 2008 č. 12 s. 445, 446

trestného činu alebo prešli len v nepatrnom rozsahu. Podobne tomu môže byť aj z hľadiska rozsahu, v ktorom právny nástupca pokračuje v činnosti, v súvislosti s ktorou bol spáchaný trestný čin pôvodnou právnickou osobou. Pri takýchto právnych nástupcoch, najmä v prípadoch, keď pri iných právnych nástupcoch pôvodnej právnickej osoby tomu bude inak, bude prichádzať do úvahy uplatnenie zásady subsidiarity trestnej represie v tom smere, že pri nich **nebude vyvodená ich trestná zodpovednosť, napriek tomu, že formálne predpoklady** právne nástupníctva uvedené v §10 českého zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb **budú úplne splnené.**²¹⁶

Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo APVV – 0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

Literatúra

Bejček, J.: Veřejný zájem, procesní nástupnictví a spravedlnost aneb „fiat lex (in stricto nonsensu), pereat iustitia?“ In: Právní rozhledy roč. 16, č. 12, 2008, s. 441-447

Burda, E.: Právne nástupníctvo trestnej zodpovednosti právnických osôb In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2013“, ktorá sa uskutočnila v dňoch 10. - 11. októbra 2013 na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave, v tlači.

Hendrych, D. a kol.: Právní slovník. 3. Podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1459 s., ISBN: 978-80-7400-059-1

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

Kopecký, M.: K důsledkům zániku právní subjektivity pachatele správního deliktu. In: Právní rozhledy, roč. 20, č. 15-16, 2012, s. 554 - 558

Kratochvíl, V.: České a slovenské řešení trestní odpovědnosti právnických osob v roce 2009. In.: Trestná zodpovednosť právnických osôb. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej dňa 12. Novembra 2009. Bratislava: Eurokódex, 2009, 256 s. ISBN: 978-80-89447-15-2

Neruda, R. – Gachová, L.: Ještě k procesnímu nástupnictví zaniklých právnických osob v soudních věcech. In Právní rozhledy, roč.15, č.15, 2007, s. 561- 562

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

Prášková, H.: Právní a procesní nástupnictví ve správním řízení. In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1. 2010 s. 185-202

Prášková, H.: Zánik trestnosti správních deliktů právnických osob In Právní praxe, č. 10, 2000, s. 621 a nasl.

²¹⁶ Šámal, P. K přechodu trestní odpovědnosti právnické osoby na její právní nástupce In: JELÍNEK, J. a kol. Trestní odpovědnost právnických osob – bilance a perspektivy. Praha: Leges, 2013, s. 180.

Šámal, P. a kol.: Trestní odpovědnosti právnických osob. Kometář. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, 820 s. ISBN: 978-80-7400-116-1

Šámal, P.: K přechodu trestní odpovědnosti právnické osoby na její právní nástupce In: Jelínek, J. a kol.: Trestní odpovědnost právnických osob – bilance a perspektivy. Praha: Leges, 2013, 392 s. ISBN: 978-80-87576-58-8

Šemora, V.: K procesnímu nástupnictví ve správním řízení, zejména s ohledem na řízení o soutěžních deliktech In Právní rozhledy, roč. 15, č. 5, 2007, s. 175-180

Šiskeová, S. – Lavický P. – Podhrázký, M.: Přehled judikatury ve věcech správního trestání. Praha: ASPI, a.s. 2006, 824 s. ISBN: 80-7357-200-1

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

zákon č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

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

zákon č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

zákon č. 143/2001 Sb. o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)

Portál právnych predpisov In:

<https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialWorkflow.aspx?instEID=-1&matEID=6921&langEID=1> videné dňa 24.1.2014

<http://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/databaze/mv-13--vecny-zamer-zakona-o-prestupcich-a-orizeni-o-nich-94141/> videné dňa 24.1.2014

Judikatura

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 8 Sžhpu 1/2008

Rozsudok Krajského súdu v Brne, zo dňa 26. 9. 2006, sp. zn. Ca 84/2004

Rozsudok Nejvyššího správního soudu České republiky zo dňa 30. 12. 2009, sp. zn. 8 Afs 56/2007.

Enichem Anic SpA v. EC Commission, T-6/89 (1991).

Aalborg Portland A/S and Others v. Commission (C-204/00 P, 205/00 P, 213/00 P, 217/00 P, 219/00 P (2004)

Cartonboard (OJ 1994, L 243/1, 1994, § 145) T-134/94 (1999)

Cooperative Vereniging Suiker Unie UA v. Commission, 40/73 (1975)

NMH Stahlwerke GmbH v. Commission T-134/94 (1999)

Rozhodnutie Protimonopolného úradu Slovenskej republiky z 9. 9. 2005, č. 2005/65/R/1/093,

Rozhodnutie Protimonopolného úradu Slovenskej republiky z 12. 5. 2006, č. 2006/DZ/R/2/055.

Resumé

The paper explores the necessity of regulating legal succession in relation to administrative liability of legal persons, analyses the possibilities of such regulation in the context of criminal liability of legal persons, as well as the decisions of courts and administrative bodies. The author considers the potential application of the theory of economic succession in order to prevent the negative impact on legal successors who had not committed any illegal conduct.

Kontakt

JUDr. Zuzana Kiselyová
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo nám. č. 6
810 00 Bratislava 1
Slovenská republika
zuzana.kiselyova@flaw.uniba.sk

SPRÁVNÍ PRÁVO TRESTNÍ: K PROBLEMATICE PROMLČENÍ PŘESTUPKU VE VZTAHU K TRESTNÍMU ŘÍZENÍ

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.

klíčová slova: správní právo, trestní řízení, trestní právo, přestupky

1. Úvodní poznámky

Následující text je zacílen do oblasti tzv. správního práva trestního. Věnuje se především problematice promlčení přestupku ve vztahu k trestnímu řízení v České republice.

Přestupkem se ve správním právu trestním rozumí zaviněné jednání, jež porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek *expresis verbis* označeno v přestupkovém nebo jiném zákoně, nejde-li o tzv. jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

Toto pojmové vymezení přestupku je založeno na kombinaci materiálního a formálního vymezení. Přestupkem tedy může být jen nedovolený, protiprávní čin.²¹⁷

Okolnosti, které jsou důvodem zániku odpovědnosti za přestupek, nastávají dodatečně po spáchání přestupku, ale dříve, než o něm bylo pravomocně rozhodnuto. Těmito okolnostmi jsou uplynutí času a udělení amnestie a dále také smrt pachatele, protože tím přestal existovat subjekt přestupku.²¹⁸

Dodejme, že ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku musí rozhodnutí o přestupku nabýt právní moci. Správní orgán musí k prekluzi přihlížet sám od sebe, jinak řečeno z úřední povinnosti, a není proto třeba, aby ji pachatel/ka aktivně namítal.²¹⁹ Do běhu zmíněné **prekluzivní jednoleté** lhůty se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu.

Proč vlastně institut zániku odpovědnosti za přestupek - ustanovení § 20 přestup. zákona č. 200/1990 Sb. – v českém právu dlouhodobě existuje?

K začlenění tohoto institutu v rámci státem zajištěného trestního jednání škodlivého pro společnost vedly a nadále vedou objektivní okolnosti, kdy uplynutím jisté doby mizí negativní ovlivnění společenského vědomí a zejména klesá společenská

²¹⁷ Viz blíže např. Hendrych D. a kol: Právníkový slovník, 3.vydání, 2009, C.H.Beck, Praha

²¹⁸ Cit. Červený, Z., Šlauf, V., Tuaber, M.: Přestupkové právo, 17.vydání, Linde Praha, 2011, s.57

²¹⁹ Odraz v judikatuře NSS např.: NSS sp. zn. 3 As 57/2004

nebezpečnost činu.²²⁰ K těmto argumentům určitě subsidiárně přistupují i důvody procesní, spočívající v obtížích důkazního řízení po uplynutí delší doby.²²¹

V případě, kdy trestní soud dojde k závěru, že skutek, pro který se řízení vede, **není trestným činem**, ale mohl by být příslušnému orgánu postoupen **jako přestupek**²²², a zkoumá, jestli možno předmětný skutek jako přestupek projednat, **musí posoudit**, jestli ve smyslu ustanovení § 20 odst. 2 zák. č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, nedošlo k jeho *promlčení*.²²³

Jak konstatoval i Nejvyšší soud ČR do běhu **prekluzivní** ²²⁴ **jednoleté lhůty** (§ 20 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb.) nezapočítává dobu, po kterou bylo pro týž skutek vedeno trestní řízení (§ 12 odst. 10 tr. ř.), jež **počíná sepsáním záznamu o zahájení úkonů** trestního řízení policejním orgánem podle ustanovení § 158 odst. 3 tr. ř., a nikoli okamžikem zahájení trestního stíhání podle ustanovení § 160 odst. 1 tr. ř. nebo podle § 314b odst. 1 tr. řádu.²²⁵

Z dikce ustanovení § 20 odst. 2 zák. č. 200/1990 Sb. bezpochyby plyne, že stavění běhu prekluzivní doby je vázáno na „vedení trestního řízení“.

Trestní řízení je vymezeno v ustanovení § 12 odst. 10 tr. řádu tak, že se jím rozumí řízení podle trestního řádu. Je jejím tedy chápáno řízení v *jeho nejširším smyslu* označující veškerý proces upravený trestním řádem. Toto řízení ve smyslu ustanovení § 158 odst. 3 tr. řádu začíná buď sepsáním záznamu o zahájení úkonů trestního řízení, nebo provedením neodkladných a neopakovatelných úkonů, které mu bezprostředně předcházejí. Dále dodejme, že zmíněné řízení však obecně nekončí právní mocí meritorního rozhodnutí, ale byl-li obviněný uznán vinným, zahrnuje též další řízení jako např. i řízení vykonávací (§ 315 až § 362), řízení o dovolání (§ 265a až § 265s), o stížnosti pro porušení zákona (§ 266 až § 276), atd. Pokud ovšem bylo vydáno rozhodnutí např. o zproštění obžaloby nebo zastavení řízení, končí trestní řízení právní mocí tohoto rozhodnutí.

Z těchto důvodů, když trestní soud relevantním způsobem zjistí, že předmětný skutek není trestným činem, ale mohl by být příslušnému správnímu orgánu postoupen jako přestupek (§ 171 odst. 1, § 222 odst. 2, § 257 odst. 1 písm. b/ tr. ř.), a zkoumá, zda ho lze jako přestupek projednat (viz rozhodnutí č. III/1964, s. 41 a 42, č. 68/1980), musí odpovědně posoudit, jestli ve smyslu ustanovení § 20 odst. 2 zák. č. 200/1990 Sb. nedošlo *k jeho promlčení*. Jak jsme již uvedli výše, do běhu prekluzivní jednoleté doby (§ 20 odst. 1 zák. č. 200/1990 Sb.) se nezapočítává doba, po kterou bylo pro týž skutek vedeno trestní řízení (§ 12 odst. 10 tr. ř.), jež počíná sepsáním záznamu o zahájení úkonů

²²⁰ Viz Nález Ústavního soudu ČR - ÚS sp. zn. IV. ÚS 672/2000 (nalus.usoud.cz)

²²¹ Např. častá špatná paměť svědků...způsobená objektivními a někdy i subjektivními faktory

²²² Srov. § 171 odst. 1, § 222 odst. 2, § 257 odst. 1 písm. b/, § 314c odst. 1 písm. a/ tr. řádu

²²³ Nechceme zde však vzbudit dojem, že toto postoupení se může *výlučně* odehrát až v rámci řízení před trestním soudem. V praxi je dokonce mnohem častější, že je skutek, který je původně projednáván jako potenciální trestný čin je orgány činnými v trestním řízení překvalifikován na přestupek ještě před tím, než věc začne projednávat příslušný soud.

²²⁴ Dle autora tohoto textu i převládající doktríny jde zde o lhůtu prekluzivní, nicméně NS ČR v předmětném judikátu hovoří, dle mého soudu pojmově nesprávně, o lhůtě **promlčecí**.

²²⁵ Viz např. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25.2.2009, sp. zn. 8 Tdo 157/2009

trestního řízení policejním orgánem podle ustanovení § 158 odst. 3 tr. řádu, to jest trestní řízení v uvedeném širším pojmu.^{226 227}

Podtrženo a sečteno: Na klíčovou otázku našeho textu, tedy od kdy počítáme skutečný začátek doby zastavení běhu prekluzivní lhůty, odpovídáme, že za ten pokládáme – i v souladu s aktuální judikaturou – moment **sepsání záznamu o zahájení úkonů** trestního řízení policejním orgánem podle ustanovení § 158 odst. 3 tr. ř., a nikoli tedy moment zahájení trestního stíhání podle ustanovení § 160 odst. 1 tr. řádu nebo podle ustanovení § 314b odst. 1 tr. řádu.

Na závěr pro informační komplexnost dodejme, že skutečnost, že není pachatel přestupku, z důvodu promlčení (resp. prekluze) orgánem veřejné moci potrestán, neznamena ani schvalování jeho jednání ze strany státu, ani nic nemění na případném právu poškozeného, domnívá-li se, že uvedeným „promlčeným deliktním“ jednáním bylo zasaženo do sféry jeho osobnostních a majetkových práv, domáhat se přiměřené legální satisfakce v rámci *civilního* (!) řízení.²²⁸²²⁹

Dvě poznámky navíc

Nad rámec tohoto primárního problému bych si dovolil vyslovit názor, že by měla být obnovena diskuze o zákonném prodloužení citované jednorochní lhůty u prekluze přestupků na dva roky.

Navrhuji nové znění ust. § 20 odst.1 - Přestupek nelze projednat, uplynuly od jeho spáchání dva roky; nelze jej též projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.

A dále pak vyslovuji určitý podiv, proč je dnešní jednorochní prekluzivní lhůta stanovená základním procesněprávním předpisem (pokud jde o přestupky) nesystémově prodloužena na dobu tří, nebo dokonce i pěti let v určitých lex specialis. In concreto, jde např. o tzv. přestupky "rybářské"? - viz ust. § 30 odst. 7 zákona č. 99/2004 Sb. o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství) - "odpovědnost za přestupek zaniká, nebylo-li o pokutě za přestupek pravomocně rozhodnuto do 3 let, v případě přestupku podle odstavce 5 písm. d) do 5 let ode dne, kdy k přestupku došlo."²³⁰

Tato dualita procesněprávních prekluzivních přestupkových lhůt je vsutku zajímavá a přiznám se, že nesouhlasím s tím, že pachatel přestupku, jehož skutková podstata je vymezena např. přímo v přestupkovém zákoně nebo např. v zák. lesním, či třeba jde-li o dopravní přestupek, je oproti tomu, kdo poruší příslušné ustanovení výše zmíněného rybářského zákona, zvýhodněn tím, že podaří-li se mu řízení úspěšně protáhnout na dobu delší než jeden rok, prakticky může vyvážnout bez sankce.

²²⁶ Obdobný názor srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.1.2007, sp. zn. 6 As 56/2004

²²⁷ Viz citované Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 25.2.2009, sp. zn. 8 Tdo 157/2009

²²⁸ Viz Nález Ústavního soudu ČR - ÚS sp. zn. IV. ÚS 672/2000 (nalis.usoud.cz)

²²⁹ Toto závěrečné upozornění se dotýká z povahy věci samozřejmě jen určitých typů přestupků.

²³⁰ Pětiletá prekluzivní doba podle odstavce 5 písm. d) má patrně z povahy této deliktní skutkové podstaty svůj kořen v evropském právu

zatímco pachatel "rybářského" přestupku by se musel už mnohem více snažit, aby marně uplynuly tři roky (nebo dokonce pět let) od data spáchání přestupku.²³¹

Jak jsem naznačil výše, za vhodnější bych pokládal prodloužení obecné prekluzivní lhůty na dva roky u všech přestupků. A z důvodu právní jistoty bych přivítal, kdyby zákonodárce nerozevíral pomyslné nůžky mezi jednotlivými skutkovými podstatami. Jinak vyjádřeno, již nyní existují legislativní průlomy do jednoroční prekluzivní doby, takže ji určitě nemusíme vnímat jako neměnné dogma.

Literatura:

Červený, Z., Šlauf, V., Tuaber, M.: Přestupkové právo, 17.vydání, Linde Praha, 2011, s.57

Hendrych D. a kol: Právnícký slovník, 3.vydání, 2009, C.H.Beck, Praha

Resumé

The article is aimed to the administrative law, gives the above limitation the issue OF OFFENCE IN RELATION TO CRIMINAL PROCEEDINGS IN CZECH REPUBLIC. There is a main research question addressed - from which we calculate the actual start time, stop limitation period?

Contact

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.
Masarykova univerzita v Brně
Právnícká fakulta
Veveří 158/70
611 80 Brno
Czech Republic
kolman@law.muni.cz

²³¹ Děkuji za konzultaci k tomuto odstavci Mgr. Vlastislavu Pekárkovi, právníku odboru životního prostředí Magistrátu města Olomouce, který na citovanou dualitu má obdobně kritický názor

THE NON BIS IN IDEM PRINCIPLE – GENERAL PRINCIPLE OF JUDICIAL AND ADMINISTRATIVE PUNISHMENT²³²

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Key words: non bis in idem principle – administrative punishment – judicial case law

1. The non bis in idem principle as one of the principles of punishment

The courts when reviewing the legality of decisions and actions of public authorities in recent years under the influence of judgments of the European Court of Human Rights began increasingly to use *analogy legis* and *analogy iuris* in favor of perpetrators of administrative offenses in a situation where the legislation on administrative punishment is insufficient. Doing so they are referring to the provisions of international treaties that are, under Art. 154c par. 1 of the Constitution of the Slovak Republic, part of its legal system and that take precedence over laws if they provide a greater scope of constitutional rights and freedoms or directly the courts are referring on the provisions of the Constitution enshrining the *principles of punishment*. They build on all the principles of punishment, that is, not only on those that the Convention on protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter referred to as "the Convention") explicitly enshrined in Art. 7 (imposition of punishment explicitly on the legal basis) and Art. 4 Par. 1 of Protocol no. 7 to the Convention (right not to be tried or punished twice).

Principles of punishment can be derived from:

- The general constitutional requirements for exercise of public authority,
- The general principles of a democratic and legal state,
- The requirements contained in international treaties.

Principles of punishment are based *on the general principles of law*, however in relation to them they are more special because they express the essence of the purpose and function of private individuals punishment for their unlawful conduct, which is just one of the activities of public authorities.

Their purpose is to ensure humaneness and justice of the punishment. Therefore their compliance kept by the judicial and administrative authorities deciding on guilt and punishment of individual is an important criterion for evaluation of the executive power in general.

The *general principles of punishment* include the principle of no crime and no punishment without law, the principle of due process of law, the prohibition of analogy to the detriment of the perpetrator of the offense, the principle of humanity and dignity respect,

²³² This paper has been written within the VEGA project (no. 1/0092/13) „Principles of administrative liability – legislation and legal practice“.

prohibition of retroactivity to the detriment of the offender, the principle of *non bis in idem*, principle of presumption of innocence and based on this rule the *in dubio pro reo* principle and *nemo tenetur rule*, the principle of subsidiarity of criminal repression, the principle of individualization of punishment.²³³

Given the nature of these principles is *universal, they must be applied at all times*, regardless of existing differences between judicial and administrative punishment of individuals (e. g. administrative proceedings concerning administrative offenses does not have adversarial nature, the principle of oral proceedings is not always applied, the same applies to immediacy and public of proceedings).²³⁴ These differences will not be removed in the future, since the legislation on administrative punishment must always take into account the important requirement of efficiency and effectiveness of the public administration.

The application of the principles of punishment supports by its case-law also the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as "the Court"), which - in order to ensure the protection of the right of private individuals to a fair trial under Art. 6 of the Convention on protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter referred to as "the Convention") - interprets the concept of an offense under Art. 6 and 7 of the Convention and Art. 4 Par. 1 of the Protocol No. 7 to the Convention, in an *autonomous* way.

As a result of the Court's case-law the boundary between judicial and administrative punishment becomes permeable. Under the conditions stated in detail in relation to the scope of Art. 6 of the Convention, a *crime* under the case law of the Court means also the offense or other administrative offense and exceptionally also a disciplinary offense.²³⁵

For the purposes of the Court's case-law whether in the case of administrative offenses of a criminal offense within the meaning of Art. 6 Par. 1 of the Convention and whether such an individual has right of access to court and a right to a fair trial before it, the Court uses three criteria. They are:

- *Qualification of an act under national law*, that is, whether the provision which defines the offense falls under criminal law. However, this criterion has only formal and relative importance. Unless the offense is not designated under national law as an offense, another specified criteria, usually alternatively, are used.
- *The nature of the offense considered in terms of a protected interest* (whether it protects general interest or the particulate one), in terms of addressees of the legal norms (whether it is open to all or only a certain group of people with special status) and in terms of the purpose of the sanction (whether it has punitive and deterrent purpose, or merely repairing purpose).
- *The nature and severity of the sanctions*, in some cases also the manner and place of its performance. If the offense is punishable by imprisonment (usually not completely negligible length), usually it will be a criminal case under the Convention.²³⁶

The interpretation of the concept of a crime, respectively criminal charge in the case-law of the Court is expanding. An essential starting point is to ensure that anyone, who is

²³³ Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. C. H. Beck 2013, Praha, s. 23 – 24.

²³⁴ Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. C. H. Beck 2013, Praha, s. 23.

²³⁵ Repík, B.: Lidské práva v soudním konání. MANZ 1999, Bratislava, s. 247.

²³⁶ Prášková, H.: Působení Rady Evropy na trestní právo správní. In: Rada Evropy a veřejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21. – 22. apríla 2009 v Trnave. Typi Universitatis Tynaviensis 2009, Trnava, s. 122

threatened by more tangible sanction for his unlawful conduct, fair trial under Art. 6 of the Convention. The Court shall have regard in particular to the *punitive nature* of the sanction imposed; the severity criterion in this case is not decisive.

The principle of *non bis in idem* in practice shall eliminate the danger that the matter assessed twice will be assessed differently. It is governed not only by the Convention, but it also expresses by the Recommendation R (91) 1 of the Committee of Ministers on administrative sanctions. The constitutional expression of this principle can be found in Art. 40 Par. 5 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms and Art. 50 Par. 5 of the Constitution of the Slovak Republic, according to which "no one can be prosecuted for an offense for which he or she has already been finally convicted or acquitted." Such diction is not an obstacle to the realization of the Czech Republic and Slovakia obligations under the Convention or under European Union law.

The provision of Art. 4 Par. 1 of the Protocol No. 7 of the Convention is not limited only to the *prohibition of multiple punishment*, but it also guarantees the right of an individual *not to be subjected to multiple prosecutions*, which could result in punishment. Therefore, it is legally irrelevant whether the person has been penalized or acquitted. The fact that a person has been finally acquitted also precludes its further prosecution and punishment for the same crime. If the national authorities begin procedures on two identical offenses, but recognize the violation of the principle of *non bis in idem* and then later procedure is terminated without the fact that person bears adverse legal consequences of later procedure, it fulfills a reparation that cannot be considered a violation of this principle because the person loses the status of the victim.

The situation changes according to the Art. 4 Par. 2 of the Protocol no. 7 to the Convention. According to it "the provisions of the preceding paragraph shall not prevent the reopening of the case in accordance with the law and penal procedure of the State concerned, or if new facts or newly discovered or fundamental error in the previous proceedings, which could affect the decision in the case." In case of cancellation of a final decision on the ground of its illegality the obstacle of the *res iudicata* expires and therefore there can be no breach of the principle of *non bis in idem*.

The question of the *identity of the crime* which is the subject of two prosecutions and judgments, often also a subject to different types of national authorities is essential for guarantee under Art. 4 Protocol No. 7 to the Convention.

The identity of the crime (delict) can be spoken if it is given the identity of an unlawful act, the identity of the perpetrator of the offense and the identity of the interest protected by law, which the act of the offender endangered or violated. The literature in this regard frequently cites the judgment in Case Gradingner c. Austria and Fischer c. Austria.

According to Art. 4 Par 1. of the Protocol No. 7 to the Convention "no one shall be prosecuted or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offense for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State." The first paragraph of Article applies to the principle confined to national jurisdiction. Such wording does not oblige Member States of

the Council of Europe to respect this principle, even if the offender has been convicted for an offense in another state.²³⁷

Some Member States of the Council of Europe are at the same time the Member States of the European Union. R. Pomahač in relation to transnational aspect of the principle of *non bis in idem* recalls that Protocol No. 7 to the Convention entered into force until the late eighties, shortly before the fall of the Iron Curtain at a time when a new concept of cooperation in criminal as well as administrative and criminal matters known from the Schengen area and called Maastricht third pillar originated within the European Community.

Due to broader political and legal context, it is necessary to adapt the interpretation of Art. 4 of the Protocol No. 7 to the Convention in the sense that the text guarantees the protection of individual under the domestic law of a State signatory to the Convention, but at the same time it does not preclude the application of the *non bis in idem* principle, even if the offender has been convicted in another state, if so established by an international treaty.

Recommendation R (91) 1 of the Committee of Ministers on administrative sanctions forbids a state to "administratively punish twice an individual for the same conduct under the same legal rule or rules protecting the same social interest".

Given the subject matter and purpose of the Recommendation relating to administrative sanctions, it is a more concrete expression of the principle of *non bis in idem* in relation to administrative, not judicial delicts.

The principle does not apply in the *case of concurrence of administrative offenses of the same legal category, which are protecting the same public interest*, which are investigated in the joint proceedings before one competent administrative authority. The application of the absorption principle in determining the scope of the sanctions imposed for administrative offenses committed in concurrence (single-acting or multiple-acting concurrence) does not mean that the offender should not be convicted for committing all administrative offenses committed by concurrently.²³⁸

Obstacle of *rei iudicatae* is within the administrative punishment closely related to the *principle of non bis in idem*. Among other things, it means that *the proceedings on the same act* may be done only if a final decision has been annulled, and the obstacle of final decision has been removed.

In order to legally assess whether there is an obstacle of *rei iudicatae* or not, the courts when reviewing decisions and actions of public authorities emphasize the importance of a *precise definition of an act* which is the subject to proceedings on administrative offense. For this reason, "the definition of the subject of proceedings within the decision on administrative offense must lie in the delict specification so that the sanctioned conduct was not interchangeable with another proceeding. This can only be guaranteed by concretization of data containing a description of the act, stating the place of the act, time and method of its commission, possibly indicating other matters that are required that an act would not be

²³⁷ Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, Žilina, s. 533.

²³⁸ Z odôvodnenia rozsudku Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 22. septembra 2005 (sp. zn. 6 As 57/2004, č. 772/2006 Zb. NSS). In: Šiškeová, S. – Lavický, P. – Podhrázký, M.: Přehled judikatury vo věcech správního trestání. ASPI, a. s., Praha 2006, s. 112.

confused with another one. Individual factual data are crucial for determining the identity of the facts. To the future they exclude the possibility of confusion of an act and the possibility of repeated prosecution for the same act. Doing so, it is necessary to reject a consideration that it is sufficient if those particulars are given only within the reasoning."²³⁹

According to Recommendation R (91) 1 of the Committee of Ministers on administrative offenses "when the same act gives rise to action by two or more administrative authorities, on the basis of rules of law protecting distinct social interests, each of those administrative authorities shall take into account any sanction previously imposed for the same act".

This principle shall not prejudice the right of a Member State of the Council of Europe to enshrine the power of several public authorities to impute liability for an administrative offense. However, the protection of an individual must be ensured not only if the same administrative offense, which has already been finally decided, had already been investigated by other competent administrative authority, but even if an administrative offense is being investigated by more public authorities under legislation protecting *different public interests*. In the latter case, the principle of *non bis in idem* does not apply because *delict lacks identity*, although there is no lack of the identity of the offending conduct (act) of the identical offender.

Recommendation R (91) 1 - in the interests of justice - provides the offender of an administrative offense some protection because it dictates that the decision of the public authority should take into account the fact that an administrative penalty under another law and by a final decision has been imposed. The legislation should explicitly lay down this requirement.

Administrative authority is required to take within its discretion in determining the amount of the sanction every penalty that has been imposed to the offender of an administrative offense under a special law protecting other type of public interest and level of its severity. Amount of the administrative penalty shall be determined in the light of this fact, even if the legislation does not explicitly provide such a reason within the criteria calculation for determining the amount of the sanction.

2. The principle of non bis in idem and the legislation on offenses, disciplinary administrative and other administrative offenses

According to B. Repík Art. 4 of the Protocol No. 7 to the Convention "applies for two consecutive decisions for the same offense on the figures: offense - offense, a crime – offense and an offense - a crime."²⁴⁰

If the administrative authority finally decided on the offense a barrier *res iudicata* arises.

From a substantive point of view, is the reason for obligatory *withdrawal of a final decision of an administrative authority on an offense*, "if it finds that a person who has been convicted for the offense, was convicted for the same offense by a court or deprived of the charge (first sentence of Art. 94 of the Act of the Slovak National Council No. 372/1990 Coll.

²³⁹ Z odôvodnenia rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (8 Sžo 28/2007).

²⁴⁰ REPÍK, B.: *Lidské práva v soudním konání*. MANZ 1999, Bratislava, s. 247.

and of the Act no. 200/1990 Coll.). From the procedural aspect it creates the reason for *postponing the case* (Art. 66 Par. 3 point. c) of the Act no. 200/1990 Coll. and Art. 66 Par. 2 point. c) of the Act of the Slovak National Council No. 372/1990 Coll.) and also the reason for the *suspension* of the proceedings for the offense in the same case (Art. 76 Par. 1 point. g) and h) of the Act no. 200/1990 Coll. and Act of the Slovak National Council No. 372/1990 Coll.). Reasons for postponement of the case and the suspension of the proceedings are identical in both laws.

According to Art. 215 Par. 2 point. b) of the Slovak Code of Criminal Proceedings, "the prosecutor may suspend prosecution if the act of the accused has already been finally disposed by disciplinary authority or other *authority competent to proceedings for an offense* or other administrative offense, or disposed by the foreign court or other foreign body competent to act on the crime, on the offense or other administrative offense and that *decision can be considered sufficient*."

As for the wording of the Law on the possibility to suspend the prosecution by the prosecutor, it is not necessary to apply this principle in a situation involving an offense committed by an individual within the territory of a non-member state of the European Union. Otherwise, shall the public prosecutor suspend the prosecution in accordance with Art. 54 of the Convention for the implementation of the Schengen Agreement.

Cumulative legal condition for the suspension of criminal proceedings "and that decision can be considered sufficient" is a legislative expression to the legal requirements of an administrative penalty to be qualified criminal, given the *severity* of the legal consequences against the offender. This was also a key factor in case the judgment of the Grand Chamber of the Court of February 10th 2009 in complaint no. 14939/03 *Zolotukhin c. Russia*.

The identity of an act plays a key role in implementing the principle of *non bis in idem* not only in relation offense - another administrative offense - disciplinary offense, but also in relation offense - a crime. If the identity of an act is given, the application of the principle of *non bis in idem* is not excluded within a Slovak legislation on offenses, even in a situation where the person fulfilled the factual characteristics of different legal categories of offenses and have been sanctioned for this unlawful conduct.²⁴¹ However, if the identity of an act is missing, the principle does not apply.

The most important *substantial aspect of concurrence of offenses* is that for more offenses of the same offender a penalty is imposed under the provision applicable to the strictest punishable offense.

The mentioned requirement is *expressly* coming out of Art. 12 Par. 2 of the Act No. 200/1990 Coll. and the Act of the Slovak National Council No. 372/1990 Coll., according to which *for more offenses of the same offender investigated within one proceeding* a sanction under the provision applicable to the strictest punishable offense, shall be imposed. This is an application of the so-called absorption principle rather than an adding principle of the punishment. For the offender it is convenient, because under an adding principle a separate

²⁴¹ For example, the Art. 194 Par. 1 point. e) of Act no. 154/2001 Coll. of. on prosecutors and prosecutor candidates, as amended, under which "disciplinary proceedings may not be initiated, and if it already has begun, it cannot continue and must be suspended, if the earlier disciplinary proceedings for the same offense, or the earlier proceedings for an offense or other administrative offense for the same act ended in a final decision, or was lawfully suspended and a decision made in earlier proceedings has not been revoked;" may be cited.

sanction for each offense should have been imposed. *Procedural aspect* of offenses concurrence is the legislation on the so-called *joint proceeding*.

The institute of offenses concurrence applies in so-called truncated forms of offenses investigation (e. g. ticket proceedings). Here, the offender cannot successfully invoke the principle of *non bis in idem*. However, the concurrence is excluded for different categories of administrative offenses (e. g. it is not possible in case of the offense and other administrative offense of natural person on the basis of culpability)²⁴².

Transposition of the requirements of Recommendation R (91) 1 "if the same conduct under the powers of two or more public authorities to act on the basis of legal rules protecting *distinct social interests*, each of these administrative authorities shall take into account every sanction imposed already for the same conduct" transposes into Slovak and the Czech legislation on offenses – specifically to the Art. 12 Par. 1, Art. 66 Par. 3 point. c) and d), Art. 76 Par. 1 point. g) and ch) of the Act no. 200/1990 Coll. and the Act of the Slovak National Council No. 372/1990 Coll.).

As for the liability for administrative disciplinary offenses, Acts on civil service, which prohibit the imposition of disciplinary measures if a person in civil service has *already been convicted* for the same, respond primarily to the principle of *non bis in idem* expressed in Recommendation R (91) 1. If the disciplinary measure was imposed earlier, it will be revoked with effect from the date of imposition.

The Principle - as regulated by the Recommendation R (91) 1 - applies even if under current legislation relevant to liability imputation for the same disciplinary administrative offense there are different competent administrative authorities. For example, Art. 44 Par. 16 of the Act No. 540/2007 Coll. on the auditors, audit and supervision of auditing and amending the Act no. 431/2002 Coll. on Accounting as amended in this respect solves the scenario when the disciplinary committee of the Slovak Chamber of Auditors and at the same time the Supervisory Authority to audit are entitled to impose the disciplinary action. It is inconceivable that a legitimate administrative authority could impose disciplinary action to the auditor or audit firm for the same misconduct.

The principle of *non bis in idem* does not apply within the concurrence of administrative disciplinary offenses, that is if one person has with a single conduct fulfilled elements of at least two disciplinary offenses (single concurrence) or if the commission is built on a multiple acts (multiple concurrence).²⁴³

The principle of *non bis in idem* shall also not apply if person fulfilled by one unlawful act elements of the offense and also elements of the administrative disciplinary delict. However, in a situation when a person should be punished on the basis of generally binding regulations protecting *distinct public interests* is the administrative authority imputing the administrative liability obliged to take into consideration to the fact that a person has already been sanctioned for the act.

²⁴² Machajová, J. in Machajová, J. a kolektív: Všeobecné správne právo. 3. aktualizované vydanie. Bratislavská vysoká škola práva a Eurokódex, Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2009, Žilina, s. 227.

²⁴³ The Art. 4 Par. 7 of the Code of Disciplinary procedure of the Slovak Hunting Chamber establishes, that "A person charged may be imposed within a single proceeding only one disciplinary measure. If there are simultaneous multiple disciplinary violations committed by one or more acts a cumulative disciplinary measure may be imposed. "

Disciplinary proceedings should not begin and when it has been initiated, it should not be continued and should be suspended if the earlier proceedings for an offense or other administrative offense for the same act resulted in a final decision of an administrative authority, or if the proceedings has been lawfully suspended and Decision issued in the earlier proceedings has not been revoked.

The weakest link within the chain of administrative punishment legislation in Slovakia is undoubtedly the liability regulation on individuals for other administrative offenses than offenses or administrative disciplinary offenses.

The judicial case-law solves the existing gaps in the legislation on other administrative offenses by analogy, which is not to the detriment of the offender. It is orientated on the questions of interpretation of certain terms (intent, negligence, concurrence, etc.). It also includes the assessment and interpretation of issues such as the temporal scope of the laws governing the elements of administrative offenses, the extinction of criminality by death (extinction) of the person liable, conditions excluding the unlawfulness, joint proceeding on the concurrence of other administrative offenses etc. Doing so the courts often also refer to Art. 6 of the Convention.

The most important conclusions that the courts in the Czech Republic and Slovakia reached include the following:

- The Administrative punishment is according to the Strasbourg case-law also of a criminal nature and the imposition of two separate sanctions for one and the same act, even in situation when it would have violated two or more legally qualified obligations in two or more of the provisions of the Act is contrary to the principles of administrative punishment ,
- silence of the legislature on how to assess the concurrence of legal offenses cannot be resolved in favor of a adding principle (*quod delicta, tot poenae*), because it would not result into a fair decision
- unless a specific act does not resolve the question of concurrence of administrative offenses, it is necessary to proceed with the *use of analogy legis*, or by *analogy iuris*, which is justified by the rule of law and by principle of unity of the law
- procedure, where an administrative authority *uno actu* imposes the exact same entity two fines for two administrative offenses, although according to the absorption principle it shall impose only one fine under stricter rate *is illegality*, on which the court - with regards to the disposition principle applicable when reviewing administrative decisions within the administrative justice - takes into account only at the request of the plaintiff.

Literature

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

Machajová, J. a kolektív: Všeobecné správne právo. 3. aktualizované vydanie. Žilina: Bratislavská vysoká škola práva a Eurokódex, Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2009, s. 500, ISBN 978-8089363-36-0

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

Rada Európy a verejná správa. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21. – 22. apríla 2009 v Trnave. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis 2009, s. 346, ISBN 978-80-8082-269-9

Repík, B.: Ľudské práva v súdnom konaní. Bratislava: MANZ 1999, s. 256, ISBN 80-85719-24-X

Správní trestání. Soubor vědeckých statí. Iva Chvátalová (ed.) Liberec: Metropolitní univerzita Praha 2010, s. 39, ISBN 978-80-96855-59-2

SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatury a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 1116, ISBN 80-88931-51-7

Šiškeová, S. – Lavický, P. – Podhrázký, M.: Přehled judikatury vo věcech správního trestání. Praha: ASPI, a. s. 2006, s. 824, ISBN 80-7357-200-1

Resumé

The author analyzes international aspects of the application the principle non bis in idem regarding to administrative punishment, as well as the judicial case law impact on the application of this principle regarding to legal regulation of administrative offenses in Slovakia.

Contact

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
University of Trnava
Faculty of Law
23, Hornopotočná Street
918 43 Trnava
Slovak republic
sona.kosiciarova@truni.sk

MOŽNOSTI UPLATNENIA ALTERNATÍVNYCH SANKCIÍ A INÝCH OBMEDZUJÚCICH OPATRENÍ PRI EKOLOGICKÝCH SPRÁVNÝCH DELIKTOCH PRÁVNICKÝCH OSÔB

Mgr. PhDr. Rastislav Král

Kľúčové slová: sanction, administrative offence, environment, Recommendation No. 91(1)

Verejný záujem na starostlivosti a ochrane životného prostredia vyžaduje kontinuálne prispôsobovanie sa právnych noriem podmienkam súčasnej reality. Aj napriek snahám o zavádzanie systematických prístupov a nástrojov založených na preventívnom pôsobení sa nedarí limitovať protiprávne správanie subjektov a následne dopady v tejto oblasti. Z tohto dôvodu sme sa pri príprave príspevku nezamerali na oblasť prevencie. Analýze sme podrobili oblasť sankčného postihovania protiprávných konaní s poukázaním na vybrané návrhy de lege ferenda.

Pre ešte precíznejšie zúženie problematiky sme sa zamerali na postihovanie protiprávných konaní právnických osôb. Tým, že oblasť spoločenských vzťahov, v rámci ktorých právnická osoba môže správny delikt spáchať, je veľmi široká, tak sme sa v záujme možnosti spresnenia argumentácie pokúsili zamerať opodstatnenosť svojich úvah na oblasť ochrany a starostlivosti o životné prostredie. Pojem ekologický správny delikt nevychádza z legálnych alebo teoretických koncepcií slovenského správneho práva. Tento pojem sme použili práve v záujme poukázať na príklady správnych deliktov páchaných právnickými osobami v oblasti ochrany a starostlivosti o životné prostredie. Poukazujeme na to z dôvodu, že takéto označenie nie je potrebné vnímať ako snahu o zavádzanie nových teoretických pojmových konštruktov.

Analýze sme podrobili široký diapazón slovenských právnych predpisov starostlivosti a ochrany životného prostredia. Išlo o predpisy týkajúce sa starostlivosti o životné prostredie ako celku, právne predpisy starostlivosti o jednotlivé zložky životného prostredia (voda, ovzdušie, etc.) i funkčné druhy životného prostredia²⁴⁴. Analyzovali sme, aké druhy sankcií môžu byť za správne delikty právnických osôb podľa týchto predpisov ukladané. Problematika sankcií v právnej teórii a samotný pojem sankcie je predmetom aktívnej diskusie. Právny teoretik Knapp konštatuje, že rozsah pojmu sankcia úplne jasný nie je²⁴⁵.

Snaha o spracovanie matérie z oblasti životného prostredia, konkrétne otázok správnych deliktov nás vedie do oblasti správneho trestania. V nadväznosti na to, uvedomujúc si členstvo Slovenska v Rade Európy, možno za podstatný dokument pre zásady a štandardy

²⁴⁴ Systematika členenia noriem environmentálneho práva prevzatá podľa S. Košičiarovej a kol.: Právo životného prostredia. 2009, s. 34

²⁴⁵ Knapp, V.: Teorie práva. Praha: C.H.Beck. 1995. s. 200

ukladania správnych sankcií považovať Odporúčanie R (91) 1 Výboru ministrov o správnych sankciách (ďalej len „odporúčanie R(91)1“). Požiadavky odporúčania R (91) 1 sa majú uplatňovať v správnom konaní, ktorého výsledkom môže byť rozhodnutie o uložení správnej sankcie fyzickej alebo právnickej osobe. Za správnu sankciu – v zmysle vysvetľujúceho memoranda k odporúčaniu R(91) 1 – je potrebné považovať len opatrenia represívnej povahy vo vlastnom zmysle slova (administrative sanctions, whose principle aim is of a punitive nature), je pri tom irelevantné, či takáto sankcia má podobu pokuty alebo iného represívneho opatrenia nepenažného charakteru (napr. prepadnutie veci, uzatvorenie prevádzky, zákaz činnosti, pozastavenie alebo odňatie povolenia alebo autorizácie potrebnej na výkon povolania, podnikania alebo oprávnenia). Memorandum súčasne demonštratívnym spôsobom uvádza rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré na účely tohto odporúčania nemajú charakter správnych sankcií (zamietnutie žiadosti o povolenie alebo vydanie nového povolenia, odňatie licencie z dôvodu, že žiadateľ nespĺňa zákonom určené požiadavky, zákazy uplatňované v rámci ochrany životného prostredia a ochrany zdravia atď.). Aj keď takýmito správnymi aktmi orgánov verejnej správy sú dotknuté verejné subjektívne práva osôb, nemožno ich z právneho hľadiska kvalifikovať ako rozhodnutia ukladajúce administratívne sankcie.²⁴⁶

Vyššie spomenuté atribúty odporúčania R (91) 1 je žiaduce vzťahovať aj na oblasť životného prostredia. Sankcie za environmentálne delikty je potrebné chápať široko ako celok rôznych opatrení vedúcich jednak k rešpektovaniu životného prostredia znečisťovateľom, ako aj rešpektovaniu životného prostredia vo všeobecnosti²⁴⁷.

Vo všeobecnosti sa javí byť vhodné/primerané výšku sankcie (trestného alebo administratívneho práva) stanovovať na základe týchto troch hlavných kritérií:

1. prínos/zisk, ktorý (by) páchatel'ovi prinieslo jeho protiprávne konanie,
2. pravdepodobnosť odhalenia/odsúdenia páchatel'a a
3. ekonomické pomery páchatel'a (za účelom dosiahnutia proporcionality postihu vo vzťahu k majetkovým pomerom páchatel'a).²⁴⁸

V slovenskom environmentálnom správnom práve nachádzame len veľmi úzky okruh sankcií pre právnické osoby, ktoré sa v prípade správnych deliktov ukladajú/resp. môžu ukladať. Dominujúcou sankciou je pokuta. Jej výška je stanovovaná konkrétnym právnym predpisom v závislosti od spáchaného deliktu²⁴⁹. Uplatňované sú rôzne spôsoby ustanovovania výšky pokuty, pričom častým javom je ponechanie možnosti uváženia o jej výške pre správny orgán, ktorý ju ukladá. Rovnako možno nachádzať rozmanitosť v subjektoch, ktoré sú oprávnené pokuty za správne delikty ukladať (napr. obec, okresný úrad, Inšpekcia životného prostredia) a členitosť subjektov, do rozpočtov ktorých príjmy z vybraných pokút plynú (napr. obec, štát, Environmentálny fond).

²⁴⁶ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r.o. 2012, s. 322

²⁴⁷ Sepeši, P: Implementácia Smernice o ochrane životného prostredia prostriedkami trestného práva do právneho poriadku SR. In: Potásch, P: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore-súčasnosť a vízie. Paneurópska vysoká škola. 2010, Bratislava, s. 182

²⁴⁸ Sepeši, P: Implementácia Smernice o ochrane životného prostredia prostriedkami trestného práva do právneho poriadku SR. In: Potásch, P: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore-súčasnosť a vízie. Paneurópska vysoká škola. 2010, Bratislava, s. 180

²⁴⁹ Porovnaj napr. § 75 zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, alebo § 30 zákona č. 137/2010 Z.z. o ovzduší v platnom znení.

Primárne využívanie pokuty ako sankcie u správnych deliktov právnických osôb dozaista súvisí s jednoduchosťou jej administratívnej realizácie i prípadného následného vynucovania plnenia. V konečnom dôsledku priamy zásah do majetkovej sféry páchatel'a môže prinášať relatívne postačujúci represívny úkon vo vzťahu k spáchanému deliktu. Pozitívne možno vnímať fakt, že v tých prípadoch, kedy je pokuta za environmentálne správne delikty príjmom Environmentálneho fondu, musia byť takto nadobudnuté finančné prostriedky v súlade s § 4 ods. 2 zákona č. 578/2004 Z.z. o Environmentálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov poskytované a použité v súlade s prioritami a cieľmi stratégie štátnej environmentálnej politiky schválenej vládou Slovenskej republiky. Takáto účelovosť využitia príjmov zo zaplatených pokút plynúcich do rozpočtov obcí zadefinovaná ale nie je. Návrhom de lege ferenda v týchto úvahách môže byť povinnosť obcí využívať príjmy z pokút za delikty ohrozujúce alebo poškodzujúce životné prostredie alebo jeho jednotlivé zložky (spáchané aj fyzickými aj právnickými osobami a zaradiť by sme sem mohli aj kategóriu priestupkov) na účely smerujúce k podpore priaznivého životného prostredia na území obce. Účelovosť by mala samozrejme význam pri kumulácii dostatočného množstva prostriedkov. Z toho dôvodu by limitujúcou podmienkou pre praktické uplatnenie tohto cieleného využívania financií v obci mala byť minimálna výška takto nakumulovaných prostriedkov v rozpočtovom roku.

Druhou z ukladaných sankcií v slovenskom environmentálnom práve je sankcia prepadnutia veci. Uloženie tejto sankcie pripúšťajú napríklad zákony č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov a zákon č. 15/2005 Z.z. o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ochrane druhov“).

V otvorenej diskusii bude zrejme spočívať možnosť hodnotenia dostatočnosti a opodstatnenosti využívania týchto druhov sankcií pri environmentálnych správnych deliktoch právnických osôb. Pre niektoré právnické osoby môže pokuta znamenať zanedbateľný zásah do ich majetkovej sféry a podstaty a tým sankcia plní svoju represívnu funkciu len v minimálnej miere. Na druhej strane ale pokuta v neúmernej výške môže nadobudnúť charakter tzv. likvidačnej. Dôsledkom potom môže byť neschopnosť právnickej osoby túto pokutu v plnej výške zaplatiť a rovnako takáto pokuta môže viesť aj k zániku právnickej osoby.

Aj v tomto smere podáva pomocnú ruku už spomenutá diskrečná právomoc správneho orgánu pri určovaní výšky pokuty. Novátorským riešením v slovenských podmienkach ukladania pokút by mohlo byť popri zákonom stanovenej minimálnej hranici výšky pokuty určovanie/výpočet výšky pokuty v závislosti od ekonomickej výkonnosti, obratu, majetku, alebo iného relevantného a overiteľného ukazovateľa finančnej situácie právnickej osoby. Zvolenie kritérií a spôsobov výpočtov nie je jednoduché. Dozaista si vyžaduje citlivé a precízne spracovanie. Zámerom tohto príspevku nie je hľadať konkrétne mechanizmy, avšak elektronizácia verejnej správy by mohla prispieť k zjednodušeniu získavania informácií o právnických osobách (cestou rôznych výkazov napr. v daňovej oblasti) a k ich sprehľadneniu a ľahšej dostupnosti pre správne orgány. Využitie týchto dát a výstupov môže napomôcť k zvoleniu správneho kľúča pre určovanie výšky pokuty.

V tomto príspevku chceme iba poukázať na možnosti postihovania protiprávnych konaní takými výškami pokút, ktoré by aj v prípadoch ekonomicky silných subjektov kopírovali ich ekonomické možnosti, nepôsobili likvidačne a zároveň aby uloženie sankcie

čo najefektívnejšie naplnilo jej represívnu ale zároveň aj preventívnu funkciu. Všetky tieto návrhy a odporúčania zmien musia rešpektovať požiadavky odporúčania R (91)1.

Zákaz činnosti je špecifickým druhom sankcie, ktorá má svoje miesto pri uplatňovaní administratívnoprávnej zodpovednosti predovšetkým v oblasti priestupkov. V oblasti právnej ochrany životného prostredia tento druh sankcie pri správnych deliktoch právnických osôb v slovenskom právnom poriadku nenachádzame. Tým, že uloženie tejto sankcie predpokladá pomerne závažný zásah do práv zodpovedného subjektu bolo by možné využiť charakter tejto sankcie a uvažovať o jej ukladaní v prípadoch hodných osobitného zreteľa. Mohlo by ísť napríklad o situácie, kedy právnická osoba správnym deliktom, závažným spôsobom ohrozila životné prostredie. Ak je tu súčasne aj odôvodnená obava, že by mohlo dôjsť k opakovaniu rovnakého alebo podobného správania, alebo by mohlo následné protiprávne konanie byť ešte intenzívnejšie, zákaz činnosti by okrem bezprostredného potrestania za protiprávne konanie so sebou niesol želaný prvok preventívneho opatrenia.

Rozhodovanie, či uloženie sankcie by bolo dočasné alebo trvalé, či by bola zakázaná iba konkrétna jednotlivá ohrozujúca činnosť alebo činnosť právnickej osoby ako celku, by záviselo od závažnosti a nebezpečnosti konkrétnej situácie a spadalo by do kompetencie príslušného správneho orgánu.

Sankcia zákazu činnosti môže byť vhodným nástrojom, pre komplementárne pôsobenie k sankcii pokuty. Rozvinúť túto myšlienku možno poukázaním na správne delikty, ktorými sa opakovane porušuje povinnosť, za ktorú už bola uložená pokuta. Niektoré zo súčasných predpisov v oblasti životného prostredia riešia načrtnutú situáciu uložením zvýšenej pokuty, napríklad až do výšky dvojnásobku pokuty uloženej za prvý spáchaný správny delikt²⁵⁰. Ak by dôsledkom ďalšieho nasledujúceho porušenia povinnosti bolo, že správny orgán bude povinný ex lege uložiť sankciu zákazu činnosti právnickej osobe domnievame sa, že by to prinieslo významný preventívny prvok smerujúci k redukovaniu výskytu recidívy u správnych deliktov právnických osôb.

Osobitne významným dôvodom pre ukladanie sankcie zákazu činnosti by mohla byť situácia, kedy by bola spôsobená environmentálna škoda alebo ekologická ujma veľkého rozsahu. Pri vzniku ekologickej ujmy je nevyhnutné rešpektovať spôsoby jej nápravy v súlade § 24 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov²⁵¹. Zákaz činnosti by mohol nasledovať v prípadoch, kedy právnická osoba spôsobila svojou činnosťou nenapraviteľnú ujmu, kedy ani peňažná náhrada nezodpovedá plnohodnotne dôsledkom protiprávneho konania.

V súčasnej dobe, v roku 2014, keď na Slovensku nemáme zadefinovanú pravú trestnoprávnú zodpovednosť právnických osôb, je správne trestanie jednou z kľúčových oblastí na regulovanie správania právnických osôb v oblasti ochrany a starostlivosti o životné prostredie. V spomenutom prípade ujmy alebo škody veľkého rozsahu by došlo zrejme k uplatňovaniu trestnoprávnej zodpovednosti voči právnickej osobe a ako postih za trestný čin

²⁵⁰ Pozri napríklad §30 ods. 11-13 zákona č. 137/2010 Z.z. o ovzduší v znení neskorších predpisov

²⁵¹ Prvým a najžiadanejším spôsobom odstránenia ekologickej ujmy je povinnosť obnoviť prirodzené funkcie narušeného ekosystému alebo jeho časti. Ak to nie je možné alebo z vážnych dôvodov účelné, je zodpovedný subjekt povinný ekologickú ujmu nahradiť iným spôsobom (náhradné plnenie); ak to nie je možné, je povinný nahradiť túto ujmu v peniazoch. Súbeh týchto náhrad sa nevylučuje.

by prichádzalo do úvahy jediné ochranné opatrenie zhabania peňažnej čiastky (§83a Trestného zákona²⁵²) od 800 EUR až do výšky 1 660 000 EUR.

V tomto zmysle sa vynárajú dve možné úskalia. Prvým je už spomenutý minimálny dopad finančných sankcií na ekonomicky silné subjekty. Druhou je stav nevyváženosti medzi finančným postihom uloženým v rámci trestnoprávnej zodpovednosti a zodpovednosti za správny delikt.

Napríklad, pri správnom delikte podľa § 34 odsek 1 zákona č. 541/2004 Z.z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov je možné uložiť právnickej osobe pokutu do 2 000 000 EUR s tým, že podľa § 34 odseku 7 uvedeného zákona je možné uložiť aj ďalšiu dvojnásobnú pokutu. Z uvedeného vyplýva, že na základe uvedeného predpisu administratívneho práva je možné za iný správny delikt uložiť pokutu vo vyššej výmere, ako je možné postihnúť právnickú osobu pri zhabaní finančnej čiastky podľa §83a Trestného zákona, hoci aj za obdobný trestný čin proti životnému prostrediu, spáchaný porušením povinnosti uvedenej v zákone č. 541/2004 Z.z.²⁵³.

Keďže normy trestného práva možno uplatniť v obmedzenej miere, nastavenie sankčného systému pre správne trestanie právnických osôb na úseku životného prostredia je téma, o ktorej je nutné diskutovať. Sankcia zákazu činnosti právnických osôb pri vybraných špecificky závažných konaniach pri súčasnom stave trestnoprávnej postihnuteľnosti na Slovensku sa javí ako jedna z ciest ako v záujme ochrany životného prostredia primerane nastaviť postihovanie závažných správnych deliktov právnických osôb.

Ak vychádzame z definície správnej sankcie tak, ako ju vníma odporúčanie R (91) 1, potom by bolo možné v zmysle uplatnenia alternatívnych sankcií pri environmentálnych deliktach uvažovať skôr o doplňujúcich opatreniach, ktoré nemajú bezprostredný represívny charakter vo vlastnom slova zmysle, avšak dokážu efektívnym spôsobom spolu s uloženou sankciou, alebo aj samostatne, pôsobiť na zodpovedný subjekt a obmedziť jeho subjektívne práva. Tieto opatrenia nemožno v zmysle odporúčania R (91)1 považovať za správne sankcie. Domnievame sa, že diskusia o možnostiach rozširovania opatrení, čerpajúcich predovšetkým z funkcie všeobecného zastrašenia, môže priniesť zaujímavé návrhy aj v oblasti administratívnej zodpovednosti právnických osôb.

Istú časť inšpirácie možno čerpať napríklad z návrhov medzinárodných dokumentov ako napríklad Rámcové rozhodnutie Rady 2003/80/SVV²⁵⁴ a to aj napriek tomu, že toto rozhodnutie bolo neskôr zrušené²⁵⁵. Aj keď sa návrh tohto rámcového rozhodnutia týkal oblasti trestného práva, vybrané sankcie či opatrenia by mohli po prijateľnej miere prispôsobenia byť aplikovateľné v oblasti administratívno-právnej zodpovednosti pri deliktach právnických osôb.

Jedným z takýchto obmedzujúcich opatrení, ktoré by bolo možné ukladať napríklad spolu so sankciou (napríklad pokutou) je vylúčenie zodpovedného subjektu z nároku na štátnu

²⁵² Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov

²⁵³ SEPEŠI, P. Implementácia smernice o ochrane životného prostredia prostriedkami trestného práva do právneho poriadku SR. In: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Paneurópska vysoká škola 2010, Bratislava, s. 183

²⁵⁴ Rámcové rozhodnutie o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva

²⁵⁵ Rámcové rozhodnutie Rady 2003/80/SVV bolo zrušené Rozsudkom Súdneho dvora č. C-176/03: Komisia Európskych spoločenstiev proti Rade Európskej únie

finančnú podporu. Zodpovedný subjekt by napríklad nemohol získať regionálnu investičnú pomoc alebo pomoc na podporu zamestnanosti podľa zákona č. 561/2007 Z.z. o investičnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, alebo podporu poskytovanú štátnymi účelovými fondmi (Environmentálny fond, Štátny fond rozvoja bývania atď.) či ďalšie formy podpory, ktoré z dôvodu exaktnosti by mali byť taxatívne vymedzené, aby sa predišlo nejasnostiam. Ide o obmedzujúce opatrenie, ktoré by bolo účelné ukladať na obmedzenú dobu.

Takéto opatrenie by malo smerovať predovšetkým voči adresátom verejnej správy. Keďže v praxi nemožno vylúčiť situáciu, kedy správny delikt na úseku životného prostredia môže spáchať aj právnická osoba, ktorá je vykonávateľom verejnej moci (napr. obec) a jej financovanie je priamo napojené na verejné zdroje, v takomto prípade by sa obmedzujúce opatrenie týkalo iba takých verejných zdrojov, ktoré možno charakterizovať ako zdroje dodatkové alebo doplnkové. Obmedzujúce opatrenie nemôže obmedziť základné financovanie činností a fungovania právnickej osoby z verejných zdrojov, ktorá je nositeľom verejnej moci²⁵⁶.

Pri tomto opatrení je pomerne zložitá hľadať pomyselnú hranicu medzi charakterom sankcie alebo obmedzujúceho opatrenia. Je potrebné analyzovať podmienku, že sankcia má priamo postihnúť zodpovedný subjekt. Nemožnosť získať štátnu finančnú podporu pre svoju vlastnú činnosť isto predstavuje zásah do okruhu subjektívnych práv právnickej osoby. Ďalšiu premennú v tejto situácii zohráva vôľa a chcenie právnickej osoby verejné finančné zdroje na svoju činnosť získať. V prípade ak záujem o získanie verejných zdrojov u právnickej osoby nie je (napr. nepotrebuje ich, nemá kapacity na administratívne spracovávanie poskytnutých dotácií a pod.), potom ani uložené opatrenie nebude mať želaný účinok.

Realizácia opatrenia v praxi vyžaduje, aby inštitúcie poskytujúce štátnu finančnú podporu mali k dispozícii oficiálnu informáciu o tých subjektoch, ktorým bolo obmedzujúce opatrenie právoplatne uložené. Ako najjednoduchšia cesta, ktorá by to umožňovala je vytvorenie elektronického registra subjektov, ktorým bolo opatrenie uložené, a ku ktorému by mali inštitúcie poskytujúce štátnu finančnú podporu povolený prístup. Získavanie informácií z registra by umožnilo poskytovateľom štátnej finančnej pomoci vylúčiť z alokačného procesu subjekty s uloženým obmedzujúcim opatrením.

Tento spôsob praktickej realizácie by sa mohol uplatniť aj pri ďalšom obmedzujúcom opatrení, o ktorom budeme v nasledujúcich úvahách pokračovať. Ide o zákaz pre zodpovedný subjekt zapájať sa do verejných obstarávaní prostredníctvom predkladania ponúk²⁵⁷. Ide opäť o opatrenie, ktorého uloženie je závislé na záujme právnickej osoby zapojiť alebo nezapojiť sa do obstarávania tak, ako je to spomenuté pri predošlom opatrení vylúčenia z poskytovania štátnej finančnej podpory. Úvahy o tomto druhu opatrenia so sebou prinášajú ďalšie otázky, ktoré sa týkajú predovšetkým primeranosti ukladania tohto opatrenia.

Javí sa ako neproporcionálne obmedziť práva subjektu súťažiť o zadanie verejnej zákazky, či získanie koncesie z dôvodu spáchania takých správnych deliktov, ktorých závažnosť je relatívne nízka (o miere závažnosti rozhoduje v konaní správny orgán). Tlak

²⁵⁶ Napríklad u obce by obmedzujúce opatrenie nemohlo postihnúť príjmy plynúce obci z titulu podielových daní podľa osobitných predpisov.

²⁵⁷ Podľa zákona č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

na právnické osoby, aby sa zdržali protiprávných konaní v oblasti starostlivosti a ochrany životného prostredia bude významný najmä v prípadoch záujmu o nadlimitné zákazky, kedy je predpokladaná cena zákazky relatívne vysoká (státisíce, milióny EUR).

Takto nastavené obmedzujúce opatrenia by priamo pôsobili na činnosť napríklad právnických osôb pôsobiacich v sektore stavebníctva ale aj v ďalších odvetviach, ktorých činnosť priamo vplýva na životné prostredie a je často krát predmetom verejných obstarávaní (výstavba diaľnic a inej dopravnej infraštruktúry, dodávka potravín, výroba elektrickej energie atď.).

Pri teoretickom uvažovaní možno pri aplikovaní obmedzenia účasti subjektu na verejnom obstarávaní poukázať na vzťah dvoch záujmov. Prvým je všeobecný záujem na starostlivosti a predovšetkým na ochrane životného prostredia. Druhým je zabezpečenie zmyslu a účelu verejného obstarávania. Zmysel a účel obstarávania je potrebné vnímať v tom, aby sa doň mohol zapojiť každý subjekt, ktorý dokáže poskytnúť predmet obstarávania v takej cene a kvalite, aby obstarávateľ mohol vyberať z viacerých dostupných ponúk a zvoliť najefektívnejšie riešenie. Ak je ale právo subjektu, zapojiť sa do obstarávania obmedzené, treba povedať, že účel obstarávania nebude plnohodnotne naplnený. Existuje totiž pravdepodobnosť situácie, kedy práve limitovaný subjekt, t.j. ten, ktorému bolo uložené obmedzujúce opatrenie, by v prípade možnej účasti na verejnom obstarávaní (t.j. ak by obmedzujúce opatrenie uložené nebolo) dokázal predložiť ponuku, ktorá by najlepšie spĺňala podmienky stanovené vo verejnom obstarávaní. Ak vychádzame z ústavnej koncepcie práva na priaznivé životné prostredie²⁵⁸ a rovnako aj z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky a z nich vyplývajúcej dôležitosti a významu, ktorý sa prikladá ochrane životného prostredia²⁵⁹, možno sa prikloniť pri hodnotení načrtnutého vzťahu o čosi viac v prospech ochrany životného prostredia.

Iným opatrením, o ktorom je možné ďalej diskutovať, nemá priamy limitujúci charakter ako doposiaľ spomenuté nástroje. Inštitút zverejňovania rozhodnutia o uložení správnej sankcie za environmentálny správny delikt právnickej osoby prináša iný spôsob postihu právnickej osoby. Doposiaľ nikto napr. zo zákazníkov, klientov či partnerov právnickej osoby sa nemusel dozvedieť to, že právnická osoba sa previnila voči predpisom spáchaním správneho deliktu a bola jej uložená sankcia. Postupné zavádzanie a snahy o etické a morálne štandardy v spoločenských vzťahoch (hospodárskych, obchodných a iných) zvyšujú nároky na zodpovedné konanie (minimálne na úrovni legálnosti) právnických osôb aj v oblasti životného prostredia.

Opatrenie zverejnenia právoplatného rozhodnutia o uložení sankcie za konkrétny skutok proti životnému prostrediu nielen že bude verejne informovať o spáchanom skutku (o čase a spôsobe spáchania skutku, charaktere konania a jeho následkoch) ale aj o páchatelovi a o uloženej sankcii.

Zverejniť rozhodnutie by mohol orgán, ktorý právoplatne rozhodol v konkrétnej veci po márnom uplynutí dvojmesačnej lehoty oprávňujúcej právnickú osobu podať podnet na súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia alebo postupu správneho orgánu v rámci správneho súdnictva²⁶⁰. Zabráni sa tým zverejneniu rozhodnutia, ktoré by mohlo byť

²⁵⁸ Pozri čl. 44 a 45 Ústavy Slovenskej republiky

²⁵⁹ Pozri napr. Preambulu Zmluvy o Európskej únii alebo Hlavu XX Zmluvy o fungovaní Európskej únie

²⁶⁰ Pozri § 250i ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok

z dôvodu súdneho prieskumu zrušené a vec vrátená na ďalšie konanie alebo konanie zastavené.

Rozhodnutie o tom, či bude rozhodnutie zverejnené by nemalo byť fakultatívnou možnosťou správneho orgánu z dôvodu, že by to mohlo smerovať k vzniku subjektívne ovplyvniteľných situácií. Jednotlivé zákony v oblasti životného prostredia by mali stanovovať povinnosť pre správny orgán zverejniť rozhodnutie po splnení zákonných predpokladov. Napríklad zverejnenie rozhodnutia v prípadoch, kedy je uložená pokuta v určitej minimálne stanovenej výške, alebo sa jedná o recidívu zo strany zodpovedného subjektu a pod.

Zverejnenie rozhodnutia by bolo možné predovšetkým na webovom sídle orgánu, ktorý vo veci právoplatne rozhodol, ak má prístup k internetu, prípadne aj iným vhodným a obvyklým spôsobom. Opäť sa možno vrátiť k úvahám o vytvorení elektronickej databázy správnych deliktov, kedy každý z orgánov verejnej moci by mal povinnosť rozhodnutie do tejto databázy vložiť. Dĺžku doby zverejnenia rozhodnutia by určil vo svojom rozhodnutí správny orgán.

Záver

V príspevku sme sa pokúsili o vymedzenie právnych nástrojov, ktoré by mohli nájsť svoje opodstatnenie v slovenských právnych predpisoch upravujúcich vzťahy v oblasti starostlivosti a ochrany životného prostredia. V ochrane životného prostredia a jeho zložiek by bolo vhodné vytvoriť sústavu jasne formulovaných základných povinností, ale aj administratívnych, ekonomických a sankčných prostriedkov²⁶¹. V úvahách a námetoch de lege ferenda sme navrhli možnosti využitia sankcie zákazu činnosti pre právnické osoby pri spáchaní správneho deliktu. Rovnako sme poukázali na pozitíva, ktoré by priniesla možnosť ukladania ďalších obmedzujúcich opatrení, ktoré nie sú sankciami v pravom slova zmysle, ale môžu limitovať vybraný okruh práv zodpovedného subjektu a tým podstatne pôsobiť na jeho správanie (napr. aj v zmysle prevencie). V príspevku boli formulované námety do diskusie v zmysle možnosti rozširovania nástrojov právnej ochrany a postihovania správnych deliktov právnických osôb v oblasti životného prostredia.

Literatúra

Cepek, B.: Problematika a otázky spojené so zodpovednosťou a správnym trestaním na úseku ochrany životného prostredia. In: Potasch, P.: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore- súčasnosť a vízie - odborný seminár. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2010, , s. 17- 24. ISBN 978-80-89447-35-0

Knapp, V. 1995. Teorie práva. Praha: C.H.Beck. 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1

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

Košičiarová, S a kolektív. Právo životného prostredia. 2. vyd. Bratislava: Poradca podnikateľa, spol. s r.o., 2009. 680 s. ISBN 978-80-89363-13-1

²⁶¹ Cepek, B.: Problematika a otázky spojené so zodpovednosťou a správnym trestaním na úseku ochrany životného prostredia. In: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore- súčasnosť a vízie. EUKÓDEX, s.r.o. 2010, Bratislava, s. 22

Sepeši, P.: Implementácia smernice o ochrane životného prostredia prostriedkami trestného práva do právneho poriadku SR. In: Potasch, P.: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie - odborný seminár. Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2010, s. 163-189. ISBN 978-80-89447-35-0

Resumé

The aim of the article was identify the types of sanctions imposed for administrative offenses of legal persons in field of environmental law in Slovakia. Ways how to widen the range of legal instruments affecting to reduce illegal activities of legal persons in field of environmental law were proposed. We have discussed about new possibilities for determining the amount of the fine depending on the economic forces of responsible entity and about possibility of using another sanction - prohibition to undertake activities for legal persons. Also other measures have been suggested. Mentioned measures do not have character of sanctions according to the Recommendation No. R (91) 1 of the Committee of Ministers to member states on administrative sanctions. Measures should support and complement the sanctioning legal persons. We analyzed three measures - publication of the decision of the administrative body, prohibition to participate in public procurement as supplier and the prohibition to apply for public financial support. Reflections in article form the idea for an open discussion about administrative punishment of legal persons for environmental administrative offenses in poorly functioning system for the application of criminal liability for legal persons.

Kontakt

Mgr. PhDr. Rastislav Král
Fakulta verejnej správy, Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach
Popradská 66
041 32 Košice
Slovenská republika
rastislav.kral@gmail.com

JSOU TRESTNĚPRÁVNÍ DŮSLEDKY ŘÍZENÍ POD VLIVEM ALKOHOLU PRO PACHATELE ZÁVAŽNĚJŠÍ NEŽ DŮSLEDKY SPRÁVNĚPRÁVNÍ?*

JUDr. Lucia Madleňáková, Mgr. et Mgr. Zdeněk Kopečný

Klíčová slova: správní delikt, trestný čin, závažnost, článek 6 Úmluvy, alkohol, doprava

1. Úvod: rozdíl mezi správním deliktem a trestným činem

Správní delikty se objevily již v období tzv. policejního státu a jako takové byly v celém dalším období pojmově oddělovány od trestných činů. Primárním dělicím kritériem byl orgán, v jehož pravomoci bylo jednotlivé delikty projednávat, tedy na straně správních deliktů šlo o politické orgány, na straně trestných deliktů šlo o soudy.²⁶² Rozdíl v obsahu deliktů však zásadní nebyl, a proto v průběhu doby některé delikty plynule přecházely mezi zařazením do správních či trestních deliktů.

Vzhledem k této mnohdy obsahové stejnorodosti, či nevyhraněnosti rozdílu mezi správními a trestními delikty, i Evropský soud pro lidská práva přijal názor, podle kterého je nutno na oba druhy deliktů aplikovat stejné principy.²⁶³ Jeho argumentace se opírá o několik důležitých důvodů pro takové zacházení. Jedním z důvodů, který bude pro náš příspěvek rozhodující, je zařazení některých deliktů do jednotlivých skupin podle politického rozhodnutí. Jinak řečeno, státy mohou mít různé důvody pro zařazení určité skutkové podstaty do skupiny trestných činů či správních deliktů. Takové zařazení by pak při rozlišování mezi těmito skupinami mohlo znamenat, že by stát zcela úmyslně vyčlenil některé skutkové podstaty deliktů z působnosti článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. ESLP proto stanovil, že zásady trestání stanovené v čl. 6 Úmluvy musí být použitelné pro jakékoliv trestání bez ohledu na to, jak jej stát ve svém vnitrostátním právu nazve. V tomto ohledu došlo, zejména na procesní úrovni, k velkému sblížení trestných a správních deliktů.

Pro stanovení, zda osoba obviněná z deliktu podléhá ochraně podle čl. 6 Úmluvy, tedy k vymezení samotného pojmu „trestní obvinění“ uvedeného v čl. 6 Úmluvy ESLP uvádí tato základní kritéria, jejichž splnění má být alternativní:

1. zařazení v systematice vnitrostátního práva (tedy zda delikt patří do skupiny správních deliktů či trestných činů),
2. povaha činu (tedy zda čin směřuje proti celospolečenskému zájmu) nebo
3. povaha a stupeň závažnosti trestu (zda sankce má všechny funkce trestu).

* Tento příspěvek byl sepsán v rámci projektu Interní grantové agentury Univerzity Palackého v Olomouci, registrační číslo projektu PF_2013_015.

²⁶² Více viz Mates, P.: *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C.H.Beck 2010, s. 3 an., ISBN 978-80-7400-357-8.

²⁶³ Jednalo se například o tyto rozsudky: Lauko vs. Slovensko (stížnost č. 26138/95), Garyfallou AEBE vs. Řecko (stížnost č. 18996/91) či Öztürk vs. Německo (stížnost č. 8544/79).

Mnoho autorů se již několik desetiletí snaží definovat rozdíl mezi správními delikty a trestnými činy. Jejich snažení překáží zejména již zmíněná, do jisté míry politická, povaha otázky, do které skupiny bude určitá skutková podstata deliktu zařazena. Dovolíme si tvrdit, že jediným apriorním kritériem, kterým se zákonodárce řídí při zařazení skutkové podstaty do určité skupiny, je typ projednávajícího orgánu, tedy také zařazení do oboru práva. Ostatní kritéria jsou aposteriorní, tedy vycházejí z následného porovnávání a zkoumání jednotlivých deliktů. I výsledkem našeho příspěvku bude však konstatování, že je náročné hledat systém tam, kde žádný není. Některá definovaná kritéria jsou proto náhodná či příliš abstraktní. A o jakých kritériích v případě rozlišování mezi správními delikty a trestnými činy tedy hovoříme? Jedná se například o objekt, objektivní stránku, subjektivní stránku, druhy sankcí, obvyklý způsob zahájení řízení, absence celostátního registru, morální důsledky, vnímání společnosti jako difamující. Kritérii, která jsou však často skloňovaná a pro ospravedlnění existence dvou skupin deliktů zcela klíčová jsou však kritérium závažnosti činu a společenské škodlivosti činu. Správní delikty by tak vždy měly být méně závažnými a společensky škodlivými činy na rozdíl od trestných činů. Základní otázkou tohoto příspěvku pak je, zda i právní úprava odpovídá této tezi, nebo zda, tak jako u jiných kritériích, odpovídá pouze nahodilosti. Za předmět srovnání jsme si zvolili delikty týkající se řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu, kde je srovnatelnost velmi dobrá, protože je kvantitativní – podle naměřené výše alkoholu v krvi delikventa.

2. Správní delikty v dopravě spáchané pod vlivem alkoholu

Skutkové podstaty správních deliktů, které obsahují řízení pod vlivem alkoholu, obsahuje zákon o silničním provozu.²⁶⁴ Ten upravuje v § 125c dvě skutkové podstaty správních deliktů. Do 31. 7. 2011 však tyto delikty byly součástí přestupkového zákona.²⁶⁵ Důvodem pro přesunutí, doplnění a upravení skutkových podstat správních deliktů v dopravě z přestupkového zákona do zákona o silničním provozu, kdy tyto úpravy byly provedeny zákonem č. 133/2011 Sb., byla dle důvodové zprávy k tomuto zákonu změna zásad pro správní trestání správních deliktů v dopravě provedená vládou. Je nasnadě, že právě správní delikty v dopravě jsou ostře sledovanou skupinou správních deliktů, snaha o zlepšení dopravní situace je vysoce politickou otázkou.

Pro přehlednost bude vhodné si obě skutkové podstaty uvést doslovně:

§ 125c odst. 1 písm. b) zákona o silničním provozu:

„Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích v rozporu s § 5 odst. 2 písm. b) řídí vozidlo nebo jede na zvířeti **bezprostředně po požití** alkoholického nápoje nebo **po užití jiné návykové látky** nebo v **takové době po požití** alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky, po kterou **je ještě pod jejich vlivem**.“

§ 125c odst. 1 písm. c) zákona o silničním provozu:

„Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích řídí vozidlo nebo jede na zvířeti **ve stavu vylučujícím způsobilost**, který si přivodila požitím alkoholického nápoje nebo užitím jiné návykové látky.“

„Stav vylučující způsobilost“ v případě správního deliktu podle písm. c) je situace, jak bude dále uvedeno, kdy je řidiči naměřeno méně než 1 promile alkoholu v krvi.

²⁶⁴ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁵ Zákon č. 200/1990 S., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Podle § 125c odstavců 4 a 5 se za přešupek podle písmene b) uloží pokuta ve výši od 2 500 Kč do 20 000 Kč a zákaz činnosti v trvání od šesti měsíců do jednoho roku, za přešupek podle písmene c) pak pokuta ve výši od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zákaz činnosti v trvání od jednoho roku do dvou let. Nutno čtenáře upozornit, že zákaz činnosti se u obou skutkových podstat ukládá obligatorně, což lze dovozovat z formulace „uloží se“ u obou druhů sankcí. Ukládá-li správní orgán sankci pokuty, musí obligatorně uložit také sankci zákazu činnosti. Dokonce podle § 125c odst. 8 správní orgán nemůže od uložení sankce upustit. Ke zmírnění situace nemá delikvent mnoho možností ani v speciálních řízeních, u přešupků typických, tzv. zkrácených řízeních. O uvedených přešupcích totiž není možné rozhodnut v blokovém řízení, a ani v příkazním řízení obecně podle přešupkového zákona, jelikož v příkazním řízení je možné uložit pouze sankci pokuty či napomenutí, ne však zákazu činnosti. Jiné speciální procesní možnosti vyřízení věci správní právo trestní nezná. Pro řízení se použije zákon o silničním provozu, k němu subsidiárně přešupkový zákon a následně správní řád.

Shrneme-li možnou správněprávní situaci delikventa: pokud ten řídí vozidlo bezprostředně po požití alkoholu, nebo pokud je ještě pod jeho vlivem, bude mu uložena pokuta společně se zákazem činnosti, a to pokuta ve výši od 2 500 Kč do 20 000 Kč a zákaz činnosti v trvání od 6 měsíců až do jednoho roku, přičemž není možné od uvedených sankcí upustit a tyto delikty nelze projednat ani ve zkrácených řízeních.

3. Trestné činy v dopravě spáchané pod vlivem alkoholu

Trestní zákoník²⁶⁶ zná pouze jednu skutkovou podstatu sankcionující řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu. Jedná se o ustanovení § 274 trestního zákoníku – ohrožování pod vlivem návykové látky, kterého se dopustí ten, „kdo vykonává **ve stavu vylučujícím způsobilost**, který si přivodil vlivem návykové látky, **zaměstnání** nebo jinou činnost, při kterých by mohl **ohrozit život nebo zdraví lidí** nebo způsobit **značnou škodu** na majetku, bude potrestán odnětím svobody až na **jeden rok, peněžitým trestem nebo zákazem činnosti**.“ Kvalifikovaná skutková podstata obsažená v odstavci druhém daného ustanovení je stanovena následovně: „Odnětím svobody na **šest měsíců až tři léta, peněžitým trestem nebo zákazem činnosti** bude pachatel potrestán,

- a) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 **havárii, dopravní nebo jinou nehodu**, jinému **ublížení na zdraví** nebo **větší škodu** na cizím majetku nebo **jiný závažný následek**,
- b) spáchá-li takový čin **při výkonu zaměstnání** nebo jiné činnosti, při kterých je vliv návykové látky **zvláště nebezpečný**, zejména **řídí-li hromadný dopravní prostředek**, nebo
- c) byl-li za takový čin **v posledních dvou letech odsouzen** nebo z výkonu trestu odnětí svobody uloženého za takový čin propuštěn.“

Ve speciálním případě, když by řidič činnost spočívající v řízení motorového vozidla vykonal ve stavu nepřičetnosti²⁶⁷, je možné v souvislosti s řízením motorového vozidla pod vlivem alkoholu uvažovat ještě trestný činu opilství podle ustanovení § 360²⁶⁸ trestního zákoníku.

²⁶⁶ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁷ Nepřičetný je ten pachatel, který pro duševní poruchu v době spáchaní činu nemohl rozpoznat jeho protiprávnost nebo ovládat své jednání (§ 26 trestního zákoníku)

²⁶⁸ Kdo se požitím nebo aplikací návykové látky přivede, byť i z nedbalosti, do stavu nepřičetnosti, v němž se dopustí činu jinak trestného, bude potrestán odnětím svobody na tři léta až deset let; dopustí-li se však činu jinak trestného, na který zákon stanoví trest mírnější, bude potrestán tímto trestem mírnějším.

Aby mohl být řidič trestně stíhán pro trestný čin ohrožování pod vlivem návykové látky, musí vykonat činnost spočívající v řízení motorového vozidla ve stavu vylučujícím způsobilost, který si přivodil vlivem návykové látky. Stavem vylučující způsobilost se dle četné judikatury Nejvyššího soudu rozumí takový stav, kdy je řidiči naměřen obsah alkoholu ve výši nejméně 1 promile (1 gram čistého 100% alkoholu v 1 kg krve). Pokud míra alkoholu nepřesáhne tuto hranici, nejedná se o absolutní nezpůsobilost ve smyslu daného ustanovení, jednání řidiče není postižitelné jako trestný čin, ale jedná se o správní delikt.²⁶⁹

Ustanovení § 274 trestního zákoníku výslovně stanoví, že pachatel daného přečinu bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok, peněžitým trestem nebo zákazem činnosti. Soud tak může **alternativně** uložit kteroukoliv z těchto sankcí nebo i více sankcí vedle sebe (§ 53 TZ). Trestem odnětí svobody se v intencích ustanovení § 55 odst. 2 trestního zákoníku, který stanoví, že u trestných činů, u nichž horní hranice trestní sazby nepřevyšuje 5 let, lze uložit nepodmíněný trest odnětí svobody pouze za podmínky, že by uložení jiného trestu zjevně nevedlo k tomu, aby pachatel vedl řádný život, tedy výjimečně, rozumí trest odnětí svobody podmíněně odložen se stanovením zkušební doby v rozmezí jednoho roku až pěti let. (§ 81 a násl. TZ). Soud při ukládání trestu tedy v převážné většině případů (neuvažuje-li o využití jiných alternativních trestů, jejichž uložení za přečin zákon umožňuje) volí mezi podmíněným trestem odnětí svobody, peněžitým trestem a trestem zákazu činnosti. Není vyloučeno, aby uložil vedle sebe více trestů. Ustanovení § 73 TZ týkající se trestu zákazu činnosti výslovně stanoví, že soud může uložit trest zákazu činnosti v rozmezí jednoho až deseti let, dopustil-li se pachatel trestného činu v souvislosti s touto činností. Trestní zákoník tak hovoří o možnosti uložení trestu zákazu činnosti, jeho uložení však není povinné a konkrétní výběr sankce je ponechán na uvážení soudu. Může se tak stát, že soud uloží pachateli například pouze podmíněný trest odnětí svobody nebo peněžitý trest a oprávnění k řízení motorových vozidel je pachateli ponecháno. V rámci podmíněně odloženého trestu odnětí svobody není možné jako přiměřené omezení uložit zákaz řízení motorového vozidla, protože by se jednalo o nezákonné rozšíření podmíněně odloženého trestu odnětí svobody o další sankci – zákaz činnosti. Pachatel tak za daný trestný čin může být odsouzen například k trestu odnětí svobody na 3 měsíce podmíněně odloženého na zkušební dobu 14 měsíců, aniž by byl jakkoliv omezen v možnosti řídit motorová vozidla. V praxi tato situace v zásadě nenastává, ovšem podstatné je, že nastat může.

Nehledě na možnost odklonu podle § 307 trestní řádu²⁷⁰, dle kterého může být trestní stíhání obviněného podmíněně zastaveno se stanovením zkušební doby v rozmezí šesti měsíců až dvou let. Pachatel tak není odsouzen, nemá záznam v rejstříku trestů a osvědčí-li se ve zkušební době, je jeho trestní stíhání navždy skončeno.

Neochota státních zástupců a soudů k postupu podle § 307 trestního řádu, tedy k podmíněnému zastavení trestního řízení v případech trestných činů spáchaných v dopravě pod vlivem alkoholu, vedla zákonodárce k novelizaci daného ustanovení, která umožňuje, aby se obviněný zavázal, že se v případě podmíněného zastavení trestního stíhání zdrží během zkušební doby určité činnosti, v jejíž souvislosti se přečinu dopustil – tedy v daných případech řízení motorových vozidel. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu tohoto zákona výslovně zmiňuje delikty spáchané v dopravě. „Dopravní delikty tvoří značný podíl na celkové sumě stíhaných trestných činů, přičemž v současnosti státní zástupce resp. soud

²⁶⁹ Jelínek J a kol.: Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou. 3. vydání. Praha: Leges 2012, s. 371.

²⁷⁰ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

nemůže využít tohoto typu odklonu, pokud se domnívá, že povaha spáchaného skutku a osobnost pachatele odůvodňuje vyloučení pachatele z provozu na pozemních komunikacích, přestože ostatní podmínky pro uplatnění tohoto typu odklonu by splněny byly. Zakotvení takové možnosti by proto mělo přispět k rychlejšímu vyřizování případů tohoto typu a přinést tím i úsporu pro systém trestní justice.²⁷¹ Z citovaného znění důvodové zprávy je patrné, že zejména pro přečin ohrožování pod vlivem návykové látky je novelou zavedený odst. 2 ustanovení § 307 trestního řádu, určen. Umožňuje tak rozšíření podmíněného zastavení trestního stíhání na případy, kdy dříve panovala ze strany státních zástupců i soudu neochota věc tímto odklonem vyřídit. Dlužno podotknout, že ani tomuto postupu podle novelizovaného ustanovení § 307 nejsou orgány činné v trestním řízení nakloněny, ovšem, stejně jako ve shora uvedeném, zde tato možnost existuje. V daném případě se nejedná o suplování trestu zákazu činnosti, protože obviněný se ke zdržení řízení motorových vozidel zaváže dobrovolně, nejedná se tedy o formu státního donucení a není tak porušen princip, že trest lze uložit pouze v rámci odsouzení za trestný čin, k němuž (k odsouzení) postupem dle § 307 TŘ nedojde. Zkušební doba je zde zákonem stanovena v rozmezí 6 měsíců až 5 let. Naopak u podmíněného zastavení trestního dle odstavce prvního není možné jako přiměřené omezení (§ 307 odst. 6 trestního řádu) uložit obviněnému, aby se zdržel řízení motorových vozidel, protože by jinak tento postup vedl k nepřipustnému nahrazování trestu zákazu činnosti, který je zcela odlišným právním institutem trestního práva hmotného s jinými podmínkami pro jeho ukládání, vázaným na odsouzení pachatele daného trestného činu.²⁷²

V případě trestného činu opilství, který byl nastíněn shora, je situace shodná, protože ustanovení § 360 odst. 1 trestního zákoníku sice uvádí jako sankci trest odnětí svobody v rozmezí tří až deseti let, tedy jednalo by se o zvlášť závažný zločin, ovšem dodává, že dopustil-li se pachatel činu jinak trestného, za který zákon stanoví trest mírnější, bude potrestán tímto mírnějším trestem. Vzhledem k trestní sazbě činu jinak trestného spočívajícího v ohrožení pod vlivem návykové látky by tak byl pachatel ohrožen trestní sazbou dle tohoto trestného činu, tudíž by se na aplikaci shora uvedených ustanovení o zákazu činnosti, respektive dobrovolného zavázání se k neřízení motorových vozidel, pohlíželo naprosto stejně.

Závěr: komparace

Odpovídáme-li tedy na otázku uvedenou v názvu našeho příspěvku, a to zda trestní odpovědnost pachatele dopravního deliktu při řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu bude pro něj přísnější, než odpovědnost správněprávní, musíme použít šalamounskou odpověď: ne vždy. Provedme proto srovnání obou úprav.

Skutková podstata správního deliktu i trestného činu počítá s tzv. **stavem vylučujícím způsobilost**. Tento pojem, jako součást objektivní stránky deliktu, je v obou skutkových podstatách stejný. Avšak právě proto, že správní delikty jsou pojmově méně závažnými činy, je delikvent ve stavu vylučujícím způsobilost podle správního práva již v situaci, kdy má v krvi alkohol, a to ve výši do 1 promile (relativní nezpůsobilost). Trestným podle trestního práva je pro delikventa až stav, kdy má v krvi 1 a více promile alkoholu (absolutní nezpůsobilost). I když tedy obě skutkové podstaty používají stejného pojmu, k jeho naplnění dochází zcela jiným jednáním. Je tak otázkou, zda by nebylo vhodnější zvolit zcela jiný

²⁷¹ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony č. 193/2012 Sb. – návrh přijat jako zákon č. 193/2012 Sb., s. 42.

²⁷² Jelínek, J. a kol. Trestní právo procesní, 3: vydání. Praha: Leges 2013, s. 756.

pojem pro skutkovou podstatu trestného činu a správního deliktu, aby bylo pachateli naprosto jasné, za jakých okolností lze o jeho stavu mluvit jako o vylučujícím způsoblost. Nicméně výše promile alkoholu v krvi je zcela objektivně nastavena tak, že koresponduje se zásadou větší závažnosti trestných činů. Z trestněprávního hlediska je tedy pro trestní odpovědnost řidiče nezbytné, aby množství alkoholu dosáhlo dané hranice. Je tedy nesporné, že trestněprávní postih je ponechán závažnějším (společensky škodlivějším) případům, což je zcela v souladu s požadavkem zásady subsidiarity trestní represe.²⁷³

Dalším rozdílem v konstrukci skutkových podstat obou deliktů (správního a trestního), je výslovné uvedení zvláštních následků či přidáných charakteristik jednání v případě trestní odpovědnosti. Trestní zákon totiž v analyzované skutkové podstatě uvádí jednak jednání spočívající v přivedení se do stavu vylučujícího způsoblost, v tomto stavu řízení motorového vozidla, jako je tomu u správního deliktu, ale výslovně uvádí další předpoklady:

1. ve stavu vylučujícím způsoblost muselo dojít k možnosti ohrozit život nebo zdraví lidí, nebo
2. ve stavu vylučujícím způsoblost muselo dojít k možnosti způsobit značnou škodu na majetku
3. ve stavu vylučujícím způsoblost muselo dojít k havárii, dopravní nebo jiné nehodě, jinému bylo ublíženo na zdraví nebo byla způsobena větší škoda na cizím majetku nebo jiný závažný následek, nebo
4. je to zvlášť nebezpečné, zejména řídí-li hromadný dopravní prostředek, nebo
5. byl za takový čin v posledních dvou letech odsouzen.

Nicméně z judikatury trestních soudů vyplývá, že „trestný čin podle § 274 trestního zákona je deliktem ohrožovacím, který je spáchán už vyvoláním možnosti vzniku následků, které má na zřeteli toto ustanovení, přičemž jeho znakem není přímá hrozba poruchy chráněného zájmu. Znaky tohoto trestného činu jsou proto splněny už započítáním jízdy s motorovým vozidlem, které klade na řidiče zvláštní nároky a které svým charakterem (váha vozidla a jeho rychlost) vytváří i při menším oslabení psychických a fyzických funkcí řidiče možnost vzniku tohoto ohrožení.“²⁷⁴, „ke spáchání trestného činu dle § 274 trestního zákona stačí po objektivní stránce, aby jednáním pachatele po požití alkoholických nápojů vznikla možnost ohrožení života nebo zdraví lidí nebo značné škody na majetku.“²⁷⁵. „Závěru o naplnění znaků trestného činu dle § 274 nebrání ani ta eventuální skutečnost, že vozidlo bylo v konkrétním případě řízené jinak nezávadně a ve shodě s požadavky silničního provozu.“²⁷⁶ I když tedy zákon o silničním provozu obdobné eventuality následků nestanovuje, argumentem a maiori ad minus lze dovodit, že i analyzovaný přestupek je možno spáchat již samotným řízením pod vlivem alkoholu, což samo osobě předpokládá možnost ohrožení chráněného zájmu. Na první pohled jasný rozdíl v konstrukci skutkové podstaty trestného činu a správního deliktu tak nutně neznamená rozdílnost v závažnosti jednání naplňujícím znaky trestného činu a správního deliktu. Rozdílná závažnost jednání je spatřována právě a pouze v míře alkoholu v krvi u jednotlivého pachatele. Jak výše uvedeno, předpokládá se totiž, že větší míra ovlivnění alkoholem způsobuje větší riziko pro schopnost spolehlivého ovládání

²⁷³ § 12 odst. 2 TZ: Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.

²⁷⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR uveřejněn ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek – část trestní, pod označením 19/68 Sb.r.t.

²⁷⁵ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR uveřejněn ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek – část trestní, pod označením. 62/67 Sb. r.t.

²⁷⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR uveřejněn ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek – část trestní, pod označením I/66 Sb. r.t..

motorového vozidla, a tím větší riziko pro ohrožení či dokonce porušení chráněného zájmu u trestných činů než u správních deliktů.

Řídí-li řidič vozidlo ve stavu vylučujícím způsobilost (tedy s alkoholem v krvi do 1 promile), přičemž s tím není spojen určitý zvláštní následek, bude mu uložena pokuta za správní delikt společně se zákazem činnosti, a to pokuta ve výši od 25 000 Kč do 50 000 Kč a zákaz činnosti v trvání jednoho až dvou let. Nutno zopakovat, že **není možné od uvedených sankcí upustit a tyto delikty nelze projednat ani ve zkrácených řízeních.**

Řídí-li však vozidlo ve stavu vylučujícím způsobilost (s alkoholem ve výši 1 a více promile v krvi) a jeho jednání má charakteristiky trestného činu, uvedené výše, může mu být uložen trest odnětí svobody, nebo peněžní trest nebo trest zákazu činnosti. K uložení trestu zákazu činnosti tak **vůbec nemusí dojít.**

Za takové situace je pro pachatele citelnější újmou sankce za správní delikt, kdy je zákaz činnosti sankcí obligatorní a není možné pachateli přestupku řidičské oprávnění ponechat. Závažnější jednání (řízení motorového vozidla s více jak 1 promile alkoholu v krvi) tak může být paradoxně ve vztahu k trestu zákazu činnosti potrestáno mírněji, než méně závažné jednání kvalifikované jako přestupek. Z výše uvedeného vyplývá, že v případě trestných činů na úseku dopravy spáchaných pod vlivem alkoholu může teoreticky dojít k situaci, kdy postih za tento trestný čin, kdy v porovnání s ekvivalentním přestupkem má pachatel v krvi 1,0 a více promile alkoholu a jeho jednání je tak nebezpečnější, závažnější a škodlivější, bude paradoxně mírnější, co se existence nebo délky zákazu činnosti týče, než v případě sankce za daný přestupek.

V daném kontextu je nutno podotknout, že soudy vedle podmíněného trestu odnětí svobody ukládají i trest zákazu činnosti a výše popsaná situace se tak v praxi nestává, respektive by se stávat neměla. Na druhou stranu zde tato možnost existuje a dle výkladů účinného znění ustanovení § 274 trestního zákoníku by k dané situaci dojít teoreticky mohlo. Sankce správní by tak ve vztahu k oprávnění k řízení motorových vozidel byla skutečně sankcí pro pachatele citelnější, protože ho řidičského oprávnění a priori zbavuje na dobu nejméně 1 roku. Podmíněné zastavení trestního stíhání je rovněž ze strany státního zástupce i soudu v případě řízení pod vlivem alkoholu odmítáno jako nedostačující řešení, ovšem stejně jako v případě neuložení trestu zákazu činnosti není vyloučeno, pokud se soud nebo státní zástupce domnívá, že vzhledem k osobnosti pachatele a okolnostem případu lze toto rozhodnutí považovat za dostačující.

Dle trestního řádu u trestných činů zde probíraných však ještě existuje jedna speciální procesní možnost, a to možnost odklonu podle § 307 odst. 2 trestního řádu, dle kterého může být trestní stíhání obviněného podmíněně zastaveno se stanovením zkušební doby v rozmezí šesti měsíců až pěti let za předpokladu, že se pachatel zaváže, že se po dobu zkušební doby zdrží činnosti, v souvislosti s níž se dopustil trestného činu, tedy řízení motorových vozidel. Pachatel tak není odsouzen, nemá záznam v rejstříku trestů a osvědčí-li se ve zkušební době, je jeho trestní stíhání navždy skončeno. V porovnání se sankcí za přestupek, kdy lze uložit trest zákazu činnosti v rozmezí jednoho roku až dvou let, by stanovení zkušební doby, v rámci které se obviněný zdrží řízení motorových vozidel, v délce 6 měsíců až pěti let, při uložení zkušební doby při dolní hranici, bylo opatřením mírnějším, byť reaguje na společensky škodlivější a závažnější jednání pachatele.

Vše výše naznačené tak dokazuje, že ačkoliv je jednání méně závažné správně včleněno do skupiny správních deliktů, sankce, které za něj hrozí, jsou však vzhledem k právní úpravě přísnější, než sankce, které hrozí pachateli trestného činu v obdobném případě. Nastolený problém není ojedinělý, existují ještě další podobné případy, proto by zákonodárce při přijímání právní úpravy nové měl tyto nesrovnalosti vyřešit a nadále neignorovat rozdíl mezi správními delikty a trestnými činy, pakliže takový rozdíl v České republice existuje.

Literatura

Jelínek J a kol.: Trestní zákoník a trestní řád s poznámkami a judikaturou. 3. vydání. Praha: Leges 2012, 1301 s., ISBN 978-80-87576-29-8.

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

Mates, P.: Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C.H.Beck 2010, 248 s., ISBN 978-80-7400-357-8.

Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 2013, 420 s., ISBN 978-80-7400-456-8

Rozsudek ESLP ve věci Garyfallou AEBE vs. Řecko, stížnost č. 18996/9, ze dne 24. 9. 1997

Rozsudek ESLP ve věci Lauko vs. Slovensko, stížnost č. 26138/95, ze dne 2. 9. 1998

Rozsudek ESLP ve věci Öztürk vs. Německo, stížnost č. 8544/79, ze dne 21. 2. 1984

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR uveřejněn ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek – část trestní, pod označením I/66 Sb. r.t..

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR uveřejněn ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek – část trestní, pod označením. 62/67 Sb. r.t.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR uveřejněn ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek – část trestní, pod označením 19/68 Sb. r.t.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony č. 193/2012 Sb. – návrh přijat jako zákon č. 193/2012 Sb.

Důvodová zpráva k zákonu č. 133/2011 Sb., změna zákona o silničním provozu

Resumé

Driving under the influence of alcohol is seen as an infringement of administrative law and criminal law. The boundary defining whether in a given case there is an administrative offense or a crime, is the amount of alcohol in the blood. At higher quantities, there is a criminal offense at the lower quantities there is an administrative offense. This article

attempts to answer the question whether the procedural implications and options of punishment of the offender in both procedures respond appropriately to the severity of specific conduct, that is, whether procedural options and consequently the possible penalties in administrative proceedings are not more stringent than that in criminal proceedings. The contribution is elaborated comparatively by the expert on criminal law and expert on administrative punishment.

Kontakt

Mgr. et Mgr. Zdeněk Kopečný
Právnická fakulta Univerzity Palackého
Tř. 17. listopadu 8
771 11 Olomouc
Česká republika
zdenek.kopecny@upol.cz

JUDr. Lucia Madleňáková
Právnická fakulta Univerzity Palackého
Tř. 17. listopadu 8
771 11 Olomouc
Česká republika
lucia.madlenakova@upol.cz

KONANIE O PRIESTUPKOKH PRED OBCOU

JUDr. Agáta Marušinová

Kľúčové slová : administrative responsibility, a municipality, a city, proceeding for infringement

Pri definovaní správnej /administratívnej/ zodpovednosti je v prvom rade dôvodné poukázať na širší pojem právnej zodpovednosti, ktorá existuje popri zodpovednosti morálnej, politickej a podobne. Pre právnu zodpovednosť je charakteristickým, že ide o zodpovednosť za porušenie právnych povinností. Predpokladom jej uplatnenia je porušenie právnych noriem, jej znakom je sankcia a cieľom noriem právnej zodpovednosti je predovšetkým zabezpečenie nápravy nežiadúceho stavu v prípade, kde k porušeniu povinnosti došlo, ale aj preventívne pôsobenie tak, aby sa prípady porušovania povinností minimalizovali.

Právnu zodpovednosť vnímame ako sekundárnu právnu povinnosť, ktorá vzniká následne po porušení primárnej právnej povinnosti. V závislosti od druhu právneho odvetvia rozlišujeme zodpovednosť ústavnoprávnu, trestnú, správnu / administratívnu/, disciplinárnu. Ako už bolo načrtnuté, zameriame sa na jeden z uvedených druhov právnej zodpovednosti, a to na zodpovednosť administratívnu alebo inak nazývanú správnu zodpovednosť.

V teórii sa pre administratívnu zodpovednosť používa aj pojem správne trestanie a pre parciálnu časť správneho práva pozostávajúcu z noriem sankčnej zodpovednosti pojem správne právo trestné. Správne trestanie je teda výkonom verejnej správy, pre ktorý je príznačný represívny charakter.

Administratívna zodpovednosť zahŕňa zodpovednosť za priestupky a správne delikty. Samotný proces alebo konanie o priestupkoch sa realizuje podľa zákona o priestupkoch²⁷⁷, pričom ako orgán konajúci o priestupku môže vystupovať aj obec. Vzhľadom na postavenie obce, ktorá má pôsobnosť samosprávnu pôsobnosť i pôsobnosť pri prenesenom výkone štátnej správy, je namieste vyriešiť otázku, či konanie obce o priestupkoch je výkonom samosprávnej pôsobnosti alebo preneseným výkonom štátnej správy.

Zákon o obecnom zriadení v ustanovení § 4 ods.3 príkladmo vypočítava činnosti, ktoré obec realizuje pri výkone samosprávy. Výpočet týchto činností nie je taxatívny, čo vyplýva z formulácie ... obec pri výkone samosprávy najmä ... V odseku 4 citovaného ustanovenia zákona je uvedené : ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

²⁷⁷ zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

Formulácia textu citovaného ustanovenia zákona môže viesť k záveru, že problematika je jednoznačne vyriešená. V skratke „čo nie je výslovne určené v zákone ako výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, je výkonom samosprávy obce.“

Skutočnosťou však je, že daný problém nie je v praxi jednoznačne vnímaný. Poukazujem na niektoré rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vydané v rámci kompetenčných sporov.

Pri hľadaní odpovede na vyššie nastolenú otázku Najvyšší súd vychádzal z toho, že konanie o priestupkoch je vo svojej podstate špeciálnym druhom správneho konania, v ktorom o priestupkoch rozhodujú orgány štátnej správy alebo iné správne orgány, ak je im prejednávanie priestupkov zverené zákonom. Zákon o priestupkoch je všeobecným hmotnoprávnym i procesnoprávnym predpisom. Ako hmotnoprávny predpis zákon o priestupkoch v osobitnej časti upravuje základné skutkové podstaty priestupkov na jednotlivých úsekoch výkonu verejnej správy. Je však potrebné zdôrazniť, že okrem tejto všeobecnej úpravy platí špeciálna právna úprava priestupkov, ktorá je v súvislosti s parciálnym výkonom verejnej správy v rámci jej jednotlivých úsekov obsiahnutá vo veľkom počte osobitných zákonov / napr. stavebný zákon, zákon o vodách/. Pri prejednávaní priestupkov sa prioritne aplikuje špeciálna úprava obsiahnutá v osobitných zákonoch a až subsidiárne sa použije zákon o priestupkoch. Zákon o priestupkoch obsahuje osobitné procesnoprávne normy, ktorými sa konanie o priestupkoch líši od všeobecnej úpravy správneho konania. Na konanie o priestupkoch sa Správny poriadok vzťahuje len subsidiárne/ podporne/, teda podľa správneho poriadku sa postupuje v konaní o priestupku vtedy, ak osobitný procesnoprávny predpis / zákon o priestupkoch/ neobsahuje špeciálnu úpravu určitého inštitútu.

Podľa § 52 ods.1,2 zákona o priestupkoch priestupky prejednávajú obvodné úrady, ak zákon neustanovuje inak. Orgány policajného zboru prejednávajú priestupky a/ spáchané porušením všeobecne záväzných právnych predpisov o bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, b/ ak tak ustanovuje osobitný zákon. Platné a účinné znenie Zákona o priestupkoch neobsahuje výslovný text o tom, že k prejednávaniu priestupkov sú príslušné aj obce. Takýmto výslovným ustanovením, ktoré priamo zaradovalo obce medzi správne orgány prejednávajúce priestupky, bolo ustanovenie § 52 písm. c/ zákona o priestupkoch v znení platnom a účinnom od 1.1.2004 do 31.1.2009.

Výslovné oprávnenie obce prejednávať priestupky musí byť podľa platnej právnej úpravy uvedené v osobitnom zákone. Takým je napr. zákon č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov²⁷⁸, ktorý v ustanovení § 11 ods.1 obsahuje skutkové podstaty priestupkov na úseku ochrany nefajčiarov a v ustanovení § 11 ods.4 uvádza : Priestupky podľa odseku 1 písm. a/ prejednávajú obce, v blokovom konaní ich môžu prejednávať aj obecná polícia a Policajný zbor. Následne v odsekoch 5 a 6 citovaného § 11 zákon určuje ďalšie orgány oprávnené prejednávať jednotlivé druhy priestupkov na tomto úseku. Pri porušení vyššie citovaného zákona o ochrane nefajčiarov je teda jednoznačne určené, kedy, teda pri podozrení z naplnenia ktorej skutkovej podstaty priestupku je obec orgánom prejednávajúcim priestupok.

V tejto súvislosti je namieste uviesť, že na obec možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. Obec

²⁷⁸ zákon č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

pri rozhodovaní o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb vo veciach preneseného výkonu štátnej správy koná podľa zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov / § 5 ods.1, 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení ²⁷⁹/.

Vychádzajúc z uvedeného Najvyšší súd SR v konkrétnom rozhodnutí sp. zn. 6 Rks 9/2011 zo dňa 30.05.2011²⁸⁰ dospel k záveru, že pri prejednávaní priestupku vystupuje obec v postavení správneho orgánu/ nie samosprávneho orgánu/, takže má v tejto oblasti postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy. Vyplýva to z ustanovení zákona o priestupkoch v spojení s ustanoveniami zákona o ochrane nefajčiarov. V prípade priestupkov, ktorých skutkové podstaty sú uvedené v zákone č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov, zákonodarca v citovanej právnej norme zveril do právomoci obce prejednanie a rozhodnutie vo veciach priestupkov podľa § 11 ods. 1 písm. a/ tohto zákona.

Podľa tohto ustanovenia sa priestupku dopustí ten, kto poruší zákaz fajčenia podľa § 7 ods.1 písm. a/. Zároveň zákonodarca určil, že na konanie sa vzťahujú všeobecné predpisy o priestupkoch/ § 11 ods.7 zákona č. 377/2007 Z. z. /, t. j. zákon o priestupkoch a podporne správny poriadok, keďže zákon o priestupkoch odkazuje na právnu úpravu správneho poriadku/ § 51 Zákona o priestupkoch/.²⁸¹ O odvolaní proti rozhodnutiu obce o priestupku rozhoduje orgán štátu príslušný podľa osobitných predpisov a týmto orgánom je podľa zákona č. 254/2007 Z. z. o zrušení krajských úradov, ktoré o odvolaní rozhodovali do 30.09.2007, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Citovaným zákonom o zrušení krajských úradov boli zrušené krajské úrady a ich pôsobnosť prešla na obvodné úrady a ministerstvá podľa osobitných zákonov. V zmysle citovaného zákona konanie, v ktorom sa rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, začaté krajským úradom do 30. septembra 2007, dokončí obvodný úrad alebo ministerstvo, na ktoré prechádza pôsobnosť podľa osobitného zákona./ § 3 ods.12 zákona č. 254/2007 Z. z./ Podľa čl. II uvedeného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 515/2003 Z. z. o odvolaní alebo o inom opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obvodného úradu, ktorým sa rozhodlo o práve, právom chránenom záujme alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby, rozhoduje ministerstvo, do ktorého pôsobnosti patrí príslušný úsek štátnej správy, ak osobitný zákon neustanovuje inak./ § 4 ods.6 zákona ²⁸²/.

Zhodne s vyššie uvedeným názorom Najvyšší súd Slovenskej republiky vo veci sp. zn. 5 Rks 2/2011 ²⁸³ vyslovil, že v konaní o správnom delikte rovnako ako pri prejednaní priestupku vystupuje obec v úlohe správneho orgánu / nie samosprávneho orgánu/, tzv. že v konaní o správnom delikte má postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy, preto o odvolaní proti jej rozhodnutiu rozhoduje príslušný orgán štátnej správy. Najvyšší súd Slovenskej republiky takto vyriešil kompetenčný spor o právomoc medzi orgánom štátnej správy a súdom.

V danej veci predmetom prieskumu bolo rozhodnutie primátora mesta o uložení pokuty za správny delikt za porušenie § 13 ods.9 písm. b/ zákona o obecnom zriadení. Najvyšší súd poukázal v odôvodnení svojho rozhodnutia na ustanovenie § 4 ods.2 zákona č.

²⁷⁹ zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

²⁸⁰ uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Rks 9/2011 zo dňa 30. mája 2011

²⁸¹ zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov

²⁸² zákon č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení nálezů Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 263/2006 Z. z.

²⁸³ uznesenie Najvyššieho súdu SR z 10. októbra 2011 sp. zn. 5 Rks 2/2011

416/2001 Z. z.²⁸⁴, podľa ktorého ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku. Ďalej poukázal na ustanovenie § 2 vyššie citovaného zákona / z. č. 416/2001 Z. z./, ktoré obsahuje pôsobnosti, ktoré na jednotlivých úsekoch štátnej správy prechádzajú na obce, pričom zo systematického i logického výkladu tohto ustanovenia ako aj z účelu zákona vyplýva, že pri rozhodovaní o sankčných veciach musí ísť vždy o prenesený výkon štátnej správy.

Najvyšší súd argumentuje aj poukazom na úpravu obsiahnutú vo všeobecnom procesnom predpise /v zákone o správnom konaní/, podľa ktorej proti rozhodnutiu správneho orgánu má účastník konania právo podať odvolanie. Právna úprava preskúmavania správnych rozhodnutí, teda aj rozhodnutí sankčnej povahy, je vybudovaná na uplatňovaní dvojínštančného správneho konania.

Najvyšší súd ustálil, že vzhľadom na osobitnú úpravu obsiahnutú v ust. § 13 ods.9 a 10 Zákona o obecnom zriadení, podľa ktorej na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, neprichádza do úvahy použitie ustanovenia § 27 ods.2 Zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obce pri výkone samosprávy o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb rozhoduje súd, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

Tento názor podporuje aj argumentácia, že v záujme zachovania rovnosti účastníkov konania procesný postup pri preskúmaní rozhodnutí orgánov verejnej správy o uložení sankcie za správny delikt musí byť rovnaký ako v prípade rozhodnutí o priestupkoch. Keďže podľa § 83 ods.2 Zákona o priestupkoch návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku možno podať na súd až po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku v správnom konaní, takýto postup sa má uplatniť aj v prípade rozhodnutia o správnom delikte.

V súvislosti s danou problematikou Najvyšší súd vo svojom rozhodnutí poukazuje na Nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 70/2010 zo dňa 01.11.2010, v zmysle ktorého „nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahŕňajúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu zákona. Pri výklade a aplikácii právnych predpisov je potrebné vychádzať najprv z ich doslovného znenia. Súd nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže sa od neho odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov/ čl. 152 ods.4 Ústavy/. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybností, možno uplatniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým / jazykovým/ výkladom.

Týmto problémom sa zaoberal najvyšší súd aj v rozhodnutí sp. zn. 5 Sžo/38/2011²⁸⁵, ktorým bolo potvrdené rozhodnutie Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k.

²⁸⁴ zákon č.416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov

²⁸⁵ uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžo/38/2011 zo dňa 10.10.2011

27 Sp/1/2011 zo dňa 01.07.2011 o zastavení konania o preskúmanie rozhodnutia mesta Banská Bystrica č. 140876/2010 zo dňa 1.12.2010, ktorým bola fyzická osoba uznaná vinnou z priestupku podľa § 7 ods.2 písm. f/ zákona č. 282/2002 Z. z. , ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov.

Podľa citovaného ustanovenia zákona priestupku sa dopustí ten, kto nezabráni voľnému pohybu psa okrem priestorov na to určených. Ustanovenie § 51 zákona o priestupkoch určuje, ak nie je v tomto alebo v inom zákone ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie o priestupkoch všeobecné predpisy o správnom konaní / zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov/. Podľa § 83 ods.2 zákona o priestupkoch návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom možno podať až po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku.

Zosumarizujúc vyššie uvedené ustanovenia zákonov môžeme uzavrieť, že rozhodnutie obce o priestupku a o uložení sankcie zaň treba považovať za individuálny správny akt vydaný v správnom konaní, ktorý je preskúmateľný súdom v správnom súdnictve podľa ustanovení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku až po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov. Takouto právnou úpravou prejavil zákonodarca svoju vôľu, aby sa vo veciach priestupkov konalo a rozhodovalo v správnom konaní s možnosťou súdneho preskúmania správneho rozhodnutia až po právoplatnom skončení súdneho konania. Touto úpravou je dané postavenie obce v konaní o priestupkoch ako správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy. Podľa ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky možno dospieť k záveru, že pri prejednávaní priestupku obec vystupuje v úlohe správneho orgánu, v konaní o priestupku má postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy, a to napriek tomu, že zákon o priestupkoch v platnom znení účinnom od 1.2.2009 to výslovne neurčuje. S uvedeným názorom najvyššieho súdu sa stotožňujem.

O odvolaní proti rozhodnutiu obce o priestupku rozhoduje orgán štátu príslušný podľa osobitných predpisov a až právoplatné rozhodnutie druhostupňového orgánu je preskúmateľné súdom na základe žaloby v zmysle ustanovenia § 83 ods.2 zákona o priestupkoch a § 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku.

Prezentovaný názor vychádza zo základného predpokladu o dvojinstančnom správnom konaní o priestupku a súdom preskúmaní právoplatného rozhodnutia o priestupku až po právoplatnom skončení správneho konania. Je teda namieste tvrdenie, že obce pri prejednávaní priestupku vystupujú ako orgán vykonávajúci prenesený výkon štátnej správy. Ak by totiž obce prejednávali priestupky ako samosprávnú činnosť, konanie o priestupku by bolo len jednoinstančné a súd by preskúmal rozhodnutia o priestupkoch ako neprávoplatné rozhodnutia orgánu verejnej správy, čím by účastníkovi konania bolo odňaté právo na odvolanie. V konaní pred Najvyšším súdom SR vedenom pod č. k. 5 Sžo/38/2011 tento názor vyjadril odporca/ mesto B.B./.

V zmysle platnej legislatívy prejednávanie priestupkov patrí okresnému úradu ako orgánu miestnej štátnej správy, ktorý bol ustanovený v zmysle zákona č. 180/2013 Z. z.²⁸⁶ Podľa Smernice Ministerstva vnútra Slovenskej republiky²⁸⁷ v rámci vnútornej organizácie

²⁸⁶ zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

²⁸⁷ Smernica Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 13. septembra 2013 č. SVS-OMSZVI-2013/022320

okresného úradu sa zriaďuje odbor všeobecnej vnútornej správy / čl. 2 písm. b/ Smernice/ a takýto odbor sa zriaďuje aj na okresnom úrade v sídle kraja / čl. 1 ods.1 písm. b/ Smernice/, pričom odbor na úrovni kraja sa člení na dve oddelenia, a to oddelenie správne, štátneho občianstva a matrik a oddelenie priestupkov. Z rezortného predpisu vyplýva, že odbor všeobecnej vnútornej správy vykonáva štátnu správu na úseku priestupkov podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov v rozsahu odvetvovej pôsobnosti a funkčnej príslušnosti.

Riešením otázky, či obec pri prejednávaní priestupkov realizuje prenesený výkon štátnej správy alebo vykonáva samosprávnu pôsobnosť, sa zaoberajú aj orgány prokuratúry v súvislosti s nimi podanými protestmi prokurátora proti rozhodnutiam o priestupkoch. Jednoznačný záver bol prijatý, pokiaľ ide o priestupky proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky podľa § 22 ods.1 zákona o priestupkoch. Tieto priestupky je v skrátenom blokovom konaní oprávnená v zmysle § 3 ods.1 písm. f/ body 1, 2 zákona o obecnej polícii ²⁸⁸ objasňovať a prejednávať obecná polícia, ktorá takto realizuje prenesený výkon štátnej správy. Záver bol prejudikovaný v spojitosti s konaním o nevyhovení protestu prokurátora a následným konaním o žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia obecnej polície v rozsudkoch Najvyššieho súdu SR č. 8 Sžo/282/2009 z 23.10.2010, Krajského súdu v Bratislava č. 1 S 3/2009 z 10.02.2011 v spojení s rozsudkom Najvyššieho súdu SR č. 1 Sžd/4/2012 z 25.09.2012. V prípade tohto druhu priestupku je jasné, že ak obec nemieni vyhovieť protestu prokurátora podanému proti rozhodnutiu o uložení pokuty v blokovom konaní za priestupok podľa § 22 ods.1 zákona o priestupkoch, je povinná predložiť protest na rozhodnutie príslušnému okresnému dopravnému inšpektorátu Okresného riaditeľstva PZ.

Podľa zákona o obecnej polícii/ § 2 zákona / obecná polícia je poriadkový útvar pôsobiaci pri zabezpečovaní obecných vecí verejného poriadku, ochrany životného prostredia v obci a plnení úloh vyplývajúcich zo všeobecne záväzných nariadení obce, z uznesení obecného zastupiteľstva a z rozhodnutí starostu obce. Obec má v rámci vymedzenej územnej pôsobnosti s poukazom na ust. § 86 písm. b/ Zákona o priestupkoch právomoc v blokovom konaní prejednávať priestupky v zákone uvedené. Obecná polícia však nemá v rámci horizontálnej štruktúry nadriadený orgán a Ministerstvo vnútra SR vykonáva len dohľad nad jej činnosťou bez možnosti priameho riadenia a zasahovania do činnosti obecnej polície. Vzhľadom na pôsobnosť a právomoc obecnej polície objasňovať a prejednávať priestupky v blokovom konaní vyskytuje sa aj názor, že v tejto oblasti obecná polícia nevykonáva prenesený výkon štátnej správy, ale ide o samosprávnu pôsobnosť.

Z pohľadu podania protestu prokurátora proti rozhodnutiu o uložení pokuty v blokovom konaní spravuje sa konanie o proteste prokurátora ustanovením § 27 zákona o prokuratúre²⁸⁹. Ak obec o proteste nerozhodne, je namieste podanie upozornenia prokurátora podľa § 28 zákona o prokuratúre na nečinnosť obce a prípadná ďalšia nečinnosť obce v konaní o upozornení prokurátora je dôvodom na podanie návrhu na súd podľa § 250t ods.2 OSP.²⁹⁰

Zámerom bolo zdokumentovať existujúce názory na problém, či obec v konaní o priestupku realizuje prenesený výkon štátnej správy alebo vykonáva túto pôsobnosť ako

²⁸⁸ zákon č.564/1991 Zb. o obecnej polícii

²⁸⁹ § 27 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov

²⁹⁰ zákon č. 99/1963 Zb. / Občiansky súdny poriadok/ v znení neskorších predpisov

samosprávnu, alebo je možné a prípustné, aby obec realizovala konanie o priestupku raz ako prenesený výkon štátnej správy a v iných veciach priestupkov ako samosprávnu pôsobnosť. Cieľom tohto príspevku je vyvolanie ďalšej diskusie k danej problematike.

Literatúra :

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

zákon č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

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

zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov

zákon č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení Nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 263/2006 Z. z.

zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov

zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zákon č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii

§ 27 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov

zákon č. 99/1963 Zb. / Občiansky súdny poriadok / v znení neskorších predpisov

uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Rks 9/2011 zo dňa 30. mája 2011

uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 10. októbra 2011 sp. zn. 5 Rks 2/2011

uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžo/38/2011 zo dňa 10.10.2011

Smernica Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 13. septembra 2013 č. SVS-OMSZVI-2013/022320

Resumé

The intention of the author was to document the existing views on the position of the community in the management of the infringement and give rise to further debate on the subject.

Kontakt

JUDr. Agáta Marušinová
Krajská prokuratúra v Prešove
Masarykova 16
080 01 Prešov
Slovenská republika
agata.marusinova@genpro.gov.sk

APPLICATION OF THE INSTITUTE OF CONTINUING CRIME WITHIN THE ADMINISTRATIVE PUNISHMENT²⁹¹

JUDr. Ľubica Masárová, PhD.

Key words: continuing criminal offense, continuing administrative offense, administrative offenses stemming from more act, principles of deciding on continuing administrative offenses.

1. Introduction

The legislation on administrative offenses is fragmented within many legal acts. Unlike the criminal legislation contained in the Act No. 300/2005 Coll., Penal Code, as amended (hereinafter the "Criminal Code"), which in the Art. 122 (10) defines the concept of the continuing criminal offense, the Acts governing the administrative offenses do not contain the legal definition of a continuing administrative offense. Despite this fact, the case law of the Slovak courts increasingly defines the unlawful behavior of natural and legal persons as the continuing administrative offenses within the proceedings on actions against the administrative decisions in matters of administrative offenses. The reasoning the case law gives arises from the inevitability to use analogy legis of the Criminal Code. Therefore the aim of this paper is to point out the possible challenges of such process.

2. The definition of the continuing criminal offense

Until 1994 there was no legal definition of the institute of the continuing criminal offense in the Act no. 140/1991 Coll. Penal Code, as amended (the "Act. 140/1991 Coll.") in the Slovak Republic. The interpretation of this institute provided only legal theory and practice of the courts. The legal definition of continuing criminal offense was enshrined up to the Act no. 248/1994 Coll., amending and supplementing the Penal Code and the Act on offenses, which entered into force on October 1st 1994. In accordance with this definition a continuing criminal offense was understood as *"a conduct which individual partial attacks ruled by unified intention fulfill the constitutive elements of the same criminal offense, and they are connected by the same or similar performance and a close relationship in time and object of attack."*

It is obvious that through the above definition the legislature took over the starting points provided by the theory of criminal law and generally accepted by the judicial case law. As stated by J. Madliak before the introduction of the legal definition the continuing criminal offense was characterized by four features which had to be met cumulatively, and which were:

- a) the same constitutive elements of the criminal offense (but they may be partly fundamental and partly qualified),

²⁹¹ This paper has been written within the VEGA project (no. 1/0092/13) „Principles of administrative liability – legislation and legal practice“.

- b) same or similar way performance of the act, while it is necessary also to interpret this uniformity of activity in conjunction with the unifying intention offender),
- c) objective connection (time, local and link in the object of attack) between individual sub-attacks,
- d) subjective connection (a common, unifying intention of the perpetrator), consisting in the gradual carrying out of the same intention.²⁹²

It should be also noted to the mentioned theoretical background that the legal definition abandoned the explicit requirements of the local connection between individual sub-attacks.

Similar situation was also in the Czech Republic. The interpretation of the concept of the continuing criminal offense was regulated by the amendment of the Penal Code, carried out by the the Act no. 290/1993 Coll. amending the Penal Code and the Act of the Czech National Council no. 200/1990 Coll. on offenses, which entered into force on January 1st 1994 (The legal definition was similar like in Slovak Republic). The current Czech legislation contained in Act No. 40/2009 Coll. Penal Code, virtually took over the definition introduced in an earlier Penal Code by above mentioned amendment.

The Penal Code, which replaced the Act no. 140/1961 Coll., with the effect since January 1st 2006, introduced the concept of continuing criminal offense. According to the Art. 122 (10) of this Act: *“The criminal offence is considered as having been committed continuously if the offender has been continuously committing the same criminal offence. The punishability of all the partial acts shall be considered as one criminal offence if all the partial acts by the identical offender are objectively related to each other with regard to time, a mode of their commission and the target of an act, and also subjectively related, in particular through a unifying intention of the offender to commit the criminal offence concerned; this shall not apply to partial acts committed outside of the territory of the Slovak Republic.”*

It is necessary to note, that a similar evolution could be seen also in other countries. The material criminal law of the Republic of Croatia did also not know a concept of continuing criminal offense till 1997. Despite this fact, this institution existed within the case law. Unlike the case law of the courts in Slovak Republic and in Czech Republic, the case law of the Croatian court was much more fragmented, as for the assessment of the fulfillment of the individual elements touched with subjective and objective connection between particular sub-attacks.²⁹³ It is interesting that the establishment of the legal definition of a continuing criminal offense in the Croatian Criminal Code made by the legislature only in 1997, even met with great criticism of legal theorists and judges who did not consider the enshrining of the legal definition to be appropriate with reference that in Europe the opposite trend is just perceptible.²⁹⁴ In terms of other needs for the purpose of this paper is to be noted that, contrary to the principles of sentencing in Slovakia and the Czech Republic to this day the Republic of Croatia applies for multiple criminal offenses principle of consecutive sentence

²⁹² Madliak, J. – Madliak, A.: Trestné právo hmotné – všeobecná časť, I. Základy trestnej zodpovednosti, Košice: ATOM computers, 2000, p.116 and following.

²⁹³ See for example: Vuletić, I.: Produljeno kazneno djelo – jedan mogući pravac razvoja de lege ferenda. . [cit. 2014-02-16]. Available at: hrcak.srce.hr/file/132511

²⁹⁴ See: Novoselec, P.: Kritički osvrt na neke odredbe općeg dijela Kaznenog zakona. In: Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 7, no. 2/2000, str. 287; Garačić, A.: Produljeno kazneno djelo u novom Kaznenom zakonu, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva. [cit. 2014-02-16]. Available at : http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/AGaracic-Produljeno_kazneno_djelo.pdf, p. 2.

which is partially modified by setting a ceiling on the sentence. The continuing criminal offense may be considered only in case of intentional crimes, because under the legal definition it is an act committed *"when the perpetrator intentionally commits several separate offenses in the factual sense which constitute the same offense or offenses of the same kind, if /they respect the place and time connection and constitute a unified whole in the legal sense"*.²⁹⁵

3. The absence of the concept of continuing administrative offense legal definition and the use of analogy with the institute of continuous criminal offense

As mentioned in the introduction, currently none of the laws governing administrative offenses contains the legal definition of the continuing administrative offense. Nevertheless, in the decision-making activity of courts is the institute applied more frequently.

When assessing a repetitive unlawful misconduct fulfilling the the signs of the same administrative offense as continuing administrative offense, the Supreme Court of the Slovak Republic assumes that in the absence of special treatment in administrative offenses it is necessary to use the analogy legis, that is to base the assessment on the Penal Code. Therefore if the characters defining the continuing criminal offense in the Penal Code are met, from the point of view of the Supreme Court of the Slovak Republic, it is necessary to apply the rules on sentencing for continuing criminal offense enshrined in the Penal Code also on the continuing administrative offense.

The Supreme Court of the Slovak Republic substantiates the use of analogy mainly through the necessity to apply the Art. 6 (1) of the Convention on Protection of Human rights and Fundamental Freedoms (hereinafter as the "the Convention") also in the field of the administrative punishment. Within the reasoning of its judgment no. 8Sž/18,22,23,24/2011 of November 24th 2011 it stated, that *"Punishment for administrative offenses (offenses, administrative offenses of legal persons and the administrative offenses of individuals - entrepreneurs) shall be subject to the same regime as criminal penalties for criminal offenses. Also any guarantees provided to the accused of criminal offense should be interpreted in this respect. Boundaries between criminal offenses for which a court imposes a punishment or offenses for which the penalty is imposed by the administrative authorities are determined by the expression of the will of the legislature and they are not justified by natural law principles. Whereas the Art. 6 (1), first sentence, of the Convention says "on any criminal charge" in the opinion of the Supreme Court to provide the it is necessary guarantees and rights which are enshrined in the Penal Code and the Code of Criminal Proceeding not only to the accused of a crime, but also to the the entity towards which the administrative responsibility is imposed."*

The Supreme Court of the Slovak Republic within the cited judgment recalled also on the rule of the Art. 6 of the Recommendation of the Committee of Ministers no. R(91) 1, which implies that *"within the administrative proceeding on administrative sanctions it is necessary to provide besides the guarantees of a fair administrative proceeding in terms of the Resolution (77) 31 also the firmly established guarantees of criminal proceeding"*.

Apart from the possibility to argue with the conclusion of the Supreme Court of the Slovak Republic on the necessity of application of the Art. 6 (1) of the Convention in all cases

²⁹⁵ Art. 52 (1) *Kaznenog zakona* NN 125/11, 144/12.

of charges of committing an administrative offense, it is necessary to accept its opinion on the need of internal unity of administrative punishment and judicial punishment for an offense in terms of the principles of sentencing.

The question arises whether the use of analogy in case of the institute of continuing administrative offense is in accordance with the general requirements on the acceptability of the analogy in the field of the administrative law penal? As stated by P. Mates, Czech courts routinely admit analogy *iuris* of criminal law to administrative law penal. In general, it is argued here that the difference between the two groups of offenses may not always be obvious and often quantitative (in the degree of social harm) rather than qualitative. While the accused shall have the same rights preserved in both types of proceedings, and in the absence of a uniform code of administrative punishment, and the regulation of the fundamental principles and institutes, it is inevitable to *per analogiam* assess the regulation of the criminal law.²⁹⁶ As it is apparent from the judgment of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic no. 1 As 27/2008-67 of April 16th 2008, the use of the analogy within the administrative punishment is permissible only where the issue that is to be applied, is unsolved, if such an interpretation does not lead to the injury of the party and not to the injury of the protection of the values on which creation and protection there is a public interest.

Given the above, when applying the institute of a continuing criminal offense on administrative offenses *per analogiam* it is necessary to deal with the requirement that its application would not among other things damage the rights of a party. The case law of the Slovak courts declares the application of this institute in cases, when administrative authorities decided on a number of unlawful misconducts fulfilling the features of the same administrative offenses in one day and for each of these misconducts they imposed a separate sanction. It would seem that the requirement to prevent the damage to the rights of a party is fulfilled. When assessing these several sub attacks on the protected interest as a continuing offense, it is possible, based on the criminal law, impose for these entire unlawful acts only one penalty, since all partial acts constitute only one offense. This is undoubtedly more beneficial for the perpetrator than the imposition of a separate penalty for each unlawful.

However, the application of the institute of a continuing criminal offense on the administrative offenses can not be reduced only to the question of imposition of one penalty on all the unlawful acts fulfilling features of the same administrative offense. When considering more unlawful acts as one administrative offense, it is necessary - in terms of "benefit" for the offender - to draw the attention to the consequences of the application of mentioned institute. It is also addressing such issues as temporal effect of legal norms in relation to the application of the principle of non-retroactivity, the age of the offender, passing of period of limitation for the termination of punishability, as well as the evaluation of the damage, if it is crucial to fulfill the characters of qualified constitutive elements of an administrative offense.

In the case of a continuing criminal offense the legal theory and judicial practice considere the time of its commission the moment of completion of the criminal offense that is the moment when the last partial attack was completed.²⁹⁷ In practice, this simply in terms of the application of the principle of non-retroactivity means that the continuing offense shall be

²⁹⁶ Mates, P.: Analogie ve správním právu. [cit. 2014-02-16]. Available at: <http://www.mvcr.cz/clanek/analogie-ve-spravnim-pravu.aspx>, p. 350.

²⁹⁷ See: Madliak, J. – Madliak, A: d.c. v pozn. 2, p. 121-122; Šámal, P. a kol.: Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 2. Vydání. Prague: C.H.Beck, 2012, p. 52.

considered as an act committed during the effect of the newer law, also when only a part of the misconduct occurred during the effectiveness of this newer law if the misconduct of the offender was criminal also under the previous legislation, although by the previous legislation was favorable for the offender.²⁹⁸ This shall apply also in relation to assessment of the limitation period. Likewise, when it comes to counting the of limitation period, it starts to count since the last attack sub, that is the beginning of the passing is not based separately on committing the individual partial attacks of a continuing criminal offense.²⁹⁹ Furthermore, the damage caused by individual sub attacks shall sum up in the case of continuing criminal offenses. In the case of offenses for which the amount of damage is the feature of the offense, this fact is crucial to the fulfillment of features of qualified constituent elements, for which the law foresees the possibility of imposing a higher sentence.

Therefore if we assessed the application of the legal definition of a continuing criminal offense on the consideration of the various acts fulfilling the features of the same administrative offense as a continuing offense, in view of the above questions, the conclusion as to whether the pre-requirement to use the analogy in favor of the offender, is far less clear. In cases of extension of the legal limitation period on the imposition of sanctions for an administrative offense, it would be possible to penalize the offender in respect of the foregoing also for the unlawful acts forming the partial sub-attacks of a continuing administrative offense for which, if each of them were considered separately, already under earlier legislation (which laid a shorter limitation period) the power to impose a sanction would expire. It is still more fundamental in relation to the determination of the amount of sanctions, especially given the general trend of worsening their heights. In some cases, the consideration of the several unlawful acts as one offense could even lead to the imposition of sanction in a situation where the assessment of any unlawful act as a separate offense would not be possible. An example of fine imposition for an administrative offense under the Art. 154 (1) point f) of the Tax Code may be given. It is a situation in which the taxpayer pays the tax according to special regulations, which is lower than the tax he actually had to pay without filing a tax return (tax declaration). In this case, the basis for determining the amount of the fine is in accordance with Art. 155 (1) point. f) of the Tax Code the difference of the tax. At the same time the Tax Code provides in Article. 155 (10), that the tax authority shall not impose a fine, if the difference does not exceed € 5 (or 3 euros, if the tax authority is the municipality). Therefore, if the taxpayer would in several tax periods fulfill by his unlawful misconduct the constituent elements of an administrative offense and his misconduct would be considered when filling all conceptual features as the continuing administrative offense, the basis for calculating the fine would be the the total amount of tax evasion for all tax years. This could result in the fact that the amount of the fine determined by the following calculation base would exceed € 5, that is, the tax authority would impose a sanction, although the law would not prescribe the conditions for sanction imposition when assessing the each particular unlawful misconduct, because the calculated amount of the fine would not exceed this amount.

Therefore, with reference to the "analogy legis" with the Penal Code, the application of the institute of a continuing criminal offense on the administrative offenses may be considered in light of these facts at least questionable. The fact that the institute of a continuing criminal offense was widely accepted by legal theory of criminal law and judicial practice – not only in Slovakia - even during the period when it was missing its legal

²⁹⁸ Judgment of the Supreme Court of the Slovak Republic no. 7 Tz 3/02 of June 10th 2002.

²⁹⁹ Judgment of the Supreme Court of the Czech Republic published in the Set of Criminal matters of the Supreme Court, booklet No. 75, Year 2011, serial no. 1382. Prague: C.H.Beck, 2011.

definition within the legislation, can not be ignored. As stated by H. Prášková *"although the consequences of application of the institute of continuing criminal offense may not be always positive for the offender, there has never been a doubt about the legality or even about the constitutionality of such a solution. Also the criminal courts have never ruled on such a question (whether on their own initiative or on an initiative of a party). In criminal law, as in other areas of law, it is necessary to interpret certain terms. It is also inevitable to establish by law certain legal structures and theories necessary for the application of general legal norms, without there being any need to consider whether in a particular case it will be beneficial or unfavorable for individual persons concerned"*. With reference to the explanatory memorandum to the Act. 290/1993 Coll., amending to the Czech Criminal Code of 1961 the legal definition of continuing criminal offense, this author presents the opinion that *"the reason for the adoption of this Act has not been a doubt about the legality of the construction of a continuation, but establishing the existing knowledge of the jurisprudence and of the case law."*³⁰⁰

Conclusion

It is clear that the institute of a continuing offense is a generally accepted as a criminal law category. Its use is therefore also possible in the field of administrative punishment as the institute that conceptually formulated and reasoned criminal jurisprudence (likewise the example of the concepts of single concurrence and concurrence of multiple acts, the apparent concurrence, and the factual and legal error). The application of a general criminal law category here is not the interpretation per analogiam, and therefore it is not necessary to deal with the question of whether it is favorable or adverse to the offender.

Finally, it should be noted that in the case of adoption of a uniform code of administrative punishment it would be desirable that it also resulted in the definition of the continuing administrative offense. For example such an approach was also taken by the Croatian legislature when adopting a new comprehensive legislation in the area of administrative punishment. According to Art. 39 (3) of the Offences Act, NN 107/07, 39/13, 159/13³⁰¹ *"the continuing offense is committed if the offender commits more of the same or similar offenses, which, given the way of committing them in time and other facts, linking them, form a whole unit."*

Literature

Garačić, A.: Produljeno kazneno djelo u novom Kaznenom zakonu, Aktualna pitanja kaznenog zakonodavstva. [cit. 2014-02-16]. Dostupné na internetu: http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/AGaracic-Produljeno_kazneno_djelo.pdf

Madliak, J. – Madliak, A.: Trestné právo hmotné – všeobecná časť, I. Základy trestnej zodpovednosti, Košice: ATOM computers, 2000, ISBN 80-968409-0-8

Mates, P.: Analogie ve správním právu. [cit. 2014-02-16]. Available at: <http://www.mvcr.cz/clanek/analogie-ve-spravnim-pravu.aspx>

³⁰⁰ PRÁŠKOVÁ, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Prague: C.H.Beck, s.r.o., 2013, p. 225.

³⁰¹ The criminal system in the Republic of Croatia recognizes three types of criminal offenses, namely criminal offenses, offenses and disciplinary offenses. The notion of offense covers all categories of administrative offenses recognized by our legal theory except the disciplinary offenses.

Novoselec, P.: Kritički osvrt na neke odredbe općeg dijela Kaznenog zakona. In: Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 7, č. 2/2000

Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Prague: C.H.Beck, s.r.o., 2013, ISBN: 978-80-7400-456-8.

Šámal, P. a kol.: Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 2. Vydání. Prague: C.H.Beck, 2012, ISBN 978-80-7400-428-5

Vuletić, I.: Produljeno kazneno djelo – jedan mogući pravac razvoja de lege ferenda. . [cit. 2014-02-16]. Dostupné na internete: hrcak.srce.hr/file/132511

Resumé

The author deals in her paper with of application of the institute of a continuing criminal offense in the field of administrative punishment. She is basing her opinion on the decision-making practice of the courts, which apply this institute also to the administrative offenses with reference to the necessity of using the analogy legis with the Penal Code. In this context, she tries to answer the question, whether in this case one of the basic requirements of analogy acceptability in administrative law - namely the requirement that its use was not prejudicial to the rights of to the offender an administrative offense - is fulfilled.

Contact

JUDr. Ľubica Masárová, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
23, Hornopotočná Street
918 43 Trnava
Slovak Republic
lmasarova@seznam.cz

THE PRINCIPLE NULLUM CRIMEN SINE LEGE, NULLA POENA SINE LEGE AND THE ADMINISTRATIVE SANCTIONING³⁰²

JUDr. Michal Maslen, PhD.

Key words: lawfulness, legitimate expectations, crime, offense, punishment, sanction, Convention, Court.

1. Introductory remarks

Systems of criminal punishment and administrative punishment are indeed linked together, but at the same time they are largely autonomous. They greatly protect different kinds of social relations. Establishment of boundaries between criminal liability and liability for administrative offenses falls within the exclusive competence of the legislature. As regards the criminal offenses, the principle of *"no crime and punishment without the law"* explicitly expresses the Constitution of the Slovak republic and the constitutional laws.³⁰³ However, they do not determine the rules on penalties for administrative offenses and other administrative offenses. Case law abstracts the mentioned facts from Art. 2 Par. 2 of the Constitution, according to which *"the authorities can act only on the basis of the Constitution, within its limits and to the extent and in the manner provided by law."* Likewise Art. 2 Par. 3 of the Constitution, which provides that *"everyone can do what is not prohibited by law, and nobody should be forced to do anything that is not prescribed by law"*, expresses the protection of the individual against unauthorized administrative action taken by the public authorities. From Art. 4 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms (hereinafter "The Charter"), which has been transposed into the regulation of the Art. 13 of the Constitution the case-law derives the rule that penalties for administrative offenses may be laid down only by law. Duties may be imposed only by law, within its limits, and only by maintaining rights and freedoms.³⁰⁴ The content of the Art. 39 of the Charter governs under the constitutional justice in the Czech and Slovak Republic criteria and conditions governing of the formation of the public liability adopted by the legislature. These measures and conditions express the legal status in which public authorities can decide on the guilt of the offender just about the case, which could the offender at the time when it was committed, reasonably assume that it was a criminal act.³⁰⁵ Therefore the Art. 39 of the Charter results in the requirement that an offender could when committing the offense recognize its criminality. Unlawfulness, predictability of

³⁰² This paper has been written within the VEGA project (no. 1/0092/13) „Principles of administrative liability – legislation and legal practice“.

³⁰³ Art. 49 of The Constitution of Slovak Republic, Art. 39 of the Charter of fundamental rights and basic freedoms: *„Only law shall lay down which conduct is a criminal offence and which punishment, eventually other restrictions on personal rights or property may be imposed for the committing thereof.“*

³⁰⁴ See: The Jugment of the Constitutional Court of the Czech Republic *Nález Ústavného súdu* of October 25th 2011, no. Pl. ÚS 14/2009.

³⁰⁵ See: The Jugment of the Constitutional Court of the Czech Republic *Nález Ústavného súdu* of June 2nd 2005, no. IV. ÚS 469/04.

the fulfillment of the constitutive elements and possibility to identify the unlawfulness consider both Czech and foreign doctrine for a condition to the criminal liability of the individual. These three elements are not next to each other separately, but they are interdependent. The duty of maintenance may first emerge from predictability of certain consequences. Predictability can exist only in the performance of certain duties. The possibility to identify the unlawfulness cannot outweigh the predictability of fulfillment of the constitutive elements.³⁰⁶ Breach of legal duty must therefore be in a reasonable relation to the result of damage aftermath. Legal theory and practice illustrates the argument mentioned in particular by the theories of causation.³⁰⁷

Mentioned theories and a constitutional interpretation of the concept of liability contribute to the reduction of criminalization of everyday human action, thus implement also the constitutional measures arising from Art. 1 Par. 1 of the Constitution, according to which *"the Slovak Republic is a sovereign, democratic state which is ruled by law. It is not bound by any ideology or religion."* Said position ensures the state of his democratic and legal nature, in which the use of criminal law to the solution of social relations is an *ultima ratio*.³⁰⁸

Mentioned constitutional case law declares common preconditions for the formation and conditions of deciding on criminal and administrative liability in a state ruled by law. On the other hand, it also expresses the differences of these two institutes which are especially evident in the severity of the case, consequences caused and the differences of an interest protected by law.

The relation between criminal and administrative liability reflects the judicial case law in that for the decision of a criminal nature considers also decisions on other administrative offenses. Therefore when deciding on administrative offenses the public authorities must clearly and definitely include the conduct for which they sanction the entity. Specification of facts containing the description of the act, indication of the place, time and method of its commission, or other necessary information needed to exclude the confusion with other acts defines the unlawful conduct clear designated by the legislature in a clear and precise way. Individual factual information decide on the identity of the act, exclude the future possibility of confusion and the possibility of repeated punishment for the same offense. They also provide the public authorities with the possibility to consider whether there has been no termination liability for the committed offense.³⁰⁹

Judicial case law thus uses constitutional guarantees of imputing criminal liability. It argues with constitutional bases of liability. Within this application, it is arguing that legal certainty and justice, as the principles of substantive rule of law do not permit in individual cases the application of sanctions, which are clearly disproportionate and unreasonable to the nature of the act and its consequences. Public authority when imposing sanctions must rely on the principle of strict individual liability for an act that has a degree of severity and consequences.³¹⁰ Adequacy of the penalty imposed is reflected in the obligation to consider

³⁰⁶ Tröndle, H. - Fischer, T.: Strafgesetzbuch und Nebengesetze. 49. vydanie. München: Beck, 1999, p. 116 - komentár k § 15, marg. č. 14

³⁰⁷ See: Solnař, V., Fenyk, J., Císařová, D.: Základy trestní odpovědnosti, Praha: Orac 2003, p. 196 and following.

³⁰⁸ See: The Jugment of the Constitutional Court of the Czech Republic *Nález Ústavného súdu* of August 5th 2010, no. III. ÚS 2278/07.

³⁰⁹ Resolution of the Supreme Administrative Court of the Czech republic of January 15th 2008, no. 2 As 34/2006 - 73

³¹⁰ Judgement of the Supreme Court of the Slovak Republic of February 8th 2011, no. 3Sžo 256/2011

the "behavior" of the entity of liability in relation to the conditions laid down by law, and then in relation to personal and financial circumstances of the offender of the offense.³¹¹ Relative lack of severity of punishment that comes within the offense into account cannot deprive the offense as a kind of administrative offense its innate criminal nature.³¹² The guarantees of the liability imputation for crimes apply the administrative courts therefore also to the area of administrative punishment.

2. The concept of the term of a criminal offense under the Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter "Convention")

Similar conclusions are also apparent from the case law of the European Court of Human Rights (hereinafter "Court"), which generally concludes that the Convention rights in proceedings on a criminal charge shall apply not only in proceedings for offenses falling under the laws of the States Parties to the crimes, but also for the acts which the authorities of the Parties consider as offenses or other administrative offenses as these offenses are criminal in nature.³¹³ In the process of investigation of criminal nature of offenses the administrative courts rely on the so-called "*Engel criteria*",³¹⁴ which are following:

- formal inclusion in criminal or administrative (disciplinary) law within the legal system of the State;
- nature (severity) of the offense;
- nature (strictness) of the sanction;

Regarding the assessment of the nature of the offense, the law or regulation must protect the general interest and not partial one. To meet the second criterion inclusion of offenses by the legislature in administrative law is sufficient. Regarding the nature and severity of the penalties under the usual sense of the term in general fall under criminal law offenses for which the offender is threatened by punishments designed primarily to cause and make deterrent effect, which usually comprise measures such as deprivation of liberty and fines, except those which, by their nature, duration or manner of performance cannot cause substantial damage to the rights of the accused. For example, the consequences in terms of ceilings penalty provided by the legislation on the amount of 16 596, - Euros or on the amount of 500.000, - CZK, are not negligible and they are designed to ensure that potential offenders are discouraged to repeat the unlawful conduct prohibited by law.³¹⁵

The condition of legal definition of the crime and punishment stresses the Court in the context of the Convention. It reminds in particular that the guarantees provided in its Art. 7 constitute an essential element of the rule of law. Therefore they occupy a prominent place in the system of guarantees of the Convention. This fact underlines also the fact that derogations from Art. 7 of the Convention are not permitted even in time of war or emergency.³¹⁶

³¹¹ See: Judgement of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic of December 20th 2006, no. 2 As 33/2006 - 102

³¹² See: Judgement of the Supreme Court of the Slovak Republic of May 18th 2010, no. 2Sžo 253/2010

³¹³ See: Judgement of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic of February 16th 2005, no. A 6/2003 - 44.

³¹⁴ See: Judgment of the EHCR in case of Engel and the others c. Netherlands, of June 8th 1976, complaints no. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 a 5370/72.

³¹⁵ See: judgement of the Supreme Administrative Court of the Czech republic zo dňa 11. 1. 2012, no. 1As 125/2011.

³¹⁶ According to the Art. 15 of the Convention „*In time of war or other public emergency threatening the life of the nation any High Contracting Party may take measures derogating from its obligations under this Convention to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent*

According to the Strasbourg authorities they are to be interpreted and applied, depending on their object and purpose, that is, in such a way as to provide effective protection against arbitrary prosecution, conviction and punishment.³¹⁷

The meaning of Art. 7 of the Convention lies under the case-law of the European Court of Human Rights in the fact, that is not limited solely to the prohibition of retroactive application of the criminal law to the detriment of the accused. It expresses the general rule that only the law can define a crime and prescribe the punishment.³¹⁸

The Convention therefore expresses the prohibition of the extension scope of the criminal law, e. g. by analogy to the detriment of the accused.³¹⁹ Such a guarantee causes the fact that only the law must clearly define the crime and punishment. The European Court of Human Rights considers that this condition is satisfied when an individual can tell whether the wording of the relevant provision and, where appropriate, with the assistance of judicial interpretation of the law, which acts or omissions (failures) will make him criminally liable and what his punishment will be imposed for a committed act or omission of a legal obligation.³²⁰ Predictability of the law does not exclude the individual concerned to take appropriate measures in the form of legal assistance, to be able to judge that his act will be, as to the result, appropriate to the circumstances.³²¹

The European Court of Human Rights ruled in its the case law, that however clearly the legislature creates legislation and regardless of the system or field of law in which it is included - including the criminal law – is the law necessarily always the object of judicial interpretation. Therefore there will always be a need for clarification of its conflicting points and its need to adapt to the changing circumstances. Although the desire for the certainty of legal norms is high in demand, it can also bring with it excessive rigidity of the law. The law must be able to keep the pace with changing circumstances. Legislature therefore formulates the legislation in more abstract and general way. In a greater or lesser extent every law provides some room for uncertainty and imprecision, which require interpretation and application of legal practice.³²² While the Convention uses in Art. 7 the term “*right*”, it expresses the same approach to this concept as to the other provisions of the Convention. European Court of Human Rights stresses the requirements of the Convention on the quality of the law, including access to justice and its predictability.³²³ The essence of the powers to

with its other obligations under international law. No derogation from Article 2, except in respect of deaths resulting from lawful acts of war, or from Articles 3, 4 (paragraph 1) and 7 shall be made under this provision. Any High Contracting Party availing itself of this right of derogation shall keep the Secretary General of the Council of Europe fully informed of the measures which it has taken and the reasons therefor. It shall also inform the Secretary General of the Council of Europe when such measures have ceased to operate and the provisions of the Convention are again being fully executed.”

³¹⁷ See : Judgement of the EHCR in case of S.W. proti Spojenému kráľovstvu, zo dňa 22. 11. 1995, Séria A č. 335-B.

³¹⁸ See : Judgement of the EHCR in case of Kokkinakis c. Greece of May 25th 1993, Series A no. 260-A.

³¹⁹ See : Judgement of the EHCR in case of Coëme and others. Belgium, complaints no . 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 a 33210/96.

³²⁰ See : Judgement of the EHCR in case of Cantoni c. France of November 11th 1996, Collection of decisions no. 1996-V.

³²¹ See : Judgement of the EHCR in case of Cantoni c. France of November 11th 1996, Collection of decisions no. 1996-V.

³²² See : Judgement of the EHCR in case of Kokkinakis c. Greece of May 25th 1993, Series A no. 260-A.

³²³ See : Judgement of the EHCR in case of Cantoni c. France of November 11th 1996, Collection of decisions no. 1996-V; Judgement of the EHCR in case of Coëme and others. Belgium, complaints no . 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 a 33210/96.

decide conferred upon the courts is primarily to dispel those doubts.³²⁴ The case-law sees the content of the Art. 7 of the Convention as a gradual clarification of the rules of criminal liability through judicial interpretation from case to case, but only provided that the resultant development is consistent with the nature of the criminal offense and following the condition that it could be reasonably expected as early as the beginning of clarification.³²⁵

Strasbourg authorities do not solve the issues of criminal liability of the individual complainants. This power is primarily used by national courts. European Court of Human Rights considers whether in terms of Art. 7 Par. 1 of the Convention the act of a particular complainant was at the time of committing the criminal offense defined with sufficient certainty and predictability within national law.³²⁶

The European Court of Human Rights examines the duration or the continuation of the offense. If the commencement of the act of the offender occurs prior to the change of law, but extends beyond it, the competent authorities may impute criminal liability for the offense only for the period of committing a crime after the amendment of the law. Only during this time offender could reasonably expected impending punishment.³²⁷

European Court of Human Rights examines the scope of the law which apply the national authorities on the act of the accused. The case law deals with the assessment of offenses that have continuing nature. Therefore they continue before and after the change in legislation and the subject of complaints constitute generally issues whether the national authorities applied the law on the acts that the accused has committed prior to the effective legislation. The case law focuses on the issue whether the competent authorities violated the Art. 7 Par. 1 of the Convention. From this point of view and the principle of legal certainty reflects the requirement that the individual sub-acts that lead to the commission of the crime, and that create the liability were clearly set out in the operative part of the decision to bring charges.³²⁸

Moreover, the decision issues by the national court must make it clear that the conviction and sentencing of the accused is based on the findings of the individual sub-acts of the continuing offense and the findings were established by the prosecution. The conviction of an accused without setting the factual and legal status is according to the Strasbourg case-law contrary to the content of the prosecution proposal. The indictment shall set the time of committing the offense to put the accused guilty. Otherwise, the European Court of Human Rights concludes the statement of the use of law to acts committed before its entry into force and the statement on violation of the Art. 7 Par. 1 of the Convention.³²⁹

³²⁴ See : Judgement of the EHCR in case of *Cantoni c. France* of November 11th 1996, Collection of decisions no. 1996-V.

³²⁵ See : Judgement of the EHCR in case of *S. W. c. United Kingdom* of November 22nd 1996, Series A no. 335-B, Judgement of the of the EHCR in case of *Streletz, Kessler a Krenz ca. Germany*, complaints no. 34044/96, 35532/97 and 44801/98.

³²⁶ See : Judgement of the of the EHCR in case of *Streletz, Kessler a Krenz ca. Germany*, complaints no. 34044/96, 35532/97 a 44801/98.

³²⁷ See : Judgement of the EHCR in case of *Puhk c. Estonia*, zo dňa 10.02.2004, complaint no. 55103/00; Judgement of the EHCR in case *Veeber c. Estonia*, of January 21st 2003, no. 45771/99.

³²⁸ See : Judgement of the EHCR in case *Pélissier and Sassi c. France*, complaint no. 25444/94, Collection of decision no. 1999-II.

³²⁹ See : Judgement of the EHCR in case *Ecer and Zeyrek c. Turkey*, complaints no. 29295/95, 29363/95, Collection of decision no. 2001-II.

3. The concept of the term "punishment" under the Convention

The concept of the term "*punishment*" under Art. 7 of the Convention is the same concept as the concept of "*criminal charge*" under Art. 6 Par. 1 of the Convention. The European Court of Human Rights assesses these concepts in autonomous way. In order to provide effective protection under Art. 7 of the Convention, the Court must remain independent and conclude whether a particular measure - in content - essentially corresponds to the "*punishment*" within the meaning of that provision.³³⁰ For this purpose within its own case law, the Commission on Human Rights and later the European Court of Human Rights began to distinguish the difference between the measure, which in essence is a „*punishment*“ and measure concerning the "*execution*" or "*enforcement*" of the sentence. Consequently, measures whose nature and purpose concerning the remission of punishment or regime change for conditional release from prison, does not the European Court of Human Rights include into the essence of the concept of "*punishment*" within the meaning of Art. 7 of the Convention.³³¹

The Convention does not oblige the authorities of the State to protect individuals against crime offenders in the form of such measures,³³² which are in conflict with the rights of the individual under Art. 7 Par. 1 of the Convention. European Court of Human Rights means stiffer penalties than those that may have been imposed in the time of the offense. Such a statement would be contrary to the principle of non-retroactivity.³³³ It considers the notion of "*punishment*" under Art. 7 of the Convention autonomously. Qualification of a measure as punishment, without its commitment to national regulations rests with the European Court of Human Rights. It has repeatedly held that the same type of action can be, and has been qualified as a punishment in one state and in another state as a precautionary measure, to which the principle of legality of criminal offenses and penalties does not apply.³³⁴

4. The principle of legitimate expectations and prerequisites to form public liability

The Slovak case-law argues similarly. Therefore it is not possible, to require the offender to do more than it is required by law. Sentence of liability in such conditions would be contrary to the legitimate expectations of the accused.³³⁵ In a similar manner respond the courts to a situation in which an individual is accused of killing offense caused by the clash of two vehicles. The courts examine a legitimate expectation that is the share of guilt of the accused and of the injured party, when examining the legality of criminal offense and penalty. Consequently, if, after examining the legal conditions of liability the court reaches a conclusion about the adequacy of penalty, it may e. g. impose a financial penalty for the offense committed. Such a sentence the court imposes, if it considers being equivalent to all the circumstances of an offense which it must according to the law take into consideration.³³⁶ The courts are reflecting the legitimate expectations of the liability in a same way even if the

³³⁰ See : Judgement of the EHCR in case Welch c. United Kingdom, of February 9th 1995, Series A no. 307-A; Judgement of the EHCR in case Jamil c. France, of June 8th 1995, Series A no. 317-B.

³³¹ See : Judgement of the EHCR in case Hosein c. United Kingdom, complaint no. 26293/95; Judgement of the EHCR in case Grava c. Italy, complaint no. 43522/98.

³³² See : Judgement of the EHCR in case Osman c. United Kingdom of October 28th 1998, Collection of decisions no. 1998-VIII; Judgement of the EHCR in case Opuz c. Turkey, complaint no. 33401/02.

³³³ See : Judgement of the EHCR in case Jendrowiak c. Germany, complaint no. 30060/04.

³³⁴ See : Judgement of the EHCR in case M. c. Germany of December 17th 2009, no. 19359/04; Judgement of the EHCR in case Van Droogenbroeck c. Belgium of June 24th 1982, Series A no. 50).

³³⁵ See : Judgement of the Regional Court of Banská Bystrica, no. 5To/29/2012, of August 21st 2012.

³³⁶ See : Judgement of the Regional Court of Banská Bystrica, no. 3To/09/2012, of February 22nd 2012.

person commits the offense under the influence of alcohol. The offender can presume the conditions of guilt before he causes himself alcohol intoxication. The defense of the accused on the reduced sanity, respectively insanity, which disprove the testimony and expert opinion consider the courts in such a case for an effort to get rid of criminal liability or limit it to a minimum.³³⁷

On the other hand, if an individual presupposed that he can cause an unlawful consequence, the conditions of liability and the conditions established by the law had been known to him before the courts examine the legality of the sentence as an adverse effect in the context of liability relationship. They evaluate the in all contexts. They consider the positive as well as the negative significance of the offender for the danger assessment of the offense. The danger and severity are resulting from the conduct of the offender.³³⁸ So if an individual can assume the illegality of his actions and if he admits the facts describing an act that he is blamed for, does this fact deprive the public authorities the obligation to examine the lawful conditions of liability? In my opinion, it does not. Such a view is supported by the principle of finding the fact beyond reasonable doubt that is expressed in Art. 2 Par. 10 of the Code of Criminal Proceedings. It is also supported by the criminal justice decision-making activities.³³⁹

Theory of criminal law presents an opinion that the offender's deliberate act must relate to the decisive facts, from which the legislation derives the relevant normative character. The fault must exist at the time of committing the offense and it must cover the relationship between actions and consequences. Development of causation must be covered by the fault, at least in outline.³⁴⁰ E.g. in the case of damage caused by fraud in a loan, it is essential to check the value and reliable backup.³⁴¹ This is confirmed by the Supreme Court of the Czech Republic.³⁴² Equally important is also the time of fault creation in relation to the offense.³⁴³

The Czech constitutional case law is persuaded that the acts described within the Criminal Code are highly socially dangerous and serious. But the rules of a liberal, democratic state that is ruled by law require the courts to sentence the accused only in case of act, which the offender could at the time when it was committed, reasonably assume that it is of a criminal nature. Such an assumption of the offender arises from the contents of effective criminal law.³⁴⁴ The Court's decision, which does not fulfill the above requirements, cannot be subsumed under any specific provision of the Criminal Code. It also establishes a breach to the constitutionally guaranteed rights of the accused, in particular his right under Art. 39 of

³³⁷ See : Judgement of the Regional Court of Banská Bystrica, no. 2To/248/2011, of December 08th 2011.

³³⁸ See : Judgement of the Regional Court of Banská Bystrica, no. 2To/18/2012, of March 1st 2012.

³³⁹ See : Judgement of the Regional Court of Banská Bystrica, no. 4To/19/2012, of April 11th 2012.

³⁴⁰ Šámal, P., Púry, F., Sotolář, A., Štenglová, I.: Podnikání a ekonomická kriminalita v České republice, C. H. Beck 2001, p. 92, 272, 46, 90, 218.

³⁴¹ Šámal, P., Púry, F., Sotolář, A., Štenglová, I.: Podnikání a ekonomická kriminalita v České republice, C. H. Beck 2001, p. 464.

³⁴² See : Collection of decisions of the Supreme Court of the Czech Republic (Criminal matters), decision no. 7 Tz 304/2000, C. H. BECK, no. 41, year 2001; Collection of decisions of the Supreme Court of the Czech Republic (Criminal matters), decision no. 8 Tz 303/2000, Collection of decisions of the Supreme Court of the Czech Republic (Criminal matters), decision no. 92, year 2001.

³⁴³ See : Collection of decisions of the Supreme Court of the Czech Republic (Criminal matters), decision no. 5 Tz 146/2000, no. 38, year 2000.

³⁴⁴ See : Judgement of the Regional Court of Banská Bystrica, no. 3To/211/2011, of November 30th 2011.

the Charter and the right not to be tried otherwise than on legal grounds and on the basis of law.³⁴⁵

Aspect of legitimate expectations reflects the legislation to the character of fault. If the offender can not commit an offense intentionally or through negligence and the court finds any form of misconduct, it shall be exempt from under indictment. An example is the offense malpractice upbringing under the Art. 207 of Act no. 300/2005 Coll. Penal Code (hereinafter "Penal Code"). If the defendant cannot figure out where to send alimony and later when it is shipped, an authorized person ignores him and returns him alimony back, it is not possible to speak about the case of liability.³⁴⁶ The courts consider the possibility of providing the alimony by deposit in the official custody in terms of criminal liability to be legally irrelevant. Legal elements of the crime are essential, that is the absence of fault and adverse consequences on the child.³⁴⁷

5. The principle of legitimate expectations and prerequisites to form administrative liability

The judicial case-law points also to the necessity of the existence of legal regulation and legal expression of characters of administrative offenses. It stresses the need for sufficient legislation and the need of respect for certain principles (e. g. „*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, nullum crimen sine lege certa*“).³⁴⁸

According to the Czech case-law appears to be problematic the situation in which the law establishes a general legal obligation to undergo periodic vaccination but at the same time it leaves the details of its implementation to a sub-statutory regulation. At first glance looks such legislation very flexible, but on the other hand, it may not meet the requirements of the concept of "*criminal charge*" under Art. 6 Par. 1 of the Convention, because the law allows the sub-statutory legislation to interfere in the affairs restricted only by law.³⁴⁹ But at the same time the Czech case-law amends that if the law imposes a person the obligation to undergo a regular vaccination, in the cases and time limits provided within the sub-statutory legislation and if it jointly establishes the person liable for the violation of this rule, it does so for reasons of protection of interest established by law - *the protection of public health*. So the law establishes the primary legal obligation in a clear, certain and unambiguous terms. To define its detailed content it may authorize a decree, but at the same time it must also provide for liability for breach of that obligation. If the administrative authority follows such regulation it shall proceed in accordance with the constitutional guarantee of "*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*".³⁵⁰

What are the consequences of this legal statement in relation to the legitimate expectation principle, prerequisites to form the administrative liability and the content of

³⁴⁵ See : Judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic, no. I. ÚS 558/01, of November 25th 2003; Judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic, no. III. ÚS 3395/10, of September 18th 2012.

³⁴⁶ See : Judgement of the Regional Court of Žilina, adopted on November 16th 2011, no. Jtk 9/2011.

³⁴⁷ See : Judgement of the Regional Court of Banská Bystrica, no. 5To/53/2012, of June 19th 2012; Judgement of the Regional Court of Žilina, adopted on March 8th 2011, no. Jtk 1/11.

³⁴⁸ See : Judgement of the Supreme Administrative Court of the Czech republic of May 2nd 2013, no. 3 As 9/2013.

³⁴⁹ See : Judgement of the Supreme Administrative Court of the Czech republic of July 21st 2010, no. 3 Ads 42/2010.

³⁵⁰ See : Judgement of the Supreme Administrative Court of the Czech republic of February 28th 2006, no. 5 As 17/2005.

principle “*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*”? The case-law does not put the Art. 4 Par. 1 of the Charter³⁵¹ and the Art. 4 Par. 2 of the Charter³⁵² in the contrary position. It does not even state that the sub-statutory legislation is allowed only in the fields which do not touch the fundamental rights and freedoms. The content of these provisions expresses the status, in which the law establishes the primary legal obligation and the sub-statutory legislation only specifies it. Therefore it only regulates the content of the obligation established by law within its limits. This interpretation corresponds the regulation of the Charter and the regulation of the international treaties on human rights. The case-law preserves also in this case the opinion that only the law can establish the limits of fundamental rights and basic freedoms and the sub-statutory legislation is just specifying them. The opposite approach would result into absurd consequences. The case-law also presents the point of view that at the present time a field of law that does not touch the fundamental rights or basic freedoms can hardly be found. Consistent position on establishing the obligations on by law – without sub-statutory legislation – would under the case-law lead to factual erasure of the Art. 4 of the Charter. Therefore the Art. 4 Par. 2 and Art. 39 of the Charter do not interfere the possibility of the sub-statutory legislation to regulate the specifications regarding a certain legal obligation would be regulated by. On the other hand the authority issuing the sub-statutory legislation must follow the legal basis and the limits of the law.³⁵³

Besides the field of administrative sanctioning can be the influence of the principle of legitimate expectations and the principle of “*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*” seen in other fields of law. The consequences of these principles cause the fact that the sub-statutory legislation can impose obligations to individuals, but not the obligations that are of primary nature. The law must provide such obligation in a framework manner, yet also in sufficient, clear and precise manner. The Constitution of the Slovak Republic in Art. 123 provides for the authority of government the power to issue generally binding legal regulations, if empowered to do so by law. According to case-law, such legal empowerment shall in a sufficient, clear and precise way define the issues that the legislature disposed to sub-statutory legislation. But at the same time but it must not define this area too broadly, so that the implementing regulation does not interfere in the sphere of law that is mainly to the regulation of the primary duties. The law shall provide individuals, although in general terms, sufficient, clear and certain specific obligations (e. g. Undergo a vaccination through the regular or special vaccination and duty to undergo the immunity examination). The sub-statutory legislation can in such case establish the list of infectious diseases; vaccination dates and other details to fulfill a legal obligation.

Therefore the status in which a special regulation shall provide primary obligation, a decree regulates it precisely and the penalty for an administrative offense defines for example the Act of the Slovak National Council no. 372/1900 Coll. on offenses, is satisfying the requirements of the “*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*” principle. The case-law compares this situation to the regulation of criminal law. The current Penal Code allows the sub-statutory legislation to regulate the method of determination of the amount of environmental damage committed a criminal offense³⁵⁴ or methods of doping effect. Some

³⁵¹ “Duties may be imposed only on the basis, and within the bounds, of law, and only while respecting the fundamental rights and freedoms”.

³⁵² “Limitations may be placed upon the fundamental rights and freedoms only by law and under the conditions prescribed in this Charter of Fundamental Rights and Freedoms (hereinafter “Charter”)”.

³⁵³ See : Judgement of the Supreme Administrative Court of the Czech republic of February 28th 2006, no. 7 As 88/2013.

³⁵⁴ „In case of environmental damage, harm to protected species of animals and plants, specimens or wood species, or damage to the things protected as monuments, or the things of historical, artistic or scientific value,

disagree with such an approach to the criminal or administrative liability. But on the other hand Penal Code would be incomplete without the relevant sub-statutory legislation. The provisions of such regulation do not become unconstitutional therefore. The legislature still disposes the power to restrict this area of consideration. However, theory and case-law amend, that the space for discretionary power is limited within the rule of law.³⁵⁵

Conclusion

Comparing to the criminal legislation the case-law mentions the requirements on clear and certain definition of prerequisites forming the administrative liability. The jurisprudence amends these requirements through the condition of precision.

Principle "*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*" expresses the requirement of clear, certain and precise definition of administrative offense element within the law. Therefore the verdict on guilt and sanction for the administrative offense cannot be based only on an internal regulation.³⁵⁶

What does the requirement of clear, certain and precise definition mean? Theory of criminal law responds, that the essence of defining the criminal offense lies besides the defining the character of unlawfulness also in the fulfillment of the formal character, that is the characters mentioned in the Penal Code. The need to define the criminal offense in formal way resulted from the constitutional requirement of equality. Formal approach to the term of criminal offense helps public authorities to center their attention on the basic issues of the criminal proceedings. This approach helps to execute the "*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*" principle.³⁵⁷

Clarity, certainty and precision mean the intelligibility of the administrative offense definition. Jurisprudence and judicial practice criticizes the legislation on liability for administrative offenses in particular for its fragmentation and gaps. The case-law is trying to overcome these problems using analogies. With the support of analogy it is applying the constitutional principle "*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*" also to the field of administrative sanctioning. On the other hand, having a look on the regulation of the Art. 2 of the Act of the Slovak National Council no. 372/1990 Coll. On offenses, we could say that the legal regulation on liability for offenses transposes the requirements of mentioned principle in a general way. According to the mentioned provision "*An offence is culpable conduct that violates or threatens the interest of the society and it is for an offense expressly designated in this or in any other law, unless it is other administrative offense punishable under special legislation or a crime.*" This provision is connected with Art. 7 Par. 1 of this Act, according to which "*An offender may be imposed only by such a penalty that allows the law applicable at the time when the offense is considered to impose.*" The definition is not addressed primarily to other administrative offenses, but it stresses the identical obligation for the lawful definition of an administrative offense and the penalties that may be imposed for committing them on legal level.

the degree of harm or the amount of damage shall be determined also taking account of the value of such thing as defined by a law, or other generally binding legal act issued on the basis of a law".

³⁵⁵ See : Judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic of October 16th 2001, no. Pl. ÚS 5/2001.

³⁵⁶ See : Košičiarová, S. : PRINCÍPY DOBREJ VEREJNEJ SPRÁVY A RADA EURÓPY. Bratislava : IURA EDITION spol. s r. o. 2012, p. 328

³⁵⁷ See : Mašľányová, D. : FORMÁLNY PRÍSTUP K CHÁPANIU POJMU TRESTNÝ ČIN. In.: Šimovček, I. (ed.) : HODNOTY TRESTNÉHO PRÁVA. Trnava : TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS. 2012, p. 126.

Literature

Košičiarová, S. : PRINCÍPY DOBREJ VEREJNEJ SPRÁVY A RADA EURÓPY. Bratislava : IURA EDITION spol. s r. o. 2012, s. 328

Mašľányová, D. : FORMÁLNY PRÍSTUP K CHÁPANIU POJMU TRETNÝ ČIN. In.: Šimovček, I. (ed.) : HODNOTY TRETNÉHO PRÁVA. Trnava : TYPI UNIVERSITATIS TYRNAVIENSIS. 2012, s. 126

Solnař, V., Fenyk, J., Císařová, D.: Základy trestní odpovědnosti, Praha: Orac 2003, str. 196
násl.

Šámal, P., Púry, F., Sotolář, A., Štenglová, I.: Podnikání a ekonomická kriminalita v České republice, C. H. Beck 2001, str. 464.

Tröndle, H. - Fischer, T.: Strafgesetzbuch und Nebengesetze. 49. vydanie. München: Beck, 1999, str. 116 - komentář k § 15, marg. č. 14

Resumé

Author deals in his paper with the principle of nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege. He analyzes the extend of the transposition of the guarantees established by the Convention on protection of human rights and fundamental freedoms, by the Charter of fundamental rights and freedoms and also by the Constitution of the Slovak republic. He also compares the expression of this issue within the legislation of criminal law to its content within the legislation of the administrative punishment.

Contact

JUDr. Michal Maslen, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
michalmaslen@yahoo.com

NE BIS IN IDEM A UNIJNÍ PRÁVO

Doc. JUDr. Pavel Mates CSc.

Keywords: ne bis in idem, the European Union, Community law, EU law.

Princip či zásada ne bis in idem, patří k fundamentálním součástem právních řádů nejen všech právních států, ale také práva mezinárodního a unijního. Nebyli by to ovšem právníci, jestliže by v každém ustanovení právních předpisů nevyhledávali nějaké problémy, které si zaslouží výkladu, tak, aby byl nalezen jeho skutečný smysl. Nejinak je tomu i v tomto případě, nicméně i mezi různými interpretacemi existuje určitý svorník, který je tvořen podstatou a smysl tohoto institutu: o jedné věci má být jednáno a rozhodováno pouze jednou, opačný přístup by totiž měl povážlivý, expresivně řečeno přímo zničující účinek, pokud se týče právní jistoty.

Vzhledem k tématu příspěvku je třeba na prvním místě uvést, že Evropský soudní dvůr, resp. jeho předchůdci, zařadil zákaz „dvakrát o tomtéž“ mezi obecné zásady evropského práva. Stalo se tak již v rozsudku ve spojených věcech 18/65 a 35/65 Gutmann versus Komise a později to v dalších judikátech potvrzoval (např. 7/72 Boehringer Mannheim GmbH. versus Komise). Rovněž Evropský soud pro lidská práva, jehož judikatura je pramenem i pro unijní právo, ji označil jako jednu ze základních zásad trestního práva.³⁵⁸ Právě existence komunitárního a posléze unijního práva, přinesla do posuzování toho, zda, resp. kdy je v konkrétní věci dáno „bis idem“ nové otázky, jejichž řešení, je již delší čas i u nás věnovaná pozornost.³⁵⁹

V Listině základních práv Evropské unie (dále Listina) nalézáme vyjádření této zásady v článku 50, kde se praví „Nikdo nesmí být stíhán nebo potrestán v trestním řízení za čin, za který již byl v Unii osvobozen nebo odsouzen konečným trestním rozsudkem podle zákona“. Mimo to článek 54 Úmluvy k provedení Schengenské dohody z roku 1999 stanoví, že: Osoba, která byla pravomocně odsouzena jednou smluvní stranou, nesmí být pro tentýž čin stíhána druhou smluvní stranou za předpokladu, že v případě odsouzení již byla vykonána nebo je právě vykonávána sankce, nebo podle práva smluvní strany, ve které byl rozsudek vyneseno, již nemůže být vykonána“. Epičtější či zevrubnější úprava ve druhém dokumentu vede k úvahám, zda snad neposkytuje širší či větší ochranu práv než Listina. Situaci pak ještě komplikuje článek 4 odst. 1 Protokolu číslo 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, který konstatuje: „Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení

³⁵⁸ Nejvyšší správní soud šel dokonce tak daleko, že tuto zásadu označil za natolik zásadní, že je ji třeba respektovat byť i za cenu přizpůsobení výkladu některých procesních institutů soudního řádu správního (rozsudek čj. 6 As 15/2010-138); rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Ruotsalainen versus Finsko z roku 2009.

³⁵⁹ Např. Grivna, T.: Zásada „ne bis in idem“ v evropském právu, Trestněprávní revue 5/2006, s. 133 násl. a Kmec, J. Evropské trestní právo: Mechanismy evropeizace trestního práva a vytváření společného evropského trestního práva, C. H. Beck, Praha 2006.

podléhající pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen“.³⁶⁰

Konkrétně se jedná o to, zda totožností činu, je třeba rozumět totožnost jeho zákonného vyjádření, tj. právní kvalifikaci nebo totožnost skutku, jinak řečeno, je-li na místě hmotněprávní trestní čin nebo procesní skutek.³⁶¹

Judikatura i doktrína se přiklonily ke druhému pojetí. V často zmiňovaném rozsudku ve věci C-436/04 Van Esbroeck dovodil Evropský soudní dvůr, že rozhodné pro určení, jde-li o týž čin, je posouzení skutkového stavu a nikoli jeho právní kvalifikace, protože ta může být v různých státech odlišná, v důsledku čehož by se smysl unijní úpravy mohl vytratit.³⁶² Jeden z podstatných důvodů pro tento závěr, shledal soud v celkovém smyslu nejen Schengenské prováděcí úmluvy, ale evropské integraci vůbec, jímž je mimo jiné i zajištění volného pohybu osob. V situaci, kdy absentuje harmonizace vnitrostátních trestněprávních předpisů, by totiž mohlo kritérium vycházející z právní kvalifikace činu nebo z chráněného právního zájmu vytvářet tolik překážek svobodě pohybu v schengenském prostoru, kolik existuje trestněprávních systémů v jednotlivých členských státech. Za důležitější bych však považoval to, že uvedených přístup poskytuje vyšší ochranu právům dotčených osob.³⁶³

Do širšího kontextu vložil Evropský soudní dvůr též rozhodnutí ve spojené věci C-187/01 a C-385/01 Gözutok a Brügge, kdy odpovídal na otázku, zda i jiné vyřízení trestní věci než rozhodnutí soudem, v daném případě se jednalo o zastavení trestního stíhání státním zástupcem za podmínky splnění určité/ých povinností, představuje překážku ne bis in idem. Soud zde konstatoval, že tomu tak je. Za významný nutno považovat jeho argument, podle něhož musí být vztahy mezi unijními státy postaveny na principu důvěry v jejich systémy trestního soudnictví, z čehož plyne nezbytnost, aby každý stát přijal uplatnění trestního práva platného ve druhém, resp. dalších státech, třebaže by to znamenalo, že aplikace jeho práva by vedla k odlišnému řešení. Tato interpretace článku 54 Schengenské prováděcí úmluvy upřednostňuje předmět a účel citovaného ustanovení před procesněprávními nebo čistě formálními aspekty, které se ostatně v členských státech různí a zaručuje užitečnou aplikaci zákazu dvakrát o tomtéž. Zdůraznil dále, že mezi cíli unie náleží volný pohyb osob a ten by mohl být narušen, jestliže by osoba byla vystavena nebezpečí trestního postihu za čin, o němž již bylo v jiném členském státě rozhodnuto a to bez ohledu na způsob, jímž se tak stalo.

³⁶⁰ Z hlediska správního trestání je důležité zmínit, že judikatura Evropského soudu pro lidská práva, nečiní rozdíl mezi trestným činem a správním deliktem, takže uvedená zásada se uplatňuje i zde (viz zejména Zolotukhin versus Rusko z roku 2009); Štencel V.: K některým aplikačním úskalím unijní zásady ne bis in idem, Jurisprudence 12/2011, s. 20.

³⁶¹ Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty, Praha: C. H. Beck 2013, s. 54-55.

³⁶² Ke stejnému závěru dospěl po delších peripetiích i Evropský soud pro lidská práva, když v citovaném rozsudku dovodil, že pro aplikaci článku 4 odst. 1 Protokolu číslo 7 je rozhodující idem factum; viz též Ruotsalainen versus Finsko z roku 2009.

³⁶³ Je nicméně upozorňováno, že judikatura Evropského soudního dvoru není v tomto ohledu jednotná, protože např. ve věci C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P Aalborg Portland a další proti komisi určil tři podmínky aplikace principu ne bis in idem: identita faktů, jednota útočníka a jednota zákonem chráněného zájmu, čili vzal v úvahu i právní kvalifikaci, což jinde odmítl (Štencel V.: K některým aplikačním úskalím unijní zásady ne bis in idem, Jurisprudence 1/2011, s. 21-22).

Vyloučení bis idem vztáhl Evropský soudní dvůr také na případy, kdy bylo trestní stíhání zastaveno v jednom členském státě pro nedostatek důkazů, což mimo jiné odůvodnil nezbytností chránit právní jistotu a legitimní očekávání.³⁶⁴

Třebaže, jak patrně tenduje judikatura Evropského soudního dvora k extenzivnímu výkladu, svědčícímu stíháním osobám, nečiní tak absolutně.

Příkladem v tomto směru může být věc C-469/03 Miraglia, kde státní zastupitelství se rozhodlo nepokračovat v trestním stíhání a následně jej soud zastavil, přičemž důvodem tohoto postupu byla skutečnost, že proti dotyčnému bylo v jiném členském státě zahájeno trestní stíhání pro stejný čin. Rovněž zde bylo rozhodnutí posouzeno v širším kontextu celkového smyslu článku 54 Schengenské prováděcí úmluvy. Soud totiž zdůraznil, že tento článek nesmí bránit průchodu spravedlnosti a zajištění bezpečnosti občanů. Bylo-li tedy trestní stíhání v jedné zemi zastaveno, aniž by se zdejší orgány jakkoli zabývaly posouzením věci samé a to právě proto, aby se tím uvolnil prostor pro příslušné trestní orgány jiného státu, byl by aplikací zákazu ne bis in idem, narušen účel hlavy VI Smlouvy o Evropské unii, jímž je i předcházení a potírání zločinnosti.

Dalším překladem v tomto směru byl rozhodnutí ve věci C-617/10 Fransson, kdy bylo třeba posoudit, zda porušení zásady ne bis in idem podle článku 50 Listiny, je uložení správní sc. daňové sankce za nesplnění daňové povinnosti a také, následně sankce trestní. Soud zde předně dovodil, že citovaný článek nijak nebrání tomu, aby členský stát uložil za totéž jednání spočívající v nesplnění povinnosti podat přiznání k DPH kombinaci daňové a trestní sankce. Za účelem zaručení výběru příjmů z DPH v plné výši a tím i ochrany finančních zájmů Unie, mají totiž členské státy volnost, pokud se týče výběru použitelných sankcí. Článek 50 Listiny brání pouze tomu, aby proti téže osobě bylo vedeno trestní stíhání pro tentýž čin za situace, má-li daňová sankce trestní povahu ve smyslu uvedeného ustanovení a je konečná. Konkrétní řešení právní úpravy ohledně charakteru sankcí, je plně v rukách členských států, jejich zákonodárných sborů a posouzení toho, zda je/není článek 50 Listiny porušen je na národních soudech. Soud přitom, v duchu svých předchozích rozhodnutí³⁶⁵ připomněl, že pro určení toho, zda daňová sankce má trestní povahu čili nic, jsou rozhodující tři kritéria: právní kvalifikace porušení v rámci vnitrostátního práva, povaha porušení práva a konečně jakož i stupeň přísnosti sankce, která hrozí dotčené osobě.

Připomeňme si, že v již zmíněném rozsudku Ruotsalainen versus Finsko řešil Evropský soud pro lidská práva kauzu obdobnou v tom, že stěžovatel byl ze stejný skutek jednak odsouzen a uložena mu peněžitá pokuta, jednak mu byl ještě uložen zvláštní poplatek za neohlášené a tedy neoprávněné používání méně zdaněného paliva. Soud zde s odkazem na svoji stávající judikaturu zdůraznil, že rozhodující pro určení zda je či není bis idem, je totožnost skutku, a nikoli právní kvalifikace činu v právním řádu daného státu, která může být někde chápána jako trestní čin, jinde jako správní delikt. Připomněl dále význam tzv. Engel kritérií pro posouzení, šlo-li o „obvinění z trestného činu“. Prvním je klasifikace činu ve vnitrostátním právním řádu, druhým je podstata činu a posledním závažnost sankce. Jak patrně, jsou v tomto ohledu stanoviska obou soudů prakticky shodná. S ohledem na zmíněné skutečnosti, dospěl Evropský soud k závěru, že v daném případě došlo k porušení článku 4

³⁶⁴ Věc C-150/05 Van Straaten. Za pozornost stojí, že soud považoval za vhodné zdůraznit, že není rozhodné, jaké množství omamné látky je ke spáchání konkrétního trestního činu v daném státě požadováno, čímž potvrdil svoje pojetí, že rozhodující je stav skutkový nikoli právní kvalifikace.

³⁶⁵ Např. rozsudek ve věci C-489/10 Bonda.

odst. 1 Protokolu číslo 7, protože dotyčný byl za stejný skutek postižen dvakrát, byť různými orgány.³⁶⁶

Několikrát se předmětem rozhodování stala otázka, povahy penále za nesplnění povinností uložených členskému státu Komisí a zda jeho uložení není v rozporu se zákazem dvojího postihu.

Předně se tak stalo v souvislosti s řešením neplnění povinnosti Francie, příkazu Komise ve věci porušení předpisů o rybolovu, za což jí bylo uloženo penále a paušální částka. Evropský soudní dvůr dovodil, že cílem obou opatření je zajistit účinné používání práva Společenství a závisí na okolnostech případu, které z nich bude použito, přičemž rozhodné je nakolik může efektivně přispět k naplnění sledovaného účelu. Podle mínění soudu slouží penále zejména k tomu, aby přimělo členský stát, aby co nejrychleji ustal v neplnění povinností, kdežto uložení zaplacení paušální částky spočívá spíše na posouzení dopadů, které má nesplnění povinností dotyčného členského státu na soukromé a veřejné zájmy, zejména pokud neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu od rozsudku, jímž bylo původně určeno. S ohledem na to soud zásadně nevyločil použití obou opatření, které přitom výslovně označil jako sankce, zejména pak tam, kde neplnění povinností trvalo po dlouhou dobu a současně má tendenci nadále přetrvávat.³⁶⁷

Druhou oblastí, kde se tak stalo, resp. děje, byla ochrana hospodářské soutěže. Premisou pro řešení situace zde bylo konstatování, že je přípustná, resp. i povinná paralelní aplikace komunitárního a národního soutěžního práva, ve smyslu nařízení Rady (ES) číslo 1/2003, o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy.³⁶⁸ Podle jeho článku 3 platí, že použijí-li orgány pro hospodářskou soutěž členských států nebo vnitrostátní soudy vnitrostátní předpisy o hospodářské soutěži na dohody, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě ve smyslu čl. 81 odst. 1 Smlouvy, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy ve smyslu uvedeného ustanovení, použijí také článek 81 Smlouvy na takové dohody, rozhodnutí nebo jednání ve vzájemné shodě. Jestliže tyto orgány či vnitrostátní soudy použijí vnitrostátní právní předpisy o hospodářské soutěži na zneužití zakázané článkem 82 Smlouvy, použijí také článek 82 Smlouvy.

Již v rozsudku Evropského soudního dvora ve věci C-14/68 Walt Wilhelm, bylo konstatováno, že není nijak vyloučeno vést paralelní řízení o dohodě o mezinárodním kartelu před orgány Společenství a národními orgány členských států podle komunitárního, resp. unijního práva.

Třebaže bylo účastníky řízení později namítáno, že uvedené rozhodnutí je již, s ohledem na více než čtyři desetiletí od chvíle, kdy bylo přijato, překonané, soud se k němu stále vrací a potvrzuje jej. Dovodil přitom, že zákaz bis idem se vůbec neuplatní tam, kde řízení o zákazu kartelových dohod vedou orgány Evropské unie a nečlenských států, protože jsou zde sledovány zcela odlišné cíle.³⁶⁹ Evropský soudní dvůr mimo jiné dovodil, že není

³⁶⁶ Čapek, J. Princip ne bis in idem v pojetí Evropského soudu pro lidská práva, *Trestní právo* 12/2012, s. 29-31.

³⁶⁷ Rozsudek ve věci C-304/02 Komise Evropských společenství proti Francouzské republice.

³⁶⁸ Viz též nařízení Rady (ES) číslo 139/2004, o kontrole spojování podniků.

³⁶⁹ Např. C-137/00 Milk Marque rozsudek C-295/04 ve věci Manfredi nebo věci Archer Daniels Midland Co. a Archer Daniels Midland Ingredients Ltd. versus Komise (T-224/00, resp. C-397/03).

znám žádný princip zavazující Evropskou komisi zohledňovat řízení vedená vůči účastníkům v nečlenských státech a pokuty v nich uložené.³⁷⁰

Právě k těmto skutečnostem přihlédl Nejvyšší správní soud, když rozhodoval o kasační stížnosti ve věci RWE Transgas, a. s., již byla uložena sankce, pokuta za zneužívání dominantního postavení podle zákona o ochraně hospodářské soutěže (zák. č. 143/2001 Sb.) a současně vysloven zákaz pokračovat v tomto zneužívání.³⁷¹ Mimo jiné zdůraznil, že tam, kde aplikující orgán zjistí existenci komunitárního prvku v projednávané věci, nebrání nic tomu, aby bylo vedeno řízení jen podle komunitárního práva. Upozornil a to i na základě historického výkladu, že tzv. konvergenční pravidla obsažená v článku 3 odst. 2 nařízení číslo 1/2003, nebrání aplikaci přísnější vnitrostátní právní úpravy toto jednání postihující.³⁷²

Obiter dictum je třeba dodat, že v daném případě ovšem podle mínění Nejvyššího správního soudu nešlo vůbec o problém bis in idem, protože o deliktech Úřad pro ochranu hospodářské soutěže nerozhodoval v následných řízeních, ale o souběh deliktů podle práva komunitárních a unijního s tím, že je zde pokud se týče ukládání sankcí třeba postupovat podle absorpční zásady.

Je nepochybné, že orgány členských států, včetně České republiky a Slovenska, budou stále častěji konfrontovány s potřebou, nezbytností aplikovat unijní právo, které jak známo nevyniká právě jednoduchostí a přehledností. Jiná alternativa však neexistuje a lze jen doufat, že se je nejen naučí, ale osvojí si i jejich výklad.

Literatura

Čapek, J. Princip ne bis in idem v pojetí Evropského soudu pro lidská práva, Trestní právo 12/2012

Gřivna, T.: Zásada „ne bis in idem“ v evropském právu, Trestněprávní revue 5/2006

Jirušková, I.: Aplikace zásady ne bis in idem podle článku 54 a násl. Schengenské prováděcí úmluvy v judikatuře soudního dvora, Jurisprudence 4/2008

Kmec, J. Evropské trestní právo: Mechanismy evropeizace trestního práva a vytváření společného evropského trestního práva, C. H. Beck, Praha 2006

Petr, M.: Mezinárodní kartely: více trestů za jedno jednání?, Právní rozhledy č. 8/2008

Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty, Praha: C. H. Beck 2013

Štencel V.: K některým aplikačním úskalím unijní zásady ne bis in idem, Jurisprudence 12/2011

Resumé

³⁷⁰ Rozsudek C-308/04 P ve věci SGL Carbon AG v Komise.

³⁷¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 9/2008-328. V daném případě měla ovšem podle mínění Nejvyššího správního soudu být společnost RWE postížena za sbíhající se delikty podle práva unijního a domácího.

³⁷² Petr, M.: Mezinárodní kartely: více trestů za jedno jednání?, Právní rozhledy č. 8/2008, s. 291.

The principle of ne bis in idem, belongs to the fundamental components of the legal systems of all the laws of States and is sorted to the fundamentals of EU law where it is marked as a general principle. In connection with the nature of Community law and its relation to the laws of the Member States, it is the extent to which the question raised here can lead to the formation of the obstacles and how it should be dealt with. From the case law of the European Court of justice implies that it is not impossible, however, it is necessary to take into account the fact that both legal systems can monitor different objectives and it is not excluded that the same conduct will be punished twice, without the ban on bis idem violated.

Kontakt

doc. JUDr. Pavel Mates CSc.
Vysoká škola finanční a správní
Estonská 503
101 00 Praha-Vršovice
Česká republika
Fakulta sociálně ekonomická UJEP
Moskevská 54
400 96 Ústí nad Labem
Česká republika
mate@ksp.zcu.cz
Pavel.Mates@ujep.cz

MOŽNOSTI VYUŽITIA ODKLONOV V KONANIACH O SPRÁVNÝCH DELIKTOCH (DE LEGE FERENDA)

JUDr. Peter Molitoris, PhD. – JUDr. Róbert Gyuri, PhD.

Kľúčové slová: správny delikt, trestný čin, správne konanie, trestné konanie, odklon, obvinený

1. Pojem procesných odklonov, ich účel a význam

Pojem procesný odklon bol definovaný najmä v súvislostiach trestného práva procesného a intenzívnejšie skloňovaným sa stal najmä po prijatí zák. č. 301/2005 Z. z. Trestného poriadku (ďalej v texte aj „TP“). Právna veda trestného práva definuje odklon vo všeobecnosti ako odchýlku „od typického priebehu trestného procesu, t. j. priebehu, ktorý spravidla môže skončiť rozhodnutím súdu o vine obvineného, resp. obžalovaného“³⁷³. Má sa teda jednať o vyriešenie trestnej veci mimo hlavného pojednávania.

V zmysle vyššie uvedenej definície je možné medzi procesné odklony v trestnom konaní zaradiť **podmienečné zastavenie trestného stíhania (§§ 216-217 TP), podmienečné zastavenie trestného stíhania spolupracujúceho obvineného (§§ 218 – 219 TP), zmier (§§ 220 – 227 TP), trestný rozkaz (§ 353 TP), konanie o dohode o vine a treste (§§ 232-233 TP, §§ 331 – 335 TP, Vyhláška MS SR č. 619/2005 Z. z.).**

Procesné odklony sú vyjadrením procesnej zásady oportunity v trestnom konaní, ale tiež hmotnoprávneho princípu subsidiarity trestnej represie, ktorý vyjadruje požiadavku „obmedziť trestanie iba na prípady, kedy je to odôvodnené závažnosťou a spoločenskou škodlivosťou protiprávných konaní, a kedy nepostačujú iné prostriedky a nástroje“.³⁷⁴ Aplikovateľnosť princípu subsidiarity trestnej represie aj na konania, v ktorých sa rozhoduje o priestupkoch alebo iných správnych deliktach konšatoval opierajúc sa o čl. 6 ods. 1 veta prvá Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý k tejto problematike napríklad v rozsudku sp. zn. 2Sžo 2/2012 z 19. decembra 2012 uviedol, 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. Je preto nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v trestnom zákone a trestnom poriadku nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívnoprávna zodpovednosť, čo napokon vyplýva aj zo zásady č. 6 odporúčania o správnych sankciách, podľa ktorej je nevyhnutné v rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií poskytovať okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle rezolúcie (77) 31 aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní.“

³⁷³ Klátik, J.: K histórii, pojmu a účelu odklonu v trestnom konaní, Bulletin slovenskej advokácie, 14, 2008, č. 3, s. 26

³⁷⁴ Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 41

Procesným odklonom v priestupkovom konaní alebo v konaní o správnom delikte je v intenciách doposiaľ uvedeného možné nazvať taký procesný postup, ktorý odľahčí správny orgán od podrobného a náročného dokazovania na ústnom pojednávaní a jeho prostredníctvom dôjde k zrýchleniu, zefektívneniu, a zhospodárneniu konania.

S ohľadom na procesné špecifiká trestného konania ako aj na povahu sankcií ukladaných za trestný čin je, v porovnaní s konaním o priestupkoch, zrejmé, že okruh procesných odklonov využiteľných v správnom konaní bude užší, a že čo do obsahového vymedzenia sa procesné odklony v trestnom a správnom konaní nebudú úplne prekrývať. To je dané vo veľkej miere aj vymedzením účelu správneho trestania, keďže zatiaľ čo hlavným poslaním trestného súdnictva (ako aj orgánov činných v trestnom konaní) je odhaľovanie a vyšetrovanie trestnej činnosti s následným rozhodovaním o vine a treste za trestné činy, verejná správa riadi a spravuje verejné záležitosti formami a metódami vlastnými verejnej správe, pričom vyvodzovanie správnej zodpovednosti a sankcionovanie správnych deliktov je iba jedným z nástrojov slúžiacim na plnenie úloh verejnej správy. Cieľ a účel správneho trestania je možné abstrahovať aj zo znenia § 1 zákona o priestupkoch, podľa ktorého *orgány štátnej správy a obce vedú občanov k tomu, aby dodržiavali zákony a iné právne predpisy a rešpektovali práva spoluobčanov; dbajú najmä na to, aby občania nesťažovali plnenie úloh štátnej správy a nerušili verejný poriadok a občianske spolunažívanie*. Práve skutočnosť, že činnosť verejnej správy je primárne inej povahy, než trestnej, by mala mať za následok čo najširšie uplatňovanie takých procesných postupov, ktoré umožnia „bezbolestnejšie“ riešenie konfliktu občana so zákonom, s minimalizovaním ujmy na právach tak na strane subjektov dotknutých porušením zákona, ako aj na strane páchatel'a správneho deliktu. Napriek tejto skutočnosti je však možné medzi odklony, pri uplatnení vyššie zmienených kritérií procesných odklonov, zaradiť v rámci konania o priestupkoch či konaní o iných správnych deliktoch najmä zmier (§ 78 zákona o priestupkoch – ďalej aj ako „ZoP“, § 48 správneho poriadku), blokové konanie (§ 84 ZoP), rozkaz (§ 85 ZoP). Vychádzajúc z definícií procesného odklonu, ako aj z jeho účelu, je možné medzi procesné odklony zaradiť aj vybavenie veci napomenutím podľa § 84 ods. 2 zákona o priestupkoch, pre aplikáciu ktorého je potrebné naplnenie rovnakých podmienok, ako pre uskutočnenie blokového konania.

Predmetom tohto príspevku je analýza a komparácia hmotnoprávnych podmienok využitia procesných odklonov v konaní trestnom a v konaní o priestupkoch.

2. Charakteristické črty a účinky procesných odklonov

Pri využívaní procesných odklonov ako alternatív k riadnemu prejednaniu deliktu s následným potrestaním páchatel'a v prípade preukázania viny vystupuje do popredia niekoľko spoločných znakov, resp. efektov:

- **výchovné pôsobenie realizovaných procesných postupov na páchatel'a deliktu,**
- **motivácia páchatel'a k spolupráci pri objasňovaní a prejednaní deliktu za účelom rýchleho a hospodárneho vybavenia veci,**
- **pozitívne preventívne pôsobenie na páchatel'a,**
- **zníženie miery inkriminácie páchatel'a deliktu vo vzťahu k jeho ďalšiemu profesijnému a spoločenskému životu, ako aj v právnych vzťahoch nesúvisiacich s deliktom,**
- **zvýraznenie pocitu subjektívnej spolupatričnosti páchatel'a deliktu,**
- **čo najrýchlejšie a najúplnejšie odstránenie resp. zmiernenie škodlivých následkov deliktu samotným páchatel'om,**

- **fakultatívna povaha procesných odklonov.**

Výchovným pôsobením je v tomto prípade potrebné rozumieť nie len samotný fakt, že páchateľ je priamo konfrontovaný s reakciou orgánov verejnej moci na jeho protizákonné a protispoločenské správanie a s hrozbou sankcie, ale najmä bezprostredné a cielené výchovné pôsobenie na páchateľa prostredníctvom orgánov činných v trestnom konaní alebo iných subjektov. Významným výchovným prvkom má byť sebauvedomenie a sebahodnotenie, ktoré vedie k priznaniu, oľutovaniu a podľa možnosti aj k odstráneniu alebo zmierneniu následkov deliktu. Takmer všetky druhy procesných odklonov podľa trestného poriadku si vyžadujú priznanie viny (s výnimkou trestného rozkazu), ktoré nemá byť iba účelové, ale tiež náhradu škody resp. uskutočnenie úkonov smerujúcich k jej náhrade (zmier, podmienenečné zastavenie trestného stíhania). V prípade zmierovacieho konania v trestnom konaní vstupuje do konania popri orgánoch činných v trestnom konaní aj osoba mediačného úradníka, ktorá okrem dojednávania podmienok zmieru má možnosť priamo s páchateľom komunikovať o následkoch jeho konania vo vzťahu k osobe poškodeného a tým naň výchovne pôsobiť priamo v súvislostiach spáchaného skutku.

Motiváciu páchateľa k spolupráci, ktorá spravidla ústí do jeho priznania, prípadne do usvedčenia ďalších páchateľov, alebo k dobrovoľnej náhrade škody, predstavuje najmä možnosť uloženia nižšej alebo žiadnej sankcie v prípade akceptácie niektorého z procesných odklonov. Motiváciou páchateľa k akceptácii procesných odklonov je tiež možnosť vyhnúť sa nepríjemným stránkam prejednávania veci na hlavnom resp. ústnom pojednávaní. K týmto je možné zaradiť opakovanú konfrontáciu páchateľa s vlastným protispoločenským konaním a jeho následkami v rámci ústneho prejednávania veci, prítomnosť verejnosti v konaní pred súdom, autoritatívne pôsobenie sudcu, ale tiež osobný kontakt a konfrontáciu s poškodenými alebo svedkami. V neposlednom rade tiež motivačne pôsobí obava z možného nepriaznivého vývoja podrobného ústneho prejednávania veci, ktoré by mohlo viesť k uloženiu prísnejšej sankcie, než je tá, ktorá je ponúknutá v rámci dohody o vine a treste, alebo ktorá bola uložená v trestnom alebo priestupkovom rozkaze. V tejto súvislosti je ešte možné poznamenať, že v praxi trestného súdnictva býva občas páchateľ upozorňovaný na možnosť uloženia prísnejšieho trestu v prípade podania odporu proti trestnému rozkazu³⁷⁵ takým spôsobom, ktorý už nie je možné kvalifikovať ako motivačné pôsobenie, ale skôr ako hrozbu v snahe prinútiť páchateľa, aby trestný rozkaz akceptoval. Na jednej strane je takéto konanie pochopiteľné, keďže sudca, ktorý vydal trestný rozkaz mal spáchanie skutku obvineným za dostatočne preukázané, na druhej strane je však potrebné mať na zreteli skutočnosť, že podmienkou pre vydanie trestného rozkazu nie je priznanie páchateľa. Tlak na akceptovanie trestu uloženého trestným rozkazom môže potom obvinený vnímať ako nepriame nútenie k priznaniu viny a porušenie princípu prezumpcie nevinu.

Pozitívne preventívne pôsobenie je možné vnímať najmä v ponuke beztrestnosti resp. miernejšieho trestu, ktorá predstavuje alternatívu hrozbe prísnejšieho trestu. Páchateľ je teda motivovaný skôr pre neho pozitívnym výsledkom konania, než hrozbou krajne negatívneho výsledku. Práve ponuka druhej šance resp. akceptovanie priznania a prejavov ľútosti spojené s miernejším resp. žiadnym trestom vysiela páchateľovi signál o dôvere v jeho možnú nápravu zo strany orgánov verejnej moci (najmä pri zmieri, podmienenečnom zastavení trestného stíhania a dohode o vine a treste). V spojení s primeraným výchovným pôsobením môže práve skutočnosť reálne ponúkutej „druhej šance“ vplývať na ďalšie správanie sa páchateľa.

³⁷⁵ v konaní o priestupkoch toto s ohľadom na znenie § 87 ods. 4 zákona o priestupkoch nehrozí

Znížením miery inkriminácie páchatel'a je potrebné v súvislostiach trestného konania rozumieť najmä skutočnosť, že páchatel' v prípade podmieneného zastavenia trestného stíhania alebo uzavretia zmieru nebude napriek priznaniu odsúdený, a teda bude naďalej spĺňať podmienky bezúhonnosti. Z formálneho hľadiska sa to prejaví aj tým, že páchatel' nebude mať záznam vo výpise z registra trestov, ktorý predkladá najmä pri uchádzaní sa o zamestnanie či pri získavaní živnostenského oprávnenia. Nepochybne významnú úlohu v tomto zmysle v trestnom konaní zohráva aj možnosť páchatel'a vyhnúť sa (napr. v rámci prijatia dohody o vine a treste) nepodmienečnému trestu odňatia slobody, ktorého výkon by sa s najväčšou pravdepodobnosťou zásadným negatívnym spôsobom podpísal pod jeho neskoršie osobnostné charakteristiky, spoločenskú akceptáciu a rodinný a pracovný život.

Zvýraznením pocitu subjektívnej spolupatričnosti páchatel'a deliktu je potrebné rozumieť tendenciu viesť páchatel'a v rámci realizácie procesných odklonov k uvedomeniu si spoločenskej nebezpečnosti, a z hľadiska všeobecného záujmu neakceptovateľnosti, jeho konania, teda nie iba v rovine individuálnej – voči prípadným poškodeným – ale najmä v rovine všeobecne uznávaných morálnych, etických a právnych princípov. V prípade niektorých konaní je táto skutočnosť zvýraznená aj povinnosťou uhradiť určitú peňažnú čiastku na všeobecne prospešný účel (§ 220 ods. 1 písm. c) TP).

Odstránenie resp. zmiernenie škodlivých následkov deliktu samotným páchatel'om, prípadne uskutočnenie právne relevantných úkonov k náhrade škody stabilne predstavuje jednu z povinných súčastí procesných odklonov v trestnom konaní, osobitne v prípade zmieru a podmieneného zastavenia trestného stíhania. Účelom je jednak zabezpečiť náhradu škody poškodenému bez zbytočných prieťahov a nutnosti ďalších súdnych konaní, jednak výchovne pôsobiť na páchatel'a jeho konfrontáciou s bezprostrednými majetkovými následkami jeho konania.

Fakultatívnosť konaní pri realizácii odklonov je daná tak vo vzťahu k páchatel'ovi deliktu, ako aj vo vzťahu k orgánu činnému v trestnom konaní resp. správneho orgánu, ktorý vo veci koná. Prakticky každý typ procesného odklonu si vyžaduje výslovný a explicitne vyjadrený súhlas páchatel'a (obvineného) resp. z povahy samotného procesného odklonu podmienka súhlasu vyplýva, keďže je postavený na kontraktačných princípoch (napr. dohoda o vine a treste, blokové konanie). Výnimkou je do istej miery konanie rozkazné, keďže rozkaz je možné vydať bez predchádzajúcej dohody či súhlasu obvineného, avšak následky včas podaného odporu - v konaní priestupkovom, aj v konaní trestom - nasvedčujú nevyhnutnosti stotožnenia sa obvineného s vydaním rozkazu po stránke formálnej aj po stránke obsahovej. Výrazom fakultatívnosti z pohľadu subjektu, ktorý konanie voči páchatel'ovi vedie, je najmä skutočnosť, že využitie procesného odklonu je vždy výlučne vecou uváženia orgánu činného v trestnom konaní. Orgán činný v trestnom konaní nie je v zásade ani v prípade splnenia všetkých podmienok vyžadovaných zákonom pre ten – ktorý procesný odklon povinný toto konanie realizovať, a to ani v prípade, ak je to navrhované páchatel'om deliktu. Výnimkou je konanie o zmieri podľa správneho poriadku resp. podľa zákona o priestupkoch, kde sa má správny orgán o zmieri pokúsiť vždy, ak to pripúšťa povaha veci resp. ak sa jedná o návrhový priestupok. Napokon je možné ako výraz fakultatívnosti uviesť aj potrebu výslovného súhlasu poškodeného v prípade konaní o zmieri.

3. Hmotnoprávne predpoklady odklonov v trestnom konaní a konaní o priestupkoch

Vzhľadom na relatívne širokú a rôznorodú bázu prostriedkov procesných odklonov v trestnom konaní a v konaní správnom nie je celkom dobre možné definovať katalóg spoločných a univerzálne platných hmotnoprávných podmienok ich realizácie. Na druhej strane je však možné identifikovať niektoré zákonné predpoklady, bez ktorých nie je možné žiaden z procesných odklonov realizovať:

1. prejednávany skutok je trestným činom resp. priestupkom alebo iným správnym deliktom a jeho trestnosť nezanikla,
2. skutok bol spoľahlivo zistený alebo obvinený sa k jeho spáchaniu dobrovoľne priznal.

V jednotlivých druhoch procesných odklonov je potom možné identifikovať ďalšie podmienky, ktoré však neplatia univerzálne. Jedná sa najmä o relevantnú materiálnu stránku deliktu, ktorá je vyjadrená buď kategorizáciou trestného činu ako prečinu, resp. maximálnou výmerou hroziaceho trestu, ale tiež okolnosťami a následkami spáchaného skutku (napr. u podmieneného zastavenia trestného stíhania, v prípade zmieru, v prípade trestného rozkazu). Ďalšou z podmienok je možnosť realizácie procesných odklonov iba s ohľadom na špecifický objekt a objektívnu stránku deliktu, teda napríklad iba v prípadoch, kedy je súčasťou následkov deliktu vznik škody konkrétnej osobe figurujúcej v konaní ako poškodený alebo ako navrhovateľ (napr. zmier v trestnom aj priestupkovom konaní). Medzi determinujúce hmotnoprávne podmienky použiteľnosti alebo nepoužiteľnosti určitých typov odklonov je možné tiež zaradiť podmienky viazané na subjekt deliktu, teda na osobu páchatel'a resp. obvineného. V danom prípade sa jedná o osobnostné, majetkové predpoklady, perspektívu nápravy osoby, vek páchatel'a a pod. (zmier v trestnom konaní, rozkaz v priestupkovom konaní).

K hmotnoprávnym dôsledkom realizácie odklonov radíme tie, ktoré sa prejavujú v subjektívnych právach a povinnostiach obvineného. Jedná sa najmä o zachovanie statusu bezúhonnosti pri neuložení trestu obvinenému, s možným dopadom jeho ďalšieho zamestnania alebo podnikania, ale tiež o uloženie miernejšieho alebo alternatívneho trestu, ktorých vykonanie sa nespája s natoľko závažným zásahom do subjektívnych práv (podmienený trest odňatia slobody, uloženie peňažného trestu, uloženie nižšej pokuty v blokovanom konaní a pod.). Dopady realizácie odklonov sa v rovine hmotnoprávnej prejavujú v neposlednom rade aj na subjektívnych právach iných osôb dotknutých deliktom, najmä v prípade poškodených.

4. Komparácia hmotnoprávných podmienok zmieru v trestnom konaní a v konaní o priestupkoch.

Zmier je inštitútom typickým skôr pre riešenie súkromnoprávných vzťahov, avšak súčasťou správneho konania sa stal už v rámci procesnoprávných úprav predchádzajúcich platnému a účinnému správnomu poriadku, a to pod názvom pokonávka. Jeho význam v správnom konaní je podčiarknutý aj tým, že ho § 3 ods. 4 správneho poriadku radí medzi základné pravidlá správneho konania.

Pokiaľ sa jedná špecificky o zmier v konaní o priestupku, tento bol do konania inkorporovaný už v pôvodnom znení zákona, a do dnešných dní je jeho podoba prakticky nezmenená.

Na rozdiel od správneho konania, zmier nebol typickou súčasťou konania trestného. Stal sa ňou až od 1. októbra 2002. Zavedením zmieru sa podľa dôvodovej správy sledovalo najmä uprednostnenie súkromného záujmu pred verejným, pretože išlo o ďalšie

rozšírenie možností zohľadnenia záujmu poškodeného predovšetkým o náhradu škody a odstránenie škodlivých následkov trestného činu, ak súčasne na trestnom postihu páchatel'a štát nemá verejný záujem. Zároveň bolo cieľom posilňovanie depenalizácie nášho trestného konania, nie však dekriminalizácie, pretože aj keby došlo k schváleniu zmieru, skutok stále vykazuje znaky trestného činu.

Obsahom zmieru je teda dohoda medzi stranami konania, ktoré majú v konaní protichodné záujmy.

Podľa správneho poriadku uzavretie zmieru vyžaduje kumulatívne:

I. z hmotnoprávneho hľadiska:

- predmet konania, ktorého povaha zmier pripúšťa,
- súlad uzavretého zmieru s právnymi predpismi a všeobecným záujmom,

II. Z procesnoprávneho hľadiska

- účasť dvoch alebo viacerých účastníkov s odlišnými, resp. protichodnými záujmami,
- procesnú aktivitu správneho orgánu smerujúcu k zmieru,
- schválenie uzatvoreného zmieru správnym orgánom

Z uvedeného je zrejmá neprípustnosť uzatvorenia zmieru so správnym orgánom. Správny orgán schváli zmier formou rozhodnutia, pričom proti rozhodnutiu nie je možné odvolanie. Správny poriadok so schválením zmieru nespája zastavenie konania (§ 30), ale z hľadiska systematiky správneho poriadku považuje schválený zmier za alternatívu rozhodnutia vo veci samej.

Priestupkový zákon ako lex specialis konkretizuje možnosti zmieru v priestupkovom konaní tým spôsobom, že zmier vyhradzuje iba pre prípad priestupku ublíženia na cti a zmier je možné uzavrieť iba medzi obvineným a navrhovateľom. Dôsledkom uzavretia zmieru je zastavenie priestupkového konania osobitným rozhodnutím správneho orgánu.

Trestný poriadok umožňuje uzavretie zmieru medzi obvineným a poškodeným, pričom vymedzuje ako podmienky uzavretia zmieru

I. z hmotnoprávneho hľadiska

- relatívne nízku mieru spoločenskej nebezpečnosti skutku
- náhradu škody alebo podniknutie krokov k náhrade škody resp. iné odstránenie ujmy
- osobné a majetkové pomery páchatel'a odôvodňujú dostatočnosť tohto spôsobu rozhodnutia

II. z procesnoprávneho hľadiska

- súhlas poškodeného a obvineného
- vyhlásenie obvineného, že spáchal skutok pre ktorý je obvinený
- zloženie peňažnej sumy na verejnoprospešné účely
- schválenie zmieru

Dôsledkom schválenia zmieru je v tomto prípade zastavenie trestného stíhania rozhodnutím súdu alebo prokurátora.

Z hmotnoprávneho hľadiska je v prvom rade potrebné zamerať pozornosť na komparáciu podmienok prípustnosti zmieru z hľadiska povahy prejednávanej veci, ktorú je potrebné posudzovať z hľadiska objektu deliktu ako aj z hľadiska materiálnej stránky deliktu.

V trestnom konaní je povaha prejednávanej veci dimenzovaná pomerne precízne, a to jednak určením prípustnosti zmieru iba v konaniach o prečinoch, ktoré z hľadiska klasifikácie trestných činov predstavujú konania nedbanlivostné, resp. konania s nižšou mierou spoločenskej nebezpečnosti, čo vyplýva aj z maximálnej možnej sadzby trestu odňatia slobody na 5 rokov. Navyše je z hľadiska povahy prejednávanej veci pri zvažovaní hmotnoprávnych podmienok zmieru potrebné brať do úvahy povahu a závažnosť spáchaného prečinu a mieru, akou bol trestným činom dotknutý verejný záujem (§ 220 ods. 1 písm. c) TP). Spôsobilým objektom preto bude môcť byť napríklad majetok, zdravie, česť alebo iné práva poškodených, vždy však s korekciou podľa § 10 ods. 1 Trestného zákona. Ďalšie materiálne podmienky sú výlučne na posúdení orgánov činných v trestnom konaní, najmä pokiaľ sa jedná o spôsob spáchania trestného činu a na jeho následky. Pre uzavretie zmieru teda nebude postačovať iba vôľa obvineného a poškodeného, a to ani v prípade, ak by sám poškodený vnímal rozsah škody spôsobenej konaním páchatel'a ako bagateľný. Každý trestný čin totiž porušuje nie len individuálny záujem prípadného poškodeného, ale tiež verejný záujem na ochrane spoločenských aj individuálnych záujmov subjektov pred trestnou činnosťou (všeobecný objekt). Práve rozsah zásahu do všeobecného objektu je vyjadrením miery záujmu spoločnosti na potrestaní alebo nepotrestaní páchatel'a v konkrétnej trestnej veci.

Pokiaľ ide o správne konanie je v tejto súvislosti potrebné upozorniť na veľmi úzku právnu úpravu hmotnoprávnych podmienok zmieru v konaní o priestupkoch. Zmier je podľa § 78 zákona o priestupkoch prípustný len v prípade priestupku urážky na cti, ktorého sa podľa § 49 ods. 1 zákona o priestupkoch dopustí ten, *kto inému ublíži na cti tým, že ho urazí alebo vydá na posmech*. V danom prípade teda z hľadiska hmotnoprávnych predpokladov nie je možné hovoriť ani o materiálnom korektíve ani o podmienkach spôsobilého objektu vo všeobecnosti, keďže zákonná úprava je v tomto prípade kogentná a správny poriadok sa subsidiárne pre zmier v priestupkovom konaní neuplatňuje. O obsahu zmieru je potom možné uvažovať v dvoch rovinách – buď navrhovateľ uzná, že ho obvinený svojim konaním neurazil do tej miery, aby trval na jeho potrestaní, alebo obvinený uzná svoju vinu, prejaví ľútosť a prípadne sa ospravedlní, resp. vykoná kroky smerujúce k náprave (najmä v prípade, ak sa jednalo o vydanie osoby na posmech na širšom fóre). Navrhovateľ by v žiadnom prípade v rámci zmierovacieho konania nemal deklarovať, že urazený konaním obvineného nebol, keďže takto by sa mohol de facto priznať k spáchaniu priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. d) ZoP. Pokiaľ by aj navrhovateľ mal záujem vec riešiť dohodou bez toho, aby priamo deklaroval, že ku skutku nedošlo, resp. že konanie obvineného mu neublížilo na cti, do úvahy by prichádzalo skôr uplatnenie postupu podľa § 76 ods. 1 písm. j) ZoP s následkami v podobe náhrady trov konania podľa § 79 ods. 1 ZoP. Z uvedeného je zrejmé, že v praxi bude obsahom zmieru v priestupkovom konaní skôr druhá alternatíva, ktorá je spojená spravidla s uznaním zodpovednosti páchatel'a za priestupok. Zákon o priestupkoch neumožňuje správnomu orgánu v tomto prípade žiadnym spôsobom hodnotiť obsah uzatvoreného zmieru, ani nijak nereguluje podmienky, za ktorých je možné zmier uzavrieť. V zmysle § 76 ods. 1 písm. k) zákona o priestupkoch správny orgán obligatórne konanie zastaví v prípade, ak „došlo k uzavretiu zmieru“, z čoho je možné vyvodiť, že tento ukladá správnomu orgánu povinnosť konanie zastaviť aj v prípade, ak by bol obsah zmieru v rozpore so všeobecným záujmom (neaplikuje sa totiž § 48 správneho poriadku), prípadne v prípade, ak by bol navrhovateľ obvineným k zmieru zjavne prinútený. Všetky uvedené alternatívy pochopiteľne odporujú účelu zmieru

a priečia sa tiež základným princípom akýchkoľvek právnych vzťahov konsenzuálnej povahy. Zároveň je nutné pripomenúť, že takýto koncept zmieru v zásadnej miere spochybňuje jeho účelnosť vo vzťahu k vyššie zmieneným charakteristikám a cieľom odklonov, ako sú posilnenie postavenia poškodeného, efektívne pôsobenie na páchatel'a a pod.

Paradoxne tiež v porovnaní s úpravou zmieru v trestnom konaní vyznieva skutočnosť, že priestupkový zákon neumožňuje uzatvorenie zmieru medzi poškodeným a obvineným. Za paradoxnú je možné túto situáciu označiť z niekoľkých dôvodov:

- a. v trestnom konaní je spravidla škoda spôsobená obvineným vyššia než v konaní priestupkovom, preto by v zásade faktická náhrada majetkovej škody v priestupkovom konaní zo strany obvineného nemala spôsobovať väčšie ťažkosti, než v konaní trestnom,
- b. trestné konanie postihuje konania spoločensky nebezpečnejšie, než konanie priestupkové, a teda záujem na potrestaní páchatel'a sankciami represívnej povahy je daný vo vyššej miere než v konaní o priestupkoch. Napriek tomu trestné konanie umožňuje vec skončiť bez uloženia sankcie – zmierom – a to nie len v prípade faktického nahradenia celej škody spôsobenej prečinom, ale aj v prípade urobenia krokov k jej náhrade. Priestupkový zákon toto napriek nesporným možným výhodám neumožňuje.

Možnosť zmieru medzi obvineným a poškodeným by v prípade priestupkového konania nepochybne viedla k posilneniu postavenia poškodeného. Poškodený je nútený v prípade uplatnenia si náhrady škody v priestupkovom konaní túto čo najpresnejšie vyčíslieť, aby bolo možné konštatovať, že škoda bola spoľahlivo zistená a teda aby nedošlo k odkázaniu poškodeného s jej náhradou na konanie pred súdom, ktoré je spojené s ďalšími komplikáciami (nutnosť podať žalobu, súdne poplatky, náklady dokazovania, psychická nepohoda spojená so zdĺhavým súdnym procesom a pod.). Priestupkový zákon pritom „otvára dvere“ možnosti zmieru, a to v ustanovení § 70 ods. 1 ZoP, podľa ktorého pôsobí správny orgán, ktorý priestupok prejednáva, na to, aby škoda bola dobrovoľne nahradená. V praxi však bude problematické zadefinovať, akým spôsobom má správny orgán na obvineného pôsobiť, pokiaľ tomuto z dobrovoľnej náhrady škody neplynie žiadna konkrétna výhoda. Je pravdou, že v zmysle § 12 ods. 1 ZoP by bolo možné (a aj potrebné) náhradu škody zohľadniť v rámci ukladania sankcie, avšak dobrovoľné nahradenie škody zo strany obvineného v zásade znamená priznanie zodpovednosti za spáchaný priestupok. Za ideálnych okolností by dobrovoľné nahradenie škody mohlo mať za následok postup podľa § 11 ods. 3 ZoP, kde by sa práve náhrada škody mohla vnímať ako dôkaz toho, že prejednanie priestupku postačuje k náprave páchatel'a a nie je potrebné uložiť ďalšiu sankciu. Všetky uvedené možnosti sú však plne v réžii správneho orgánu a obvinený nemá v žiadnom z nich garanciu toho, že pokiaľ poškodenému nahradí uplatnenú škodu, konanie bude voči nemu zastavené bez ďalšej sankcie peňažnej alebo nepeňažnej povahy.

Je pravdou, že v čase, kedy bol zmier pre potreby priestupkového konania normatívne definovaný (1990), nebol tento inštitút vo vzťahu k poškodenému ani súčasťou konania trestného. Na druhej strane sme toho názoru, že tendencia depenalizovania v konaniach trestnej povahy by mala zasiahnuť vo výraznejšej miere aj konania o priestupkoch a o správnych deliktoch, za predpokladu jednoznačného a prehľadného nastavenia podmienok takto uzatváraného zmieru. Ďalším argumentom v prospech pripustenia zmieru v priestupkovom konaní (popri nesporných výhodách pre poškodeného) je už opakovane pertraktovaný princíp ultima ratio sankčného postihu, v zmysle ktorého je potrebné uprednostniť pri riešeníach konfliktov iné než riešenia trestnej povahy, čomu práve zmier

s poškodeným otvára priestor. Proti zmieru v tomto prípade nemôže svedčiť ani fakt, že správny orgán nepôsobí v priestupkovom konaní len v úlohe nezávislého arbitra, ale aj ako subjekt dbajúci o verejný záujem, keďže v obdobnej pozícii pôsobí aj prokurátor, ktorý schvaľuje zmier uzavretý v prípravnom konaní.

Ďalším podstatným rozdielom medzi zmierom v trestnom a priestupkovom konaní je skutočnosť, že trestný poriadok pre uzatvorenie zmieru stanovuje podmienku náhrady škody, resp. podniknutia krokov k jej náhrade, prípadne nahradenie inej ujmy. Priestupkový zákon, logicky, túto podmienku nestanovuje, keďže zmier s poškodeným nepripúšťa, na druhej strane je však súčasťou skutkovej podstaty priestupku ublíženia na cti, teda priestupku zmier pripúšťajúceho, to, že došlo k urážke resp. k vydaniu osoby na posmech, s čím sa spája spravidla iná než majetková ujma. V tomto prípade by bolo možné ako obligatórnu podmienku zmieru vyžadovať zmiernenie následkov konania obvineného, resp. aspoň vykonanie úkonov smerujúcich k zmierneniu negatívnych dopadov urážky. Ako však už bolo uvedené, podmienka ospravedlnenia či inej kompenzácie urážky bude zrejme nevyhnutnou súčasťou samotného zmierovacieho konania, a to aj bez explicitnej úpravy v priestupkovom zákone, keďže navrhovateľ sa bez kompenzácie nebude mať dôvod s obvineným zmierovať.

Napokon je potrebné upriamiť pozornosť aj na špecifiká subjektu v konaní o zmieri. Trestný poriadok stanovuje, že sa musí jednať o subjekt, ktorého osobné a majetkové pomery odôvodňujú predpoklad, že takýto spôsob rozhodnutia bude dostačujúci. Osobnostné charakteristiky obvineného teda spravidla majú vykazovať, že sa v jeho prípade jednalo o ojedinelé protiprávne správanie, a že samotné doposiaľ realizované trestné konanie v spojení s povinnosťou nahradiť škodu či odstrániť ujmu povedie k náprave páchatel'a. Pokiaľ trestný poriadok stanovuje vo vzťahu k osobe obvineného aj kritérium majetkových pomerov, je zjavné, že toto súvisí so skúmaním možnosti obvineného skutočne škodu nahradiť v rozsahu a spôsobom, ako sa k tomu zaviazal v rámci zmierovacieho konania. Priestupkový zákon vo vzťahu k zmieru žiadne osobitné kritériá na osobu obvineného nekladie a jeho doterajší život či osobné pomery nezohľadňuje. S ohľadom na výsostne individuálne, až intímne dopady konania obvineného na osobu urazeného na cti v prípade tohto priestupku je možno exkluzivitu podmienok dohody medzi obvineným a urazeným akceptovať.

Záver

Uskutočnená komparácia hmotnoprávných podmienok pre uzatvorenie zmieru v trestnom konaní a v konaní o priestupkoch nás vedie ku konštatovaniu, že zmier, ako jeden z možných odklonov v konaní o priestupku nie je upravený vhodným spôsobom, a jeho súčasné legálne ukotvenie nevyhovuje štandardom vyplývajúcim z princípu ultima ratio sankčného postihu, a teda neumožňuje v dostatočnej miere naplňať princíp subsidiarity trestnej represie. Rámce nastavené správnym poriadkom, umožňujúce uzatvorenie zmieru v iných než priestupkových konaniach a spočívajúce v posúdení povahy veci a súladu verejného záujmu majú potenciál kritériám tvoriacim princíp subsidiarity represie vyhovovať viac, avšak pre podstatnú časť konaní o iných správnych deliktoch ako priestupkoch bude zrejme aj v podmienkach Slovenskej republiky platiť konštatovanie H. Práškovej, podľa ktorej použitie niektorých trestnoprávných a trestnoprocesných možností nebude v správnom trestaní možné alebo vhodné s ohľadom na skutočnosť, že k znakom skutkovej podstaty správnych deliktov obvykle nepatrí vznik konkrétnej škody konkrétnej osobe, ale ujma vzniká

vlastne celej spoločnosti.³⁷⁶ Navyše, aj v prípade správneho deliktu so zrejým a individualizovateľným škodovým následkom bude zmier podľa správneho poriadku nerealizovateľný z dôvodu absencie podrobnejšej procesnej úpravy otázky ďalšieho postupu vo vzťahu k sankcii, a to s ohľadom na zásadu legality a oficiality. Priestor pre širšie uplatnenie zmieru sa naopak ponúka v konaniach o priestupkoch proti majetku a niektorých priestupkoch proti občianskemu spolunažívaniu. Tu by mohlo mať širšie využitie možností zmieru pozitívny dopad na urovnávanie často dlhodobých susedských konfliktov a zároveň viesť k efektívnejšiemu nahradeniu škody alebo inej ujmy spôsobenej priestupkom.

Literatúra

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

Klátik, J.: K histórii, pojmu a účelu odklonu v trestnom konaní, Bulletin slovenskej advokácie, 14, 2008, č. 3. ISSN 1335-1079

Resumé

The authors of the contribution analyse and compare possibilities for issues of diversion application in criminal proceedings and in minor offence proceedings. The first part of the contribution is devoted to definition of common characteristics and effects of particular kinds of issues of diversions. In the second part, the authors define substantive conditions for the issues of diversion application and in the third part, using the example of amicable settlement; the authors demonstrate similarities and differences of its legal regulation. The third part of the contribution concludes with findings regarding insufficient legal regulation of amicable settlement in the minor offence proceedings and regarding possible changes of this legal regulation de lege ferenda.

Kontakt

JUDr. Peter Molitoris, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66
040 01 Košice
Slovenská republika
peter.molitoris@upjs.sk

JUDr. Róbert Gyuri, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66
040 01 Košice
Slovenská republika
robert.gyuri@upjs.sk

³⁷⁶ Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s.. 46 - 47

VYBRANÉ PROBLÉMY VĚCNÉ PŘÍSLUŠNOSTI OBCÍ V ŘÍZENÍ O PŘESTUPCÍCH.

JUDr. Vladimír Novotný

Klíčová slova: administrative proceedings, administrative bodies, subject-matter jurisdiction, territorial jurisdiction, jurisdiction of a public corporation, ranges of jurisdiction, public contracts

1. Úvodní poznámky

Přestupkové řízení patří k základním pojmům přestupkového práva. Jedná se o zvláštní druh správní řízení, které je ovládáno zásadou subsidiarity ve vztahu k úpravě podle části třetí zákona o přestupcích. Není-li v zákoně o přestupcích nebo ve zvláštním zákoně stanoveno jinak, vztahuje se na řízení o přestupcích obecná úprava o správním řízení. Jedním ze stěžejních institutů přestupkového řízení je příslušnost správního orgánu, který je zákonem o přestupcích speciálně upraven.

Přestupky projednávají v prvním stupni obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí. Zvláštními orgány obcí jsou komise k projednávání přestupků. Starosta může zřídit pro výkon přenesené působnosti zvláštní orgány obce, a současně jmenuje a odvolává jejich členy. Přestupkové komise zřízené jako zvláštní orgány obcí jednají a rozhodují vždy v tříčlenném složení a za předsednictví osoby s právnickým vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků a usnášejí se většinou hlasů. Je možné, a v mnoha případech i žádoucí, aby komise byla obsazena jmenováním ve větším počtu, aby mohla být zajištěna zastupitelnost členů komise, vlastní rozhodování však musí probíhat ve tříčlenném složení.

Projednávání přestupků může být pověřena také komise rady obce. Starosta obce může po projednání s ředitelem krajského úřadu svěřit komisi rady obce výkon přenesené působnosti v určitých věcech, tedy i v oblasti projednávání přestupků, a v takovém případě se komise rady obce stává orgánem obce. Komisi zřizuje rada za podmínek stanovených zákonem o obcích, který nestanoví řádné požadavky na kvalifikaci členů komise ani na jejich počet. Rozhodovat o přestupcích však může komise rady jen ve tříčlenném složení a za předsednictví osoby s právnickým vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků a usnáší se většinou hlasů. V ostatních věcech je komise rady orgánem rady podle zákona o obcích.

Komisi k projednávání přestupků jako zvláštní orgán obce může zřídit každá obec, může také zřídit více komisí k projednávání přestupků s plnou přestupkovou jurisdikcí, nebo může zřídit specializované komise, ovšem vždy jen pro přestupky, které spadají do tzv. základního rozsahu působnosti.

K projednávání přestupků ve věcech, které spravují obecní úřady obcí s rozšířenou působností, jsou příslušné obecní úřady, kterým zákon možnost ustanovení komisí nesvěřuje.

V případě, že obec nezřídí komisi pro projednávání přestupků, případně nesvěří projednávání přestupků komisi rady obce, projednává přestupky obecní úřad. Přestupky projednávají oprávněné úřední osoby, které jsou zařazeny v příslušném obecním úřadě a musí splňovat kvalifikační podmínku zvláštní odborné způsobilosti.

K projednávání přestupků nemůže obec pověřit osobu, která není úředníkem obecního úřadu.

V České republice je 6248 obcí se základním rozsahem v působnosti. Z nich je 388 obcí s pověřeným obecním úřadem a z těchto obcí je 205 obcí z rozšířených působností. Odlišnou územní působnost než základní struktura obcí mají matriční úřady s celkovým počtem 1230 matrik a stavebních úřadů, které jsou v 618 obcích.

- Obce - celkový počet 6248
- obce s matričním úřadem (1 230 obcí),
- obce se stavebním úřadem (618 obcí),
- obce s pověřeným obecním úřadem (388),
- obce s rozšířenou působností (205)³⁷⁷.
- Czech POINT, kterých je cca 5 700 (nevztahuje se k místu trvalého pobytu)
- vidimaci a legalizaci (cca 3 900). – nevztahuje se k místu trvalého pobytu

V malých obcích jsou rozhodovací orgány podstatně blíže konkrétním problémům, ale současně se zvyšuje možnost jejich zainteresovanosti na určitém způsobu řešení. Tato situace může být výhodou u některých úkolů v samostatné působnosti, v přenesené působnosti však potenciálně snižuje nestrannost rozhodování. Při neexistenci profesionálního výkonného aparátu v malých obcích musí řadu otázek v přenesené působnosti rozhodovat starosta osobně. To může vyvolávat problémy z hlediska odlišného právního postavení starosty jako zástupce samospráva a současně jako představitele přenesené státní správy. Starosta obce není úředníkem dle zákona o úřednících územně samosprávních celků a při svém rozhodování na úseku přestupků nemusí splňovat podmínku právnického vzdělání nebo zvláštní odborné způsobilosti.³⁷⁸ Na základě uvedených skutečností se může zvyšovat také potenciál korupčního prostředí v samosprávě, neboť činnost volených orgánů (samostatná působnost) a rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob (přenesená působnost) jsou úzce propojeny a může zde existovat osobní zájem na určitém výsledku rozhodnutí. Přenos většiny kompetencí realizovaných v přenesené působnosti na ORP by tedy byl i vhodný z hlediska snížení předpokladů pro korupci ve veřejné správě.³⁷⁹

Podle zákona o přestupcích³⁸⁰ může být předsedou komise osoba s právnickým vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků. Je možné jmenovat alternativní předsedy komise (samozřejmě za splnění výše citované podmínky), a to zejména v těch obcích, kde je značný nápad přestupků např. z důvodu uzavřených veřejnoprávních smluv ohledně výkonu přestupkové agendy s jinými obcemi. Stejně tak je možné jmenování více členů komise než je zákonný počet (předseda a dva členové), neboť v opačném případě by za situace ukončení spolupráce, byť jen s jediným členem komise, došlo taktéž k zablokování činnosti komise. V této souvislosti je namístě upozornit, že v takovém

³⁷⁷ V této kategorizaci se nepřihlíží ke zvláštnímu postavení hl. města Prahy a statutárních měst.

³⁷⁸ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků, ve znění pozdějších předpisů

³⁷⁹ Ministerstvo vnitra ČR. Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (s návrhem řešení). Praha. 2012.

³⁸⁰ Ustanovení § 53 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

případě může nastat situace předpokládaná v § 65 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), dle něhož „*neplní-li orgán obce povinnost podle § 7 odst. 2 (tj. výkon státní správy), rozhodne krajský úřad, že pro ni bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu patří. Krajský úřad zároveň rozhodne o převodu příspěvku na výkon přenesené působnosti*“.³⁸¹

Problematiku rozhodování přestupků můžeme posuzovat ve třech rovinách

- ekonomické
- odborné připravenosti
 - kvalifikace
 - praxe
- vztahové.

1. Ekonomická

Oblast efektivit výkonu přestupkové agendy

- Náklady na získání a udržování kvalifikace předsedy komise či úředníka
- Náklady na administrativní podporu činnosti komise – odborná literatura, získání a aktualizace tiskopisů (i v elektronické podobě),
- Poštovné a ostatní doručovací náklady

Ministerstvo vnitra provedlo šetření u vybraných obcí prvního stupně a zjistilo, že průměrné náklady jsou ve výši 60 000,- Kč a výnosy ve výši 12 000,- Kč.

U obcí s pověřeným obecním úřadem se průměrné náklady pohybují kolem 76 000,- Kč a výnosy asi 18 000,- Kč.

Náklady oslovených obcí s rozšířenou působností se jedná o náklady ve výši 923 000,- Kč a výnosy ve výši 337 000,- Kč.

Efektivita přestupkové agendy se pohybuje kolem u obcí I. stupně 20%, u obcí II. stupně 23 % a u obcí III. stupně 36 %.

I z tohoto pohledu je přenos příslušnosti přestupkové agendy na obce s rozšířenou působností výhodou.

2. Odborná

Přestupky projednávají nejčastěji přestupkové komise, zejména tam, kde je projednáváno více přestupků v roce. Odbornost předsedy komise je požadována zákonem. Jiná situace nastane, pokud komise není zřízena a přestupky bude projednávat starosta, který zpravidla nebude mít odbornou způsobilost k projednávání přestupků. Lze proto předpokládat, že správní přestupkové řízení vedené starostou může být zatíženo vadami, které bude obviněný z přestupku využívat a cíl přestupkového řízení nebude naplněn.

Vliv na odbornou úroveň bude jistě mít i frekvence projednávaných přestupků, kdy můžeme vycházet z předpokladu, že nízká frekvence projednávání se bude negativně projevat na kvalitě řízení o přestupku.

Velmi často stojí při projednávání přestupku starosta proti kvalifikované osobě zástupce, nejčastěji advokátu, ale jsou i další osoby, které zastupování v přestupkovém řízení

³⁸¹ Veřejný ochránce práv. Přestupky. Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s. ISBN 978-80-7357-827-5, str. 22

provozují jako podnikatelskou aktivitu. Současná právní úprava správního řízení možnost vyloučení zmocněnce ze zastupování neupravuje. Takové zastupování je proto přípustné a ve chvíli, kdy má o přestupku rozhodovat starosta malé obce je správní orgán “slabší stranou“.

3. Vztahová

Dobrá znalost místních poměrů může přinést efektivitu v rozhodování a zjednodušení dokazování. Na druhé straně může velmi silně vnést do rozhodovacího procesu subjektivní prvek. Čím menší obec, tím jsou vztahové otázky silnější. Jsou známé případy, kdy za celý rok nebylo, možné projednat žádný přestupek vzhledem k možné podjatosti.

2. Veřejnoprávní smlouvy

Celkem 62 % obcí se vyslovilo pro to, aby malé obce vůbec nevykonávaly vůbec žádnou přenesenou působnost. V případě obcí do 200 obyvatel bylo proti vykonávání přenesené působnosti těmito obcemi 75 % obcí. Více jak polovina obcí, tj. 63,37 % má již dnes uzavřenou veřejnoprávní smlouvu o přesunu výkonu přestupkové agendy buď na obce s pověřeným obecním úřadem, ale nejčastěji na obce s rozšířenou působností. Ze smlouvy plyne i povinnost úplaty za projednání přestupku, velmi často ve výši 1000 Kč za jeden přestupek. Výnos z pokut samozřejmě směřuje do rozpočtu obce, která přestupek projednala. Např. město Jičín ve smlouvě uvádí platbu výši 1.000,-Kč za každé zahájení řízení o přestupku a 500,-Kč za každý přestupek, který bude odložen, postoupen nebo vyřízen v příkazním či blokovém řízení.³⁸² V případě, kdy obec I. stupně z důvodu, že nemá kvalifikovanou osobu nebo z jiného důvodu, neprojednává přestupky a jiná obec s ní neuzavře veřejnoprávní smlouvu krajský úřad.

V současné době může být předmětem veřejnoprávní smlouvy pouze přenesená působnost, jež je zvláštními zákony svěřena orgánům každé obce (tedy obcím I. stupně). Podle ustanovení § 53 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, projednávají všechny obce přestupky

- proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny
- proti pořádku v územní samosprávě
- proti veřejnému pořádku
- proti majetku
- proti občanskému soužití, pokud nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích
- na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod a lázeňských míst.

Obec stejně jako orgány obce, které na základě veřejnoprávní smlouvy zajišťují výkon přestupkové agendy místo jiné obce, jedná svým jménem, nikoliv jménem obce, místo níž přenesenou působnost vykonávají. Spisy vzniklé z výkonu této agendy jsou ukládány u obce, jejíž orgány tuto agendu vykonávají.

Uvedený obsah veřejnoprávní smlouvy bude totožný s navrhovaným rozsahem přenosu výkonu projednávání přestupků z obcí I. stupně na obce s rozšířenou působností.

Závěr

³⁸² Dostupné na <http://www.mujiicin.cz/vzor-verejnopravni-smlouvy-o-prestupcich/d-565499> dne 11.11.2013

Z výše uvedeného je možno uzavřít, že současný stav příslušnosti k projednávání přestupků ohledem na stávající praxi v oblasti správního trestání již v budoucnu neudržitelné. Obce základního typu již nyní přenášejí své povinnosti veřejnoprávními smlouvami na větší obce, jelikož vesměs nejsou schopny efektivně zajišťovat přenesenou působnost týkající se přestupkové agendy na požadované odborné úrovni. Vzhledem k rostoucím nárokům na výkon přestupkové agendy, především v personálních a odborných požadavcích na oprávněné úřední osoby a vzhledem k již naznačenému stále zesilujícímu trendu obcí základního typu přenášet výkon této činnosti veřejnoprávními smlouvami na větší obce, je tato varianta logickým vyústěním vývoje praxe v oblasti správního trestání.

Varianta I zavádí institut právní pomoci a umožňuje obviněnému ze zvlášť závažného přestupku, nemá-li dostatečné prostředky k úhradě nákladů obhajoby, požádat správní orgán o určení advokáta, přičemž náklady na právní zastoupení budou zcela nebo zčásti hrazeny státem. Tento požadavek vychází z ústavních práv na právní pomoc obviněnému. Daný institut je zaveden v trestním právu, ale v přestupkovém právu chybí. S ohledem na menší závažnost a formálnost správního trestání se však neuvažuje o obligatorním (povinném) zastoupení advokátem, ale o zastoupení poskytovaném na základě oprávněné žádosti obviněného. V případě přesunu věcné příslušnosti na obce třetího stupně lze očekávat zvýšené náklady účastníků přestupkového řízení, a to z hlediska dostupnosti správního orgánu, který přestupkové řízení vede. Nově půjde o 205 obcí třetího stupně, které byly v roce 1999 v rámci politického rozhodování o reformě veřejné správy vybrány jakožto obce s obecním úřadem s rozšířenou působností. Předkladatel nepředpokládá výrazný nárůst nákladů týkajících se případného místního šetření přestupků, neboť to je prováděno zejména u deliktů, které již dnes projednávají obce třetího stupně.

Přenesení věcné příslušnosti k projednání přestupku v prvním stupni na obce s rozšířenou působností bylo shledáno jako přínosné a efektivní řešení, které odráží aktuální vývoj praxe v oblasti správního trestání. Přenesení věcné příslušnosti na obce s rozšířenou působností umožní též zavedení nových postupů zkvalitňujících výkon přestupkové agendy a očekává se, že daná změna pro adresáta správních povinností přinese vyšší míru předvídatelnosti rozhodovací činnosti ze strany příslušných správních orgánů. Ponechání současné úpravy věcné příslušnosti k projednání přestupku by mimo jiné znamenalo, že by i nadále trvala nepřehledná situace v oblasti přenášení agend pomocí veřejnoprávních smluv a požadavek na zvýšenou kvalifikaci oprávněné úřední osoby by se zaváděl zejména na úrovni obcí prvního stupně zřejmě velice obtížně. Na základě toho byla nulová varianta vyřazena, a v dalším textu je ponechána pouze varianta přenášející věcnou příslušnost k projednání přestupku na obce s rozšířenou působností.

Literatura

Veřejný ochránce práv. Přestupky. Vyдалa Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a. s. ISBN 978-80-7357-827-5

Ministerstvo vnitra ČR. Analýza výkonu státní správy u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti (s návrhem řešení). Praha. 2012.

Resumé

This article deals with the issue of competences of municipalities that have basic jurisdiction in the sphere of administrative offences proceedings. Based on the analysis, the author defines positives and negatives of competences of “small” municipalities and proposes some alternatives of possible solutions.

Kontakt

JUDr. Vladimír Novotný
Metropolitní univerzita Praha
Dubečská 900
101 00 Praha
Česká republika
novotny@mup.cz

TRESTNOPRÁVNA ZODPOVEDNOSŤ VO SVETLE PRÁVA NA SPRAVODLIVÝ PROCES

JUDr. Patrik Rako

Kľúčové slová: trestná zodpovednosť, spravodlivý proces, rovnosť pred zákonom.

1. Otázka veku ako podmienky trestne zodpovedného páchatel'a

Medzi základné náležitosti trestne zodpovedného páchatel'a podľa Slovenského trestného zákona patrí v zmysle § 19 ods. 2 zákona č. 300/2005 Z.z. v znení neskorších predpisov kritérium individuálnej trestnej zodpovednosti³⁸³, čo znamená, že sa jedná o fyzickú osobu. Medzi ďalšie dva znaky, ktoré sa odvodzujú z negatívnej legálnej definície ustanovenej v §§ 22 a 23 trestného zákona je dosiahnutie zodpovedajúceho veku a príčetnosť. A práve v bode veku sa vyskytuje prvá anomália slovenského trestného práva.

Legálne ustanovenie takto vysokej vekovej hranice má niekoľko dôsledkov pre uplatňovanie trestnej spravodlivosti. V prvom rade je zjavný rozpor medzi Ústavnými právami realizovanými prostredníctvom zákonnej úpravy trestného práva hmotného. Vytváranie privilegovaných kategórií osôb nad rámec ústavný a neodôvodnene *ultra vires* sa prejavuje zreteľne práve v ustanovení o minimálnom veku na určenie trestnej zodpovednosti páchatel'a. Vzhľadom na spoločenskú realitu informačných technológií, rýchleho dospievania a prerodu detstva do teenagerskeho veku, sa javí zakotvenie 14 roku ako hraničného pre nástup konzekvencií trestnej zodpovednosti za neodôvodnené a ničím nepodložené ustanovenie deformujúce právny poriadok a účinnosť trestnej spravodlivosti. Vysvetlíme si z akého dôvodu. Trestné právo ako *ultima ratio* musí korešpondovať s jedným dôležitým faktom, a tým je dôsledné sledovanie posledných vedeckých zistení pre ustanovenie trestnej zodpovednosti od behaviorálnej psychológie až po kognitívne vedy. Jeho účelom je nielen stabilita v otázke kvalifikovania trestných činov – tam na rozdiel od ustanovení o trestnej zodpovednosti sa snaží promptne a v súčasnej dobe až umelo reagovať a vytvárať nové skutkové podstaty trestných činov až za hranice limitov trestného práva³⁸⁴. Čím viac trestných činov v osobitnej časti trestného zákona, tým viac sa oslabuje funkcia trestného práva a stráca sa jeho legitimita v právnom vedomí adresátov práva.³⁸⁵ Preto skôr než rozširovaním katalógu trestnej činnosti, resp. jej rozširovania podľa ľubovôle zákonodarcu, je potrebné presunúť pohľad na skvalitňovanie trestnej zodpovednosti páchatel'a z dôvodu toho, že v súčasnosti systém trestnej zodpovednosti vykazuje najväčšie anomálie. Prečo je otázka veku páchatel'a okolnosťou zakladajúcou a narušujúcou stabilitu trestného systému? Z dôvodu, že vytvorila privilegovanú skupinu páchatel'ov, ktorí beztrestne môžu páchať i najzávažnejšiu trestnú činnosť bez možnosti dôsledného postihu. Znamená to, že sa vytvoril priestor pre mladých

³⁸³ IVOR, J et al. 2010. Trestné právo hmotné. Druhé doplnené a prepracované vydanie. Všeobecná časť . Bratislava : IURA Edition, 2010. 978-80-8078-308-2.

³⁸⁴ Pozri FEINBERG, J. The moral limits of the criminal law. Oxford : Oxford University Press. 0-19-504253-0.

³⁸⁵ Pozri tiež HUSAK, D. 2008. Overcriminalization. the limits of the criminal Law. Oxford : oxford University press, 2008. 978-0-19-532871-4.

zlodejov, vrahov a násilníkov. V podstate celý druh násilnej, mravnostnej a majetkovej kriminality, teda tých nižších vrstiev zločinnosti sa presunul do sféry, kedy je možné tento druh trestnej činnosti páchať beztrestne. Vzhľadom na ostatné druhy trestnej činnosti, pri ktorej je potrebné mať aj dosiahnuté profesijné zázemie a znalosti white-collar crime, trestné činy proti republike, vojnové, vojenské a ostatné sú pre túto kategóriu páchatel'ov vylúčené, nakoľko nespĺňajú ostatné kvalifikačné znaky. Takže súčasný stav vytvoril skupinu kriminálnikov, ktorá je nepostihnuteľná a pácha prevažne nižšiu formu kriminality z hľadiska náročnosti, ale z hľadiska závažnosti prezumuje aj najťažšie trestné činy.

Veda sa zhodla na tom, že vnímanie dôsledkov svojho konania človek dokáže rozpoznať od 7. roku veku života. Pre trestné právo by mal byť tento poznatok veľmi určujúci najmä z hľadiska ustanovenia trestnej zodpovednosti. Takže, pokiaľ si potenciálny páchatel' uvedomuje dôsledky svojej činnosti bez ohľadu na to, či sa jedná o trestnú činnosť alebo o právom dovolené konanie, tento fakt je potrebné, aby reflektovalo aj trestné právo hmotné. Z hľadiska hmotného práva nemá zníženie trestnej zodpovednosti praktickejšie dopady ako procesná stránka jej praktickej realizácie. Pre procesné právo tento dôsledok znamená niekoľko fundamentálnych otázok. Prvou z nich je, akým spôsobom by mala byť takto trestne zodpovedná osoba stíhaná a aký orgán o tom rozhodne? V prvom prípade sa javia v zásade dve možnosti. Buď bude stíhaná ako mladistvý páchatel' alebo ako dospelý páchatel'. Otázka posúdenia, akým spôsobom kvalifikovať páchatel'a, patrí znaleckému skúmaniu z príslušného odboru. Avšak, vzhľadom na druh právneho systému, ako aj znaleckej etiky na území Slovenska, sa toto riešenie nijakou formou nejaví ako dostatočné. Znalec nemá právo odpovedať na právne otázky, avšak orgán činný v trestnom konaní vzhľadom na absenciu uvedenej znalosti sa rozhoduje len na základe posudku znalca, čím znalec v konečnom dôsledku odpovedá i na právne otázky. Tento stav je však nežiadúci. Štandardne je osobou zodpovednou za návrh i *contra* znaleckému posudku *dominus litis*, teda prokurátor. Jeho rozhodnutím v podobe kvalifikácie obžalobného návrhu sa determinuje nakoľko sa páchatel' javí obžalobe v podobe uvedomenia si svojej zodpovednosti. Konečné rozhodnutie však musí ostať jedine na sudcovi. On jediný má právo s konečnou platnosťou v prípade preskúmania a prejednávania obžaloby rozhodnúť za absolútneho uplatnenia *audiatur et latera pars*, či bude páchatel' stíhaný ako mladistvý alebo ako dospelý páchatel'. Z hľadiska práva na spravodlivý proces vo svojich hmotnoprávných dôsledkoch je zrejmé, že v súčasnosti pretrváva nerovnovážny stav v podobe uplatňovania rovnosti pred zákonom, nakoľko ako sme uviedli vekovým cenzom v takto vysokej hranici trestnej zodpovednosti sa vytvorila privilegovaná skupina páchatel'ov.

2. Pokusy o zavedenie trestnej zodpovednosti právnických osôb

Ďalšou neodôvodnenou privilegovanou skupinou vyňatou z pôsobnosti súčasného trestného zákona sú korporácie. Od vzniku Slovenskej republiky sa korporácie tešili svojmu postaveniu ako privilegovanému subjektu trestného práva, ktorých sa trestná zodpovednosť nijako netýkala. Vďaka absencii sankčného normatívu v právnom poriadku si korporácie vytvorili svoju obchodnú činnosť v značnej časti totožnú s trestnou činnosťou, za ktorú by v rámci uplatňovania individuálnej trestnej zodpovednosti jednotlivci boli už trestne stíhaní. Až do ostatného obdobia sa korporácie tešili beztrestnosti. Toto privilégium si aj náležite užívali, čo ilustrujú i niektoré kľúčové prípady, ako sú krachy bankových domov v dôsledku bankového socializmu, zavinené úpadky a konkurzná mafia, ako i v neposlednom rade privatizácia kupónových fondov a nebankových domov, pričom v príkladoch by sme mohli dostatočne dlho pokračovať. Vstupom do medzinárodných spoločenstiev a prístupom k medzinárodným záväzkom Slovenská republika pristúpila k záväzku začleniť do svojho

právneho poriadku zodpovednosť právnických osôb. V prvom preskúmaní tohto záväzku sa strhla diskusia ohľadne toho, čo to má predstavovať. Z toho hľadiska sú možné tri prístupy k právnej zodpovednosti realizované prostredníctvom práva. Prvý z nich predstavuje sankcionovanie korporácií prostredníctvom správneho práva. Tento prístup môže dôsledne fungovať v štátoch s vyspelým úradníckym systémom, a tomu príslušnou zodpovednosťou úradníkov, avšak vzhľadom na absenciu uvedeného v slovenskom právnom a politickom systéme, je tento variant neúčinný. V tomto ohľade teda ostávali v talóne len dva varianty z prostredia trestného práva, kde sa kriminálna justícia javí ako najúčinnější prostriedok v boji proti trestnej činnosti korporácií. Avšak, na nešťastie existujú dva druhy prístupu – nepriama trestná zodpovednosť právnických osôb a priama, alebo pravá zodpovednosť právnických osôb. Vzhľadom na salámovú politiku a schopnosť predstierať splnenie podmienok, resp. odporúčaní medzinárodného spoločenstva pristúpila Slovenská republika k ustanoveniu nepriamej trestnej zodpovednosti právnických osôb. Čo to pre otázku trestnej zodpovednosti prinieslo?

V praktickom ustanovení základov trestnej zodpovednosti nič. Stále zostal v platnosti § 19 v pôvodnom znení, že páchatelom môže byť len fyzická osoba. To je však podstatou nepravnej trestnej zodpovednosti. Pridané však v súlade s doktrínou o nepravnej trestnej zodpovednosti boli ustanovenia o udelení ochranných opatrení právnickým osobám v § 83a ods. 1 zákona č. 300/2005 Z.z. v znení neskorších predpisov, kde *„zhabanie peňažnej čiastky môže súd uložiť právnickej osobe, ak bol spáchaný trestný čin, hoci aj v štádiu pokusu, alebo ak došlo k účasti na trestnom čine v súvislosti a) s výkonom oprávnenia zastupovať túto právnickú osobu, b) s výkonom oprávnenia prijímať rozhodnutia v mene tejto právnickej osoby, c) s výkonom oprávnenia vykonávať kontrolu v rámci tejto právnickej osoby, alebo d) so zanedbaním dohľadu alebo náležitej starostlivosti v tejto právnickej osobe,“* a v § 83b ods. 1 zákona č. 300/2005 Z.z., kde *„zhabanie majetku súd uloží právnickej osobe, ak bol spáchaný trestný čin, hoci aj v štádiu pokusu, alebo ak došlo k účasti na trestnom čine uvedenom v § 58 ods. 2 alebo 3, a ak právnická osoba nadobudla majetok alebo jeho časť trestnou činnosťou alebo z príjmov pochádzajúcich z trestnej činnosti, v súvislosti a) s výkonom oprávnenia zastupovať túto právnickú osobu, b) s výkonom oprávnenia prijímať rozhodnutia v mene tejto právnickej osoby, c) s výkonom oprávnenia vykonávať kontrolu v rámci tejto právnickej osoby, alebo d) so zanedbaním dohľadu alebo náležitej starostlivosti v tejto právnickej osobe.“* Avšak, ako vyplýva z konštrukcie trestne zodpovedného páchatela, tá ostala neporušená, takže stále je primárnym páchatelom fyzická osoba. Nepravá trestná zodpovednosť sa ukazuje pre podmienky naplnenia medzinárodného záväzku OECD o efektívnej právnej úprave na zavedenie zodpovednosti právnických osôb nepoužiteľná. A tak v súčasnosti v medzirezortnom pripomienkovom konaní sa nachádza nová legislatívna norma, ktorá odstraňuje najväčšiu diskrepanciu v slovenskom trestnom práve, a tou je exkludovanie privilegovanej skupiny osôb spod trestnej zodpovednosti.

2. 1. Návrh zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Z dôvodovej správy k návrhu zákona sa môžeme dočítať niekoľko zaujímavostí. Jednou z nich je, že Slovenská republika reaguje na hodnotenia panelom OECD, ktorý považoval úpravu nepravnej trestnej zodpovednosti právnických osôb len za konfiškáciu majetku právnických osôb³⁸⁶, a teda jasne pomenoval prijatie tejto právnej úpravy na rozdiel od vedy trestného práva, resp. slovenskej právnej praxe. Podstatnou náležitosťou, ktorú rozoznáva

³⁸⁶ Trestná zodpovednosť právnických osôb – dôvodová správa, s.5

OECD pri zavádzaní právnych úprav v členských štátoch, je nielen hmotná stránka, teda, či odporúčanie bolo naozaj pretavené do zákonnej podoby a nielen fiktívne pomenovanie inštitútu, ktorý navonok vyzerá ako naplnenie danej požiadavky, ale preukazuje sa i efektívnosť zavedených právnych nástrojov. V tomto momente je možné s dostatočnou dávkou realizmu konštatovať, že Slovenská republika neostala svojej podstate nič dlžná na všetkých úrovniach. V dôsledku toho teda pristúpila k zavedeniu a naplneniu skutočnej trestnej zodpovednosti právnických osôb.

Ďalšou mantrou, ktorú neustále opakuje slovenská veda trestného práva, ale i niektorí predstavitelia českej vedy trestného práva, je narušenie princípu individuálnej trestnej zodpovednosti. Táto chiméra sa vo vede trestného práva uplatňovala vyše dve desaťročia a i dôvodová správa konštatuje, že dochádza k prelomeniu tohto princípu³⁸⁷. Vzhľadom na niekoľko kruciálnych súvislostí je potrebné sa k tomuto prelomeniu veľmi dobre priblížiť. Zásada individuálnej trestnej zodpovednosti znamená, že za trestný čin môže byť zodpovedná iba fyzická osoba – jednotlivec. Takto veľmi jednoducho je možné ilustrovať tento princíp. Avšak, je naozaj v súčasnom trestnom práve skutočne dodržiavaný? Zásada individuálnej trestnej zodpovednosti v ďalšej rovine znamená, že trest je udelený jednotlivému páchatelovi v rámci jeho individualizácie, a nie kolektívne. Prvým faktom, ktorý jednoznačne nabúrava doktrínu o individuálnej trestnej zodpovednosti, je otázka kolektívnych foriem páchania trestnej činnosti, či už v širšom alebo v užšom slova zmysle. Táto, či už priťažujúca okolnosť na jednej strane alebo samostatná skutková podstata, spôsobuje sprísňovanie trestu na základe príslušnosti ku kolektívu zločincov. V tomto prípade prvého narušenia individuálnej trestnej zodpovednosti v podobe sprísnenia trestnej sadzby už slovenská veda trestného práva nekvalifikovala ako ohrozenie, modifikáciu, či nabúranie princípu individuálnej trestnej zodpovednosti. Akceptovala požiadavku boja proti transnacionálnemu zločinu a trestnej činnosti i za cenu ústupu od striktného dodržiavania základných princípov trestnej zodpovednosti.

Ako sa tvorcovia právnej úpravy vysporiadali s domnelým problémom absencie aktívneho konania právnickej osoby? Využili k tomu teóriu pričítateľnosti konania fyzickej osoby na zodpovednosť právnickej osoby. Tento druh teórie je dostatočne rozpracovaný v common law trestnoprávnej teórii a nefunguje len v prípade trestnoprávnej zodpovednosti, ale uplatňuje sa i oblasti torts – tzv. občianskoprávnej zodpovednosti za škodu. V prípade trestnej zodpovednosti sa podľa dôvodovej správy k zákonu tvorcovia uberali smerom limitovanej trestnej zodpovednosti za taxatívny katalóg trestných činov. V tomto prípade tvorcovia zákona nenadväzujú na súčasný trend uplatňovania trestnej zodpovednosti za celý katalóg trestných činov, pričom až právna prax vyselektuje, či sú schopné niest' právnické osoby zodpovednosť za celý katalóg trestných činov. Tvorcovia zákona síce deklarujú v dôvodovej správe, že „*jej vyplývajú z medzinárodných nástrojov, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce jej z členstva v Európskej únii. [...] Predstavený katalóg trestných činov je súčasne doplnený o tie trestné činy, u ktorých je s ohľadom na ich povahu a na poznatky aplikačnej praxe ich páchanie prostredníctvom právnickej osoby možné.*“³⁸⁸ I v tomto riešení je možné pozorovať snahu zákonodarcu zmäkčiť dosah zákona na právnické osoby, z čoho je zrejmé, že sa jedná o privilegovanú skupinu i z pohľadu zákonodarcu, čo je v rámci uplatňovania teórie vyžarovania ústavných

³⁸⁷ Ibid. 2

³⁸⁸ Trestná zodpovednosť právnických osôb – dôvodová správa, s.10

princípov³⁸⁹ do celého právneho poriadku neprípustné, nakoľko sa neuplatňuje v plnej rovine zásada rovnosti pred zákonom.

Čo je však potrebné autorom zákona pričítať k dobru, je snaha vysporiadať sa s bežnou obchodnou praxou korporácií, ktoré obchádzajú zodpovednosť ustanovenú súkromnoprávnymi predpismi svojím zrušením alebo zánikom a to tým, že záväzky neprechádzajú na nástupnícku korporáciu, sa tak snažia zamedziť obdobným praktikám i v prípade vzniku trestnej zodpovednosti. Problémom však ostáva úmyselná diera v zákone zavedením liberačných dôvodov exkulpácie korporácie. Nepochybne slabým miestom zákona v prípade zániku trestnej zodpovednosti je otázka umožnenia účinnej ľútosti korporáciám. Zakotvenie tohto inštitútu opätovne umožňuje vyhnúť sa rozsudku v konečnej inštancii, a tým namiesto účelu trestu, tak ako je stanovený v § 34 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z.z v znení neskorších predpisov: „*trest má zabezpečiť ochranu spoločnosti pred páchatelom 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 páchatela spoločnosťou*“, umožňuje ďalšie pôsobenie subjektu v rovnakom režime, pokiaľ má dostatok finančných prostriedkov pre reparácie spôsobenej škody, čo samozrejme má. V súčasnosti niektoré multinacionálne korporácie majú vysoko likvidné osobitné fondy určené práve na vyrovnávanie sa so škodami spôsobenými svojou vlastnou trestnou činnosťou, ako aj v rámci odklonov v trestnom konaní.

Ďalším problematickým ustanovením pôsobiacim *a contrario* voči účinnosti trestnej zodpovednosti právnických osôb je absencia *expressis verbis* zákazu možnosti dohody o vine a treste medzi prokuratúrou a obvinenou právnickou osobou. Vzhľadom na slovenské právne prostredie, ako i právnické reálie, toto zákonodarcovo opomenutie považujem za najslabšiu časť návrhu zákona. Umožní, tzv. obchodovanie so spravodlivosťou, ktoré bez tak je viditeľné v rámci dohadovacieho konania v prípade osôb obvinených z organizovaného zločinu, kedy slúži skôr na získanie proklamovaných svedectiev v prospech teórie prípadu a následnej beztrestnosti osôb svedčiacich voči ostatným páchatelom, než v rámci umožnenia skresania nákladov a časovej náročnosti trestného konania. S ohľadom na posledný výsledok eurobarometra³⁹⁰ a hodnotiacej správy európskej komisie v oblasti korupcie³⁹¹, kde v prvom sa hodnota korupcie na Slovensku pohybuje okolo hranice 90% a v druhom ide o natoľko závažné nedostatky v rámci jej odhaľovania a postihovania na všetkých úrovniach trestného systému, je vysoko pravdepodobné, že dnes následne niektorí prokurátori presedlajú z mercedesov na omnoho luxusnejšie stroje, prípadne si rozšíria investičné možnosti natoľko, aby neboli toľko na očiach. Avšak s trochou nadsadenia je možné i v tomto vidieť pozitívum najmä v tom ohľade, že možno ide o ekonomický stimul investigatívnej žurnalistike, ktorá takto dostane priestor pre svoj stagnujúci rozvoj.

Záver

Je možné konštatovať, že v predmetnom príspevku nejde o prehľad najväčších diskrepancií v rámci uplatňovania trestnoprávnej zodpovednosti, ale naopak, ide o zameranie sa na najväčšie a najkritickejšie časti trestnej zodpovednosti, ktoré vykazujú najväčšie pnutie v rámci systému trestného práva a trestnej justície. V rámci predikcie právneho vývoja, ktorý

³⁸⁹ Pozri bližšie Svák, J. – Cibulka, L. – Klíma, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Eurokódex. Bratislava, 2009, 977 s. ISBN 978-80-88931-87-4

³⁹⁰ <http://www.teraz.sk/ekonomika/eu-slovensko-korupcia-problem/72595-clanok.html>

³⁹¹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovakia_chapter_sk.pdf

bude reagovať na zmenenú sociálnu a ekonomickú realitu, je nepochybne nutné tieto najvypuklejšie nezrovnalosti upraviť. Avšak k úprave jednej z nich práve prichádza a je predpoklad, že v nejakej podobe bude prijatá náprava. Avšak, otázka v akej rovine bude táto úprava prijatá už s ohľadom na vyššie uvedené ťažkosti v právnej úprave, je možné vysloviť pochybnosti o jej maximálnej účinnosti, a teda dôslednému naplneniu predpokladaného zámeru. Pitoreskne ostáva v platnosti veta z 90. rokov, že „na Slovensku je to tak.“

Literatúra

IVOR, J et al. 2010. Trestné právo hmotné. Druhé doplnené a prepracované vydanie. Všeobecná časť . Bratislava : IURA Edition, 2010. 978-80-8078-308-2.

FEINBERG, J. The moral limits of the criminal law. Oxford : Oxford University Press. 0-19-504253-0.

HUSAK, D. 2008. Overcriminalization. the limits of the criminal Law. Oxford : oxford University press, 2008. 978-0-19-532871-4.

Svák, J. – Cibulka, Ľ. – Klíma, K.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Eurokódex. Bratislava, 2009, 977 s. ISBN 978-80-88931-87-4

Trestná zodpovednosť právnických osôb – dôvodová správa

<http://www.teraz.sk/ekonomika/eu-slovensko-korupcia-problem/72595-clanok.html>

http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovakia_chapter_sk.pdf

Resumé

Conference paper deals with fundamental terms and topics of criminal liability in Slovak criminal law. It exposure the two major discrepancies in Slovak criminal law terminated in statues through unified Criminal Code. These two disabilities which decrease posibility to be an effective Criminal Code through criminal offender – state relationship shows some ways how to handle it on more justified way.

Kontakt

JUDr. Patrik Rako
Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva
Tomášikova 20, 821 01 Bratislava
patrik.rako@gmail.com

HISTORICKÝ VÝVOJ SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.

Klíčová slova: Pramen práva, úředník, služební poměr, právní trestání, disciplinární trest, přečin, přestupek, odpovědnost, skutková podstata, napomenutí, veřejná důtka, pokuta

Příspěvek je věnován historickému vývoji správního trestání ve veřejné správě do současnosti. Autorka se zaměřila na jednu z oblastí činnosti správy věcí veřejných a to vyvozování odpovědnosti za porušení zákonných povinností nebo též nesplnění povinností úředních osob i zákonných povinností a povinností uložených účastníkům v rozhodnutí správních orgánů. Pro koncepci příspěvku byla využita metoda analýzy literárních zdrojů a právní úpravy. Takto zpracovaná materie může přispět k diskuzi pro stanovení zásad budoucí právní úpravy správního trestání.

Dějinný vývoj, zdroje, prameny práva, mají nepochybně v právních odvětvích neodmyslitelnou a významnou roli v jednotlivých odvětvích práva. V oblasti správního trestání tomu není jinak. Vezmeme-li v úvahu, že stát garantuje subjektům zákony stanovená práva, vymezuje povinnosti, je tedy oprávněn vyvozovat důsledky z nedodržení uložených povinností nebo porušení práv vůči úředníkům i účastníkům řízení. Má-li brát k odpovědnosti subjekty v určitém společenství, pak musí být vrchnostensky postavenými subjekty činěny kroky k tomu, aby využili svých pravomocí a stanovili zákonným způsobem za nedodržování, sankci.

1. Období 18. a 19 století

Z hlediska historického, měly právní předpisy vydávané v období 18. i 19 století, vliv na vývoj určování odpovědnosti subjektů, skutkové podstaty a postihy za porušování uložených povinností ať už osobám nebo podnikatelským subjektům, tak i zneužití moci úřední osoby. Frekventovanými pojmy té doby byly - zlomyslnost, pohoršení, přečin, přestupek, delikt, zločin, trestný čin, správního trestání, disciplinární právo, ty se staly prameny, ze kterých po staletí bylo čerpáno. Pro toto údobí bylo charakteristické, že řešení porušení uložených povinností bylo svěřeno soudům a správním orgánům tzv. politické vrchnosti. V 19 století byla nadále oblasti deliktů, trestných činů, věnována pozornost např. byly určeny úřady (obce), které řešily přestupky, nicméně je potřeba zmínit, že vydávání právních předpisů z oblasti správního trestání měly různou právní sílu, ve sledované době to byly například říšské zákony, zemské zákony i nařízení vlád a ministerstev.

Za historický pramen práva v oblasti správního trestání lze s jistotou uvést **zákon č. 117/1852 ř. z. o zločinech, přečinech a přestupcích, ve znění předpisů jej měnících a doplňujících ke dni 1. 1. 1927** (platil do roku 1949). Byl to rozsáhlý právní předpis, obsahoval 532 par. ustanovení. Z textu dílu I. Hlavy desáté nazvané „O zneužití moci úřední“, ustanovení § 101 uvedeno, že: ...“Každý úředník státní nebo obecní, který v úřadě,

jímž jest zavázán, zneužije moci sobě svěřené jakýmkoliv způsobem, aby někomu, buď si to stát, obec nebo jiná osoba, škodu způsobil, dopustí se takovým zneužitím zločinu, nechť se byl k tomu svěsti dal zisťností, nebo jinak náruživostí nebo vedlejším obmyslem...“

V § 102 citovaného zákona mj. tzv. „Zvláštní případy“ se zločinu dopustí zejména soudce, státní zástupce, nebo jiný úředník vrchnostenský, jakož i každý jiný úředník povinnostmi vázaný, který se od zákonného plnění povinnosti své úřední odvrátiti dá. Nebo též každý úředník, který ve věcech úředních, tudíž i notář, který při sdělávání nebo vyhotovování nějaké listiny notářské osvědčí nepravdu. Trestem zločinu tohoto jest těžký žalář od jednoho až do pěti let. Podle toho, jak zlomyslnost a škoda jest veliká, může se žalář prodloužiti až i do deseti let. Z uvedeného je patrné, že v té době bylo zneužití moci úřední osobou považovanou za delikt s trestním postihem.

Podle druhého dílu § 240 citovaného zákona „O přečinech a přestupcích“ mohly být za tyto činy uložené pokuty, propadnutí zboží, věcí prodejných, nebo náradí, ztráta práv a daných povolení. Mezi tresty bylo zařazeno vězení i vyhoštění z některého místa nebo z republiky československé“.

Rozsáhlou pozornost věnuje citovaný zákon rozdělení přečinů a přestupků podle druhů, je to mj. oblast veřejné bezpečnosti, bezpečnosti jednotlivců, veřejného zřízení, bezpečnosti života a zdraví i bezpečnosti majetku. K samotnému projednání spáchaných přečinů a přestupků cit. zákon stanovil uvedený zákon, pravomoc řešit „kriminální tresty soudům a řešení přečinů a přestupků svěřuje státu a státnímu aparátu tzv. politické vrchnosti.

Do období 19 století spadají mj. právní předpisy, např. z roku 1855 je to zákon č.19/1855 ř.z., vojenský trestní zákon o zločinech a přečinech (Díl pátý „O obecných přečinech a kterak se trestají“ stanoví tresty za přečiny proti veřejnému pokoji a řádu). Dále je to nařízení ministerstva vnitra a spravedlnosti č. 61/1855 ř. z., **kterým se určují úřady, jejichž příslušností je vyšetřovat a trestat ty přestupky a nejsou uvedené v trestním zákoně z 27. 5. 1852.** Je pozoruhodné, že citovaného nařízení platilo téměř 100 let, do 12. 7. 1950.

Pramenem práva té doby, byl říjnový diplom z 20. 10. 1860, jím císař František Josef I. vydal prohlášení o zřeknutí se absolutismu, zároveň připustil nutnost určitého stupně federalizace monarchie. V čl. I. citovaného diplomu je uvedeno, že císař zřídil Říšskou radu, vzdal se úplné zákonodárné moci a částečně ji předal Zemskému sněmu. Do působnosti Říšské rady byly svěřeny mj. věci bankovníctví, financí, obchodu, železnice, vojenské.

2. 20 století

Významným pramenem práva té doby a sledované problematiky, byl **zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů** (služební pragmatika). Oddíl V. s názvem „Jak se trestá porušení povinnosti“, v ustanovení § 87 Disciplinární odpovědnost...“Úředníci, kteří poruší své stavovské a úřední povinnosti, budou bez ujmy své odpovědnosti podle trestního zákona potrestáni pořádkovými nebo disciplinárními tresty, podle toho zdali se porušení povinnosti jeví toliko býti nepořádkem nebo s ohledem na poškození neb ohrožení státních zájmů, na způsob nebo těžkost pochybení na opětování nebo na jinaké přitěžující okolnosti jako služební přečin...“

Z hlediska historického, nejenom pro oblast správního trestání, má význam vznik Československé republiky. V roce 1918 zákonem č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu

československého* byl částečně přejat (recipován) Rakousko – uherský právní řád, jak je patrné z textu tohoto důležitého dokumentu, včetně úpravy „správní trestání“ (viz níže čl. 2.3).³⁹²

Záhy na to, v roce 1920, bylo správní trestání zařazeno do právního předpisu nejvyšší právní síly. V ústavním zákonu č. 11/1920 Sb., Ústavy Sb., Ústavní listina v § 95 odst. 1, je uvedeno ...“ Soudní moc v civilních právních věcech přísluší soudům civilním, a to buď řádným, nebo mimořádným a rozhodčím, soudní moc ve věcech trestních přísluší občanským soudům trestním, pokud není zvláštním zákonem přikázána trestním soudům vojenským, nebo pokud věci tyto nemají býti podle všeobecných předpisů projednávány v trestním řízení policejním nebo finančním...“.

Ačkoliv je Ústavou přeneseno zmocnění pro správní trestání, neutěšená situace v této oblasti přetrvává, naopak se počítá s úspornými opatřeními a organizací politické správy (např. zákon č. 286/1924 Sb., o úsporných opatřeních ve veřejné správě).

Z oblasti speciální právní úpravy správního trestání je vládní nařízení č. 51/1936 Sb., o organizaci policejní správy a služby a o některých opatřeních v oboru vnitřní správy. V ustanovení § 19 odst.1) se uvádí „... Politické a státní policejní úřady, jakož i obce mohou v mezích své trestní pravomoci zmocnit orgány veřejné moci, aby pro správní přestupky osobám, které byly při činu přistiženy a jsou ochotny pokutu zaplatiti, ukládaly na místě peněžité pokuty a ihned je vybraly; pokuty na přestupky ukládají se v mezích zákonných sazeb, nesmějí však převyšovati v jednotlivém případě částku 300 Kč. Tohoto ustanovení nelze použítí při správních přestupcích, které se stíhají jen k návrhu nebo k soukromé žalobě; mimo to ho nelze použítí tehdy, byla-li správním přestupkem způsobena škoda, o níž lze rozhodnouti spolu s věcí trestní...“

Součástí pramenů správního práva trestního ve sledované době bylo tzv. disciplinární právo, tj. zákon č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců. (Platový zákon) a vládní nařízení č. 114/1926 Sb., o úpravě služebních a platových poměrů pomocných zřízenců, doplněné nařízením všech členů vlády č. 156/1944 Sb., o nové úpravě disciplinárního práva pomocných zřízenců a podobných zaměstnanců. Za služební přečin (porušení povinnosti vyplývající ze služebního poměru) byly zpřísněny jak pořádkové, tak i disciplinární tresty. Pořádkovými tresty byla např. ústní nebo písemná výstraha. Disciplinární tresty pak písemná důtka nebo i přeložení do výslužby s výslužným nejvýše o 25 % zmenšeným.

V době po druhé světové válce tj. po roce 1945 byly jedny z pravomocí prezidenta

³⁹² Zákon č. 11/1918 Sb., Národního výboru československého ze dne 28. října 1918 o zřízení samostatného státu československého.

Samostatný stát československý vstoupil v život. Aby byla zachována souvislost dosavadního právního řádu se stavem novým, aby nenastaly zmatky a upraven byl nerušený přechod k novému státnímu životu, nařizuje Národní výbor jménem československého národa jako vykonavatel státní svrchovanosti toto:

Čl. 1 Státní formu československého státu určí Národní shromáždění ve srozumění s Československou Národní radou v Paříži. Organem jednomyslné vůle národa a také vykonavatelem státní svrchovanosti je Národní výbor.

Čl. 2 Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.

Čl. 3 Všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní a zejména i obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají dle dosavadních platných zákonů a nařízení.

Čl. 4 Zákon tento nabývá účinnosti dnešním dnem.

Čl. 5 Národnímu výboru se ukládá, aby tento zákon provedl.

republiky, vydávat dekrety. Pro oblast správního trestání byl vydán např. dekret prezidenta č. 138/1945 Sb., o potrestání některých provinění proti národní cti. K návrhu vlády tehdy stanovil, že tomu ...“kdo v době zvýšeného ohrožení republiky (§ 18 dekretu prezidenta republiky ze dne 19. června 1945, č. 16 Sb., o potrestání nacistických zločinců, zrádců a jejich pomahačů a o mimořádných lidových soudech) nepřístojným chováním, urážejícím národní cítění českého nebo slovenského lidu, vzbudil veřejné pohoršení, bude potrestán - nejde-li o čin soudně trestný - okresním národním výborem vězením do jednoho roku nebo pokutou do 1,000 000 Kčs nebo veřejným pokáráním nebo dvěma nebo všemi těmito tresty...”

Významného posunu v politické situaci Československé republiky bylo dosaženo ústavním zákonem č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky dne 9. 5. 1948. Oblast soudní moci a též i správního trestání byla stanovena v § 135 odst. 1 a 2. Soudní moc je uplatňována:

- v právních věcech civilních přísluší soudům občanským, a to buď soudům řádným, nebo zvláštním, anebo soudům rozhodčím,
- ve věcech trestních přísluší soudům trestním, pokud podle obecných předpisů nemají být trestní věci projednávány v trestním řízení správním...”

Léta 1949–1950 nazývané též „právníkou dvouletkou“, přinesla změny v rekodifikaci téměř všech odvětvích československého práva. Z tohoto období lze považovat za pramen správního trestání dva zákony.

Zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní, tvořil část obecnou a zvláštní. V obecné části byly definovány pojmy a předpoklady trestní odpovědnosti, ve zvláštní části byla rozpracována v podrobnostech např. ochrana společenského života pracujících, proti mravnímu ohrožení mládeže, silničního provozu. Z hlediska odpovědnosti za spáchání přestupků byly označeny jak fyzické, tak i právnické osoby. Ustanovení § 5 citovaného zákona je mj. uvedeno, že za právnickou osobu odpovídají trestně ty fyzické osoby, které za ni jednaly nebo měly jednat. Mezi hlavní druhy trestů, řadil cit. zákon, odnětí svobody, veřejné pokárání a pokutu.

Zákon č. 89/1950 Sb., o trestním řízení správním (trestní řád správní) je druhým právním předpisem z období „právníkové dvouletky“. Upravoval postup, národních výborů, oprávněných stíhat subjekty za spáchané přestupky. Rovněž i zde zaznamenáváme rozdělení procesního předpisu na část obecnou a část, kde jsou stanovené stádia správního řízení. V obecné části trestní řád správní vymezuje působnost, druhy důkazních prostředků, domovní prohlídka, vazba, svědky.

Ze 60 let minulého století je potřeba zmínit zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku. Tento útlý právní předpis (obsahuje 44 ustanovení) upravil postavení orgánu veřejné správy a v celém rozsahu nahradil právní úpravu obou výše citovaných zákonů úpravu. Z ustanovení § 1 citovaného zákona je patrná poplatnost době, když je zde uvedeno:

... „Národní výbory zajišťují za široké účasti občanů ochranu socialistického pořádku. Dbají o to, aby budování vyspělé socialistické společnosti nebylo narušováno projevy nekázně, které ztěžují plnění úkolů státní správy, ruší veřejný pořádek nebo socialistické soužití občanů. Vychovávají občany k tomu, aby svědomitě a důsledně zachovávali zákony a ostatní předpisy, dobrovolně a odpovědně plnili své povinnosti vůči státu a společnosti a měli v úctě práva svých spoluobčanů“ ...

Uvedený zákon obsahuje mj. jak definici přestupku, tak naplnění skutkové podstaty přestupku

na úsecích služby veřejnosti např. zemědělství, vodního hospodářství, školství a kultury, preventivní a léčebné péče přestupků při zajišťování socialistického pořádku národními výbory.

Při zjištění nedostatků v rámci kontrolní činnosti mohl národní výbor uložit za spáchaný přestupek sankci a to:

- napomenutí,
- veřejnou důtku nebo
- pokutu do 500 Kčs.

Do roku 1987 byl citovaný zákon 9 x novelizován, v roce 1990 nahrazen zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Ze stejného období je zákon č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech, který nepochybně souvisel se „správním trestáním“. Podle tohoto zákona místní lidové soudy projednávaly provinění a jednoduché majetkové spory. K projednání jim byly v rozhodné době, svěřené méně závažné trestné činy, a to v případě, že jim byly postoupeny prokurátorem nebo soudem. Místní lidové soudy na pracovištích projednávaly provinění, trestné činy, majetkové spory, jichž se dopustili občané, kteří pracovali v závodě, nebo kde byl místní lidový soud ustaven. Pokud, ale nebyl zřízen, byl k projednání povolán příslušný národní výbor.

Z oblasti současného právního stavu, za významný ve „správním trestání“, je potřeba brát ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů a Listinu základních práv a svobod vyhlášenou pod č. 2/1993 Sb., jako součást ústavního pořádku České republiky (dále jen LZPS).

Vezmeme-li v úvahu právní odpovědnost, pak zásadní v tomto ohledu je čl. 2 odst. 2 a 3 LZPS, kde se uvádí, že...“ Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá...“ Subjekt právního vztahu může být brán k odpovědnosti pouze v případech, byly-li naplněny předpoklady stanovené zákonem. V tomto ohledu pak lze analogicky dovodit, že platí mj. ustanovení §§ 36 - 40 LZPS (viz příloha č. 1).

Na základě výsledků kontroly provedené správními orgány při zjištění porušení právního předpisu nebo povinnosti uložené rozhodnutím správního orgánu, zahájí správní orgán správní řízení. Postup v řízení o správních deliktech se řídí procesním právním předpisem a to zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád). Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o přestupcích) řeší postup při vyřizování přestupků, které jsou v tomto zákoně uvedené.

Literatura

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání Praha: C.H.Beck, 2003. s. 205.

LUKEŠ, Z. A KOL. *Československé správní právo*. 1. vyd. Praha: Panorama, 1981. ISBN 11-113-81.

NEDOROST, L., SOVÁK, Z. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2002. ISBN 80-86432-17-3

POMAHAČ, R., PRŮCHA, P. *Lexikon správní právo*. Ostrava: Sagit, 2002. ISBN 80-7208-314-7.

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

PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU, 2004. ISBN 80-210-3350-9.

SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., KADEČKA, S. *Správní právo procesní*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-86861-53-8.

VOPÁLKA, V. *Nový správní řád, zákon č. 500/2004 Sb.* Praha: ASPI, 2005, s. 556. ISBN 80-7357-109-9.

Zákon č. 117/1852 ř. z. o zločinech, přečinech a přestupcích, ve znění předpisů jej měnících a doplňujících ke dni 1. 1. 1927.

Zákon č.19/1855 ř.z., vojenský trestní zákon o zločinech a přečinech

Nařízení ministerstva vnitra a spravedlnosti č. 61/1855 ř. z., kterým se určují úřady, jejichž příslušností je vyšetřovat a trestat ty přestupky a nejsou uvedené v trestním zákoně

Zákon č. 15/1914 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého

Zákon č. 286/1924 Sb., o úsporných opatřeních ve veřejné správě

Zákon č. 103/1926 Sb., o úpravě platových a některých služebních poměrů státních zaměstnanců. (Platový zákon)

Vládní nařízení č. 114/1926 Sb., o úpravě služebních a platových poměrů pomocných zřízenců

Vládní nařízení č. 51/1936 Sb., o organizaci policejní správy a služby a o některých opatřeních v oboru vnitřní správy.

Ústavním zákonem č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky

Zákon č. 38/1961 Sb., o místních lidových soudech

Zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Listina základních práv a svobod vyhlášenou pod č. 2/1993 Sb., jako součást ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Resumé

The paper is devoted to the historical development of administrative punishment in public administration. The author focuses on one of the areas of governance and deduced consequences of violation of public policy, as well as on certain aspects of the history of administrative punishment. The method of analysis of literary sources and legislation was used for the concept of the paper. Thus processed material can contribute to the discussion to establish principles for the future legislation of administrative punishment.

Kontakt

JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.
Slezská univerzita Opava,
Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné
Univerzitní nám. 1934/3
733 40 Karviná
Česká republika
sciskalova@opf.slu.cz

LEGAL SUCCESSOR'S CRIMINAL LIABILITY WITH REGARD TO A LEGAL ENTITY³⁹³

doc. JUDr. Tomáš Strémy, PhD.

Mgr. Andrea Gregušová

Key words: a legal entity, criminal liability, a legal successor, transfer of criminal liability, singular succession, universal succession

1. Introduction

The negative conditions of criminal liability of a natural person within the Slovak Republic mainly result from *cessation of punishability* as amended by the Chapter III of the General part of the Act №300/2005 Coll., Penal Code (hereinafter referred to as „Penal Code“). In its essence, the statute stipulates that providing certain legal circumstances implied by law occur post the criminal offence, but inevitably prior to a lawful and enforceable ruling, it comes to cessation of a criminal relation which had been created between a criminal offender and the State at the moment of perpetrating a criminal offence. Therefore the courts are willing to take such cessation into consideration as they prevent from enforcing State's claim to imposing criminal liability upon an offender of a criminal act.³⁹⁴ Besides these facts, a legislator hereby implies natural death of an offender or eventually an offender being declared dead, which are stated as one of the reasons of illegality of criminal prosecution under § 9 paragraph 1d) of the Act №301/2005 Coll., as amended, Code of Criminal Procedure (hereinafter referred to as „Code of Criminal Procedure“). In accordance herewith criminal prosecution shall not be initiated, and if it had already been initiated, it shall not be pursued but shall be ceased providing the circumstances implied by law occur. As a result, criminal liability terminates upon death of an offender as criminal liability shall not be transferred to other persons nor may be the subject of a donation or inheritance as criminal prosecution of the dead is unreal and it is not possible to serve its purpose by transferring criminal liability to another natural person.³⁹⁵

The issue of *legal succession of criminal liability* of a natural person had never needed to be the subject of a discussion as death of an offender or such declaration are reasonable grounds for cessation of punishability of an act. Only by raising a question of criminal liability of a legal entity within the continental legal system, there was a need for finding a solution to a great deal of the unknown problems which relate to a crucial novelty, i.e. the essence of enactment of criminal liability of legal entities. Unlike a natural person, a legal

³⁹³ This article was prepared within the project VEGA (No. 1/0092/13) "Principles of Administrative Liability - Legislation and Legal Practices".

³⁹⁴ § 19 (1) of the Penal Code „*An offender of a criminal offence is the person who committed a criminal offence acting on his own.*“ § 19 (2) of the Penal Code „*A natural person may be considered as the offender of a criminal offence.*“

³⁹⁵ Ivor, J. et al.: Substantive Criminal Law. General part. Bratislava: Iura Edition, 2010, p. 336.

entity is a legal subject whose creation or dissolution may represent an easy manner of disposing of criminal liability for a criminal offence having been perpetrated. Only by way of precise wording of criminal statutes, e.g. legal succession in case of criminal liability of a legal entity, it is possible to ensure effective enforcement hereof. Fenyk and Smejkal imply that the statute of legal succession itself may also be considered as a new manner of creation of criminal liability.³⁹⁶

Legal succession may be deemed as a way of acquiring a claim (an obligation) from another entity. In relation to third persons, a legal successor enters into a legal position of its legal predecessor while it hereby takes a similar legal position in relation to third parties otherwise stipulated.³⁹⁷ *Singular succession* refers to acquisition of a particular claim. It represents entry to a particular claim or claims yet equal and strictly defined. By *universal succession* based upon a single legal fact, a person enters into all the claims and obligations of its legal successor.³⁹⁸

By cessation of punishability through death of a natural person, *the principle of individual criminal liability* is being fulfilled, which is currently highly relative due to the actual jurisdiction in the Slovak Republic.³⁹⁹ Even at the time of incorporation of fictitious criminal liability of legal entities into the Slovak jurisdiction, it was indispensable to solve a new, for the Slovak penal law completely unknown, problematic of legal succession, i.e. imposing sanctions by force of protective measures for a committed criminal offence, even in the stage of attempt, or eventually other forms of involvement into a criminal offence which may be imputable to a legal entity. In relation to imposing protective measures, e.g. *confiscation of funds as amended by § 83a of the Penal Code* and *confiscation of property as amended by § 83b of the Penal Code*, a legislator implies that in case of a merger, an acquisition or a split-up of a legal entity, the court imposes a protective measure to a legal successor of a dissolved legal entity.⁴⁰⁰ In the explanatory memorandum to the Act №224/2010 Coll. as modified the Act №300/2005 Coll., the Penal Code does not explicitly specifies the grounds for imposing a protective measure to a successor of a legal entity, but only sets forward that „*from the point of view of a possible merger, an acquisition or a split-up of a legal entity, the Act § 83a paragraph 4 and the Act § 83b paragraph 5 of the Penal Code shall be applied. Therefore, the criminal prosecution may also be shifted to a legal successor(s) of a legal entity.*“⁴⁰¹ As the enactment of legal succession within the Slovak Republic – „*de lege lata*“ – is restricted only to the issue of universal succession, notably in the form of a merger, an acquisition or a split-up of a legal entity, it is crucial to focus on putting into law new legal provisions of legal succession, by means of which a new, complex form of true criminal liability of a legal entity may be incorporated into the Slovak jurisdiction. By transferring or assigning rights and obligations to another entity not implied in law, a legal entity may legally avoid criminal liability (e.g. by transferring a company as amended the Act №513/1991 of the Commercial Code). Taking into account the abovementioned reasoning, the absence of adequate legalisation on a criminal liability institute may result in the insignificance of incorporation of true criminal liability of legal entities. As stated by Burda and Kurilovska, „*it is only up to us to put all the means together*

³⁹⁶ Fenyk, J. – Smejkal, L.: Act on Criminal Liability of Legal Entities and Prosecution with regard hereto. Commentary. Prague: Wolters Kluwer ČR, 2013, p. 47.

³⁹⁷ Hendrych, D. et al.: Legal Dictionary 3. Enlarged Edition. Prague: C. H. Beck, 2009, p. 789.

³⁹⁸ Ovečková et al.: Dictionary of Commercial Law. Bratislava: Iura Edition, 1994, p. 255.

³⁹⁹ Mašfanyová, D. et al.: Substantive Criminal Law. General and Separate part. Plzeň: Aleš Čeňek, 2011, p. 21.

⁴⁰⁰ § 83a (4) of the Penal Code and § 83b (5) of the Penal Code.

⁴⁰¹ The explanatory memorandum to the amendment of the Penal Code №300/2005 Coll. (Act №224/2010 Coll.).

for true criminal liability execution by way of high-quality sophisticated legal enactments taking into consideration the relations amongst particular legal branches as well as the overall social conditions and knowledge of out-of-law scientific fields.⁴⁰² As the inspiration for new legal incorporation into the Slovak Republic jurisdiction may be drawn from the statutes of other countries, the purpose of the following text is to analyse the enactment of legal succession of criminal liability of a legal entity within the Czech Republic.

2. Legal successor's criminal liability with regard to a legal entity within the Czech Republic

In the year 2011 the Czech Republic strictly modified the essence of individual liability for a committed criminal offence by adopting *the Act №418/2011 Coll. on criminal liability of legal entities and prosecution with regard hereto* (hereinafter referred to as „Criminal Liability of LE Act“), which entered into force as of 1 January 2012. The majority of countries within continental legal system had already enacted criminal liability of legal entities and therefore we may induce that the Slovak Republic may not be an exception in this regard. The international agreements, which both the Czech and Slovak Republics are ratified and enacted in law, do not necessarily impose the duty of codifying true criminal liability of legal entities yet they claim for the contractual countries to impose effective, adequate and deterring sanctions for certain types of conduct. The choice of a type of liability is left upon the parties themselves, while the Czech Republic has enacted true criminal liability of a legal entity by way of a particular enactment.⁴⁰³

A specific enactment also solves the issue of a source criminal institute of legal succession as under the § 10 paragraph 1 of the Criminal Liability LE Act „*criminal liability of a legal entity is transferred to all their legal successors*“, and not only in the first row of succession, but also in other rows of succession. A specific enactment thus creates a new basis for successor's criminal liability with regard to a legal entity. As stated by Jelínek, this considerably changes the basic criminal relation existing between the State and an offender as founded by an illegal act referred to as criminal offence.⁴⁰⁴

In accordance with the Czech jurisdiction, criminal liability of a legal entity is being transferred to a legal successor ex lege, while it is not decisive whether the authorities have executed all the procedures leading to initiation of criminal prosecution. The transfer of criminal liability itself is created upon *an objective principle*, i.e. regardless of the fact whether the legal successor of a legal entity has known or might have known that the original legal entity had committed a crime. As implied by Jelínek, an objective approach towards the transfer of criminal liability expressly facilitates evidence burden within a criminal procedure, which, on the other hand, may be considered as the only positive attribute of a current enactment.⁴⁰⁵ In the draft of criminal liability of legal entities from the year 2004, which had not been adopted in the Czech Republic, the abovementioned enactment had been solved in a different manner. The original draft of law on criminal liability of legal entities had been construed upon the principle of *subjective transfer of criminal liability*. The basis for the

⁴⁰² Burda, E. - Kurilovská, L.: Legal Loopholes in Previous Legislation Drafts on Criminal Liability of Legal Entities. In: Criminal Liability of Legal Entities. Collections of Paper from International Scholastic Conference (12 November 2009). Bratislava: Eurokódex, 2009, p. 173.

⁴⁰³ Jelínek, J.: Criminal Liability of Legal Entities. Prague: Linde Praha, a.s. 2007, p. 139.

⁴⁰⁴ Jelínek, J.: Over the Czech Act on Criminal Liability of Legal Entities. In: Criminal Liability of Legal Entities in Czech Republic – balance and perspective. Prague: Leges, 2013, p. 106.

⁴⁰⁵ Ibidem, p. 108.

original wording of the proposal had been the enactment on criminal liability of legal entities as it had been adopted in Slovenia. The subjective condition of transfer of criminal liability had been stipulated as follows: as amended by § 7 paragraph 1 of the original wording of the Criminal Liability Act from the year 2004 *„criminal liability of a legal entity is being transferred to its legal successor only if a legal successor, to the date of legal succession at the latest, has known or based upon the circumstances might have known that the legal entity would have committed a crime prior to legal succession.“*⁴⁰⁶¹ Jelínek assumes that these were far clearer and sophisticated solutions than those enacted in the year 2011.⁴⁰⁷ However, we might argue that proving „knowledge“ of a committed crime from the part of a legal successor would have been such a complex procedure that it would definitely lead to not persecuting the offenders. With regard hereto, we may point to the fact that the original wording had been drawn from the conception of „culpability“ as a subjective condition of criminal liability transfer, which does not represent a relevant solution taking into consideration a legal position and the essence of a legal entity itself.

Another possible decision to be taken into account is creating such an enactment which *by a negative manner restricts the cases when criminal liability of a legal entity is not being transferred to a legal successor hereof*. It is questionable, however, whether it is permitted to legally determine an imaginary boundary when the transfer of criminal liability occurs and when not. In such cases, courts should obligatorily consider all the circumstances of the case, not only the legal successor's good intention, but also the work history and the importance of legal succession itself. Herczeg and Jelínek note that there will always be a certain risk of becoming a legal successor of another legal entity as such conduct might imply becoming a bearer of possible criminal liability.⁴⁰⁸

The obligation of courts to look into all the relevant circumstances with regard to legal succession of criminal liability is duly enacted in the adjoining provision. As amended by § 10 paragraph 2 of the Criminal Liability LE Act: *„providing criminal liability is being transferred to various legal successors as amended by paragraph 1 of the Act, the court when ruling upon the type/range of punishment or a protective measure takes into consideration the amount of income, benefits and other advantages to be split amongst the partners or eventually to which extent anyone of them continues in their business partnership in relation to how a criminal offence had been perpetrated.“* Still the § 10 paragraph 2 of the Criminal Liability LE Act does not solve the abovementioned restricted problematics of very transfer of criminal liability from a legal entity to a legal successor, but it is limited only to ruling on a type/range of punishment or imposition of a protective measure.

The Criminal Liability LE Act does not strictly require for a legal entity whose criminal liability is being transferred to a legal successor to be wound-up. Therefore the enactment takes into consideration multiple alternatives. *„The transfer of criminal liability to legal successors occurs providing a legal entity is wound-up – with one or more legal successors or a legal entity is not wound-up and their property or a part hereof is transferred to a legal successor.“*⁴⁰⁹ The experts point to the differentiation between universal and

⁴⁰⁶ Šámal, P. et al.: Criminal Liability of Legal Entities. Commentary. 1. Edition. Prague: C. H. Beck, 2012, p. 251.

⁴⁰⁷ Jelínek, J.: Jelínek, J.: Over the Czech Act on Criminal Liability of Legal Entities. In: Criminal Liability of Legal Entities in Czech Republic – balance and perspective. Prague: Leges, 2013, p. 108.

⁴⁰⁸ Jelínek, J. - Herczeg, J.: Act on Criminal Liability of Legal Entities and Prosecution with regard hereto. Commentary and jurisdiction. Prague: Leges, 2012, p. 84.

⁴⁰⁹ Šámal, P. et al.: Criminal Liability of Legal Entities. Commentary. 1. Edition. Prague: C. H. Beck, 2012, p. 250.

singular succession by responding to the issue whether the two forms of legal succession might be cumulated under § 10 paragraph 1 of the Criminal Liability LE Act. Šámal defines that „*with reference to singular succession, a legal successor of a criminally prosecuted legal entity may be deemed as anybody who would have acquired a claim or an obligation herefrom, e.g. a company or a part hereof, any kind of thing or a debt*”⁴¹⁰ Under these conditions, singular succession is being understood as a purely restrictive measure because otherwise, there would be a discrepancy between the principle of subsidiarity of repression and that of proportionality.⁴¹¹ The explanatory memorandum on the Act explicitly states that providing no winding-up of a legal entity having committed a crime occurs, such is fully criminally liable along with their legal successor.⁴¹²

In this context, we may solve another practical problem herein implied and that is *if a natural person may become a legal successor of a legal entity*. Šámal states that in the essence, it is strictly excluded for criminal liability of a legal entity to be transferred to a natural person notably because each case shall conform to the amendments of the Act №40/2009 Coll. of the Penal Code. Nevertheless, such implementation does not exclude that a natural person by its intentional conduct, i.e. intended transfer of property from a legal entity who might have perpetrated an offence to a natural person in order to dispose of criminal liability, would have not fulfilled the obligatory elements of crime, e.g. an offence of profit-sharing or money laundering.⁴¹³ In our opinion, mainly due to consistent enactment, it would be highly recommended to adopt the explicit wording that criminal liability shall not be transferred to a successor as a natural person. The Czech enactment does not expressly prohibit such an action even though the fact is that natural person’s criminal liability is built upon the grounds of individual liability for a perpetrated criminal offence and therefore transfer of criminal liability from a legal entity to a natural person is expressly forbidden. Moreover, in such cases the institute of subsidiarity of criminal repression, i.e. criminal liability of an offender and the criminal consequences related hereto may only be imposed in socially harmful cases when all the accessible legal means are not sufficient enough under a different statute.⁴¹⁴ According to Šámal, implementation of principle of subsidiarity of criminal repression taking into account the particular circumstances and the person of an offender – a legal entity – relates also to a legal successor. Therefore it may not be obligatory to impose criminal liability despite the fact that otherwise formal prerequisites are fulfilled as amended by § 10 of the Criminal Liability LE Act.⁴¹⁵

But how will it be possible to draw criminal liability of a legal entity, *providing it terminates without a legal successor*? In such a context, Roháč points to the enactment of legal succession of legal entities’ criminal liability the way it is implemented in Austria: „*providing a legal entity is wound up without a legal successor, the penal law may establish*

⁴¹⁰ Šámal, P.: On Transfer of Criminal Liability of Legal Entities to their Legal Successors. In: Criminal Liability of Legal Entities in Czech Republic – balance and perspective. Prague: Leges, 2013, p. 174.

⁴¹¹ Šámal, P.: On Transfer of Criminal Liability of Legal Entities to their Legal Successors. In: Criminal Liability of Legal Entities in Czech Republic – balance and perspective. Prague: Leges, 2013, p. 174.

⁴¹² The explanatory memorandum on the Act №418/2011 Coll. on criminal liability of legal entities and prosecution with regard hereto.

⁴¹³ Šámal, P. et al.: Criminal Liability of Legal Entities. Commentary. 1. Edition. Prague: C. H. Beck, 2012, p. 255.

⁴¹⁴ Tpjn 301/2012 standpoint of the Criminal Collegium of the Supreme Court in the Czech Republic

⁴¹⁵ Šámal, P.: On Transfer of Criminal Liability of Legal Entities to their Legal Successors. In: Criminal Liability of Legal Entities in Czech Republic – balance and perspective. Prague: Leges, 2013, p. 180.

an institute similar to a principle of contradictability exercised in the civil law, i.e. under the defined conditions, certain legal acts turn out to be ineffective in case of certain entities."⁴¹⁶

When analysing the enactment of succession of legal entity's criminal liability, we shall not omit the criminal-procedural provisions. Šámal enhances that in the framework of penal law, all the criminal-procedural institutes shall be put in practice as they are stipulated under the Act №141/1961 Coll. on court proceedings – Code of Criminal Procedure – along with the Criminal Liability LE Act provisions so as any action leading to elimination or transfer of belongings of a criminal liable legal entity shall be prevented (e.g. restriction to property disposal as amended by § 33 of the Criminal Liability LE Act).⁴¹⁷ On the contrary, he points to the provision of § 22 of the Criminal Liability LE Act – Special provisions on proceedings against legal entities to solve the issue of winding-up, termination or alteration hereof. As stated by Šámal, *„the provisions under § 32 of the Criminal Liability LE Act shall be considered as a procedural provision which does not include legal succession as amended by § 10 of the Criminal Liability LE Act, yet its main purpose is to prevent from uncontrolled winding-up, termination or alteration of a legal entity in course of legal prosecution.*"⁴¹⁸ Therefore the institute of legal succession shall not embrace all the alterations of a legal entity as amended by § 32 paragraph 11 of the Criminal Liability LE Act, i.e. the alteration of a company legal form and relocation of its residence offshore.

The primary objective of current enactment of criminal-procedural provisions under § 32 of the Criminal Liability LE Act is in course of criminal prosecution or pre-hearing to prevent a legal entity from intentionally dispose of its criminal liability or obstruct enforceability of a ruling by going bankrupt or terminating commercial activities regardless of a manner hereof, e.g. by transfer of property to a legal successor through winding-up/not winding up or relocation of the company headquarters offshore. The enactment in question specifies the procedure of transfer of criminal liability to a legal successor.⁴¹⁹ The provision § 32 paragraph 1 of the Criminal Liability LE Act imposes a duty of notice on a legal entity towards whom the criminal prosecution has been commenced upon. Such is obliged to notice a public prosecutor or in case of court proceedings Chairman of Tribunal in writing and without delay of any conducts leading to their termination, winding-up or alteration prior to exercising such acts otherwise they are declared null and void. As set forth by § 32 paragraph 2 of the Criminal Liability LE Act: *„a legal entity on whom criminal prosecution is being imposed shall not be altered or otherwise modified or wound-up to the date of a legal and enforceable ruling hereon except for the case when the consequences shall be inadequate to the nature of a perpetrated criminal offence. In such a case, criminal liability of a legal entity, on whom criminal prosecution is being imposed, is legally transferred to a legal successor hereof."*

3. Legal successor's criminal liability with regard to a legal entity within the Slovak Republic

⁴¹⁶ Roháč, I.: Reasons for not Enacting Criminal Liability of Legal Entities. In.: Criminal Liability of Legal Entities in Czech Republic – balance and perspective. Prague: Leges, 2013, p. 58.

⁴¹⁷ Šámal, P. et al.: Criminal Liability of Legal Entities. Commentary. 1. Edition. Prague: C. H. Beck, 2012, p. 249.

⁴¹⁸ Šámal, P.: On Transfer of Criminal Liability of Legal Entities to their Legal Successors. In: Criminal Liability of Legal Entities in Czech Republic – balance and perspective. Prague: Leges, 2013, p. 175.

⁴¹⁹ Šámal, P. et al.: Criminal Liability of Legal Entities. Commentary. 1. Edition. Prague: C. H. Beck, 2012, p. 521.

Ministry of Justice of the Slovak Republic set up a commission which deals with proposal of the new legislation of criminal liability of corporate entity. Firstly, it is essential to note that the proposed legislation in the Slovak Republic draws on various laws of other states because in the Slovak Republic is the minimum researches which are focused primarily on the liability of corporate entity. At the same time it is necessary to admit and do not close the eyes that in Slovak Republic is not interest to establish the Institute of Criminology which would provide researches on which could rely on in the future and which could be benefit for law-making. Despite this circumstances, the Commission (in our opinion) tried to draft proposed legislative adjustment to suit the conditions which are in the Slovak Republic, respectively, to continental legal system, which in itself is quite sceptical of liability of corporate entity. The reason is that in the area of continental legal system prevailing the principle of "Societas delinquere non potest" but a change in the approach to the introduction of criminal liability of corporate entity related mainly to the massive economic development, and also with the law of European Union which require a particularly effective sanctions (it is not necessary to have criminal sanctions, there are the sanction also in administrative law) against illegal acts of legal entity.

The proposal of act "the criminal liability of the legal successor of legal entity in the Slovak Republic" is in the law on criminal liability of legal persons is adjusted as follows:

(1) Criminal Liability of legal entity passes to all his successors. Criminal liability of legal entity shall not pass to a natural person.

(2) Where a member of the criminal liability under paragraph 1 for more successors of a legal entity, the court in determining the type of punishment and its area and the imposition of safeguard measures also take into account the extent to which some of them have passed capital proportionate to the benefit of a criminal or other benefits of an offense, or to what extent any of them continues to operate, in respect of which the offense was committed. Criminal liability under paragraph 1 does not pass to the legal successor, if given the scale and importance of legal succession or in respect of the work already done and the reputation of the legal successor unreasonably strict.

(3) The imposition of concurrent sentences, common sentences, overall penalty and further punishment successor shall apply mutatis mutandis to the provisions of the Penal Code, where such action is due to the nature of legal succession excluded, the court may impose a separate penalty.

(4) The provisions of paragraphs 1 to 3 shall apply mutatis mutandis to the case of winding-up after final completion of the prosecution.

The proposed legislation on criminal liability of legal successor legal entity in the Slovak Republic excludes criminal liability transition to a natural person (paragraph. 1). It is for this reason that such succession is generally possible (see § 88a of Act no. 513/1991 Coll., The Commercial Code, as amended). At the same time the joint proceedings against legal entities and individuals assess their own criminal liability. Natural person is not in the joint action preference when procedural operations are carried out in relation to both parties.

The transition of criminal liability will come objectively (under paragraph 1), regardless of whether the entity knew or could know whether the original legal entity committed a crime. This policy expressly applies strict liability irrespective of the good faith/unwillingness legal successor of the original legal entity, i.e. says about importability offense, which excludes the necessity of demonstrating knowledge of the legal successor of the committed offense, which could be proved, which would normally lead to the exclusion of criminal liability of legal persons - successor.

In the introduction of this article we defined, what means singular and universal succession. In the case that a closer focus on the last sentence of paragraph 2 of proposal act, we find that the commission agreed to the proposal, which refers to both types of succession, which may be essential in the transition of criminal liability for legal successor. In some cases, it may be used singular succession (e.g. forwarding some specially modified cars from the company which produces cars but not the company as whole) and in some universal succession (e.g., in the range automotive industry, huge car company buy smaller one, who has committed certain tax offenses but bigger car's company will save jobs in the region). Similar regulations we currently have in safeguards entitled to seize property and in § 83b paragraph 3 proposal act. Saving confiscation under the conditions in § 83b paragraph 1 of proposal act is mandatory; provision of § 83b paragraph 3 of proposal act is an exception of this principle. The words "important public interest" in this case to be seen, in each case individually, taking into account all circumstances of the case, bearing in mind the important interests of the state realized on the exercise of public power, to outweigh the legitimate interests of a natural or legal person that brings property's benefit another benefit to other persons, or many of them, and without his implementation could arise extensive or irreparable damage. The application of this provision comes into consideration, for example in cases where the imposition and enforcement of protective measures foreclosure could result in destruction of a large number of jobs.⁴²⁰

Within the paragraph 3 of proposal act of criminal liability legal successor of legal entity shall be presumed that the provisions of the Penal Code governing the storage of aggregate, comprehensive and common punishment will be transposed by the legal successor of the legal entity, however, if such action is not excluded, given the nature of legal succession or for other reasons. It is well known that the aggregate saving and aggregate punishment shall apply the principle of absorption. However, this may be modified criminalize principle, not be imposed concurrent sentences pursuant to § 41 paragraph 2 Penal Code. Under the joint penalty (revised in § 41 paragraph 3 Penal Code) to avoid problems that might arise in the application practice, i.e. removed to repeat the evidence before the court concerning matters previously documented, thereby allowing a speed up court proceedings.

Paragraph 4 points out that the provisions of paragraph 1 to 3 shall apply *mutatis mutandis* to the case of cancellation of a legal person after final completion of the prosecution, as to such acts may result in enforcement proceedings or in proceedings for extraordinary remedies or other proceedings after the validity of the judgment.

Conclusion

As well as the enactment of legal entities' criminal liability in the Czech Republic, the enactment hereon being planned within the Slovak Republic, lies in the objective approach to transfer of criminal liability from a legal entity to its legal successors regardless of their number, while it is irrelevant whether the criminal authorities had executed all the procedural steps leading to initiation of criminal prosecution. Ignoring a subjective principle regarding this issue expressly facilitates a probative value in course of a criminal proceeding. However, some countries (e.g. Slovenia) are not reluctant to ignore a subjective principle when it comes to transfer of criminal liability from a legal entity to its legal successors.

⁴²⁰ The explanatory memorandum to the amendment of the Penal Code No. 300/2005 (amendment: Act no. 224/2010 Coll.).

Despite the fact the wording of the two enactments is very similar to the details of the draft of law on criminal liability of legal entities, which is being drawn up by the Committee under the Ministry of Justice of the Slovak Republic, there shall be a provision which expressly governs that criminal liability of a legal entity is not transferred to a natural person. The absence of an adequate provision in the Czech enactment does not necessarily imply that the transfer of criminal liability from a legal entity to a natural person within the Czech Republic is feasible, still from the point of effectiveness of enactment, incorporation of such a provision into the draft is reasonable.

Unlike the Czech enactment, the Slovak draft of law takes into consideration the specific cases when criminal liability of a legal entity is not transferred to its legal successors while emphasising the particularities of each unique case. In terms of draft of law, criminal liability of a legal entity is not transferred to its legal successors providing such an action may be inadequately strict with regard to the extent and significance of legal succession or a preceding activity and good will of a legal successor. A legislator in the Czech Republic takes into consideration the particularities of each unique case only with regard to imposition of punishment or a protective measure, but it does not expressly respond to the circumstance when criminal liability of a legal entity is not being transferred to its legal successors.

For conclusion we may allege that the issue of legal succession of legal entities' criminal liability is construed upon the same basis in the two enactments. It is highly probable that in course of a legislation procedure within the Slovak Republic, the particular provisions of a draft may be modified or otherwise altered. In our opinion, more precise and rigorous wording of certain provisions in the draft may prevent from creating non-conforming interpretations hereof and simultaneously ensure effective implementation of an enactment in the practise.

Literature

Burda, E. - Kurilovská, L.: Legal Loopholes in Previous Legislation Drafts on Criminal Liability of Legal Entities. In: Criminal Liability of Legal Entities. Collections of Paper from International Scholastic Conference (12 November 2009). Bratislava: Eurokódex, 2009, 256 p. ISBN 978-80-89447-15-2.

Fenyk, J. - Smejkal, L.: Act on Criminal Liability of Legal Entities and Prosecution with regard hereto. Commentary. Prague: Wolters Kluwer CZ, 2013, 169 p. ISBN 978-80-7357-720-9.

Hendrych, D. et al.: Legal Dictionary 3. Enlarged Edition. Prague: C. H. Beck, 2009, 1460 p. ISBN 978-80-7400-059-1.

Ivor, J. et al.: Substantive Criminal law. General part. Bratislava: Iura Edition, 2010, 532 p. ISBN 978-80-8078-308-2.

Jelínek, J.: Criminal Liability of Legal Entities. Prague: Linde Praha, a.s. 2007, 270 p. ISBN 978-80-7201-683-9.

Jelínek, J. - Hercezg, J.: Act on Criminal Liability of Legal Entities and Prosecution with regard hereto. Commentary and jurisdiction. Prague: Leges, 2012, 208 p. ISBN 978-80-87576-07-6.

Jelínek, J.: Over the Czech Act on Criminal Liability of Legal Entities. In: Criminal Liability of Legal Entities in Czech Republic – balance and perspective. Prague: Leges, 2013, 392 p. ISBN 978-80-87576-58-8.

Mašľanyová, D. et al.: Substantive Criminal Law. General and Separate part. Plzeň: Aleš Čeňek, 2011, 496 p. ISBN 978-80-7380-338-4.

Ovečková, O. et al.: Dictionary of Commercial Law. Bratislava: Iura edition, 1994, 366 p. ISBN 978 -80-8871-511-3.

Roháč, I.: Reasons for not Enacting Criminal Liability of Legal Entities. In.: Criminal Liability of Legal Entities in Czech Republic – balance and perspective. Prague: Leges, 2013, 392 p. ISBN 978-80-87576-58-8.

Šámal, P. et al.: Criminal Liability of Legal Entities. Commentary. 1. Edition. Prague: C. H. Beck, 2012, 820 p. ISBN 978-80-7400-116-1.

Šámal, P.: On Transfer of Criminal Liability of Legal Entities to their Legal Successors. In: Criminal Liability of Legal Entities in Czech Republic – balance and perspective. Prague: Leges, 2013, 392 p. ISBN 978-80-87576-58-8.

Šimovček, I. – Strémy, T.: Criminal or Administrative Liability of Legal Entities. In: Criminal Liability of Legal Entities in Czech Republic – balance and perspective. Prague: Leges, 2013, 392 p. ISBN 978-80-87576-58-8.

The explanatory memorandum to the amendment of the Penal Code №300/2005 Coll. (Act. №224/2010 Coll.).

Resumé

The article deals with transfer of criminal liability of a legal entity, which has committed a crime, to a legal successor hereof. The article brings a point of view to the Czech Act №418/2011 Coll., on Criminal Liability of Legal Entities and Prosecution with regard hereto and also responds to this issue in the conditions existing within the Slovak Republic. In this context, the authors compare legislation of criminal liability of legal entities in the Czech Republic and forthcoming legislation in the Slovak Republic, which will incorporate true criminal liability of a legal entity in this country. The article deals with universal and singular legal succession, objective and subjective transfer of criminal liability of a legal entity, including cases when a legal successor of a legal entity is a natural person.

Contact

doc. JUDr. Tomáš Strémy, PhD.
Trnava University in Trnava
Faculty of Law
Hornopotočná 23
918 43 Trnava

Slovak Republic
tomas.stremy@truni.sk

Mgr. Andrea Gregušová
Trnava Univesity in Trnava
Faculty of Law
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovak Republic
gregusova.a@gmail.com

CRIMINAL LIABILITY OF LEGAL PERSONS AND LIABILITY OF LEGAL PERSONS FOR ADMINISTRATIVE OFFENSES - THE CONTENT AND THE RELATIONSHIP, INTERNATIONAL ASPECTS, EFFICIENCY OF THE LEGISLATION⁴²¹

JUDr. Marián Ševčík, CSc.

Keywords: legal liability, liability of legal persons and natural persons, liability from the perspective of the criminal laws and of perspective of administrative law, some particularities of legal regimes legal liability Slovak legislation

The issue of responsibility is undoubtedly the most frequent questions of the legal case. It is an area of natural interest not only to professional, but also to the general public. I consider that this is an issue which permanently up to date and contains interdisciplinary problems.

It is so not only when viewed from the angle of science of criminal and administrative law, but as well as other legal disciplines.

At the beginning let me to point out the issue of legal liability in terms of some legal disciplines, particularly from the perspective of the development of issues of liability especially recorded after 1991.

For example act no. 40/1964 Coll. as amended (the " Civil Code ") has undergone significant, we can say even dynamic changes.

In general, under the liability in science of civil law we understand breach of legal obligation. The result of a breach of a legal obligation constitutes legal liability, provided that the damage was caused by those responsible for their activities (see § 420. 2 of the Civil Code), while at the same time bear we have to bear in mind the cases of effective exculpation (§ 420.3 of cited act) .⁴²²

The amendment to the Civil Code, which took place by the adoption of the act no. 509/1991 Coll. differences were eliminated in the then defining responsibilities of citizens and organizations (in this context it is necessary to indicate the then legal terminology to denote a legal person) for the damage suffered. Eliminated were also differences which until the adoption of this amendment to the Civil Code were set out in § 420 and 421 valid until 1st January 1992. The above amendment unified legal regime for liability.

⁴²¹ This paper was prepared within the project VEGA (No. 1/0092/13) "Principles of administrative legal liability - legislation and legal practices"

⁴²² Jaromír Svoboda a kol., Občiansky zákonník, I. diel., Komentár, EUROUNION, IV. vydanie, rok 2000, str. 282 a nasl.

In the book titled *The Essentials of Land Rights Law* from the pen of authors Jozef Gaisbacher, Pavol Pecen et al. we encounter, of course, from the perspective of agricultural practices, with a much more concise formulation of the definition of responsibility where responsibility is defined as the protection of property, which serves its compensatory function (compensation, reparation, restitution), but its specific function - to preventive action.⁴²³

In science of criminal law (for example Jaroslav Ivor et al.) we encountered, in simple terms said, with the conceptual definition of responsibility as a result of illegal actions of offender against legally protected interests⁴²⁴.

Commentary to the Commercial Code (Act no. 513/1991 Coll.) from authors Jozef Suchoža et al. in interpreting the provisions of its §373 states that "compensation is an important mean to ensure the protection of assets and settlement of material damage sustained. In addition to compensation of the damages this purpose serves also liability for damages, unjust enrichment, contracted fine, obligation to pay for costs. Commercial Code in §373 to 386 governs compensation of damages only in cases of breach with the obligations of contractual relations governed differently from the rules from the Civil Code and the former Economic Code consisting of breach with contractual liability and other legal obligations as well (§ 420 of Civil Code)".⁴²⁵

Naturally, the administrative law defines the liability relationship by the conceptual definition, which is based on the act. no. 71/1967 Coll. (Administrative Code) as a breach of legal obligations in decision-making activities of public authorities, while this is the liability relationship is modified by specific legislation⁴²⁶.

From the above mentioned, although not complete and a brief excursus it is possible to stabilize a certain degree of generalization of the concept of legal liability in the area of administrative liability that means liability of public authorities while decision making in cases of the parties of the administrative procedure, while such liability of those administrative bodies is seen as liability for the outcome of their decision-making activities, as these bodies are bound by:

- Constitution of the Slovak Republic and the generally binding legal regulations, which are (should be) issued in accordance with the text of the Constitution unless the contrary is proved (having in mind the fact that unless the Constitutional Court of the Slovak Republic withholds its inconsistency with the Constitution of the Slovak Republic) there is a presumption of compliance with the Constitution,

⁴²³ Jozef Gaisbacher, Pavol Pecen a kol., *Základy pozemkového práva, Komentár*, HEURÉKA, 1998, 1. vydanie, Šamorín

⁴²⁴ Jaroslav Ivor a kol., *Trestné právo hmotné*, 2006, IURA EDITION, Edícia učebnice

⁴²⁵ Jozef Suchoža a kol., *Obchodný zákonník a súvisiace predpis*, Komentár, EUROUNION, 1997, str. 389.

⁴²⁶ Košičiarová, S.: *Správny poriadok*, Komentár s novelou účinnou od 1. 1. 2004, vydanie 2012, Košičiarová S.: *Právo životného prostredia*, 1. vydanie, Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, 2006, ďalej napr. vid' vyššie cit. Gaisbacher, Pavol Pecen a kol., ďalej tiež Ševčík a kol.: *Právna zodpovednosť vo verejnej správe, v rozpočtových organizáciách, v príspevkových organizáciách a v samospráve*, Bratislava, Verlag Dänshofer, 2006-2008, tiež Ševčík a kol.: *Správne právo procesné: jednotlivé druhy rozhodovania*, EUROUNION, 2009, Ševčík, M.: *Problémy zodpovednosti orgánov územnej samosprávy za škodu spôsobenú pri prenesenom výkone štátnej správy, Nečinnosť verejnej správy*, Brno, Kancelár veřejného ochránce práv, Wolter Kluwer ČR, 2012

- Permanent constitutional requirement for decisive action (and thus liability) of public authorities that their decision should be permanently in accordance with the constitutional nature of the postulate of fulfillment that the Slovak Republic is the rule of law (see art. 1.1 of the Constitution of the Slovak Republic),
- Constitutional duty of public authorities to cooperate with each other which drafters of the Constitution intended as a constitutional safeguard against inaction of public authorities in their decision-making activities,
- Legal obligation of public authorities to decide on the basis of reliable determination of the facts and legal obligation to decide fairly and just - on the basis of the Convention for the Protection of Human Rights and Freedoms (Article 6.2 of the Convention) in the context of art. 137 of the Constitution, which requires decisive action and for public authorities to abide international agreements, setting a larger range of civil rights and liberties as specified, or defined by the applicable national law of the Slovak Republic.

We consider that the adoption of the act no.514/2003 Coll. (effective from 1st July 2004) only created the space for the legal liability of public authorities as a concretized form of expression of administrative legal liability of public authorities. To such assessment of legal regulation liability of public administration bodies following remarks shall be given:

1. Quoted act does not define the exact boundaries between the responsibility for the outcome of deciding of public authorities in the material part of the damage caused and non-pecuniary damage. In this context, we see that we have no clear decisive action of the courts. We are witnessing the phenomenon that the courts rule in similar cases of filed claims with unequal verdict,
2. We consider that to rely on the fact that the Supreme Court of the Slovak Republic will repair gaps or incompleteness of substantive law through the institute of lawful judgments or by unifying of decision-making of courts by publishing of its decisions doesn't create sufficient and let alone exhaustive area for legal certainty of the parties of the case.
3. A significant number of negative conflicts of competence between central government authorities (as other public authorities in these cases cannot be even in the position of defendant) causes the state of unlawfulness, where even so called "collection box" does not eliminate conflicts of competence (see exhaustive list of central government bodies) and in the event that such a body shall not be competent the legislator has designated for hearing in such cases the Ministry of Justice of the Slovak Republic. Such knowledge of mine is based for example by the conflict in case of management Criminal Records, which is led and operated by the General Prosecutor's Office of the Slovak Republic, but relevant information inputs on the basis of final and enforceable judgments are delivered only by general courts of the Slovak Republic, while the General Prosecutor's Office of the Slovak Republic has not possibility, let alone authorization to verify the accuracy of the input data inserted into the register (for example, at least to the extent of controlling of the protection of personal data), which is led and operated with far-reaching consequences for the applicant to extract or an extract from the criminal records (for example: case no. 14 C 76/2013, District Court Bratislava I, J. Paňko against and the Ministry of Justice of SR),

4. On the basis of the above mentioned but not a single case, it can be stated that the institute of preliminary hearing does not eliminate the risk of conflicts of powers, but rather allows their occurrence, up to their bureaucratic existence,

5. The failure to establish a reserve fund for at least at the beginning of the central state administration bodies, from which it would be possible to pay proper compensation awarded - or regress, enshrined as a special kind of regression procedure in this law is totally toothless. Replenishment of such a fund of financial funds during the whole year nor is enshrined in the quoted law, either generally in the act on the state budget of the Slovak Republic.

6. Within this framework naturally comes consideration whether it is at this point (read act no. 514/2003 Coll.) to incorporate as a separate section also the legal liability and administrative law liability of legal persons for the offense (meaning outside the scope of responsibility of public authorities and of transferred responsibility for the notaries and executors, if such persons are delegated with the decision-making activities of public authorities). Such consideration in this respect naturally raises controversy in terms of the systematics of legal regulation, but apparently aim for consistency of legal regulation of this kind of legal liability in one legal act. Obviously this would also alleviate the debate on the need for an administrative penal code (though not in such a distant past we had such legislation in times of former Czechoslovak statehood). Another dimension would probably for example be the reasoning that it would be useful to create a single operating in the Slovak Republic Register of offenses (yet such is not created, and the courts are dependent on incomplete information. Information outputs provided to local courts by local government bodies and local self-government bodies are incomplete. It is not rare that absolutely no relevant legal information is available on which offenses are expunged or the cases in which the offender is deemed to be under amnesty, when government declares amnesty of offences (at current state of informatization and fulfilling the ESO project by the Ministry of Interior of the Slovak Republic, this action would fall within the scope of this resort).

Conclusion

The current legal regulation of criminal and administrative legal liability corresponds to time period of its adoption. Particular the requirements for the production of harmonized regulation within the continental European integration require the creation of a more up to date legislation, which would also correspond to the issue of liability in general and particularly to criminal and administrative legal liability, legislation corresponding not only to the requirements of the integration process, but also to demands on the gradual creation of computerization of the creation law and naturally to such corresponding decision-making of administrative bodies while applying the principles of due process, speed of the procedure and the requirements of transparency accountability not only for specific decision-making processes, but also for creating of more effective prevention tools for infringement of duties given by law.

Literature

Gaisbacher Jozef, Pecen Pavol a kol.: Základy pozemkového práva, Komentár, Heuréka, 1998, ISBN 80-967653-3-7,

Ivor Jaroslav a kol.: Trestné právo hmotné, IURA EDITION, 2006, ISBN 80-8078-099-4,

Košičiarová Soňa: Správny poriadok , komentár s novelou účinnou k 01.01.2004. 2012, ISBN 987 8089 122 141

Košičiarová a kol.: Právo životného prostredia, 1. vydanie, Bratislavská vysoká škola práva, Poradca podnikateľa, 2006,

Suchoža Jozef a kol.:Obchodný zákonník a súvisiace predpisy, Komentár, EUROUNION,1997, ISBN 80-85568-71-3

Svoboda Jaromír a kol.: Občiansky zákonník 1. diel, IV. vydanie, Komentár, EUROUNION, 2000, ISBN 80 – 88984-09-2,

Ševčík Marián a kol.:Správne právo procesné: jednotlivé druhy rozhodovania, 1. vydanie, EUROUNION, 2009, ISBN 978-80-89374-05-2

Ševčík Marián a kol.: Právna zodpovednosť vo verejnej správe, v rozpočtových organizáciách a v príspevkových organizáciách a v územnej samospráve, Bratislava, Verlag Dänshofer, 2006 – 2008,

Ševčík Marián: Problémy zodpovednosti orgánov územnej samosprávy za škodu spôsobenú pri prenesenom výkone štátnej správy. Nečinnosť verejnej správy, Brno, Kancelár verejného ochránce práv, Wolter Kluwer, Česká republika, 2012

Resumé

The writer defined the aim of his article as to analytically point at particularities of legal regime of corporate and personal entities for trust delicts in actual Slovak criminal and trust-juridical regulation. The writer devotes special attention to the proposals de lege ferenda, with regard to present international juridical aspects as well as requirements for more effective European continental integration of juridical regulation.

Contact:

JUDr. Marián Ševčík, CSc.
Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
ria.sev@post.sk

ANALÝZA SANKCIÍ V PRIESTUPKOVOM PRÁVE

JUDr. Jana Šimonová, PhD., JUDr. Ladislav Dudor, PhD.

Kľúčové slová: pokarhanie, pokuta, zákaz činnosti, prepadnutie veci, sankcie, priestupky, závažnosť

Sankcia predstavuje negatívny dôsledok porušenia právne stanovenej povinnosti. Na rozdiel od trestnoprávneho postihu, resp. trestu aplikovaného v oblasti trestného práva, účel postihu v oblasti štátnej správy má iné poslanie a preto zákon o priestupkoch používa pojem sankcia. Ide o právny následok ukladaný za spáchanie priestupku, pričom uvedená ujma postihuje priamo páchatel'a priestupku. Dopad sankcie môže mať v širšom kontexte aj morálny charakter a jeho cieľom je zabezpečiť odvrátenie páchatel'a od protiprávneho konania v budúcnosti.

Sankciu v zmysle zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“, resp. „ZoP“) môžeme komplexne charakterizovať ako formu štátneho donútenia ukladanú príslušnými správnymi orgánmi páchatel'ovi priestupku v súlade so zákonom, pričom mu spôsobuje určitú ujmu na právach a zároveň morálne odsudzuje priestupok ako protiprávne konanie, ako aj samotného páchatel'a. Za výnimku z danej definície môžeme označiť rozhodnutie správneho orgánu o upustení od uloženia sankcie, ako je uvedené v § 11 ods. 3 zákona o priestupkoch.⁴²⁷ Z toho aj vyplýva, že sankcia nepredstavuje obligatórny právny následok priestupku.

Sankcie sa ukladajú za priestupok buď ak tak ustanovuje ZoP alebo osobitný právny predpis. Ustanovenie § 11 má v danej pozícii všeobecný charakter, tzn. postupuje sa podľa neho, ak osobitný zákon nestanovuje iný druh sankcie. Ak správny orgán rozhodne o vine, môže uložiť sankciu len v medziach ZoP a zároveň za predpokladu splnenia zákonom stanovených podmienok. O priestupku koná správny orgán v prvom stupni spravidla ústnym pojednávaním, v rámci ktorého sa rozhoduje o vine a o sankcii za priestupok. Sankciu je však možné uložiť len v prípade, ak sú splnené všetky zákonné podmienky a v medziach zákona o priestupkoch. Za každý priestupok je možné uložiť pokarhanie alebo peňažnú pokutu. Zákaz činnosti a prepadnutie veci je možné uložiť len ak sú splnené zákonom stanovené podmienky vymedzené v §14 a §15 zákona o priestupkoch. Správny orgán pri určení druhu sankcie postupuje v súlade s § 12 zákona o priestupkoch.

Súčasný zákon o priestupkoch nerozlišuje hlavné a vedľajšie sankcie⁴²⁸. **Sankcie** podľa zákona o priestupkoch sú taxatívne vymedzené v § 11 ods.1, a to:

- a) pokarhanie,
- b) pokuta,

⁴²⁷ Machajová J. Základy priestupkového práva- komentár. Bratislava: Heuréka 1998. s.45.

⁴²⁸ Trestní zákon správni zo dňa 12.7.1950 č. 88 Sb. vymedzoval v § 11 hlavné tresty (odňatie slobody, verejné pokarhanie, pokuta) a vedľajšie tresty (prepadnutie majetku, zákaz činnosti, zákaz pobytu, prepadnutie veci, zverejnenie nálezu). Taktiež zákon č. 60/1961 Zb. zaradil medzi hlavné opatrenia za priestupok napomenutie, verejné pokarhanie a pokutu, a medzi vedľajšie prepadnutie veci a zhabanie veci.

- c) zákaz činnosti a
- d) prepadnutie veci.

Osobitné zákony upravujúce priestupky však môžu stanoviť aj iný systém či dokonca iný druh sankcie, ako je uvedená v ZoP. Spravidla ide o ukladanie pokút s vyššou výmerou, aká je uvedená v ZoP. Takým príkladom je zákon č. 540/2001 Z.z. o štátnej štatistike, ktorý v § 33 ustanovuje výšku pokuty až do 3320 Eur. Iný druh sankcie je uvedený napríklad v zákone č. 274/2009 Z.z. o poľovníctve, ktorý v § 76 ods.4 písm. d) umožňuje okresnému úradu uložiť ako sankciu odňatie veci.

Pri **pokarhaní** môžeme hovoriť, že ide o najmiernejší sankčný následok, pretože sa spravidla ukladá za menej závažné konanie. Jeho význam má skôr výchovný charakter a to najmä z dôvodu, že spôsobuje menej závažnú ujmu v porovnaní s ostatnými sankciami. Relevantné pre uloženie pokarhania je charakter spáchaného priestupku, samotného páchatel'a, ako aj iné okolnosti daného skutku, pričom s ohľadom na uvedené považuje správny orgán jej uloženie za postačujúce. Pokarhanie sa realizuje oznámením rozhodnutia páchatel'ovi podľa § 51 Správneho poriadku⁴²⁹. Správny poriadok vymedzuje dve základné formy oznámenia rozhodnutia, a to doručením písomného vyhotovenia rozhodnutia a ústnym vyhlásením, ak účastník vyhlási, že sa vzdáva nároku na doručenie písomného rozhodnutia. Pri písomnom vyhotovení rozhodnutia sa za deň doručenia považuje deň oznámenia, resp. doručenia. Ak sa prítomný páchatel' priestupku vzdal nároku na doručenie písomného vyhotovenia rozhodnutia a vyhlásilo sa mu rozhodnutie ústne, deň ústneho vyhlásenia je dňom oznámenia rozhodnutia. O uvedenom vyhlásení musí však správny orgán vyhotoviť zápisnicu, ktorá je vlastnoručne podpísaná páchatel'om priestupku. Ak by daná skutočnosť nebola naplnená, správny orgán je obligatórne povinný zaslať páchatel'ovi priestupku písomné vyhotovenie rozhodnutia. V danom prípade účinky oznámenia nastanú doručením písomného vyhotovenia rozhodnutia. Podľa § 80 zákon o priestupkoch nie je možné doručiť rozhodnutie o priestupku verejnou vyhláškou. Vykonateľnosť sankcie pokarhania nastáva nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia. V prípade, ak by správny orgán zrušil uvedené rozhodnutie, na osobu hľadíme, akoby jej pokarhanie nebolo uložené. V blokovom aj rozkaznom konaní možno uložiť len jeden druh sankcie – pokutu⁴³⁰.

Sankcia môže byť uložená samostatne, teda za priestupok sa uloží jedna zo sankcií, alebo môže nastať **kumulácia** druhov sankcií, resp. že sa za priestupok uloží viac sankcií súbežne. Výnimkou je pokarhanie, ktoré nemožno uložiť spolu s pokutou. Uvedená právna úprava poskytuje značnú flexibilitu pri používaní sankcií a v konkrétnom prípade spáchaného priestupku je možné zvoliť taký druh sankcie poprípade viacero druhov sankcií súčasne, ktoré komplexne dokážu zabezpečiť základný cieľ sankcie a posúdiť závažnosť spáchaného priestupku. Ak nastane situácia, že je páchatel' priestupku prejednávaný v jednom konaní za viacero priestupkov súčasne, nenastáva kumulácia jedného druhu sankcie, ale uloží sa sankcia za najprisnejšie postihnutelný priestupok. Tzn. ak by sa páchatel' priestupku dopustil napríklad troch priestupkov proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky podľa § 22, za ktoré by bolo možné uložiť zákaz činnosti, uloží sa ten s najvyšším časovým úsekom postihu.

Pri uložení sankcie treba prihliadať aj na výšku uloženia sankcie. Uloženie vysokej sankcie v správnom konaní vyžaduje, aby správny orgán svoje rozhodnutie odôvodnil s uvedením konkrétnych skutočností, ktoré odôvodňujú uloženie sankcie v určitej výške.

⁴²⁹ Pozri bližšie Sobihard, J. Správny poriadok – komentár. Štvrté prepracované vydanie. Bratislava : Iura edition 2009. s. 204 a nasl.

⁴³⁰ Pozri §87 zákona o priestupkoch

Všeobecné konštatovanie protiprávnosti konania a rozsahu jeho následkov bez bližšej špecifikácie nie je dostatočným pre uloženie pokuty⁴³¹. Odôvodnenie musí byť precizované s ohľadom na konkrétne skutočnosti, ktoré sú podkladom pre uloženie vyššej sankcie a zároveň sankcia musí mať z hľadiska proporcionality represívne, ako aj preventívny charakter. Je potrebné zdôrazniť, že výška uloženej sankcie je vecou uváženia správneho orgánu a v takom prípade súd preskúmava len to, či správna úvaha nevybočila z medzí a hľadísk stanovených zákonom (§ 245 ods. 2 OSP), či je v súlade s pravidlami logického uvažovania, a či predpoklady takého úsudku boli zistené riadnym procesným postupom. Pokiaľ sú tieto predpoklady splnené, nemôže súd z tých istých okolností vyvodiť iné alebo dokonca opačné závery.⁴³²

Ak k náprave obvineného postačí samotné prejednanie priestupku, môže správny orgán od uloženia sankcie upustiť. Avšak aj v takomto prípade sa o priestupku koná ústne pojednávanie ukončené vydaním rozhodnutia. Z toho vyplýva, že správny orgán o priestupku rozhodol a musel daný priestupok riadne prejsť. Zo zákonnej dikcie vyplýva podmienka na strane správneho orgánu o povinnosti preskúmania, či samotné prejednanie priestupku bude postačujúce k náprave páchatel'a a teda bude splnený výchovný charakter danej sankcie. Na rozdiel od § 40 alebo § 98 a nasl. zákona č. 300/2005 Z.z. Trestného zákona v platnom znení (upustenie od potrestania), zákon o priestupkoch taxatívne nevymedzuje iné zákonné podmienky, ktoré musia byť splnené pri upustení od uloženia sankcie. Správny orgán môže brať do úvahy určité okolnosti pri prejednávaní priestupku, akými sú prejavenie ľútosti páchatel'a, snaha o nápravu svojho konania zo strany páchatel'a, doterajší život páchatel'a, ako aj jeho ďalšie konanie v danej veci, jeho bezúhonnosť, spáchanie skutku v stave zmenšenej pričetnosti alebo nízka spoločenská závažnosť priestupku a podobne. Z pohľadu prejednávania priestupku je však dôležité skúmať aj motív a okolnosti spáchaného priestupku. Postup správneho orgánu by mal smerovať k jasnemu odôvodneniu, ktoré predikuje pozitívnu prognózu vývinu páchatel'a a nápravu aj bez uloženia sankcie. Avšak na upustenie od uloženia sankcie nemá páchatel' priestupku právny nárok. V prípade, že správny orgán upustí od uloženia sankcie, v konkrétnej veci nemôže aplikovať ani inštitút obmedzujúceho opatrenia.

Pri aplikácii ustanovenia § 11 ods.3 ZoP je potrebné zdôrazniť, že priestupok je povinný správny orgán prejsť v prítomnosti páchatel'a priestupku. V prípade, že by tak správny orgán neurobil, išlo by o nezákonný postup, ktorý by znegoval aplikáciu daného inštitútu.

V prípade, ak správny orgán upustí od uloženia sankcie, dané rozhodnutie nevylučuje aplikáciu ustanovení uloženia ochranného opatrenia (§16-18 zákona o priestupkoch), náhrady škody (§ 70 ZoP) alebo náhrady trov konania (§79 ZoP).

Podmienky ukladania sankcií sú upravené v § 12 až 15 ZoP). Osobitné ustanovenia pri ukladaní sankcií mladistvým sú upravené v § 19 ZoP.

V prípade, že správny orgán neupustí od uloženia sankcie podľa § 11 ods.3 ZoP, je povinný určiť druh sankcie a výmeru sankcie, tzn. určiť dobu trvania sankcie, či výšku sankcie. Správny orgán pri ukladaní sankcie prihliada na závažnosť spáchaného skutku, a to konkrétne na spôsob jeho spáchania a jeho následky, na okolnosti, za ktorých došlo k spáchaniu skutku, na mieru zavinenia, pohnútky, na osobu páchatel'a, ako aj na to či a akým spôsobom bol za

⁴³¹ Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 3.mája 2011, sp. zn. 3 Sžo 253/2010

⁴³² Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 11.12.201, sp.zn. 1Sžd/33/2012

ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní.⁴³³ Uvedené skutočnosti, na ktoré obligatórne prihliada správny orgán, musia byť subsumované aj v odôvodnení rozhodnutia. Rozhodnutie o uložení pokuty, ktoré obsahuje len formálne konštatovanie, že pri uložení pokuty bolo prihliadnuté na mieru zavinenia a výška pokuty bola stanovená v rozsahu, ktorý zákon pripúšťa, bez zaoberania sa všetkými hľadiskami, ktoré zákon ako predpoklad takej úvahy o uložení pokuty stanovuje, je v predmetnej časti nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.⁴³⁴ Z takého odôvodnenia nie je možné zistiť akými úvahami bol správny orgán vedený pri určovaní druhu sankcie a jej výmery, ako prihliadal na jednotlivé zákonom stanovené kritériá, ako ich vyhodnotil, tzn. nemožno zistiť, či správny orgán dodržal všeobecné pravidlá ukladania sankcie.

Je nepochybné, že na priestupkové konanie ako komplexný celok, a teda aj na ukladanie sankcií sa taktiež vzťahujú princípy obsiahnuté v Listine základných práv a slobôd a Zmluve o ochrane základných práv a slobôd, čomu zodpovedá aj rozhodovacia činnosť ústavného súdu. Legitímna požiadavka na zachovaní súladu priestupkového konania s uvedenými princípmi však neopravňuje k tomu, aby sa ustanovenia upravujúce procesný postup v priestupkovom konaní vo svojich dôsledkoch vykladali spôsobom, ktorý by fakticky znemožnil akýkoľvek efektívny postih. Interpretácia obmedzujúcich pravidiel postupu v správnom trestaní nemôže byť natoľko extenzívna, aby vo svojich dôsledkoch znemožnila účinný postih za protiprávne konanie. Účastník konania má právo byť aktívny v priebehu celého konania, čo potvrdzuje aj uplatnenie zásady „vigilantibus iura scripta sunt“, tzn. právo patrí tým, ktorí sa aktívne zaujímajú o ochranu a výkon svojich práv a ktorí svoje procesné oprávnenia uplatňujú včas a s dostatočnou starostlivosťou a predvídavosťou. V slobodnej spoločnosti je totiž predovšetkým vecou nositeľov práv, aby svoje práva bránili a starali sa o ne, inak ich zanedbaním môžu strácať svoje práva. Alternatíva podávania dôkazov a uplatňovania prostriedkov k vlastnej obrane plne zodpovedá ústavnému princípu rovnosti postavenia v konaní. Z toho dôvodu je povinnosťou správneho orgánu precízne a komplexne odôvodniť druh a výmeru ukladaných sankcií, aby predmetné rozhodnutie bolo následne preskúmateľné.

Ako sme vyššie uviedli, za viac priestupkov spáchaných tým istým páchatelom, ktoré sú prejednávané v jednom konaní sa uloží sankcia vzťahujúca sa na priestupok najprísnejšie postihnuteľný, pričom zákaz činnosti je možné uložiť len v takom prípade, ak je výslovne vymedzený ako alternatíva sankcie pri niektorom z daných priestupkov. Správny orgán nemôže uložiť sankciu prepadnutie veci, ak za priestupok najprísnejšie postihnuteľný nemožno túto sankciu uložiť

Hlavným kritériom pre určenie druhu sankcie a jej výmery je závažnosť priestupku⁴³⁵, ktorú zákonodarca demonštratívne vymedzuje v § 12 ods.1 ZoP. Vychádzajúc z uvedeného ustanovenia, správny orgán prihliada na:

- **spôsob spáchania** priestupku- tzn. či sa páchatel dopustil konania komisívne alebo omisívne. Napr. páchatel vošiel do zákazu vjazdu, páchatel zabudol rozsvietiť svetlá, lebo je dobrá viditeľnosť a pod.)S uvedeným kritériom úzko súvisí aj miesto spáchanie priestupku, tzn. či sa dopustil skutku v škole alebo na cestnej komunikácii. Relevantné z daného pohľadu je najmä charakter miesta spáchania a koncentrácia ľudí na danom mieste.

⁴³³ Pozri bližšie Machajová J. Základy priestupkového práva- komentár. Heuréka.1998. s.48 a nasl.

⁴³⁴ R NS SR č.24/1997 sp.zn. 4Sž/24/96

⁴³⁵ vid' Horzinková E., Kučerová H. Zákon o priestupkoch s komentárom. Praha: Leges 2009. s. 55 a nasl.

- **Okolnosti, za ktorých bol priestupok spáchaný**- tzn. správny orgán prihliada na subjektívne a objektívne okolnosti, ktoré majú vplyv na závažnosť priestupku (tzn. ju znižujú alebo zvyšujú). Napr. praktické skúsenosti vo vedení motorového vozidla, nesústredenie sa na vedenie vozidla, kvalita pozemnej komunikácie.
- **Miera zavinenia**- tzn. či ide o zavinenie úmyselné alebo z nedbanlivosti⁴³⁶. Mieru zavinenia môže ovplyvniť aj aktuálny psychický stav páchatel'a, napr. reakcia na predchádzajúcu kolíznú situáciu.
- **Pohnútka** (resp. motív spáchania)- tzn. vnútorný podnet, ktorý viedol páchať'a k rozhodnutiu spáchať predmetný skutok. Napr. vodič vezie tehotnú ženu a vedome poruší zákaz odbočenia, aby sa čo najbližšie dostal k zdravotnému stredisku alebo v danej situácii prekročí stanovenú rýchlosť.
- **Osoba páchatel'a**- tzn. správny orgán posudzuje, či ide o tzv. prvopáchatel'a, alebo či v posledných dvoch rokoch spáchal viac priestupkov, poprípade trestných činov v súvislosti napr. so spáchaným priestupkom, či nespáchal priestupok v tzv. skúšobnej lehote, prihliada sa na vek páchatel'a, či oľutoval spáchaný skutok, či prejavuje dostatočnú súčinnosť, na zdravotný stav, rodinné a majetkové pomery a podobne.

V nadväznosti na vyššie uvedené je nutné opakovane zdôrazniť, že správny orgán je povinný dodržiavať pri určovaní druhu sankcie a jej výmery zásadu voľného hodnotenia dôkazov a zásadu objektívnej pravdy. Jednoznačne nepostačuje len konštatovanie, že pri určení druhu sankcie a jej výmery správny orgán prihliadal na § 12 ZoP. Správny orgán je povinný svoju úvahu uloženia druhu a výmery sankcie náležite odôvodniť, a to jednotlivo každý dôkaz a následne predmetné dôkazy vo vzájomnej súvislosti.

Najfrekvencovanejšou sankciou za priestupok je **pokuta**. Pokuta zároveň predstavuje tzv. majetkovú ujmu postihnutého subjektu, tzn. páchatel'a. Medzi funkcie ukladania pokút možno zaradiť preventívnu funkciu, represívnu funkciu a zároveň predstavuje fiškálny príjem. Výnosy z pokút sú príjmom konkrétneho rozpočtu, konkrétne štátneho rozpočtu alebo rozpočtu obce. Pokuta, ktorú uložila obce v blokom konaní, je príjmom rozpočtu obce.

Výška pokuty je vymedzená v ZoP a v iných právnych predpisoch pri jednotlivých skutkových podstatách priestupku, ktoré ustanovujú jej hornú hranicu. Horná hranica je výrazne diferencovaná aj v závislosti od závažnosti spáchania priestupku⁴³⁷. Správnomu orgánu sa tak poskytuje alternatíva aplikovania správnej úvahy, čo často býva v praxi opomenuté. ZoP stanovuje všeobecnú výšku peňažnej pokuty, a to do 33 Eur. U mladistvého sa výška pokuty znižuje na polovicu, nesmie byť pritom vyššia ako 300 Eur a v blokovom konaní ako 60 Eur.

Osobitné postavenie má ukladanie pokút v blokovom konaní, a to do 33 Eur a v rozkaznom konaní do 250 Eur. Pokutu v blokovom konaní je možné uložiť len za predpokladu splnenia zákonných podmienok, a to priestupok musí byť spoľahlivo zistený a obvinený z priestupku je ju ochotný zaplatiť. Voči blokovej pokute sa nemožno odvolať. V danom prípade prichádzajú do úvahy dve varianty a to buď páchatel' uhradí peňažnú pokutu na mieste alebo mu bude vystavený blok na pokutu nezaplatenom na mieste, pričom páchatel' priestupku na mieste musí uvedený blok podpísať. Blok musí spĺňať všetky náležitosti rozhodnutia v súlade so správnym poriadkom. Dôležitým je opäť odôvodnenie, s čím súvisí vymedzenie spoľahlivého zistenia priestupku. Spoľahlivé zistenie priestupku nie je zákonne

⁴³⁶ Bližšie pozri Machajová J. a kol. Všeobecné správne právo. Bratislava: Eurokódex 2010. s.264 a nasl.

⁴³⁷ Pozri napr. § 22 ods.2 ZoP

stanovené a z toho dôvodu sú variabilné názory odborníkov z praxe na presnú charakteristiku. Ak napríklad zastaví vodiča motorového vozidla príslušník PZ, z dôvodu že sa dopustil priestupku proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, a to prejazdom cez križovatku na signál STOJ! vyplývajúci z dopravného zariadenia⁴³⁸ a nedisponoval technickými prostriedkami, ktoré by zdokumentovali daný stav, zastávame názor, že za spoľahlivé zistenie možno považovať aj úradný záznam príslušníka PZ, nakoľko policajt je riadne velený do výkonu služby, plní úlohy na úseku objasňovania a prejednávania priestupkov v zmysle §2 ods. 1 zákona č. 171/1993 Z.z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov a svoju činnosť vykonáva pod služobnou prisahou.

ZoP ani iný všeobecne záväzný právny predpis upravujúci predmetnú oblasť nepozná inštitút odpustenia, resp. zníženia pokuty uloženej právoplatným rozhodnutím. V prípade, že účastník konania nemá možnosť zaplatiť uloženú pokutu správnym orgánom v stanovenej lehote (väčšinou je to 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia), je oprávnený sa obrátiť na príslušný správny orgán, napr. Krajské riaditeľstvo PZ, ktoré rozhodnutie – rozkaz o uložení sankcie za priestupok vydalo, so žiadosťou o splátkový kalendár. Takúto žiadosť však nie je správny orgán povinný akceptovať v každom prípade. Vo všeobecnosti platí, že umožní splácať pokutu v splátkach v obzvlášť závažných prípadoch – najmä v ťažkých sociálnych situáciách. Ak pokuta nie je v stanovenej lehote zaplatená, bude postúpená na právne vymáhanie, kde môže byť okrem pokuty vymáhaný aj úrok z omeškania a trovy exekúcie. Napr. podľa zákona o cestnej premávke (§ 71) orgán Policajného zboru zadrží vodičský preukaz a vydá rozhodnutie o zadržaní vodičského preukazu okrem iných prípadov aj vtedy, ak páchatel' priestupku proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, ktorého sa dopustil ako vodič motorového vozidla, nezaplatil uloženú pokutu v lehote určenej v rozhodnutí o priestupku a o zadržaní vodičského preukazu sa vydá potvrdenie, v ktorom povolí ďalšiu jazdu na 15 dní. Predmetné povolenie platí len na území Slovenskej republiky. V potvrdení musí byť uvedený rozsah udeleného vodičského oprávnenia a spôsob vrátenia vodičského preukazu. Zadržaný vodičský preukaz sa vráti jeho držiteľovi až po výkone rozhodnutia.

Závažným zásahom do právneho postavenia subjektu, konkrétne do pracovnej či inej činnosti, je druh sankcie - **zákaz činnosti**. Ide o sankciu, ktorá v sebe subsumuje preventívny aj výchovný charakter, pričom jej základným cieľom je obmedziť páchatel'a v opakovaní protiprávneho konania. Zákaz činnosti možno uložiť len za priestupky uvedené v osobitnej časti tohto zákona alebo v inom zákone a na čas v nich ustanovený, najdlhšie na päť rokov, a ak ide o činnosť, ktorú páchatel' vykonáva v pracovnom alebo v inom obdobnom pomere alebo na ktorú treba povolenie alebo súhlas štátneho orgánu, a ak páchatel' spáchal priestupok touto činnosťou alebo v súvislosti s ňou. Napr. zákaz činnosti nemôže spočívať v zákaze jazdy na bicykli. Zákaz činnosti je možné uložiť samostatne alebo spolu s inou sankciou, ale len za tie priestupky, u ktorých je výslovne uvedená v osobitnej časti ZoP, alebo v inom zákone táto možnosť. Konkrétnu činnosť je možné zakázať len za splnenia podmienky, že ju ako páchatel' vykonával sám a priestupku sa dopúšťal práve touto činnosťou, poprípade v súvislosti s ňou. Tzn. že musí byť priamy súvis medzi priestupkom a zakázanou činnosťou. Vo výroku rozhodnutia musí byť zakázaná činnosť vymedzená presne a jednoznačne, aby nevznikli pochybnosti o tom, čo je zakázané, a aby bolo možné túto sankciu fakticky vykonať a kontrolovať dodržiavanie výkonu predmetnej sankcie.

⁴³⁸ § 137 ods.2 písm.g) zákona č. 8/2009 Z.z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Do času zákazu činnosti sa započítava čas, po ktorý páchatel' na základe opatrenia orgánu štátnej správy vykonaného v súvislosti s prejednávanej priestupkom nesmel už túto činnosť vykonávať, nezapočítava sa však čas výkonu nepodmienečného trestu odňatia slobody.⁴³⁹ Od výkonu zvyšku zákazu činnosti možno po uplynutí polovice času výkonu tejto sankcie upustiť na základe žiadosti páchatel'a. Na rozhodnutie o upustení alebo neupustení od výkonu zvyšku zákazu činnosti sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní. Dôvodom na neupustenie od výkonu zvyšku zákazu činnosti je napr. spôsob života páchatel'a priestupku (napr. opakované páchanie priestupkov závažného charakteru), ktorý poukazuje na potrebnosť ďalšieho výkonu zákazu činnosti. V prípade, že si páchatel' podá žiadosť pred uplynutím zákonnej lehoty, tzn. polovice času výkonu tejto sankcie, správny orgán žiadosť zaeviduje a páchatel'a upovedomí, že mu neuplynula zákonom stanovená lehota a že rozhodne až po jej uplynutí. Od výkonu zvyšku zákazu činnosti nemožno upustiť, ak ide o zákaz činnosti viesť motorové vozidlo, ktorý bol uložený páchatel'ovi priestupku, ktorému bol v predchádzajúcich desiatich rokoch uložený trest zákazu činnosti viesť motorové vozidlo za trestný čin ohrozenia pod vplyvom návykovej látky alebo za iný trestný čin spáchaný pod vplyvom návykovej látky, alebo zákaz činnosti viesť motorové vozidlo za priestupok podľa § 22 ods. 1 písm. a), d), e) alebo písm. f) ZoP.

Poslednou zo sankcií je sankcia **prepadnutia veci**. Jej legislatívne vyjadrenie je pritom konštruované alternatívnym spôsobom (formulka „alebo“), z čoho vyplýva, že pre jej uloženie postačuje, ak je splnená čo i len jedna z nasledujúcich podmienok:

- vec bola použitá na spáchanie priestupku
 - vec bola určená na spáchanie priestupku
 - vec bola priestupkom získaná
 - vec bola nadobudnutá za vec získanú priestupkom,
- vždy ale pod podmienkou, že predmetná vec je vo výlučnom vlastníctve páchatel'a.

Pred uložením tejto sankcie teda musí správny orgán v prvom rade vždy spoľahlivo zistiť, či vec patrí páchatel'ovi. Ak vzniknú pochybnosti, či je páchatel' výhradným vlastníkom veci, správny orgán začne konanie o predbežnej otázke v zmysle § 40 správneho poriadku (subsidiárne použitie správneho poriadku). Vyslovenie sankcie prepadnutia veci je nepripustné, ak správny orgán zistí, že vec nepatrí páchatel'ovi alebo, že je predmetom spoluvlastníctva, je prenajatá alebo, že je len zverená do úschovy páchatel'ovi a pod.⁴⁴⁰ V takomto prípade je možné využiť inštitút ochranného opatrenia zhabania veci, za predpokladu, že to vyžaduje bezpečnosť osôb alebo majetku alebo iný všeobecný záujem a ostatné podstatné podmienky podľa § 15 ods. 1 písm. a) alebo b) nie sú rozhodnutím dotknuté.

Napríklad ak sa niekto dopustí priestupku podľa § 30 ods. 1. písm. n) zákona č. 647/2007 Z.z. o cestovných dokladoch tým, že nesplní povinnosť ustanovenú v § 27 ods. 1 písm. b) predmetného zákona, t.j. legálnym spôsobom vyrobený a vydaný cestovný doklad po uplynutí doby platnosti bezodkladne neodovzdá orgánu, ktorý ho vydal, v zahraničí zastupiteľskému úradu alebo na vyžiadanie policajnému útvaru môže byť síce postihnutý pokutou do 33 eur, ale samotný cestovný doklad nebude prepadnutý a dokonca ani zhabaný, pretože cestovný doklad je apriori vlastníctvom Slovenskej republiky, ktorý sa osobe po splnení zákonných podmienok dáva do držby za účelom možnosti realizovania jeho ústavného práva slobody pohybu a pobytu. Na neoprávnene držaný cestovný doklad sa preto aplikuje inštitút odobratia cestovného dokladu podľa § 26 zákona č. 647/2007 Z.z. o cestovných

⁴³⁹ Hašanová J., Dudor L. Základy správneho práva. Aleš Čeněk, s.r.o. 2013. s.136.

⁴⁴⁰ MACHAJOVÁ, J. Základy priestupkového práva, komentár, Šamorín: Heuréka 1998. s.60.

dokladoch. V zmysle uvedeného ustanovenia vydá príslušný orgán, ktorý cestovný doklad odobral jeho držiteľovi potvrdenie o tejto skutočnosti a bezodkladne ho zašle orgánu, ktorý cestovný doklad vydal. Takýmto procesným postupom sa vec vráti tomu, komu nepochybne patrí, t.j. Slovenskej republike, v mene ktorej pre daný prípad vystupuje príslušný orgán, ktorý cestovný doklad vydal.

Z obsahového hľadiska táto sankcia sleduje dva rôznorodé ciele a to v závislosti od spôsobu reálneho alebo zamýšľaného použitia veci, resp. od spôsobu jej získania. Po prvé má zabrániť potenciálnemu nebezpečenstvu plynúcemu z možného opätovného použitia veci na protispoločenský a protiprávny účel a po druhé sa snaží zabrániť páchatelovi v neoprávnenom užívaní získaného či inak nadobudnutého majetkového prospechu, ktorého pôvod vychádza z protiprávneho konania páchatela.

Nakoľko zákon o priestupkoch (ďalej len ZoP) v tejto súvislosti priamo nedefinuje čo sa rozumie vecou, môžeme primerane vychádzať z ustanovenia § 130 ods. 1 a 2 zákona č. 300/2005 Z.z Trestný zákon, podľa ktorého sa vecou rozumie hnutelná vec alebo nehnuteľná vec, byt alebo nebytový priestor, zvieratá, ovládateľná prírodná sila alebo energia, cenný papier bez ohľadu na jeho podobu ako aj nehmotná informácia, dáta výpočtovej techniky alebo obrazový záznam na technickom nosiči. Aplikovanie tohto ustanovenia ale nemožno absolutizovať, pretože základným predpokladom k tomu, aby správny orgán rozhodol o prepadnutí vecí je skutočnosť, že vec musí mať také znaky, na základe ktorej môže byť individuálne alebo aspoň druhovo určená⁴⁴¹. Táto skutočnosť je dôležitá z hľadiska kvality rozhodnutia, ktoré musí byť vo výrokovej časti pojednávajúcej o opise prepádajúcej veci sformulované jednoznačne a nespochybniteľne, aby nemohlo dôjsť k zámene vecí ani k akýmkoľvek iným pochybnostiam o nej. Nerešpektovanie tejto požiadavky by mohlo byť dôvodom na zrušenie rozhodnutia v odvolacom konaní alebo v konaní o inom príslušnom opravnom prostriedku.

Navyše, už aj zo samotnej povahy priestupku ako deliktu s nižšou spoločenskou závažnosťou s poukázaním na § 15 ods. 2 ZoP vyplýva, že správny orgán pri svojom rozhodovaní o uložení sankcie prepadnutia vecí musí brať zreteľ aj na hodnotu tejto veci. Ibaže zákon o priestupkoch vôbec neupravuje čo sa rozumie vecou, rovnako ani len demonštratívne nevymenováva zoznam vecí, voči ktorým môže alebo naopak, voči ktorým správny orgán nemôže vysloviť sankciu prepadnutia vecí a v zákonnej úprave taktiež absentuje aj explicitné vyjadrenie o maximálnej hodnote veci. Jedinou zmienkou, resp. akousi direktívou určujúcou mantinely pre uplatnenie správnej úvahy pri rozhodovaní správneho orgánu o prepadnutí vecí je teda len vyššie spomenuté ustanovenie § 15 ods. 2 ZoP, v ktorom zákonodarcu stanovil všeobecnú zásadu proporcionality (prepádnutie vecí nemožno uložiť, ak je jej hodnota v **nápadnom nepomere k povahe** priestupku), ktorá musí byť zohľadnená ako pri rozhodovaní o prepadnutí vecí tak aj pri rozhodovaní o zhabaní vecí. Otázku prípustnosti využitia inštitútu prepadnutia vecí z hľadiska zásady proporcionality musí starostlivo skúmať správny orgán, resp. orgán objasňujúci priestupok už pred začatím vlastného konania o priestupku v rámci objasňovania priestupku za účelom zabezpečenia podkladov potrebných

⁴⁴¹ Individuálne určenou vecou je napríklad spotrebná elektronika (vysávač, televízor, rádio, mobilný telefón), dopravné prostriedky (bicykel, motocykel) obrábacie a tvarovacie stroje (lis, sústruh) či iné zariadenia a súčiastky (štartér, alternátor) opatrené výrobným číslom, evidenčným číslom alebo iným jednoznačným identifikátorom. Druhovo určenou vecou je zasa napríklad ručné náradie (lopata, skrutkovač, gola sady, kľúče), chladné zbrane (útočné nože, bodáky, lovecké nože), maliarske potreby (farba, štetec), kancelárske potreby a zariadenia (pečiatky, hlavičkový papier, páková rezačka, tlačiareň, tlačová forma, laminovačka), dokumenty (knihy, písomné návody) a pod.

rozhodnutie, pričom túto myšlienkovú činnosť správny orgán zavŕši prípadným vydaním meritórneho rozhodnutia, t.j. rozhodnutia vo veci samej. Správny orgán sa musí vysporiadať predovšetkým s tým, ako stanoví hornú hranicu hodnoty veci, ktorá ešte nebude v danom prípade v nápadnom nepomere k povahe spáchaného priestupku. Do popredia nám tu teda vystupujú dve zásadné skutočnosti – **nápadný nepomer**⁴⁴² a **povaha priestupku**, ktoré musíme skúmať najprv jednotlivo a potom vo vzájomnej súvislosti. **Aj napriek absencii explicitného zákonného vyjadrenia o maximálnej hodnote veci je prakticky vylúčené, aby správny orgán rozhodol o prepadnutí nehnuteľnej veci**, pretože hodnota nehnuteľných vecí sa spravidla počíta rádovo na niekoľko tisíc eur. Niektorí odborníci v tejto súvislosti zastávajú názor, že hodnota prepadnutej veci by nemala presiahnuť sumu 266 €. Logicky pritom poukazujú na základný diferenciačný rozdiel vo vyčísliteľnom majetkovom následku spôsobeným trestnými činmi na jednej strane a priestupkami na strane druhej a argumentujú tým, že ak hodnota veci prekračuje uvedenú sumu ide už o trestný čin a v takomto prípade by vyslovenie prepadnutia veci bolo možné len v trestnom konaní podľa ustanovenia § 60 Trestného zákona a nie v režime priestupkového konania.⁴⁴³ Nezohľadňujú však skutočnosť, že v konaní o prepadnutí veci správny orgán posudzuje striktnie len toto diferenciačné kritérium, ale musí brať tiež zreteľ na to, aby hodnota veci nebola v nápadnom nepomere k povahe spáchaného priestupku. Preto s prihliadnutím na povahu a závažnosť konkrétneho priestupku zastávame názor, že o prepadnutí veci možno rozhodnúť aj vtedy, ak táto vec prevyšuje sumu 266 eur.

Napríklad ak osoba spácha priestupok podľa § 27 ods. 1 písm. a) ZoP (Priestupok na úseku financií a slovenskej meny) tým, že neoprávnene zhotoví reprodukciu zákonných peňazí, šeku, cenného papiera alebo platobnej karty alebo neoprávnene zhotoví alebo uvedie do obehu predmet, ktorý by mohol byť zamenený so zákonnými peniazmi, šekom, cenným papierom alebo platobnou kartou, je vzhľadom na povahu takéhoto priestupku primerané, aby správny orgán rozhodol o prepadnutí veci, ktorá bola použitá na spáchanie priestupku, t.j. zariadenia použitého na reprodukciu týchto vecí a to aj vtedy, ak jej skutočná hodnota presahuje 266 eur, aby sa zabránilo prípadnej „recidíve“ a prípadnému ešte závažnejšiemu následku.

To isté platí v prípade, že niekto spácha priestupok podľa § 30 ods. 1 písm. d) ZoP (Priestupok na úseku ochrany pred alkoholizmom a inými toxikomániami) tým, že úmyselne vyrobí lieh alebo destilát bez povolenia alebo takýto lieh alebo destilát úmyselne uvádza do obehu, je vzhľadom na povahu takéhoto priestupku, ktorý je spôsobilý ohroziť jednak zdravie osôb a zároveň sa týmto konaním páchatel' priestupku vyhýba daňovej povinnosti je primerané, ba až žiaduce, aby správny orgán rozhodol o prepadnutí neoprávnene vyrobeného liehu či destilátu vrátane súvisiacich komodít určených alebo použitých na spáchanie priestupku. Podotýkame, že kto pácha rovnaký čin vo väčšom množstve, t.j. kto bez povolenia vo väčšom množstve vyrába lieh alebo kto lieh bez povolenia vyrobený vo väčšom množstve prechováva alebo uvádza do obehu, dopúšťa sa trestného činu Nepovolennej výroby liehu podľa § 253 ods. 1 TZ. Diferenciačný rozdiel medzi priestupkom a trestným činom v danom prípade teda predstavuje sumu prevyšujúcu 2660 eur (10 násobok malej škody). V tejto

⁴⁴² Nápadný nepomer môžeme definovať ako právne neurčitý výraz, ktorý zákon síce používa, ale bližšie ho neupresňuje. Pozitívnom tohto faktu je, že zákon prenecháva správnomu orgánu značnú iniciatívu a samostatnosť rozhodovania, no jeho negatívom je, že na strane druhej vytvára značný priestor na nejednotný výklad pri jeho praktickej aplikácii.

⁴⁴³ Podotýkame, že ak Trestný zákon v osobitnej časti v základnej skutkovej podstate trestného činu vyžaduje spôsobenie škody, tak pre naplnenie jej objektívnej stránky v zásade postačuje spôsobenie malej škody, resp. iného „malého“ majetkového následku (získaného prospechu, hodnoty veci alebo rozsahu činu) prevyšujúceho sumu 266 eur.

súvislosti je potrebné tiež pripomenúť skutočnosť, že už aj samotná neoprávnená výroba alebo prechovávanie zariadenia na výrobu liehu je trestným činom podľa § 253 ods. 2 TZ a rozhodnutie o jej prepadnutí je preto vylúčené v režime priestupkového konania. O prepadnutí takejto veci - zariadenia na výrobu liehu môže byť preto rozhodnuté len trestnom konaní podľa § 60 TZ.

Správny orgán musí vždy spoľahlivo zistiť reálnu hodnotu veci, aby si vytvoril predstavu o vzájomnom vzťahu medzi touto vecou a povahou priestupku v záujme objektívneho posúdenia ich vzájomného pomeru a konečného rozhodnutia. Samozrejme o povahe priestupku a o jej škodlivosti má správny orgán vedomosť spravidla z vlastných skúseností. Nevyhnutne ale musí prihliadať aj na okolnosti konkrétneho prípadu, t.j. na spôsob spáchania priestupku, na okolnosti, za ktorých k spáchaniu priestupku došlo, na osobu páchatel'a a pod.). **S určením hodnoty veci je to v zásade zložitejšie.** Na jej zistenie je potrebné primerane aplikovať ustanovenie § 126 TZ o určení výšky škody. Prioritne sa hodnota veci stanoví na základe ceny, za ktorú sa takáto vec v čase a v mieste činu obvykle predáva. Ak ide chránené druhy živočíchov a rastlín, exempláre alebo dreviny alebo o pamiatkovo chránené veci alebo veci majúce historickú, umeleckú alebo vedeckú hodnotu, pri určení jej hodnoty vychádzame aj z hodnoty veci určenej zákonom alebo iným všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným na základe zákona. Ak nemožno určiť hodnotu veci vyššie uvedenými spôsobmi alebo ak sú vážne pochybnosti o správnosti jej výške, určí sa jej výška na podklade odborného vyjadrenia alebo potvrdenia právnickej osoby, ktorej pôsobnosť alebo predmet činnosti poskytuje záruku objektívnosti určenia hodnoty veci. Vyžiadanie znaleckého posudku by v danom prípade malo byť skôr výnimkou ako pravidlom a malo by byť vzhľadom na povahu priestupkov ako deliktov nižšej spoločenskej závažnosti a na neprimerane vysoké náklady a čas spojený s obstaraním znaleckého posudku (zásada hospodárnosti a rýchlosti konania) najkrajnejším riešením pri zisťovaní hodnoty veci.

Ak sa už správny orgán náležite vysporiadal s povahou priestupku a zistil tiež hodnotu veci, prichádza na rad najzložitejšia etapa jeho rozhodovania – posudzovanie ich vzájomnom pomeru, kedy musí stanoviť kritérium primeranosti (proporcionality). Ako jedno z možných a dokonca zákonom predpokladaných riešení je inšpirovať sa právoplatnými rozhodnutiami správnych orgánov vo veciach rovnakej alebo obdobnej povahy s poukázaním na precedenčnú zásadu upravenú v § 3 ods. 4 druhej vete správneho poriadku („Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.“). Aj tu je však vždy potrebné citlivo prihliadať na dynamicky sa meniace materiálne pramene priestupkového práva vychádzajúce z konkrétnych spoločenských, právnych, ekonomických ako aj politických a iných podmienok, pretože rozhodnutie správneho orgánu vo veci rovnakej povahy pred niekoľkými mesiacmi či dokonca rokmi, už nemusí zodpovedať konkrétnym spoločenským podmienkam v súčasnosti.

Ak správny orgán nemá vedomosť o tom, že by v rovnakom alebo obdobnom prípade už bolo vydané právoplatné rozhodnutie musí preukázať vlastnú iniciatívu a kreativitu. Obzvlášť vhodným riešením sa nám javí inšpirovať sa samotnou vôľou zákonodarcu. To znamená, že správny orgán stanoví maximálnu hodnotu veci v závislosti od konkrétneho ustanovenia pojednávajúceho o maximálnej výške pokuty, ktorá prislúcha konkrétnej skutkovej podstate priestupku. Ak teda zákonodarca stanovil za určitý priestupok hornú hranicu pokuty, tak maximálna hodnota veci, ktorá by mohla byť prepadnutá v priestupkovom konaní by sa mala pohybovať niekde na úrovni výšky tejto pokuty.⁴⁴⁴ Opodstatnenosť tohto

⁴⁴⁴ Opäť ale s prihliadnutím na povahu konkrétneho priestupku, kedy hodnota veci môže byť aj viacnásobne vyššia, alebo aj niekoľkonásobne nižšia podľa konkrétnych okolností.

spôsobu stanovenia hodnoty veci vychádza z logickej aplikácie príslušnej dikcie zákona, nakoľko zákonodarca týmto spôsobom v podstate sám stanovil, akú spoločenskú závažnosť pripisuje štát konkrétnemu priestupku. Samozrejme ani tento spôsob stanovenia maximálnej hodnoty veci nie je dokonalý a nemôže byť povýšený na absolútne pravidlo, pretože výška niektorých pokút neodzrkadľuje reálnu závažnosť priestupkov. Opätovne totiž musíme poukázať na dynamiku spoločenských zmien v súčasnej spoločnosti a na často príliš rigidnú a oneskorenú reakciu zákonodarného orgánu na tieto zmeny. Ved' napríklad výška niektorých pokút bola stanovená ešte v období prijatia zákona o priestupkoch, t.j. takmer pred štvrt' storočím a doteraz sa nenašla vôľa na ich precizovanie a to ani po takých zmenách, ktoré so sebou priniesla rekodifikácia trestného práva. Pre úplnosť ale treba spomenúť aj fakt, že naopak existujú aj také priestupky, kde maximálna výška pokuty dosahuje aj niekoľko tisíc eur (vyjadrené v bývalej mene aj niekoľko stotisíc či dokonca aj päť milión slovenských korún - pozri napríklad stavebný zákon). Táto problematika je ale na dlhšiu diskusiu a úvahu o tom, či je vôbec správne postihovať takéto konanie ako priestupok, a či by nebolo rozumnejšie takéto priestupky preradiť do kategórie trestných činov.

Na základe doteraz uvedených skutočností je pomerne jednoduché uviesť demonštratívne aspoň niekoľko vecí, ktoré môžu byť postihnuté sankciou prepadnutia veci. Ak hovoríme o veci, resp. veciach, ktoré boli použité alebo určené na spáchanie priestupku, tak pôjde predovšetkým o veci bezprostredne slúžiace na tento účel, napríklad nástroje a materiály potrebné na neoprávnené zhotovenie reprodukcie zákonných peňazí, šeku, cenného papiera, platobnej karty, ceniny alebo pečiatky štátneho orgánu, obce alebo právnickej osoby, alebo predmetu, ktorý by mohol byť zamenený s takýmito predmetmi (tlačiareň, skener, tlačový papier a pod.). Zo samotnej povahy veci je ale napríklad podobne ako v prípade zariadenia na výrobu liehu vylúčené, aby išlo o rôzne pakľúče, planžety alebo iné vlamačské potreby, nakoľko krádež vlamaním je trestným činom bez ohľadu na spôsobenú škodu (rozhodujúci je tu spôsob spáchania činu). Rozdiel medzi vecou použitou a určenou na spáchanie priestupku tkvie jedine v štádiu do ktorého priestupok dospel. Vecou, ktorá bola nadobudnutá za vec získanú priestupkom môže byť v podstate akákoľvek vec (bicykel, oblek, gitara, CD prehrávač, mobilný telefón, chladnička...), ktorá bola získaná povedzme výmenou veci, ktorú páchatel' získal priestupkom za inú vec, alebo predajom takejto veci a následnou kúpou inej veci z peňazí získaných jej predajom. Výsledná hodnota nadobudnutej veci tak závisí od hodnoty veci, ktorú páchatel' získal priestupkom a od jeho „obchodných zručností“. Ak ale vec bola nadobudnutá čo i len čiastočne aj z legálnych zdrojov páchatel'a, nie je možné rozhodnúť o jej prepadnutí. Môže však byť zhabaná, ak sú na to splnené všetky predpoklady alebo možno neoprávnený majetkový prospech odňať páchatel'ovi priestupku aj inak, napríklad tým, že na uvedené skutočnosti bude správny orgán prihliadať pri výmere pokuty a uloží ju v maximálnej možnej výške..

Zvláštnou kategóriou veci, ktorá môže byť prepadnutá je vec získaná priestupkom. Je prinajmenšom diskutabilné, **či možno vysloviť sankciu prepadnutia veci vo vzťahu k veci, ktorú páchatel' získal v priamej súvislosti so spáchaným priestupkom, napríklad tým, že sa jej neoprávnenne zmocnil.** V zmysle § 132 OZ totiž možno vlastníctvo k veci nadobudnúť jedine kúpou, darovacou alebo inou zmluvou, dedením, rozhodnutím štátneho orgánu alebo na základe iných skutočností ustanovených zákonom (napr. vydržaním), tzn., že protiprávnym činom sa páchatel' síce veci môže zmocniť a fakticky s ňou disponovať (neoprávnený držiteľ), ale v žiadnom prípade jeho **protiprávne konanie nie je spôsobilé k tomu, aby na jeho základe došlo o vzniku vlastníckeho práva k veci.** Zvláštnosť veci získanej priestupkom teda spočíva v tom, že správny orgán nemôže rozhodnúť o prepadnutí akejkoľvek veci, ktorá bola priestupkom získaná. Prekážkou vyslovenia sankcie prepadnutia veci pritom nie je jej

neprimeraná hodnota k povahe priestupku, pretože (a to je jej ďalšie špecifikum) ide logicky o jediný prípad, kedy hodnota veci ani len teoreticky nemôže byť vyššia ako 266 eur, nakoľko by už išlo o trestný čin, ale dôležitý je **spôsob jej získania**. S poukázaním na vyššie uvedené skutočnosti je preto vylúčené, aby správny orgán rozhodol o prepadnutí takej veci, ktorá bola získaná priestupkom podľa § 50 ZoP (Priestupky proti majetku)⁴⁴⁵ krádežou, podvodom či spreneverou. Pre takýto prípad sa aplikuje § 75 ZoP a vec, ktorá bola vydaná alebo odňatá v priestupkovom konaní sa vráti tomu, komu nepochybne patrí. V zásade je ale možné vysloviť sankciu prepadnutia veci napríklad voči neoprávnene vyrobenému liehu ako veci získanej priestupkom, keď predpokladáme, že suroviny potrebné na jeho výrobu získal páchateľ legálne.

Predmetom sankcie prepadnutia veci teda môže byť každá vec patriaca páchateľovi, ktorá je so spáchaným priestupkom v príčinnej súvislosti či už ako jeho predpoklad, súčasť alebo dôsledok okrem vecí u ktorých to neprípúšťa povaha veci či už vzhľadom na jej neprimerane vysokú hodnotu, spôsob získania alebo iné zo zákonov logicky vyvoditeľných obmedzení. V súvislosti s uvedeným pre úplnosť konštatujeme, že výrazným nedostatkom súčasne platnej právnej úpravy je napríklad absencia zakotvenia veci, ktorú páchateľ získal ako odmenu za priestupok a veci, ktorú páchateľ nadobudol ako odmenu za vec nadobudnutú priestupkom medzi veci, ktoré môžu byť predmetom sankcie prepadnutia veci. Takéto legislatívne vákuum bráni dôslednému uplatňovaniu opisovaného právneho inštitútu, pretože v praxi môžu vzniknúť opodstatnené pochybnosti, či je prípustné, aby správny orgán extenzívne vykladal ustanovenie o prepadnutí veci získanej priestupkom aj na veci získané ako odmenu za priestupok. Pre ilustráciu uvedieme prípad, kedy osoba A ponúkne osobe B napríklad zbierkový predmet za to, že osobe C spôsobí drobné ublíženie na zdraví alebo že jej úmyselne spôsobí škodu na majetku poškodením alebo zničením veci nepatrnej hodnoty. Nakoľko základnou zásadou každého správneho konania je zásada zákonnosti, domnievame sa že správny orgán je pre tento prípad viazaný čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a pre chýbajúci zákonný podklad preto vec, ktorú páchateľ priestupku získal ako odmenu za priestupok nemožno v zmysle platnej právnej úpravy postihnúť sankciou prepadnutím veci a nemôže byť ani zhabaná, hoci je medzi konaním páchateľa a touto vecou zjavná príčinná súvislosť (motív pre spáchanie priestupku) ibaže nie je v zmysle priameho následku spáchaného priestupku. Príslušné orgány so zákonodarnou iniciatívou, predovšetkým Vláda slovenskej republiky by mala pokiaľ možno čo najskôr konať a pripraviť novelu zákona o priestupkoch, ktorá uvedie aktuálny stav do stavu požadovaného, pretože podľa súčasného stavu je páchateľovi priestupku žiaľ umožnené užívať veci, ktoré získal ako odmenu za svoj spáchaný priestupok.

Vec, ktorá má byť vyhlásená za prepadnutú musí byť vo výlučnom vlastníctve páchateľa nie len v čase spáchania priestupku, ale aj čase rozhodnutia o priestupku vo veci samej a správny orgán je musí mať reálne v dispozičnej sfére. Aby sa nezmaril účel konania tým, že by vec bola prevedená do vlastníctva inej osoby alebo zničená, je potrebné ju zabezpečiť pre účely priestupkového konania. (Ak ju páchateľ už medzičasom previedol na inú osobu, opätovne by prichádzalo do úvahy rozhodnúť o jej zhabaní, za splnenia ostatných hmotnoprávnych podmienok). V zásade existujú dva právne inštitúty na jej zabezpečenie pre účely priestupkového konania a to :

a/ vydanie a odňatie veci podľa § 75 ZoP a

b/ zaistenie veci podľa § 21 zákona č. 171/1993 Z.z. o Policajnom zbore.

⁴⁴⁵ V kontexte uvedeného ustanovenia § 50 ZoP pripomínáme, že správny orgán môže rozhodnúť o prepadnutí takých vecí, ktoré boli určené, použité alebo nadobudnuté napríklad za vec kradnutú.

Hoci existujú podstatné rozdiely medzi týmito právnymi inštitútmi, najmä v procesnom postupe⁴⁴⁶ či lehotách, sledujú rovnaký cieľ a to autoritatívnym spôsobom zabezpečiť faktický stav veci pre potreby konečného rozhodnutia správneho orgánu, resp. v prípade zaistenia veci podľa § 21 zákona o Policajnom zbore aj rozhodnutia orgánu činného v trestnom konaní alebo súdu, nakoľko tento procesný inštitút je rozšírený aj o kategóriu trestných činov.⁴⁴⁷ Obe inštitúty preto možno označiť za špecifické prostriedky zabezpečujúce priebeh a účel správneho konania, keďže ich účel je kompatibilný s účelom predbežného opatrenia upraveného v § 43 správneho poriadku, z hľadiska správneho poriadku sú upravené v osobitných predpisoch a rovnako vykazujú aj ďalšie znaky typické pre predbežné opatrenia, napr. dočasný a preventívny charakter.

Vydaniu veci podľa § 75 zákona o priestupkoch predchádza výzva správneho orgánu na dobrovoľné vydanie veci, v ktorej správy orgán označí vec, lehotu v ktorej má byť vydaná a miesto kde ju treba odovzdať. Ide tu o splnenie tzv. edičnej povinnosti, ktorú má každá osoba, ktorá má u seba vec dôležitú pre zistenie skutočného stavu veci alebo vec, ktorú možno vyhlásiť za prepadnutú alebo zhabanú. Ak by bola táto výzva bezvýsledná, nastupuje autoritatívne rozhodnutie správneho orgánu o odňatí veci. Ide o tzv. predčasne vykonateľné rozhodnutie, pretože zákon síce pripúšťa odvolanie proti takémuto rozhodnutiu, avšak toto odvolanie nemá odkladný účinok.⁴⁴⁸ Osoba, ktorá si odmietla splniť svoju zákonnú povinnosť vydať vec sa týmto konaním navyše dopúšťa priestupku podľa § 46 ZoP (*Iné priestupky proti poriadku v správe*) a správny orgán je pre tento prípad oprávnený uložiť tejto osobe pokutu až do 33 eur alebo iný druh sankcie. Eventuálne by takáto osoba mohla byť postihnutá aj za priestupok podľa § 47 ods. 1 písm. a) ZoP (*Priestupky proti verejnému poriadku.*), pričom sankcia je v danom prípade rovnako 33 eur. Páchateľovi, ktorý sa dopustí uvedeného konania teda hrozí rovnaký postih bez ohľadu na právnu kvalifikáciu skutku.

Na oprávnenie zaistiť vec podľa § 21 zákona o Policajnom zbore postačuje podozrenie policajta, že vec súvisí s trestným činom alebo priestupkom a jej zaistenie je potrebné na zistenie skutkového stavu veci alebo na rozhodnutie orgánu činného v trestnom konaní alebo na rozhodnutie v konaní o priestupku. K zaisteniu veci dochádza spravidla už pri prvotných úkonoch polície na mieste samom, pričom postup pri zaistení veci je neformálny. Policajt osobe, ktorej vec bola zaistená vydá iba potvrdenie o zaistení veci s jej presným popisom, ktorý umožní zaistenú vec identifikovať. Zaistenie veci (na rozdiel od vydania a odňatia veci) môže trvať najviac 90 dní, ak zákon o Policajnom zbore neustanovuje inak. Do tejto doby musí príslušný orgán policajného zboru vykonať potrebné úkony, ktoré potvrdia alebo vyvrátia podozrenie, že zaistená vec súvisí priestupkom alebo trestným činom. V prípade, že sa tento predpoklad potvrdí, policajt je povinný zaistenú vec neodkladne odovzdať orgánu príslušnému na prejednanie priestupku alebo príslušnému orgánu činnému v trestnom konaní, ak sa potvrdí jej súvis s trestným činom. Inak v prípade pominutia dôvodov zaistenia ju vráti osobe, ktorej bola zaistená, resp. ak sa vykonanými úkonmi zistilo, že vlastníkom zaistenej veci je iná osoba, tak útvar policajného zboru túto osobu písomne vyzve v lehote najneskôr do 90 dní po zaistení veci, aby si vec prevzala. O faktickom prevzatí vrátenej veci spíše policajt úradný záznam, ktorý osoba potvrdí svojim podpisom.⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ Na konanie a rozhodovanie o zaistenej veci v zmysle § 21 ods. 12 zákona č. 171/1993 Z.z. o Policajnom zbore nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

⁴⁴⁷ Porovnaj Sobihard J. Prepádnutie veci v priestupkovom konaní. In: Potasch P. Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore. Eurokódex. 2010. s. 190 a nasl.

⁴⁴⁸ Bližšie k podmienkam a procesnému postupu pri vydaní a odňatí veci pozri komentár k § 75.

⁴⁴⁹ Pozri bližšie zákon č. 171/1993 Z.z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov, § 21.

Vlastníkom prepadnutej veci sa stáva Slovenská republika a to dňom, kedy rozhodnutie o priestupku nadobudne právoplatnosť. Od tohto dňa sa na uvedené veci vzťahuje právny režim zákona č. 278/1993 Z.z. o správe majetku štátu. To znamená, že Slovenská republika ako právnická osoba nakladá s takýmto majetkom prostredníctvom správco majetku štátu v súlade s predmetným zákonom. V zmysle § 5 zákona č. 278/1993 Z.z. o správe majetku štátu pôjde v danom prípade ide o dočasnú správu, ktorú ako dočasný správca vykonáva ten obvodný úrad v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nachádza majetok štátu, ktorý prešiel do vlastníctva štátu podľa osobitného predpisu (v danom prípade podľa zákona o priestupkoch) a ktorý zároveň nie je v správe žiadneho správcu alebo nie je možné určiť právneho nástupcu pôvodného správcu. Majetok v dočasnej správe, ktorý sa nenachádza na území Slovenskej republiky spravuje Obvodný úrad Bratislava. Správca majetku štátu vykonáva pri správe majetku štátu právne úkony v mene štátu.

Ak majetok v dočasnej správe štátu súvisí s predmetom činnosti dočasného správcu, je tento oprávnený využiť ho v rámci predmetu svojej činnosti alebo v súvislosti s ním. Je pritom povinný udržiavať ho v riadnom stave, využívať všetky právne prostriedky na jeho ochranu a dbať, aby nedošlo najmä k jeho poškodeniu, strate, zneužitiu alebo zmenšeniu. Ak túto vec nemôže využívať v rámci predmetu svojej činnosti alebo v súvislosti s ním, je povinný naložiť s týmto majetkom bezodkladne, účelne a s maximálnou hospodárnosťou podľa ustanovení zákona o správe majetku štátu a v súlade s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi. Dočasný správca môže takýto majetok napríklad predať, dať do nájmu, prenechať do výpožičky a pod. Dočasný správca je povinný viesť osobitnú evidenciu, ktorá vždy obsahuje doklad preukazujúci vlastnícke právo štátu, právny dôvod nadobudnutia, zoznam vecí s uvedením identifikačných údajov, odkaz na účtovný zápis a spôsob naloženia s majetkom štátu v dočasnej správe. Osobitnú evidenciu dočasný správca uschováva počas piatich rokov nasledujúcich po roku, v ktorom s takým majetkom štátu naložil.

Hoci ZoP výslovne nezakazuje rozhodnúť o prepadnutí veci, v prípade, ak poškodenému vznikol nárok na náhradu škody spôsobenej priestupkom a jeho uspokojenie by bolo prepadnutím veci znemožnené, správny orgán by mal na túto skutočnosť pri svojom rozhodovaní prihliadať.

Literatúra

Hašanová J., Dudor L. Základy správneho práva. Aleš Čeněk, s.r.o. 2013. ISBN 978-80-7380-455-8

Horzinková E., Kučerová H. Zákon o přestupcích s komentářem. Praha: Leges 2009. ISBN 978-80-87212-15-8

Machajová J. a kol. Všeobecné správne právo. Bratislava: Eurokódex 2010. ISBN 978-80-89447-27-5

Machajová J. Základy priestupkového práva- komentár. Bratislava: Heuréka 1998. ISBN 80-967653-2-9

Sobihard, J. Prepádnutie veci v priestupkovom konaní. In: Potasch P. Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore. Eurokódex. 2010

Sobihard, J. Správny poriadok – komentár. Štvrté prepracované vydanie. Bratislava : Iura edition 2009. ISBN 978-80-80782726

Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 3.mája 2011, sp. zn. 3 Sžo 253/2010

Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 11.12.201, sp.zn. 1Sžd/33/2012

Resumé

The purpose of punishment in the state administration has a different mission like in criminal law, and therefore Offences Act uses the term sanction. It is a legal consequence imposed for commission of the offense, said the injury affects directly offender. The impact of sanctions can have in a broader context and moral character and aims to ensure the offender diversion from unlawful conduct in the future. The authors characterize the contribution of sanctions and saving infringement under the Act. Sanctions under the Minor Offences Act are quantitatively defined like the reprimand, fine, disqualification and forfeiture.

Kontakt

JUDr. Jana Šimonová, PhD.
Katedra správneho práva
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Sklabinská 1
83517 Bratislava
Slovenská republika
janka.simonova@gmail.com

JUDr. Ladislav Dudor, PhD.
Katedra správneho práva
Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Sklabinská 1
83517 Bratislava
Slovenská republika
ladislav.dudor@minv.sk

CRIMINAL LIABILITY OF LEGAL PERSONS - COMPARISON OF LAWS OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION AND POSSIBILITIES OF FURTHER DEVELOPMENT IN THE EUROPEAN UNION⁴⁵⁰

prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc., JUDr. Eva Szabová, PhD.

1. Introduction

The issue of criminal liability of legal persons can be marked as one of the most current issues of criminal law. However, it is not the theme which is brand new or unknown - the first efforts to create criminal liability of legal persons goes back to the ancient Roman Empire. At this time, however, the principle „societas non deliquere potest, nec puniri“ was formulated - according to this principle a legal person is unable to commit any errors and therefore it can not be punished for committing them.⁴⁵¹ This idea was reflected in almost all of the national systems of the European continent. Partial derogation of this principle and subsequent turnover in favor of the introduction of criminal liability of legal persons came up in the last decade of the 20th century⁴⁵², when in the national legal systems of some European countries the effort to create and to implement system of the criminal prosecution of legal persons begun to emerge.

However, these efforts were largely impeded by unceasing disputes between supporters and opponents of the concept of criminal liability of legal persons, which de facto still can not be marked as a definitive resolved. Not even international documents originated from the workshop of the Council of Europe, the European Union (hereinafter referred to as the „EU“) or the United Nations was helpful in resolving this dispute. The reason was that these documents contained only the requirement of effective sanctioning of legal persons for the offenses, not categorical requirement to establish liability of criminal nature. Thus, in other words the Member States could meet the requirement arising from these documents also by implementation of liability of civil or administrative nature. However, the most EU members, except of Germany, Bulgaria, Greece, Lithuania and Sweden, ultimately made decision to introduce liability of criminal nature into their legal systems. But the conformity of twenty-three European countries in this point ends - their particular view on the form of the concept of corporate liability differs considerably. Thus, in their national systems we can find major differences which can be identified in three key areas – areas that are very closely related with the issue of criminal liability of legal persons. These areas are:

⁴⁵⁰ This text was created within the project VEGA (no. 1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax.“.

⁴⁵¹ Ryckman, Ch, De Bondt, W., Vermeulen, G.: Liability of legal persons for offences in the EU. Apeldoorn : Maklu, 2012, p. 22

⁴⁵² The exception was the United Kingdom, which like other countries of common law system (United States, Canada) implemented the institute of criminal liability of legal persons at the beginning of the industrial revolution. (Wagner, M.: Corporate Criminal Liability National and International Responses. International Society for the Reform of Criminal Law, 13th International Conference, Commercial and Financial Fraud: A Comparative Perspective, Malta, 8-12 July 1999, p. 2).

1. types of entities that criminal liability applies to,
2. method of attributing criminal liability to legal persons and
3. category of criminal offenses that can be committed by legal persons.

2. Comparison of laws

2.1 Types of entities that criminal liability applies to

The first of the fundamental differences that arises from the comparison of laws of individual EU member states is the difference very closely tied to the notion which is essential for researched issue – the notion „legal person”. It is true that the EU member states look at this notion in almost identical manner and the legal person is the most often understood as a specific entity with legal personality. But the view of EU members on the question, which particular persons falling in the group of legal persons should be held criminal liable provided that they commit an act which is contrary to criminal law, is largely different. The legislation which is in the force in the most Member States is based on the presumption that not all legal persons should be subjected to criminal prosecution – so in the other words it is based on the presumption that the application of criminal liability on absolutely all persons of legal nature is inappropriate. For this reason we find certain restrictions to such liability in the laws of the Member States - restrictions that largely limit the possibility to attribute the criminal liability to legal persons and the content of which differ considerably.⁴⁵³

If we want to carry out a specific enumeration of „criminally irresponsible subjects” of a legal nature which we find most often in the laws of the Member States of the EU, in the first place of this imaginary ladder it would be certainly appropriate to place „the State”. Most legal systems of EU Member States explicitly establish the immunity from criminal liability for the State. To these countries belongs for example Belgium, Estonia, France, Italy, Poland or Romania.⁴⁵⁴

In the context of the exclusion of the State from criminal liability of legal persons we can find one certain specificity in the common law system – namely in the system which is applied in the Great Britain. In this system there exist specific rule – rule that the King can do no wrong. Therefore the State, Government and also ministries enjoy immunity from criminal liability specifically immunity that is applicable to offenses known as common law crimes^{455 456}.

⁴⁵³ Ryckman, Ch, De Bondt, W., Vermeulen, G.: Liability of legal persons for offences in the EU. Apeldoorn : Maklu, 2012, p. 47

⁴⁵⁴ Ryckman, Ch, De Bondt, W., Vermeulen, G.: Liability of legal persons for offences in the EU. Apeldoorn : Maklu, 2012, p. 43

⁴⁵⁵ „Common law crimes“ is a notion, which is in the system of the Great Britain used for offences, which were created by the judges within their decision-making activities. In the 13th and 14th century the judges were charged with „keeping the King's peace“. That was the reason why the greater part of the criminal law was developed within the common law, so in the other words it was created by national judges. In the present the situation in which a lot of crimes have a character of common law offences still persist. There is, for example, no statutory definition of murder and most judges have adopted the definition of Chief Justice Coke from the 17th century. (Mothersole, B., Ridley, A.: A-level Law in Action. London : Cengage Learning EMEA, 1999, p. 210)

⁴⁵⁶ Pop, A., I.: Criminal Liability of Corporations - Comparative Jurisprudence. Michigan State University College of Law, Spring, 2006, p. 20

In relation to State immunity we can also identify specificity in the legislation of the Netherlands. Dutch Penal Code provides criminal liability of legal persons for all legal entities, hence also for the State - this legislation is, however, not applied in practice. Its application is not possible because of the decision-making activities of the Dutch courts, or in the other words because of the precedents established within their activities. Article 51 of the Dutch Penal Code provides that legal persons are criminally liable regardless of their nature, so regardless of particular type of legal person.⁴⁵⁷ The Dutch Supreme Court took several decisions through which it granted the immunity not only to Dutch state but also in favor of others entities of public law. Despite the fact that in relation to other entities of public law the granted immunity was gradually reduced⁴⁵⁸, the State still enjoys this advantage in its entirety. Dutch courts based their decisions on the idea according to which the State can act on all matters, by legislation, government, Ministers, so by that persons who can be held responsible for acts of the State in Parliament and for whom law provide special procedure by which they may be prosecuted for malfeasance. According to the legal opinion of the Dutch courts the direct responsibility of the Dutch State would be therefore incompatible with this already existing system.⁴⁵⁹ In this context it is appropriate to note that meanwhile in the Netherlands a bill that would change this state of affairs has been put forward by a number of members of Parliament. The bill proposes adding a subsection to Article 51 of the Dutch Penal Code that will state that public law legal persons can be prosecuted on an equal footing to private law legal persons. This bill, if and when enacted, will put an end to the immunity from prosecution of the State and all other public law legal persons.

Exclusion of existing immunity of the State will automatically open the way for the prosecution of the Dutch State.⁴⁶⁰ In other words it creates the possibility that the state will be able to prosecute state – the possibility that the state will impute criminal responsibility to itself. In this context, however, necessarily some questions arise. How will the prosecution of state look like – will this procedure meet the requirement of fairness? If we answer the question in a negative manner, the next question automatically arises – question related to remedy of unfair trial: will the State, in the case of doubt about the fairness of the proceedings, use the means envisaged for these cases by the European Convention on Human Rights, that is to say will the state recourse to the European Court of Human Rights with preliminary question whether the trial was really fair? Answers to these questions can now be found only in certain level of speculation – only the mere practice of the Dutch State, or other countries that will implement the possibility of criminal liability of state, will show how the EU members will deal with these problems.

Another state that has decided to go in the similar direction as Dutch Republic is Spain. The legislation, by which the criminal liability of legal persons was imposed on the territory of the Kingdom of Spain, more specifically Law no. 5/2010 amending the Spanish Penal Code, created very broad exemption from criminal liability of legal persons – this act established exemption not only in favor of the State and the people working in the public sphere, but also in favor of those entities that are operating in the private sector. In the other words Spanish legislator has granted immunity from criminal liability not only to the state,

⁴⁵⁷ Article 51 of Dutch Penal Code states that „Criminal offences may be committed by natural persons and legal persons“. (Art. 51 par. 1 of Dutch Penal Code).

⁴⁵⁸ In 2008, for instance, the Dutch Supreme Court upheld the conviction of a municipality for tax fraud in connection with a housing project.

⁴⁵⁹ Keulen, B., F., Gritter, E.: Corporate Criminal Liability in the Netherlands. In: *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 14.3, 2010, p. 9

⁴⁶⁰ Pieth, M., Radha, I.: *Corporate Criminal Liability: Emergence, Convergence, and Risk. Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice – Volume 9*, London : Springer, 2011, p. 187-188

public administration and public legal persons, but also to political parties and syndicates.⁴⁶¹ The first step that led to a restriction of this broad immunity was the adoption of Law no. 7/2012, which included political parties and trade unions in the regime of criminal liability for legal entities.⁴⁶² However, the second step, which leads to the fulfillment of said objective, is a little more significant – this step actually lies in the standing of public law legal persons and private law legal persons on the same level as regards the possibility of their prosecution. In relation to this equality we can, however, speak only about some kind of music of the future – the act, on the basis of which should come to the realization of that step, has in this time only the form of draft amending law. The proposed law extends the criminal liability of legal persons to state companies that enforce public policy or provide services of general economic interest. However, it should be noted that the equality foreseen by proposed law is not equality in absolute sense – although one provision of the proposal establishes the possibility of criminal prosecution in relation to listed public law legal persons, its next provision restricts this possibility by the limited range of sanctions that can be imposed on these persons.⁴⁶³ ⁴⁶⁴ On the basis of this fact, as well as the fact that the Spanish proposal does not foresee the exclusion of state immunity, it can be stated that the legislation of the Netherlands regarding the range of the subjects of corporate criminal liability that was analyzed above is much more strict than legislation of the Kingdom of Spain. However, it must be added that in both cases it is the legislation which has for the most part only the form of proposal.

In the context of analyzing the immunity of other legal entities of public law automatically one question arises: is the exclusion of public law legal persons from the possibility of their criminal prosecution really justified? Exclusion of the criminal liability in respect of the State is fairly self-evident, since criminal liability is enforced by the same entity (state). However, the reason for the excluding local governments and legal persons in public law are less obvious. According to Professor Jaan Ginter this concept is justified by three main facts, namely: these entities act in the public (general) interest, their functions are established by public legal acts law and it is not possible to apply compulsory dissolution to them.⁴⁶⁵ On the basis of these facts, we can come to conclusion about certain level of justification of immunity that is enjoyed by other public law legal persons.

In relation to the entities excluded from criminal liability of legal persons it is appropriate to look at the legislation applied in the territory of the Great Britain. Up to now we have analyzed only the legislation of these Member States that to a greater or lesser extent establish certain limitations, exemption from the possibility of the criminal prosecution in favor of selected entities of public law. Members of the Union in fact agree that private entities with commercial and noncommercial scopes should be held equally liable under the criminal law. There is no doubt that associations, foundations, political parties, syndicates or trade unions as well as entities of a commercial nature have the ability to act in a way contrary to the law - in fact they often own property that could be used not only for legal purpose. They also possess information obtained from their members, which could be used for illicit

⁴⁶¹ Rodríguez-Sahagún, M., A., Noreña, R.: New Spanish Criminal Liability of Companies. In: *Doing Business in Spain*, p. 123

⁴⁶² Jiménez-Gusi, R., Pol, D.: Criminal Code Reform Bill: A giant step towards a compliance culture and the fight against corruption. In: *EMEA Legal Insights Bulletin*, Baker & McKenzie, 2013, p. 51

⁴⁶³ It is a fine in the form of quotas or a proportional fine and judicial intervention to safeguard the rights of workers or creditors for the period of time considered necessary, up to a maximum of five years.

⁴⁶⁴ Chance, C.: The Criminal Liability of Legal Persons: Highly Important New Developments in the Offing. Client briefing, May 2013, p. 3

⁴⁶⁵ Ginter, J.: Criminal Liability of Legal Persons in Estonia. In: *Juridica International*, vol. 16, no. 1, 2009, p. 152

purposes. On the basis of these facts we come to the conclusion that in the case of commission of an offense by these legal persons, their non-commercial nature can not justify their impunity under any circumstances.

However, as was mentioned above, British Kingdom took different position on this issue. Although according to the valid legislation of the Great Britain the criminal liability of legal persons applies also to private entities, there is one very specific exception. This exemption was established by British legislator in favor of the syndicates – these legal persons can not be held criminal liable under any circumstances. The reason for providing this exception was serious protests realized by the syndicates in the 1906 that were aimed against the possibility of criminal prosecution of this type of legal persons.⁴⁶⁶

As we are talking about the entities excluded from criminal liability of legal persons, we can not omit position taken on this issue by Slovak legislator. According to the valid Slovak Criminal Code (hereinafter referred to as „SCC”), specifically according to the provision § 83a par. 2 and § 83b par. 2⁴⁶⁷ it is not possible to infer criminal liability against a legal person that manages state property or the property of the European Union. The status of the subject of the criminal prosecution can also not have the bodies of a foreign State and organizations of public international law. It is obvious that the Slovak legislator did not go the way that is typical for the most of the EU Member States and he did not exclude the state, the Slovak Republic, from the possibility of criminal prosecution. In this context it is appropriate to make a reference to the legislation of the Czech Republic, where on the contrary to Slovakia was chosen an approach of excluding the state, the Czech Republic, from criminal liability of legal persons^{468, 469}.

In the relation with analyzing the categories of persons that can be held criminal liable it is necessary to mention specific liability model applied in Germany – the administrative-penal model. According to the German legal system the liability of corporations, enterprises, entrepreneurs, associations and other juristic persons is recognized equally under the administrative system – in the other words liability is recognized without any special exceptions that would apply to entities of private or public nature.⁴⁷⁰

2.2 Method of attributing criminal liability to legal persons

In relation to the attributing criminal liability to legal persons we can distinguish four attribution models:

- a) vicarious liability model (respondeat superior theory)
- b) identification model (alter ego model)
- c) aggregation model theory

⁴⁶⁶ Pop, A., I.: Criminal Liability of Corporations - Comparative Jurisprudence. Michigan State University College of Law, Spring, 2006, p. 19

⁴⁶⁷ The protective measure of confiscation of a sum of money (§ 83a SCC) and the protective measure of confiscation of a property (§ 83b SCC) shall not be imposed ... if a property of the State or the European Union would be affected by the exercising of the protective measure, upon bodies of a foreign State and upon organizations of public international law.

⁴⁶⁸ According to the provision § 6 par. 1 b) of Law on criminal liability of legal persons and proceedings against them were excluded also bodies governed in the exercise of public authority.

⁴⁶⁹ Jelínek, J., Herceg, J.: Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou. Praha : Nakladatelství Leges, s.r.o., 2012, p. 43

⁴⁷⁰ Pop, A., I.: Criminal Liability of Corporations - Comparative Jurisprudence. Michigan State University College of Law, Spring, 2006, p. 22

d) organizational model (self-identity doctrine)

Ad a): The vicarious liability (respondeat superior theory) comes out from the civil law. This model is based on the idea according to which any misconduct of any employee of a legal person will lead to the legal person responsibility, provided that the employee commits the crime while acting within the scope of his employment and on behalf of the corporation.⁴⁷¹ In other words the employee's conduct is attributed to the employer (legal entity) in a two-stage process. First, it is necessary to examine whether or not the elements of the offense were established in the conduct of the employee. In the case of a positive finding these elements are de facto copied and subsequently ascribed to the employer (legal person) as well, based on the relationship of employment that exists between them.⁴⁷² In other words conduct of individuals acting on behalf of the company is automatically ascribed to the concerned company.

The vicarious liability model is typical for Anglo-American legal system. While in the U.S. federal system this model is applied to absolutely all offenses, in the Great Britain its application is limited to a select group of crimes and specifically to crimes which do not require fulfillment of the mens rea, so fulfillment of the moral element in the form of guilt, criminal intent or culpability^{473 474}. So according to the British legislation legal person is criminally responsible for the commission of a crime which do not require proof of the existence of fault, provided that committed crime resulted in an advantage or a benefit to the corporation.⁴⁷⁵

However, in the vicarious liability model we can at first sight identify some significant deficiencies - it can be criticized for including too little (in demanding that liability flow through an individual, however great the fault of the corporation), and for including too much (in blaming the corporation whenever the individual employee is at fault, even in the absence of corporate fault).^{476 477}

⁴⁷¹ Ibid., p. 33

⁴⁷² Ryckman, Ch, De Bondt, W., Vermeulen, G.: Liability of legal persons for offences in the EU. Apeldoorn : Maklu, 2012, p. 58

⁴⁷³ For the crimes which require mens rea, corporations operating in Great Britain are liable under the identification theory.

⁴⁷⁴ In this context it is necessary to add that the existence of mens rea element (element in the form of fault) is not necessary to prove in the case of strict liability. The concept of strict liability was developed mainly in the countries which apply the Anglo-American legal system (e.g. Great Britain or USA), but we can identify it also in some countries of the „old continent“, for example in the Netherlands. In countries applying concept of strict liability there thus exists possibility to infer the criminal liability against the offender of unlawful act and to impose a sanction on him without any proof of fault – in the other words without proving the criminal intent or negligence of this person. This concept is, however, applied to minor deeds such as public nuisance, criminal and blasphemous libel and contempt of court (United Kingdom). In the USA, however, there is concept of strict liability applied even in more serious misconduct - driving under the influence. It can also be referred to the legislation of Netherlands, according to which the proof of fault (mens rea element) is not required for crimes of an economic nature. (Ryckman, Ch, De Bondt, W., Vermeulen, G.: Liability of legal persons for offences in the EU. Apeldoorn : Maklu, 2012, p. 63).

⁴⁷⁵ Pop, A., I.: Criminal Liability of Corporations - Comparative Jurisprudence. Michigan State University College of Law, Spring, 2006, p. 32

⁴⁷⁶ Wells, C.: Criminal Responsibility of Legal Persons in Common Law Jurisdictions. Paper prepared for OECD Anti-Corruption Unit, Working Group on Bribery in International Business transactions, Paris 4th October 2000, art. 6.3-6.4

⁴⁷⁷ The vicarious liability model can be at the „old continent“ also identified in the legal system of Denmark. The provisions of § 27 par. 1 of Danish Criminal Code requires for establishment corporate criminal liability misconduct of one or more persons who are in some way linked to the legal persons, in the other words who are its employees, managers or representatives. Danish criminal law, however, also provides the

Ad b): The identification model states that criminal liability of legal persons can be established only on the basis of the unlawful conduct of managers and employees endowed with certain responsibilities.⁴⁷⁸ This model is in fact built on the idea that only the senior officers of the legal entity acting as the company itself. In other words, these individuals do not act on behalf of an entity, as it is in the case of vicarious liability model, but their conduct is considered directly, automatically as the conduct of the company concerned.⁴⁷⁹ Therefore, the mens rea (subjective element) and actus reus (objective element) of the high ranking managers are automatically those of the corporation and no other method of proof is necessary.⁴⁸⁰ Managers and representatives of the company are in fact perceived as „controlling mind” of the company, as her nervous systems⁴⁸¹ that control what the corporations do.⁴⁸² Therefore the behavior and thoughts of certain individuals may be identified as the actions and thoughts of the legal body itself. The identification model is thus built on a high degree of assimilation between the company and the natural person and on the personification of the legal body.⁴⁸³ For completeness of this text it must be added that some legislations for establishing criminal liability of legal persons do not require that a natural person (manager, director) who has committed a crime was acting within the legal person - the crucial factor is only the fact that this person exercised decisive influence over the management of the legal person.⁴⁸⁴ It can be described as „real control requirement”. As a practical example it can be given case that took place in France - it was a case of the former chief executive officer of the company, who in fact continued to manage and control the whole company and he committed the crime in the name and on behalf of the legal person. Legal person thus has been convicted of a crime committed by the former director general.⁴⁸⁵

Within the Anglo-American legal system the identification model was developed specifically in conjunction with more serious offenses - offenses requiring mens rea (moral element).⁴⁸⁶ Given that according to analyzed theory only conduct of high ranking managers

possibility of establishing the criminal responsibility of legal persons without need to identify particular employee or representative, so without need of identification of natural person. On this basis, however, we can not come to conclusion that the Danish Criminal Code provides some kind of strict criminal liability for legal persons. For establishing the criminal liability in these cases it is in fact necessary to demonstrate that a legal person should and could prevent the commission of the crime, that is to say that a legal person acted negligently (element of organizational model of criminal responsibility). Similar legislation can also be found in another Nordic country – in Finland. (Sun Beale, S., Safwat, A., G.: What Developments in Western Europe Tell Us about American Critiques of Corporate Criminal Liability. In: Buffalo Criminal Law Review, vol. 8, no.1, 2004, p. 112).

⁴⁷⁸ Ryckman, Ch, De Bondt, W., Vermeulen, G.: Liability of legal persons for offences in the EU. Apeldoorn : Maklu, 2012, p.59

⁴⁷⁹ Wells, C.: Criminal Responsibility of Legal Persons in Common Law Jurisdictions. Paper prepared for OECD Anti-Corruption Unit, Working Group on Bribery in International Business transactions, Paris 4th October 2000, art 7.4

⁴⁸⁰ Pop, A., I.: Criminal Liability of Corporations - Comparative Jurisprudence. Michigan State University College of Law, Spring, 2006, p. 31

⁴⁸¹ In this manner the court compared corporations to human bodies in *Tesco Supermarkets Ltd. v. Nattrass*.

⁴⁸² Pop, A., I.: Criminal Liability of Corporations - Comparative Jurisprudence. Michigan State University College of Law, Spring, 2006, p. 31

⁴⁸³ Ryckman, Ch, De Bondt, W., Vermeulen, G.: Liability of legal persons for offences in the EU. Apeldoorn : Maklu, 2012, p. 59

⁴⁸⁴ This kind of legislation we can find for example in the Czech Law on criminal liability of legal persons and proceedings against them, specifically in its provision of § 8 par. 1 c).

⁴⁸⁵ Jelinek, J., Herceg, J.: Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou. Praha : Nakladatelství Leges, s.r.o., 2012, p. 70 - 71

⁴⁸⁶ Ryckman, Ch, De Bondt, W., Vermeulen, G.: Liability of legal persons for offences in the EU. Apeldoorn : Maklu, 2012, p. 59

is automatically conduct of the corporation, legal person can fulfill the mental element required for more serious crimes only when the wrongful act is committed by manager or representative of company. Consequence of this form of identification theory is thus limitation of criminal responsibility for serious crimes committed by legal persons

When we want to give an example of a specific legal order, according to which the identification model is applied, we could point out the criminal law that is in force in France. Under Article 121-2 of the French Penal Code, corporations are criminally liable for the crimes committed on their behalf by their organs and representatives. The notion of „organ“ is understood as an individual or individuals exercising an administrative or other important function, function that were conferred by law or the charter of the corporation. The notion of „representative“ is a bit wider than that of organ – in fact it includes other persons such as the temporary administrators, liquidators, and special agents. Therefore, the acts of persons, who cannot be subsume under these two categories (other members or subordinate employees), cannot according to the french criminal law engage the criminal liability of corporations even when the acts are committed in the benefit of the corporations. Due to this requirement, the French system is the most restrictive model of the jurisdictions presented here. However it must be added that the French legislator thought also of the situation when for the establishment of criminal liability of legal person it is not necessary to identify the representative or the organ of corporation. The french criminal law provide some exemptions from the identification model. According to these exemptions a legal person is criminally liable also when:

- a legal person commits crime by omission, that is to say when the law imposes a duty to act for organ or representative of company and the defendant is in breach of that duty (he fails to act),
- the crime was based on a collective decision by secret vote.

In these situations it is sufficient to know that an organ or representative acted or failed to act when he or she had a duty to, but knowing his or her identity is not necessary.⁴⁸⁷
488

Ad c) and d): Both of the above discussed models of criminal responsibility has been subject to a range of criticisms by legal theorists because of that, both in the vicarious liability doctrine, and in the identification doctrine, a key condition for establishing the criminal liability of legal persons is identification of the natural person taking the action, the perpetrator of the offense (in the former, this can be any employee, in the latter, this should be representative of the legal person). However, the practice has shown that in cases of many, specifically large companies, there occurs such unlawful conduct that's attribution to a specific individual is very difficult or absolutely impossible. The main reason is the considerable complexity of decision-making within the modern companies. As a result of this process we can talk about a certain collective responsibility, accountability of more natural persons working in the same company.⁴⁸⁹ A specific example of such responsibility is the responsibility for killing of innocent people due to such disasters such as rail crashes, ferry capsizes, and chemical plant explosions. These tragedies which resulted to dozens destroyed

⁴⁸⁷ Pop, A., I.: Criminal Liability of Corporations - Comparative Jurisprudence. Michigan State University College of Law, Spring, 2006, p. 28-30

⁴⁸⁸ See also Sun Beale, S., Safwat, A., G.: What Developments in Western Europe Tell Us about American Critiques of Corporate Criminal Liability. In: Buffalo Criminal Law Review, vol. 8, no.1, 2004, p. 116

⁴⁸⁹ Ryckman, Ch, De Bondt, W., Vermeulen, G.: Liability of legal persons for offences in the EU. Apeldoorn : Maklu, 2012, p .60

lives, have led to calls for the need of creating a model of criminal responsibility, which will ensure that a legal person will be criminally responsible for manslaughter or for the other serious criminal offenses, regardless of the criminal liability of natural persons.⁴⁹⁰ Therefore scholars developed an alternative systems - aggregation model theory and organizational model (self-identity doctrine), i.e. models whose aim was to escape from company liability derivative from the wrongdoing of one individual. In other words, their aim was to capture the „corporateness“ of corporate conduct.⁴⁹¹

In this context we consider appropriate to point out to the legislation that is applied in the territory of the British Kingdom. As was indicated above, the Great Britain applies the identification model, i.e. the theory under which criminal liability of legal persons for committing a serious crime (hence also the crime of manslaughter) is established when the individual, in position of a manager representing a „controlling mind“ of the company, was accused and convicted of a crime. Deficiency of this concept appears especially after the tragedy of ferry Herald of Free Enterprise (1987)⁴⁹², which capsized shortly after leaving the Belgian port of Zeebrugge and the result of this tragedy was death of 193 passengers, including the crew. In connection with this case eight persons, including the company P&O, have been accused. Due to the specific nature of this case, where one could speak rather about collective guilt than about a failure of the individual, and due to the absence of evidence it was necessary to terminate the prosecution of individuals as well as prosecution of the company. Given the already mentioned collective nature of guilt, identifying someone from the group of accused person as a person representing the „controlling mind“ of the company, was not possible – about any of the accused individuals could be reliably say that this person acted as „embodiment“ of the company and that this person transferred, in the spirit of identification theory, her/his guilty to a legal person. The fundamental problem of this case was that seven natural persons were accused from committing the crime of manslaughter. Most cases of successful prosecution of legal persons was based on the accusation of one natural person in position of high ranking manager of the company who has therefore de facto perform the role of „controlling mind“ in the company.⁴⁹³

In order to avoid repeating of cases such as the tragedy of Herald of Free Enterprise, Great Britain in 2007 adopted a very long-awaited act - Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act.⁴⁹⁴ On the basis of this act the new subject matter of crime was created - the crime of corporate manslaughter (corporate homicide)⁴⁹⁵. If all elements⁴⁹⁶ of

⁴⁹⁰ Wells, C.: Criminal Responsibility of Legal Persons in Common Law Jurisdictions. Paper prepared for OECD Anti-Corruption Unit, Working Group on Bribery in International Business transactions, Paris 4th October 2000, art 8.1

⁴⁹¹ Wells, C.: Criminal Responsibility of Legal Persons in Common Law Jurisdictions. Paper prepared for OECD Anti-Corruption Unit, Working Group on Bribery in International Business transactions, Paris 4th October 2000, art 8.3

⁴⁹² The ferry was owned by british company Townsend Thoresen, which was later renamed by new owners Peninsular and Oriental Steam Navigation Company to P&O European Ferries.

⁴⁹³ Gilbertson, K., Greenwood, J., H.: The new offence of Corporate Manslaughter. In: Davies, A.: Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act: Special Report. Cambridge : Workplace Law Group, 2008, p. 26

⁴⁹⁴ Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007

⁴⁹⁵ The notion of corporate manslaughter and the notion of corporate homicide are the notions absolutely identical as regards their content. The difference between them is related to the territory where these notions are applied. The notion of corporate homicide is an offence under the law of Scotland and the notion of corporate manslaughter is an offence under the law of England and Wales or Northern Ireland. (s. 1 subs. 5 of Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007).

⁴⁹⁶ Organization owed a relevant duty of care to the victim, organization caused the death of the victim, this death was attributable to a „gross breach“ of a relevant duty, „gross breach“ being defined as conduct falling

subject matter of corporate manslaughter are fulfilled in a cumulative way, criminal liability of legal person is automatically established, i.e. knowing identity of the person representing „controlling mind” of the company and his/her conviction is not necessary for criminal prosecution of corporation.. The law drafted in this manner represents the embodiment of an aggregation theory of criminal liability of legal persons.

This model is based on the idea that one individual director do not have access to all information, information about all the facts, which taken together make possible the commission of a crime - as it was in the case of Herald of Free Enterprise tragedy. This individual director therefore can not fulfill the requirement of „controlling mind” of the company. Aggregation theory is thus based on something like gathering of the knowledge of several individuals and attribution of these information to a legal person, or in the other words on establishment of criminal liability of legal person on the basis of collective guilt of its representatives. This theory is build on fiction that if an employee A knows only „x” and employee B has only knowledge about „y”, this allows knowledge of „x” and „y” to be ascribed to the corporate person.⁴⁹⁷ The result of the aggregation model is thus a scenario in which the legal person is criminally liable even if no employee is held criminal liable for committed crime.

Another model of criminal responsibility, which was developed as an alternative system to a vicarious liability model and identification model, is a model of organizational failure⁴⁹⁸ (organizational model), also known as a self-identity doctrine.⁴⁹⁹ Organizational model is based on the idea that an offense was committed because of the existence of „corporate culture” that made possible, tolerated, or encouraged the particular offence. Therefore, it is not necessary to identify natural person (the offender) for establishing the criminal liability of legal person, but it is sufficient to prove the existence of the „company culture”. Corporate culture can be found in an attitude, policy, rule, course of conduct or practice within the corporate body generally or in the part of the body corporate where the offence occurred - thus it is certain „unwritten rule” tacitly authorised noncompliance or failed to create a culture of compliance.⁵⁰⁰ In the concept of organizational failure, however, there the important role does not play only the „corporate culture” but also knowing whether or not the company took sufficient organisational measures to avoid the offence.⁵⁰¹ In the other words the criminal liability of legal person is engaged providing that the company failed to adopt effective internal measures to avoid the crime.

far below what could reasonably have been expected of the organization in the circumstances and the way in which the organization’s activities were managed or organized by its senior management constituted a substantial element in the gross breach. (Gobert, J.: The Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007 – Thirteen years in the making but was it worth the wait? In: The Modern Law Review, vol. 71, no. 3, 2008, p. 3)

⁴⁹⁷ Wells, C.: Criminal Responsibility of Legal Persons in Common Law Jurisdictions. Paper prepared for OECD Anti-Corruption Unit, Working Group on Bribery in International Business transactions, Paris 4th October 2000, art 8.3.1

⁴⁹⁸ Sun Beale, S., Safwat, A., G.: What Developments in Western Europe Tell Us about American Critiques of Corporate Criminal Liability. In: Buffalo Criminal Law Review, vol. 8, no. 1, 2004, p. 125

⁴⁹⁹ Ryckman, Ch, De Bondt, W., Vermeulen, G.: Liability of legal persons for offences in the EU. Apeldoorn : Maklu, 2012, p. 63

⁵⁰⁰ Wells, C.: Criminal Responsibility of Legal Persons in Common Law Jurisdictions. Paper prepared for OECD Anti-Corruption Unit, Working Group on Bribery in International Business transactions, Paris 4th October 2000, art 10.4

⁵⁰¹ Ryckman, Ch, De Bondt, W., Vermeulen, G.: Liability of legal persons for offences in the EU. Apeldoorn : Maklu, 2012, p. 60

If we want to evaluate which one of the models of criminal liability analyzed above is in the legal orders of EU Member States applied the most often, we come to the conclusion that it is not possible to show only to one particular model. Reason that leads to this finding is quite simple. Member States applies an attribution model that does not necessarily qualify as a „pure“ application of one of the models above. Indeed, several elements which are drawn from several models can (be it as isolated criteria or their combination) lead to liability of the legal person. Perfect example of this approach is the Netherlands, where a legal persons can be held criminal liable on the basis of the attribution model, which is on the crossroads of the organizational model on the one hand and the vicarious and/or identification model on the other hand. The legislation of this member state provides a very broad set of criteria which can lead to liability of legal persons. It is very important to emphasize that establishment of the responsibility does not require fulfill these criteria cumulatively, as long as the behavior has a link with the „sphere“ of the concerned legal person. In other words, these criteria are of alternative nature.⁵⁰²

2.3 Concept of subsidiary criminal liability of legal persons

In relation with the attribution models discussed above, we consider necessary pointing out the criminal liability system that is applied in the territory of a European state that is not a member of the EU, but the attribution model of which is so specific that pointing out this model (system) seems to be desirable in the light of complex analyzing of researched issues. This state is Switzerland.

Swiss criminal liability is based on the „subsidiary principle“. A corporation can be held liable for offenses committed on its behalf only if fault cannot be attributed to a specific individual, offender, because of a lack of organization within the enterprise. Liability of legal person for committed crime is thus subsidiary to the liability of a particular individual, i.e. a natural person. In the other words a legal person may be found guilty of an offence which is in furtherance of a business activity consistent with the purpose of the company only if this act cannot be attributed to a particular natural person – both the individual offender and the company cannot be convicted for the same offense or in the other words parallel prosecution of legal persos and natural person for the same crime is under Swiss criminal law out of the question. From a practical point of view for a conviction of a legal person it is necessary to prove that the crime has been committed in favor of that legal person and to prove the lack of organization, namely the fact that the commission of such offense was allowed for example by breach of duties to supervise instruct and select employees. In this context, one can speak about partial application of the organization model. To engage criminal liability of the company is therefore not crucial which particular employee committed the crime (director, agent, employee of line) and also it is not necessary to know the identity of this individual. However, in the case of the finding of this identity, the conviction of a natural person is not permissible because of the principle of subsidiary.⁵⁰³

However, it should be added that the Swiss legislator in relation to legal persons also partly applied „classical type“ of criminal responsibility, i.e. a model under which the company can be held criminal liable independently of responsibility of any natural person. This is, however, applied only in connection with more serious crimes such as criminal organizational crime, money laundering, bribery, corruption and the financing of terrorism. If

⁵⁰² Ibid., p. 62 - 63

⁵⁰³ Bollmann, H.: Switzerland. In: Criminal Liability of Companies. A Global Practice Guide prepared by the Lex Mundi Business Crimes and Compliance Practice Group, p. 8, art 2.7

some of these offenses is committed, legal person is under Swiss Criminal Code held criminal liable provided this person is not able to prove that it has adopted all the necessary measures to prevent its commission, or in the other words provided it is not able to provide sufficient evidence that it acted with due diligence (element of organization model).⁵⁰⁴ Fulfillment of these conditions will lead to criminal liability of legal person regardless of the responsibility of the particular individual. In the other words when the particular perpetrator of the offense (natural person) will be identified, this result to a cumulative criminal liability of a legal person - the specific offender (individual) and also the legal person will be subjected to criminal prosecution, which in both may lead to a conviction and imposition of sanction.⁵⁰⁵

2.4 Category of criminal offenses that can be committed by legal persons

Another important aspect of the criminal liability of legal persons which varies considerably throughout the member states relates to the offences that are brought in relation to the liability of the legal persons. Member States which have adopted the idea of liability of legal persons, whether of criminal or administrative nature, do not share the same view as to the offences that can be committed by a legal person. In this context we can in the legislation of the Member States distinguish three specific systems, namely:

- a) system of general liability,
- b) system in which the legislator, specifically for each individual offense, provides whether the offense can be committed by a legal person and
- c) system of enumeration clause.

Ad a): System of general liability is within the EU applied by 39 % of member states - namely Great Britain, Netherlands, Germany, Belgium and Cyprus. General liability system is built on the idea that there is no division of offenses to those that can be committed by natural persons and those that can be committed only by legal persons.⁵⁰⁶ As we want in this context refer to the specific legislation, we can point legislation existing in Great Britain. Legal persons are under British criminal law responsible for the commission of any offense. This rule of general criminal liability is, however, restricted by the existence of the principle „lex non cogit ad impossibilia”, i.e. the principle according to which legal person can not be held criminal liable for such an offense that can be punished only by the imprisonment. Presently, in the United Kingdom legislation there are only two such offenses, offences punishable by imprisonment - the offense of murder and the offence of treason. In the light of the same principle legal persons, however, are not criminal liable even for offenses explicitly excluded by the legislator and also for the crimes, commission of which by a person other than a natural person, is excluded by their nature. Hence, a legal person cannot be held criminal responsible for the commission of the crime of bigamy, incest or rape. However, in this context, it is necessary to point out the opinions according to which the possibility of committing these crimes by a legal person cannot be excluded entirely – under these opinions a legal person can commit such offenses as an instigator.⁵⁰⁷

⁵⁰⁴ Sun Beale, S., Safwat, A., G.: What Developments in Western Europe Tell Us about American Critiques of Corporate Criminal Liability. In: Buffalo Criminal Law Review, vol. 8, no. 1, 2004, p. 113-114

⁵⁰⁵ Bollmann, H.: Switzerland. In: Criminal Liability of Companies. A Global Practice Guide prepared by the Lex Mundi Business Crimes and Compliance Practice Group, p. 2, art 1.1

⁵⁰⁶ Ryckman, Ch, De Bondt, W., Vermeulen, G.: Liability of legal persons for offences in the EU. Apeldoorn : Maklu, 2012, p. 79

⁵⁰⁷ Pop, A., I.: Criminal Liability of Corporations - Comparative Jurisprudence. Michigan State University College of Law, Spring, 2006, p. 23

Ad b): The second of the systems listed above is based on the idea that legal persons are criminal liable only in the case when the law or regulation provides for such liability in explicit way.⁵⁰⁸ Therefore, if we wanted to gain knowledge whether the company is criminally responsible for the commission of a specific crime, we would have to look into the criminal code of the state applying this system, specifically into the provisions regulating the particular offense and at this place we would find out whether the legislator establish the possibility of corporate criminal liability in respect of this offense. This system has its rationale in the science of criminology - corporations are sanctioned for specific crimes based on the frequency of the corporations' involvement in such crimes. This system has been implemented in France and by french jurisprudence it is often denoted as the principle of specialty.⁵⁰⁹ However, this system was subject to considerable criticism due to its apparent incomprehensiveness. French legislator in fact failed to include to the category of offences such crimes such as labor and economic crimes and he also neglected the fact that even the crimes that cannot be committed by corporations as authors, can probably be committed by corporations as instigators or accomplices.⁵¹⁰ On the basis of this criticism in 2005 the French legislator amended Article 121-2 and the system of referring to the corporate criminal liability has been replaced by a system of general responsibility. Hence, from 1 January 2006 the French legal persons can commit any offense except for claims related to freedom of speech for the press and related audio-visual claims.⁵¹¹

Ad c): In addition to the two aforementioned systems, within the legislations of EU Member States we can recognize another system of determining the group of offenses that can be committed by legal persons. It is the system of enumeration clause, i.e. a system based on the exact enumeration of crimes that can be committed by legal persons. This system is within the EU Member States applied in the slightest extent – we can find it, for example, in the legislation of Spain. Under the Spanish criminal law legal person can be punished by a criminal penalty for committing the following crimes: discovery and disclosure of secrets, fraud and punishable insolvency, crimes related to intellectual and industrial property, the market and consumers, tax fraud and money laundering, urban planning offences and crimes against the environment and corruption offences.⁵¹² System of enumeration clause was implemented as the most suitable solution also into the legislation of the Czech Republic. The provision of § 7 par. 1 of the Law no. 418/2011 on the criminal liability of legal persons and proceedings against them provides an exhaustive list of offenses for which a legal person may be held criminally liable. This enumeration includes 84 crimes or offenses, for which criminal liability of legal persons is possible. This enumeration is limited to those criminal offenses, for which the introduction of criminal liability was demanded by international treaties and EU legislation.⁵¹³ The system of enumeration clause is often referred to as a system that meets

⁵⁰⁸ Sun Beale, S., Safwat, A., G.: What Developments in Western Europe Tell Us about American Critiques of Corporate Criminal Liability. In: Buffalo Criminal Law Review, vol. 8, no. 1, 2004, p. 116

⁵⁰⁹ Jelínek, J., Herceg, J.: Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou. Praha : Nakladatelství Leges, s.r.o., 2012, p. 56

⁵¹⁰ Pop, A., I.: Criminal Liability of Corporations - Comparative Jurisprudence. Michigan State University College of Law, Spring, 2006, p. 24

⁵¹¹ Nouel, G., N.: France. In: Criminal Liability of Companies. A Global Practice Guide prepared by the Lex Mundi Business Crimes and Compliance Practice Group, p. 4, art 2.3

⁵¹² Chance, C.: Corporate Liability in Europe. London, 2012, p. 39

⁵¹³ Jelínek, J., Herceg, J.: Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou. Praha : Nakladatelství Leges, s.r.o., 2012, p. 61

the requirements of clarity, predictability, efficiency, and consistency with the general principles of criminal law in the fullest extent.⁵¹⁴

Literature:

Bollmann, H.: Switzerland. In: Criminal Liability of Companies. A Global Practice Guide prepared by the Lex Mundi Business Crimes and Compliance Practice Group. p. 243 – 255

Ginter, J.: Criminal Liability of Legal Persons in Estonia. In: Juridica International, vol. 16, no. 1, 2009, p. 151-167, ISSN 1406-5509

Gilbertson, K., Greenwood, J., H.: The new offence of Corporate Manslaughter. In: Davies, A.: Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act: Special Report. Cambridge : Workplace Law Group, 2008, 153 p., ISBN 9781905766581

Gobert, J.: The Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007 – Thirteen years in the making but was it worth the wait? In: The Modern Law Review, vol. 71, no.3, 2008, p. 413 – 433, ISSN 1468-2230

Chance, C.: Corporate Liability in Europe. London, 2012

Chance, C.: The Criminal Liability of Legal Persons: Highly Important New Developments in the Offing. Client briefing, May 2013

Jelínek, J., Herceg, J.: Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou. Praha : Nakladatelství Leges, s.r.o., 2012, 204 p., ISBN 978-80-87576-07-6

Jiménez-Gusi, R., Pol, D.: Criminal Code Reform Bill: A giant step towards a compliance culture and the fight against corruption. In: EMEA Legal Insights Bulletin, Baker & McKenzie, 2013, s. 49 – 51

Keulen, B., F., Gritter, E.: Corporate Criminal Liability in the Netherlands. In: Electronic Journal of Comparative Law, vol. 14.3, 2010, sp 1 – 12, ISSN 1387-3091

Mothersole, B., Ridley, A.: A-level Law in Action. London : Cengage Learning EMEA, 1999, 527 p., ISBN 9780333727805

Nouel, G., N.: France. In: Criminal Liability of Companies. A Global Practice Guide prepared by the Lex Mundi Business Crimes and Compliance Practice Group. p. 91 – 101

Pieth, M., Radha, I.: Corporate Criminal Liability: Emergence, Convergence, and Risk. Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice – Volume 9. London : Springer, 2011, 412 p., ISBN 9789400706743

Pop, A., I.: Criminal Liability of Corporations - Comparative Jurisprudence. Michigan State University College of Law, Spring, 2006, 59 p.

⁵¹⁴ Pop, A., I.: Criminal Liability of Corporations - Comparative Jurisprudence. Michigan State University College of Law, Spring, 2006, p. 25

Rodríguez-Sahagún, M., A., Noreña, R.: New Spanish Criminal Liability of Companies. In: Doing Business in Spain. p. 123 – 125

Ryckman, Ch, De Bondt, W., Vermeulen, G.: Liability of legal persons for offences in the EU. Apeldoorn : Maklu, 2012, 201 p., ISBN 9789046605202

Sun Beale, S., Safwat, A., G.: What Developments in Western Europe Tell Us about American Critiques of Corporate Criminal Liability. In: Buffalo Criminal Law Review, vol. 8, no.1, 2004, p. 89 – 163, ISSN 1933-4206

Wagner, M.: Corporate Criminal Liability National and International Responses. International Society for the Reform of Criminal Law, 13th International Conference, Commercial and Financial Fraud: A Comparative Perspective, Malta, 8-12 July 1999

Wells, C.: Criminal Responsibility of Legal Persons in Common Law Jurisdictions. Paper prepared for OECD Anti-Corruption Unit, Working Group on Bribery in International Business transactions, Paris 4th October 2000

Legislation

Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007

Dutch Penal Code

Criminal Code of Slovak republic

Act no. 418/2011 on the criminal liability of legal persons and proceedings against them

Resumé

Authors deals in their paper with issues of criminal liability of legal persons. They focus their attention on comparing the legislations of EU member states. In the first place they identify key areas in which there are the most significant divergences between the laws of European countries. These areas are: types of entities that criminal liability applies to, method of attributing criminal liability to legal persons and category of criminal offenses that can be committed by legal persons. Within the area which is connected with group of criminally liable legal persons, the authors in particular point out on subjects enjoying something that we can call immunity from criminal liability. The legislations of member states are in this respect very similar. According to their regulations one subject is very often excluded from criminal liability – this subject is state. As for the differences in the laws of the Member States the most substantial differences were identified in the second researched area – within the area that deals with the attribution models. In addition to the considerable differences existing between models of criminal responsibility the authors also point out on the fact that almost none of the Member States apply the accountability model in its pure, unadulterated form. The reason is that Member States have chosen the way of inferring the criminal liability to legal persons on the basis which is de facto combination of elements from several closely analyzed models of corporate criminal responsibility. The authors also analyzed another important aspect of the criminal liability of legal persons and this one is group of offenses the commission of which leads to the establishment of criminal liability of legal persons. In this

context they concluded that the requirements of clarity, predictability, efficiency and consistency meet in the widest range the enumeration clause.

Contact

prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
ivan.simovcek@truni.sk

JUDr. Eva Szabová, PhD.
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
eva.szabova@truni.sk

KOLEKTÍVNA ZODPOVEDNOSŤ VERZUS ZODPOVEDNOSŤ JEDNOTLIVCA

JUDr. Juraj Vačok, PhD.

Kľúčové slová: trest, účel trestu, fyzická osoba, právnická osoba, zodpovednosť právnických osôb

Zodpovednosť za protiprávne konanie je jedným zo základných predpokladov na fungovanie právneho systému. Prostredníctvom tohto inštitútu nútime subjekty práva, aby sa správali spôsobom stanoveným v právnych normách.

Na to, aby právna zodpovednosť plnila svoj účel, musí byť spojená s určitým negatívnym následkom. Týmto následkom je spravidla sankcia. Z hľadiska teórie práva môžeme sankcie deliť na súkromnoprávne, vyvodzované podľa súkromnoprávnych predpisov⁵¹⁵ a verejnoprávne, vyvodzované primárne podľa predpisov trestného práva a správneho práva.⁵¹⁶

V tomto článku sa venujem trestnoprávnym a správnoprávnym (administratívnoprávnym) sankciám. Pokúšam sa odpovedať na otázku, či tieto sankcie vedú fyzické a právnické osoby k správaniu sa v zákone stanoveným spôsobom. Či teda spĺňajú svoj účel.

1. Charakter a účel trestnoprávnych a administratívnoprávných sankcií

Trestnoprávne a administratívnoprávné sankcie majú aj s ohľadom na právne predpisy, v ktorých sú upravené, verejnoprávnu povahu. Ich účelom teda nie je vyriešiť individuálne vzťahy, ktoré vznikli medzi rušiteľom právnej normy a osobami poškodenými z tohto porušenia. Ich účelom je potrestať páchatel'a. Z tohto dôvodu môžeme hovoriť o represívnych sankciách.⁵¹⁷

Represívne sankcie nemajú vo vzťahu k poškodeným osobám reštitučné a ani reparačné účinky. Tieto sankcie teda neslúžia na vyriešenie vzťahov medzi osobami porušujúcimi povinnosť a osobami, ktoré v dôsledku porušenia povinnosti utrpeli ujmu. V dôsledku toho sa naskytá otázka, aký je význam trestnoprávnych a administratívnoprávných sankcií.

Podľa súčasnej právnej úpravy verejnoprávných sankcií môžeme hovoriť o dvoch druhoch sankcií. Sú to tresty a ochranné opatrenia. Prostredníctvom nich sa ukladá určitá

⁵¹⁵ Napríklad náhrada škody, ospravedlnenie, navrátenie v pôvodný stav.

⁵¹⁶ K uvedenému deleniu pozri napríklad Harvánek, J. a kolektív: Teórie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 501 s., ISBN 978-80-7380-104-5, strana 177.

⁵¹⁷ Bližšie pozri napríklad Prusák, J.: TEÓRIA PRÁVA. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, 2001, 331 s., ISBN 80-7160-146-2, strany 221 – 222.

povinnosť, ktorá má páchatel'a istým spôsobom zaťažiť.⁵¹⁸ Teda uložiť mu povinnosť nad rámec bežných povinností.

Vyjadrenie účelu verejnoprávných sankcií možno v účinnej právnej úprave nájsť v zákone číslo 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších zmien (ďalej len Trestný zákon). V tomto zákone je vymedzený tak účel trestu ako aj účel ochranného opatrenia. V predpisoch správneho práva sa takéto vymedzenie nenachádza.

Účel trestu je vyjadrený v § 34 odseku (1) Trestného zákona.⁵¹⁹ Zo znenia tohto ustanovenia možno vyvodit' štyri základné ciele trestu:

- a) zabránenie v páchaní ďalšej protiprávnej činnosti,
- b) výchova páchatel'a,
- c) odradenie iných od konania protiprávnym spôsobom,
- d) morálne odsúdenie za spáchanie protiprávneho skutku.

Účel ochranných opatrení môžeme vyvodit' z § 35 odseku (1) Trestného zákona. Podľa tohto ustanovenia sa ochranné opatrenie ukladá popri treste alebo pri upustení od potrestania s cieľom zabezpečenia ochrany spoločnosti pred páchatel'om účinnejšie ako trest.

Predpisy správneho práva účel trestu a ochranného opatrenia v rámci správneho trestania výslovne nevymedzujú. Z tohto dôvodu budem vychádzať z účelu trestu a ochranného opatrenia vymedzeného Trestným zákonom aj v prípade trestov uložených pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti.

Vyššie uvedené vymedzenie účelu trestu a ochranného opatrenia v Trestnom zákone považujem za vhodné a môžem z neho pri ďalšej analýze vychádzať. K tomu záveru som dospel aj s ohľadom na všeobecnú definíciu sankcie podľa Anthonyho Giddensa, podľa ktorej má sankcia primárne podporovať požadovanú formu správania sa.⁵²⁰

Pri analýze účelu trestu vymedzeného v § 34 odseku (1) Trestného zákona môžeme konštatovať, že definícia účelu trestu vymedzená v tomto ustanovení je s definíciou sankcie Anthonyho Giddensa v súlade.

Súhlasím s tým, že primárnym účelom trestu by malo byť zabránenie v páchaní protiprávnej činnosti. Páchatel'ovi by teda mala byť uložená taká povinnosť, ktorá by ho v budúcnosti odradila od správania sa nežiaducim spôsobom. Druh povinnosti je pritom potrebné voliť individuálne s ohľadom na osobu páchatel'a.

⁵¹⁸ Napríklad Jozef Prusák k tomu uvádza: *Hovorí sa, že účelom represívnych sankcií je spôsobiť bolesť, kým účelom reparačných, reštitučných a satisfakčných sankcií je zhojenie bolesti spôsobenej majetkovou a nemajetkovou ujmom* (Prusák, J.: TEÓRIA PRÁVA. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, 2001, 331 s., ISBN 80-7160-146-2, strana 221).

⁵¹⁹ Podľa tohto ustanovenia: *Trest má zabezpečiť ochranu spoločnosti pred páchatel'om 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 páchatel'a spoločnosťou.*

⁵²⁰ Podľa Anthonyho Giddensa je sankcia: *Odmena alebo trest, ktorý podporuje žiaduce formy chovania.* (Uvedené v Giddens, A.: SOCIOLOGIE. Praha: Argo, 1999, 595 s., ISBN 80-7203-124-4, strana 562, preklad definície do slovenského jazyka autorom).

Trest má význam len za predpokladu, že osobu páchatel'a zaťaží.⁵²¹ V prípade, že trest páchatel'a nezaťaží, je veľký predpoklad, že páchatel' sa bude dopúšťať protiprávneho konania aj naďalej.

S uvedeným nesporne súvisí aj požiadavka na prevýchovu páchatel'a. Uložený trest by mal byť taký, aby páchatel' bol dostatočným spôsobom motivovaný nekonať spoločensky nežiaducim spôsobom v budúcnosti. S ohľadom na tento znak je dôležité nie len to, aby bol trest uložený. Je potrebné, aby páchatel' vedel, za aké protiprávne konanie bol trest uložený, aký následok týmto protiprávnym konaním spôsobil, poprípade mohol spôsobiť.

Trest by mal tiež pôsobiť aj navonok vo vzťahu k ostatným osobám. Tretie osoby by mali byť rovnako ako páchatel' odradzované od páchania deliktov tým, že v dôsledku príkladu iných potrestaných osôb sa budú správať tak, aby aj voči ním nebol trest vyvođený. Pre naplnenie tohto znaku je potrebné nie len ukladanie trestov, ale v prvom rade informovanie verejnosti o tom, že v prípade protiprávneho konania bude uložený daný trest.

Dôležitou súčasťou účelu trestu je aj morálne odsúdenie za spáchanie protiprávneho skutku. Pre naplnenie účelu trestu je potrebné, aby protiprávny čin odsúdila celá spoločnosť. Osoby by nemali byť motivované nesprávať sa protiprávnym spôsobom len možnosťou ich potrestania orgánmi verejnej moci, ale je potrebné, aby sa aj verejnosť negatívnym spôsobom stavala k protiprávnemu konaniu iných osôb. Teda, aby sa aj široká verejnosť s potrestaním týchto osôb stotožnila svojím postojom.

Uvedené nie je vždy ľahké dosiahnuť. Súvisí s viacerými aspektmi, z ktorých podľa môjho názoru má veľká časť neprávnu povahu. Trest je vždy následkom len nejakého konania. Z tohto dôvodu by zo strany spoločnosti nikdy nemalo prísť k morálnemu odsudzovaniu v dôsledku uloženia trestu, ale vždy v dôsledku spáchania protiprávneho skutku. Spoločnosť však morálne odsúdi osobu za spáchanie protiprávneho skutku, len ak bude stotožnená s tým, že predmetné konanie má byť protiprávne.

Z tohto dôvodu považujem za veľmi dôležité, aby materiálne pramene práva zodpovedali formálnym. Uložená povinnosť právnym predpisom by mala byť pre spoločnosť potrebná a spoločensky akceptovaná.⁵²² Pokiaľ danú povinnosť nebude spoločnosť považovať za potrebnú, ale bude ju vnímať ako zbytočnú, poprípade idúcu proti nej samej, nikdy morálne neodsúdi osoby konajúce v rozpore s touto povinnosťou. V dôsledku toho je potrebné, aby verejnosť považovala uložené povinnosti právnymi normami za dôležité a potrebné pre ňu samú a jej ochranu. V tejto oblasti pritom vidím priestor pre orgány zákonodarnej moci, aby po prijatí novej právnej normy ukladajúcej povinnosť informovali o tom verejnosť a vysvetlili jej, prečo je pre ňu táto povinnosť dôležitá.

Účel ochranných opatrení aj s ohľadom na vymedzenie v § 35 odseku (1) Trestného zákona nesmeruje primárne k potrestaniu páchatel'a, ale k ochrane tretích osôb. Preto sa im v tomto článku s ohľadom na jeho cieľ venujem len okrajovo. Ochranné opatrenia síce zasahujú do práv a povinností páchatel'ov, ale ich primárnym cieľom je garantovať a chrániť práva tretích osôb.

⁵²¹ Napríklad osobu s vysokými príjmami nezaťaží veľmi nízky peňažný trest.

⁵²² Príkladom je vedenie motorového vozidla pod vplyvom alkoholu. Pokiaľ spoločnosť nebude akceptovať, že osoby majú viesť motorové vozidlo v stave, keď sa v ich organizme nenachádza žiaden alkohol, nepríde zo strany spoločnosti k morálnemu odsúdeniu osôb za vedenie motorového vozidla pod vplyvom alkoholu.

2. Naplnenie účelu trestu v prípade fyzickej a právnickej osoby

Účel trestu by mal byť naplnený bez ohľadu na to, či je trestaná fyzická alebo právnická osoba. Vždy by sa malo brať na zreteľ, či sa trestom zabráni v ďalšej protiprávnej činnosti páchatel'a, či trest páchatel'a vychová a či trest bude pôsobiť odradzujúco voči danému spôsobu konania. Tiež by sa mali vytvoriť podmienky na to, aby spoločnosť morálne odsúdila spáchanie protiprávneho skutku.

V prípade fyzických osôb právny poriadok pozná viacero trestov, ktoré môžu byť za správny delikt alebo trestný čin uložené. U trestných činov sú možné tresty taxatívne vymenované v § 32 Trestného zákona.⁵²³ Výnimkou sú tresty mladistvých,⁵²⁴ ktoré sú taxatívne uvedené v § 109 Trestného zákona.⁵²⁵ Tresty, ktoré je možné uložiť za správne delikty sa nachádzajú v osobitných zákonoch v závislosti na tom, aký druh správneho deliktu⁵²⁶ a v ktorej oblasti spoločenského života bol spáchaný.⁵²⁷

Čiastočnú kodifikáciu trestov za správne delikty nachádzame len u priestupkov v zákone číslo 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších zmien. V § 11 odseku (1) tohto zákona sú vymenované sankcie, ktoré možno za priestupky uložiť.⁵²⁸ To len za predpokladu, že osobitné predpisy neupravujú na určitom úseku sankcie za spáchané priestupky osobitne.⁵²⁹

Právnické osoby sú trestané za spáchané delikty primárne normami správneho práva. Podľa súčasnej právnej úpravy⁵³⁰ nemôže byť právnická osoba páchatel'om trestného činu. V súlade s § 19 odsekom (2) Trestného zákona môže byť páchatel'om trestného činu výlučne fyzická osoba. Právnickej osobe však môže byť uložené ochranné opatrenie zhabania peňažnej čiastky podľa § 83a Trestného zákona a ochranné opatrenie spočívajúce v zhabaní majetku podľa § 83b Trestného zákona.

Predmetné ochranné opatrenia boli do Trestného zákona vložené zákonom číslo 224/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon číslo 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Napriek tomu, že nie sú označené ako tresty, v súlade s dôvodovou správou návrhu tohto zákona ich účelom je postihnúť právnické osoby za trestné činy páchané fyzickými osobami. Dôvodová správa v tejto súvislosti hovorí o nepravej trestnoprávnej zodpovednosti.⁵³¹

⁵²³ Len pre úplnosť dodávam, že týmito trestami sú trest odňatia slobody, trest domáceho väzenia, trest povinnej práce, peňažný trest, trest prepadnutia majetku, trest prepadnutia veci, trest zákazu činnosti, trest zákazu pobytu, trest straty čestných titulov a vyznamenaní, trest straty vojenskej a inej hodnosti a trest vyhostenia.

⁵²⁴ Mladistvým je podľa § 94 Trestného zákona osoba, ktorá dovŕšila štrnásť rok a neprekročila osemnásť rok svojho veku.

⁵²⁵ Podľa tohto ustanovenia sú to trest povinnej práce, peňažný trest, trest prepadnutia veci, trest zákazu činnosti, trest vyhostenia a trest odňatia slobody.

⁵²⁶ K jednotlivým druhom správnych deliktov pozri napríklad Škultéty, P.: SPRÁVNE PRÁVO HMOTNÉ. VŠEOBECNÁ ČASŤ. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2005, s. 221, ISBN 80-7160-205-1, strany 149 – 186.

⁵²⁷ Napríklad v oblasti ochrany prírody a krajiny, v stavebnej oblasti a podobne.

⁵²⁸ Týmito sankciami sú pokarhanie, pokuta, zákaz činnosti, prepadnutie veci.

⁵²⁹ Pozri napríklad § 105 zákona číslo 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších zmien.

⁵³⁰ Tento článok vznikol v období od októbra 2013 do januára 2014.

⁵³¹ V tejto dôvodovej správe sa okrem iného uvádza: *Treba konštatovať, že legitímnym zámerom pri postihu právnických osôb za trestné činy fyzických osôb je **generálna prevencia**. Avšak absencia vôle u právnickej osoby, slobodnej vôle porušiť právo, zabraňuje možnosti skonštruovať trestnoprávnu zodpovednosť právnických*

Napriek súčasnej právnej úprave sa ozývajú hlasy pre posilnenie trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb zavedením pravej trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb.⁵³² V tomto ohľade sa vynára otázka, či uvedená úprava splní svoj cieľ s ohľadom na účel trestu a trestania. Túto otázku však možno rozšíriť na naplnenie účelu jednotlivých trestov v prípade trestania fyzických a právnických osôb tak v rámci administratívnej zodpovednosti, ako aj trestnoprávnej zodpovednosti.

V snahe vyjadriť sa k uvedenej otázke je potrebné poukázať na rozdiel v subjekte spáchaného deliktu. Zatiaľ čo subjektom deliktov fyzických osôb je konkrétny jedinec „z mäsa a kostí“, subjektom deliktov právnických osôb je určitá virtuálna entita založená z vôle fyzických osôb na napĺňanie určitého cieľa.

Legálna definícia právnických osôb sa nachádza v § 18 odseku (2) zákona číslo 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších zmien. Podľa tohto ustanovenia sú právnickými osobami združenia fyzických alebo právnických osôb, účelové združenia majetku, jednotky územnej samosprávy a iné subjekty, o ktorých to ustanovuje zákon. S ohľadom na uvedené možno konštatovať, že právnické osoby sú založené primárne na združovacom princípe fyzických osôb.

So zreteľom na uvedené vymedzenie sa vynára otázka, kto je v prípade právnických osôb páchatelom deliktu. S ohľadom na právnu subjektivitu to právne bude po naplnení znakov daného správneho deliktu konkrétna právnická osoba, reálne to však musí byť fyzická osoba, ktorá v mene právnickej osoby bude protispoločenské konanie realizovať. Naskytá sa teda otázka, do akej miery plnia tresty ukladané právnickým osobám svoj účel vyjadrený v § 34 odseku (1) Trestného zákona v porovnaní s trestami ukladanými fyzickým osobám.

Pre ďalšiu analýzu si pomôžem trestami, ktoré možno za trestné činy uložiť právnickým osobám v Českej republike. Tieto tresty som si vybral z dôvodu, že v prípade zavedenia priamej trestnej zodpovednosti možno predpokladať zavedenie obdobných trestov aj v právnej úprave Slovenskej republiky s ohľadom na relatívnu blízkosť týchto dvoch právnych úprav.

Trestnoprávna zodpovednosť právnických osôb bola do českej právnej úpravy zavedená zákonom číslo 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim v znení neskorších zmien. Tento zákon bol jedenkrát novelizovaný. Podľa § 15 odseku (1) tohto zákona môžu byť právnickým osobám za spáchané trestné činy uložené nasledovné tresty - zrušenie právnickej osoby, prepadnutie majetku, peňažný trest, prepadnutie veci alebo inej majetkovej hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnenia verejných zákaziek a účasti vo verejných súťažiach, zákaz prijímania dotácií a podpora a uverejnenie rozhodnutia.

So zreteľom na vymedzenie účelu trestu v úvode tohto článku ma osobitne zaujal hneď prvý trest, ktorým je zrušenie právnickej osoby. S ohľadom na kritéria pre účel trestu

osôb. *Vzhľadom na doterajšie zistenia a doterajšie pokusy o zavedenie trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb v Slovenskej republike v podobe tzv. priamej trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb, sa navrhuje, aby sa Slovenská republika vydala kompromisnou cestou tzv. nepravej trestnej zodpovednosti právnických osôb...* (uverejnené na <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=3271>, 7. 1. 2014)

⁵³² Pozri napríklad Kurilovská, L.: Trestná zodpovednosť právnických osôb, In.: Justičná Revue 10/2013, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Bratislava 2013, ISSN: 1335-6461, strany 1273 – 1289).

vymedzené v § 34 odseku (1) Trestného zákona som toho názoru, že tento trest spĺňa len niektoré z nich. Absentuje tu výchova páchatel'a, nakoľko po zrušení právnickej osoby zabráňujeme tomu, aby sa napravila a konala v budúcnosti právnymi normami požadovaným spôsobom. V prípade trestania fyzických osôb by ekvivalentom tohto trestu mohol byť trest smrti. Ten však bol zrušený práve aj s odkazom na to, že po vykonaní tohto trestu nemohlo prísť k náprave páchatel'a.⁵³³ Niektorí autori poukazujú na to, že aj iné tresty ukladané právnickým osobám môžu viesť k ukončeniu činnosti právnickej osoby.⁵³⁴

S ohľadom na ostatné tresty je nutné si položiť otázku, kto je v prípade právnickej osoby páchatel' a kto je reálne týmito trestami postihnutý. Je si treba uvedomiť, že s ohľadom na personálny znak právnických osôb, vzťah k právnickým osobám majú v spravidla vlastníci, funkcionári,⁵³⁵ zamestnanci. Sekundárne aj ďalšie osoby, ktoré sú od právnických osôb závislé.⁵³⁶

Už sme spomínali, že v prípade protispoločenského konania naplňajúceho znaky správneho deliktu alebo trestného činu právnických osôb pôjde o nežiaduce konanie realizované právnickými osobami. Je preto veľký predpoklad, že pôjde o fyzické osoby, ktoré prostredníctvom týchto právnických osôb budú sledovať primárne svoje osobné záujmy. Následky uložených trestov za správne delikty a trestné činy sa však netýkajú len týchto osôb. Dotknú sa tak všetkých vlastníkov, funkcionárov a zamestnancov.

Je otázne, či takéto sankcie bránia v páchaní ďalšej protiprávnej činnosti, vychovávajú páchatel'a, odradzujú iných od konania protiprávnym spôsobom a majú za následok morálne odsúdenie za spáchanie protiprávneho skutku.

Dá sa súhlasiť s tým, že aj sankcie ukladané právnickým osobám motivujú tieto osoby, aby protiprávnu činnosť nepáchali. Táto motivácia je však v porovnaní so sankciami fyzických osôb slabšia. Pri právnických osobách treba vždy skúmať, aký majú fyzické osoby, prostredníctvom ktorých bola protiprávna činnosť páchaná, vzťah k týmto osobám. Pokiaľ tieto fyzické osoby nebudú mať za cieľ právnické osoby rozvíjať a budú ich využívať výlučne len na uspokojenie svojich dočasných potrieb, tento účel dosiahnutý nebude.

Možno sa stotožniť tiež s tým, že tresty ukladané právnickým osobám môžu mať výchovný charakter. Pokiaľ je právnickej osobe za spáchaný delikt uložená ako trest napríklad peňažná sankcia, môže ju to motivovať k tomu, aby do budúca už takýto delikt nepáchala.

Domnievam sa však, že aj v tomto prípade je účel trestu viac naplnený v prípade jeho uloženia fyzickej osobe. V prípade uloženia trestu napríklad peňažnej sankcie právnickej

⁵³³ K tomu bližšie pozri napríklad Čič, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Košice: Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997, s. 598, ISBN 80-7090-444-5, strana 89.

⁵³⁴ Napríklad Milan Trylč udáva k ochrannému opatreniu uvedenému zhabania majetku uvedenému v § 83b Trestného zákona nasledovné: *Taktiež by bolo ďalej potrebné doriešiť otázku, či po uložení tohto ochranného opatrenia dôjde k výmazu právnickej osoby z príslušného registra alebo nie, keďže následné reálne fungovanie právnickej osoby, ktorej celý majetok bol zhabaný, je skôr nepredstaviteľné.* (Trylč, M.: Právnické osoby v návrhu novely trestného zákona. In: Burda, E. a kolektív: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2008. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2008, s. 875, ISBN 978-80-7160-271-2, strany 756 – 760, strana 759)

⁵³⁵ Napríklad konateľ spoločnosti s ručením obmedzeným, starosta obce.

⁵³⁶ K postihu tretích subjektov aj v prípade ukladania trestov fyzickým osobám. Pôjde najmä o blízke osoby fyzických osôb, ktorým sú tresty ukladané.

osobe táto peňažná sankcia spravidla priamo nezaťaží osoby, v dôsledku konania ktorých prišlo k spáchaniu správneho deliktu touto právnickou osobou. Je však treba pripustiť, že v určitých prípadoch im sekundárna zodpovednosť môže byť vyvodená.⁵³⁷

Je tiež potrebné súhlasiť s tým, že tresty ukladané právnickým osobám môžu mať za následok odradenie iných od konania protiprávnym spôsobom. Aj pri tomto účele trestu si však myslím, že je silnejšie naplnený v prípade trestania fyzických osôb. Fyzické osoby môžu v určitých prípadoch zakladať právnické osoby práve s cieľom vyhnúť sa priamej zodpovednosti. Teda prenesenie zodpovednosti na právnické osoby môže pri zle nastavenom právnom systéme pomáhať tomu, aby osoby konali primárne prostredníctvom právnických osôb.⁵³⁸ To však len za predpokladu, že fyzická a právnická osoba nebudú postihované súbežne.

Pri posudzovaní naplnenia toho, či trest má za následok morálne odsúdenie páchatel'a za spáchanie protiprávneho skutku, som toho názoru, že tento účel môže byť zachovaný tak v prípade trestania fyzických ako aj právnických osôb.

Záver

Pri trestaní tak fyzických ako aj právnických osôb by sa vždy malo hľadiť na to, či uloženým trestom bude naplnený jeho požadovaný účel. Domnievam sa pritom, že účel trestu je v § 34 odseku (1) Trestného zákona vymedzený svojimi štyrmi znakmi vhodne a dá sa z neho vychádzať aj pri správnom trestaní, kde všeobecné vymedzenie účelu trestu absentuje.

Po vykonanej analýze so zreteľom na už uvedené ustanovenie § 34 odseku (1) Trestného zákona možno konštatovať, že účel trestu môže byť naplnený pri sankcionovaní fyzických ako aj právnických osôb. Domnievam sa však, že s ohľadom na naplnenie jednotlivých znakov účelu trestu je vo všeobecnosti účel trestu omnoho lepšie naplnený v prípade uloženia trestu fyzickej osoby.

V prípade ideálnej spoločnosti, v ktorej by boli právnické osoby zakladané a spravované výlučne s cieľom ich najlepšieho rozvoja, by bolo zrejme jedno, či by boli postihované právnické alebo fyzické osoby. To by ale fyzické osoby, prostredníctvom ktorých by boli delikty právnických osôb páchané, museli posudzovať ujmu utrpenú právnickou osobou v dôsledku trestu ako svoju vlastnú. Nemožno však vylúčiť, že časť právnických osôb je zakladaná práve s cieľom, aby sa fyzické osoby aspoň čiastočne zbavili svojej vlastnej zodpovednosti.

So zreteľom na uvedené som toho názoru, že aj do budúcnosti bude stále potrebné sankcionovať právnické osoby. Primárne by sme sa však mali zamerať na vyvodzovanie zodpovednosti fyzickým osobám. Prípadne postihovať súbežne fyzické a právnické osoby tak, aby sme eliminovali možnosť fyzických osôb používať právnické osoby na zbavovanie sa zodpovednosti. Veď aj právnické osoby môžu páchať protiprávnú činnosť len v dôsledku aktivity, prípadne pasivity fyzických osôb konajúcich v mene týchto právnických osôb.

⁵³⁷ Pozri napríklad § 135a odsek (2) zákona číslo 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších zmien (ďalej len Obchodný zákonník).

⁵³⁸ Príkladom môžu byť jednoosobové spoločnosti s ručením obmedzeným upravené v § 105 a nasledujúcich Obchodného zákonníka.

Tento článok bol vypracovaný v rámci projektu podporeného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy číslo APVV-0620-11 Trestná zodpovednosť právnických osôb.

Literatúra

Čič, M. a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Košice: Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997, 598 s., ISBN 80-7090-444-5

Giddens, A.: SOCIOLOGIE. Praha: Argo, 1999, 595 s., ISBN 80-7203-124-4

Harvánek, J. a kolektív: Teórie práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 501 s., ISBN 978-80-7380-104-5

Kurilovská, L.: Trestná zodpovednosť právnických osôb, In.: Justičná Revue 10/2013, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Bratislava 2013, ISSN: 1335-6461, strany 1273 – 1289

Prusák, J.: TEÓRIA PRÁVA. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, 2001, 331 s., ISBN 80-7160-146-2

Škultéty, P.: SPRÁVNE PRÁVO HMOTNÉ. VŠEOBECNÁ ČASŤ. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2005, 221 s., ISBN 80-7160-205-1

Trylč, M.: Právnické osoby v návrhu novely trestného zákona. In. Burda, E. a kolektív: Míľníky práva v stredoeurópskom priestore 2008. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2008, s. 875, ISBN 978-80-7160-271-2, strany 756 – 760.

Resumé

This article is focused to the punishment of private persons and legal persons for commission of administrative offences and crimes. It shows to the aim of punishment. It tries to compare punishment of private persons and punishment of legal persons. By defining of the aim of punishment author compares statements of theory with definition in legal regulation. This article is also concentrated to the right and false responsibility of crimes according to legal regulation.

Kontakt

JUDr. Juraj Vačok, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo námestie 6
810 00 Bratislava 1
Slovenská republika
juraj.vacok@flaw.uniba.sk

FUNKCIE ZODPOVEDNOSTI ZA PORUŠENIE POVINNOSTÍ PODĽA DAŇOVÉHO PORIADKU

JUDr. Martin Vernarský, Phd.

Kľúčové slová: administrative responsibility – administrative offences – Tax Code

1. Úvod

Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Daňový poriadok“) ako všeobecný predpis uplatňovaný pri správe daní zakotvuje vo svojej piatej časti inštitút zodpovednosti za porušenie povinností. Samotný názov tejto časti Daňového poriadku („Zodpovednosť za porušenie povinností“) je značne nekonkrétny, keďže nič nehovorí o tom, o akú zodpovednosť sa jedná, o koho zodpovednosť ide, a za porušenie akých povinností sa zodpovednosť má vyvodzovať. Pravdaže, táto kritika má skôr teoretickú podstatu spätú s pojmovým podtónom. Právny predpis, resp. jeho jednotlivé časti treba vykladať aj v systematických súvislostiach, čo v tomto prípade platí obzvlášť. Systematika pri interpretácii názvu piatej časti Daňového poriadku môže mať podobu vnútornej štruktúry tejto časti, alebo sa môže zamerať na skúmanie jej zaradenia v právnej materii Daňového poriadku ako celku.

Je zreteľné, že pre výklad názvu piatej časti Daňového poriadku je potrebné sa orientovať na jej vnútornú systematiku, pomocou ktorej možno zhora naznačené nejasnosti v podstatnej miere vysvetliť.

Piata časť Daňového poriadku obsahuje iba štyri paragrafy (§ 154 – § 157), ktoré majú svoje vlastné nadpisy. Skutkové podstaty správnych deliktov reguluje § 154, sankcie v podobe pokút a úroku z omeškania upravujú § 155 a § 156 a nakoniec, v § 157 sú zakotvené podmienky pre prípadné úľavy z uložených sankcií alebo pre ich odpustenie.

Z uvedenej stručnej rekapitulácie možno dovodiť, že piata časť Daňového poriadku upravuje administratívnoprávnu zodpovednosť daňových subjektov, prípadne iných adresátov výkonu daňovej správy. Ide teda o zodpovednosť za správne delikty. Zdôrazniť je však potrebné, že pojem správneho deliktu Daňový poriadok využíva len na označenie tých protiprávných konaní, ktorých objektívna stránka spočíva v nesplnení povinnosti nepeňažnej povahy. Výnimkou je prípad uvedený v § 154 ods. 1 písm. f) Daňového poriadku, podľa ktorého sa správneho deliktu dopustí ten, kto zaplatí podľa osobitných predpisov bez podania daňového priznania daň, ktorá je nižšia ako daň, ktorú mal skutočne zaplatiť. Zjavne v tomto prípade ide o vyvodenie zodpovednosti za nesplnenie povinnosti peňažnej povahy, preto ak zákonodarcu chcel pojmom správny delikt označiť len protiprávne nesplnenie povinností nepeňažnej povahy pri správe daní, dopustil sa v prípade § 154 ods. 1 písm. f) Daňového poriadku istej nesystematickosti.

Dalšia z úvodných poznámok smeruje k poukazu na hmotno-právny charakter predmetných ustanovení. Daňový poriadok je prevažne predpis procesno-právneho charakteru, dokonca jeho procesno-právny charakter je v porovnaní s predchádzajúcim zákonom o správe daní a poplatkov ešte zvýraznený (napr. pri regulácii registračného konania). Zriedkavo sa vyskytujúce hmotno-právne normy Daňového poriadku (napr. o započítaní daňového nedoplatku, či o jeho postúpení), medzi ktoré nepochybne patrí aj jeho piata časť sú dôkazom nevyprofilovanosti daňového zákonodarcu v otázke poňatia Daňového poriadku ako predpisu. V Spolkovej republike Nemecko sa napr. Abgabenordnung (obdoba nášho Daňového poriadku) chápe ako všeobecný predpis daňového práva, čím sa otvára cesta pre hojné využívanie jeho matérie na úpravu hmotno-právnych otázok. Slovenský prístup zjavne pôvodne mal na mysli postaviť Daňový poriadok do pozície procesného kódexu regulujúceho daňové konanie. Postupne sa však jeho právna matéria z množovala a obohacovala aj o reguláciu hmotno-právneho charakteru.

Ak sa však vrátime k piatej časti Daňového poriadku, rešpektujúc názov príspevku je potrebné zamyslieť sa nad funkciami, ktoré právna úprava zodpovednosti za porušenie povinností plní. Rozsah príspevku neumožňuje hĺbkové teoretické pojednanie o podstate funkcií práva, funkcií právnej zodpovednosti a funkcií sankcií ako právneho následku pri vyvodení zodpovednosti, preto z hľadiska objektu, ktorého funkciami sa chceme zaoberať, budeme prihliadať k piatej časti Daňového poriadku ako k celku, a teda nebudeme rozlišovať medzi funkciami tam zakotvenej administratívnoprávnej zodpovednosti a funkciami sankcií, ktoré je možné ukladať, ako ani medzi funkciami právnej úpravy tohto typu zodpovednosti na strane jednej a funkciami aplikácie predmetnej právnej úpravy v praxi.

V literatúre sa ako funkcie administratívnoprávnej zodpovednosti chápu funkcia signalizačná (signalizuje sa porušenie práva), funkcia dozorná a ochranná (lokalizuje sa porušenie práva), pričom v procese realizácie zodpovednosť plní aj funkciu reparačnú a do istej miery aj funkciu represívnu⁵³⁹.

K tomuto poňatiu je vhodné pričítať aj skúmanie funkcií administratívnych sankcií. Právna teória člení sankcie na súkromnoprávne a verejnoprávne. V súkromnom práve prevažujú sankcie reparačné, reštitučné a satisfakčné a ich účelom je nahradiť škodu, ktorá vznikla protiprávnym konaním. V práve verejnom zas dominujú sankcie represívne, a teda ich podstata spočíva v uložení trestu alebo ochranného opatrenia⁵⁴⁰. Ak potom akceptujeme, že vo verejnom, a teda aj v správnom práve dominuje sankciám represívna funkcia, musíme konštatovať, že aj samotná právna úprava administratívnoprávnej zodpovednosti nesie silnú pečať represívnej funkcie, lebo vo väzbe na konštatovanú funkciu sankcie potom i právna úprava správnych deliktov musí byť motivovaná snahou trestať, postihovať konania zákonodarcom chápané ako protiprávne. Aj podľa memoranda (Explanatory Memorandum) k Odporúčaniu Výboru ministrov Rady Európy (91) 1 o správnych sankciách za administratívnu sankciu je potrebné považovať len opatrenie represívnej povahy v pravom slova zmysle, to jest také opatrenie, ktorého podstata spočíva v potrestaní páchatel'a. K tomu judikatúra dodáva, že účelom správnej sankcie je postihnúť páchatel'a deliktu, ak sankcia bola uložená v rámci zodpovednostného právneho vzťahu, ktorý má rýdzo osobný charakter⁵⁴¹. Spätosť represívnej funkcie administratívnych sankcií s funkciami právnej úpravy ustanovujúcej hmotnoprávne podmienky ich ukladania je teda

⁵³⁹ Průcha, P.: K reformě správního trestání. Právník, č. 12/1998, s. 1033

⁵⁴⁰ Cepek, B. In: Vrabko, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. C. H. Beck 2012, Bratislava, s. 277

⁵⁴¹ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR č. k. 2 As 8/2007-91 z 27. júla 2007

nesporná. Pravdaže neopomíname, že represívnu funkciu administratívnoprávnej zodpovednosti nemožno v žiadnom prípade generalizovať a absolútnym spôsobom preferovať, a niet pochyb, že plní aj iné funkcie často majúce podstatne väčšiu váhu (napr. reparačná funkcia v práve životného prostredia a pod.). Aj podmienenosť funkcií administratívnoprávnej zodpovednosti funkciami sankcií, ktoré sa pri uplatňovaní tejto zodpovednosti ukladajú má svoje limity. Ak napríklad vychádzame z predpokladu, že represívna funkcia pokuty ako sankcie podľa Daňového poriadku determinuje represívnu funkciu právnej zodpovednosti, pri vyvodzovaní ktorej sa takáto pokuta ukladá, potom ten istý predpoklad nemožno konštatovať pri reparačnej funkcii zodpovednosti podľa piatej časti Daňového poriadku. Samotné pokuty a úrok z omeškania totiž podľa nášho názoru reparačnú funkciu neplnia, avšak právna úprava zodpovednosti za porušenie povinností v Daňovom poriadku má aj reparačný podtón, pretože vyrubením úroku z omeškania nezanikajú povinnosti, za porušenie ktorých bol vyrubený. Uvedené pravidlo teda garantuje nastolenie stavu súladného so zákonom aj napriek uloženiu sankcie, ktorej by bolo možné pripísať istý kompenzačný charakter, keďže podobne ako daň samotná má aj ona peňažnú povahu. No práve pravidlo o zachovaní povinnosti, ktorej nesplnenie viedlo k vyvodu zodpovednosti v podobe uloženia úroku z omeškania, vnáša diferenciatívny prvok medzi funkciami zodpovednosti a funkciami sankcií.

2. Represívna funkcia a fiskálna funkcia

Pri pohľade na právnu úpravu zodpovednosti v Daňovom poriadku myšlienka na jej represívnu funkciu výrazne ožíva. Okrem iného aj preto, lebo ide o zodpovednosť objektívnu. Správca dane pri jej uplatňovaní neskúma subjektívnu stránku delikventa. Nezaujíma ho vnútorný postoj páchatel'a k jeho protiprávnemu konaniu, ani k jeho následkom. Zodpovednosti za porušenie povinností sa pritom podľa § 154 ods. 2 Daňového poriadku môže zbaviť iba fyzická osoba, ktoré nemá oprávnenie na podnikanie, a aj to iba ak preukáže, že zo závažných zdravotných dôvodov alebo v dôsledku iných okolností hodných osobitného zreteľa, ktoré nemohla ovplyvniť svojím konaním, nemohla splniť povinnosti, ktorých porušenie je správnym deliktom. Hodno tu poznamenať, že ak akceptujeme princíp rovnosti ako princíp dobrej správy podľa Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy (2007) 7 o dobrej správe z 20. júna 2007, potom treba povedať, že samotný § 154 ods. 2 Daňového poriadku požaduje od správcov dane aplikujúcich ho v praxi nerovné zaobchádzanie so subjektmi, ktoré naplnili skutkovú podstatu správneho deliktu. Niet pochyb, že zdravotné dôvody sa môžu týkať len fyzických osôb. Pokiaľ však ide o iné okolnosti hodné osobitného zreteľa, s istotou nevylučujeme, že tieto môžu nastať aj u právnických osôb. Rovnako diferenciácia medzi fyzickými osobami, ktoré majú oprávnenie na podnikanie a fyzickými osobami – nepodnikateľmi nemá podľa nášho názoru racionálne odôvodnenie, a to už len pri pohľade na okruh zdravotných dôvodov ako liberačného titulu.

Faktorom posilňujúcim represívny charakter zodpovednosti podľa Daňového poriadku je skutočnosť, že Daňový poriadok nezakladá postihovanie správnych deliktov na zásade oportunitity. Správca dane nemá možnosť rozhodnúť sa, či zistené spáchanie správneho deliktu bude alebo nebude postihovať. Uvodzovacia veta k § 155 ods. 1 Daňového poriadku („Správca dane uloží pokutu...“) jasne ukladá správcovi dane povinnosť začať proti delikventovi konanie o uložení pokuty.

Kritériá pre určenie sumy pokuty v konkrétnom prípade v rámci zákonom stanoveného rozpätia zakotvuje Daňový poriadok v § 155 ods. 3, podľa ktorého správca dane pri určovaní výšky pokuty prihliada na závažnosť, trvanie a následky protiprávneho stavu. Taxatívne

vymenované kritériá zjavne odzrkadľujú objektívne hľadiská, pretože sa viažu výlučne na kvalitu protiprávneho stavu, ktorý nastal. Znovu sa tu teda podčiarkuje objektívny charakter zodpovednosti spätý s uplatňovaním jej represívnej funkcie.

Represívna funkcia je čiastočne oslabená funkciou, ktoré je podľa nášho názoru pre zodpovednosť podľa Daňového poriadku v istom ohľade jedinečná, a to je funkcia fiskálna. Menovaná funkcia je pravdaže typická aj pre administratívnoprávnu zodpovednosť podľa iných právnych predpisov, resp. v iných odvetviach verejnej správy, v ktorých sa ukladajú sankcie peňažného charakteru, miera uplatnenia fiskálnej funkcie pri postihovaní deliktov v daňovom práve však bude determinovaná hlavne ochranou fiskálneho záujmu verejných rozpočtov. Možno teda hovoriť o dvojakom chápaní fiskálnej funkcie zodpovednosti za porušenie povinností podľa Daňového poriadku.

Naznačený vzťah represívnej funkcie a fiskálnej funkcie vyplýva napríklad z § 155 ods. 7 Daňového poriadku. Toto ustanovenie súvisí s postihovaním protiprávneho správania daňového subjektu spočívajúceho v neoprávnenom znížení daňovej povinnosti v riadnom daňovom priznaní. Ak potom daňový subjekt podá dodatočné daňové priznanie (teda opravné priznanie po lehote stanovenej zákonom na podanie pravdivého a úplného riadneho daňového priznania), tým po zákonom stanovenej lehote zvýši svoju daňovú povinnosť, resp. zníži svoje daňové nároky voči verejným rozpočtom, a to ešte predtým, než sú mu prostriedky z verejných rozpočtov vyplatené alebo poukázané, správca dane mu pokutu neuλοží. Podstatou popísanej konštrukcie je zákonodarcom nariadená absolútna zhovievavosť voči daňovému subjektu, ktorý sa z vlastnej vôle dodatočným daňovým priznaním usvedčí a obviní zo spáchania správneho deliktu. Ani to však daňovému zákonodarcovi nestačí, lebo poškodenie verejného (fiskálneho) záujmu zjavne vidí iba v prípadnom reálnom úbytku rozpočtových prostriedkov na podklade nesprávneho riadneho daňového priznania. Ak k takémuto následku nedôjde, potom vlastne porušenie povinnosti daňového subjektu podať včas úplné a pravdivé daňové priznanie nemožno sankcionovať. Akákoľvek represia tu teda ustupuje fiskálnej funkcii.

V súvislosti so spomínanou fiskálnou funkciou v oboch jej poňatiach je zaujímavou aj skutočnosť rádo vo nižších rozpätí pokút, ktoré je oprávnená ukladať za správne delikty obec ako správca dane. Uvedená črta súčasnej právnej úpravy nemá obdobu s právnou úpravou predošlou (zákon o správe daní a poplatkov), ani napríklad s právnou úpravou v Českej republike. Dôvodová správa k Daňovému poriadku pritom nijako nevysvetľuje dôvody, pre ktoré je daňové príjmy obecných rozpočtov postačujúce chrániť hrozbou podstatne nižších pokút, ako je tomu pri ochrane daňových príjmov štátneho rozpočtu. Evidentné je, že daňové povinnosti voči rozpočtom obcí tvoria podstatne nižšie sumy, než je tomu v prípade daňových povinností voči štátnemu rozpočtu. Na podklade tohto poznatku potom zákonodarcu buď podceňuje fiskálne záujmy obcí, alebo prisudzuje nižšiu mieru závažnosti protiprávnemu konaniu osoby daňovo povinnej voči obci. Nejdá sa však skôr v očiach zákonodarcu o menšiu závažnosť protiprávneho stavu (väzba na § 155 ods. 3 Daňového poriadku), ktorý nastane v dôsledku protiprávneho konania daňového subjektu v daňovoprávnom vzťahu k obci? Ak by odpoveď na položenú otázku bola kladná, potom by sme mohli konštatovať, že zákonodarcu si naozaj fiskálny záujem rozpočtov obcí cení menej v porovnaní so štátnym rozpočtom. Skôr tak osobitné rozpätia pokút pri správnych deliktach spáchaných voči obci svedčia v prospech záveru o menšej miere závažnosti protiprávneho konania daňových subjektov. Je ale otázne, či sa jedná o korektný prístup zákonodarcu. Obecné rozpočty môžu byť na nižších príjmoch z titulu daní závislé rovnako (možno niekedy aj viac) ako je štátny rozpočet závislý na nominálne vyšších daňových príjmoch doň

plynúcich. Súčasná právna úprava zakotvujúca normatívnym spôsobom rádovo nižšie rozpätia pokút pri správnych deliktoch spáchaných voči obci preto nie je podľa nášho názoru akceptovateľná. Chýba jej totiž právne zdôvodnenie.

Vzájomná väzba represívnej a fiskálnej funkcie zodpovednosti podľa piatej časti Daňového poriadku predstavuje pomerne údernú kombináciu, v ktorej sa prejavuje hlavne fiskálna motivácia daňového zákonodarcu. Podľa nášho názoru normatívne zaktovenie popísaných charakteristík neberie v niektorých prípadoch dostatočný ohľad na princípy správneho trestania vymedzené v Odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy (91) 1 o správnych sankciách. Jedným z takých princípov je aj zákaz dvojitého potrestania, ktorý zakazuje viacnásobné sankcionovanie páchatela za ten istý skutok. Aj Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“) vo veci sp. zn. 5 Sžf 85/2011 rozsudkom konštatoval, že 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 vychádzajúcimi zo zásad ukladania trestov v trestnom konaní, keď sankcia sa ukladá za čin, ktorý je v rozpore so zákonom.

Správnym deliktom je podľa § 154 ods. 1 písm. a) Daňového poriadku aj nepodanie daňového priznania v zákonom ustanovenej lehote (bod 1.), alebo aj nepodanie daňového priznania v dodatočnej lehote, ktorú správca dane daňovému subjektu určí (bod 3.) po tom, čo zistí, že v zákonnej lehote daňové priznanie nepodal. Daňový subjekt nemusí pritom splniť ani jednu z týchto dvoch povinností majúcich oporu v zákone. Dopustí sa teda dvoch protiprávných konaní, a z formálneho hľadiska by tak dvojité potrestanie azda bolo namieste. Za nepodanie daňového priznania v dodatočnej, správcom dane určenej lehote však daňový poriadok predpisuje prísnejšiu sankciu (pokuta od 60 € do 32 000 €) v porovnaní so sankciou za nepodanie daňového priznania v zákonom ustanovenej lehote (pokuta od 30 € do 16 000 €). Preto zákonodarca v tomto prípade dvojité potrestanie explicitne v § 155 ods. 2 Daňového poriadku vylúčil.

Na druhej strane pohybujúc sa v rovnakých skutkových okolnostiach je potrebné poukázať na § 15 ods. 3 prvú vetu Daňového poriadku, podľa ktorého ak daňový subjekt nepodal daňové priznanie, a to ani na výzvu správcu dane..., správca dane určí daň podľa pomôcok. Právnym následkom kumulatívneho nesplnenia povinnosti podať daňové priznanie v zákonom ustanovenej lehote a povinnosti podať daňové priznanie v dodatočne správcom dane určenej lehote je teda určenie dane podľa pomôcok. Dosvedčuje to i § 48 ods. 1 písm. a) Daňového poriadku, podľa ktorého správca dane zistí základ dane a určí daň podľa pomôcok, ak daňový subjekt nepodať daňové priznanie ani na výzvu správcu dane. Skutočnosť, že daňový subjekt zapríčiní svojím konaním podľa § 48 ods. 1 Daňového poriadku určenie dane podľa pomôcok je však samostatnou skutkovou podstatou správneho deliktu, a to podľa § 154 ods. 1 písm. h) Daňového poriadku. Za tento správny delikt sa obligatórne podľa § 155 ods. 1 písm. f) bod 3. ukladá pokuta v sume vypočítanej ako súčin trojnásobku základnej úrokovej sadzby Európskej centrálnej banky a sumy dane určenej správcom dane podľa pomôcok. Daňový poriadok pritom súčasné uloženie oboch pokút nijako nevylučuje. Pravdaže, používajúc doktrínu ústavne konformného výkladu právnych predpisov by sa dalo uvažovať o interpretácii, podľa ktorej by sa za správny delikt podľa § 154 ods. 1 písm. h) Daňového poriadku považovalo iba iné konanie, ktorým daňový subjekt zapríčinil určenie dane podľa pomôcok, než je nepodanie daňového priznania v zákonom ustanovenej lehote a následne jeho nepodanie ani v lehote dodatočne určenej správcom dane. Jednalo by sa teda o ďalšie prípady podľa § 48 ods. 1 Daňového poriadku

(napríklad neumožnenie vykonať daňovú kontrolu alebo nesplnenie niektorej zo zákonných povinností daňového subjektu pri preukazovaní ním uvádzaných skutočností s dôsledkom nemožnosti správneho zistenia dane). Pri absentujúcej zásade oportunity vo vzťahu k vyvodzovaniu zodpovednosti podľa Daňového poriadku je správca dane povinný rešpektovať príkaz zákonodarcu postihovať zistené protiprávne konania tak, ako sú v jednotlivých skutkových podstatách podľa § 154 Daňového poriadku vymedzené. Niet tu priestoru pre správnu úvahu správcu dane, a tak požiadavka ústavne konformného výkladu by musela v danom prípade znamenať postup *contra legem* zo strany správcu dane. K tomu však ani požiadavka ústavne konformného výkladu nemôže dospieť, inak by sa popieral zmysel písaného práva typického pre slovenský právny poriadok.

Domnievame sa, že ani výnimka stanovená Odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy (91) 1 o správnych sankciách, ktorá umožňuje dvojité potrestanie toho istého činu delikventa v prípade, ak skutok porušuje rozdielne verejné záujmy (*distinct social interest*), nie je v analyzovanom prípade použiteľná. Niet pochyb, že tak nepodanie daňového priznania, ako aj zapríčinenie určenia dane podľa pomôcok porušujú verejný záujem na bezporuchovom priebehu správy daní. Daňovým priznaním sa plní jedna zdvoch základných povinností daňového subjektu pri správe daní, a to je povinnosť tvrdenia. Určenie dane podľa pomôcok zas vyjadruje kontumáciu daňového subjektu, ktorý svojou bezdôvodnou procesnou pasivitou a nesúčinnosťou bráni riadnemu a správne určeniu dane, a teda bezproblémovému, to jest efektívnemu, rýchlemu, a súčasne zákonnému a spravodlivému priebehu správy daní. A tak obe protiprávne konania, hoci inou podstatou v objektívnej stránke, smerujú k narušeniu totožného verejného záujmu. Snaha hľadať za každú cenu rozdiely v povahe poškodeného verejného záujmu tu podľa nášho názoru nemá opodstatnenie.

3. Úrok z omeškania a funkcie jeho právnej úpravy v Daňovom poriadku

Zásada *ne bis idem* predstavuje z hľadiska účelu predkladaného príspevku vhodné premostenie k ďalšiemu inštitútu piatej časti Daňového poriadku vhodnému na konfrontáciu s funkciami, ktoré zo súčasnej podoby jeho právnej úpravy vyplývajú. Ide o úrok z omeškania podľa § 156 Daňového poriadku. Z pohľadu formálneho systematického zaradenia tohto právneho inštitútu možno konštatovať, že sa jedná o sankciu. Daňový poriadok totiž pre § 155 (pokuty), ako aj pre § 156 (úrok z omeškania) zavádza spoločný nadpis „Sankcie“. Ďalej je potrebné zdôrazniť, že úrok z omeškania je nepochybne pôvodne súkromno-právnym inštitútom. Svoj základ má v Občianskom zákonníku (ale aj v Obchodnom zákonníku) ako právny dôsledok omeškania dlžníka s plnením peňažného dlhu, pričom teória súkromného práva ho výstižne charakterizuje ako sankciu za používanie kapitálu dlžníkom⁵⁴². Súčasne súdna judikatúra z oblasti súkromného práva dopĺňa, že úrok z omeškania plní funkciu zabezpečovaciu, lebo hrozbou zvyšujúceho sa dlhu pôsobí na dlžníka, aby plnil svoje povinnosti, funkciu sankčnú, lebo ho sankcionuje za porušenie povinnosti splniť dlh riadne a včas, ako aj funkciu kompenzačnú (rozsudok Najvyššieho súdu z 29. marca 2001 vo veci sp. zn. 25 Cdo 2895/99; obdobne rozsudok Najvyššieho súdu z 22. septembra 2005 vo veci sp. zn. 26 Cdo 2670/2004) spočívajúcu podľa literatúry v tom, že úrok z omeškania predstavuje paušalizovanú náhradu škody, ktorá vznikla tým, že veriteľ nemohol po dobu omeškania zhodnotiť istinu dlhu⁵⁴³.

⁵⁴² Fekete, I.: OBČIANSKY ZÁKONNÍK. Veľký komentár. 2. diel. Eurokódex 2011, Bratislava, s. 1471

⁵⁴³ tamtiež, s. 1472

Podľa Matesa za potrestanie nemožno považovať uplatnenie súkromnoprávných dôsledkov porušenia povinnosti⁵⁴⁴, domnievame sa však, že aj keď úrok z omeškania sám o sebe má súkromno-právny pôvod, v právnom režime Daňového poriadku mu verejno-právny charakter nemožno odňať. Dôvodom je už len skutočnosť, že hoci vzťah štátu ako daňovo oprávneného a daňového subjektu ako daňovo povinného je v mnohom podobný súkromno-právnejmu vzťahu veriteľa a dlžníka, v konečnom dôsledku nemožno ignorovať fakt, že daň ako právny inštitút má jednoznačne verejno-právnu povahu. Edzi daňovo povinným a daňovo oprávneným ide o verejno-právny záväzkový vzťah, pretože daň je uložená jednostranne a autoritatívne štátom (prípadne iným verejní-právnym subjektom), je nenávratná a neekvivalentná a povinnosť zaplatiť ju má kogentnú povahu.

Teoreticko-právna povaha úroku z omeškania podľa Daňového poriadku teda jednoznačne vykazuje primárne charakter verejno-právnej sankcie, no vzhľadom na skutočnosť, že sa vyrubuje pri nesplnení povinnosti peňažnej povahy (povinnosti zaplatiť daň) a zo sumy dlžnej dane, nemožno jej uprieť funkciu paušalizovanej náhrady škody, ktorú daňovo oprávnený utrpel v dôsledku omeškania so zaplatením daňového dlhu. Právna úprava úroku z omeškania podľa piatej časti Daňového poriadku tak plní nielen funkciu represívnu, ale aj funkciu kompenzačnú. Niet pochyb, že štát ako daňovo oprávnený má plné právo hospodáriť s daňovými príjmami aj ich investovaním s očakávaním zhodnotenia. V tom je jeho postavenie identické s postavením veriteľa v „štandardnom“ záväzkovo-právnom vzťahu.

Ak sme v úvode tejto časti príspevku poukazovali na zásadu zákazu dvojitého potrestania, vrátiť sa k nej možno úvahou o tom, či úrok z omeškania podľa Daňového poriadku pokrýva také typovo vymedzené protiprávne konania, ktoré sú už sankcionované pokutou, a či prípadné dvojité potrestanie je akceptovateľné. Otázkou je aj to, či z tohto hľadiska zohrávajú funkcie právnej úpravy úroku z omeškania a právnej úpravy pokút nejakú úlohu.

Bolo už uvedené, že pokuty sa podľa Daňového poriadku ukladajú za nesplnenie povinností nepeňažnej povahy. Rovnako bolo uvedené, že podľa § 154 ods. 1 písm. f) Daňového poriadku sa správneho deliktu dopustí ten, kto zaplatí podľa osobitných predpisov bez podania daňového priznania daň, ktorá je nižšia ako daň, ktorú mal skutočne zaplatiť. Motiváciu zákonodarcu pre zavedenie tejto skutkovej podstaty správneho deliktu zrejme treba hľadať v komparácii so skutkovou podstatou podľa § 154 ods. 1 písm. e), podľa ktorého sa správneho deliktu dopustí ten, kto uvedie v daňovom priznaní alebo dodatočnom daňovom priznaní daň, ktorá je nižšia ako daň, ktorú mal v daňovom priznaní uviesť. Zákonodarca azda nechcel znevýhodňovať daňové subjekty, u ktorých sa povinnosť platiť daň spája s predchádzajúcou povinnosťou podať riadne a včas daňové priznanie, oproti daňovým subjektom, ktoré sú povinné iba platiť daň bez podania daňového priznania (niektoré prípady miestnych daní). V prvom prípade totiž pochybenie pri vyplňaní daňového priznania ako prvé protiprávne konanie vyvoláva druhé protiprávne konanie, keď daňový subjekt zaplatí daň v nižšej sume, než bol podľa zákona povinný, a tým ukráti verejný rozpočet o časť daňového príjmu. V druhom prípade daňový subjekt tiež ukráti daňový príjem verejného rozpočtu, avšak bez porušenia tomu predchádzajúcej povinnosti nepeňažnej povahy, pretože mu zákon povinnosť podať daňové priznanie jednoducho neukladá.

⁵⁴⁴ Mates, P. a kol.: Základy správneho práva trestného. 4. vydání. C. H. Beck 2008, Praha, s. 14

Popísané právne významné skutočnosti však majú dopad nielen na sankcionovanie delikventa pokutou podľa § 155 Daňového poriadku, ale aj na jeho postih v podobe úroku z omeškania podľa § 156 ods. 1 písm. a) Daňového poriadku. Správca dane je totiž povinný vyrubiť úrok z omeškania, ak daňový subjekt nezaplatí alebo neodvedie v ustanovenej lehote alebo v ustanovenej výške alebo v lehote alebo vo výške určenej v rozhodnutí správcu dane daň alebo rozdiel dane. Skutková podstata podľa § 154 ods. 1 písm. f) Daňového poriadku sa čiastočne svojou hypotézou kryje s hypotézou normy zakotvenej v § 156 ods. 1 písm. a) Daňového poriadku. Zaplatenie dane nižšej ako daň, ktorú bolo potrebné skutočne zaplatiť, je totiž súčasne nezaplatením dane v ustanovenej výške. A keďže ani pri vyrubovaní úroku z omeškania sa neuplatňuje zásada oportunitý, správca dane je povinný zodpovednosť v podobe vyrubenia úroku z omeškania voči delikventovi vyvodiť, aj keď mu už bola uložená pokuta podľa § 155 ods. 1 písm. f) bod 1. za správny delikt podľa § 154 ods. 1 písm. f) Daňového poriadku. Takto dochádza zjavne k dvojitému sankcionovaniu daňového subjektu porušujúceho povinnosti vyplývajúce mu z daňovo-právnych noriem. Konštatovaný stav by bol akceptovateľný, ak by dochádzalo k jednočinnému súbehu dvoch protiprávnych konaní (porušenie nepenažnej povinnosti a porušenie povinnosti peňažnej povahy). V prípade regulovanom podľa § 154 ods. 1 písm. f) Daňového poriadku však tomu tak zjavne nie je. Daňový subjekt jedným konaním (zaplatenie dane v nižšej sume, než požaduje zákon) porušuje iba povinnosť peňažnej povahy, napriek tomu mu správca dane viazaný zákonom musí uložiť pokutu a súčasne aj úrok z omeškania. Javí sa, že tu neobstojí ani už spomínaná výnimka predpokladaná Odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy (91) 1 o správnych sankciách a týkajúca sa prípadov, keď jedným konaním je porušených viacero rozdielnych verejných záujmov. V popisovanom prípade je na prvý pohľad porušený iba jeden typ verejného záujmu, a to je fiskálny záujem dotknutého verejného rozpočtu. Napriek tomu sú ústami zákonodarcu naplnené znaky dvoch rôznych skutkových podstat protiprávnych konaní.

Otázkou ešte zostáva, či sa v sankciách za protiprávne konanie podľa § 154 ods. 1 písm. f) a podľa § 156 ods. 1 písm. a) Daňového poriadku neprejavuje rôznosť funkcií zodpovednosti za porušenie povinnosti podľa Daňového poriadku, a teda či by takto nebolo možné odôvodniť dvojité sankcionovanie. Bolo už uvedené, že pokuty plnia represívnu funkciu spätú s funkciou fiskálnou, kým pri úroku z omeškania sa spolu s represívnou funkciou uplatňuje i funkcia paušalizovanej náhrady škody (kompenzácia). Kým teda pri delikte podľa § 154 ods. 1 písm. f) Daňového poriadku by malo ísť predovšetkým o represiu, súčasne by bolo potrebné konštatovať, že tým istým konaním bol narušený aj legitímny fiskálny záujem daňovo oprávneného, ktorý je potrebné kompenzovať úrokom z omeškania. S takouto konštrukciou by sa musel spájať aj záver, že už samotným porušením verejno-právnej povinnosti dochádza k škodlivému (peňažne nevyjadriteľnému) následku, a zároveň je poškodený (peňažne vyjadriteľným spôsobom) fiskálny záujem verejného rozpočtu. To by tvorilo východisko pre interpretáciu ustanovenia Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy (91) 1 o správnych sankciách podľa ktorého osoba nesmie byť administratívne penalizovaná dvakrát za to isté konanie na základe rovnakého pravidla zákona alebo na základe pravidiel chrániacich rovnaký sociálny (verejný) záujem. Formálne by potom bolo potrebné uzavrieť, že v posudzovaných skutkových okolnostiach je daňový subjekt penalizovaný na základe dvoch rozdielnych pravidiel zákona (§ 154 ods. 1 písm. f) a § 156 ods. 1 písm. a) Daňového poriadku), a že sa týmito ustanoveniami chránia dva rozdielne typy verejného záujmu – záujem na riadnom plnení verejno-právnych povinností a fiskálny záujem verejného rozpočtu. Podľa nášho názoru je prezentovaná interpretácia dosť krkolomná. Je pravdou, že aj súdna judikatúra akceptuje dvojité potrestanie za ten istý skutok,

ak ním dôjde k narušeniu dvoch rozdielnych právom chránených verejných záujmov, vo väčšine prípadov sa však jedná o veľmi jednoznačnú odlišnosť⁵⁴⁵.

Skôr sa z uvedených dôvodov prikláňame k záveru, že de lege ferenda by bolo vhodné uvažovať u vypustení ustanovenia § 154 ods. 1 písm. f) zo zoznamu skutkových podstat správnych deliktov podľa Daňového poriadku tak, aby zaplatenie dane nižšej v porovnaní s predpisom plynúcim zo zákona sa považovalo za sankcionovateľné len úrokom z omeškania podľa § 156 ods. 1 písm. a) Daňového poriadku. Podkladom pre tento záver je už konštatovaný fakt, v zmysle ktorého aj úrok z omeškania podľa Daňového poriadku má charakter sankčný tak ako pokuta, a to o to viac, že už úroku z omeškania v súkromnom práve sa uvedený charakter prisudzuje. Preto jeho zaradenie do verejno-právneho prostredia typického represívnym prvkom predstavuje dostatočnú garanciu plnenia funkcie odplaty za nesplnenie verejno-právnej povinnosti peňažnej povahy, ktoré je v súčasnosti zakotvená v § 154 ods. 1 písm. f) Daňového poriadku. Na uvedenú skutočnosť nemá vplyv súčasná kompenzačná funkcia, ktorú úrok z omeškania podľa piatej časti Daňového poriadku plní.

Literatúra

Fekete, I.: Občiansky zákonník. Veľký komentár. 1. a 2. diel. Bratislava: Eurokódex, 2011, 2656 s. ISBN 978-80-89447-50-3

Mates, P. a kol.: Základy správneho práva trestného. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, 224 s. ISBN: 978-80-7179-806-4

Průcha, P.: K reformě správního trestání. Právník, č. 12/1998, ISSN 0231-6625

Vrabko, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck 2012, Bratislava, 480 s. ISBN 978-80-8960-303-9

Resumé

The paper is focused on functions of responsibility regulated in Tax Code. Author analyses individual sanctions imposed for breach of duties in branch of tax law. Especially the relation between functions of responsibility regulated in Tax Code on one side and principles coming from Recommendation of Council of Europe on administrative sanctions on the other side, and also possible impact of this relation on interpretation of relevant legal norms are being examined.

Kontakt

JUDr. Martin Vernarský, PhD.
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach
Popradská 66
041 32 Košice

⁵⁴⁵ napr. Najvyšším správnym súdom v rozsudku č. k. 5 Afs 9/2008-328 z 31. októbra 2008 konštatovaná prípustnosť dvojitého potrestania toho istého skutku v prípade, ak ním bol porušený záujem chránený vtedajším komunitárnym právom a súčasne záujem chránený právom vnútroštátnym

Slovenská republika
martin.vernarsky@upjs.sk

THE PRINCIPLE OF NE BIS IN IDEM IN ADMINISTRATIVE PUNISHMENT⁵⁴⁶

JUDr. Pavol Zloch, CSc.

Keywords: administrative offense, offense, penalty, punishment, measures for administrative offenses

Detailed or concise analysis of the principle of ne bis in idem can be found within professional legal literature of the Slovak Republic (hereinafter “SR”) in both, criminal law and administrative law textbooks⁵⁴⁷. Further within the administrative law, such analysis can be found in publications containing assessment of the extent to which principles of good governance and its integral part – principles of the administrative punishment – as formulated in EU documents, were or are transformed into legal sources of administrative law in SR⁵⁴⁸. References to the court decisions point at how the legal practice responds to gaps in the current legislation of administrative punishment. Following the previously published findings in this contribution I want to by some notes supplement or clarify certain conclusions on the interpretation and application of the principle ne bis in idem. It should be added that the generalization of knowledge within legislation in the field of administrative punishment in SR is considerably more complicated compared to the situation in the field of criminal law. This is mainly because of the fragmentation and disunity of administrative criminal law - substantive and procedural. To this must be added that inconsistency of the terminology in the texts of the various laws governing administrative offenses. There used distinctly different verbal expressions for the identification of the individual institutes of administrative punishment. In criminal law, the terms characterizing the criminal offense as well as ways of its committing are legally defined. In the texts of the legal provisions governing administrative offenses such legal definitions of several terms and institutes is missing. The case law overcomes this deficiency by using analogies legis (e.g. application of § 122 of the Penal Code no.300/2005 Coll. - hereinafter “The Penal Code”), with reference to a broader understanding of criminal charges under Art.6.1 of the Convention on Human rights and fundamental freedoms, with the conclusion that punishing for administrative offenses shall be subject to the same regime as punishment for criminal offenses⁵⁴⁹.

In relation to the principle of ne bis in idem it is the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols (published as no.209/1992 Coll. -

⁵⁴⁶ This paper was prepared within the project VEGA (No. 1/0092/13) "Principles of administrative legal liability - legislation and legal practices"

⁵⁴⁷ For example in criminal law text book IVOR, J. a kol.: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2006, 530 s. in its part of principles of criminal law, the principle of „ne bis in idem“ is not mentioned. Only brief references can be found on at page 332 on legal obstacles to punishment, page 402 on principles of deciding on sanctions and at page 405 on aggravating and mitigating circumstances. Similarly, only brief reference can be found in administrative law text books. See for example VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2012, s. 311-312; Hendrych, D.: Správni právo. Obecná časť. 7. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 446-447.

⁵⁴⁸ See for example Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. 1.vydanie.Bratislava: IURA EDITION spol. s r. o. 2012, s. 333- 340;

⁵⁴⁹ See for example decision of Supreme Court of Slovak republic 9/2012 – (Rs) 8 Sž 18/2011; 8 Sž 22/2011

Hereinafter referred to as “Convention”) stated as the source document. In particular, Article 4 of Protocol no.7 entitled “Right not to be tried or punished twice” with the following three points: “1. No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State. 2. The provisions of the preceding paragraph shall not prevent the reopening of the case in accordance with the law and penal procedure of the State concerned, if there is evidence of new or newly discovered facts, or if there has been a fundamental defect in the previous proceedings, which could affect the outcome of the case. 3. No derogation from this Article shall be made under Article 15 of the Convention.” Similarly, this principle is enshrined in Recommendation No. R(91) 1 of the Committee of Ministers on administrative penalties, which states that no person may be punished by administrative body twice for the same act under the same act or under the same rules protecting the public interest, and if the same conduct is penalized by two or more administrative bodies under regulations protecting different public interests, each of these authorities shall take into consideration that a given act has been imposed by administrative penalty.

As a basis for national legislation in SR Art.50 paragraph 5 of the Constitution of SR (No. 460/1992 Coll. as amended by constitutional laws) is mentioned. From the commentary to this paragraph 5 in the context of the content of the text to the other paragraphs of this article, it would be possible to derive a closer understanding of the criminal prosecution. Prosecution for criminal offenses under the Penal Code and the Criminal Procedure Code by relevant law enforcement authorities can be understood as the so-called judicial offenses⁵⁵⁰. When considering an amendment to the Constitution it would probably be appropriate to consider reformulation particularly of provisions of paragraph 1 of Art. 50 of the Constitution of SR so that it conforms to the decisions of the European Court of Human Rights which present broader concept involving the administrative punishment for administrative offenses⁵⁵¹. The literature, however, points out that even within the application of the principle “ne bis in idem” by European Court of Human Rights there are different opinions and argues by decisions in *Gradinger v. Austria*, *Oliveira v. Switzerland* and *Zolokutin v. Russia*⁵⁵².

Based on a wider understanding of concepts of criminal offense, criminal act, criminal prosecution, criminal proceedings and the principle of “ne bis in idem” as prohibition of repeated or parallel, duplicate, twice or multiple punishment for criminal offenses it would be possible to detect two main groups of bonds. The first group with ties to a criminal offense under the Criminal Code on the one hand, and on the other hand the administrative offenses under administrative criminal law. The second group with links between each other within administrative offenses themselves (such as administrative offense and other administrative offense as defined in the Act on Offences; disciplinary offense and administrative offense, offense and order administrative offense etc.).

⁵⁵⁰ See Čič, M a kolektív: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin: Matica slovenská 1997, s. 243-246

⁵⁵¹ With regards to this compare for example with Košičiarová, S., as cited in 1, s. 334-335

⁵⁵² See for example MARUŠINOVÁ, A.: Ne bis in idem v prístupkovom práve vo svetle judikatúry ESLP. In Blaho, P., Švecová, A.: Právo v európskej perspektíve. I. diel. 1. vydanie. Trnava: Typy Univessitatis Tynnaviensis, 2011, s. 505- 515;

Within the links in the first group the most common application of the principle of "ne bis in idem" is stated among relations between specific crimes under the Criminal Code and adequate (to the constitutive elements of the crime) offense under the act no.372/1990 Coll. on offenses as amended (further referred as "Act on offenses"). With a deeper analysis of these links we can meet in several publications⁵⁵³. With regards to such already published opinions I add that the starting point for any consideration and application in legal practice should be legal definition of the offense in § 2. 1 of the Act of offenses - so-called negative definition "... unless defined as other administrative offense punishable under special legislation or as a crime." From the wording it is clear that if the illegal conduct fulfills elements of crime, it doesn't fulfill criteria of an offense. It is said here about so called consumption, when one offense is embraced in the other. Penalty for socially serious offense absorbs punishment for less serious offense. Preference is hence given to punishment for the crime (judicial offense). Parallel or subsequent prosecution should be in terms of legal aspects excluded. In practice, however, could occur or even are occurring cases where the administrative authority does not qualify specific conduct as crime or prosecution is conducted in parallel or sequentially and authority of law enforcement and administrative authority do not have knowledge about this. Taking into consideration the right of an accused person of a crime or offense to comment on the prosecution in its course before a substantive decision in the case, such situation should not arise in practice, perhaps with the exception of decisions on offense in warrant proceedings (§ 87 of the Act on offences)⁵⁵⁴. If it would still occur, in my opinion, the administrative body responsible for the procedure of the offense should according to the stage of the procedure to solve this conflict by application of the procedural institutes of transfer of the case (§ 60. 3 c) of the Act on offenses) respectively of postponement of the case (§ 60. 3 a)) by the administrative authority clarifying of the offense, postponement of the case (§ 66. 2 b), c) or d)) by the competent administrative authority, cessation of the proceedings (§ 76. 1 a), g) or l)) by acting administrative authority, respectively after the final decision by revoking a decision ex officio in proceedings on extraordinary legal remedies or by a claim in the administrative justice. In my own practice, I have experienced different views on how to assess cases, when the same offender was lawfully afflicted more times for offenses of the same facts (unauthorized exports and imports of goods), which features individually replenished criteria for offense but not for a crime. The criteria of a crime those conducts fulfilled only when considered in its summary. According to the then opinion of the then attorney general (1960's) the lawful multiple conviction for the same administrative offenses and the same offender (recidivism of offenses) was not considered an obstacle to the criminal prosecution (judicial). Imposed and executed penalties should be however taken into consideration when imposing of a sentence for the crime. Later were those questions more times technically discussed and various positions were taken. Obviously it is justified to assess this situation in terms of punishment for a crime under the

⁵⁵³ For example A. Marušinová as cited in 6; VAEO, M.: Ne bis in idem v slovenskom (európskom) trestnom práve a potrestanie za priestupok. In Justičná revue č. 6-7, 2009, s. 758-774

⁵⁵⁴ Analysis of acceptance - compliance with the principles contained in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms , Recommendation No. R (91) 1 in the principles of good governance in warrant proceedings as a summary proceedings for an offense would probably require a separate study. Unlike in a standard procedure for the offense with an oral hearing and participation of an accused where defense and right to be heard are guaranteed with regards to due process, such provisions and institutes are absent in warrant procedure. Even according to the principles contained in Recommendation R (91) 1 recommendations contained can be waived only with the consent of the person concerned. The possibility of the accused to file an appeal against warrant should "heal" such a lack. Knowledge from the practice of receiving orders, however, point to several cases where the accused of a final order for imposing sanctions for infringement learned to notice the executor to initiate execution and a considerable time lag , even when it was difficult to use extraordinary remedies respectively to review of the decision in the administrative courts .

provisions of § 122.11 of Criminal Code as cumulative crime. The text of this provision of the Criminal Code does not expressly state as the possibility the counting of such individual conducts for which the offender has been repeatedly afflicted finally in the administrative procedure. Currently, the media present the government's intention to adopt legislative measures to recourse person for judicial offense in cases of multiple recurrences, where the individual acts as independently evaluated represented only to be an offense and so they were also sanctioned. Specifically, thus eliminate proliferating manifestations of extremism of various kinds in the public.

When considering the links in the second group the principle of "ne bis in idem" can be assessed only in the application of the so-called subjective responsibility for administrative offenses of individuals. The possibility of applying dual administrative legal responsibility for one illegal act in combination of subjective liability for offense and objective liability for administrative misdemeanor of legal person is foreseen and directly enabled by the provisions of § 6 of the Act on Offences: "For the breach of an obligation imposed to a legal person liable under this Act is a person who for such legal person should acted or acted, and in case of the acting based on an order, the one who gave the order to act." There is probably no conflict with the principle of "ne bis in idem" in the sense of the presented Convention. Although this would be double - administrative and legal sanctioning for the same act and the same object would be protected, it would not be a criminal prosecution of the same subject. In case of subjective administrative legal responsibility to follow the principle of "ne bis in idem" is already guaranteed by presented negative definition of the offense. It should be added that in practice this could be just another caused administrative offense by natural person that is not expressly defined as an offence by the law. There is general agreement that the penalty for such other administrative offense shall prevail. It can be added perhaps just that the sanction for the offense is there even excluded, because such an act does not meet all statutory offense characteristics. This is based on the fact that even negative characteristics are characteristics limiting features to determine whether liability may be incurred for the offence.

More often subject to assessment of the principle of "ne bis in idem" are relationships between accountability for an offence and for an administrative disciplinary offense (disciplinary offense or disciplinary misdemeanor). Passages of textbooks of administrative law, including the last issues related to that bond between misdemeanors are in my point of view inaccurate because they don't take into account the status of current legislation in the area of offences and administrative disciplinary offenses in the Slovak Republic. To illustrate, let me quote excerpts from the text: "It should also be noted that the unlawful conduct that is a disciplinary misdemeanor, may also constitute a crime or an offence, or other administrative offense. The principle of "ne bis in idem" therefore does not apply while sanctioning the disciplinary offense. However, if the person was punished for the same conduct as for a crime, the "ne bis in idem" applies ... As proof § 12. 1 of the act . 372/1990 Coll. on offenses where it is clearly reflected can be stated... Or even §66. 2 d) and §76. 1 ch) of the same law, which states that ..."555. If we consider the current legislation of administrative disciplinary offenses they should be, in my view, divided into at least two groups, if we consider administrative disciplinary offenses as a separate group of administrative offenses and do not consider them as a subset of other administrative offenses under the negative definition of the offense. Into the first group can be incorporated administrative disciplinary offenses, where

⁵⁵⁵ VRABKO, M a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 311

the principle of "ne bis in idem" is guaranteed in parts of legal definitions, which are referred to as negative definitions. To illustrate this I state §52.1 of act no.73/1998 Coll. on the employment of police officers ... which reads: "disciplinary offense is culpable breach of duty of policeman, unless it is not a crime or an offense"; provision of §124 of act no.346/2005 Coll. on state service of soldiers reads: "disciplinary offense is culpable violation or infringement of the duty of professional soldier, unless it is crime or and offence..."; §48.1 of act no.200/1998 Coll. on the civil service of customs officers reads: "disciplinary offense is culpable violation of the obligations of the customs officer, if it is not a crime or an offense." In these cases one illegal acts of the same person cannot be delicately administrative sanctioned for disciplinary offense and a offence, but only for offense. Disciplinary offense in terms of the legal aspects couldn't even be committed. If final decision had been issued in the disciplinary proceedings, administrative body with disciplinary powers respectively authority authorized to review the legality of the decision should annul such a decision. Within the second group could be then classified administrative disciplinary offenses where the negative definition refers only to crimes or when a negative definition is missing at all. For example, §72.1 of act no.131/2002 Coll. on the universities or the provision of §56 of act no.586/2003 Coll. on advocacy. This second group of administrative disciplinary offenses could be subject to the above cited findings from a textbook. But that should not prevent a deeper analysis of the provisions of law on offenses and on disciplinary offenses in the context of the relevant provisions of the Convention, the application of which has, in my view take precedence over our statutory regulation. It is noteworthy that the formulation of the principle of "ne bis in idem" in recommendation R(91)1 not fully correspond to formulations in the Convention. With regards to the acceptance of the principle of "ne bis in idem" in the administrative sanctioning in this article I want to continue to highlight the question which, although not yet been the subject of professional theoretical discussions on events in which I participated, but by lawyers from practice I was asked for an opinion on it. Specifically on the issue of duplication of "direct" administrative sanctioning under the provisions of administrative law where even by the terminology inconsistencies can be inferred that it is an administrative sanction "indirectly" which can be described as "latent sanctioning". Very briefly and in general the essence of administrative sanctioning can be expressed so that under the act mayor must competent administrative authority for failure to comply with the obligations laid down in the standards of administrative law (administrative offense) exercise so called administrative and legal responsibility towards those who did not fulfill it. Offender has to bear the legal consequences for the committed offense, which represent some injury in relation to its otherwise the guaranteed legal status. Unlike criminal law, where that damage is specified by terms of punishment or protective and educational measures in administrative law enforcement due to the diversity of administrative offenses legislation is fragmented into a large number of sources of law (in the area of offenses even a partial codification can be found). Probably also due to the different times when different laws which contain criminal provisions were passed in their texts we see different wording with regards to terms of damage which is delinquent for an administrative offense to bear. Somewhere are stated as "sanctions", their types and principles for deciding on them, elsewhere only as "fine". I believe that based on the legal requirements under the Convention and Recommendations mentioned above there is the need of the specific national legal regime for the administrative sanctioning in terms of both, its substantive or procedural aspects. In the decision-making process of public administration it should be clear for its subject that this is a decision in the matter of sanctioning for an administrative offense. In examining the Slovak legislation it can be said that to some extent this requirement corresponds legislation administrative sanctioning for offenses. For other types of administrative offenses the opposite position can be stated. Certainly be in proceedings on other administrative offenses established the impossibility of

exclusion of suspensory effect appeal should be established. Procedural aspects of such proceedings are solved by reference to the Administrative Code, specifically is generally only competence of administrative authority to conduct administrative proceedings relating to the offense specified. Probably it would be more appropriate to refer to the act on offenses in relation to which Administrative Code is used in subsidiarity. It is also possible to find such a cases, where the same type of administrative offenses, same type of the sanctions as a result, to the recipient is different legal regime. In one case the damage is identified as a sanction for administrative offense in the second such damage is applied under the provision, which is not included in the structure of the law between the provisions governing institute administrative sanctioning within the given area of public administration (or it is explicitly allocated). For brevity I will give only two examples. The law no.308/2000 Coll. on broadcasting and retransmission mentions in § 64.1c) - the suspension of broadcasting and e) - revocation of the license expressly as sanctions and in §67 more detailed conditions for the imposition of sanctions of withdrawal of the license. After 3 years subject can reapply for a license. In the law no.473/2005 Coll. on private security services suspension or revocation of a license is not mentioned in §91 as a sanction. In paragraph 11 however it is stated that the imposition of sanctions for an administrative offense under paragraph 1 shall not affect the provisions of this act on suspension of the operation of individual services and the withdrawal of licenses. Provisions on the withdrawal of licenses are here bound to repeated offense or to particularly serious breaches of obligations arising from the act for the licensee. It is hence clearly that this provision is of the administrative sanctioning nature and so the same administrative offenses can be dealt with by two separate proceedings with repeated sanctioning although the second proceedings and sanctioning is not in the law so indicated. It is then disputable whether there is a reasonable exclusion of the principle "ne bis in idem" in this way.

Literature:

BABJAKOVÁ, E., HAJDOVÁ, J.: Judikatura vo veciach priestupkového práva. Bratislava: Iura Edition s.r.o., 2012, ISBN 978-80-8078-462

BLAŽEK, P. Správní trestání v kontextu demokratického státu. 1.vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996, 120 s., ISBN 80-210-1385-0

ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky, 1. vydanie. Martin: Matica slovenská, 1997, 598 s., ISBN 80-7090-444-5

HAŠANOVÁ, J. *Správne právo*. Bratislava: VEDA, 2001, 437 s., ISBN 978-80-224 1176-9

HENDRYCH, D. a kol. *Správni právo. Obecná část*. 7 vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 875 s., ISBN 978-80-7400-049-2

KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. 1. vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2012, ISBN 978-80-8078-519-2

MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. 5. vydanie. Bratislava: EUROKODEX s.r.o., 2010, 688 s., ISBN 978-80-89447-27-5

PRUCHA, P. *Správni právo. Obecná část*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Dplněk, 2007, 420 s., ISBN 978-80-210-4276-6

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2.vydání. Praha: ASPI, 2009, 464 s., ISBN 987-80-7357-382-9

ŠIŠKEOVÁ, S. a kol.: *Přehled judikatury ve věcech správného trestání*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2006, 824 s. ISBN 80-7337-200-1

ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná část*. 1.vydanie. Šamorín: Heureka, 2009, 225 s., ISBN 978-80-89122-60-8

VRABKO, M. a kol. *Správné právo hmotné. Všeobecná časť*. 1.vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2012, 480 s., ISBN 978-80-89603-03-9

Resumé

Author in the paper briefly points to reflect the principle of "ne bis in idem" in Slovak sources of administrative law criminal. Legislation yet sufficiently preclude repeated punishment for the same offense unless the correct regularization of the constituent elements of several kinds of administrative offenses overlap. Emphasis placed on the links between the offense and the offense and disciplinary offenses and administrative delict. Basis for solving problems described by the other and sees a comprehensive codification of administrative law - criminal.

Contact:

JUDr. Pavol Zloch, CSc.
Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
pavol.zloch@truni.sk

ZOZNAM ÚČASTNÍKOV KONFERENCIE

Priezvisko	Meno	titul	Inštitúcia
Bandžák	Jozef	PhD., JUDr.	PA CR v Prahe
Dienstbier	Filip	PhD., JUDr., Ing.	PF UPOL Olomouc
Eichlerová	Michaela	Mgr., Mgr.	PA CR v Prahe
Fiala	Zdeněk	PhD., JUDr.	PA CR v Prahe
Filo	Matúš	JUDr.	PF TU v Trnave
Frumanová	Kateřina	PhD., JUDr.	PF UPOL Olomouc
Gregušová	Andrea	Mgr.	PF TU v Trnave
Gyuri	Robert	PhD., JUDr.	FVS UPJŠ Košice
Henžel	Vladimír	JUDr.	Finančné riaditeľstvo SR
Horvat	Matej	PhD., JUDr.	EU BA, Obchodná fakulta
Horzinková	Eva	doc., PhD., JUDr.	PA CR v Prahe
Hrnčárová	Nataša	PhD., JUDr.	PF TU v Trnave
Jalč	Adrián	doc., PhD., JUDr., Ing.	PF TU v Trnave
Kadečka	Stanislav	PhD., JUDr.	PF MUNI Brno
Kiselyová	Zuzana	JUDr.	PF UK v Bratislave
Kopečný	Zdenek	Mgr., Mgr.	PF UPOL Olomouc
Košíčiarová	Soňa	prof., PhD., JUDr.	PF TU v Trnave
Kral	Rastislav	Mgr. , PhDr.	FVS UPJŠ Košice
Král	Jakub	Mgr., Bc.	Státní ústav pro kontrolu léčiv, Praha
Kudrová	Veronika	PhD., JUDr.	PF MUNI Brno
Madleňáková	Lucia	JUDr.	PF UPOL Olomouc
Masarová	Ľubica	PhD., JUDr.	PF TU v Trnave
Maslen	Michal	PhD., JUDr.	PF TU v Trnave
Novotný	Vladimír	JUDr.	MUP Praha
Pouperová	Olga	PhD., JUDr.	PF UPOL Olomouc
Rako	Patrik	JUDr.	PEVŠ v Bratislave
Srebalová	Mária	doc., PhD., JUDr.	PF UK v Bratislave
Stanová	Anna	JUDr.	Finančné riaditeľstvo SR
Strémy	Tomáš	doc., PhD., JUDr.	PF TU v Trnave
Szabová	Eva	PhD., JUDr.	PF TU v Trnave
Ševčík	Marián	CSc., JUDr.	PF TU v Trnave
Šimonová	Jana	PhD., JUDr.	APZ v Bratislave
Šimovček	Ivan	prof., CSc., JUDr.	PF TU v Trnave
Váčok	Juraj	PhD., JUDr.	PF UK v Bratislave
Vernárský	Martin	PhD., JUDr.	FVS UPJŠ Košice
Zloch	Pavol	CSc., JUDr.	PF TU v Trnave