

**Právnická fakulta Trnavskej univerzity
v Trnave**

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



medzinárodná vedecká konferencia

Verejná správa a priestupky

zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie

© Žilina, EUROKÓDEX 2016

Recenzenti:

doc. JUDr. Ing. Adrián Jalč, PhD.

doc. JUDr. Juraj Vačok, PhD.

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

Editor:

JUDr. Matúš Filo, PhD.

© Autori, 2016

© Žilina, EUROKÓDEX 2016

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

ISBN 978-80-81 55-064-5

P R E D H O V O R

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala dňa 9. novembra 2015 medzinárodnú vedeckú konferenciu k problematike „Verejná správa a priestupky“ v rámci projektu VEGA č. 1/0092/13 „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

Cieľom vedeckého podujatia bolo dať priestor odbornej diskusii a na základe analýzy medzinárodných dokumentov a ústavnoprávnej a zákonnej úpravy, ako aj na základe analýzy súdnej judikatúry vnútroštátnych a medzinárodných súdov sformulovať konkrétne hmotnoprávne a procesnoprávne návrhy na novelizáciu slovenskej právnej úpravy priestupkového práva.

Vzhľadom k tomu, že odborné názory na problematiku trestania osôb za priestupky sa neustále vyvíjajú a právna prax prináša so sebou otázky na nové problémy, za pridanú hodnotu výstupu z tejto konferencie treba považovať odpovede týkajúce sa všeobecných princípov uplatňovaných v rámci správneho trestania a ich špecifik s prihliadnutím na princípy trestnoprávneho postihu. Pod vplyvov súdnej judikatúry, ale aj zmien, ktoré so sebou priniesla trestnoprávna úprava, je potrebné prehodnocovať doterajšie pertraktované odborné názory, ktoré nemožno považovať za nespochybniteľné dokonca ani v situácii, keď sa platná právna úprava priestupkov nemení.

Výstupom z medzinárodnej konferencie je tento recenzovaný zborník. Verím, že si v ňom každý čitateľ nájde odpovede na odborné otázky z tejto živej a dynamicky sa rozvíjajúcej právnej problematiky.

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.
vedúca projektu VEGA č. 1/0092/13

V Trnave, 2. júna 2016

O B S A H

P R E D H O V O R ----- Chyba! Záložka nie je definovaná.

O B S A H ----- 5

NIEKOĽKO ÚVAH K SKUTKOVÝM PODSTATÁM VYBRANÝCH PRIESTUPKOV
JUDr. Michal Aláč, PhD. ----- 5

AKTUÁLNE HMOTNOPRÁVNE A PROCESNOPRÁVNE PROBLÉMY PRIESTUPKOVÉHO PRÁVA
doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD. ----- 17

OCHRANNÉ OPATRENIA V PRIESTUPKOVOM PRÁVE
JUDr. Ladislav Dudor, PhD. - JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD. ----- 24

ZODPOVEDNOSŤ ZA PRIESTUPKY PODĽA COLNÉHO ZÁKONA
JUDr. Matúš Filo, PhD. ----- 38

PRIESTUPKY NA ÚSEKU ZDRAVOTNÍCTVA
JUDr. Matej Horvat, PhD. - JUDr. Zuzana Kiselyová, PhD. ----- 47

ZAMYŠLENÍ SE NAD SYSTÉMEM SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ Z POHLEDU DOBRÉ SPRÁVY
doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D. - JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D. ----- 55

OFFENSES AGAINST PUBLIC ORDER
Assoc. Prof. Emanuil Kolarov, Dr.iur. ----- 66

SPRÁVNÍ PRÁVO TRESTNÍ – KE ZMĚNÁM V PŘESTUPKOVÉM PRÁVU V ČESKÉ REPUBLICE
JUDr. Petr Kolman, Ph.D. ----- 69

PRINCÍP SUBSIDIARITY TRESTNÉHO POSTIHU A ZODPOVEDNOSŤ ZA PRIESTUPKY
prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD. ----- 74

THROUGH MINOR OFFENCES AS AN INSPECTION COMPETENCE (IN SLOVENIA) TO BETTER
PUBLIC GOVERNANCE?
Assoc. Prof. Polonca Kovač, PhD. - Nuša Orel, MSc. ----- 80

TRESTNOPRÁVNE ASPEKTY PRIESTUPKOVÉHO KONANIA
doc. JUDr. Darina Mašľanyová, CSc. - prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc. ----- 91

PRÁVO NA RIADNE DOKAZOVANIE V PROCESNÝCH INŠTITÚTOCH SLOVENSKEHO
A PRIPRAVOVANÉHO ČESKÉHO ZÁKONA O PRIESTUPKOCH
doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD. ----- 101

ZÁKAZ POBYTU PODLE ZÁKONA Č. 200/1990 SB., O PŘESTUPCÍCH
JUDr. Martin Škurek, Ph.D. ----- 110

ZVUKOVÝ ZÁZNAM ÚSTNEHO POJEDNÁVANIA V KONANÍ O PRIESTUPKU
Mgr. Viktor Valla ----- 119

PŘESTUPKY V HORNÍM PRÁVU
JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D. ----- 125

NIEKOĽKO ÚVAH K SKUTKOVÝM PODSTATÁM VYBRANÝCH PRIESTUPKOV¹

JUDr. Michal Aláč, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
michal.alac@truni.sk

Kľúčové slová: misdemeanor – public order – extremism – public area – public nuisance – administrative responsibility – civic cohabitation

Generálnou normou definujúcou charakteristické črty konaní, ktoré spoločnosť označila za neakceptovateľné a ktoré vo vzťahu k osobe, ktorá sa ich dopustila, založili podmienky na vyvodenie administratívno-právnej zodpovednosti, je zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Ide o všeobecne záväzný právny predpis definujúci skutkové podstaty protiprávných konaní, ktorých spoločenská závažnosť je nižšia než spoločenská závažnosť protiprávných konaní definovaných v zákone č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov, avšak nie je natoľko malá, že spoločnosť v záujme ochrany nemá záujem na ich beztrestnosti.

1. Priestupky proti verejnému poriadku podľa § 47 zákona o priestupkoch

Priestupky proti verejnému poriadku ustanovujú okruh správania na verejnosti, ktoré zákonodarca považuje za spoločensky neakceptovateľné. Objektom tohto priestupku je verejný poriadok. Právny poriadok Slovenskej republiky neobsahuje legálnu definíciu pojmu verejný poriadok, a preto je potrebné tento pojem vykladať cez prizmu celospoločenského záujmu na zachovaní určitého stavu, určitého usporiadania spoločenských vzťahov, resp. na potláčaní niektorého konania administratívne zodpovedného subjektu.

Pri definovaní znakov skutkovej podstaty priestupku proti verejnému poriadku zákonodarca použil množstvo pojmov, ktoré nie sú v právnom poriadku Slovenskej republiky definované, a preto ich orgán aplikácie práva, t. j. správny orgán musí vykladať v kontexte limitov stanovených verejne akceptovanými pravidlami správania.

Subjekt priestupkov proti verejnému poriadku je všeobecný. Z pohľadu subjektívnej stránky postačuje, okrem priestupku podľa písm. e), nedbanlivostná forma zavinenia. Pri priestupku podľa písm. e) zákon vyžaduje úmyselné konanie páchatel'a. Objektom je verejný poriadok, resp. záujem spoločnosti na zachovaní verejného poriadku. Objektívna stránka sa pri jednotlivých priestupkoch mení.

Po zvážení celospoločenského záujmu na ochrane verejného poriadku zákonodarca v § 47 ods. 1 zákona o priestupkoch ustanovil, že priestupku proti verejnému poriadku sa dopustí ten, kto

- a) neuposlúchne výzvu verejného činiteľa pri výkone jeho právomoci,
- b) poruší nočný kľud,

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

- c) vzbudí verejné pohoršenie,
- d) znečistí verejné priestranstvo, verejne prístupný objekt alebo znečistí verejnoprospešné zariadenie plagátovou výzdobou, komerčnými a reklamnými oznamami alebo zanedbá povinnosť upratovania verejného priestranstva,
- e) úmyselne zničí, poškodí, znečistí alebo neoprávnene odstráni, zamení, pozmení, zakryje alebo premiestni turistickú značku alebo iné orientačné označenie,
- f) poruší podmienky určené na ochranu verejného poriadku pri konaní kultúrnych podujatí alebo v miestach určených na rekreáciu alebo turistiku,
- g) poškodí alebo neoprávnene zaberie verejné priestranstvo, verejne prístupný objekt alebo verejnoprospešné zariadenie,
- h) nosí na miestach prístupných verejnosti chladné zbrane, najmä dýky, bodáky a šable, okrem prípadov, keď sú súčasťou rovnošaty, historického alebo národného kroja, výstroja a výzbroje ozbrojených síl, ozbrojených zborov a ozbrojených bezpečnostných zborov, alebo na športovú činnosť, výkon práva poľovníctva, rybárskeho práva, povolania alebo zamestnania, ako aj iné predmety, ktorými možno ublížiť na zdraví, ak možno z okolností prípadu alebo správania sa osoby usudzovať, že sa majú použiť na násilie alebo hrozbu násilím,
- i) použije pyrotechnické výrobky v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo návodom na ich používanie,
- j) poruší zákaz používať označenie „Policajný zbor“ alebo „Polícia“ alebo zákaz používať služobnú rovnošatu Policajného zboru ustanovený v osobitnom zákone,
- k) poruší zákaz používať označenie „colná správa“ alebo označenie, ktoré môže byť zameniteľné s týmto označením, zákaz používať služobnú rovnošatu colníka alebo odev, ktorý môže byť zameniteľný so služobnou rovnošatou colníka, alebo zákaz používať služobný preukaz colníka, služobný odznak colníka alebo preukaz alebo odznak, ktorý môže byť zameniteľný so služobným preukazom colníka alebo so služobným odznakom colníka, ustanovený v osobitnom predpise,
- l) poruší zákaz používať označenie „súdny exekútor“, „exekútorský úrad“ alebo od nich odvodené tvary slov alebo používať označenia „výkon rozhodnutia“, „exekúcia“ alebo „exekučná činnosť“ alebo od nich odvodené tvary slov ustanovený v osobitnom predpise,
- m) v súvislosti s účasťou na verejnom zhromaždení alebo kultúrnom podujatí prístupnom verejnosti hrubo znevažuje, uráža alebo ohrozuje organizátora podujatia, zvolávateľa, usporiadateľa, zamestnanca prevádzkovateľa strážnej služby, dobrovoľníka alebo inú osobu podieľajúcu sa na organizovaní verejného podujatia, dozorný orgán, príslušníka obecnej polície, príslušníka Policajného zboru alebo delegáta zväzu verbálne, gestom, grafickým zobrazením alebo iným spôsobom.

K písmenu a)

Objektívna stránka priestupku spočíva v neuposlúchnutí výzvy verejného činiteľa. Zákon o priestupkoch neustanovuje definíciu pojmu verejný činiteľ, a preto je potrebné *per analogiam* použiť definíciu verejného činiteľa podľa ust. § 128 ods. 1 Trestného zákona. Verejným činiteľom sa podľa uvedeného ustanovenia rozumie prezident Slovenskej republiky, poslanec Národnej rady Slovenskej republiky, poslanec Európskeho parlamentu, člen vlády, sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky, sudca, prokurátor alebo iná osoba zastávajúca funkciu v orgáne verejnej moci, príslušník ozbrojených síl, osoba v služobnom pomere, starosta, predseda vyššieho územného celku, poslanec orgánu územnej samosprávy, štátny zamestnanec alebo zamestnanec orgánu štátnej správy, územnej samosprávy alebo iného štátneho orgánu, osoba, ktorá vykonáva pôsobnosť v rámci právnickej osoby, ktorej zákon zveruje právomoc rozhodovať v oblasti verejnej správy, notár, súdny exekútor, člen

lesnej stráže, vodnej stráže, rybárskej stráže, poľovníckej stráže, stráže prírody alebo osoba, ktorá má oprávnenie člena stráže prírody, ak sa podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu a používa pritom právomoc, ktorá mu bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená.

Aby bola verejnému činiteľovi poskytovaná ochrana zákonom o priestupkoch, je nevyhnutné, aby došlo k protizákonnému konaniu pri výkone jeho právomoci. Nezákonným konaním je v predmetnom prípade neuposlušnosť výzvy verejného činiteľa. Výzvou možno chápať konkrétny adresovaný úkon verejného činiteľa pri výkone jeho právomoci, ktorým žiada adresáta, aby niečo bezprostredne konal (*facere*), nekonal (*non facere*), resp. upustil od konania, strpel nejaké konanie (*patior*) alebo niečo vydal (*dare*), napr. § 8 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov. Ide o bezprostredný výkon právomoci, ktorému nepredchádza formalizované správne konanie. Zároveň však musí ísť o výzvu, ktorú je verejný činiteľ oprávnený realizovať, t. j. musí smerovať ku konaniu, ktoré je verejný činiteľ oprávnený od adresáta výzvy žiadať.

K písmenu b)

Objektívnou stránkou tohto priestupku je rušenie nočného klľudu. Pojem ani časové ohraničenie nočného klľuku nie sú definované zákonom. Časové ohraničenie nočného klľudu ustanovujú obce formou všeobecne záväzného nariadenia. Vo všeobecnosti obce ako čas nočného klľudu ustanovujú čas medzi 22:00 h až 6:00 h. Uvedený časový interval predstavuje aj spoločensky akceptovaný úsek, kedy by sa mal každý zdržať konania, ktorým by nad mieru primeranú pomerom rušil ostatných hlukom.

Priestupok podľa tohto ustanovenia môže byť spáchaný na verejnosti, napr. spev na ulici, ako aj na verejne neprístupnom mieste, napr. hlučná oslava v byte. Pre naplnenie skutkovej podstaty predmetného priestupku postačuje, ak sa príslušného protizákonného konania dopustí len jedenkrát.

Pod uvedenú skutkovú podstatu priestupku však nemožno subsumovať situáciu, keď zdrojom hluku je napr. reštauračné zariadenie. V tomto prípade pôjde o správny delikt podľa ust. § 57 ods. 19 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Správneho deliktu na úseku verejného zdravotníctva podľa uvedeného ustanovenia sa dopustí prevádzkovateľ zdrojov hluku, infrazvuku alebo vibrácií, ak nezabezpečí, aby expozícia obyvateľov a ich prostredia bola čo najnižšia a neprekročila prípustné hodnoty pre deň, večer a noc ustanovené vykonávacím predpisom. Týmto vykonávacím predpisom je vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 549/2007 Z. z. ktorou sa ustanovujú podrobnosti o prípustných hodnotách hluku, infrazvuku a vibrácií a o požiadavkách na objektivizáciu hluku, infrazvuku a vibrácií v životnom prostredí v znení vyhlášky č. 237/2009 Z. z., ktorá v ust. § 2 písm. zh) ustanovuje, že referenčným časovým intervalom je časový interval, na ktorý sa vzťahuje posudzovaná alebo prípustná hodnota. Referenčný časový interval pre deň je od 6.00 h do 18.00 h (12 h), pre večer od 18.00 h do 22.00 h (4 h) a pre noc od 22.00 h do 6.00 h (8 h).

K písmenu c)

Podľa konzistentnej rozhodovacej praxe súdov musia byť kumulatívne splnené tri podmienky, aby došlo k naplneniu znakov skutkovej podstaty komentovaného priestupku: skutok musí byť spáchaný verejne, resp. na verejne prístupnom mieste, konanie musí subjektívne pohoršovať spravidla viac než dve osoby, ktoré budú pri tomto konaní prítomné súčasne a musí byť v rozpore s takým obsahom mravnosti, na ktorom sa spoločnosť zhoduje.

Per analogiam možno na výklad pojmu verejne použiť ust. § 122 ods. 2 Trestného zákona, podľa ktorého je trestný čin spáchaný verejne, ak je spáchaný obsahom tlačoviny alebo rozširovaním spisu, filmom, rozhlasom, televíziou, použitím počítačovej siete alebo iným obdobne účinným spôsobom, alebo pred viac ako dvoma súčasne prítomnými osobami.

Verejne prístupné miesto je miesto, na ktoré môže vstúpiť alebo sa zdržiavať individuálne neurčený okruh ľudí. Za verejne prístupné miesto sa považuje aj miesto, ktoré je prístupné len okruhu ľudí, ktorý splní určité podmienky (napr. amfiteáter, areál podniku).

Pri posudzovaní skutku je potrebné skúmať, či nedošlo k naplneniu znakov skutkovej podstaty výtržníctva podľa § 364 Trestného zákona.

K písmenu d)

K pojmu verejné priestranstvo pozri výklad k písm. c). Verejne prístupným objektom je objekt, do ktorého môže vstúpiť alebo sa v ňom zdržiavať individuálne neurčený okruh ľudí (napr. štadión, železničná stanica). Verejnoprospešným zariadením treba rozumieť zariadenie, ktoré slúži na uspokojenie určitých potrieb spoločnosti. Demonstratívny výpočet verejnoprospešných zariadení ustanovuje § 286 Trestného zákona, podľa ktorého je verejne prospešným zariadením najmä verejné telekomunikačné zariadenie, verejná poštová sieť, prostriedok hromadnej prepravy, zvislá dopravná značka, ochranné zariadenie proti úniku znečisťujúcich látok, energetické zariadenie, verejný vodovod, verejná kanalizácia, verejné ochranné zariadenie proti požiaru, povodni alebo inej mimoriadnej udalosti, podmorský kábel alebo podmorské potrubie, obranné alebo ochranné zariadenie proti leteckým a iným podobným útokom alebo ich následkom, stavby a zariadenia slúžiace lesnému hospodárstvu, alebo podobné všeobecne prospešné zariadenia.

K písmenu e)

Komentovaného priestupku sa dopustí ten, kto úmyselne zničí, poškodí, znečistí alebo neoprávnene odstráni, zamení, pozmení, zakryje alebo premiestni turistickú značku alebo iné orientačné označenie. Z citovaného ustanovenia vyplýva, že na naplnenie znakov skutkovej podstaty priestupku sa vyžaduje úmyselné konanie páchatel'a. Ide o jediný prípad, kedy je konanie spôsobilé založiť vznik administratívnej zodpovednosti, len ak páchatel' konal úmyselne. Úmysel musí byť v konaní páchatel'ovi preukázaný.

K písmenu f)

Podmienky konania kultúrnych podujatí ustanovuje zákon č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach v znení zákona č. 374/2013 Z. z. Podľa ust. § 1 cit. zákona sa verejnými kultúrnymi podujatiami rozumejú verejnosti prístupné divadelné, filmové a iné audiovizuálne predstavenia, koncerty, hudobné a tanečné produkcie, výstavy diel výtvarných umení, diel úžitkového umenia a prác ľudovej výtvarnej tvorivosti, festivaly a prehliadky v oblasti kultúry a umenia, tanečné zábavy, artistické produkcie, cirkusové a varietné predstavenia a iné akcie v oblasti spoločenskej zábavy. Legálna definícia miesta určeného na rekreáciu alebo turistiku nie je ustanovená a výklad týchto pojmov je ponechaný na úvahu správneho orgánu.

K písmenu g)

Výklad pojmov verejné priestranstvo, verejne prístupný objekt alebo verejnoprospešné zariadenie bol podrobnejšie rozpracovaný v písm. c) a d).

K písmenu h)

Priestupku podľa predmetného ustanovenia sa dopustí ten, kto nosí na miestach prístupných verejnosti chladné zbrane, najmä dýky, bodáky a šable, okrem prípadov, keď sú súčasťou rovnošaty, historického alebo národného kroja, výstroja a výzbroje ozbrojených síl, ozbrojených zborov a ozbrojených bezpečnostných zborov, alebo na športovú činnosť, výkon práva poľovníctva, rybárskeho práva, povolania alebo zamestnania, ako aj iné predmety, ktorými možno ublížiť na zdraví, ak možno z okolností prípadu alebo správania sa osoby usudzovať, že sa majú použiť na násilie alebo hrozbu násilím,

Súčasti rovnošaty ozbrojených síl, ozbrojených zborov a ozbrojených bezpečnostných zborov ustanovujú príslušné všeobecne záväzné právne predpisy.

Pri posudzovaní skutku je dôležité posudzovať okolnosti prípadu alebo správanie osôb. Tieto skutočnosti sú dôležité najmä pri posudzovaní držby iných vecí, ktorými možno ublížiť na zdraví, keďže ide o veľmi nejasnú právnu formuláciu.

K písmenu ch)

Podmienky používania pyrotechnických výrobkov ustanovuje zákon č. 58/2014 Z. z. o výbušninách, výbušných predmetoch a munícii a o zmene a doplnení niektorých zákonov, a preto je potrebné toto ustanovenie aplikovať cez prizmu podmienok ustanovených v tomto všeobecne záväznom právnom predpise.

K písmenu i)

Priestupku podľa cit. ustanovenia sa dopustí ten, kto poruší zákaz ustanovený v osobitnom zákone. Osobitným zákonom je zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov, ktorý v § 81 ustanovuje, že sa zakazuje v ústnom vyhlásení, na odeve, v písomnom styku, v názve domény web stránky a na vozidle používať označenia „Policajný zbor“ alebo „Polícia“ vo všetkých tvaroch, vrátane zmien v ich diakritike a so začiatočnými malými písmenami. Taktiež sa zakazuje používať služobnú rovnošatu Policajného zboru a odev, ktorý by mohol byť zameniteľný so služobnou rovnošatou Policajného zboru. Ide u priestupok, ktorého cieľom je chrániť dôveru v Policajný zbor a trestá tak zneužitie jeho názvu a označenia.

K písmenu j)

Priestupku sa dopustí ten, kto poruší zákaz ustanovený v osobitnom predpise. Osobitným predpisom je zákon č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý v § 49a ustanovuje, že sa zakazuje iným osobám ako colníkom v ústnom vyhlásení, na odeve, v písomnom styku, v názve domény webovej stránky a na vozidle používať označenie „finančná správa“ vo všetkých gramatických tvaroch, vrátane zmien v ich diakritike, a akékoľvek označenie, ktoré môže byť zameniteľné s týmto označením. Taktiež sa zakazuje iným osobám ako colníkom používať služobnú rovnošatu colníka a odev, ktorý by mohol byť zameniteľný so služobnou rovnošatou colníka; rovnako sa zakazuje iným osobám ako colníkom používať služobný preukaz colníka a služobný odznak colníka alebo preukaz a odznak, ktorý môže byť zameniteľný so služobným preukazom colníka a so služobným odznakom colníka. V tejto súvislosti je dôležité upozorniť na zákon č. 331/2011 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorým došlo k nahradeniu slov „colná správa“

slovami „finančná správa“. Rovnako, ako v prípade Policajného zboru, je cieľom tohto ustanovenia zabrániť zneužitiu názvu a označenia finančnej správy.

K písmenu k)

Priestupku sa dopustí ten, kto poruší zákaz ustanovený v osobitnom predpise. Osobitným predpisom je zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý v § 5a ustanovuje, že označenie „súdny exekútor“ alebo „exekútorský úrad“, od nich odvodené tvary slov, ani označenie spôsobilé vyvolať nebezpečenstvo zámeny s uvedenými označeniami nie je oprávnená používať iná osoba. Ten, kto nevykonáva podľa zákona nútený výkon exekučných titulov, nie je oprávnený označovať svoju činnosť ako „výkon rozhodnutia“, „exekúcia“ alebo „exekučná činnosť“, používať tvary slov od nich odvodené, ani iné označenie spôsobilé vyvolať nebezpečenstvo zámeny s uvedenými označeniami. Ide o ochranný inštitút, ktorého cieľom je sankcionovať zneužitie prostriedkov používaných pri výkone rozhodnutia.

K písmenu l)

Per analogiam možno na výklad pojmov obsiahnutých v predmetnej skutkovej podstate aplikovať ust. § 122 ods. 14 Trestného zákona, ktoré ustanovuje, že trestný čin je spáchaný v súvislosti s účasťou na verejnom podujatí, ak sa ho dopustí účastník verejného podujatia v čase a mieste konania verejného podujatia alebo v jeho okolí alebo na inom mieste počas premiestňovania sa na miesto konania verejného podujatia alebo z miesta konania verejného podujatia, vrátane dopravných prostriedkov alebo prevádzok služieb. Za verejné podujatie sa považuje verejné zhromaždenie, kultúrne, športové a iné podujatie prístupné verejnosti.

K výkladu znakov skutkovej podstaty tiež pozri zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve v znení neskorších predpisov, zákon č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach v znení neskorších predpisov, zákon č. 473/2005 Z. z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti (zákon o súkromnej bezpečnosti) v znení neskorších predpisov, zákon č. 406/2001 Z. z. o dobrovoľníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Ak niektoré konanie naplní znaky skutkovej podstaty priestupku proti verejnému poriadku, a zároveň je subsumovateľné pod definíciu priestupku ustanovenú osobitným predpisom, aplikačnú prednosť má osobitný predpis.

2. Priestupky extrémizmu podľa § 47a zákona o priestupkoch

Podľa § 47a zákona o priestupkoch sa priestupku extrémizmu dopustí ten, kto

- a) použije na verejnosti písomné, grafické, obrazové, zvukové alebo obrazovo-zvukové vyhotovenie textov a vyhlásení, zástav, odznakov, hesiel alebo symbolov skupín alebo hnutí a ich programov alebo ideológií, ktoré smerujú k potláčaniu základných ľudských práv a slobôd,
- b) použije na verejnosti písomné, grafické, obrazové, zvukové alebo obrazovo-zvukové vyhotovenie obhajujúce, podporujúce alebo podnecujúce nenávisť, násilie alebo neodôvodnene odlišné zaobchádzanie voči skupine osôb alebo jednotlivcovi pre ich príslušnosť k niektorej rase, národu, národnosti, farbe pleti, etnickej skupine, pôvodu rodu alebo pre ich náboženské vyznanie,
- c) dopustí sa priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. a), b) a d) alebo priestupku proti majetku podľa § 50 úmyselným zničením alebo poškodením veci z dôvodu národnostnej, etnickej

alebo rasovej nenávisti alebo nenávisti z dôvodu farby pleti, pôvodu rodu alebo z dôvodu náboženského vyznania.

Zákonodarca doplnením § 47a do zákona o priestupkoch definoval skutky, ktoré príslušné správne orgány majú posudzovať ako priestupky extrémizmu, ku ktorým veľmi často dochádza práve v súvislosti s účasťou na verejných podujatiach. Uvedené konania svojim charakterom a intenzitou nedosahujú závažnosť trestných činov, avšak je v záujme spoločnosti, aby boli postihované.

Administratívnoprávna zodpovednosť nie je vyvodzovaná voči osobe, ktorá použila písomné, grafické, obrazové, zvukové alebo obrazovo-zvukové vyhotovenie textov a vyhlásení, zástav, odznakov, hesiel alebo symbolov skupín alebo hnutí a ich programov alebo ideológií, ktoré smerujú k potláčaniu základných ľudských práv a slobôd, na verejnom kultúrnom podujatí, pri výkone povolania, zamestnania alebo pri vykonávaní inej činnosti takým spôsobom, ktorý neporušuje alebo neohrozuje záujem spoločnosti. Ide najmä o historické oblečenie alebo kostýmy využívané pri kultúrnych podujatiach, modelárske súťaže, edukačné výstavy a pod., ktorých cieľom nie je podpora názorov alebo ideológií, ktorých obsahom je potláčanie základných ľudských práv a slobôd.² Ide najmä o osvetovú činnosť.

K písmenám a) a b)

Ako už bolo uvedené, *per analogiam* možno na výklad pojmu verejne, resp. na verejnosti použiť ust. § 122 ods. 2 Trestného zákona, podľa ktorého je trestný čin spáchaný verejne, ak je spáchaný obsahom tlačoviny alebo rozširovaním spisu, filmom, rozhlasom, televíziou, použitím počítačovej siete alebo iným obdobne účinným spôsobom, alebo pred viac ako dvoma súčasne prítomnými osobami. Zároveň je pre interpretáciu objektívnej stránky konania možno analogicky použiť aj ust. § 130 ods. 7 a 8 Trestného zákona, ktoré obsahujú legálnu definíciu pojmu extrémistický materiál.

K písmenu c)

Priestupku podľa komentovaného ustanovenia sa dopustí ten, kto z dôvodu národnostnej, etnickej alebo rasovej nenávisti alebo nenávisti z dôvodu farby pleti, pôvodu rodu alebo z dôvodu náboženského vyznania inému ublíži na cti tým, že ho urazí alebo vydá na posmech (§ 49 ods. 1 písm. a), inému z nedbanlivosti ublíži na zdraví (§ 49 ods. 1 písm. b) alebo úmyselne naruší občianske spolunažívanie vyhrázaním ujmu na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obvinením z priestupku, schválnosťami alebo iným hrubým správaním (§ 49 ods. 1 písm. d).

Podľa komentovaného ustanovenia bude posudzované aj konanie spočívajúce v úmyselnom zničení alebo poškodení cudzej veci z dôvodu národnostnej, etnickej alebo rasovej nenávisti alebo nenávisti z dôvodu farby pleti, pôvodu rodu alebo z dôvodu náboženského vyznania (§ 50 ods. 1). Priestupkom je aj pokus o takéto konanie.

Zákonodarca diferencoval formu zavinenia potrebnú na vznik administratívnej zodpovednosti. Ak spáchanie priestupku spočíva v narušení občianskeho spolunažívania vyhrázaním ujmu na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obvinením z priestupku, schválnosťami alebo iným hrubým správaním alebo v zničení alebo poškodení cudzej veci, zákon vyžaduje úmyselné zavinenie. V ostatných prípadoch stačí zavinenie z nedbanlivosti.

² Bližšie pozri osobitnú časť dôvodovej správy k zákonu č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí.

Zároveň je potrebné poukázať na skutočnosť, že predmetné ustanovenie je kvalifikovanou skutkovou podstatou vo vzťahu k priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. a), b) a d) a vo vzťahu k priestupku podľa § 50.

3. Priestupky proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49 zákona o priestupkoch

Zákonodarca v § 49 zákona o priestupkoch ustanovil, že administratívnoprávne bude potrestaný ten, kto

- a) inému ublíži na cti tým, že ho urazí alebo vydá na posmech,
- b) inému z nedbanlivosti ublíži na zdraví,
- c) úmyselne uvedie nesprávny alebo neúplný údaj pred štátnym orgánom, pred orgánom obce alebo pred organizáciou za účelom získania neoprávnenej výhody,
- d) úmyselne naruší občianske spolunažívanie vyhrázaním ujmu na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obvinením z priestupku, schválnosťami alebo iným hrubým správaním,
- e) sa dopustí konania podľa písmena a) alebo písmena d) na blízkej osobe alebo osobe, ktorá mu bola zverená do starostlivosti alebo výchovy,
- f) od iného násilím sám alebo za pomoci ďalších osôb vymáha majetkové práva alebo práva z nich vyplývajúce, o ktorých sa domnieva, že mu patria bez vykonateľného rozhodnutia príslušného orgánu,
- g) napomáha osobnou účasťou násilnému vymáhaniu majetkových práv alebo práv z nich vyplývajúcich, hoci na ich vymáhanie niet vykonateľného rozhodnutia príslušného orgánu.

K písmenu a)

Cit. ustanovenie predstavuje administratívnoprávnú ochranu jednotlivca pred zásahom do jeho cti. Ochrana cti fyzickej osoby je zároveň poskytovaná ust. § 11 až 13 Občianskeho zákonníka a ust. § 373 Trestného zákona, ktoré ustanovuje znaky skutkovej podstaty ohovárania.

Objektívna stránka priestupku spočíva v ublížení na cti tým, že páchatel' priestupku niekoho urazí alebo vydá na posmech. Ide o taxatívny výpočet konaní, ktorými môže páchatel' naplniť znaky skutkovej podstaty komentovaného priestupku.

Podľa ust. § 68 ods. 1 zákona o priestupkoch možno konanie o tomto priestupku začať len na návrh postihnutej osoby alebo jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka. Návrh oprávnenej osoby je teda podmienkou *sine qua non*. Zákonodarca jednoznačne ustanovil, že páchatel' priestupku podľa cit. ustanovenia bude administratívnoprávne potrestaný, len ak o to má záujem dotknutá osoba a tento záujem oznámi správne orgánu.

Priestupok podľa komentovaného ustanovenia je zároveň jediným priestupkom, pri ktorom možno konanie ukončiť zmierom medzi poškodeným a podozrivým zo spáchania priestupku. Zákon ustanovuje, že okresný úrad sa vždy má pokúsiť o dosiahnutie zmieru.

Prejednanie priestupku nebráni tomu, aby poškodený požiadal príslušný súd o poskytnutie ochrany podľa § 11 až 13 Občianskeho zákonníka.

K písmenu b)

Priestupku sa podľa komentovaného znenia dopustí ten, kto inému z nedbanlivosti ublíži na zdraví. Zákon o priestupkoch neustanovuje legálnu definíciu ublíženia na zdraví, a preto je potrebné *per analogiam* aplikovať ust. § 123 ods. 2 Trestného zákona. Podľa cit. ustanovenia sa ublížením na zdraví rozumie také poškodenie zdravia iného, ktoré si objektívne vyžiadalo lekárske vyšetrenie, ošetrovanie alebo liečenie, počas ktorého bol nie iba

na krátky čas sťažený obvyklý spôsob života poškodeného. Aplikčná prax ustálila, že pri priestupku podľa cit. ustanovenia ide o poškodenie zdravia s dobou práce neschopnosti do sedem dní. Od priestupku podľa cit. ustanovenia je potrebné odlišiť trestný čin ublíženia na zdraví podľa § 155 až 158 Trestného zákona. Diferenciačným faktorom je zavinenie a miera poškodenia zdravia. Na spáchanie priestupku postačuje spáchanie skutku z nedbanlivosti. Ak by išlo o úmyselné poškodenie zdravia, skutok by musel byť posudzovaný podľa trestnoprávnej úpravy. Trestný zákon však možno aplikovať aj na poškodenie zdravia z nedbanlivosti, a to ust. § 157 v prípade spôsobenia ťažkej ujmy na zdraví alebo ust. § 158 v prípade porušenia dôležitej povinnosti páchatel'a vyplývajúcej z jeho zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie alebo uložení mu podľa zákona. Ust. § 158 však vyžaduje ublíženie na zdraví spôsobené opomenutím splnenia zákonom uloženej povinnosti. V tomto prípade teda nejde o všeobecný subjekt, ale ide o subjekt špeciálny.

Pojem zdravie je v kontexte komentovaného ustanovenia potrebné vnímať ako stav organizmu, ktorý nemá žiadne poškodenia. Dôležitá je zmena stavu organizmu spôsobená útokom, t. j. stav pred útokom a po útoku. Aby došlo k spáchaniu priestupku podľa komentovaného ustanovenia, musia byť splnené nasledovné podmienky:

- a) útok na telesnú integritu,
- b) zmena stavu organizmu,
- c) príčinná súvislosť medzi zmenou stavu organizmu a útokom.

Podľa komentovaného ustanovenia nemožno posudzovať skutok spáchaný z dôvodu národnostnej, etnickej alebo rasovej nenávisťi alebo nenávisťi z dôvodu farby pleti, pôvodu rodu alebo z dôvodu náboženského vyznania. Uvedený motív odôvodňuje aplikáciu ust. § 47a zákona o priestupkoch, ktoré je vo vzťahu ku komentovanej skutkovej podstate priestupku kvalifikovanou skutkovou podstatou a má aplikačnú prednosť.

K písmenu c)

Pod predmetnú skutkovú podstatu možno subsumovať konanie páchatel'a, ktorý získal neoprávnenú výhodu úmyselným uvedením nepravdivých alebo neúplných údajov.

Zákon vyžaduje úmyselné konanie. Úmysel musí správny orgán preukázať aj vo vzťahu k uvedeniu nesprávneho alebo neúplného údaju, ako aj vo vzťahu k získaniu neoprávnenej výhody. Predmetom zisťovania a dokazovania teda bude úmysel páchatel'a poskytnúť nesprávny alebo neúplný údaj a úmysel získať neoprávnenú výhodu. Neoprávnenou výhodou možno chápať priznanie právneho statusu, na ktorého priznanie páchatel' priestupku nesplnil ustanovené podmienky. Páchatel' musí mať v úmysle na základe vlastného rozhodnutia získať konkrétnu, vopred určenú výhodu.

Podľa tohto ustanovenia nemožno posudzovať konanie, keď páchatel' má povinnosť poskytnúť orgánu štátnej správy, obci alebo inej právnickej osobe požadované údaje a úmyselne uvedie nesprávny alebo neúplný údaj alebo požadovaný údaj zatají. Takýmto konaním, t. j. nesplnením povinnosti oznámiť údaj, naplnil znaky skutkovej podstaty priestupku podľa § 21 ods. 1 písm. b) zákona o priestupkoch. Páchatel' nemal úmysel získať neoprávnenú výhodu, ale úmyselne maril svoju notifikačnú povinnosť ustanovenú všeobecne záväzným právnym predpisom. Zároveň je však potrebné skúmať, či orgán štátnej správy, obec alebo iná právnická osoba boli, s poukázaním na zásadu legality ustanovenú v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, oprávnené poskytnutie takéhoto údaju žiadať.

K písmenu d)

Hrubým správaním možno na účely cit. ustanovenia chápať vyhrážanie ujmu na zdraví, drobné ublíženie na zdraví, nepravdivé obvinenie z priestupku, schválnosti alebo iné hrubé správanie. Ide o demonštratívny výpočet konaní, ktorými páchatel' naruší občianske spolunažívanie v kontexte komentovaného ustanovenia. K pojmom ujma na zdraví a drobná ujma na zdraví pozri komentár k písmenu b).

S konaním spočívajúcim v nepravdivom obvinení z priestupku úzko súvisí trestný čin krivého obvinenia podľa ust. § 345 Trestného zákona. Cit. trestného činu sa dopustí ten, kto iného lživo obviní z trestného činu v úmysle privodiť jeho trestné stíhanie. Diferenciačným prvkom je správanie páchatel'a, a to podľa toho, či poškodeného obvinil zo spáchania trestného činu alebo zo spáchania priestupku. Schválnosťou možno rozumieť také úmyselné konanie, ktoré naruša harmonické občianske spolunažívanie konkrétnych osôb.

Ako vyplýva z dikcie komentovaného ustanovenia, na naplnenie znakov skutkovej podstaty sa vyžaduje úmyselná forma zavinenia. Úmyslom páchatel'a musí byť narušenie spolunažívania prostredníctvom opísaných konaní.

K písmenu e)

Priestupku podľa cit. ustanovenia sa dopustí ten, kto blízkej osobe alebo osobe zverenej do starostlivosti ublíži na cti tým, že ju urazí alebo vydá na posmech, alebo takejto osobe z neďbanlivosti ublíži na zdraví. Na účely výkladu pojmov blízka osoba a osoba zverená do starostlivosti je potrebné aplikovať definície ustanovené Trestným zákonom.

Blízkou osobou sa podľa § 127 ods. 4 Trestného zákona rozumie príbuzný v priamom pokolení, osvojiteľ, osvojenec, súrodenec a manžel. Iné osoby v rodinnom alebo obdobnom pomere sa pokladajú za navzájom blízke osoby len vtedy, ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá právom pocítovala ako ujmu vlastnú.

Osobou zverenou do starostlivosti alebo dozoru sa podľa § 127 ods. 8 Trestného zákona rozumie osoba, ktorá je vzhľadom na svoj vek alebo zdravotný stav alebo z iného dôvodu na základe rozhodnutia súdu alebo iného štátneho orgánu, na základe zmluvy zverená inému, aby vo svojej domácnosti alebo v zariadení určenom na tento účel alebo inde na ňu dozeral, staral sa o ňu, zaopatroval ju alebo ju vychovával.

S účinnosťou od 1. 1. 2016 bolo znenie písmen e) až f) zmenené zákonom č. 397/2015 Z. z., ktorým sa na účely Trestného zákona ustanovuje zoznam látok s anabolickým alebo iným hormonálnym účinkom a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Podľa dôvodovej správy k predmetnému zákonu zmena vyplynula z doplnenia nového odseku 2 v skutkovej podstate trestného činu týrania blízkej a zverenej osoby podľa § 208 Trestného zákona, ktorým sa zaviedla tzv. priestupková recidíva. Jej podstata spočíva v odlíšení páchania priestupku proti blízkej osobe a zverenej osobe od iných skutkových podstát v rámci priestupku proti spoločenskému spolunažívaniu.

K písmenám f) a g)

Priestupku podľa predmetného ustanovenia sa dopustí páchatel', ktorý od iného násilím sám alebo za pomoci ďalších osôb vymáha majetkové práva alebo práva z nich vyplývajúce, o ktorých sa domnieva, že mu patria bez vykonateľného rozhodnutia príslušného orgánu. Páchatel' sa bez akéhokoľvek právne relevantného titulu prostredníctvom nátlaku domáha určitého majetkového práva alebo práva z neho vyplývajúceho. Ani v prípade existencie rozhodnutia priznávajúceho konkrétne majetkové právo nie je nikto oprávnený vyžadovať toto majetkové plnenie použitím fyzického nátlaku, či už osobne alebo prostredníctvom iných osôb. Právny prostriedok ustanovuje ku každému vykonateľnému

rozhodnutiu formalizovaný proces, v rámci ktorého možno vymôcť plnenie z tohto rozhodnutia.

Nejde však o zákonom dovolenú svojpomoc podľa ust. § 6 Občianskeho zákona, čo konštatovala aj dôvodová správa k zákonu, ktorým sa dopĺňal zákon o priestupkoch o komentované ustanovenie.

„Priestupky proti občianskemu spolunažívaniu sa z doterajších štyroch alternatív (uvedených pod písmenami a) až d) rozširujú o pojmové znaky ďalších dvoch alternatív. Tieto nové alternatívy majú v praxi zamedziť rozmáhajúci sa jav útočnej svojpomoci, ktorá sa v poslednom čase rozmáha najmä v oblasti svojvoľného vymáhania si najmä majetkových práv, alebo práv z nich vyplývajúcich. I keď občianske právo vo výnimočných prípadoch pri dôslednom splnení zákonných podmienok pripúšťa svojpomoc - táto však nemá miesta tam, kde nie sú splnené zákonné podmienky na jej uplatnenie. Aby išlo o svojpomoc, musia byť súčasne splnené tieto podmienky:

- a) jej použitie patrí len ohrozenému a nie tretej osobe
- b) hrozí zásah do práva
- c) tento zásah je neoprávnený
- d) zásah hrozí bezprostredne a
- e) zásah môže byť odvrátený spôsobom primeraným spôsobu, okolnostiam a intenzite zásahu, ktorý hrozil (tzv. zásada proporcionality).

Ak nie sú uvedené podmienky splnené súčasne nejde o zákonom dovolenú svojpomoc, ale o útočnú svojpomoc smerujúcu k opätovnému nadobudnutiu svojho práva po tom, čo už trval určitý pokojný stav v určitom vzťahu a to i za situácie, že by tento stav bol neoprávnený (protiprávny). Keďže útočná svojpomoc je v rozpore s princípmi právneho štátu je treba upraviť zodpovednosť za jej uplatnenie aj v rovine priestupku.“³

4. Priestupky proti majetku podľa § 50 zákona o priestupkoch

Priestupku podľa § 50 zákona o priestupkoch sa dopustí ten, kto úmyselne spôsobí škodu na cudzom majetku krádežou, spreneverou, podvodom alebo zničením alebo poškodením vecí z takého majetku, alebo sa o takéto konanie pokúsi.

Účelom komentovaného ustanovenia je spolu s príslušnou trestnoprávnou úpravou poskytnutie ochrany vlastníckemu právu poškodeného. Diferenciačným prvkom je výška spôsobenej škody. Ak páchatel' svojim protiprávnym konaním spôsobí poškodenému škodu prevyšujúcu sumu 266 eur pôjde o trestný čin.

Škodou sa podľa § 124 ods. 1 a 2 Trestného zákona rozumie ujma na majetku alebo reálny úbytok na majetku alebo na právach poškodeného alebo jeho iná ujma, ktorá je v príčinnej súvislosti s trestným činom, bez ohľadu na to, či ide o škodu na veci alebo na právach. Škodou sa na účely tohto zákona rozumie aj získanie prospechu v príčinnej súvislosti s trestným činom a ujma na zisku, na ktorý by poškodený inak vzhľadom na okolnosti a svoje pomery mal nárok alebo ktorý by mohol odôvodnene dosiahnuť. Podľa § 125 Trestného zákona sa škodou malou rozumie škoda prevyšujúca sumu 266 eur. Škodou väčšou sa rozumie suma dosahujúca najmenej desaťnásobok takej sumy. Značnou škodou sa rozumie suma dosahujúca najmenej stonásobok takej sumy. Škodou veľkého rozsahu sa rozumie suma dosahujúca najmenej päťstonásobok takej sumy. Tieto hľadiská sa použijú rovnako na určenie výšky prospechu, hodnoty vecí a rozsahu činu.

³ Osobitná časť dôvodovej správy k návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, parlamentná tlač č. 770.

Krádežou sa rozumie prisvojenie si cudzej veci tým, že sa jej páchatel' zmocní a spôsobí tak malú škodu. Sprenevery sa páchatel' dopustí, ak si prisvojí cudziu vec, ktorá mu bola zverená, a spôsobí tak na cudzom majetku škodu malú. Podvodu sa vo všeobecnosti dopustí ten, kto na škodu cudzieho majetku seba alebo iného obohatí tým, že uvedie niekoho do omylu alebo využije niečí omyl, a spôsobí tak na cudzom majetku malú škodu.

Zákon o priestupkoch vyžaduje zavinenie vo forme úmyslu. Konanie páchatel'a spôsobuje vznik administratívnoprávnej zodpovednosti už v štádiu pokusu.

Resumé

Author deals in his paper with meanings of notion used in definitions of merits of misdemeanors settled by the Misdemeanors Act. The paper is focused on problems of application and tries to set some interpretation rules or limits for most important notions used by mentioned act. Author also points out on thin differences between misdemeanor and criminal offences based on similar unlawful actions and differences between general merits of misdemeanors and special merits of misdemeanors settled by act. These differences are very important for administrative bodies which carry on investigation of relevant misdemeanor and criminal offences. Differences and above mentioned limits of interpretation are also ultimate for foreseeability of conditions of administrative responsibility settled by act.

AKTUÁLNE HMOTNOPRÁVNE A PROCESNOPRÁVNE PROBLÉMY PRIESTUPKOVÉHO PRÁVA

doc. JUDr. Ing. Branislav Cepek, PhD.

Právnická fakulta Paneurópskej vysokej školy
Tomášikova 20
821 02 Bratislava
Slovenská republika
branislav.cepek@gmail.com

Kľúčové slová: improving public administration – administrative legal responsibility – infringement – civic coexistence – type the characters offense – damages – facts of violations – rules of procedure

Predložený článok poskytuje pohľad na problematiku vybraných právnych inštitútov priestupkového práva a vzájomných vzťahov s tým súvisiacich. Jeho cieľom nie je detailne zhrnúť celú problematiku v uvedenej oblasti ani hodnotiť jej komplexnú kompatibilitu s právnou úpravou Európskej únie. Zámerom autora je na základe širších teoretických a právnych súvislostí poukázať na niektoré problémy, vyvodiť závery a načrtnúť niektoré možnosti - i keď nie jediné - jeho ďalšieho vývoja. V príspevku je venovaná pozornosť viacerým problematickým okruhom správnych deliktov ako je formulácia niektorých skutkových podstát, procesné aspekty a preskúmavanie rozhodnutí správnych orgánov na úseku správneho trestania súdmi.

V súčasnom období prebiehajú v odbornej verejnosti diskusie o procese zdokonaľovania verejnej správy a v tejto súvislosti nemožno obísť ani problematiku administratívnoprávnej zodpovednosti ako špecifického druhu právnej zodpovednosti. Jej osobitosti spočívajú najmä v tom, že vystupuje ako právna zodpovednosť realizovaná správnymi orgánmi a aplikovaná na podmienky a potreby verejnej správy⁴. Pojem administratívnoprávnej zodpovednosti môžeme vymedziť abstraktne ako vzťah, v ktorom pôsobí hrozba sankciou administratívnoprávnej normy a jej konkrétne uplatnenie. Analýzou tohto pojmu možno dôjsť k záveru, že obsahuje v sebe dva aspekty. Prvý aspekt je správanie subjektu, ktorému síce hrozí sankcia, ale k jej uplatneniu nemusí dôjsť. Tento aspekt zodpovednosti je preventívne pôsobiacim faktorom a zároveň regulujúcim faktorom ľudského správania. Druhý aspekt administratívnoprávnej zodpovednosti spočíva vo vlastnom uplatnení sankcie vo vzťahu k subjektu, ktorý porušil príslušnú správnu normu. Tento aspekt pôsobí potom preventívne do budúcnosti nielen voči subjektu, ktorého sa bezprostredne týka, ale zároveň aj voči iným subjektom.

Z hľadiska právnej istoty je významné presné vymedzenie základov zodpovednosti. V právnom štáte, v ktorom sa kladie dôraz na zákonnosť a ochranu práv a slobôd jednotlivca, možno brať na zodpovednosť v právnom zmysle, a teda aplikovať opatrenia štátneho donútenia, len v prípade porušenia práva a za podmienok a spôsobom, ktorý ustanovuje

⁴ K historickým aspektom úpravy správnych deliktov na území súčasnej Slovenskej republiky bližšie pozri napr.: Potásch, P.: Povoľnová úprava správnych deliktov - priestupkov v ČSR a jej možné reflexie v súčasnosti. In.: Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae: Bratislava. Vedecký časopis Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy. 3/2010.

právna norma. Osobitný význam pre formálne vyjadrenie možného postihu je uplatnenie dvoch zásad, a to zásad „nullum crimen sine lege“ a nulla poena sine lege“.

Požiadavka zákonného podkladu pre uplatnenie administratívnoprávne zodpovednosti je dôležitou zárukou pred jej zneužitím a svojvoľnosťou jej uplatnenia zo strany správnych orgánov. Je takisto predpokladom efektívnosti postihu a realizácie sankcie, pretože subjekt musí dopredu vedieť, ktoré konania sú kvalifikované ako protiprávne a aké sankcie v konkrétnom prípade je možné uložiť. Pre súčasnú právnu úpravu správnych deliktov je charakteristická všeobecnosť,⁵ ktorá sa prejavuje najmä zakotvením všeobecných skutkových podstatí, častým výskytom v zákone nedefinovaných pojmov, demonštratívnym výpočtom možných spôsobov protiprávných konaní a využívaním blanketných a odkazovacích dispozícií.⁶ Výrazný vplyv na zodpovednosť za správne delikty a jej uplatňovanie majú jednotlivé etapy reformy verejnej správy. Táto zásadná a kvalitatívna zmena však bude optimálna iba vtedy, ak budú jednotlivé etapy na seba nadväzovať a prejavovať sa vo všetkých oblastiach - v organizačnej, dynamickej i v právnej regulácii verejnej správy. Z týchto dôvodov je potrebné uvažovať o vytvorení spoločného základu zodpovednosti za delikt a diferencovať v prípade zodpovednosti jednotlivých subjektov.

Jednou z možností sa javí aj podriadenie postihu za správne delikty fyzických osôb, zamestnancov právnických osôb a deliktov občanov, ktoré sú postihované podľa osobitných zákonov, pričom sa dôraz kladie na charakter činnosti, ktorú vykonávajú, pod všeobecný režim - postihu za priestupky.⁷ Tým by sa odstránilo nerovné postavenie občanov, menšia komplikovanosť a väčšia prehľadnosť právnej úpravy správnych deliktov. Súčasne by sa odstránili možné pochybnosti o konkurencii týchto kategórií a následne ako kvalifikovať v konkrétnom prípade protiprávne konanie. V súčasnosti je totiž občan stíhaný za priestupok vo výhodnejšom postavení, než ten, ktorý je stíhaný za správny delikt. Priestupkový zákon vo svojom obsahu zakotvuje ustanovenia, ktoré občana viac chránia. V prípade postihu občana za správny delikt sa postupuje podľa správneho poriadku, ktorý inštitúty na ochranu občana v takej miere ako ich zakotvuje priestupkový zákon, neobsahuje. V tejto súvislosti však je vhodné spomenúť, že ani právne poriadky iných štátov nerozlišujú v prípade zodpovednosti medzi postavením občana všeobecne a občana ako pracovníka právnickej osoby.

Ďalšou oblasťou, kde v súčasnosti dochádza k určitým zmenám sú disciplinárne delikty. Ani v tejto oblasti niet jednotnej právnej úpravy, keďže špecifikum disciplinárnych deliktov a zodpovednosti za ne spočíva v tom, že porušená povinnosť súvisí s príslušnosťou páchatel'a k určitej organizácii, ku ktorej má spravidla zamestnanecký, služobný alebo členský pomer.⁸

V systéme administratívnej zodpovednosti má v poslednom období významné miesto i zodpovednosť fyzických osôb oprávnených na výkon určitých činností. Za výrazné je možno považovať to, že v poslednom období platná právna úprava smeruje k zjednoteniu postihu podnikateľov bez ohľadu na to, či daný podnikateľ je v postavení fyzickej či právnickej osoby. V tomto prípade je totiž zásadný charakter činnosti, ktorú táto osoba vykonáva, a nie jej právna povaha a ani zavinenie nie je subjektívnym predpokladom zodpovednosti. Niektoré teórie odmietajú právnu zodpovednosť za správny delikt právnickej osoby práve preto, že považujú subjektívne predpoklady zodpovednosti konštruované bez ohľadu na zavinenie za

⁵ K možným problémom nedostatočného vymedzenia skutkových podstatí správnych deliktov pozri napr. Masárová, E.: Správne daňové delikty - problémy aplikačnej praxe. In: Teória a prax verejnej správ. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, 2013, s. 331-338.

⁶ Kiovska, M.: Administratívnoprávna zodpovednosť so zameraním na zodpovednosť za priestupky v Slovenskej republike. Košice: Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika, 2000, 145 s.

⁷ Zhodne Horvát, M.: Vybrané kapitoly zo správneho práva. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 2014, s. 105.

⁸ Pri niektorých druhoch správnych disciplinárnych deliktov podľa osobitných zákonov sa procesná stránka riadi dokonca Trestným poriadkom.

nesprávne a v mnohých európskych krajinách je samostatný postih právnických osôb neznámy. Za porušenie právnych povinností uložených právnickým osobám zodpovedá v týchto krajinách fyzická osoba, ktorá zastupuje právnickú osobu navonok,⁹ a to s týmito modifikáciami:

a) právnická osoba ručí so svojím zástupcom za uložený trest (sankciou) rukou spoločnou a nerozdielnou, alebo

b) postihuje sa fyzická osoba a na základe toho istého právneho predpisu sa umožňuje v tom istom konaní a rozhodnutí súčasne uložiť sankciu právnickej osobe a v prípade nemožnosti uloženie trestu (sankcie) fyzickej osobe dokonca i samostatne.¹⁰

Na rozdiel od iných druhov správnych deliktov predstavujú priestupok jediný druh, ktorého úprava je v určitom zmysle kodifikovaná. Základným prameňom priestupkového práva je priestupkový zákon a okrem neho sú však skutkové podstaty priestupkov zakotvené v ďalších zákonoch, ktorých počet v súčasnosti narastá a zároveň často dochádza aj k ich zmenám. Možno teda konštatovať, že súčasné priestupkové právo predstavuje rozsiahly komplex právnych predpisov. V tejto súvislosti sa teda vynára otázka, ktoré skutkové podstaty priestupkov by mala zahŕňať v súčasnosti osobitná časť priestupkového zákona a ktoré je vhodnejšie ponechať osobitným právnym predpisom. Pomerne stabilná sa v súčasnosti javí právna úprava skutkových podstat priestupkov vyskytujúcich sa proti poriadku v správe, na úseku dopravy, školstva, proti verejnému poriadku a občianskemu spolunažívaniu, ako aj priestupky proti majetku. Aj keď v súvislosti s priestupkami proti majetku je potrebné konštatovať, že hranica škôd spôsobenej na cudzom majetku je závislá na všeobecne záväznom právnom predpise, ktorý ustanovuje minimálnu mesačnú mzdu, a tá je pohyblivá. Je možné predpokladať, že v súvislosti s prípravou nových právnych predpisov na niektorých úsekoch kultúry, v oblasti lesného a vodného hospodárstva a ďalších môže dôjsť aj k zmenám skutkových podstat priestupkov v týchto oblastiach.

Na rozdiel od trestného práva, priestupkové právo nepozná sankcionovateľnosť prípravy na priestupok a pokus o priestupok, organizátorstvo, návod a pomoc. Vývojové štádiá priestupku tvoria jeden celok, a nie samostatné priestupky.¹¹ Zakotvenie návodu do právnej úpravy priestupkov by malo význam hlavne v tých prípadoch, ak sa na spáchanie priestupku zneužívajú mladiství alebo osoby, ktoré nie sú zodpovedné za priestupok pre nedostatok veku alebo príčetnosti. Aj keď za maloletú osobu alebo osobu nepríčetnú spravidla zodpovedá zákonný zástupca alebo opatrovník, pokiaľ ide o náhradu škody, návodcu za priestupok postihnúť nemožno.

Veková hranica 15 rokov zodpovednosti za priestupok bola prvýkrát u nás zakotvená v trestnom zákone správnom. Postupne ju prevzala aj ďalšia právna úprava vrátane súčasne platného priestupkového práva. V súčasnosti sa však ukazuje, že aj osoby mladšie sa čoraz častejšie dopúšťajú priestupkov.¹² Zákonodarca pri stanovení vekovej hranice vychádzal z toho, že dosiahnutím veku 15 rokov dosahuje fyzická osoba potrebnú rozumovú a vôľovú vyspelosť tak, aby mohla posúdiť následky svojho konania a ovládať ho. Podľa autora článku je však v súčasnosti možné stanoviť vekovú hranicu na 14 rokov. Obdobne je stanovená veková hranica zodpovednosti za priestupok na 14 rokov v Nemecku a v Rakúsku s tým, že mladistvá osoba vo veku od 14. rokov do 18. rokov zodpovedá za priestupok len vtedy, ak

⁹ K právnej úprave zodpovednosti právnických osôb a v nich zodpovedných fyzických osôb za priestupky v Chorvátskej republike pozri bližšie Masárová, L.: Právna úprava priestupkov v Chorvátskej republike. In: Priestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, s. 141-151.

¹⁰ Machajová, J.: In: Škultéty, P.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2006, s. 170.

¹¹ Potásch, P.: Komparatívne perspektívy verejnoprávných deliktov. Bratislava: Eurokódex, 2011.

¹² Istý nepomer vychádza z Trestného zákona, kde veková hranica trestnoprávnej zodpovednosti je dovŕšením 14. roku veku - páchatel nemá vydaný ešte občiansky preukaz.

mala v konkrétnom prípade rozvinutú ovládaciú a rozpoznávaciu stránku svojej osobnosti. Tieto skutočnosti posudzuje podľa všetkých okolností príslušný správny orgán prejednávajúci priestupok.

Súhrn typových znakov (obligatórnych a fakultatívnych) priestupku určitého druhu tvorí skutkovú podstatu priestupku. Vymedzenie inštitútu skutkovej podstaty priestupkov využíva poznatky vedy trestného práva.¹³ V rámci úvah de lege ferenda by bolo vhodnejšie skutkové podstaty za jednotlivé druhy priestupkov, presunúť do osobitných zákonov upravujúcich pôsobnosť orgánov verejnej správy. Presúvaním skutkových podstat by sa okrem priestupkového zákona malo novelizovať aj celý rad osobitných zákonov. V priestupkovom zákone by mali zostať iba priestupky vyskytujúce sa na viacerých úsekoch verejnej správy, priestupky na úseku občianskeho spolunažívania a proti verejnému poriadku alebo také, ktoré nebude možné zaradiť do osobitného zákona.

Zákon považuje za priestupok iba také konanie, ktoré spĺňa podmienky § 2 zákona, teda je zavinené, porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti, je za priestupok výslovne označené zákonom a nejde o iný správny delikt alebo trestný čin. Na rozdiel od úpravy trestných činov sa vyžaduje primárne zavinenie z nedbanlivosti a úmysel musí byť výslovne uvedený v skutkovej podstate. So zavinením sa v praxi problémy nevyskytujú, otázky však vyvolávajú okolnosti vylučujúce protiprávnosť, najmä frekventovaný stav krajnej núdze. Vznikajú situácie, že príslušný správny orgán má rozhodnúť vo veci, a iný príslušný správny orgán rozhoduje o tej istej veci ale z pohľadu svojej kompetencie. Ich rozhodnutia sú protichodné, pričom prvé rozhodnutie upravuje vzťahy v danom probléme tak, aby nedošlo k ohrozeniu života, zdravia a majetku. Subjekt potom koná tak, že rešpektuje rozhodnutie orgánu prvého a nerešpektuje rozhodnutie druhého správneho orgánu. Domnievam sa, že nie je možné ho postihnúť za priestupok, keďže odvracal nebezpečenstvo, ktoré zjavne hrozilo a nenastala škoda rovnaká, alebo vyššia. Rovnaké situácie nastávajú pri prietáhoch v správnom konaní, kedy môže ísť o tak dôležitý časový element, že s najväčšou pravdepodobnosťou by nastali (okamžitým nekonaním) škody. Osobitne je to prízvukované vtedy, keď subjekt podľa práva môže konať len na základe rozhodnutia správneho orgánu a takisto podľa všetkého pôjde o stav krajnej núdze.

Samostatný okruh problémov predstavuje procesnoprávna úprava. Pokiaľ pri priestupkoch sa koná podľa zákona o priestupkoch a subsidiárne podľa správneho poriadku, pri ostatných správnych deliktach neexistuje ani procesnoprávna úprava. Teda správny orgán koná podľa zákona o správnom konaní a to tiež nie vždy.¹⁴ Neexistencia takejto osobitnej právnej úpravy v praxi zjednodušuje konanie pre subjekt, avšak komplikuje pre správny orgán. Je to z toho dôvodu, že neexistuje legislatíva, ktorá by umožňovala napríklad skrátené konanie.¹⁵

¹³ K využívaniu poznatkov trestného práva pri posudzovaní pokračovacieho priestupku pozri napr. Masárová, L.: Application of the institute of continuing crime within the administrative punishment. In: Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2014, s. 163-169.

¹⁴ K problematike procesnej úpravy správneho trestania za správne daňové delikty pozri napr. Masárová, L.: Vybrané procesné princípy správneho trestania pri správe daní. In: Právo na spravodlivý proces a správne trestanie. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, s. 134-140.

¹⁵ Na novo by sa malo formulovať pravidlo o odvádzaní výnosov z pokút. Výnos z pokuty uloženej orgánom verejnej správy by malo byť príjmom štátneho rozpočtu, pokuty uložené obcou /mestom a pokuty za priestupky proti občianskemu spolunažívaniu a majetku príjmami obcí/miest. Na účel trestného konania by mali správne orgány prejednávajúce priestupky povinné viesť evidenciu obsahujúcu osobné údaje páchateľov, miesto, dátum, formu a stručný popis spáchania priestupku a takisto uložené sankcie. Evidencia by mala uľahčiť komunikáciu medzi správnymi orgánmi a orgánmi činnými v trestnom stíhaní, ktoré pri plnení svojich úloh majú právo od nich požadovať podklady a informácie. Napríklad páchatelia priestupkov proti majetku formou krádeže, ktorí boli v priebehu predchádzajúcich 12 mesiacov sankcionovaní za obdobný delikt, už nie sú posudzovaní podľa priestupkového zákona, ale trestne stíhaní za krádež v zmysle Trestného zákona.

V ďalšej časti článku by som chcel poukázať na problematiku prejednávania priestupkov obcami/mestami. V zásade možno konštatovať, že obce/mestá sú subjektmi prejednávajúcimi priestupky a iné správne delikty, ak tak stanovuje všeobecne záväzný právny predpis. Pokiaľ orgán územnej samosprávy rozhodne o priestupku alebo inom správnom delikte realizujú delegovanú štátnu správu, o opravnom prostriedku koná príslušný orgán štátnej správy. V zmysle ustanovenia § 27 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení by malo platiť všeobecné pravidlo, v zmysle ktorého o opravnom prostriedku voči rozhodnutiu obce o priestupku a o správnom delikte pri výkone samosprávy rozhoduje súd - v rámci integrovaného správneho súdnictva. Uvedené nepriamo potvrdzuje aj stanovisko Konzultačného zboru Ministerstva vnútra SR pre aplikáciu správneho poriadku z novembra 2006, č. 16, podľa ktorého musí rozhodnutie starostu/primátora pri výkone samosprávy obce rešpektovať § 27 ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a poučenie o odvolaní musí obsahovať poučenie o možnosti podať opravný prostriedok v lehote 30 dní od doručenia na súd. Najvyšší súd SR zaoberajúci sa v rámci svojej rozhodovacej činnosti postavením obce/mesta v konaní o správnom delikte však vyjadril na predmetné ustanovenia odlišný názor.

Svojou judikatúrou Najvyšší súd SR ustálil, že právna úprava vylučuje, aby mala obec v konaní o priestupku a v konaní o správnom delikte postavenie samosprávneho orgánu. Záverom NS SR je, že pokiaľ obec koná o priestupku a o správnom delikte, má postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy, v dôsledku čoho je možný prieskum správneho rozhodnutia súdom až po právoplatnom skončení správneho konania (po rozhodnutí o opravnom prostriedku). Bez ohľadu na pochybnosti o správnosti záverov Najvyššieho súdu, majú predmetné judikáty zásadný dopad na rozhodovanie o odvolaniach voči rozhodnutiam obcí a miest vydaných na úseku správneho trestania pri výkone samosprávnej pôsobnosti. Súdny aplikujú judikatúru Najvyššieho súdu a potom čo im je doručený na rozhodnutie opravný prostriedok voči rozhodnutiu obce o spáchaní priestupku alebo iného správneho deliktu vo veci samosprávnej pôsobnosti, súdne konanie zastavia a vec postúpia na rozhodnutie miestne príslušnému orgánu štátnej správy. V Slovenskej republike judikáty síce nemajú právnu záväznosť, no podľa názoru Ústavného súdu SR je obsahom princípu právneho štátu vytvorenie právnej istoty, že na určitú právne relevantnú otázku sa pri opakovaní v rovnakých podmienkach dáva rovnaká odpoveď, pričom úloha usmerňovať protirečivé rozsudky patrí Najvyššiemu súdu SR.

Uvedené spôsobuje stav právnej neistoty. Obce v súlade so stanoviskom ministerstva vnútra uvádzajú v rozhodnutí starostu/primátora o priestupku alebo inom správnom delikte vydanom pri výkone samosprávy poučenie, že proti rozhodnutiu je prípustný opravný prostriedok, o ktorom rozhoduje súd na návrh účastníka konania. Po doručení opravného prostriedku na súd, súd berúc do úvahy spomínané judikáty Najvyššieho súdu SR odmietne o návrhu rozhodnúť, konanie zastaví a vec postúpi na rozhodnutie orgánu štátnej správy. Orgán štátnej správy sa nezriedka považuje za nepríslušný na konanie a rozhodovanie (z dôvodu, že zákon o obecnom zriadení stanovuje príslušnosť súdu na rozhodnutie o odvolaní voči samosprávnemu rozhodnutiu), v dôsledku čoho je v podstate nečinný. Nečinnosť zase spôsobuje, že sa o opravnom prostriedku nerozhoduje a to nenadobúda právoplatnosť a vykonateľnosť. Orgány územnej samosprávy majú nielen pozastavený príjem z uložených pokút, ale veľakrát ho aj strácajú z dôvodu uplynutia premlčacej lehoty. Ide o negatívny signál týkajúci sa samospráv plošne, nepriaznivo ovplyvňujúci vymožitelnosť práva a dôveryhodnosť vo vážnosť a záväznosť rozhodnutí samosprávy v očiach verejnosti a tento stav je absolútne neúnosný.

Problém je evidentný najmä v prípadoch prejednávania priestupkov. Pokiaľ je podaný na súd opravný prostriedok voči rozhodnutiu obce/mesta o priestupku pri výkone samosprávy, súd konanie zastaví a samozrejme vec postúpi na rozhodnutie príslušnému orgánu štátnej

správy, ktorý je podľa osobitných zákonov príslušný rozhodovať a tým je podľa zákona č. 254/2007 Z. z. o zrušení krajských úradov Ministerstvo vnútra SR. Ministerstvo však o doručených odvolaniach nekoná (napr. prípady priestupkov podľa § 7 zákona č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení neskorších predpisov z dôvodu, že sa nestotožňuje s názorom súdu !

Napríklad Miestna časť Rača rozhodla o spáchaní deliktu právnickou osobou a uložila jej pokutu za porušenie všeobecne záväzného nariadenia Miestnej časti, ktorého sa dopustila tým, že nezabezpečila odbornú údržbu zelene. Právnická osoba sa voči rozhodnutiu odvolala a krajský súd zastavil konanie o opravnom prostriedku z dôvodu, že v predmetnej veci nie je daná právomoc súdom a vec postúpil na rozhodnutie Ministerstvu vnútra SR. Ministerstvo následne vo veci nekonalo s odôvodnením, že vo veci správnych deliktov týkajúcich sa správy a údržby verejnej zelene nie je ústredným orgánom štátnej správy a teda nie je vecne a miestne príslušné na ďalšie konanie a rozhodnutie vo veci. Možno dôvodne predpokladať, že nečinnosťou orgánu štátu končia aj ďalšie prieskumné konania voči rozhodnutiam samosprávnych orgánov, ktorými sa rozhodne o uložení pokuty za porušenie všeobecne záväzného rozhodnutia.

Literatúra

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

Kiovska, M.: Administratívnoprávna zodpovednosť so zameraním na zodpovednosť za priestupky v Slovenskej republike. Košice: Právnická fakulta P. J. Šafárika, 2000, 136 s., ISBN 80-7097-392-7.

Košičiarová, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, 245 s., ISBN 978-83-7490-790-3.

Masárová, Ľ.: Právna úprava priestupkov v Chorvátskej republike. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2014, ISBN 978-80-7251-408-3.

Masárová, Ľ.: Vybrané procesné princípy správneho trestania pri správe daní. In: Právo na spravodlivý proces a správne trestanie. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Kraków. Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, ISBN 978-83-7490-843-3.

Masárová, Ľ.: Správne daňové delikty - problémy aplikačnej praxe. In: Teória a prax verejnej správy. Časť 1. Košice: Fakulta verejnej správy UPJŠv Košiciach, 2013, ISBN 978-80-8152-057-0.

Masárová, Ľ.: Application of the institute of continuing crime within the administrative punishment. In: Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2014, ISBN 978-80-8082-777-9.

Potásch, P. - Hašanová J. a kolektív: Vybrané správne procesy - teoretické a praktické aspekty. Eurokódex, 2013, 615 s., ISBN 978-80-89447-98-5.

Potásch, P.: Povojnová právna úprava správnych deliktov - priestupkov v ČSR a jej možné reflexie v súčasnosti. Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae: Bratislava. Vedecký časopis Fakulty práva Paneurópskej vysokej školy. 3/2010.

Potásch, P.: Komparatívne perspektívy verejnoprávnych deliktov. Bratislava: Eurokódex. 2011, ISBN 978-80-894-475-34.

Vrabko, M.: Správne právo hmotné - všeobecná časť. C. H. Beck v Bratislave, 2012, 455 s., ISBN 978-80-89603-03-9.

Resumé

In order to precise rules and legal certainty, it would be appropriate that the new misdemeanor Act added a new merits of offenses: such modification would allow the perpetrators of offenses for which the authorities prosecuting refrain from prosecution because of his slight severity, are not left unpunished. Facts of violations of public administration should be differentiated on the basis of practical experience. Increased and should, for example, the offense of unauthorized possession of a license and adjust the upper limit of fines. For some (such as unauthorized trading or for not making the bank or unauthorized disclosure of bank or trade secrets) impose a fine of up to 1,650 euros. Offenses against public order should also be in the exercise of their powers. After the verbal attacks to stop public officials a criminal offence, administrative authorities to be considered as offenses against civic propriety. Offences against property should also a procudere that someone organized or someone else other guides on the offense against property - As theft or damage to things. It requires practice, as property offenses are often committed by minors, which it abused others persons.

OCHRANNÉ OPATRENIA V PRIESTUPKOVOM PRÁVE

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

Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Sklabinská 1
835 17 Bratislava
Slovenská republika
ladislav.dudor@minv.sk
janka.hasanova@minv.sk

Kľúčové slová: protective measures – restrictive measures – object's confiscation

1. Charakteristika a význam ochranných opatrení v priestupkovom práve

Zo všeobecnej časti zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o priestupkoch") je evidentné, že v priestupkovom práve podobne ako v práve trestnom má správny postih dve základné formy, pretože právnymi následkami priestupkov môžu byť ako sankcie, tak aj ochranné opatrenia. Táto bipartícia sankčných opatrení je opodstatnená, pretože v rámci právnych vzťahov v oblasti priestupkového práva existujú prípady, kedy uloženie sankcie za priestupok zo zákonom ustanovených dôvodov nie je možné alebo kedy naopak uloženie samotnej sankcie v konkrétnych prípadoch nie je postačujúce pre náležitú ochranu zvlášť významných spoločenských vzťahov. Pre takéto prípady zákon o priestupkoch okrem sankcií zaviedol osobitnú kategóriu opatrení dopĺňajúcich alebo nahrádzajúcich sankcie – „ochranných opatrení“, ktorými sa štát snaží naplniť úvodnú dikciu zákona o priestupkoch uvedenú v § 1, v zmysle ktorej *"orgány štátnej správy Slovenskej republiky a obce vedú občanov k tomu, aby dodržiavali zákony a ostatné právne predpisy a rešpektovali práva spoluobčanov; dbajú najmä o to, aby občania nesťažovali plnenie úloh štátnej správy a obcí a nenarúšali verejný poriadok a občianske spolunažívanie"*. Ochranné opatrenia naplňujú stanovený preventívny účel zákona predovšetkým z bezpečnostno-právneho aspektu tým, že konkrétnym osobám cielene obmedzujú alebo úplne eliminujú pôvodné kriminogénne faktory pre páchanie deliktov, čím zároveň poskytujú efektívny prostriedok ochrany celej spoločnosti pred hrozbou možnej recidívy páchania protispoločenských činov.

Ochranné opatrenia ako špecifické prostriedky štátno-mocenského donútenia sú výdobytkom verejného práva, nakoľko sú bezprostredne späté so vznikom verejnoprávnej deliktuálnej zodpovednosti a vzťahov s nimi súvisiacich. Konkrétne ide o vzťahy súvisiace s vyvodzovaním trestnoprávnej alebo administratívno-právnej zodpovednosti za spáchaný delikt. Ako bolo naznačené, nejde výhradne len o súdne alebo správne trestanie v užšom slova zmysle, pretože ochrana verejného záujmu niekedy vyžaduje aj iné formy postihu, ktoré síce zasahujú do sféry verejných subjektívnych práv jednotlivca a v značnom rozsahu ich aj obmedzujú, keďže osoba, voči ktorej smeruje, ju oprávnené vníma ako určitú ujmu, ale tento postih nemá charakter trestu, aj keď je pravda, že sa trestom, resp. sankciám v mnohom podobajú. Sankcie a ochranné opatrenia však nemožno v žiadnom prípade stotožňovať, pretože okrem podobných znakov medzi nimi existujú aj zásadné znaky, ktoré ich od seba

navzájom rozlišujú.¹⁶ Preto sa nazdávame, že ako terminustechnicus pre označenie celej škály tých inštitútov, ktoré veda správneho práva označuje za právne následky deliktov je vhodné používať zovšeobecňujúci pojem „správny postih“, všade tam, kde to povaha veci pripúšťa. Uvedomujeme si, že uvedený problém precizovania používanej terminológie pre prax nemá zásadnejší význam, no môže byť prínosom pre potreby právnej teórie.

Medzi spoločné znaky sankcií a ochranných opatrení patria nasledovné :

- ich všeobecným účelom je ochrana spoločnosti pred protiprávnymi činmi,
- ide o právne následky spáchaného priestupku,
- ide o opatrenia štátneho donútenia,
- majú trestný charakter, pretože osobe, ktorej boli uložené vždy spôsobujú určitú ujmu na základných právach a slobodách,
- ukladajú ich výlučne správne orgány prejednávajúce priestupok,
- ukladajú sa v správnom (priestupkovom) konaní formou rozhodnutia,
- sankcie aj ochranné opatrenia sa ukladajú podľa zákona účinného v čase, keď sa o nich rozhoduje.

Medzi rozdielne znaky sankcií a ochranných opatrení patria nasledovné:

- v účele ochranných opatrení je zvýraznený aspekt individuálnej prevencie, pretože účelom ochranných opatrení nie je výlučne trestanie ako istá forma spravodlivej odplaty za spáchaný delikt, ktorým sa má nastoliť rovnováha na naklonených miskách váh spravodlivosti, ale obmedzenie niektorých základných práv a slobôd osôb za účelom ochrany spoločnosti pred protiprávnymi činmi. Ujma na základných právach a slobodách je preto v danom prípade len nevyhnutným dôsledkom uložených individuálnych preventívnych opatrení,
- účelom ochranných opatrení, na rozdiel od sankcií, nie je ani vyslovenie morálneho odsúdenia páchatel'a priestupku,
- ochranné opatrenie ako opatrenie preventívneho charakteru pôsobí najmä profuturo, aby sa v budúcnosti neopakovalo deliktuálne konanie páchatel'a, kým sankcia má viac represívny a výchovný účel a jej preventívne pôsobenie je len pridružené,
- sankcia má byť úmerná predovšetkým miere zavinenia páchatel'a na spáchanom priestupku a závažnosti konania, kým ochranné opatrenie by malo byť úmerné najmä potrebám ochrany spoločnosti a verejného záujmu pred nebezpečenstvom, ktoré hrozí z páchatel'ovej možnej recidívy. Potreba ochrany spoločnosti pred konkrétnym páchatel'om je pritom vyjadrená povahou a závažnosťou priestupku, ktorý spáchal,
- pri ukladaní sankcie sa striktne dodržiava zásada personality sankcie, ktorej podstata je v tom, že sankcia postihuje výlučne páchatel'a priestupku, zatiaľ čo pri ochranných opatreniach táto zásada personality neplatí bezvýhradne. Z toho dôvodu nie je vylúčené, aby pri ukladaní ochranných opatrení vznikol aj iný vzťah ako zodpovednostný vzťah medzi štátom a páchatel'om priestupku (napr. zhabanie veci podľa § 18 ods. 1 písm. b).
- sankcie možno uložiť len fyzickým osobám, zatiaľ čo ochranné opatrenie zhabanie veci možno za istých okolností uložiť aj právnickej osobe, ak to vyžaduje bezpečnosť osôb alebo majetku alebo iný všeobecný záujem,

¹⁶ K sankciám pozri bližšie Dudor, L. - Šimonová, J.: Analýza sankcií v priestupkovom práve. In: Trestnoprávna a Administratívno-právna zodpovednosť. Zborník príspevkov z konferencie organizovanej v rámci projektu VEGA č.1/0092/13 „Princípy administratívno-právnej zodpovednosti - právna úprava a právna prax“, ktorá sa uskutočnila 12. novembra 2013 v sídle Katedry správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva v Trnave. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta 2014. s. 241-256.

- ochranné opatrenie zhabanie vecí možno uložiť nielen zodpovednej osobe ale aj osobe, ktorú z rôznych dôvodov nemožno stíhať.

2. Obmedzujúce opatrenie

Obmedzujúce opatrenie je jedným z dvoch druhov ochranných opatrení, ktoré je možné uložiť v zmysle zákona o priestupkoch. Obmedzujúce opatrenie spočíva v zákaze navštevovať určené verejne prístupné miesta a miestnosti, v ktorých sa podávajú alkoholické nápoje alebo konajú verejné športové alebo kultúrne podujatia. Možno ho uložiť páchateľovi priestupku na úseku ochrany pred alkoholizmom a inými toxikomániami (§ 30), priestupku proti verejnému poriadku (§ 47, 47a a 48), priestupku proti občianskemu spolunažívaniu (§ 49), priestupku proti majetku (§ 50) alebo priestupku podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Obmedzujúce opatrenie musí byť primerané povahe a závažnosti spáchaného priestupku; možno ho uložiť len spolu so sankciou a najdlhšie na jeden rok.

Obmedzujúce opatrenie je ochranným opatrením personálnej povahy (opatrenie *in personam*), nakoľko je namierené priamo voči osobe páchateľa priestupku, ktorého obmedzuje v slobode jeho pohybu a pobytu. Takýmto spôsobom sa cielene pôsobí na elimináciu kriminogénnych faktorov bezprostredne súvisiacich so spáchaním tých priestupkov, ktorých podhubím je predovšetkým nadmerné požívanie alkoholických nápojov alebo iných návykových látok, ale nevhodné, agresívne správanie osoby na rôznych podujatiach. Je všeobecne známe, že v dôsledku alkoholického opojenia mnoho osôb stráca zábrany a prekračuje spoločnosťou akceptované mantinely správania sa, a to obzvlášť v situácii, kedy je ich konzumácia vyvolaná alebo podporená intenzívnym prežívaním pozitívnych alebo negatívnych emócií v skupine ľudí, ktorých spájajú spoločné záujmy, napríklad rocková hudba, futbal, hokej, a pod.

Opodstatnenosť zavedenia inštitútu obmedzujúceho opatrenia do priestupkového práva je daná najmä tým, že zakázať požívanie alkoholických nápojov v súčasnosti nie je možné inak ako všeobecne záväzným právnym predpisom, napr. všeobecne záväzným nariadením miest a obcí. V tomto prípade však ide o generálny zákaz vzťahujúci sa na presne vymedzené miesta, na presne vymedzený denný čas, alebo na presne vymedzenú kategóriu fyzických osôb neurčitého počtu, nie však na konkrétneho jednotlivca, ktorý má v stave intoxikácie spôsobeným zneužitím alkoholu alebo iných návykových látok sklony konať spôsobom porušujúcim právne normy a všeobecne uznávané pravidlá správania sa v spoločnosti.

Páchateľovi priestupku, ktorý spáchal priestupok v príčinnej súvislosti s požitím alkoholu alebo iných návykových látok teda správny orgán nie je oprávnený uložiť zákaz požívania alkoholických nápojov formou individuálneho správneho aktu, napríklad rozhodnutím o uložení sankcie zákazu činnosti, nakoľko evidentne nejde o činnosť, ktorú páchateľ vykonáva v pracovnom alebo v inom obdobnom pomere alebo na ktorú treba povolenie, alebo súhlas štátneho orgánu. Zákonodarca preto zavedením inštitútu obmedzujúceho opatrenia siahol po jedinom dostupnom riešení, ktoré sa z hľadiska výsledného pôsobenia najviac približuje želanému efektu spočívajúcemu v ochrane spoločnosti pred páchaním priestupkov zo strany takýchto osôb.

Obmedzujúce opatrenie je taktiež možné uložiť páchateľovi priestupku, ktorá síce nepácha priestupky výlučne pod vplyvom alkoholu alebo iných návykových látok, ale sa na verejných podujatiach (športových, kultúrnych) dopúšťa násilia, správa sa agresívne, či porušuje ustanovenia osobitných právnych predpisov upravujúcich verejné podujatia.

Po dôslednej analýze ustanovenia § 17 zákona o priestupkoch a súvisiacich ustanovení dospějeme k záveru, že uloženie obmedzujúceho opatrenia má viacero priamych zákonných obmedzení. Možno ho uložiť:

- len za spáchanie taxatívne vymenovaných priestupkov,
- len páchatel'ovi priestupku, ktorého je možné za priestupok stíhať,
- len spolu so sankciou ,
- len ak je jeho uloženie primerané povahe a závažnosti spáchaného priestupku,
- maximálne na 1 rok,
- len na taxatívne vymenované verejne prístupné miesta a miestnosti,
- len ak priestupok nebol vybavený pokutou v blokovom konaní.

Uloženie obmedzujúceho opatrenia neprichádza do úvahy pri všetkých priestupoch upravených v zákone o priestupkoch, ale je obmedzené len na taxatívne vymenované kategórie priestupkov, a to na:

- priestupky na úseku ochrany pred alkoholizmom a inými toxikomániami (§ 30),
- priestupky proti verejnému poriadku (§ 47 a 48),
- priestupky proti extrémizmu (§ 47a),
- priestupku proti občianskemu spolunažívaniu (§ 49),
- priestupky proti majetku (§ 50) a
- priestupky podľa zákona č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Vychádzajúc z povahy veci je takéto obmedzenie vecne správne a logicky odôvodnené, pretože osoby pod vplyvom alkoholických látok často rušia nočný kl'ud, budia verejné pohoršenie, znečisťujú verejné priestranstvá, ubližujú iným na cti, ničia majetok atď. a taktiež osoby, ktoré sa zúčastňujú športových podujatí, na ktorých nedodržia právne normy naplňajú skutkovú podstatu priestupkov. Tu je ale namieste podotknúť, že páchatel'ovi nie je možné uložiť obmedzujúce opatrenie za všetky vymenované priestupky, keďže je nutné prihliadať aj na povahu protiprávneho konania.

2.1 Obmedzujúce opatrenie ukladané za priestupky na úseku ochrany pred alkoholizmom a inými toxikomániami (§ 30)

Obmedzujúce opatrenie je možné uložiť za priestupky vymedzené v § 30 zákona o priestupkoch. V zmysle uvedeného ustanovenia sa priestupku sa dopustí ten, kto:

- a) predá, podá alebo inak umožní požitie alkoholických nápojov osobe zjavne ovplyvnenej alkoholickým nápojom alebo inou návykovou látkou, osobe mladšej ako osemnásť rokov alebo osobe, o ktorej vie, že bude vykonávať zamestnanie alebo inú činnosť, pri ktorej by mohla ohroziť zdravie ľudí alebo poškodiť majetok,
- b) neoprávnené predá, podá alebo inak umožní druhej osobe škodlivé užívanie inej návykovej látky, než je alkohol,
- c) sa nepodrobí opatreniu postihujúcemu nadmerné požívanie alkoholických nápojov alebo užívanie iných návykových látok,
- d) úmyselne vyrobí lieh alebo destilát bez povolenia alebo úmyselne lieh alebo destilát vyrobený bez povolenia prechováva alebo uvádza do obehu,
- e) úmyselne umožňuje požívať alkoholický nápoj alebo užívať iné návykové látky osobe mladšej ako osemnásť rokov, ak tým ohrozuje jej telesný alebo mravný vývoj,
- f) požije alkoholický nápoj alebo užije inú návykovú látku, hoci vie, že bude vykonávať zamestnanie alebo inú činnosť, pri ktorej by mohol ohroziť zdravie ľudí alebo poškodiť majetok,

- g) po požití alkoholického nápoja alebo o užití inej návykovej látky vykonáva činnosť uvedenú v písmene f),
- h) v stave vylučujúcom spôsobilosť, ktorý si privodil požitím alkoholického nápoja alebo užitím inej návykovej látky, vykonáva činnosť uvedenú v písmene f).

Zo skutkových podstát upravených v § 30 zákona o priestupkoch je jeho uloženie obmedzujúceho opatrenia logicky možné za priestupky podľa písm. c), e), f), g), h), teoreticky tiež podľa písm. a) a b), nie však podľa písm. d).

2.2 Obmedzujúce opatrenie ukladané za priestupky proti verejnému poriadku (§ 47 a § 48)

Podľa § 47 zákona o priestupkoch sa priestupku dopustí ten, kto:

- a) neuposlúchne výzvu verejného činiteľa pri výkone jeho právomoci,
- b) poruší nočný klud,
- c) vzbudí verejné pohoršenie,
- d) znečistí verejné priestranstvo, verejne prístupný objekt alebo znečistí verejnoprospešné zariadenie plagátovou výzdobou, komerčnými a reklamnými oznamami alebo zanedbá povinnosť upratovania verejného priestranstva,
- e) úmyselne zničí, poškodí, znečistí alebo neoprávnene odstráni, zamení, pozmení, zakryje alebo premiestni turistickú značku alebo iné orientačné označenie,
- f) poruší podmienky určené na ochranu verejného poriadku pri konaní kultúrnych podujatí alebo v miestach určených na rekreáciu alebo turistiku,
- g) poškodí alebo neoprávnene zaberie verejné priestranstvo, verejne prístupný objekt alebo verejnoprospešné zariadenie,
- h) nosí na miestach prístupných verejnosti chladné zbrane, najmä dýky, bodáky a šable, okrem prípadov, keď sú súčasťou rovnošaty, historického alebo národného kroja, výstroja a výbroje ozbrojených síl, ozbrojených zborov a ozbrojených bezpečnostných zborov, alebo na športovú činnosť, výkon práva poľovníctva, rybárskeho práva, povolania alebo zamestnania, ako aj iné predmety, ktorými možno ublížiť na zdraví, ak možno z okolností prípadu alebo správania sa osoby usudzovať, že sa majú použiť na násilie alebo hrozbu násilím,
- i) použije pyrotechnické výrobky v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi alebo návodom na ich používanie,
- j) poruší zákaz používať označenie „Policajný zbor“ alebo „Polícia“ alebo zákaz používať služobnú rovnošatu Policajného zboru ustanovený v osobitnom zákone,
- k) poruší zákaz používať označenie „colná správa“ alebo označenie, ktoré môže byť zameniteľné s týmto označením, zákaz používať služobnú rovnošatu colníka alebo odev, ktorý môže byť zameniteľný so služobnou rovnošatou colníka, alebo zákaz používať služobný preukaz colníka, služobný odznak colníka alebo preukaz alebo odznak, ktorý môže byť zameniteľný so služobným preukazom colníka alebo so služobným odznakom colníka, ustanovený v osobitnom predpise,
- l) poruší zákaz používať označenie „súdny exekútor“, „exekútorský úrad“ alebo od nich odvodené tvary slov alebo používať označenia „výkon rozhodnutia“, „exekúcia“ alebo „exekučná činnosť“ alebo od nich odvodené tvary slov ustanovený v osobitnom predpise,
- m) v súvislosti s účasťou na verejnom zhromaždení alebo kultúrnom podujatí prístupnom verejnosti hrubo znevažuje, uráža alebo ohrozuje organizátora podujatia, zvolávateľa, usporiadateľa, zamestnanca prevádzkovateľa strážnej služby, dobrovoľníka alebo inú osobu podieľajúcu sa na organizovaní verejného podujatia, dozorný orgán, príslušníka obecnej polície, príslušníka Policajného

zboru alebo delegáta zväzu verbálne, gestom, grafickým zobrazením alebo iným spôsobom.

Za priestupky upravené v § 47 zákona o priestupkoch môže správny orgán uložiť obmedzujúce opatrenie v zásade bez výnimky, hoci v prípade niektorých priestupkov je uloženie obmedzujúceho opatrenia skôr len v teoretickej ako praktickej rovine (napr. podľa písm. e). V každom prípade je ale vždy potrebné individuálne posúdiť konanie páchatel'a, ktorým sa dopustil niektorého z uvedených priestupkov s prihliadnutím na jeho povahu, závažnosť, a na to, akú rolu zohrával alkohol a iné návykové látky alebo zákonom ustanovené verejne prístupné miesta a miestnosti na spáchaní priestupku, pretože správny orgán môže obmedzujúce opatrenie za vyššie vymenované priestupky uložiť len za predpokladu, že konanie páchatel'a je v príčinnej súvislosti s požitím alkoholických nápojov alebo iných návykových látok alebo s miestami a miestnosťami, kde sa podávajú alkoholické nápoje alebo kde sa konajú verejné telovýchovné, športové alebo kultúrne podujatia.

V súvislosti s priestupkami proti verejnému poriadku je potrebné dodať, že ustanovenie § 47 zákona o priestupkoch neposkytuje taxatívny výpočet všetkých spôsobov konania, ktorými je možné ich spáchať. Vyplýva to z blanketného ustanovenia § 48 zákona o priestupkoch, ktoré zakotvuje, že priestupku proti verejnému poriadku sa osoba dopustí aj porušením iných povinností ako tých, ktoré sú uvedené v § 47 zákona o priestupkoch za predpokladu, že tak ustanoví všeobecne záväzný právny predpis a že sa takýmto konaním páchatel'a sťažuje plnenie úloh štátnej správy alebo obcí. Za niektoré ďalšie priestupky proti verejnému poriadku, ktoré sú zakotvené v osobitných právnych predpisoch bude preto tiež možné uložiť obmedzujúce opatrenie, ak to z povahy veci vyplýva. Osobitné právne predpisy môžu dokonca upraviť, že obmedzujúce opatrenie sa uloží aj na dobu dlhšiu ako jeden rok.

2.3 Obmedzujúce opatrenie ukladané za priestupky proti extrémizmu (§ 47a)

Skutkové podstaty priestupkov proti extrémizmu a možnosť uložiť obmedzujúce opatrenie aj za tieto priestupky, pribudli do zákona o priestupkoch s účinnosťou od 1. februára 2014. V zmysle § 47a zákona o priestupkoch sa priestupku extrémizmu sa dopustí ten, kto:

- a) použije na verejnosti písomné, grafické, obrazové, zvukové alebo obrazovo-zvukové vyhotovenie textov a vyhlásení, zástav, odznakov, hesiel alebo symbolov skupín alebo hnutí a ich programov alebo ideológií, ktoré smerujú k potláčaniu základných ľudských práv a slobôd,
- b) použije na verejnosti písomné, grafické, obrazové, zvukové alebo obrazovo-zvukové vyhotovenie obhajujúce, podporujúce alebo podnecujúce nenávisť, násilie alebo neodôvodnene odlišné zaobchádzanie voči skupine osôb alebo jednotlivcovi pre ich príslušnosť k niektorej rase, národu, národnosti, farbe pleti, etnickej skupine, pôvodu rodu alebo pre ich náboženské vyznanie,
- c) dopustí sa priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. a), b) a d) alebo priestupku proti majetku podľa § 50 úmyselným zničením alebo poškodením veci z dôvodu národnostnej, etnickej alebo rasovej nenávisť alebo nenávisť z dôvodu farby pleti, pôvodu rodu alebo z dôvodu náboženského vyznania.

V prípade, ak sa páchatel' dopustí niektorého z uvedených priestupkov (prípadne viacerých), môže mu správny orgán uložiť okrem sankcie aj obmedzujúce opatrenie.

2.4 Obmedzujúce opatrenie ukladané za priestupky proti občianskemu spolunažívaniu (§ 49)

Priestupku proti občianskemu spolunažívaniu sa dopustí ten, kto:

- a) inému ublíži na cti tým, že ho urazí alebo vydá na posmech,
- b) inému z nedbanlivosti ublíži na zdraví,

- c) úmyselne uvedie nesprávny alebo neúplný údaj pred štátnym orgánom, pred orgánom obce alebo pred organizáciou za účelom získania neoprávnenej výhody,
- d) úmyselne naruší občianske spolunažívanie vyhrážaním ujmu na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obvinením z priestupku, schválnosťami alebo iným hrubým správaním,
- e) od iného násilím sám alebo za pomoci ďalších osôb vymáha majetkové práva alebo práva z nich vyplývajúce, o ktorých sa domnieva, že mu patria bez vykonateľného rozhodnutia príslušného orgánu,
- f) napomáha osobnou účasťou násilnému vymáhaniu majetkových práv alebo práv z nich vyplývajúcich, hoci na ich vymáhanie niet vykonateľného rozhodnutia príslušného orgánu.

Zo skutkových podstát upravených v § 49 ods. 1 zákona o priestupkoch je uloženie obmedzujúceho opatrenia možné za priestupky podľa písm. a), b) a d), ale charakter ostatných priestupkov proti občianskemu spolunažívaniu upravených v písm. c), e) a f) jeho uloženie prakticky vylučuje.¹⁷ Teoreticky by bolo možné o jeho uložení uvažovať len v súvislosti s predchádzaním vymáhania majetkových práva práv z nich vyplývajúcich na tzv. rizikových miestach (tzn. na verejne prístupných miestach alebo miestnostiach, v ktorých sa podávajú alkoholické nápoje alebo konajú verejné športové alebo kultúrne podujatia), ak s prihliadnutím na skutkový stav veci a povahu páchatel'a je daná odôvodnená obava z opakovania protiprávneho konania páchatel'a práve na týchto miestach. Uloženie obmedzujúceho opatrenia za priestupky podľa § 49 ods. 1 písm. e) a f) by bolo opodstatnené najmä za predpokladu, ak k ich vymáhaniu došlo na tzv. rizikových miestach.

2.5 Obmedzujúce opatrenie ukladané za priestupky proti majetku (§ 50)

Páchatel'ovi, ktorý úmyselne spôsobí škodu na cudzom majetku krádežou, spreneverou, podvodom alebo zničením alebo poškodením veci z takého majetku, alebo sa o takéto konanie pokúsi, je možné popri sankcii uložiť aj obmedzujúce opatrenie. Spravidla sa bude ukladať páchatel'om, ktorí spôsobili škodu na cudzom majetku krádežou, zničením alebo poškodením veci na rôznych kultúrnych a športových podujatiach, či na miestach, na ktorých sa podávajú alkoholické nápoje. Účelom uloženia obmedzujúceho opatrenia, ktoré spočíva v zákaze navštevovať verejne prístupné miesta a miestnosti, v ktorých sa podávajú alkoholické nápoje alebo konajú verejné športové alebo kultúrne podujatia, sa sleduje ochrana majetku jednotlivcov, prípadne verejného (spravidla obecného) majetku pred páchatel'mi, ktorí sa už aspoň raz dopustili protiprávneho konania namiereného proti cudziemu majetku.

2.6 Obmedzujúce opatrenie ukladané v zmysle zákona č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Od 1. februára 2014 nadobudol účinnosť zákon č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len "zákon o športových podujatiach"), ktorým zákonodarca reagoval na potrebu riešiť divácke násilie rozmáhajúce sa na športových podujatiach. Zákon o priestupkoch umožňuje ukladať obmedzujúce opatrenie aj páchatel'om, ktorí sa dopustili protiprávneho konania vymedzeného zákonom o športových podujatiach. V porovnaní so zákonom o priestupkoch obsahuje zákon o športových podujatiach však aj viaceré odlišnosti.

V zmysle zákona o športových podujatiach možno obmedzujúce opatrenie spočívajúce v zákaze účasti na určených podujatiach uložiť až na päť rokov, a to páchatel'ovi, ktorý:

¹⁷ Priestupok podľa § 49 ods. 1 písm. c) zákona o priestupkoch sa svojou povahou približuje skôr k iným priestupkom proti správe ako k priestupkom proti občianskemu spolunažívaniu.

1. poruší povinnosť:

- a) dodržiavať pokyny organizátora podujatia, členov usporiadateľskej služby, príslušníkov Policajného zboru, príslušníkov obecnej polície a dozorného orgánu a zdržať sa všetkého, čo narušuje verejný poriadok alebo pokojný priebeh podujatia,
- b) zdržať sa požívania alkoholických nápojov počas podujatia, ak obec vydala zákaz predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov na podujatí a požívania omamných látok alebo psychotropných látok počas podujatia,
- c) strpieť úkony člena usporiadateľskej služby súvisiace s porušením povinnosti účastníka podujatia pri výkone oprávnení a plnení povinností člena usporiadateľskej služby podľa § 14,
- d) po ukončení podujatia pokojne opustiť miesto konania podujatia,
- e) zaobstarať si vstupenku do sektoru vyčleneného pre divákov podporujúcich družstvo alebo jednotlivca, ktorých podporuje, ak ide o rizikové podujatie alebo podujatie, na ktorom boli vstupenky vystavené na meno a priezvisko.

2. poruší zákaz:

- a) navštevovať podujatie pod vplyvom alkoholu, omamných látok alebo psychotropných látok,
- b) vnášať na podujatie alkoholické nápoje, ak obec vydala zákaz predaja, podávania alebo požívania alkoholických nápojov na podujatí alebo vnášať na rizikové podujatie alkoholické nápoje s obsahom alkoholu vyšším ako 4,1 objemových percent alkoholu,
- c) mať zakrytú tvár spôsobom sťažujúcim alebo znemožňujúcim jeho identifikáciu,
- d) vnášať štátne symboly cudzích štátov alebo ich predchodcov na domáce podujatie, pri ktorom môže dôjsť k narušeniu verejného poriadku alebo k ohrozeniu bezpečnosti, zdravia alebo mravnosti účastníkov podujatia,
- e) požívať alkoholické nápoje počas premiestňovania sa na miesto konania podujatia alebo z miesta konania podujatia v priestoroch verejnej dopravy a hromadných dopravných prostriedkoch.

3. sa zúčastnil na podujatí, hoci mu bola účasť na podujatí zakázaná uložením obmedzujúceho opatrenia spočívajúceho v zákaze účasti na verejných podujatiach, predbežného opatrenia podľa § 27 ods. 2 alebo primeraného obmedzenia spočívajúceho v zákaze účasti na podujatiach podľa osobitného predpisu alebo sa o to pokúsil.

Pri uložení obmedzujúceho opatrenia správny orgán určuje rozsah zakázaných podujatí podľa závažnosti protiprávneho konania, ktorého sa páchatel dopustil, presným označením druhu podujatí, športového klubu alebo jeho družstva, súťaže alebo športu, na ktoré sa obmedzujúce opatrenie alebo predbežné opatrenie vzťahuje. Za priestupok podľa § 25 alebo § 26 spáchaný v lehote do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o postihu za obdobný priestupok, **možno uložiť pokutu a obmedzujúce opatrenie až do výšky dvojnásobku hornej hranice ustanovenej za neskorší priestupok.**

Niektoré právne predpisy poznajú aj inštitúty, ktoré síce nie sú označené za obmedzujúce opatrenie, ale svojou povahou a účinkom sa obmedzujúcemu opatreniu značne podobajú. Takýmto opatrením je aj vykázanie zo spoločného obydľia vydané policajtom v zmysle § 27a zákona č. 171/1993 Z.z. o Policajnom zbore, ktoré vykázaniu osobu obmedzuje v slobode pobytu. Jeho špecifikom, ktoré ho odlišuje od obmedzujúceho opatrenia je to, že ide o bezprostredný zákrok, ktorým policajt chráni vyššie hodnoty ako v priestupkových veciach. Policajt je totiž oprávnený využiť toto svoje oprávnenie len v prípadoch, keď možno na základe zistených skutočností očakávať útok na život, zdravie, slobodu alebo zvlášť závažný útok na ľudskú dôstojnosť ohrozenej osoby, najmä vzhľadom na predchádzajúce takéto útoky. Keďže ide o bezprostredný zákrok, tak sa o vykázaní zo

spoločného obydľia nerozhoduje v správnom konaní, ale vykázanie oznamuje policajt najprv ústne a následne vyhotoví iba potvrdenie o tomto úkone, ktoré odovzdá vykázanej osobe a ohrozenej osobe. V neposlednom rade sa vykázanie zo spoločného obydľia od „klasického“ obmedzujúceho opatrenia odlišuje aj krátkosťou doby, na ktoré sa ukladá (max. na 48 hod.).

Obmedzujúce opatrenie na rozdiel od zhabania vecí, ako ďalšieho ochranného opatrenia je možné uložiť **len páchatel'ovi priestupku**. Nakoľko obmedzujúce opatrenie je možné uložiť len spolu so sankciou, môže ísť jedine o páchatel'a, ktorého je možné za priestupok stíhať. Jeho uloženie je preto vylúčené voči páchatel'ovi priestupku, ktorý nedovršil 15. rok veku, voči nepríčetnému páchatel'ovi alebo voči páchatel'ovi, ktorý požíva výsady a imunity podľa zákona alebo medzinárodného práva. U týchto osôb vzniká prekážka ich stíhania za priestupky a obmedzujúce opatrenie neprichádza do úvahy ani keby to inak, vzhľadom na osobu páchatel'a bolo odôvodnené.

Zásada primeranosti má v priestupkovom práve pomerne široké uplatnenie a neobmedzuje sa len na ukladanie sankcií. Správny orgán musí aj pri ukladaní obmedzujúceho opatrenia prihliadať na povahu a závažnosť spáchaného priestupku. Musí dôkladne zvážiť, či ho uloží, ak áno, na aký čas, a na ktoré miesta a miestnosti sa bude obmedzujúce opatrenie vzťahovať. Zásada primeranosti má úzky vzťah aj k zásade spravodlivosti a zásade humanizmu, pretože ak chceme, aby správny postih pôsobil pozitívne a aby mal skutočne aj výchovný účinok, tento postih musí ako páchatel', tak aj spoločnosť považovať za spravodlivý a primeraný. Nemá páchatel'ovi spôsobiť väčšiu ujmu, ako je to potrebné pre účinnú ochranu spoločnosti. S uvedenými zásadami preto súvisí aj ďalšie obmedzenie vyplývajúce zo systematického a logického výkladu účelu ochranného opatrenia, ktorým ako bolo spomenuté nie je trestanie ale ochrana spoločnosti. Toto konštatovanie je podporené aj fakultatívnou povahou obmedzujúceho opatrenia určenou jeho zákonnou formuláciou „*možno ho uložiť*“. Z uvedeného vyplýva, že správny orgán nemusí obligatórne uložiť obmedzujúce opatrenie ani po splnení zákonných podmienok. Má len fakultatívnu možnosť rozhodnúť o jeho uložení, ak na základe správnej úvahy dospeje k názoru, že jeho uloženie je pre ochranu spoločnosti potrebné. K záveru o potrebnosti uloženia obmedzujúceho opatrenia správny orgán dospeje spravidla vtedy, ak existuje odôvodnený predpoklad, že v prípade neuloženia obmedzujúceho opatrenia by páchatel' opakovane svoje protiprávne konanie. Žiaľ zákon o priestupkoch v súčasnosti neumožňuje nariadiť páchatel'om priestupkov, ktorým sa ukladá obmedzujúce opatrenie aj povinnosť zúčastňovať sa rôznych resocializačných aktivít, hoci v niektorých odôvodnených prípadoch by to bolo určite prospešné. Mohlo by to posilniť preventívne pôsobenie správneho postihu namiereného na elimináciu sociálnopatologických javov a zabezpečiť tak trvalé dodržiavanie významných chránených spoločenských vzťahov.

Trvanie obmedzujúceho opatrenia je zákonom časovo limitované. Podľa zákona o priestupkoch môže trvať **najviac po dobu 1 roka**. Nemožno ho uložiť na dlhší čas a uložené obmedzujúce opatrenie nemožno predĺžiť, aj keby naďalej trvali dôvody, pre ktoré bolo páchatel'ovi priestupku uložené. V zmysle zákona o športových podujatiach však možno uložiť obmedzujúce opatrenie až na 5 rokov, a ak ide o priestupky uvedené v § 25 a § 26 tohto zákona spáchané v lehote do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o postihu za obdobný priestupok, **možno uložiť obmedzujúce opatrenie až do výšky dvojnásobku hornej hranice ustanovenej za neskorší priestupok**.

Uloženie obmedzujúceho opatrenia sa môže vzťahovať len na taxatívne vymenované verejne prístupné miesta a miestnosti. Verejne prístupnými miestami, v ktorých sa podávajú alkoholické nápoje alebo konajú verejné športové alebo kultúrne podujatia treba rozumieť niektoré druhy inžinierskych stavieb. Spravidla ide o rôzne otvorené plochy akými sú nekryté športové ihriská, zábavné a oddychové parky, amfiteátre a iné podobné verejné priestranstvá slúžiace na stanovený účel. Verejne prístupnými miestnosťami, v ktorých sa podávajú

alkoholické nápoje alebo konajú verejné športové alebo kultúrne podujatia treba naopak rozumieť rôzne nebytové budovy pre kultúru a na verejnú zábavu, pohostinstvá, bary, krčmy, kryté budovy pre šport a pod. V praxi pôjde často o kombináciu oboch možných alternatív daných účelovým spoločenským určením týchto miest či miestností, keďže napríklad futbalový štadión alebo miestny „diskoklub“ je na jednej strane miestom, resp. miestnosťou verejne prístupnou, kde sa konajú verejné športové alebo kultúrne podujatia a zároveň aj miestom, kde sa podávajú alkoholické nápoje. Vôbec pritom nie je rozhodujúce, či vstup alebo zotrvanie v týchto miestach a miestnostiach je spoplatnené alebo nie. Podstatné je, aby každý, kto prejaví záujem a kto zároveň spĺňa zákonné podmienky alebo podmienky určené vlastníkom či usporiadateľom (napr. podmienka dosiahnutia určitého veku) mal vstup a zotrvanie na tieto miesta umožnený. Pokiaľ hovoríme o miestach a miestnostiach, kde sa konajú verejné športové alebo kultúrne podujatia, tak v zásade sa v nich spoločenské podujatia konajú vo viac menej pravidelne sa opakujúcich intervaloch (futbalový štadión, kultúrny dom). Z uvedeného dôvodu zákaz ich navštevovania neplatí absolútne, ale len v čase, kedy sa takéto podujatie skutočne koná, na rozdiel od tých verejne prístupných miest a miestností, ktoré slúžia výhradne na podávanie alkoholických nápojov (bar, krčma, pohostinstvo). Ich navštevovanie je zakázané absolútne počas celej doby trvania obmedzujúceho opatrenia, pretože na týchto miestach sa v dobe ich prevádzky podáva alkohol spravidla nepretržite.

Z uvedených skutočností vyplýva, že uloženie obmedzujúceho opatrenia sa môže vzťahovať zásadne na všetky verejne prístupné miesta a miestnosti, v ktorých sa podávajú alkoholické nápoje alebo konajú verejné športové alebo kultúrne podujatia. Výnimkou sú však miesta a miestnosti, ku ktorým má páchateľ osobitný vzťah daný výkonom jeho povolania alebo vyplývajúcim z rozhodnutia správneho orgánu, pretože správny orgán nemôže do obsahu obmedzujúceho opatrenia zahrnúť také miesta a miestnosti, ktoré by bránili páchateľovi priestupku vo výkone jeho povolania alebo vo výkone činnosti, na ktorej výkon má povolenie alebo súhlas štátneho orgánu. Každopádne, miesta a miestnosti, na ktoré sa má obmedzujúce opatrenie vzťahovať treba v rozhodnutí presne identifikovať.

Príklad:

Registrovanému futbalistovi, ktorý sledoval futbalový zápas pre zranenie alebo z iných dôvodov iba z tribúny a v príčinnej súvislosti s týmto miestom sa dopustil niektorého z uvedených priestupkov nemožno uložiť obmedzujúce opatrenie, ktoré by sa vzťahovalo na navštevovanie futbalového štadióna, na ktorom hráva ligové zápasy. Rovnako neprichádza do úvahy uloženie obmedzujúceho opatrenia správcovi športového areálu alebo správcovi kultúrneho domu vo vzťahu k zariadeniam, ktorých správu vykonávajú v pracovnom alebo obdobnom pomere alebo napríklad krčmárovi vo vzťahu k pohostinstvu, v ktorom pracuje.

Podľa § 93 zákona o priestupkoch je na kontrolovanie dodržiavania uloženého obmedzujúceho opatrenia za priestupky vymenované v § 17 ods. 1 druhej vety príslušný ten správny orgán, ktorý ho uložil v prvom stupni. Orgány Policajného zboru objasňujú priestupky upravené v § 30 ods. 1 písm. d) až h), priestupky proti verejnému poriadku, priestupky proti občianskemu spolunažívaniu, priestupky proti majetku, ako aj priestupky proti extrémizmu a priestupky podľa zákona o športových podujatiach a dokonca ich môžu aj prejednávať v blokovom konaní, ale vecne príslušnými správnymi orgánmi na ich ústne prejednanie a teda aj na uloženie obmedzujúceho opatrenia sú v zmysle § 52 ods.1 s výnimkou priestupkov proti verejnému poriadku podľa § 47 ods. 1 písm. l), priestupkov proti extrémizmu podľa § 47a, priestupkov podľa zákona o športových podujatiach, príslušné okresné úrady. Vecná príslušnosť iného správneho orgánu je daná len pre prípad porušenia iných povinností na úseku verejného poriadku ako je uvedený v § 47 zákona o

priestupkoch za predpokladu, že tak ustanoví všeobecne záväzný právny predpis a že sa takýmto konaním páchatel'a sťaží plnenie úloh štátnej správy alebo obcí.

Úmyselné nedodržanie obmedzujúceho opatrenia uloženého v priestupkovom konaní je postihnutelné podľa § 21 ods. 1 písm. h) zákona o priestupkoch (*priestupky vyskytujúce sa na viacerých úsekoch správy*), za ktorú páchatel'ovi hrozí pokuta až do 165 eur. Naproti tomu úmyselné nedodržanie sankcie zákazu činnosti je trestným činom podľa § 348 ods. 1 písm. d) TZ (*Marenie výkonu úradného rozhodnutia*), za ktoré jeho páchatel'ovi hrozí trest odňatia slobody až na dva roky.¹⁸ Napriek istej podobnosti oboch inštitútov je súčasná právna úprava vynútiteľnosti dodržiavania obmedzujúcich opatrení postačujúca, najmä s poukázaním na skutočnosť, že pre prípad vyhýbania sa zapletenia právoplatne uloženej a vykonateľnej pokuty hrozí páchatel'ovi priestupku správna exekúcia.

3. Zhabanie veci

Zhabanie veci je ochranným opatrením vecnej povahy (opatrenie *in rem*). To znamená, že na rozdiel od obmedzujúceho opatrenia nie je namierené voči osobe páchatel'a priestupku, ale voči veci, ktorá je v príčinnej súvislosti so spáchaným priestupkom a ktorú je potrebné vyňať z dispozičnej sféry páchatel'a priestupku alebo iných osôb, a to z bezpečnostného alebo iného všeobecného záujmu.

Vecou v právnom slova zmysle sa rozumie ovládateľný hmotný predmet, ktorý môže byť predmetom vlastníctva. Musí ísť o vec individuálne, konkrétne určenú, ktorá v čase rozhodovania o priestupku existuje a je dosiahnuteľná. Vecou v tomto zmysle je podľa práva aj zviera.¹⁹ Vecou je však treba rozumieť aj akýkoľvek úžitok, ktorý z nej páchatel' získal, najmä úroky, zisky alebo akékoľvek iné úžitky.²⁰

Účel zhabania veci je obdobný účelu sankcie prepadnutia veci, ibaže osobitný akcent sa kladie na bezpečnostné záujmy spoločnosti. Má zabrániť nebezpečenstvu možného použitia veci na spáchanie priestupku alebo neoprávnenému užívaniu veci nelegálneho pôvodu.²¹ Z hľadiska postihnutelných subjektov má však zhabanie veci práve z bezpečnostných dôvodov širšie uplatnenie, nakoľko okrem zodpovedného páchatel'a priestupku môže postihnúť aj páchatel'a, ktorého nemožno za priestupok stíhať alebo ktorúkoľvek inú osobu, ktorá má vec, ktorá má byť zhabaná vo vlastníctve, spoluvlastníctve či v držbe.

Zhabanie veci možno uložiť za predpokladu, že ide o vec, ktorá bola použitá na spáchanie priestupku alebo bola na to určená, alebo bola priestupkom získaná alebo nadobudnutá za vec získanú priestupkom. V porovnaní so sankciou prepadnutia veci však vec nemusí byť vo výlučnom vlastníctve páchatel'a priestupku.²² Pre zhabanie veci, ktorá nepatrí páchatel'ovi je teda výlučne rozhodujúci vzťah veci k spáchanému priestupku a nie vzťah vlastníka (spoluvlastníka) veci k priestupku a k jeho vlastníkovi.

Podmienkou pre uloženie ochranného opatrenia zhabanie veci je, splnenie jednej z podmienok, a to:

a) páchatel'ovi priestupku nebola uložená sankcia prepadnutie veci, a ide o vec, ktorá patrí páchatel'ovi, ktorého nemožno za priestupok stíhať, alebo

¹⁸ Pozri bližšie napr. Ivor, J. a kol.: Trestné právo hmotné 2. Osobitná časť. 2. dopln. a preprac. vyd. Bratislava: IURA EDITION, 2010.; Korgo, D. - Baláž, V. - Balún, L. - Benedeková, D. - Marková, V.: Trestné právo hmotné: Osobitná časť. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014.

¹⁹ Machajová, J.: Základy priestupkového práva. Komentár. Šamorín: Heuréka, 1998, s. 60.

²⁰ Horvat, M. In: Srebalová, M. a kol. Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 88.

²¹ Pozri bližšie Sobihard, J. Prepádnutie veci v priestupkovom konaní. In: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore - súčasnosť a vízie: Zborník. - Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2011. s. 190 - 195.

²² Hašanová, J. - Dudor, L.: Základy správneho práva. 2. Rozšírené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014. s. 137.

b) vec nepatrí páchatel'ovi priestupku, a vyžaduje to bezpečnosť osôb alebo majetku alebo iný všeobecný záujem.

V prvom prípade je nutné, aby vec patrila páchatel'ovi priestupku, o vine ktorého niet pochyb, ale páchatel'a priestupku nemožno za priestupok administratívne stíhať a teda mu uložiť sankciu prepadnutie veci. Zhabanie veci sa môže uložiť napr. v prípade maloletého páchatel'a priestupku, páchatel'a, ktorý pre duševnú poruchu v čase jeho spáchania nemohol rozpoznať, že ide o porušenie alebo ohrozenie záujmu chráneného zákonom, alebo nemohol ovládať svoje konanie (nepříčetnosť), páchatel'a, ktorého nemožno za priestupok stíhať napr. z dôvodu amnestie vzťahujúcej sa na priestupok, uplynutie prekluzívnej dvojročnej lehoty na prejednanie priestupku a pod.

V druhom prípade možno uložiť zhabanie veci, ktorá nepatrí výlučne páchatel'ovi priestupku, ale uloženie ochranného opatrenia zhabanie veci vyžaduje bezpečnosť osôb alebo bezpečnosť majetku alebo iný všeobecný záujem. V rozhodnutí o zhabaní veci je správny orgán povinný vždy starostlivo odôvodniť nevyhnutnosť ochrany osôb, majetku alebo iného všeobecného záujmu práve uložením tohto ochranného opatrenia.

O zhabaní veci však nemožno rozhodnúť, ak od konania, ktoré má znaky priestupku, uplynuli dva roky. Ide o prekluzívnu lehotu, v ktorej musí rozhodnutie o uložení ochranného opatrenia zhabanie veci nadobudnúť právoplatnosť. K jej uplynutiu prihládne správny orgán z úradnej povinnosti a nemôže ju z vlastnej vôle predlžovať alebo skracovať. Rozhodnutie o zhabaní veci možno vykonať v lehote do troch rokov od uplynutia lehoty na dobrovoľné odovzdanie veci, ak táto lehota bola v rozhodnutí určená.²³

Vlastníkom zhabanej veci sa stáva Slovenská republika. Znamená to, že nemožno zhabať vec, ktorá bola získaná priestupkom a ktorú je potrebné vrátiť jej vlastníkovi.

Pre ukládanie zhabania veci taktiež platí ustanovenie § 15 ods. 2 zákona o priestupkoch upravujúce prepadnutie veci obdobne. To znamená, že zhabanie veci nemožno uložiť, ak je jej hodnota v nápadnom nepomere k povahe priestupku. Pri posudzovaní primeranosti uloženia ochranného opatrenia zhabania veci musí správny orgán, okrem hodnoty veci navyše prihliadať aj na to, či vôbec existuje zákonom predpokladaný záujem na jeho uloženie. Ak bezpečnosť osôb alebo majetku alebo iný všeobecný záujem nebude ani len ohrozený ponechaním predmetnej veci na nezmenenom mieste, t.j. v dispozičnej sfére páchatel'a, ktorého nemožno za priestupok stíhať alebo u inej osoby ako páchatel'a priestupku, nebude možné rozhodnúť o uložení zhabania veci, napriek tomu, že správny orgán bude mať vedomosť o tom, že vec bola použitá na spáchanie priestupku alebo bola na to určená, alebo že bola priestupkom získaná alebo nadobudnutá za vec získanú priestupkom.

V prípade rozhodovania o uložení ochranného opatrenia zhabanie veci, je účastníkom priestupkového konania aj vlastník veci, ktorá môže byť zhabaná alebo bola zhabaná, a to aj vtedy, ak nie je obvineným z priestupku (zodpovedným páchatel'om). Účastníkom konania je však len v časti konania týkajúcej sa zhabania veci.

4. Záver

Obmedzujúce opatrenie a zhabanie veci majú v priestupkovom práve nepochybne svoje nezastupiteľné miesto, a hoci sa v priestupkovom konaní neukladajú tak časti ako sankcie, je správne, že zákon o priestupkoch, ako aj súvisiace právne predpisy umožňujú správny orgán ukladať aj opatrenia preventívneho charakteru, ktoré chránia jednotlivcov, ako aj spoločnosť pred protiprávnym konaním, ktoré by mohlo nastať v budúcnosti. Na základe vývoja protiprávneho správania osôb v posledných rokoch zákonodarca rozšíril možnosť ukladať obmedzujúce opatrenie osobám, ktoré porušujú právne predpisy, a to jednak

²³ Bližšie k výkonu rozhodnutia pozri napr. Potásch, P. - Hašanová, J.: Zákon o správnom konaní. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2015.

rozšírením okruhu priestupkov v zákone o priestupkoch, za ktoré je možné obmedzujúce opatrenie uložiť, ako aj právnu úpravou obmedzujúceho opatrenia v zákone o športových podujatiach, v zmysle ktorého je dokonca možné obmedzujúce opatrenie uložiť až na päť rokov (resp. dlhšiu dobu po splnení zákonom ustanovených podmienok). Hoci pri ukladaní obmedzujúceho opatrenia dochádza k zásahu do slobody pohybu a pobytu osôb, ktorá sa im obmedzuje, je to v záujme ochrany spoločnosti a tento krok možno hodnotiť pozitívne. V systéme priestupkového práva možno pozitívne hodnotiť aj nastolený trend rozširovania možnosti uloženia obmedzujúcich opatrení a máme za to, že zákonodarca má priestor rozšíriť ich ukladanie aj na niektoré ďalšie priestupky upravené v osobitných právnych predpisoch. Taktiež zhabanie vecí ako ochranné opatrenie je dobrým prostriedkom preventívneho charakteru a je ho vhodné ukladať tam, kde je predpoklad budúceho protiprávneho konania s použitím konkrétne určenej veci.

V rámci úvah de lege ferenda by sme odporučili rozšíriť okruh právnych predpisov, ktoré upravujú možnosť ukladať obmedzujúce opatrenie v súvislosti s konaním podujatí, na ktorých sa zúčastňuje väčší počet ľudí. Obdobnú právnu úpravu ako sa nachádza v zákone o športových podujatiach by sme privítali napr. aj v zákone č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach, či v zákone č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve. Podrobnejšia právna úprava ukladaní obmedzujúceho opatrenia v osobitných predpisoch by určite pôsobila aj preventívne a mala odstrašujúci účinok na osoby, ktoré sa zúčastňujú podujatí nielen s úmyslom využívať svoje zákonné práva a slobody, ale aj s cieľom útočiť na iné osoby a správať sa agresívne.

Literatúra

Dudor, L. - Šimonová, J.: Analýza sankcií v priestupkovom práve. In: Trestnoprávna a Administratívno-právna zodpovednosť. Zborník príspevkov z konferencie organizovanej v rámci projektu VEGA č.1/0092/13 „Princípy administratívno-právnej zodpovednosti -právna úprava a právna prax“, ktorá sa uskutočnila 12. novembra 2013 v sídle Katedry správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva v Trnave. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta 2014. s. 241-256. ISBN 978-80-8082-777-9.

Hašanová, J. - Dudor, L.: Základy správneho práva. 2. Rozšírené vyd. Plzeň: Aleš Čenek, 2014. 440 s. ISBN 978-80-7380-515-9.

Horvat, M. In: Srebalová, M. a kol. Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 504, ISBN 978-80-89603-30-5.

Ivor, J. a kol.: Trestné právo hmotné 2: Osobitná časť. 2. dopln. a preprac. vyd. Bratislava: IURA EDITION, 2010. 625 s. ISBN 978-80-8078-308-2.

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

Korgo, D. - Baláž, V. - Balún, L. - Benedeková, D. - Marková, V.: Trestné právo hmotné: Osobitná časť. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čenek, 2014. 477 s. ISBN 978-80-7380-533-3.

Potásch, P. - Hašanová, J.: Zákon o správnom konaní. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2015. 456 s. ISBN 978-80-89603-35-0.

Sobihard, J. Prepadnutie vecí v priestupkovom konaní. In: Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore - súčasnosť a vízie: Zborník. - Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2011. s. 190 - 195.

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

Zákon č. 171/1993 Z.z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov

Zákon č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach v znení neskorších predpisov

Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve v znení neskorších predpisov
Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov

Resumé

The article deals with characteristics of protective measures imposed according to the act of minor offences. It approaches their meaning and justification in minor offences law, compares them with sanctions imposing to the perpetrators of minor offence at minor offences proceeding. The article analyses restrictive measure that binds a ban to visit designated public places and premises, where an alcoholic drinks are offered or public sports and cultural events are taken place, on the other hand it also analyses object's confiscation imposed to the perpetrator of a minor offence who can't be prosecuted or to an another person, unless imposing this protective measure demands safety of people, property or an another general interest

ZODPOVEDNOSŤ ZA PRIESTUPKY PODĽA COLNÉHO ZÁKONA²⁴

JUDr. Matúš Filo, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
matus.filo@truni.sk

Kľúčové slová: custom – Customs Act – administrative liability – offense – sanction

1. Úvod

Právna úprava priestupkov je zakotvená v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“), ktorý možno považovať za všeobecný právny predpis na úseku priestupkov, ako aj v osobitných zákonoch. Medzi tieto osobitné právne predpisy zaraďujeme aj zákon č. 199/2004 Z. z. Colný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Colný zákon“). V tomto kontexte je dôležité uviesť, že aj zákon o priestupkoch v súvislosti s vykonávaním zahraničnohospodárskej činnosti odkazuje v § 25 ods. 1 písm. b) na iné všeobecne záväzné právne predpisy, medzi ktoré zaraďujeme aj Colný zákon.²⁵ Ide o priestupky na úseku hospodárskych stykov so zahraničím. Porovnaním vzťahu Colného zákona so zákonom o priestupkoch môžeme konštatovať subsidiaritu zákona o priestupkoch vo vzťahu k osobitným právnym predpisom, pretože ustanovenia zákona o priestupkoch ako „lex generalis“ bude možné podporne aplikovať až v prípade, ak osobitné zákony ako „lex specialis“ neobsahujú špecifickú právnu úpravu v danej oblasti. V prípade priestupkov konštatujeme aj ďalší subsidiárny vzťah, a to vzťah zákona o priestupkoch a zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“). Správny poriadok je prípustné aplikovať iba vtedy, keď určité otázky nie sú upravené zákonom o priestupkoch.

Colný zákon upravuje pravidlá a postupy zaobchádzania s tovarom, ktorými sa zabezpečuje uplatňovanie opatrení vydaných na základe osobitných predpisov pre pohyb tovaru medzi colným územím Európskej únie a tretími štátmi na území Slovenskej republiky a opatrení na zabránenie protiprávnemu konaniu osôb pri dovoze, vývoze a tranzite tovaru medzi Európskou úniou a tretími štátmi na území Slovenskej republiky. Za účelom efektívneho vynútenia dodržiavania ustanovení Colného zákona uvedený právny predpis zakotvuje **aj zodpovednosť za porušenie colných predpisov**, pričom rozlišuje medzi colnými priestupkami a colným deliktami.

2. Priestupky podľa Colného zákona

²⁴ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č.1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti - právna úprava a právna prax“

²⁵ Zahraničnohospodárskou činnosťou sa rozumie najmä dovoz, vývoz alebo prevoz tovaru alebo iných vecí. K § 25 ods. 1 písm. b) zákona o priestupkoch bližšie pozri: Spišáková, H.: Zákon o priestupkoch - komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015. s. 174-175.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že **colným priestupkom** je zavinené konanie alebo opomenutie fyzickej osoby, ktorým porušila colné predpisy spôsobom uvedeným v Colnom zákone. V § 72 ods. 1 Colného zákona sú vymedzené skutkové podstaty porušenia colných predpisov. Colného priestupku sa dopustí napríklad ten, kto nezákonne dovezie alebo vyvezie tovar, uvedie nesprávne údaje o tovare, ktorý podlieha colnému dohľadu, spôsobí, že mu príslušný colný orgán vydal povolenie na základe nepravých, pozmenených alebo falšovaných dokladov alebo nesprávnych alebo nepravdivých údajov, prechováva tovar, ktorý unikol colnému dohľadu, poruší colné uzávery, neuposlúchne výzvu colníka alebo mu inak bráni pri výkone jeho činnosti, neuposlúchne výzvu colného orgánu, prípadne inak poruší colné predpisy.²⁶ Na colné priestupky a ich prejednávanie sa vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch, t.j. zákon o priestupkoch, ak Colný zákon neustanoví inak. Na zodpovednosť za colný priestupok pritom postačí **zavinenie z nedbanlivosti**. Predpokladom zavinenia fyzickej osoby je skutočnosť, že táto osoba je deliktuálne spôsobilá. Osoba je spôsobilá na zavinenie, ak je natoľko psychicky vyspelá, aby rozpoznala protiprávnosť svojho správania, aby bola schopná posúdiť jeho následky (rozumová schopnosť) a zároveň musí byť schopná svoje konanie ovládať (schopnosť vôľová).²⁷

Uvedenými znakmi sa colný priestupok odlišuje od colného deliktu, ktorý možno podľa § 70 Colného zákona definovať ako konanie alebo opomenutie fyzickej osoby-podnikateľa alebo právnickej osoby (ďalej len „porušovateľ“), ktorým porušila colné predpisy spôsobom podľa § 72 ods. 1 Colného zákona. Súčasne je dôležité uviesť, že zodpovednosť za colný delikt sa na rozdiel od zodpovednosti za colný priestupok kvalifikuje ako objektívna zodpovednosť.

3. Sankcie za colné priestupky

Podľa § 80 ods. 1 Colného zákona za colný priestupok možno uložiť ako sankciu **pokarhanie, pokutu alebo prepadnutie tovaru alebo veci**. V porovnaní s colnými deliktmi je za spáchanie colného priestupku prípustné uložiť aj sankciu pokarhanie. **Pokarhanie** je možné uložiť iba za spáchanie priestupku podľa § 72 ods. 1 písm. l) Colného zákona, a to v prípade, ak páchatel' neuposlúchol výzvu colníka alebo mu inak bránil pri výkone jeho činnosti. V súvislosti s pokarhaním je dôležité uviesť, že pokarhanie nemožno uložiť spolu s pokutou. Ide o výnimku z pravidla, podľa ktorého sankciu možno uložiť samostatne alebo s inou sankciou. Pokarhanie je realizované orgánom verejnej moci a spočíva najmä v tom, že páchatel' si uvedomuje protiprávnosť konania, pričom existuje akési morálne odsúdenie páchatel'a (bez potreby realizácie iných úkonov). Ide o „slabú“ sankciu, keďže realizácia pokarhania má spravidla uzavretý - neverejný charakter.²⁸

Colný zákon v § 80 zakotvuje hornú hranicu pokút, ktoré je prípustné uložiť v konaní o colnom priestupku. Za colný priestupok je možné **uložiť pokutu** do 3 319,39 Eur s výnimkou colného priestupku podľa § 72 ods. 1 písm. o) Colného zákona, ktorého sa dopustí ten, kto dováža, vyváža alebo prepravuje neopracované diamanty v rozpore s colnými predpismi alebo osobitným predpisom.²⁹ Za spáchanie uvedeného priestupku Colný zákon

²⁶ Na účely Colného zákona sa nezákonným dovozom a vývozom tovaru rozumie dovoz a vývoz tovaru uskutočnený v rozpore s ustanoveniami osobitného predpisu. Týmto osobitným predpisom je Nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92, ktorým sa ustanovuje Colný kódex spoločenstva. Colnou uzáverou sa podľa § 72 ods. 2 Colného zákona rozumie plomba, pečať, známka alebo iný prostriedok, ktorým sa zaisťuje totožnosť tovaru v dopravných prostriedkoch, kontajneroch, obaloch a miestnostiach tak, aby z nich nebolo možné tovar vybrať alebo vložiť bez viditeľných stôp poškodenia zaisteného priestoru alebo colnej uzávery.

²⁷ Prievozníková, K.: Colné právo. Košice: Knižné centrum, 2008. s. 139.

²⁸ Potásch, P.: Komparatívne perspektívy verejnoprávných deliktov. Bratislava: Eurokódex, 2011. s. 107-108.

²⁹ Colný zákon odkazuje na osobitný predpis, ktorým je Nariadenie Rady (ES) č. 2368/2002 z 20. decembra 2002, ktorým sa vykonáva certifikačná schéma Kimberlejského procesu pre medzinárodný obchod s

ustanovuje pokutu až do výšky 33 193, 91 Eur. Pokutu za colný priestupok je možné uložiť aj v skrátanom konaní. V blokovom konaní je možné uložiť pokutu do 331,93 Eur a v rozkaznom konaní do výšky 1 659,69 Eur. Na porovnanie za colný delikt možno podľa závažnosti porušenia colných predpisov uložiť pokutu do 99 581,75 Eur a ak ide o colný delikt podľa § 72 ods. 1 písm. o) do 331 939,18 Eura. Z výšky pokút za colné priestupky a colné delikty možno vyvodiť, že colné delikty sú sankcionované prísnejšie v porovnaní s colnými priestupkami. Horná hranica pokuty za colný delikt je tridsaťnásobne vyššia v porovnaní s hornou hranicou pokuty za colný priestupok a pri colnom delikte podľa § 72 ods. 1 písm. o), ktorého sa dopustí ten, kto dováža, vyváža alebo prepravuje neopracované diamanty v rozpore s colnými predpismi alebo osobitným predpisom, je horná hranica pokuty desaťnásobne vyššia v porovnaní s colným priestupkom podľa § 72 ods. 1 písm. o), t.j. za porušenie rovnakého ustanovenia Colného zákona.

Za colný priestupok možno uložiť pokutu **v blokovom konaní**, ak je priestupok spoľahlivo zistený a obvinený z priestupku je ochotný pokutu zaplatiť. Preto sa blokové konanie využíva pri menej závažných priestupkoch. Jeho účelom je zvýšenie výchovného účinku vo vzťahu k fyzickým osobám cez represiu vo forme postihnutia páchatel'a blokovou pokutou bezprostredne po spáchaní priestupku. Má teda význam aj z hľadiska bezprostredných dopadov a účinkov na páchatel'a priestupku.³⁰ Proti blokovému konaniu sa nemožno odvolať, nemožno ho obnoviť ani preskúmať mimo odvolacieho konania. Rozhodnutie v blokovom konaní má dve formy. V prvom prípade ide o formu ústneho rozhodnutia, ktoré kompetentný orgán vydá v prípade, ak obvinený je nielen ochotný zaplatiť pokutu, ale zároveň je ochotný a schopný ju zaplatiť na mieste. O zaplatení pokuty vydá orgán potvrdenie. V druhom prípade pôjde o vydanie bloku na pokutu nezaplatenú na mieste, a to v situácii, keď páchatel' prejaví vôľu pokutu zaplatiť, ale nemôže ju zaplatiť okamžite. V takomto prípade sa páchatel'ovi vydá blok na pokutu na mieste nezaplatenú spolu s poučením o spôsobe zaplatenia pokuty, o lehote jej zaplatenia a následkoch nezaplatenia pokuty. Prevzatie bloku páchatel' priestupku potvrdí svojim podpisom.³¹ V prípade, že blok na pokutu nezaplatenú na mieste má náležitosti ustanovené zákonom, považuje sa za exekučný titul. Ak by však priestupca alebo obvinený z priestupku nepovažoval priestupok za spoľahlivo zistený alebo by nebol ochotný blokovať pokutu zaplatiť, nasledovalo by riadne priestupkové konanie, ktorého súčasťou by bolo aj dokazovanie.³²

Ak je nepochybné, že obvinený z priestupku sa priestupku dopustil a ak vec nebola vybavená v blokovom konaní, môže správny orgán bez ďalšieho konania vydať **rozkaz o uložení sankcie za priestupok**. Rozkaz o uložení sankcie za priestupok je označenie pre rozhodnutie, ktoré je výsledkom rozkazného konania. Má rovnaké náležitosti ako rozhodnutie o priestupku a oznamuje sa vždy písomne. **Rozkazné konanie** je podobne ako blokové konanie formou skrátaného priestupkového konania. V porovnaní s blokovým konaním sa však nevyžaduje súhlas obvineného z priestupku s týmto konaním a obvinený môže proti rozkazu podať do 15 dní odo dňa jeho doručenia odpor colnému úradu, ktorý rozkaz vydal. Včasným podaním odporu sa rozkaz zrušuje a colný úrad pokračuje v konaní. Ak by obvinený proti rozkazu včas nepodal odpor, rozkaz by nadobudol účinky právoplatného rozhodnutia o priestupku. Pokutu uloženú v rozkaznom konaní je možné následne vymáhať v exekučnom konaní.

Pokuta uložená za colný priestupok je **splatná do 30 dní** odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia, ktorým bola uložená. Rovnaká lehota splatnosti pokuty je

neopracovanými diamantmi. Uvedené nariadenie bolo zverejnené v Úradnom vestníku L 358 s. 28-48 dňa 31.12.2002.

³⁰ Vrabko, M. a kol.: Správne právo procesné. Osobitná časť. Šamorín: Heuréka, 2015. s. 321.

³¹ Babčák, V. a kol.: Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii. Bratislava: Eurokódex, 2012. s. 465-466.

³² Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 11.08.2009 sp. zn. 1 Sžo 142/2008

ustanovená aj pri správnych deliktoch. Výnosy z pokút uložených za colné priestupky sú podľa § 84 Colného zákona príjmom štátneho rozpočtu.³³

Colné priestupky prejednávajú colné úrady. Colný zákon upravuje v § 82 miestnu príslušnosť colného úradu na prejednanie colného priestupku. Colný priestupok prejednáva **colný úrad, v ktorého územnom obvode bol colný priestupok zistený**, a to aj vtedy, ak bol spáchaný v územnom obvode iného colného úradu. Pri určení miestnej príslušnosti na prejednanie colného priestupku pozorujeme odlišnosti v porovnaní s miestnou príslušnosťou pri prejednaní colného deliktu zakotvenou v Colnom zákone ako aj úpravou miestnej príslušnosti na prejednanie priestupku podľa zákona o priestupkoch. Colný delikt prejednáva colný úrad, v ktorého územnom obvode má porušovateľ trvalý pobyt alebo sídlo. Ak by však porušovateľ nemal trvalý pobyt alebo sídlo v Slovenskej republike, colný delikt by prejednával colný úrad, v ktorého územnom obvode bol colný delikt spáchaný alebo zistený. Naproti tomu podľa § 55 ods. 1 zákona o priestupkoch je na prejednanie priestupku miestne príslušný správny orgán, v ktorého územnom obvode bol priestupok spáchaný. V tejto súvislosti je dôležité uviesť, že Colný zákon upravuje v § 82 aj **zmenu miestnej príslušnosti**. Colný úrad, ktorý je príslušný na prejednanie colného priestupku, môže postúpiť colný priestupok na prejednanie colnému úradu, v ktorého územnom obvode má fyzická osoba, ktorá sa colného priestupku dopustila, trvalý pobyt alebo v ktorom sa trvalo zdržiava.³⁴

Sankciu **prepadnutie tovaru alebo veci** je možné uložiť, ak tovar alebo vec sú vo vlastníctve fyzickej osoby, ktorá sa dopustila colného priestupku a tovar alebo vec boli použité alebo určené na spáchanie colného priestupku, získané colným priestupkom alebo boli nadobudnuté za tovar získaný colným priestupkom. Ak by obvinený spáchal colný priestupok podľa § 72 ods. 1 písm. r) Colného zákona, colný úrad vždy uloží prepadnutie tovaru alebo veci. Podľa § 72 ods. 1 písm. r) Colného zákona sa colného priestupku dopustí ten, kto pri tovare, ktorý je pod colným dohľadom, poruší povinnosť podľa osobitného predpisu. Týmto osobitným predpisom je nariadenie Rady (ES) č. 338/97 z 9. decembra 1996 o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a rastlín reguláciou obchodu s nimi v platnom znení ako aj nariadenie Komisie (ES) č. 865/2006 zo 4. mája 2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá týkajúce sa vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 338/97 o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a rastlín reguláciou obchodu s nimi.³⁵ V tejto súvislosti Colný zákon odkazuje aj na § 5 zákona 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 v znení neskorších predpisov. Prepadnutie tovaru alebo veci nemožno uložiť, ak je hodnota tovaru alebo veci v nápadnom nepomere k povahe colného priestupku. Uvedené pravidlo však neplatí pri colnom priestupku podľa § 72 ods. 1 písm. r) Colného zákona. Vlastníkom prepadnutého tovaru alebo veci sa stáva štát. Tento tovar alebo vec sa stáva vlastníctvom štátu dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia, ktorým bola sankcia prepadnutia tovaru alebo veci uložená. Prepadnutie tovaru alebo veci **možno uložiť samostatne alebo spolu s pokutou**.

³³ Rovnako ako výnosy z pokút uložených za colné priestupky aj výnosy z pokút uložených za colné delikty sú podľa § 79 Colného zákona príjmom štátneho rozpočtu.

³⁴ Postavenie, organizáciu, právomoc a pôsobnosť orgánov štátnej správy v colníctve upravuje zákon č. 652/2004 Z. z. o orgánoch štátnej správy v colníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov ako aj zákon č. 333/2011 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva v znení neskorších predpisov.

³⁵ Colný zákon odkazuje konkrétne na čl. 4 a 5, čl. 7 ods. 2 nariadenia Rady (ES) č. 338/97 z 9. decembra 1996 o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a rastlín reguláciou obchodu s nimi (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, L 15/zv. 3) v platnom znení a čl. 22, 24, 27, 35, 42 a 53 nariadenia Komisie (ES) č. 865/2006 zo 4. mája 2006, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá týkajúce sa vykonávania nariadenia Rady (ES) č. 338/97 o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a rastlín reguláciou obchodu s nimi (Ú. v. EÚ L 166, 19. 6. 2006).

Na základe analýzy a komparácie sankcií upravených v zákone o priestupkoch a v Colnom zákone je možné vyvodiť záver, že Colný zákon s prihliadnutím na spoločenské vzťahy, ktoré sú normami colného práva upravené, neobsahuje sankciu zákaz činnosti. Značné rozdiely možno pritom pozorovať aj pri úprave sankcií za colné priestupky a colné delikty zakotvené v Colnom zákone. V tomto kontexte je potrebné poukázať aj na to, že od uloženia sankcie možno v rozhodnutí o priestupku upustiť, ak k náprave páchatel'a postačí samotné prejednanie priestupku.

V súvislosti s colným priestupkom Colný zákon upravuje aj ochranné opatrenie zhabanie tovaru alebo veci. Colný úrad rozhodne o **zhabaní tovaru alebo veci**, ak sú kumulatívne splnené dve podmienky, a to ak ide o colný priestupok podľa § 72 ods. 1 písm. r) Colného zákona a ak tovar alebo vec nie sú vo vlastníctve fyzickej osoby, ktorá sa colného priestupku dopustila alebo ak je táto osoba neznáma. Zhabanie tovaru alebo veci nie je sankciou, pretože nie je právnym následkom protiprávneho konania voči fyzickej osobe, ktorá spáchala colný priestupok. Postihuje osobu odlišnú od tejto fyzickej osoby. Ide o ochranné opatrenie, ktorého účelom je odstrániť alebo obmedziť možnosť ďalšieho páchania priestupkov určitého druhu, v tomto prípade colných priestupkov. Je tiež ujmou za priestupok, avšak má špecifický účel a obsah. Jeho pojmovým znakom nie je spôsobenie ujmy. Pôsobí pro futuro ako preventívne opatrenie.³⁶

V nadväznosti na právo obvineného podať proti rozhodnutiu o colnom priestupku odvolanie, zákonodarca v § 85 ods. 7 Colného zákona ustanovil, že včas podané **odvolanie** proti rozhodnutiu o uložení sankcie za colný priestupok a proti rozhodnutiu o zhabaní má **odkladný účinok**. Uvedené ustanovenie rovnako zakotvuje odkladný účinok v prípade odvolania proti rozhodnutiu o uložení sankcie za colný delikt.³⁷ Možnosť podania odvolania je prejavom dodržiavania zásady dvojínštátnosti konania ako aj presadzovania princípu zákonnosti, ktorý v danom prípade spočíva v preskúmaní zákonnosti vydaného prvostupňového rozhodnutia. V konaní o odvolaní proti colnému priestupku sa uplatňujú aj ďalšie zásady priestupkového konania.³⁸

4. Colné priestupky verzus trestné činy na úseku colnej správy

Priestupky sa podobne ako trestné činy zaraďujú medzi verejnoprávne delikty. Porušením colných predpisov môže byť naplnená aj **niektorá zo skutkových podstát trestných činov upravená najmä v piatej hlave osobitnej časti zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov** (ďalej len „Trestný zákon,“ „TZ“). Za protiprávne konanie sa v trestnom práve považuje protispoločenské konanie, ktorého znaky sú vymedzené v Trestnom zákone ako trestné činy.³⁹ Protiprávnosťou činu sa pritom rozumie prejav vôle, ktorým **subjekt porušuje príkazy a zákazy** ustanovené platným právom. Trestným činom, ktorým môže byť len čin nedovolený, protiprávny, vzniká právny vzťah medzi štátom a páchatel'om trestného činu, ktorý spočíva v práve štátu uložiť páchatel'ovi trest a v povinnosti páchatel'a podrobiť sa tomuto trestu.⁴⁰ Medzi **trestné činy na úseku colnej správy** zaraďujeme najmä porušovanie predpisov o obehu tovaru v styku s cudzinou podľa § 254 TZ, porušovanie predpisov o nakladaní s kontrolovaným tovarom a technológiami podľa § 255 až 257 TZ, skresľovanie údajov hospodárskej a obchodnej

³⁶ Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 5. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010. s. 270-271.

³⁷ K odvolaniu bližšie pozri: Babčák, V. a kol.: Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii. Bratislava: Eurokódex, 2012. s. 443-449.

³⁸ K zásadám priestupkového konania a k preskúmvaniu rozhodnutí o priestupkoch bližšie pozri: Vrabko, M. a kol.: Správne právo procesné. Osobitná časť. Šamorín: Heuréka, 2015. s. 276-280.

³⁹ Trestným činom je v zmysle § 8 Trestného zákona protiprávny čin, ktorého znaky sú uvedené v Trestnom zákone, ak tento zákon neustanovuje inak.

⁴⁰ Ivor, J. a kol.: Trestné právo hmotné - všeobecná časť. Bratislava: Iura Edition, 2006. s. 86.

evidencie podľa § 259 až 260 TZ, falšovanie a pozmeňovanie kontrolných a technických opatrení na označenie tovaru podľa § 275 TZ ako aj porušovanie predpisov o štátnych technických opatreniach na označenie tovaru podľa § 279 TZ.

5. Novelizácia Colného zákona - výsledok zmien právnej úpravy colnoprávných vzťahov na úrovni Európskej únie

Prijatie novej právnej úpravy na úrovni Európskej únie v colnej oblasti, a to nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie (ďalej len „kódex“) ako aj prebiehajúci legislatívny proces na úrovni Európskej komisie, v ktorom sa nachádza vykonávacie nariadenie ku kódexu, delegované nariadenie ku kódexu a delegované nariadenie upravujúce prechodné obdobie pre implementáciu informačných systémov vyžadovaných kódexom si vyžiadalo revíziu Colného zákona. Uvedené právne predpisy Európskej únie by sa mali stať základnými právnymi predpismi colného práva priamo aplikovateľnými a záväznými v Slovenskej republike. Súčasne platné colné predpisy Európskej únie, a to nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92 z 12.10.1992, ktorým sa ustanovuje Colný kódex spoločenstva a nariadenie Komisie (EHS) č. 2454/93, ktorým sa vykonáva nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92, ktorým sa ustanovuje Colný kódex spoločenstva by mali byť zrušené.⁴¹

Colné predpisy Európskej únie prenechávajú úpravu niektorých špecifických oblastí na národnú legislatívu jednotlivých členských štátov a súčasne umožňujú niektoré práva a povinnosti, resp. podmienky národnou úpravou modifikovať. Zmena colnej legislatívy Európskej únie si preto z hľadiska absencie príslušnej právnej úpravy vyžaduje revíziu ustanovení Colného zákona, a to konkrétne v prípade, keď colné predpisy Európskej únie niektoré otázky neupravujú, spresnenie na národnej úrovni pripúšťajú alebo explicitne vyžadujú.⁴²

Z dôvodu zmien právnej úpravy na úrovni Európskej únie bol do Národnej rady Slovenskej republiky predložený vládny návrh zákona, ktorým sa okrem iných právnych predpisov mení a dopĺňa aj Colný zákon. Účelom vládneho návrhu zákona bolo zosúladiť ustanovenia Colného zákona s kódexom, vykonávacími aktmi a delegovanými aktmi, vypustiť tie časti, ktoré by boli vzhľadom na kódex, vykonávacie akty a delegované akty kontradiktórne alebo duplicitné ako aj zosúladiť používanie terminológie s novými colnými predpismi Európskej únie.⁴³ Uvedený vládny návrh zákona bol schválený Národnou radou Slovenskej republiky 10.11.2015.

Zásadné zmeny sa okrem iného dotkli aj ustanovení zakotvujúcich zodpovednosť za porušenie colných predpisov. Novelizáciou Colného zákona boli **pozmenené skutkové podstaty porušenia colných predpisov** upravené v § 72 ods. 1 Colného zákona a súčasne bolo **doplnené osobitné ustanovenie o zodpovednosti za porušenie colných predpisov** spôsobené predložením nesprávnych údajov alebo nepravdivých údajov. Cieľom doplnenia § 84b je zníženie nepriaznivého vplyvu uloženia peňažnej sankcie - pokuty v konkrétnych prípadoch spáchania colného deliktu alebo colného priestupku. Ide o taxatívne stanovené prípady, keď páchatel sám oznámi uvedenie nesprávnych alebo neúplných údajov a prispeje tým k náprave protiprávneho stavu.⁴⁴ **Zníženie hornej hranice sadzby pokuty** sa uplatňuje, ak deklarant spácha colný delikt alebo colný priestupok uvedením nesprávnych údajov alebo

⁴¹ Dôvodová správa k vládnomu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Colný zákon. A. Všeobecná časť. s. 1. Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5687> [19.11.2015]

⁴² Tamtiež s. 1.

⁴³ Tamtiež s. 2.

⁴⁴ Dôvodová správa k vládnomu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Colný zákon. B. Osobitná časť. s. 14. Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5687> [19.11.2015]

nepravdivých údajov, na základe ktorých bol tovar prepustený do colného režimu alebo na spätný vývoz a deklarant sám oznámi uvedenie nesprávnych alebo nepravdivých údajov colnému úradu, ktorý rozhodol o prepustení tovaru. Zníženie hornej hranice sadzby pokuty je možné aplikovať aj pri uvedení nesprávnych údajov deklarantom vo vyhlásení na dočasné uskladnenie, v predbežnom colnom vyhlásení o vstupe ako aj o výstupe, vo vyhlásení, prípadne v oznámení o spätnom vývoze a taktiež pri uvedení nesprávnych údajov alebo nepravdivých údajov žiadateľom, na základe ktorých colný úrad vydal povolenie podľa colných predpisov. **Horná hranica sadzby pokuty** podľa § 74 ods. 1 Colného zákona, ak ide o colné delikty a § 80 ods. 2 Colného zákona, ak ide o colné priestupky **sa** v uvedených prípadoch **znižuje na jednu desatinu**. Zakotvením § 84b do Colného zákona sa zároveň nahradil vypustený § 36b upravujúci povinnosť deklaranta oznámiť colnému úradu, ktorý rozhodol o prepustení tovaru, že tovar bol do colného režimu prepustený na základe nesprávnych alebo nepravdivých údajov. Novozakotvené ustanovenie vymedzuje aj prípady, kedy nie je možné aplikovať zníženie hornej hranice sadzby pokuty. Ide o prípad, keď deklarant alebo žiadateľ urobil oznámenie po tom, ako colný úrad zistil nesprávnosť údajov alebo nepravdivosť údajov z vlastnej činnosti alebo z iných zdrojov, prípadne po tom, ako colný úrad deklarantovi písomne oznámil začatie kontroly po prepustení. Zákonodarca neopomenul ani prípad, keď deklarantovi alebo žiadateľovi bola v posledných 12 mesiacoch predchádzajúcich spáchaniu colného deliktu alebo colného priestupku trikrát právoplatným rozhodnutím uložená sankcia za spáchanie colného deliktu alebo colného priestupku uvedením nesprávnych údajov alebo nepravdivých údajov ako aj situáciu, ak je zo skutkových okolností prípadu zrejmé, že nesprávne údaje alebo nepravdivé údaje uviedol deklarant alebo žiadateľ úmyselne.

V súvislosti s novelizáciou ustanovení upravujúcich colné priestupky a colné delikty je potrebné dať do pozornosti ustanovenie, ktoré zakotvuje možnosť, aby z písomných rozhodnutí vydávaných v colnoprávných vzťahoch bolo vypustené odôvodnenie a poučenie o odvolaní. To však neplatí pri rozhodnutiach o uložení sankcie za colný priestupok alebo colný delikt ako aj pri iných negatívnych rozhodnutiach a v prípadoch, keď colné predpisy explicitne odôvodnenie alebo poučenie o odvolaní vyžadujú.⁴⁵ Zákonodarca v predmetnom ustanovení využíva formuláciu, že **písomné rozhodnutia** vydané podľa Colného zákona alebo osobitného predpisu **s výnimkou rozhodnutí o uložení sankcie za colný priestupok alebo za colný delikt nemusia obsahovať odôvodnenie a poučenie o odvolaní**, ak Colný zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak.

Novelizácia Colného zákona bola vyvolaná zmenami právnej úpravy colnoprávných vzťahov na úrovni Európskej únie. **Zakotvenie zníženia hornej hranice sadzby pokuty v taxatívne stanovených prípadoch**, keď páchatel sám oznámi neúmyselné uvedenie nesprávnych alebo nepravdivých údajov a **prispeje tak k náprave protiprávneho stavu**, bude mať podľa nášho názoru pozitívny vplyv na dodržiavanie ustanovení Colného zákona. Ak by deklarant, prípadne žiadateľ zistil, že uviedol nesprávne údaje alebo nepravdivé údaje a následne by colnému úradu priznal spáchanie colného deliktu alebo colného priestupku, vyhol by sa plateniu pokuty v plnej výške a bol by povinný zaplatiť pokutu s hornou hranicou sadzby zníženou na jednu desatinu. Vzhľadom na početnosť a intenzitu kontrol dodržiavania colných predpisov vykonávaných colnými úradmi je pre páchatel'ov ustanovených colných priestupkov alebo colných deliktov výhodnejšie priznať pochybenie. V tejto súvislosti je dôležité uviesť, že podľa predchádzajúcej právnej úpravy mal deklarant povinnosť bezodkladne oznámiť colnému úradu, ktorý rozhodol o prepustení tovaru, že tovar bol do colného režimu prepustený na základe nesprávnych alebo neúplných údajov. Táto povinnosť bola upravená v § 36b Colného zákona. V predchádzajúcom znení Colného zákona však

⁴⁵ Dôvodová správa k vládnomu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Colný zákon. B. Osobitná časť. s. 15. Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5687> [19.11.2015]

deklarant nebol motivovaný znížením pokuty priznať spáchanie colného deliktu alebo colného priestupku. Máme za to, že vypustenie § 36b a zakotvenie nového § 84b do Colného zákona bude mať **pozitívny vplyv na dodržiavanie ustanovení Colného zákona** ako aj dodatočné informovanie colných úradov o pochybeniach uvedením nesprávnych údajov alebo nepravdivých údajov.

V tejto súvislosti možno vo všeobecnosti konštatovať, že zníženie pokút je vhodnou motiváciou na odstránenie protiprávneho stavu, má pozitívny vplyv na dodržiavanie právnej úpravy a v konečnom dôsledku na zvýšenie príjmov štátneho rozpočtu.

6. Záver

Právna úprava colných priestupkov je zakotvená nielen v zákone o priestupkoch ale aj v Colnom zákone, ktoré navzájom vystupujú vo vzťahu ako *lex generalis* a *lex specialis*. Porušením colných predpisov je možné spáchať aj colný delikt. Základným rozlišovacím znakom medzi colným priestupkom a colným deliktom je osoba páchatel'a, na druhej strane je potrebné uviesť, že medzi colnými priestupkami a colnými deliktami sú aj ďalšie zásadné rozdiely. Ustanovenia Colného zákona upravujúce zodpovednosť za porušenie colných predpisov boli na základe vládneho návrhu zákona schváleného Národnou radou Slovenskej republiky 10.11.2015 značne pozmenené a doplnené. Novelizáciou Colného zákona boli okrem iného pozmenené skutkové podstaty porušenia colných predpisov a súčasne bolo doplnené nové osobitné ustanovenie o zodpovednosti za porušenie colných predpisov spôsobené predložením nesprávnych údajov alebo nepravdivých údajov. Prijatie osobitného ustanovenia, na základe ktorého Colný zákon pripúšťa v taxatívne stanovených prípadoch zníženie hornej hranice sadzby pokuty na jednu desatinu, považujeme za významný prínos tejto novelizácie. Prispeje sa tým k zvýšeniu príjmov štátneho rozpočtu a podľa nášho názoru bude mať uvedené osobitné ustanovenie pozitívny dopad aj na dodržiavanie colných predpisov.

Literatúra

- Babčák, V. a kol.: Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii. Bratislava: Eurokódex, 2012. 832 s. ISBN 978-80-89447-86-2.
- Babiakova, E. - Hajdinová, J.: Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava: Iura Edition, 2012. 414 s. ISBN 978-80-8078-462-1
- Ivor, J. a kol.: Trestné právo hmotné - všeobecná časť. Bratislava: Iura Edition, 2006. 530 s. ISBN 80-8078-099-4.
- Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 5. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010. 688 s. ISBN 978-80-89447-27-5.
- Potásch, P.: Komparatívne perspektívy verejnoprávnych deliktov. Bratislava: Eurokódex, 2011. 248 s. ISBN 978-80-89447-53-4.
- Prievozníková, K.: Colné právo. Košice: Knižné centrum, 2008. 146 s. ISBN 978-80-8064-319-5.
- Spišiaková, H.: Zákon o priestupkoch - komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015. 816 s. ISBN 978-80-9168-187-5.
- Vrabko, M. a kol.: Správne právo procesné. Osobitná časť. Šamorín: Heuréka, 2015. 352 s. ISBN 978-80-8173-007-8.
- Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Colný zákon. Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5687> [19.11.2015]

Resumé

Author deals in his paper with legal regulation of customs offenses and on the base of comparison with customs delicts highlights differences of their legislation. The paper also includes the analysis of the legal regulation of sanctions for customs offenses and protective measure which is possible to impose according to the Customs Act for the breach of its provisions. Following the passed bill of the government, the author defines the amendment of the Customs Act which also changed the provisions about the responsibility for the breach of customs regulation. In the conclusion of the paper the author expresses his attitude to the changes of the legal regulation and to their impact on the income part of the state budget.

PRIESTUPKY NA ÚSEKU ZDRAVOTNÍCTVA

JUDr. Matej Horvat, PhD.
JUDr. Zuzana Kiselyová, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo nám. 6
P.O.Box 313
810 00 Bratislava
Slovenská republika
matej.horvat@flaw.uniba.sk
zuzana.kiselyovat@flaw.uniba.sk

Kľúčové slová: the principle of subsidiarity exercise of public authority – the principle of proportionality – the right to a fair trial – administrative infringement – administrative infringement in the area of health care – leaving health care institution.

1. Úvod

Rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb patrí medzi významné procesné postupy vykonávané verejnou správou. Verejná správa často zasahuje do právneho postavenia ňou spravovaných subjektov, čo je vyžiadané najmä skutočnosťou, že jej cieľom je ochrana verejných záujmov, či verejných statkov. Zastávam pritom názor, že vykonávatelia verejnej správy by mali svoju právomoc, a teda svoje verejnomocenské oprávnenia, využívať až vtedy, keď iné spôsoby vplyvania na spravované subjekty nemožno využiť.⁴⁶ Verejná správa by tak mala postupovať v súlade so zásadou subsidiarity výkonu verejnej moci. Zároveň, keď už verejná správa musí využiť svoje mocenské oprávnenia, je vhodné, aby tak činila s ohľadom na princíp proporcionality. Tento princíp vyjadruje myšlienku, podľa ktorej „zásah“ verejnej správy by mal byť vždy primeraný vo vzťahu k sledovanému cieľu a k postaveniu spravovaného subjektu.

Veľmi významnými zásahmi verejnej správy do postavenia súkromných osôb je oblasť správneho trestania. Treba podporiť myšlienku, že správne trestanie nie je primárnym cieľom verejnej správy, ale je len jedným z mnohých nástrojov, ktorými sa verejná správa realizuje. Práve pri správnom trestaní treba osobitne podporiť myšlienku na subsidiaritu verejnomocenského pôsobenia verejnej správy, pretože verejná správa by mala vždy pôsobiť v prvom rade preventívne, než represívne.⁴⁷ Rovnako to platí aj o princípe subsidiarity, kde platí, že ak vykonávateľ verejnej správy využije svoje trestné (sankčné) oprávnenia, mal by

⁴⁶ Táto myšlienka nachádza svoje uplatnenie v právnej teórii vo vzťahu k problematike metód verejnej správy, kde sa preferuje, aby verejná správa primárne využívala metódy presvedčovania a prevencie. Pozri bližšie napríklad Zloch, P.: Metódy verejnej správy. In Škultéty, P. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. PraF UK 2005: Bratislava, s. 86 a nasl.; Vrabko, M.: Metódy činnosti verejnej správy. In Vrabko, M. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. C. H. Beck 2012: Bratislava, s. 188 a nasl.

⁴⁷ V trestnoprávnej literatúre sa možno stretnúť so zásadou *ultima ratio*, ktorá podľa právnej teórie vyjadruje, že trestné právo je prostriedok poslednej inštancie a že je nevhodné kriminalizovať spoločnosť v prípadoch, kde by k regulácii stačili prostriedky správneho, občianskeho alebo obchodného práva. Trestné právo by nemalo slúžiť ako prostriedok nahrádzajúci ochranu práv a právom chránených záujmov jednotlivca v súkromnoprávných vzťahoch. Ochranu práv a slobôd jednotlivca treba zabezpečiť v prvom rade mimotrestnými prostriedkami (Mencerová, I.: Pojem, funkcie a zásady trestného práva. In Mencerová, I. - Tobiášová, L. - Turayová, Y. a kolektív: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Heuréka 2013: Šamorín, s. 21).

tak urobiť vždy s ohľadom na konkrétnu situáciu (najmä závažnosť protiprávneho konania, dôsledky tohto konania, spôsobenú škodu, a pod.), osobu páchatel'a (napríklad jeho skúsenosti, predchádzajúci život, oľutovanie činu, a pod.) a druhy trestov (sankcií), ktoré zákon umožňuje uložiť (upustenie od potrestania, napomenutie, rozmedzie peňažnej pokuty, zákaz činnosti, prepadnutie veci, a pod.).

Okrem už uvedeného treba dodať, že sa v ostatnej dobe vo vzťahu k správne trestaniu ustálila prax, podľa ktorej vykonávatelia verejnej správy sú povinní pri vyvodzovaní zodpovednosti uplatňovať princípy práva na spravodlivý proces. Táto skutočnosť je neustále pripomínaná súdnou judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ako aj Ústavným súdom Slovenskej republiky a zároveň aj právnou teóriou.⁴⁸

Správne trestanie možno vo všeobecnosti vymedziť ako procesný postup správneho orgánu, účastníka konania prípadne ďalších osôb zúčastnených na konaní, ktorého predmetom je zistenie, či došlo k spáchaniu správneho deliktu, kto je jeho páchatel'om a uloženie spravodlivého trestu jeho páchatel'ovi.

K správnym deliktom, okrem iného, priradujeme priestupky. Ide o jediný typ správneho deliktu, ktorý je legálne definovaný, a to v § 2 PriesZ.⁴⁹ Podľa predmetného ustanovenia je priestupkom zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin.⁵⁰

Zásadne všetky tu uvedené základné východiskové poznatky budem využívať v súvislosti s neskôr popísaným praktickým prípadom. Predmetom môjho záujmu je pritom špecifický typ priestupku, a to priestupok na úseku zdravotníctva.

2. Priestupky na úseku zdravotníctva

Priestupky na úseku zdravotníctva sú upravené v § 29 PriesZ.⁵¹ Z hľadiska systematiky zákona toto ustanovenie zaradujeme pod jeho tzv. osobitnú (t. j. druhú) časť. V osobitnej časti PriesZ sa nachádza vymedzenie jednotlivých skutkových podstat priestupkov. Treba dodať, že nejde o tú časť priestupkového práva, ktorá sa vníma ako kodifikovaná. O kodifikovanej podobe priestupkov treba hovoriť len vo vzťahu k všeobecnej (t. j. prvej) časti⁵² a k procesnoprávnej (t. j. tretej) časti⁵³ tohto zákona.⁵⁴

⁴⁸ Napríklad Srebalová, M.: Právo na dobrú správu a právo na spravodlivý proces. In Vrabko, M. a kolektív: Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava 2013: C. H. Beck, s. 23 a nasl.; Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Iura Edition 2013: Bratislava, 560 s.; Košičiarová, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Spolok Slovákov v Poľsku 2014: Krakov, 244 s. Porovnaj aj súdnu judikatúru spomenutú v týchto dielach.

⁴⁹ Zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „PriesZ“).

⁵⁰ Bližšie k teoretickému rozboru tohto ustanovenia pozri napríklad Cepek, B.: Pojem priestupok. In Vrabko, M. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. C. H. Beck 2012: Bratislava, s. 283 a nasl.

⁵¹ (1) Priestupku sa dopustí ten, kto a) úmyselne zmariť, sťažiť alebo ohroziť poskytnutie zdravotníckej služby alebo sa nepodrobí povinnému vyšetreniu alebo liečeniu, b) sfaľuje alebo úmyselne neoprávnene zmení lekársku správu alebo zdravotný preukaz alebo zneužije lekársku dokumentáciu, c) poruší povinnosť pri zaobchádzaní s jedmi, omamnými látkami, psychotropnými látkami alebo inými látkami škodlivými zdraviu alebo poruší povinnosť na ochranu zdravia pred ionizujúcim žiarením. (2) Za priestupok podľa odseku 1 písm. a) a b) možno uložiť pokutu do 99 eur, za priestupok podľa odseku 1 písm. c) pokutu do 165 eur; zákaz činnosti do jedného roku možno uložiť za priestupok podľa odseku 1 písm. c).

⁵² Ide o tzv. všeobecnú časť PriesZ; právna úprava sa zameriava na základy priestupkovej (administratívno-právnej) zodpovednosti.

⁵³ Ide o časť PriesZ nazvanú konanie o priestupkoch; právna úprava sa zaoberá procesným postupom rozhodovania o vine a treste za spáchaný priestupok.

⁵⁴ Aj tu s odlišnosťami ustanovenými osobitnými právnymi predpismi; odchýlky sa primárne vzťahujú na procesnú úpravu.

Skutkové podstaty priestupkov teda nie sú úplne kodifikované v PriesZ. Osobitné právne predpisy upravujú množstvo ďalších skutkových podstat rôznych priestupkov.⁵⁵

Priestupky na úseku zdravotníctva sú upravené v rámci priestupkov proti poriadku v správe.⁵⁶ Objektom priestupkov vyjadrených v tejto časti PriesZ je teda poriadok v správe, čím zákonodarcu vyjadril tzv. všeobecný objekt skutkovej podstaty. Právna teória pod všeobecným (rodovým) objektom skutkovej podstaty má na mysli súhrn typových znakov, chránených PriesZ a ostatnými zákonmi upravujúcimi priestupky; ide o javy a spoločenské vzťahy vo sfére pôsobnosti správnych orgánov, proti ktorým smeruje protiprávne konanie porušujúce alebo ohrozujúce verejný záujem.⁵⁷

Zásadne možno konštatovať, že práve v tomto objekte možno vidieť akýsi prapôvodný základ kompetencií verejnej správy trestať. Zameranie daných priestupkov totiž smeruje k zabezpečeniu riadneho výkonu verejnej správy ako takej. Až neskôr sa postupne vytvorili mechanizmy, keď verejná správa vyvodzovala zodpovednosť aj za protiprávne činy, ktoré nesúviseli (a nesúvisia) primárne s výkonom verejnej správy ako takej.⁵⁸

Samotné ustanovenie § 29 PriesZ upravuje viacero spôsobov, ako možno naplniť skutkovú podstatu priestupku na úseku zdravotníctva.⁵⁹ Ak by sme analyzovali toto ustanovenie, dospejeme k záveru, že priestupok možno spáchať nasledovnými spôsobmi:

- a) úmyselným zmarením, sťažením alebo ohrozením poskytnutia zdravotníckej služby,
- b) nepodrobením sa povinnému vyšetreniu,
- c) nepodrobením sa povinnému liečeniu,
- d) sfalšovaním lekárskej správy,
- e) úmyselným neoprávneným zmenením lekárskej správy,
- f) sfalšovaním zdravotného preukazu,
- g) úmyselným neoprávneným zmenením zdravotného preukazu,
- h) zneužitím lekárskej dokumentácie,
- i) porušením povinnosti pri zaobchádzaní s jedmi, omamnými látkami, psychotropnými látkami alebo inými látkami škodlivými zdraviu,
- j) porušením povinnosti na ochranu zdravia pred ionizujúcim žiarením.

Z hľadiska subjektívnej stránky skutkovej podstaty⁶⁰ sa na niektoré z priestupkov vyžaduje úmysel [sub a), e) a g)], na väčšinu však bude postačovať nedbanlivostné konanie. Z hľadiska subjektu skutkovej podstaty PriesZ nevymedzuje bližšie podrobnosti, než stanovuje v § 5, a preto možno usúdiť, že ide o tzv. všeobecný subjekt.⁶¹

⁵⁵ Tak napríklad § 27 zákona o knižniciach, § 23 zákona o ochrane spotrebiteľa, § 77 vodného zákona, § 116 a § 118 zákona o pobyte cudzincov, § 25 zákona o organizovaní verejných športových podujatí, § 136 a § 137 zákona o liekoch a zdravotníckych pomôckach, § 92 zákona o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti, § 22 a § 23 zákona o presadzovaní práv duševného vlastníctva colnými orgánmi, § 76 zákona o poľovníctve, § 56 zákona o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia.

⁵⁶ V tejto časti PriesZ sú ďalej upravené napríklad priestupky proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, priestupky na úseku podnikania, priestupky na úseku hospodárenia s bytmi a s nebytovými priestormi, priestupky na úseku práce a sociálnych vecí, atď.

⁵⁷ Machajová, J.: Priestupky. In Machajová, J. a kolektív. Všeobecné správne právo. Eurokódex 2012: Bratislava, s. 265-266.

⁵⁸ K histórii správneho trestania pozri bližšie Mates, P.: Obecné otázky právni úpravy správneho práva trestného. In Mates, P. a kolektív: Základy správneho práva trestného. C. H. Beck 2010: Praha, s. 1 a nasl.

⁵⁹ Ide o tzv. objektívnu stránku priestupku, ktorá podľa M. Srebalovej vyjadruje najmä protiprávny charakter konania alebo nekonania, jeho negatívny následok a príčinná súvislosť (*kauzálny nexus*) medzi nimi (Srebalová, M.: § 2. In: Srebalová, M. a kolektív. Zákon o priestupkoch. Komentár. C. H. Beck 2015, Bratislava, s. 10).

⁶⁰ Uvádza sa, že subjektívna stránka priestupku súvisí s tou jej zložkou, ktorú označujeme pojmom zavinenie (bližšie Horvat, M.: § 3 a § 4. In: Srebalová, M. a kolektív. Zákon o priestupkoch. Komentár. C. H. Beck 2015, Bratislava, s. 16 a nasl.).

⁶¹ Všeobecný subjekt vyjadruje skutočnosť, že páchatelom môže byť ktorákoľvek fyzická osoba, ktorá naplnila znaky skutkovej podstaty priestupku (bližšie Horvat, M.: § 5. In: Srebalová, M. a kolektív: Zákon o priestupkoch. Komentár. C. H. Beck 2015, Bratislava, s. 35 a nasl.).

Rešeršou komentárov k PriesZ dospejeme ohľadom priestupkov na úseku zdravotníctva k nasledovným záverom⁶²:

- ustanovenie § 29 PriesZ bolo výrazne pozmenené v súvislosti s novelou PriesZ v roku 2014; novela zjednodušila toto ustanovenie, vypustila viacero skutkových podstát priestupkov, a to z dôvodu ich duplicity v osobitných právnych predpisoch;
- viaceré pojmy použité v skutkovej podstate priestupku na úseku zdravotníctva dnes už nezodpovedajú súčasnému právnemu stavu, preto pojmy ako napríklad zdravotnícka služba, lekárska dokumentácia, či zdravotný preukaz treba vykladať v súlade s ich súčasne platným a účinným definíciami v príslušných právnych predpisoch;
- časť skutkových podstát treba posudzovať z hľadiska úmyslu páchatel'a a časť z hľadiska nedbanlivosti;
- ak osobitný predpis neustanoví inak, vecne príslušným správnym orgánom na prejednanie priestupku na úseku zdravotníctva je okresný úrad;
- sankcie za spáchanie tohto priestupku sú peňažného charakteru (pokuta) a sú odstupňované podľa toho, o aký priestupok ide; za priestupok podľa písm. c) možno uložiť aj sankciu zákazu činnosti až na jeden rok.

3. Právna prax a priestupky na úseku zdravotníctva

3.1 Skutkový stav

S priestupkami na úseku zdravotníctva sa stretávajú aj zamestnanci okresných úradov, ktorí sa pri ich prejednávaní môžu stretnúť aj s nasledovným praktickým prípadom. Podľa § 79 ods. 2 písm. c) zákona o poskytovateľoch⁶³ je poskytovateľ zdravotnej starostlivosti, ktorý je držiteľom povolenia alebo držiteľom licencie na výkon samostatnej zdravotníckej praxe, povinný bezodkladne oznamovať prokurátorovi, vyšetrovateľovi alebo policajnému orgánu (ďalej len „vyšetrovateľ“) opustenie zdravotníckeho zariadenia bez súhlasu poskytovateľa zdravotnej starostlivosti osobou, ktorá vzhľadom na svoj zdravotný stav ohrozuje seba alebo svoje okolie.

Prax poskytovateľov zdravotnej starostlivosti sa vyvinula tak, že súčasťou oznámenia vyšetrovateľovi je aj záznam o poučení pacienta, ktorým berie na vedomie, že svojvoľným opustením zdravotníckeho zariadenia bez súhlasu poskytovateľa zmarí poskytnutie zdravotníckej služby.

Problémom však je, že poskytovatelia zdravotnej starostlivosti v týchto oznámeniach častokrát zároveň uvádzajú, že osoba, ktorá opustila zdravotnícke zariadenie vzhľadom na svoj zdravotný stav neohrozuje ani seba a ani svoje okolie.

V prípade, ak by osoba ohrozovala seba alebo svoje okolie, možno uvažovať o tom, že sú naplnené znaky skutkovej podstaty priestupku podľa § 29 ods. 1 písm. a) PriesZ.

V prípadoch, keď je však v oznámení dodatok o tom, že tieto osoby neohrozujú ani seba, ani svoje okolie, to až tak jednoznačné nie je. Prax okresných úradov, ktoré riešia tieto prípady na základe postúpenia veci vyšetrovateľom s podozrením na spáchanie predmetného

⁶² Spišiaková, H.: Zákon o priestupkoch. Komentár. Wolters Kluwer 2015, Bratislava, s. 186 a nasl.; Machajová, J.: Základy priestupkového práva. Komentár. Heuréka 1998: Šamorín, s. 93-95; Horvat, M.: § 29. In Srebalová, M. a kolektív: Zákon o priestupkoch. Komentár. C. H. Beck 2015, Bratislava, s. 163 a nasl.

⁶³ Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o poskytovateľoch“).

priestupku, sa vyvinula tak, že ju primárne riešia v skrátenom rozkaznom konaní⁶⁴ a osobe, ktorá opustila zdravotnícke zariadenie ukladajú pokutu.

3.2 Právne zhodnotenie

Domnievam sa, že na riešenie tohto prípadu treba do úvahy zobrať niekoľko skutočností. V prvom rade si treba ujasniť, či v danom prípade možno hovoriť o splnení znakov skutkovej podstaty priestupku na úseku zdravotníctva. Zo skutkového popisu prípadu je zrejmé, že by sa naň mala vzťahovať tá časť § 29 PriesZ, ktorá ustanovuje, že priestupku na úseku zdravotníctva sa dopustí ten, kto úmyselne zmariť poskytnutie zdravotníckej služby.⁶⁵ Zásadne teda pôjde o priestupok, ktorý možno spáchať len úmyselne.

Úmysel páchatel'a priestupku musí okresný úrad preukázať nad akúkoľvek pochybnosť, inak nemožno hovoriť o spáchaní protiprávneho činu. V prípade akýchkoľvek pochybností potom treba aplikovať pravidlo *in dubio pro reo* a uznať osobu podozrivú zo spáchania priestupku za nevinnú.

Podľa môjho názoru pri hodnotení, či daný skutkový stav nesie aj znaky protiprávnosti, treba vychádzať z nasledujúcich premís:

- 1) § 29 ods. 1 vymedzuje skutkovú podstatu ako úmyselný priestupok,
- 2) na poskytnutie oznámenia nebol právny dôvod,
- 3) osoba nachádzajúca sa v zariadení (zrejme) už nechce, aby sa jej poskytovala zdravotná starostlivosť.

Ad 1) Domnievam sa, že v uvedenom prípade možno uvažovať o skutočnosti, že podozrivý skutočne konal v úmysle. Minimálne vedel, že opustením zdravotníckeho zariadenia môže porušiť záujem chránený zákonom a vďaka poučeniu s tým musel byť aj uzrozumený. Na strane druhej som toho názoru, že tento úmysel musí správny organ nepochybne preukázať a pri akýchkoľvek pochybnostiach vyjsť osobe podozrivej zo spáchania priestupku v ústrety.

Ad 2) Práve tu „do hry“ vstupujú ďalšie zmienené faktory, o ktorých už bola reč, a to oznámenie vyšetrovateľovi nad rámec svojich zákonných povinností a tichý prejav vôle o ukončení pokračovania zdravotnej starostlivosti.

Domnievam sa, že ak okresný úrad dôjde k záveru o spáchaní priestupku, ide o podľa môjho názoru čiastočne arbitrárny a mimoriadne gramatický výklad zákona, ktorý síce naplnil (doslovnú) literu zákona, avšak nevzal do úvahy ďalšie skutočnosti a okolnosti.

Základnou úlohou a poslaním okresného úradu, ako vykonávateľa verejnej správy, rozhodne nie je v prvom rade a za každých okolností sankcionovať fyzické osoby. Poslaním verejnej správy a jej vykonávateľov je starostlivosť o fyzické osoby z pohľadu zabezpečenia verejného blaha a ochrany verejných záujmov, ovplyvňovať ich správanie tak, aby neboli porušované práva alebo právom chránené záujmy ďalších osôb.

V popísanom prípade je mimoriadne dôležitá skutočnosť potvrdená aj samotným poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, že osoba, ktorá opustila zdravotnícke zariadenie nepredstavuje pre seba ani pre iných žiadnu hrozbu.

Cieľom okresného úradu ako vykonávateľa verejnej správy je najmä chrániť verejný záujem, a tento verejný záujem musí chrániť predovšetkým preventívnymi nástrojmi a až keď tieto preventívne nástroje zlyhajú, potom možno pristúpiť aj k represívnym nástrojom, ktoré reprezentuje napríklad aj PriesZ. Preto, ak osoba, ktorá opustila zdravotnícke zariadenie,

⁶⁴ Bližšie k rozkaznému konaniu pozri Vrabko, M.: § 87. In: Srebalová, M. a kolektív: Zákon o priestupkoch. Komentár. C. H. Beck 2015, Bratislava, s. 430 a nasl.

⁶⁵ Ako podotýka H. Spišiaková pojem zdravotnícka služba sa v súčasnosti používa vo význame zdravotná starostlivosť, ktorá je upravená najmä zákonom o poskytovateľoch (Spišiaková, H.: Zákon o priestupkoch. Komentár. Wolters Kluwer 2015: Bratislava, s. 188).

nepredstavuje hrozbu pre seba ani okolie, aký verejný záujem sa bude chrániť jej potrestaním?

Domnievam sa, že na podporu tohto tvrdenia treba v ďalšom texte uvažovať aj o vzťahu oboch zákonov, a to PriesZ a zákona o poskytovateľoch. Hoci nejde o klasický príklad všeobecného a osobitného právneho predpisu, myslím si, že ich možno k tomuto vzťahu pripodobniť. Som toho názoru, že cieľom zákonodarcu v prípade zákona o poskytovateľoch bolo, aby poskytovatelia zdravotnej starostlivosti oznamovali len vybrané opustenia zdravotníckych zariadení, a to konkrétne osobami, ktorých správanie by mohlo byť potenciálne nebezpečné pre ne samotné, alebo prípadne pre iné osoby, s ktorými po opustení zdravotníckeho zariadenia prídu do styku. Myslím si, že práve tu možno jednoznačne vidieť verejný záujem, a to v podobe poskytnutia ochrany tým osobám, ktoré by sa mohli dostať do styku s osobou, ktorá opustila zdravotnícke zariadenie a mohla svojím ďalším správaním ohroziť práva tretích osôb.

Cieľom zákonodarcu však rozhodne nebolo oznamovať také opustenia zdravotníckeho zariadenia, kde osoby nepredstavujú takúto hrozbu. Na uvedenom teda verejný záujem nemožno vysledovať.

Ak teda zákonodarca chcel oznamovať len také opustenia zdravotníckych zariadení, ktoré predstavujú určitú hrozbu, potom v tomto duchu treba vykladať a v istom slova zmysle teda aj modifikovať výklad skutkovej podstaty v priestupku podľa § 29 PriesZ, ktorý v tomto prípade možno vnímať ako *lex generalis*.

Ďalší argument, ktorý smeruje na podporu môjho tvrdenia, vyplýva z vymedzenia pojmu priestupok v § 2 PriesZ. Ak budeme analyzovať toto ustanovenie, dospejeme k záveru, že priestupok zákonodarca vymedzuje aj materiálne. Na rozdiel od trestného práva, kde trestné činy sú vymedzené formálnymi znakmi, avšak s existenciou tzv. materiálneho korektívu⁶⁶ vo vzťahu k prečinom, sú priestupky vymedzené aj s odkazom na ich nevyhnutnú spoločenskú škodlivosť. Spoločenská škodlivosť je naplnená vtedy, keď čin fyzickej osoby porušuje alebo minimálne ohrozuje záujem spoločnosti. Ako pripomína právna teória, ak konkrétny skutok nespĺňa materiálny znak, nie je priestupkom, hoci formálne znaky priestupku sú splnené.⁶⁷

K tomu možno uviesť aj súvisiacu judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, keď napríklad podľa rozsudku tohto súdu z 12. apríla 2009 v konaní vedenom pod sp. zn. 2 Sžo 55/2008 bola vyjadrená myšlienka, podľa ktorej na objasnenie a sankcionovanie priestupku musia byť obligatórne naplnené a zistené všetky štyri znaky skutkovej podstaty priestupku – subjekt, subjektívna stránka, objekt, objektívna stránka (kumulatívne). V prípade, žeby čo i len jeden znak skutkovej podstaty nebol objasnený, nemožno potom hovoriť o priestupku. Ak pri niektorej časti skutkovej podstaty existujú pochybnosti o jej existencii a nebola preukázaná nado všetku pochybnosť, uplatní sa zásada *in dubio pro reo* (v pochybnostiach v prospech obvineného).

Ad 3) S práve uvedeným argumentom súvisí aj skutočnosť, že osoba, ktorá sa nachádzala v zdravotníckom zariadení, ako osoba plne spôsobilá na právne úkony,⁶⁸ sa predsa sama môže vo svojom mene rozhodovať, čo chce vykonať. Skutočnosť, že opustila toto zariadenie bez predchádzajúceho upozornenia, možno vnímať ako konkludentný prejav jej vôle, ktorým vyjadruje to, že už jednoducho nechce, aby jej bola poskytovaná zdravotná starostlivosť.

⁶⁶ K tomu pozri bližšie napríklad Kolesár, J.: § 10. In Burda, E. - Čentíš, J. - Kolesár, J. - Záhora, J. a kolektív: Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár. C. H. Beck 2010: Praha, s. 50.

⁶⁷ Cepek, B.: Pojem priestupok. In Vrabko, M. a kolektív. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. C. H. Beck 2012: Bratislava, s. 284.

⁶⁸ Pokiaľ nie je preukázané a rozhodnuté inak.

Možno sa potom legitímne pýtať, či opustenie zdravotníckeho zariadenia osobou, ktorá nepredstavuje hrozbu pre seba ani svoje okolie naplňa tento definičný znak priestupku. Myslím si, že jednoznačne nie, a preto som toho názoru, že v danom prípade nie sú naplnené všetky znaky priestupku tak, ako to vyžaduje PriesZ, a teda nemožno v daných skutkových prípadoch uvažovať o spáchaní priestupku.

4. Závery

Priestupky predstavujú jednu z kategórií protiprávných činov, ktoré spoločnosť vníma mimoriadne negatívne. Vytvoril sa preto (primárne represívny) systém vyvodzovania zodpovednosti za ich spáchanie. V súčasnosti zodpovednosť za spáchanie priestupku vyvodzujú predovšetkým okresné úrady, ak zákon neustanovuje inak.⁶⁹

Vzhľadom na skutočnosť, že zodpovednosť za priestupky vyvodzujú vykonávatelia verejnej správy, musíme na ich postup aplikovať aj pravidlá typické pre verejnú správu ako celok. Tie možno odvodiť najmä z toho, že verejná správa predstavuje správu verejných záležitostí a vníma sa ako služba verejnosti. Uvedeným je determinované vystupovanie verejnej správy a jej reprezentantov vo vzťahu k ňou spravovaným subjektom.

Predmetné úvahy treba osobitne uplatniť na konania, keď verejná správa vyvodzuje zodpovednosť za správne delikty. Už v úvode bolo spomenuté, že vykonávatelia verejnej správy musia pri svojom rozhodovaní vziať do úvahy aj princípy dobrej verejnej správy a osobitne princípov spravodlivého procesu, čo vyplýva z konštantnej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky a pripomína aj právna teória.

Ak potom primárne vychádzame z princípu proporcionality a princípu subsidiarity výkonu verejnej moci, potom možno uzatvoriť, že riešenie skutkového stavu popísaného v tomto článku, je správne. Na základe uvedených úvah a po vzatí do úvahy aj ďalších skutočností, medzi ktoré možno zaradiť to, že

- a) osoba konkludentným prejavom vôle (opustením zdravotníckeho zariadenia) prejavila, že nechce, aby sa jej ďalej poskytovala zdravotná starostlivosť,
- b) zároveň (kumulatívne) nepredstavuje hrozbu pre seba a ani pre svoje okolie a
- c) neexistenciu povinnosti zdravotníckeho zariadenia oznamovať tieto skutočnosti príslušným orgánom,

možno mať za to, že postup okresného úradu je prísne gramaticky v súlade s dikciou PriesZ, avšak v každom prípade treba postupovať individuálne a pokiaľ skutočne osoba nepredstavuje hrozbu pre seba, alebo pre iné osoby, potom sa prikláňam skôr k záveru o nepostihovaní týchto osôb.

Literatúra

- Burda, E. - Čentěš, J. - Kolesár, J. - Záhora, J. a kolektív: Trestný zákon. Všeobecná časť. Komentár. Praha: C. H. Beck 2010, 1130 s. ISBN 978-80-7400-324-0
- Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura Edition 2013, 560 s. ISBN 978-80-8078-519-2
- Košičiarová, S.: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Krakov: Spolok Slovákov v Poľsku 2014, 244 s. ISBN 978-83-7490-790-3
- Machajová, J. a kolektív: Všeobecné správne právo. Bratislava: Eurokódex 2012, 688 s. ISBN 978-80-89577-74-9
- Machajová, J.: Základy priestupkového práva. Komentár k zákonu o priestupkoch a súvisiace právne predpisy. Šamorín: Heuréka 1998, 335 s. ISBN 80-967653-2-9

⁶⁹ Pozri § 52 ods. 1 PriesZ.

Mates, P. a kolektív: Základy správneho práva trestného. Praha: C. H. Beck 2010. 248 s. ISBN 978-80-7400-357-8

Mencerová, I. - Tobiašová, L. - Turayová, Y. a kolektív: Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka 2013, 480 s. ISBN 978-80-89122-86-8

Spišiaková, H.: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer 2015, 811 s. ISBN 978-80-8168-187-5

Srebalová, M. a kolektív: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C. H. Beck 2015, 504 s., ISBN 978-80-89603-30-5

Škultéty, P. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: PraF UK 2005, 224 s. ISBN 80-7160-205-1

Vrabko, M. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck 2012, 480 s. ISBN 978-80-89603-03-9

Vrabko, M. a kolektív: Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck 2013, 304 s. ISBN 978-80-89603-13-8

Resumé

The article is focused on the issue of infringements in the area of health care. It describes the theoretical foundations of the principles of subsidiarity exercise of public authority and the principle of proportionality as well as the fundamental ideas of the right to a fair trial. The practical part of the article describes cases where health care institution is left by a person that has been provided health care, but that person is not dangerous to himself/herself or his/her surroundings. That leaving is referred by the health care institution referred as a possible administrative infringement under the Act on Administrative Infringement, although the Act does not provide such obligation to the institution; they are obliged to refer only such leaving where the person is dangerous. The legal practice imposes fines to these persons in such cases. As a conclusion the author uses aforementioned principles and the right to a fair trial, he states that such practice must be rejected.

ZAMYŠLENÍ SE NAD SYSTÉMEM SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ Z POHLEDU DOBRÉ SPRÁVY

Doc. JUDr. Eva Horzinková, Ph.D.
JUDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.

Policejní akademie České republiky v Praze
Lhotecká 559
Praha 4
Česká republika
fiala@polac.cz

Klíčová slova: good goverment – principles on good administration – administration punishment

Požadavek na dobrou správu v kontextu veřejné správy a jejích základů se stále častěji a intenzivněji objevuje jak v odborné literatuře, tak v politických dokumentech, právních předpisech a v neposlední řadě i v judikatuře. Termín je používán se značnou flexibilitou, což je výhoda, ale současně zdrojem obtíží na operační úrovni řízení. V závislosti na kontextu by měla řádná správa věcí veřejných zahrnovat: plné respektování lidských práv, principů právního státu, aktivní účast občanů na řízení – partnerství, politickou pluralitu, transparentnost a odpovědnost procesů, efektivní veřejný sektor, legitimitu, přístup ke znalostem, informacím a vzdělávání, a hodnoty, které podporují odpovědnost, solidaritu a toleranci.

Za dobrou správu se tedy označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhybavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.⁷⁰ Veřejná správa, která by mohla být označena přívlastkem dobrá, efektivní či kvalitní, by tak měla být odrazem nejen kvalitního, jasného, přehledného a pochopitelného zákonodárství, ale rovněž by měla být přes svůj veřejně–mocenský charakter k občanům vstřícná, otevřená, transparentní a předně schopna uspokojovat jejich potřeby.

Dobrá správa je tak výrazem snahy uspokojit nároky společnosti v určitém čase. „*Občané moderní pospolitosti se dnes nespokojí jen se zjištěním, že správní orgány dodržují zákony, nejednají svévolně. Vyžadují nejen jednání v souladu s právem, ale dobrou práci, a chtějí vědět, jak se dělá. Chtějí vysoký stupeň odpovědnosti, průhlednosti a kvality rozhodnutí...Chtějí vědět, že všechny relevantní skutečnosti byly spravedlivě zváženy...*“⁷¹ Dobrá správa proto není jen záležitostí právní. Jde např. i o kvalitu řízení, o řízení lidských zdrojů, školení a odbornost státních úředníků, změny v myšlení, přístup k občanům. Obsah pojmu dobrá správa se tak nevyčerpává pouze dodržováním zákonných postupů. Abychom mohli oprávněně hovořit o dobré správě, nestačí být pouze v souladu s právem – i zákonné postupy mohou být v určitých případech označeny za špatné (např. lpění na právním formalismu).

⁷⁰ Srov. Principy dobré správy. Veřejný ochránce práv [online]. [cit. 2. 3. 2009]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.

⁷¹ Čebišová, T.: Úsilí o dobrou správu. In: Hrabcová, D., eds. Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci: Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 74. ISBN 73-90-210-400-7.

V této souvislosti je třeba si uvědomit, že i účastníci přestupkového řízení vnímají průběh řízení, jeho korektnost, srozumitelnost a přesvědčivost stejně intenzivně jako samostatný hmotně právní výsledek tohoto procesu, tj. udělení sankce za přestupek. Zejména z těchto důvodů je třeba věnovat problematice dobré správy zvýšenou pozornost při vedení správního procesu, a to nejenom z pohledu teorie, ale především praxe.

Systém správního trestání v České republice, stejně tak Slovenské republice, je nastaven již řadu let a zdárně odolává reformním a modernizačním procesům.

Již J. Pošvár si v úvodu svého díla „*Nástin správního práva trestního I.*“ z roku 1936 povzdychl: „*Správní právo trestní patří u nás k oborům teoreticky velmi zanedbávaným, ačkoli jeho aplikace tvoří velkou část každodenní agendy politických a státních policejních úřadů I. stolice. Avšak nynější vývoj správního práva trestního nás nutí, abychom se jím zabývali blíže. Je to pochopitelné tím spíše, že formální a materiální předpisy našeho správního práva trestního jsou svrchovaně kusé a mnohdy úctyhodně zastaralé. Správní právo trestní však přes tyto nedostatky nachází v posledních letech stále větší důvěru zákonodárce, který mu svěřuje trestání deliktů pod neobyčejně přísnými sankcemi. Pokuty ve výši 100 000 Kč nejsou dnes již neobvyklým zjevem. Za tohoto stavu je ovšem vzbuzován stále větší zájem o otázky správního práva trestního jak v řadách praktických právníků, tak i teoretiků.*“

Uvedené tvrzení je poplatné bezpochyby i dnes.

Pro platnou právní úpravu přestupkového práva, potažmo celého správního práva trestního, je stále typická stručnost poskytující prostor pro řadu protichůdných právních výkladů, o čemž svědčí i bohatá a nepochybně zajímavá judikatura, která se v posledních letech k této problematice nashromáždila. Značná pozornost je otázkám spojeným s projednáváním přestupků věnována i v závěrech Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu, stejně tak v metodických pomůckách Ministerstva vnitra. Problematikou přestupků a řízení o nich se mnohokrát zabýval i veřejný ochránce práv.

Není proto sporu o tom, že i v dnešní době je s přestupkovým právem spojena řada teoretických i praktických otázek. Z platné právní úpravy bohužel ne vždy zcela jednoznačně vyplývá, které instituty obecného správního řízení lze při projednávání přestupků použít a které nikoli, tím spíše, že se názory na jejich aplikaci poměrně často mění.

Potřeba věnovat se více a podrobněji otázkám spojeným s projednáváním přestupků vyplývá zejména z nutnosti koncepčního řešení správního trestání de lege ferenda. Současná právní úprava z roku 1990, byť mnohokrát novelizována, je již zastaralá a nedokonalá.

Problematika modernizace a transformace veřejné správy na úseku projednávání přestupků ve vztahu k principům dobré správy je tak v současné době nepochybně aktuálním a důležitým tématem, kterému je věnována pozornost v praxi i výzkumu.

Cesta k formulování dobré správy ve smyslu finálního požadavku na chování orgánů veřejné správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme spravedlivě požadovat, vede přes stanovení jednotlivých dílčích zásad. Ty jsou označeny jako principy, příp. zásady, dobré správy. Tak jako neexistuje jednoznačná, všezahrnující a jasná definice dobré správy, neexistuje ani ucelený katalog principů dobré správy. Shoda nepanuje ani z pohledu mezinárodních institucí, které koncepci Good Governance prosazují. Tak např.

Organizace spojených národů za základní prvky této koncepce považuje: participaci, vládu práva, transparentnost, vnímavost, orientaci na konsensus, rovnost, zodpovědnost, efektivnost a účinnost.⁷² Evropská komise hovoří o pěti základních principech, a to otevřenosti, participaci, odpovědnosti, účinnosti a soudržnosti (soudržnosti).⁷³ Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj uvádí tyto principy: odpovědnost, transparentnost, efektivitu a efektivnost, schopnost reagovat (Responsiveness), výhled (Forward vision), vládu práva. Mezinárodní fond staví tuto koncepci pouze na čtyřech základních principech: transparentnost, odpovědnost, efektivnost a čestnost.⁷⁴

Na základě provedené analýzy vybraných mezinárodních dokumentů lze však říci, že se obsah základních principů dobré správy v současné době pomalu ustálil. Jednotlivé součásti „dobré správy“ jako je spolehlivost, předvídatelnost, otevřenost, odpovědnost a efektivita tvoří pilíře evropského správního práva. Jak uvádí S. Skulová:⁷⁵ „...*principy dobré správy nelze chápat jako samoúčel či soubor nahodile formulovaných požadavků na veřejnou správu kladených. Uvedené principy jednotlivě, ve vzájemných vazbách a souvislostech jako určitý systém a svým místy až synergickým působením slouží naplňování, či spíše přibližování se naplnění hlavních hodnot, jež stojí v základech moderního právního státu.*“

Významnou úlohu při formulování dobré správy dále sehrává i evropské správní soudnictví. Soudní dvůr Evropské unie⁷⁶ vycházejí ze základního práva na dobrou správu vymezil řadu správních principů, které musí být členskými státy uplatňovány při aplikaci evropského práva, např.⁷⁷ princip proporcionality (přiměřenosti), princip právní jistoty, princip ochrany legitimních (oprávněných) očekávání, zákaz diskriminace, právo na slyšení v procesu správního rozhodování, spravedlivé podmínky pro přístup jednotlivců ke správním soudům, nesmluvní povinnost veřejné správy. Rovněž v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva⁷⁸ lze ve vztahu k ustanovení čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nalézt klíčové principy dobré správy na úseku projednávání správních deliktů, kupříkladu: princip legality, zákaz arbitrárních opatření, princip proporcionality, princip včasnosti, princip rovnosti zbraní, princip řádného odůvodnění.

⁷² What is Good Governance?. United Nations: ESCAP: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific [online]. [cit. 8. 9. 2010].

Dostupné z: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

⁷³ European governance: enhancing the democracy in the Union. Governance in the EU a White Paper: European Commission [online]. [cit. 15. 9. 2010]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/governance/>.

⁷⁴ IMF. Good Governance: The IMF's Role. Washington: International Monetary Fund, 1997. ISBN 1-55775-690-2.

⁷⁵ Skulová, S.: Principy dobré správy v judikatuře Nejvyššího správního soudu České republiky s akcentem na zásadu řádného odůvodnění. In: Košičiarová, S., eds. Rada Európy a verejná správa: zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21. - 22. Apríla 2009 v Trnave (projekt VEGA č. 1/0387/08). Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009, 1 CD, s. 143 -157. ISBN (EAN) 9788080822699.; s. 145.

⁷⁶ Např. Rozsudek C-64/82, Tradax Graanhandel BV, ECR 1984; 222/86, Heylens, ECR (1987), 4097, no 15; 374/87, Orkem, ECR (1989), 3283; C-269/90, TU Munchen, ECR (1991), I-5469; C-97/91, Borell, ECR (1992), I-6313; C-255/90, Burban, ECR (1992), I-2253; T-450/93, Lisrestal, ECR (1994), II -1117; T-465/93, Murgia Messapica, ECR (1994), II-361; T-167/94, Nolle, ECR (1995), II-2589; T -195/95, Guérin automobiles, ECR (1996), II-171; T-231/97, New Consulting e.a., Rec (1999), II-2403; C-353/ 99 Heidi Hutala, ECR (2001); C-276/01, Steffenson, ECR (2003).

⁷⁷ Srov. Marek, J.: Evropské principy dobré veřejné správy. In: Hrabcová, D., eds. Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci: Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 91-96 ISBN 80-210-4001-7; s. 92.

⁷⁸ Např. Engel z 8. 6. 1976, A 22; Winterwerp v. Netherlands z 25. 10. 1979, A33; Kruslin v. France z 14. 4. 1990, A 176-1; Malone z 2. 8. 1984, A 82; Sporrong and Lonroth v. Sweden z 23. 9. 1982, A 52; Vasilopoulou z 21. 3. 2002.

Z rozhodovací činnosti evropských soudů vyplývá, že ty nepřikládají velkou důležitost tomu, že pojem dobré správy není vymezen tzv. hard law (v právně-závazných předpisech).⁷⁹ Současně lze vypožorovat zřetelnou tendenci přecházet od konstatování porušení jednotlivých obecných principů správního práva k používání termínu dobré správy jakožto obecnému, vyššímu a sjednocujícímu pojmu.

V judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR⁸⁰ se s dobrou správou prozatím pracuje především ve spojení s konstatováním porušení nějaké její dílčí součásti, jež je sama o sobě zakotvena v právních předpisech, např.: zásady legitimního očekávání, zásada právní jistoty, zásada proporcionality, zásada zákonnosti, zásada zákazu zneužití správního uvážení.

Základním mezinárodním východiskem na úseku projednávání přestupků, resp. všech právních deliktů, je čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních 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 jedno⁸¹ z fundamentálních mezinárodních východisek pro uplatňování odpovědnosti ve správním právu trestním. 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 Evropského soudu pro lidská práva rozhodující:⁸²

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

Splnění požadavků vyslovených v čl. 6 Úmluvy je v České republice zajištěno v rámci správního soudnictví, kdy se každému kdo byl pravomocně uznán vinným z přestupku nebo jiného správního deliktu při splnění zákonných podmínek umožňuje podat žalobu ke správnímu soudu proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu.

Jak Evropský soud pro lidská práva tak i správní soudy pojem „trestní obvinění“ v rámci své rozhodovací činnosti již dlouhodobě opakovaně vztahují i na oblast správního práva trestního. Podle Evropského soudu pro lidská práva *„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.“*⁸³

⁷⁹ Srov. Tomoszek, Maxim. Principy dobré správy v zemích EU-srovnání. In: Hrabcová, D., eds. Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci: Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 97-106. ISBN 80-210-4001-7.

⁸⁰ Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 A 25/2002 ze dne 20. 7. 2006; Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 2 As 31/2005 ze dne 4. 5. 2006; Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 2 Ans 1/2005 ze dne 28. 4. 2005.

⁸¹ Podstatný vliv mají i doporučení Výborů Ministrů Rady Evropy.

⁸² Engel vs. Nizozemsko, Öztürk vs. Německo, Ziliberberg vs. Moldavsko, Jussila vs. Finsko, Matyjek vs. Polsko, Lauko vs. Slovensko.

⁸³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984.

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”⁸⁴, 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.“*

Rovněž i Nejvyšší správní soud 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.*”⁸⁵

Významnou úlohu při formulování společných základů veřejné správy, včetně požadavků na dobrou správu sehrává na evropském kontinentě rovněž Rada Evropy. Za tímto účelem přijal Výbor ministrů celou řadu dokumentů. Ve vztahu k projednávání přestupků, potažmo všech správních deliktů, je třeba zmínit především:

- Rezoluce (77)31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů, vymezující tyto základní zásady správního řízení (právo být slyšen, právo na přístup k informacím, právo na právní pomoc, povinnost odůvodnění správního aktu a povinnost poučení o odvolání);
- Doporučení R (80)2 Výboru ministrů o správním uvážení, vymezující kritéria volné úvahy, kterými jsou účelnost, zákaz diskriminace, objektivita, nestrannost, přiměřenost);
- *Doporučení* Výboru ministrů Rady Evropy R (91)1 o ukládání *správních sankcí, které formuluje základní zásady pro ukládání sankcí* a jejich odůvodnění. Jde o zásadu legality zákaz retroaktivity, zásadu ne bis in idem, zásadu přiměřené rychlosti řízení bez zbytečných průtahů, zásadu právní jistoty, zásadu práva na obhajobu, zásadu, že důkazní břemeno nese stát, a konečně zásadu kontroly rozhodnutí o uložení sankce nezávislou a nestrannou jurisdikcí zřízenou zákonem;
- Doporučení REC (2007)7 o dobré veřejné správě/good governance, součástí tohoto doporučení je kodex dobré veřejné správy, z něhož vyplývají následující zásady: zásada zákonnosti, zásada rovnoprávnosti, zásada nestrannosti, zásada proporcionality, zásada právní jistoty, zásada konání v přiměřené časové lhůtě, zásada participace, zásada úcty k soukromí. Kodex dále vedle citovaných zásad dobré správy ve svých dalších ustanoveních vymezuje pojem správního rozhodnutí, stanoví jeho formu, rozvádí pravidla a postupy při jeho vydání, formuluje procesní práva jednotlivců atp. Poslední část kodexu je věnována problematice odvolání a náhrady škody.

Požadavky na kvalitu procesu (právo na spravedlivý proces) rovněž vyplývají z čl. 41 Listiny základních práv Evropské unie ze **dne 7. 12. 2000, ve znění upraveném dne 12. 12. 2007 (dále jen „Listina EU“)**, která se stala v souvislosti s finalizací textu Lisabonské smlouvy právně závaznou, a to s ohledem na novelizaci čl. 6 **Smlouvy o Evropské unii, podle kterého Unie uznává práva, svobody a zásady v Listině vyhlášené, tedy i právo na dobrou správu, zaručené v čl. 41.** Právo na dobrou správu tak zahrnuje právo každého na to,

⁸⁴ Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra. Věcný záměr návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), s. 6.

⁸⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002.

aby jeho záležitost byla projednána institucemi a orgány Unie nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě, právo být vyslechnut dříve, než je vůči němu přijato opatření, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho osoby, právo na přístup ke spisům týkajících se jeho osoby při respektování důvěrnosti materiálů a profesionálního či obchodního tajemství, povinnost orgánů odůvodnit své rozhodnutí, právo žádat náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné správy, právo zvolit si pro korespondenci s orgány Unie jednu z řečí, aj.⁸⁶ V Listině EU jsou zakotveny i některé z dalších principů dobré správy (např. čl. 21 zákaz diskriminace, čl. 23 princip rovnosti, čl. 42 právo na přístup k dokumentům, čl. 43 – Evropský veřejný ochránce práv). V této spojitosti nelze nezmínit Evropský kodex řádné správní praxe z pera Evropského veřejného ochránce práv. „*Veřejný ochránce práv používá Kodex při zkoumání, zda dochází k nesprávnému úřednímu postupu, při své kontrolní funkci se tedy opírá o jeho ustanovení. Kodex však stejně tak slouží jako užitečné vodítko a zdroj poznatků pro úředníky, čímž podporuje nejvyšší standardy správní praxe.*“⁸⁷ Kodex se sestává z 27 článků. Obsahuje jednak základní zásady činnosti správních orgánů (čl. 4 až čl. 15 – např. zákonnost, rovnost, nestrannost, přiměřenost, právní jistota, zdvořilost), pravidla pro vydávání správních rozhodnutí (čl. 16 až čl. 20 – např. lhůty pro vydání rozhodnutí, povinnost odůvodnění, způsob oznámení, možnost odvolání), ustanovení posilující transparentnost a otevřenost veřejné správy (čl. 21 až čl. 27 – např. ochrana osobních údajů, žádost o informace, veřejný přístup k dokumentům).

Česká republika, obdobně i Slovenská republika, se jakožto člen Rady Evropy a Evropské unie, se zavázala k dodržování dokumentů formulujících požadavky na dobrou veřejnou správu. Principy dobré správy tak představují vedle ústavního pořádku významný principiální základ činnosti veřejné správy a jako takové se nutně musí odrážet i v příslušné národní právní úpravě.

Základním mezinárodním východiskem na úseku projednávání přestupků, resp. všech právních deliktů, je čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních 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 jedno⁸⁸ z fundamentálních mezinárodních východisek pro uplatňování odpovědnosti ve správním právu trestním. 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 Evropského soudu pro lidská práva rozhodující:⁸⁹

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

⁸⁶ Listina základních práv Evropské unie. Eur-lex.europa.eu: Přístup k právu EU [online]. [cit. 18. 6. 2010]. Dostupné z:

<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303CS.01000101.htm>.

⁸⁷ Evropský kodex řádné správní praxe. Evropský veřejný ochránce práv [online]. [cit. 25. 5. 2010]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces#hl0>.

⁸⁸ Podstatný vliv mají i doporučení Výborů Ministrů Rady Evropy.

⁸⁹ Engel vs. Nizozemsko, Öztürk vs. Německo, Ziliberg vs. Moldavsko, Jussila vs. Finsko, Matyjek vs. Polsko, Lauko vs. Slovensko.

Splnění požadavků vyslovených v čl. 6 Úmluvy je v České republice zajištěno v rámci správního soudnictví, kdy se každému kdo byl pravomocně uznán vinným z přestupku nebo jiného správního deliktu při splnění zákonných podmínek umožňuje podat žalobu ke správnímu soudu proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu.

Jak Evropský soud pro lidská práva tak i správní soudy pojem „trestní obvinění“ v rámci své rozhodovací činnosti již dlouhodobě opakovaně vztahují i na oblast správního práva trestního. Podle Evropského soudu pro lidská práva „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.“⁹⁰

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“⁹¹, 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.“

Rovněž i Nejvyšší správní soud ČR 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.“⁹²

Významnou úlohu při formulování společných základů veřejné správy, včetně požadavků na dobrou správu sehrává na evropském kontinentě rovněž Rada Evropy. Za tímto účelem přijal Výbor ministrů celou řadu dokumentů. Ve vztahu k projednávání přestupků, potažmo všech správních deliktů, je třeba zmínit především:

- Rezoluce (77)31 Výboru ministrů o ochraně jednotlivce ve vztahu k úkonům správních orgánů, vymezující tyto základní zásady správního řízení (právo být slyšen, právo na přístup k informacím, právo na právní pomoc, povinnost odůvodnění správního aktu a povinnost poučení o odvolání);
- Doporučení R (80)2 Výboru ministrů o správním uvážení, vymezující kritéria volné úvahy, kterými jsou účelnost, zákaz diskriminace, objektivita, nestrannost, přiměřenost);
- Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (91)1 o ukládání správních sankcí, které formuluje základní zásady pro ukládání sankcí a jejich odůvodnění. Jde o zásadu legality zákaz retroaktivity, zásadu ne bis in idem, zásadu přiměřené rychlosti řízení bez zbytečných průtahů, zásadu právní jistoty, zásadu práva na obhajobu, zásadu, že důkazní břemeno nese stát, a konečně zásadu kontroly rozhodnutí o uložení sankce nezávislou a nestrannou jurisdikcí zřízenou zákonem;
- Doporučení REC (2007)7 o dobré veřejné správě/good governance, součástí tohoto doporučení je kodex dobré veřejné správy, z něhož vyplývají následující zásady: zásada zákonnosti, zásada rovnoprávnosti, zásada nestrannosti, zásada proporcionality, zásada právní jistoty, zásada konání v přiměřené časové lhůtě, zásada participace, zásada úcty k soukromí. Kodex dále vedle citovaných zásad

⁹⁰ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Öztürk proti Německu ze dne 21. 2. 1984.

⁹¹ Odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra. Věcný záměr návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), s. 6.

⁹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002.

dobré správy ve svých dalších ustanoveních vymezuje pojem správního rozhodnutí, stanoví jeho formu, rozvádí pravidla a postupy při jeho vydání, formuluje procesní práva jednotlivců atp. Poslední část kodexu je věnována problematice odvolání a náhrady škody.

Požadavky na kvalitu procesu (právo na spravedlivý proces) rovněž vyplývají z čl. 41 Listiny základních práv Evropské unie ze **dne 7. 12. 2000, ve znění upraveném dne 12. 12. 2007 (dále jen „Listina EU“)**, která se stala v souvislosti s finalizací textu Lisabonské smlouvy právně závaznou, a to s ohledem na novelizaci čl. 6 **Smlouvy o Evropské unii, podle kterého Unie uznává práva, svobody a zásady v Listině vyhlášené, tedy i právo na dobrou správu, zaručené v čl. 41.** Právo na dobrou správu tak zahrnuje právo každého na to, aby jeho záležitost byla projednána institucemi a orgány Unie nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě, právo být vyslechnut dříve, než je vůči němu přijato opatření, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho osoby, právo na přístup ke spisům týkajících se jeho osoby při respektování důvěrnosti materiálů a profesionálního či obchodního tajemství, povinnost orgánů odůvodnit své rozhodnutí, právo žádat náhradu škody způsobenou při výkonu veřejné správy, právo zvolit si pro korespondenci s orgány Unie jednu z řečí, aj.⁹³ V Listině EU jsou zakotveny i některé z dalších principů dobré správy (např. čl. 21 zákaz diskriminace, čl. 23 princip rovnosti, čl. 42 právo na přístup k dokumentům, čl. 43 – Evropský veřejný ochránce práv). V této spojitosti nelze nezmínit Evropský kodex řádné správní praxe z pera Evropského veřejného ochránce práv. „*Veřejný ochránce práv používá Kodex při zkoumání, zda dochází k nesprávnému úřednímu postupu, při své kontrolní funkci se tedy opírá o jeho ustanovení. Kodex však stejně tak slouží jako užitečné vodítko a zdroj poznatků pro úředníky, čímž podporuje nejvyšší standardy správní praxe.*“⁹⁴ Kodex se sestává z 27 článků. Obsahuje jednak základní zásady činnosti správních orgánů (čl. 4 až čl. 15 – např. zákonnost, rovnost, nestrannost, přiměřenost, právní jistotu, zdvořilost), pravidla pro vydávání správních rozhodnutí (čl. 16 až čl. 20 – např. lhůty pro vydání rozhodnutí, povinnost odůvodnění, způsob oznámení, možnost odvolání), ustanovení posilující transparentnost a otevřenost veřejné správy (čl. 21 až čl. 27 – např. ochrana osobních údajů, žádost o informace, veřejný přístup k dokumentům).

Česká republika, jakožto člen Rady Evropy a Evropské unie, se zavázala k dodržování výše zmiňovaných dokumentů formulujících požadavky na dobrou veřejnou správu. Principy dobré správy tak představují vedle ústavního pořádku významný principiální základ činnosti veřejné správy a jako takové se nutně musí odrážet i v české právní úpravě.

Vycházeje z těchto východisek lze říci, že současný stav právní úpravy v oblasti projednávání přestupků je nevyhovující. Současné právní úpravě lze vytýkat nekonceptnost, nepřehlednost, roztržitost, terminologickou nejednotnost, pokud jde o postižení souvislostí a vazeb mezi přestupky, jinými správními delikty a trestnými činy, nedostatky legislativního zpracování skutkových podstat, systémovou neprovázanost s navazujícími právními předpisy, a to zejména z hlediska přísnosti ukládaných sankcí, a v neposlední řadě i nedostatečnou úpravu specifických procesních institutů.

⁹³ Listina základních práv Evropské unie. Eur-lex.europa.eu: Přístup k právu EU [online]. [cit. 18. 6. 2010]. Dostupné z:

<http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303CS.01000101.htm>.

⁹⁴ Evropský kodex řádné správní praxe. Evropský veřejný ochránce práv [online]. [cit. 25. 5. 2010]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces#hl0>.

Tento deficit právní úpravy vede při projednávání přestupků v praxi často k tomu, že se aplikují instituty a zásady, jejichž použití se dovozuje pomocí analogie. Současně je praxe na úseku projednávání přestupků kultivována velkým množstvím soudních rozhodnutí.

Z pohledu laické veřejnosti lze negativně hodnotit zejména skutečnost, že za téměř každé porušení právních povinností (jejichž poznání a pochopení pro obrovské množství legislativního textu a jeho častou malou srozumitelnost a nastíněnou roztržitost je velmi obtížné) hrozí adresátům veřejné správy závažné právní důsledky.

Obecně lze konstatovat, že v důsledku postupné aplikace základních principů dobré správy skrze rozhodovací činnost soudů se řízení o přestupcích stále více formalizuje (*trestání za správní delikty musí dnes již podléhat v zásadě stejnému režimu jako trestání za trestné činy*), což sebou nutně přináší požadavky nejenom na kvalitnější právní úpravu, ale rovněž i na organizační, technické a personální zabezpečení přestupkové agendy s přímým dopadem na kvalitu rozhodování o přestupcích. Totéž platí, i pokud jde o řízení o správních deliktech.

V posledních letech lze navíc zaznamenat jistou „emancipaci“ obviněných, kteří se snaží, často prostřednictvím svého právního zástupce, využít mezer v zákonech pramenících z nedostatečného rozpracování hmotně-právních i procesně-právních institutů, mařit řízení nejrůznějšími „obstrukcemi“ za účelem dosažení zániku trestnosti v důsledku uplynutí prekluzivní lhůty a mnohdy i limitů personálního a odborného zázemí správních orgánů.

Současná aplikační praxe na úseku projednávání přestupků je spojena s celou řadou problémů a sporných otázek. Většina jich již je identifikována a řešena v soudní judikatuře či metodickými pomůckami. Za hlavní příčiny problémů vznikajících **v praxi při aplikaci současné právní úpravy lze přitom považovat:**

- 1) neexistenci komplexní zvláštní právní úpravy řízení proti fyzickým, fyzickým podnikajícím a právnickým osobám. Zákon o přestupcích upravuje specifickou úpravu toliko dílčích procesních institutů, nutno podotknout, že i s touto zvláštní úpravou jsou často spojeny aplikační otázky o jejím vztahu k úpravě obecné, které jsou předmětem soudní judikatury. Kromě toho dílčí procesní úpravu v některých případech upravují i další zvláštní zákony, tím vzniká další subsidiarita mezi zákonem o přestupcích a jinými zákony. Pokud jde o jiné správní delikty nežli přestupky, projednávají se zpravidla podle správního řádu s tím, že v některých případech opět nalézáme ve zvláštních zákonech dílčí odchylky. Hlavním problémem aplikace správního řádu ve správním právu trestním je to, že tato úprava dostatečně nereflektuje potřeby a specifika sankčního řízení;
- 2) organizačně-personální aspekty (otázky personálního obsazení příslušných orgánů, kvalifikačních předpokladů, celkového nárůstu deliktů ve vztahu k počtu pracovníků a v neposlední řadě součinnostní vztahy při oznamování přestupků mezi jednotlivými zainteresovanými orgány). **Zejména zatíženost jednotlivých úředníků v závislosti na rozsahu a složitosti přestupkové agendy je jednou z oblastí, které se ne vždy věnuje patřičná pozornost a která je v mnohých případech značně podceňována. Nevhodně nastavená personální politika a z toho vyplývající přetěžování rozhodujících oprávněných úředních osob je pak mnohdy častou příčinou zjištěných nedostatků ve správních řízeních.**
- 3) formalizace deliktního řízení, včetně jeho zkrácených forem, související s naplňováním požadavků dobré správy, která je nutná i vzhledem k postupnému zpříšňování správních sankcí.

Patrně nejvhodnějším řešením problémů současné právní úpravy se jeví skutečně celková rekodifikace správního práva trestního, tj. přijetí zcela nové, jednotné a komplexní úpravy.

Vycházejí z tohoto přesvědčení, lze pro další rozvoj správního práva trestního následující podněty a doporučení:

pro rozvoj teorie, vědy a výzkumu

- a) vzhledem k postupnému stírání diferenciační hranice mezi trestnými činy a správními delikty podrobněji než doposud rozpracovat v teoretické rovině klasifikační kritéria účelnosti a škodlivosti a formulovat pravidla pro právní kvalifikaci protiprávních jednání;
- b) analyzovat efektivitu sankcí pokud jde o jejich výši, četnost jejich ukládání, vymáhání a na tomto základě přijmout jednotnou sankční politiku, jak pro trestání soudních i správních deliktů, včetně zvážení zavedení alternativních trestů (zejména správní vězení a obecně-prospěšné práce) v oblasti správního práva trestního po vzoru zahraničí;
- c) s ohledem na hypertrofii panující na úseku správních deliktů analyzovat četnost protiprávních jednání a zabývat se i otázkami kriminalizace a dekriminalizace protiprávních jednání a při této příležitosti zvážit i vytipování agend vhodných k odebrání orgánům se všeobecnou působností (obcím a krajským úřadům – např. dopravní delikty (Policie České republiky), návrhové přestupky – minimálně urážka na cti (soudy).
- d) ve vazbě na požadavek, aby trestání za správní delikty podléhalo v zásadě stejnému režimu jako trestání za trestné činy věnovat zvýšenou pozornost provázanosti procesních předpisů aplikovaných při trestání fyzických a právnických osob, kdy v první řadě je třeba postihnout vzájemné vazby mezi správním řízením trestním a trestním řízením, zejména pokud jde o konkurenci těchto řízení a odstranění překážky ne bis in idem;
- e) analyzovat stav celkového nápadu přestupkové agendy ve vztahu k počtu oprávněných úředních osob a na tomto základě stanovit doporučené počty spisů na jednoho pracovníka;
- f) analyzovat četnost protiprávních jednání, která by spadala do kategorie závažných přestupků.

Literatura

Bohadlo, D. - Potěšil, L. - Potměšil, J.: Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2013. ISBN 978-80-7400-413-1.

Horzinková, E. - Kučerová, H.: Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou a přehled zákonů obsahujících skutkové podstaty přestupků. 1. vyd. podle právního stavu účinného k 1. 4. 2009., Praha, Leges. ISBN 978-80-87212-15-8.

Hrabcová, D. eds.: Principy dobré správy: sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci: Kongresový sál Kanceláře veřejného ochránce práv. Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4001-7.

Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8.

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

Veřejný ochránce práv. Ombudsman. Stanoviska 9. Přestupky. Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci s Wolters Kluwer, a.s. 2012. ISBN 978–80–7357–827–5.

Resumé

Authors in the article deals with system of administrative punishment from conception of good administration. Authors want to show some weak parts of administrative punishment system and they want to react on the existing legally theoretic and application stand on the spectrum which deals with proceedings of administrative offences. On this base they want to show new ideas by de lege ferenda in this field.

OFFENSES AGAINST PUBLIC ORDER

Assoc. Prof. Emanuil Kolarov, Dr.iur.

Faculty of Law, Angel Kanchev University of Ruse
Studentska str. 8
7017 Ruse, Bulgaria
ekolarov@uni-ruse.bg

Key words: public order – administrative offense – administrative sanction – hooliganism – liability

Introduction

In contemporary society and state based on rule of law offenses against public order are defined as offenses against the law as crimes or administrative offenses, and are penalized on provided in law administrative or judicial procedure with corresponding sanctions. Other normative systems like custom, religion and moral provide sanctions for similar offences as well. This statement deals with legal treatment of offences against public order.

Object and objective side

As an offence against the law the offence against public order has for its object good protected by the legal order – and this is the normal, smooth and lawful realization of social activities and relations. Protection is provided with respective rules of law defined in legislation. Thus, offences against public order are type of unlawful deed oriented against established by law order of realization of social relations. It contradicts with disposition in a rule of law or in sanctioned by law rule of moral or custom, violations of requirements or conditions for exercising of rights or fulfillment of obligations, or against prohibitions.

On objective side offenses against public order are committed through deeds: through actions (indecent performance) oriented against public order, or through actions and failures violating normatively established guarantees for public order. Hence, they can be divided into two groups: direct offences – those violating social values incorporated in public order; and indirect offences – those violating guarantees for public order. For example, hooliganism is a direct offence against public order for it consists of active performance manifesting violation of social values. On the other hand, peaceful demonstration of plenty of citizens on the central square without notification according to regulations on assemblies⁹⁵ is indirect offense since it violates not the public order per se but the legally provided guarantees for peaceful exercise of the freedom of assembly. Same will be if a pupil is absent of school. Though the pupil directly does not violate public order by indecent behavior it violates the legally laid down guarantees thereof – education and socially positive growing up of minors. In all these examples the legal system provides opportunities for reaction (sanction) against the persons.

Direct offenses are resultative, they are commissive. Different definitions are used in Bulgarian law – indecent performance (according to Decree on Fight against Small Hooliganism, adopted back in 1963), indecent actions (according to Art. 325 of the Criminal

⁹⁵ According to the Bulgarian Law on Assemblies, Demonstrations and Manifestations (Art. 8) organizers shall notify the mayor of municipality not less than 48 hours before the event.

Code) and antisocial performance (according to the Law on Protection of Public Order during Sport Events from 2004, and the Law on Fight against Antisocial Performances of Minors from 1958). Other unlawful deeds also directly violate public order (e.g. dissemination of commercial messages provoking to behavior that violates public order, according to Law on Radio and Television from 1998). These commissive deeds are realized by active behavior of offender like indecent language, affray, manifestive carrying of arms or other prohibited objects etc.

Indirect offenses are omissive. They are performed through leaving out, failing to fulfill a condition or requirement laid down in a rule of law guaranteeing public order. For example, if an owner or user of a sport object does not appoint security, or if visitors possessing prohibited objects (like glass bottles, long sticks) are allowed in a sport object, or persons in visibly intoxicated condition (drunk or drugged) to be allowed to attend assembly, or organizers or upcoming demonstration fail to notify the competent authority.

Offenses against public order are deeds with a rate of social danger that corresponds with the range of violation of public order or the legally provided guarantees for public order. So they are divided into social dangerous deeds (defined and qualified in the Criminal Code as crimes) and deeds with low rate of social danger (defined in law as administrative offenses). In Bulgarian legislation we find hooliganism as a crime (Art. 325 Criminal Code) and as administrative offence – sport hooliganism (Art. 21 Law on Protection of Public Order during Sport Events) and small hooliganism (Art. 1 Decree on Fight against Small Hooliganism). “Small Hooliganism” is “indecent performance through use of curses, swear words or other indecent expressions on public place in front of more people, insulting attitude or behavior to citizens, to authorities or public, or through quarreling, affray or other similar actions which violate public order and peace, and that is not a crime according to Art. 325 Criminal Code because of its low rate of public danger”. In comparison, Art. 325 CC define that hooliganism is committed through “indecent actions that rough violate public order and express demonstrative disrespect against society”. The court is competent to analyze and define the rate of social danger and to impose sanction according to the qualification of the offence.

Offenses against public order are subject to sanctions. Rules of law provide the definite sanctions for each of the types of offenses – as crime or as administrative offense. Crimes are punished according to the Criminal Code⁹⁶, while administrative sanctions are imposed according to the legal act defining the rules of public order. In Bulgarian law this is laid down in two ways – general way provided in the Law on Administrative Offenses and Sanctions, and special way provided in several acts (like already mentioned laws on small hooliganism and law on sport hooliganism, law on mass events and others). The general law defines three types of sanctions – fine, temporary withdrawal of right to exercise a profession or activity and public reprimand. The special laws on hooliganism provide another sanction – “arrest in the territorial structures of the Ministry of Interior” up to 15 days (small hooliganism) and up to 25 days (sport hooliganism). Special sanctions can be imposed on minors – like “accommodation in social pedagogic internate”. Except juridical sanctions Bulgarian law provides the opportunity to impose moral sanctions if the person who violated public order is a minor. An example for that is the “obligation to apologize”.

Subject and subjective side

On subjective side deeds violating public order or guarantees for public order are done by guilt and reflect offender’s attitude to what they unlawfully performed. In more cases it is not possible to make difference between intention and negligence. We cannot affirm

⁹⁶ Bulgarian Criminal Code defines the sanction for crimes against the order and public peace in Art. 320-329.

negligence in committing hooligan offenses, or possession of arms or other prohibited object on assembly or on sport event, or participation in prohibited assembly and others. However, guarantees for public order might be violated by negligence (not effective control or persons at the entry into sport zone, not appointed security for sport object).

Subject of an offense against public order is the person whose deeds violate public order or a legally provided guarantee. This is a *compos mentis* natural person whose behavior realizes qualification of the offense on objective and subjective side. According to Bulgarian law this is a person of at least 18 years age who may understand and control its own behavior. They bear full liability. Liable for crimes against order and public peace are also under-aged persons (age of 14 to 18 years) if they are capable to understand and control their behavior. They can be subject to criminal liability for such crimes but also their liability can be replaced with “measures for social effect” (Art. 31 Criminal Code).

Subject of administrative offenses against public order can be persons of age from 16 years up. They may be sanctioned with the special sanctions provided for sport hooliganism and small hooliganism. Minors of age from 8 years up can be subject of antisocial performance against public order. For their deeds are provided special measures for social effect.

Subject of offenses against public order can be also legal persons (corporations). Their liability is related to obligations on guaranteeing, protection or restoration of public order. Failure to fulfill such obligations is administrative offense leading to administrative sanction. Bulgarian law allows special type of administrative sanction to be imposed to legal persons – pecuniary sanction (Art. 83 Law on Administrative Offenses and Sanctions). For example, owners or users of sport objects (Art. 45-46 Law on Protection of Public Order during Sport Events), commercial entities (companies) in security business (Art. 42-44 Law on Private Security Activity).

Conclusions

Offenses against public order are crimes or administrative offenses. There is a link between both groups as regards the substance of unlawful deed. Different is the rate of affect the social values incorporated in public order and in guarantees for public order, they are with different rate of social danger. Administrative offenses against public order are guilty performed deeds against constituted order of public government, they are established on administrative way and are punished with administrative sanctions imposed on administrative or judicial procedure.

Resumé

The material offers a general scheme of offenses against public order as an issue of administrative law. It is proposed to deal with that term analyzing it on subjective and objective side. Comparison is made with crimes. The statements and definitions are based on Bulgarian law. More attention is paid to hooliganism since Bulgarian legislation uses this term in several acts with different meaning and relating to different procedures and sanctions.

SPRÁVNÍ PRÁVO TRESTNÍ – KE ZMĚNÁM V PŘESTUPKOVÉM PRÁVU V ČESKÉ REPUBLICE

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.

Masarykova univerzita Brno, Právnická fakulta
Katedra správního práva a správní vědy
Veveří 70, Brno, 602 00, Česká republika
kolman@law.muni.cz

Klíčová slova: Misdemeanor Law – Public Law – Administrative Offense

Úvod

Říká se, že právo je jazyk a někteří právní teoretikové (např. J.B.White - The Legal Imagination, Boston, 1973.) zastávají názor, že právo je dokonce umění. V následujícím textu se podíváme na „umění“ v oblasti přestupkového práva a otázek souvisejících.

Soudce NSS P. Průcha výstižně konstatuje, že při úpravě správního trestání máme co do činění s institutem tzv. správněprávní odpovědnosti. A to jako zcela svébytné právní odpovědnosti. Správněprávní odpovědnost je specifickým druhem právní odpovědnosti chápáné obecně, specifickou odvětvověprávní odpovědností. P. Průcha dále konstatuje zásadní skutečnost, že žpecifika této odvětvověprávní odpovědnosti spočívají v tom, že tato odpovědnost vystupuje jako právní odpovědnost realizovaná správními orgány a aplikovaná především na podmínky a potřeby veřejné správy.

Uplatňování tohoto subsystému právní odpovědnosti tak přichází v úvahu tehdy, když dojde k narušení společenských vztahů chráněných správním právem. Vznik odpovědnosti je přitom představován vznikem povinnosti strpět a nést sankci. Proto je také za základ správněprávní odpovědnosti považováno protiprávní jednání subjektů práva, za které lze uložit správněprávní sankci. Takové protiprávní jednání je v teorii správního práva označováno jako správní delikt, a správněprávní odpovědnost je tudíž odpovědností za správní delikty.⁹⁷

V současné době je zvláštní část *trestního práva správního* obsažena ve velkém množství zákonů. H. Prášková shrnuje, že skutkové podstaty přestupků upravuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“) a téměř 100 (!) zvláštních zákonů, tyto zákony obsahují též úpravu sankcí a jejich výše, popř. některé odchylky od obecné úpravy obsažené v přestupkovém zákoně (týkající se např. upuštění od uložení sankce, odlišné délky promlčecí doby stanovené na dva, tři nebo pět let, vedení blokového řízení apod.).⁹⁸

Skutkové podstaty jiných správních deliktů fyzických osob, správních deliktů právnických osob a správních deliktů podnikajících fyzických osob jsou obsaženy ve zvláštních zákonech upravujících jednotlivé úseky veřejné správy. Kromě skutkových podstat

⁹⁷ Viz Průcha, P.: K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání, Správní právo 1/2014, s. 16

⁹⁸ Srov. Prášková, H.: Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního, časopis Správní právo 1/2014, Praha, 2014

a sankcí obsahují zvláštní zákony též ustanovení (zpravidla pod nadpisem „Společná ustanovení ke správním deliktům“) suplující neexistenci obecné úpravy základů odpovědnosti, sankcí a zvláštností řízení o těchto správních deliktech, zejména:

- lhůty pro zánik odpovědnosti,
- obecný liberační důvod,
- hlediska pro výměru sankce,
- možnost upuštění od uložení pokuty,
- splatnost pokuty a její rozpočtové určení,
- příslušnost k výběru a vymáhání pokuty,
- věcnou příslušnost k řízení o správním deliktu.⁹⁹

Nová úprava

I občané méně dbalí veřejného práva se relativně intenzivně zajímají o přestupkové právo, jako subsystém správního trestání. To jako učitel správního práva přirozeně vítám, nicméně koluje mnoho mýtů a polopravd ohledně jeho aktuální novelizace, pokusím se je proto krátce shrnout a okomentovat.

Již od prvního října 2015 (tedy ne od ledna 2016) novela přestupkového zákona zvyšuje obecné výše horní sazby pro uložení pokut ve zkráceném řízení. A to v případě blokového řízení z původní částky 1 000 Kč na pět tisíc korun (ne padesát tisíc korun , jak jsem i slyšel v nejmenovaném českém komerčním rádiu). A v případě příkazního řízení z původní částky 4.000 Kč na deset tisíc korun.

U přestupce, který v době spáchání přestupku dovršil patnáctý rok a nepřekročil osmnáctý rok svého věku – tzv. MLADISTVÁ/Ý se: horní hranice pokuty snižuje na polovinu, to zůstává, ale ta maximální hranice se zvyšuje na pět tisícovek z dnešních 2000 korun.

V blokovém řízení se horní hranice pokuty u mladistvého snižuje na polovinu, přičemž však nesmí být vyšší než 2 500 Kč. V Bitcoinech pokuty nadále platit nelze, i když by to možná někteří mladiství přivítali.

I nadále beze změny platí, že zákaz činnosti lze mladistvému uložit nejdéle na dobu jednoho roku, nebránil-li by výkon této sankce jeho přípravě na povolání. Taktéž je beze změny legální úprava, že přestupek mladistvého nelze projednat v příkazním řízení a nelze za něj uložit zákaz pobytu.¹⁰⁰

Výše citované navýšení těchto horních hranic vítám, nota bene již před více než 10 lety jsem v odborném tisku poukazoval na nedostatečnost těchto hranic u mladistvých. Uvědomme si, že dnes např. značkové džíny, svetr či jiná oděvní součást mladistvého delikventa mnohdy stojí více než zmíněných 2000 korun. Napomáhají takové nízké maximální pokuty respektu k veřejnému právu?

⁹⁹ Viz Prášková H. op. cit. (2014)

¹⁰⁰ Viz ustanov. § 19 odst. 4 a § 19 odst.2 Přestup. zákona

Jako právní teoretik bych neměl právně-filozofický problém ani s navýšením na deset tisíc korun – připomínám, že jde o výši maximální, ne běžnou či povinnou u každého přestupku spáchaného mladistvým. Jsem si samozřejmě vědom skutečnosti, že pokuty nejsou všelékem. Nemožno též zapomínat na důslednou prevenci.¹⁰¹ (resp. Zachovávat zásadu priority prevence před represí – viz např. Průcha, P., 2012)¹⁰²

Nicméně *pantha rhei*, tudíž i výše pokut pro mladistvé musí reagovat na změněnou společenskou realitu. Připomeňme si, že nebyla v ČR měněna více než dvacet let!

Nyní již od mladistvých zpátky k tomu, co se týká všech přestupců, tedy nejen mladistvých. Za významné pokládám připomenout, že v novele přestupkového zákona se od prvního října rovněž zavádí institut PŘERUŠENÍ BĚHU DOBY – běh 1 roční prekluzivní lhůty se nově přerušuje zahájením řízení o přestupku, dále pak vydáním rozhodnutí o vině z přestupku, a pak doručením příkazu o uložení pokuty.

Přerušením běhu jednorozční prekluzivní lhůty začíná běh nové lhůty, ale přestupek musí být projednán maximálně do dvou let od jeho spáchání. Raison d'être této změny je skutečnost, že stávající prekluzivní jednorozční lhůta je odbornou veřejností i správními orgány majoritně vnímána jako příliš krátká a často docházelo k tomu, a to i díky rozličným obstrukcím pachatelů a jejich advokátů (např. legendární doručování do Mongolska, či opakované rušení datové schránky anebo změn adres ku doručování), že po jejím uplynutí zůstal spáchaný přestupek nepotrestán. Což vedlo k neúctě k přestupkovému právu, nejen u řidičů.

Jinak řečeno, každý výše uvedený procesní krok správního úřadu lhůtu přeruší a zapříčiní její nové nastartování. Tedy například mezi spácháním přestupku a zahájením řízení může uplynout třeba 7 měsíců a mezi zahájením řízení a vydáním rozhodnutí kupř. 8 měsíců a k zániku odpovědnosti nedojde.

Shrnuto lidovějším jazykem – prekluzivní lhůta u přestupků se de facto zvedá ve svých důsledcích z 1 roku na dva roky. V této dvouleté lhůtě správní orgán musí stihnout projednat přestupek, i kdyby byl sebezapeklitější a pachatelé (resp. jejich právní zástupci) sebemazanější.

Jednoletá prekluzivní lhůta nemůže být vnímána jako nějaké nezměnitelné dogma. Pro informační komplexnost dodejme, že odlišné prekluzivní „přestupkové“ lhůty měl již před touto novelizací např. zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů¹⁰³, jakož i zákon č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů (plemenářský zákon), ve znění pozdějších předpisů¹⁰⁴.

¹⁰¹ I zde nás čeká ještě mnoho práce.

¹⁰² Srov. Průcha P.: Správní právo: Obecná část, MU Brno, 2012, nebo Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního, 2. vydání, Praha, 2010, C.H. Beck,

¹⁰³ Podle jeho § 17a odst. 3 lze uložení pokuty za přestupek projednat do 1 roku ode dne, kdy se Zeměměřický úřad nebo inspektorát nebo Ministerstvo obrany o porušení pořádku na úseku zeměměřictví dověděl, nejpozději **do 3 let** ode dne, kdy k porušení pořádku došlo.

¹⁰⁴ Podle § 28 odst. 3 plemenářského zákona odpovědnost osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezahájil řízení **do 2 let** ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však **do 4 let** ode dne, kdy byl správní delikt spáchán.

V minulosti se objevily opakované návrhy,¹⁰⁵ že by prekluzivní lhůta zde měla být dokonce tříletá, to mi přijde z teoreticko-právního hlediska již zbytečné (předimenzované) – taková lhůta by spíše ze své prapodstaty odpovídala trestným činům a ne společensky méně závažným přestupkům. Při diskuzi o délce prekluzivní lhůty si musíme položit *primární* otázku:

Proč vlastně institut zániku odpovědnosti za přestupek v českém správním právu dlouhodobě existuje? K začlenění tohoto institutu vedly a nadále vedou objektivní okolnosti, kdy uplynutím jisté doby mizí negativní ovlivnění společenského vědomí a zejména klesá společenská nebezpečnost (resp. škodlivost) činu.¹⁰⁶ K těmto argumentům určitě subsidiárně přistupují i důvody procesní, spočívající v obtížích důkazního řízení po uplynutí delší doby.¹⁰⁷

Jinak vyjádřeno, uplynutím jisté doby od spáchání škodlivého jednání subsumovatelného pod skutkovou podstatu vymezenou v zákoně o přestupcích či dalších relevantních zákonech¹⁰⁸, mizí negativní ovlivnění společenského vědomí, klesá společenská škodlivost a zájem státu na potrestání přestupce. I proto bych viděl (mnohými obhajovanou) tříletou prekluzivní lhůtu jako zcela nevhodnou.

Právní filozof Gustav Radbruch výstižně popsal zásadní hodnotový spor v moderním právu: Právo má - zjednodušeně řečeno - tři cíle: právní jistotu, spravedlnost a efektivitu. A nikdy těchto tří vznešených cílů nelze bohužel dosáhnout v plné míře zároveň. Soudím, že prodloužení prekluzivní lhůty u přestupků na tři roky by sice posílilo efektivitu českého správního práva, ale by se ve svých důsledcích poškodila právní jistota některých adresátů správně-právních norem.¹⁰⁹

Mám za to, že výše popsané změny v českém přestupkovém právu by mohly být inspirací i pro slovenského zákonodárce. Nota bene český a slovenský právní řád v rámci Evropské unie stále patří k sobě nejbližším.

Literatura

- Průcha, P.: K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání, Správní právo 1/2014, s. 16
Prášková, H.: Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního, časopis Správní právo 1/2014, Praha, 2014
Průcha P.: Správní právo: Obecná část, MU Brno, 2012
Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního, 2.vydání, Praha, 2010, C.H. Beck
White, J.B.: The Legal Imagination: Studies in the Nature of Legal Thought and Expression. Boston: Little, Brown, 1973

Resumé

The article is in the area of administrative criminal law. The author recalls and analyzes the current changes in misdemeanor law in the Czech Republic. He focuses mainly

¹⁰⁵ Např. se objevovaly již za ministra vnitra ČR S. Grosse, ale zůstávají v hlavách mnohých právníků a politiků dodnes.

¹⁰⁶ Viz Nález Ústavního soudu ČR - ÚS sp. zn. IV. ÚS 672/2000 (nalis.usoud.cz).

¹⁰⁷ Např. častá špatná paměť svědků... způsobená objektivními a někdy i subjektivními faktory.

¹⁰⁸ Popř. pod skutkovou podstatu uvedenou v § 125c zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ Představme si situaci, že přestupku dopustí člověk, u něhož můžeme takový přestupkový přešlap hodnotit jako exces v běžném způsobu života. Je nezbytné, aby taková osoba po dobu tří (!) let byla v určité nejistotě, zda k postihu za přestupek (ne)dojde?

on the issue of limitation periods and their changes. The author also deals with the topic of juvenile offenders and the changes in this area.

PRINCÍP SUBSIDIARITY TRESTNÉHO POSTIHU A ZODPOVEDNOSŤ ZA PRIESTUPKY ¹¹⁰

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
sona.kosiciarova@truni.sk

Kľúčové slová: principle nullum crimen sine lege – principle ultima ratio – criminal law – administrative offense – substantive law aspects of the ultima ratio principle

1. Ústavnoprávne aspekty princípu subsidiarity trestného postihu

Medzi hmotnoprávne princípy uplatňujúce sa v rámci trestania osôb za ich protiprávne správanie, patrí: princíp *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, zákaz retroaktivity prísnejšieho zákona, zákaz analógie v neprospech zodpovednej osoby (*in malam partem*), princíp *ne bis in idem*.

Uvedené princípy možno odvodiť:

- zo všeobecných ústavných požiadaviek na uplatňovanie verejnej moci,
- zo všeobecných princípov demokratického a právneho štátu,
- z požiadaviek obsiahnutých v medzinárodných zmluvách (napr. v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd).

Svojou povahou sú *univerzálne* v tom zmysle, že sa uplatňujú pri postihu osôb orgánmi verejnej moci bez ohľadu na to, či právny poriadok štátu verejnoprávne delikty kategorizuje, t. j. či rozoznáva medzi súdnymi a správnymi deliktami.

Vzhľadom na ich *právnú nespochybniteľnosť* nie je ani možné, aby ich uplatnenie zákon vylúčil alebo obmedzil. Ak by sa tak predsa len stalo, taký zákon by bolo potrebné považovať za rozporný s ústavou alebo s medzinárodnou zmluvou, ktorou je štát viazaný. V prípade nedostatočnosti ich explicitnej úpravy vo vzťahu k správnym deliktom by preto bolo nevyhnutné odvodiť ich existenciu z Ústavy Slovenskej republiky alebo na základe analógie z úpravy Trestného zákona (zákona č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov) a zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb, ktoré sa vzťahujú na trestanie súdnych deliktov.

Ústavnoprávne vyjadrenie princípu *nullum crimen sine lege* nájdeme zakotvené v čl. 39 Listiny základných práv a slobôd ako aj v čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „len zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne iné ujmy na právach alebo majetku možno uložiť za jeho spáchanie“.

Podľa *odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách* „správne sankcie, ktoré sa môžu uplatňovať, a podmienky, za ktorých ich možno uložiť, budú ustanovené zákonom“.

¹¹⁰ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti - právna úprava a právna prax“.

Princíp *nullum crimen sine lege* prikazuje zákonodarcovi, aby určitým, jasným a presným spôsobom vymedzil správanie osoby, ktoré je potrebné, z právneho hľadiska, považovať za správanie deliktuálne. To môže byť definované prostredníctvom *materiálneho znaku a prostredníctvom formálnych znakov*.

Materiálnym znakom verejnoprávneho deliktu sa rozumie spoločenská škodlivosť protiprávneho správania osoby, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem chránený verejným právom.

Formálne znaky verejnoprávneho deliktu vyjadrujú:

- všeobecné znaky deliktu (napr. podmienka veku páchatel'a a iné zákonom ustanovené predpoklady zodpovednosti),
- znaky skutkovej podstaty deliktu, ktorými sú subjekt, subjektívna stránka, objekt, objektívna stránka.

Je na zákonodarcovi, aby zvážil, aké správanie osoby má byť *de lege lata* považované za deliktuálne správanie. Tu zohráva dôležitú úlohu *princíp proportionality*, ktorý vyžaduje, aby obmedzenie základných práv jednotlivcov v dôsledku sankcií bolo *primerané a súladné s účelom trestania* v právnom štáte.

Právna teória v tejto súvislosti hovorí o princípe, resp. zásade (*promiscue*) subsidiarity trestného postihu (*ultima ratio*). Jeho existencia sa odvodzuje z *čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky*.

Stupeň spoločenskej nebezpečnosti protiprávneho správania osoby sa v oblasti verejného práva odráža v zákonnom odlišení *súdnych a správnych deliktov* (tzv. stupňovitost' verejnoprávnych deliktov). Uvedenú myšlienku možno vyjadriť aj tak, že existencia *rôznych právnych kategórií deliktov* je vyjadrením postoja zákonodarcu k otázke, ktoré protiprávne správanie osoby so sebou nesie závažnejší negatívny dôsledok na zákonom chránený verejný záujem.

Stupeň spoločenskej nebezpečnosti ovplyvňuje aj *zákonnú úpravu druhu a rozsahu sankcií*. Porušenie princípu subsidiarity trestného postihu zo strany zákonodarcu môže mať ústavnoprávny aspekt v situácii, keď by napríklad zákon umožňoval ukladať za správny delikt neprimerane prísne sankcie.

Princíp *ultima ratio* môže byť dotknutý nielen normotvornou činnosťou zákonodarcu, ale aj samotnou rozhodovacou činnosťou orgánov verejnej moci v prípadoch, keď uplatňujú svoju právomoc posudzovať závažnosť protiprávneho správania osoby. Vtedy princíp subsidiarity trestného postihu vystupuje ako dôležité *interpretačné pravidlo*.

2. Cieľ princípu subsidiarity trestného postihu

Princíp subsidiarity trestného postihu vyjadruje požiadavku obmedziť trestanie na prípady, keď je to odôvodnené závažnosťou a spoločenskou škodlivosťou protiprávneho správania. Uvedené sa uplatňuje tak pri postihu osôb za trestné činy, ako aj pri postihu osôb za správne delikty.

Princíp vyjadruje požiadavku, aby boli stíhané len také skutky osôb, ktoré ohrozujú alebo porušujú zákonom chránený záujem.

Spoločenská škodlivosť protiprávneho konania sa z právneho hľadiska predpokladá, ak zákon vyhlasuje určité protiprávne správanie osoby za delikt. V prípade trestných činov je vyššia, v prípade správnych deliktov je nižšia.

Správanie osoby, ktoré nevykazuje príslušný stupeň spoločenskej nebezpečnosti, nemožno z právneho hľadiska považovať za delikt, a to ani v prípade, ak osoba naplnila formálne znaky príslušného deliktu.

Je vecou zákonodarcu, či pri definovaní všeobecných znakov príslušnej kategórie deliktu uprednostní tzv. materiálne, resp. materiálno-formálne alebo formálne chápanie

deliktu. Rozdielnosť sa premieta do rozsahu zákonom zakotvenej právomoci orgánu verejnej moci v rámci stíhania deliktu hodnotiť, či správanie osoby je spoločensky škodlivé (nebezpečné).

Pri tzv. materiálnom chápaní deliktu je právomoc orgánu širšia – orgán verejnej moci musí túto skutočnosť zisťovať a vyhodnocovať pri každom stíhanom delikte a je oprávnený na základe okolností prípadu dospieť k záveru, že v konkrétnom prípade nebol naplnený materiálny znak deliktu, v dôsledku čoho nie je daná trestnosť správania osoby. Rovnakú právomoc má aj pri tzv. materiálno-formálnom chápaní deliktu.

Na takom chápaní deliktu je v súčasnosti postavená úprava postihu osôb za priestupky.

Pri tzv. formálnom chápaní deliktu je právomoc orgánu v tomto smere *vyľúčená*, lebo spoločenská nebezpečnosť správania osoby sa zo zákona predpokladá a jej rozsah je ním určený (pozri napr. členenie trestných činov na zločiny a prečiny). V dôsledku toho má orgán právomoc skúmať a hodnotiť len to, či *boli naplnené formálne znaky deliktu (resp. kategórie deliktu)*.

Na takom chápaní deliktu je v súčasnosti postavená trestnoprávna úprava postihu osôb za trestné činy.

Podľa § 8 Trestného zákona (zákona č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov) trestný čin je *protiprávny čin, ktorého znaky sú uvedené v tomto zákone*, ak tento zákon neustanovuje inak.

Povinnosťou orgánov činných v trestnom konaní a súdov je zistiť, či *ide o protiprávny čin* (ak chýba pojmový znak protiprávnosti, nemožno vyvodzovať právnu zodpovednosť) a či *boli naplnené všetky formálne znaky skutkovej podstaty trestného činu*. V prípade, ak čo i len jeden znak skutkovej podstaty trestného činu chýba, *nejde o trestný čin*.

Takúto povinnosť majú orgány činné v trestnom konaní a súdy bez ohľadu na to, či ide o zločin alebo o prečin. Výnimku v tomto smere predstavujú ustanovenia § 10 ods. 2 a § 95 ods. 2 Trestného zákona. V oboch prípadoch zo zákona *nejde o prečin*, ak je závažnosť činu nepatrná alebo ak je závažnosť činu malá (u mladistvých). Takýto čin by mohol byť kvalifikovateľný za priestupok, v prípade, že okrem stupňa jeho spoločenskej nebezpečnosti budú naplnené aj ďalšie znaky vyplývajúce z legálnej definície priestupku v § 2 ods. 1 SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

V rámci trestnoprávnej zodpovednosti len z týchto dvoch uvedených ustanovení Trestného zákona vyplýva povinnosť orgánov skúmať a hodnotiť *aj to, aká je závažnosť činu*, t. j. jeho spoločenská škodlivosť (nebezpečnosť). Je pritom dôležité zdôrazniť, že táto povinnosť sa viaže iba na prečiny. V prípade zločinov uplatnenie tohto *materiálneho korektívu* nie je možné.

Za účelom vyhodnotenia toho, či je *závažnosť činu nepatrná*, zakotvil zákon v § 10 ods. 2 kritériá *taxatívnym* spôsobom. Orgány činné v trestnom konaní sú tak povinné vždy posúdiť závažnosť činu vzhľadom na *spôsob vykonania činu a jeho následky, okolnosti, za ktorých bol čin spáchaný, mieru zavinenia a pohnútku páchatel'a*, t. j. záver z tohto posúdenia musí mať základ vo vyhodnotení všetkých kritérií. Podľa súdnej judikatúry „dokazovanie taxatívne stanovených okolností preukazujúcich mieru závažnosti prečinu v zmysle § 10 ods. 2 Trestného zákona (u mladistvých v zmysle § 95 ods. 2 Trestného zákona) je u prečinu obligatórne (R 23/2008).¹¹¹

K tejto *procesnoprávnej povinnosti* orgánov činných v trestnom konaní sa vyjadril nález Ústavného súdu Českej republiky ÚS 16/2011 USn., zv. 60 (sp. zn. III. ÚS 2523/1). Uviedol, že ak orgán činný v trestnom konaní v konkrétnom prípade, v ktorom škodlivosť činu zjavne nedosahuje spodnú hranicu trestného bezprávia, neaplikuje princíp subsidiarity trestnej represie, i keď skutkové okolnosti naznačujú, že na to boli splnené podmienky,

¹¹¹ Kolcunová, M. in Čentěš, J. a kolektív: Trestný zákon. Veľký komentár. 2. aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, s. r. o. 2015, s. 184.

porušuje ústavný princíp *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Nedostatočné objasnenie relevantných skutkových okolností a nedostatočné zdôvodnenie toho, prečo princíp subsidiarity trestnej represie nebol aplikovaný, môže porušovať zásadu spravodlivého procesu.¹¹²

Ako sme už uviedli, tzv. materiálno-formálne chápanie deliktu sa uplatňuje v prípade postihu osôb za priestupky.

Vyplýva to zo *všeobecných znakov* predmetnej kategórie správneho deliktu, zakotvených v § 2 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, podľa ktorého „priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin.“

Slová „porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti“ vyjadrujú materiálny znak priestupku.

Aby delikt osoby mohol byť právne kvalifikovaný ako priestupok a nie ako trestný čin, je potrebné, aby protiprávne správanie osoby:

- malo potrebný stupeň spoločenskej škodlivosti (vzhľadom na platné znenie Trestného zákona závažnosť činu musí byť nepatrná alebo – u mladistvých – malá),¹¹³ a súčasne

- porušovalo alebo ohrozovalo záujem chránený predpisom správneho práva.

V prípade absencie materiálneho znaku predmetnej kategórie správneho deliktu, nemožno hovoriť o správnom delikte.¹¹⁴

Z tohto dôvodu za súčasného právneho stavu je potrebné považovať za nezákonné také rozhodnutie o priestupku, keď správny orgán skúmal len naplnenie formálnych znakov priestupku a materiálny znak, resp. jeho existenciu akoby nepriamo odvodil od naplnenia formálnych znakov priestupku.¹¹⁵

Vzhľadom na absenciu všeobecnej zákonnej definície ostatných kategórií správnych deliktov v osobitných zákonoch, treba *na základe analógie* vychádzať z toho, že právna úprava postihu iných správnych deliktov taktiež vychádza z ich materiálno-formálneho chápania.¹¹⁶ Z mlčania zákonodarcu totiž nemožno odvodiť, že by postačovalo, aby správne orgány zisťovali iba to, či v konkrétnom prípade boli naplnené len formálne znaky správneho deliktu.

K predmetnej otázke sa nepriamo vyjadril aj český Najvyšší správny súd. Podľa jeho rozsudku zo dňa 31. mája 2007, čj. 8 As 17/2007-135: „Trestnosť správnych deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Je proto například vyloučen souběh správnych deliktů tam, kde se jedná o pokračující, hromadný nebo trvajících delikt, pro trestnost jednání musí být naplněna i materiální stránka deliktu a krajní nouze je stavem vylučujícím protiprávnost jednání naplňujících formálních znaků deliktu.“

3. Formálne chápanie správnych deliktov – cesta budúcnosti?

¹¹² Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: Základy odpovědnosti za správní delikty. C. H. Beck 2013, s. 47.

¹¹³ Spišiaková, H.: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, s. r. o. 2015, s. 23.

¹¹⁴ Porovnaj Srebalová, M. in Srebalová, M. a kolektív: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C. H. Beck 2015, s. 9.

¹¹⁵ Potášch, P. in Potášch, P. a kolektív: Zákon o priestupkoch. Veľký komentár. Žilina: Eurokódex, s. r. o. 2016, s. 6.

¹¹⁶ Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: Základy odpovědnosti za správní delikty. C. H. Beck 2013, s. 47.

Ústup slovenského zákonodarcu od predchádzajúceho materiálno-formálneho chápania trestného činu¹¹⁷ k jeho formálnemu chápaniu podľa § 8 Trestného zákona (zákona č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov) okrem dvoch zákonných výnimiek zakotvených v § 10 ods. 2 a v § 95 ods. 2, treba považovať za sprísnenie právnej úpravy trestnoprávneho postihu osôb.

Z právneho hľadiska takýto legislatívny posun vylúčený nie je. Zákonodarca tým dosiahol svoj zámer vnímať trestné činy ako verejnoprávne delikty s najvyšším stupňom spoločenskej nebezpečnosti a podstatne zúžil právomoc orgánov činných v trestnom konaní ako aj súdov možnosť hodnotiť škodlivosť skutkov, ktoré sú trestnými činmi, na základe vlastnej úvahy, argumentujúc pritom potrebou posilnenia princípu rovnosti pred zákonom.

Právna úprava administratívno-právnej zodpovednosti tým nebola dotknutá, zákonodarca naďalej zachoval materiálno-formálne chápanie správnych deliktov ako deliktov s nižším stupňom spoločenskej nebezpečnosti.

Prirodzeným spôsobom sa vynára otázka, či by sa *de lege ferenda* nemalo uvažovať o zakotvení formálneho chápania správnych deliktov.

Takýto krok sa núka predovšetkým z toho hľadiska, že by vykonávateľom verejnej správy odpadla zákonná povinnosť posudzovať protiprávne správanie osoby z hľadiska existencie materiálneho znaku správneho deliktu.

V podmienkach, keď zákony neupravujú kritériá, na ktorých základe by vykonávateľ verejnej správy mohol posúdiť, či je materiálny znak správneho deliktu naplnený, a právna teória v tomto smere neponúka žiadny návod (pozri dostupné komentáre k § 2 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb.), by to uľahčilo rozhodovanie vykonávateľov verejnej správy.

Ak by sa napriek tomu slovenský zákonodarca odhodlal k tomuto legislatívnemu kroku, v takej situácii by sa musel vysporiadať s otázkou zachovania princípu subsidiarity trestného postihu, keďže predmetný princíp vyplýva z čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky, nemôže byť zákonnou úpravou vylúčený ani v prípade administratívno-právnej zodpovednosti.

Formálne chápanie správneho deliktu je pre páchatel'a nevýhodnejšie v tom, že zvädza, aby orgán považoval všetky protiprávne konania naplňajúce skutkovú podstatu priestupku za konania s nepatrnou závažnosťou alebo s malou závažnosťou (u mladistvých), hoci tomu tak nemusí byť.

Vzhľadom na nižší stupeň spoločenskej nebezpečnosti priestupkov sa javí vhodným, tak ako doposiaľ, zachovať povinnosť správneho orgánu vyhodnocovať od prípadu k prípadu stupeň spoločenskej nebezpečnosti skutku osoby a *nepripustiť stíhanie skutkov, ktoré žiadnu spoločenskú nebezpečnosť pre vzťahy v oblasti výkonu verejnej správy nevykazujú*. V takých prípadoch vykonávateľ verejnej správy *nesmie začať stíhanie skutku, resp. ak ho začal, musí ho ukončiť bez toho, aby o skutku rozhodol ako o priestupku* (pozri § 76 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov).

Vzhľadom k tomu, že priestupky vykazujú pomerne nízky stupeň spoločenskej nebezpečnosti, nie je vhodné, aby sa členili na ďalšie hmotnoprávne subkategorie. V takej situácii je otázkou, ako naložiť s inštitútom tzv. *bagatel'ných priestupkov*.

Z právno-teoretického hľadiska ide o priestupky vykazujúce takú zanedbateľnú mieru spoločenskej nebezpečnosti, že uplatnenie represívnej funkcie (uloženie trestu) by bolo samoúčelné, nespravodlivé, nevhodné, nehumánne, nenapĺňalo by funkciu výkonu verejnej správy.

Aj pri formálnom chápaní priestupku by, tak ako doposiaľ, vzhľadom na princíp subsidiarity trestného postihu, ktorý akcentuje prednostné uplatnenie výchovnej a reparačnej funkcie administratívno-právnej zodpovednosti pred jej represívnou funkciou, bolo potrebné

¹¹⁷ Zákon č. 140/1961 Zb. v znení neskorších predpisov definoval trestný čin v § 3 ako „pre spoločnosť nebezpečný čin, ktorého znaky sú uvedené v tomto zákone“, pričom platilo, že čin, ktorého stupeň nebezpečnosti bol pre spoločnosť nepatrný sa nepovažoval za trestný čin, aj keď inak vykazoval znaky trestného činu.

vylúčiť povinnosť stíhania priestupkov vykazujúcich zanedbateľný stupeň spoločenskej nebezpečnosti.

De lege lata je problematika stíhania tzv. bagateľných priestupkov regulovaná prostredníctvom úpravy tzv. *procesnoprávných korektívov*.

Procesnoprávne korektívy dávajú vykonávateľovi verejnej správy právomoc v konkrétnom prípade vyhodnotiť, že priestupok vykazuje takú zanedbateľnú mieru spoločenskej nebezpečnosti, že uplatnenie represívnej funkcie (uloženie trestu) by bolo samoúčelné, nespravodlivé, nevhodné, nehumánne, nenapĺňalo by funkciu výkonu verejnej správy.

Za týmto účelom je možné z procesnoprávneho hľadiska zakotviť:

- prielom do zásady legality stíhania priestupkov (pozri § 67 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb.) v tom smere, že zákon zakotví právomoc, aby sa vykonávateľ verejnej správy rozhodol, že ide o takýto priestupok a na základe toho nezačne stíhanie priestupku (vo všeobecnosti je takáto právomoc orgánu prejavom uplatnenia *zásady oportunity*),

- povinnosť vykonávateľa verejnej správy začať stíhanie takého priestupku, ale neuložiť sankciu (príkladom je § 11 ods. 3 zákona SNR č. 372/1990 Zb., podľa ktorého od uloženia sankcie možno v rozhodnutí o priestupku upustiť, ak k náprave páchatelia postačí samotné prejednanie priestupku),

- povinnosť vykonávateľa verejnej správy začať stíhanie priestupku, ale pôsobiť v rámci neho na páchatelia priestupku uplatnením výchovnej a reparačnej funkcie administratívnoprávnej zodpovednosti prostriedkom, ktorý nemá sankčný charakter (napr. dohovaraním, napomenutím).

Uvedené pravidlá by sa mali uplatňovať vo vzťahu k všetkým kategóriám správnych deliktov v situácii, keď by protiprávne skutky osôb vykazovali minimálnu spoločenskú nebezpečnosť pre oblasť verejnej správy. Úprava procesnoprávných korektívov by preto nemala byť čiastková, mala by byť legislatívne vyriešená koncepčne, nielen vo vzťahu k priestupkom.

Literatúra:

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

Potásch, P. a kolektív: Zákon o priestupkoch. Veľký komentár. Žilina: Eurokódex, s. r. o. 2016, 891 s., ISBN 978-80-8155-061-4

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

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

Srebalová, M. a kolektív: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C. H. Beck 2015, 504 s., ISBN 978-80-89603-30-5

Resumé

The aim of the paper is to describe the content of the ultima ratio principle in the field of administrative punishment in Slovakia, so as in the field of criminal law and to analyze some of the issues concerning the application of this principle by public authorities.

THROUGH MINOR OFFENCES AS AN INSPECTION COMPETENCE (IN SLOVENIA) TO BETTER PUBLIC GOVERNANCE?

*Assoc. Prof. Polonca Kovač, PhD.
Nuša Orel, MSc., minor offence judge*

University of Ljubljana, Faculty of Administration
Gosarjeva ulica 5
1000 Ljubljana
Slovenia
polonca.kovac@fu.uni-lj.si

Kočevje Local Court
Ljubljanska 26
1330 Kočevje
Slovenia
nusa.orel@sodisce.si

Key words: administrative inspection – minor offences – procedural law – efficiency – good governance

1. Introduction

Public administration plays a special role in contemporary society as it is meant to act as a promotor and a supporter of the changes towards good public governance, under the principles of lawfulness, efficiency, accountability, responsiveness, participation, inclusion, transparency, etc. An indispensable component of the system of public governance is supervision, directly ensuring regulatory compliance and hence lawfulness. In the medium and longer term, administrative supervision can be considered as a foundation of the regulatory feedback loop, where existing regulations are tested against the desired outputs and, in the event of gaps, amended and improved.¹¹⁸

The article critically evaluates the competences of inspectors in the Republic of Slovenia as provided by the Inspection Act (IA, Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 56/02 and further amendments; in Slovenian: *Zakon o inšpekcijskem nadzoru, ZIN*). Pursuant to the IA, all Slovenian inspectors – regardless of the area of work or the level at which they operate (state or municipal) – traditionally have administrative competences. In *ex officio* procedures, they supervise the liable subjects and take administrative measures against the latter in line with sector-specific laws and the General Administrative Procedure Act (GAPA, Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 80/99 and further amendments; in Slovenian: *Zakon o splošnem upravnem postopku, ZUP*).¹¹⁹ Since 2005, in circumstances where either a sector-specific law or the IA categorise a case as a minor offence (such as, e.g., failure to collaborate with the inspector or failure to comply with the inspector's administrative decision – Article 38 of the IA), inspectors have also had punitive powers based on the Minor Offences Act (MOA, Official Gazette of the Republic of Slovenia, No.

¹¹⁸ On guiding principles of contemporary inspections see OECD: Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Publishing 2014: Paris, pp. 1–70.

¹¹⁹ More on the relation between special regulations on the one hand and IA and GAPA on the other Kovač, P.: Inspection regulation between general procedural codification and field specifics. Danube 2016, iss. 1, pp. 1–17.

7/03 and further amendments; in Slovenian: *Zakon o prekrških, ZP-1*). This quite often results in an unresolvable collision as the administrative and the minor offence procedures provide and require different competences and safeguards on the side of the inspectors and different obligations on the side of the parties, as well as different forms of judicial review over the legality of work and the acts issued by the inspection authorities. A systemic dilemma thus arises as to whether the inspectors being competent for minor offences is a driver of efficiency or rather an obstacle to the development towards the globally promoted concepts of good governance and good administration, which is the central topic of this article. Efficient inspection is in fact one of the objectives of the European Union and the topic of several national strategies, among which the Slovenian Strategy of Development of Public Administration 2015–2020.¹²⁰

Slovenia is a small country with a population of only two million. Its social development and legal/administrative culture feel the strong influence of the German tradition. Until 1991, Slovenia was part of Yugoslavia, hence also the presence of post-socialist elements of public governance. The country is a unitary state, yet with a rather strict distinction between the state level and the level of self-governing local communities (two-tier system of authority). Administrative supervision is present at both levels and is partly delegated from the state and local administrations to agencies and other public and private bodies.¹²¹ In Slovenia, there are:¹²²

- a) approximately 1,500 inspectors at the state level organised in 25 inspectorates, which are semi-autonomous bodies within the relevant ministries, or in other bodies dealing with issues such as health, environment, labour, taxes, market, education, personal data protection, etc.; and
- b) over 100 inspectors in municipalities organised in about 30 inter-municipal inspectorates, yet their competences are limited to municipal affairs.

In 2014 alone, the above inspectors carried out well over half a million measures and issued around 85,000 acts, app. 2/3 in administrative and 1/3 in minor offence procedures.

The case of Slovenia can serve as a lesson to be considered by other countries when re-regulating their administrative systems in the part relating to administrative supervision and the possible introduction, redefinition or withdrawal of minor offence-related competences. Below, we argue that at a certain stage of social development it may come useful that inspectors are given more repressive competences; however, in the long run, sanctions should apply only to severe violations within the competence of the Police and other law enforcement authorities, whereas inspectors in the administrative system should rather act preventively and as partners.

2. Efficient inspection in the light of European trends

¹²⁰ Adopted by the Government of the Republic of Slovenia in May 2015. See the official English version at: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_razvoja_AN_G_final_web.pdf.

¹²¹ The first inspection authority on the territory of Slovenia was the labour inspection authority established in 1883. Still today, it is second by number of measures taken. At the time of the Kingdom of Yugoslavia, sanitary, school, road and budget inspection authorities were established, followed by construction and energy inspection authorities after World War II. Today, most inspections are carried out by the Food Safety Administration, covering food safety, veterinary and plant health inspection.

¹²² For details see the annual reports of the competent *sui generis* body – the Inspection Council: http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/inspekcijski_svet/letna_porocila_inspekcijskega_sveta/. See also the entire commentary to the IA, Pirnat, R., et al.: *Komentar zakonov s področja uprave*. Public Administration Institute, Faculty of Law, and Nebra 2004: Ljubljana.

Along with the changes in the social environment, also the role of the authorities and hence public governance need to change promptly. A key component thereof is inspection, namely the traditional services whose role, in legal terms, is relatively strongly regulated: acting in the public interest, they monitor compliance with the regulations in force and, should that not be the case, interfere with the legal interests of private liable subjects. Recent trends in Europe and worldwide involve a re-direction or dispersion of authority in order to attract various parts of the society to participate in public governance i.e. in the regulation and implementation of public policies.¹²³ If originally, when public and private law dimensions had been established in the society about three hundred years ago, authority, and inspection in particular, focused on »mere« lawfulness in the sense of formulating the basic postulates of a predictable and equal state and the protection of public interest, it nowadays surpasses such aspects or even replaces them with others. This means that public administration is nowadays a better partner, preventive, open, cooperative, responsible, and decentralised.

Yet, changes that affect the social community and authority also lead to changes in all their subsystems. Among the latter, the subsystem of supervision is of key importance. According to the systems theory, monitoring and supervising the state of affairs and taking action to overcome the difference between “being” and “ought to be” (*Sein & Sollen*) are all indispensable steps. In fact, if the state as a sovereign regulator adopts binding regulations and these are not complied with, the effect on the society will be devastating. Not only will there be no regulatory output, but the failure to comply with the laws, if no rehabilitation is ensured, leads to insubordination among the initially complying subjects of legal norms and, eventually, to the disruption of the community. Therefore, authorities must ensure both the adoption and the consistent enforcement of regulations, and ultimately also their improvement or adaptation to the social reality.

Considering the currently prevailing models of governance, with the Neo-Weberian state and good governance at the forefront, inspection plays a combined role. Each stage is equally important: (1) regulating the inspection, (2) carrying out the inspection,¹²⁴ and (3) evaluating the inspected public policies and regulations, in which case their complexity implies the need for a systemic approach in order to achieve efficient governance.

Therefore, in today's (Western) society, there is indeed more supervision in terms of quantity, but qualitatively the trend goes from repression to participation.¹²⁵ If the primary objective of inspection in Slovenia was the mere prosecution of those who infringed the legislation in force, repression has given way to prevention and partnership. Generally speaking, as regards the work of inspection authorities, attention is shifting from the initial provision of (only) the legality of their actions when interfering with the legal interests of the parties, to today's central goal of efficiency of the administrative system as a whole. Inspectors should thus act mainly as educators rather than enforcers. After all, the costs of voluntary compliance with the obligations and rules are significantly lower than the costs of

¹²³ More on contemporary and good governance in terms of theories and issues of social coordination and the nature of all patterns of rule, by placing less emphasis on ‘hierarchy and the state’ and more on ‘markets and networks’ see in Bevir, M: *The SAGE Handbook of Governance*. Sage 2001: Los Angeles, etc., pp. 2–16 *et seq.* For Eastern Europe see Kovač, P., & Gajduschek, G., et al.: *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*. NISPAcee 2015: Bratislava, pp. 10-12 *et seq.* Particularly on good administration see Venice Commission: *Stocktaking on the Notions of Good Governance and Good Administration*. 2011.

¹²⁴ On procedural trends in the framework of instrumental good governance see Kovač, P., Remic, M., & Sever, T.: *Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih*. Official Gazette RS 2015: Ljubljana, pp. 27-70.

¹²⁵ Cf. ‘audit explosion’ or ‘audit society’ in Bekkers, V.J.J.M., & Homburg, V.M.F.: *Administrative Supervision and Information Relationships*. Information Polity 2002, iss. 7, p. 131 *et seq.* The authors argue that in order to optimally achieve the inspection goals, the inspector should not act only as a cop, but rather as a coach or director.

repressive supervision, regulatory enforcement and sanctions, particularly as regards compliance with the regulations in the long term.¹²⁶

In administrative theory, a system is said efficient if the implementation of a legal norm in practice leads to the actual achievement of its objective. In the administrative inspection procedure, which is a fundamental process of inspection, efficient is what generally contributes to the essential definition of the purpose of the administrative procedure, i.e. balanced legally recognised interests in the administrative relation. In most countries, theory and systemic laws define inspections as special administrative procedures. Inspection in fact establishes an administrative law relation between the authority, which protects the public interest by verifying compliance with the applicable sector-specific legislation, and the private liable subject. After all, as long as people trust in the fundamental procedural guarantees and institutions, they are willing to subordinate to the system of authority, although to their own burden.¹²⁷ The administrative relation, as the basic relation in/for inspection procedure, therefore provides for the regulation of present and future legal situations and is not a punishment for past non-compliance.

Yet, if the functional aspect, whereby supervision is considered as a tool for ensuring compliance with the regulations and the regulatory loop, and the administrative procedural aspect are relatively convergent, differences can be observed between the countries as regards punitive elements (as additional to the administrative ones) and the organisation of inspections. There is no uniformity in such regard as the countries regulate inspections according to their own legal traditions and systems of organisation. Generally, it can be concluded that in the Anglo-Saxon and Scandinavian countries, supervision is less repressive and hence more preventive and organised and implemented informally compared to Central and Southern Europe. The countries regulate inspections primarily at the local level, even though they are centrally managed by the relevant ministerial departments.

Differences in administrative and punitive competences are evident particularly in the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR). The latter does not decide on administrative matters, but qualifies the legal nature of a relationship not according to national law, but to its own criteria. In several cases, the ECtHR assessed the inspection relations as punitive when a state, by means of inspection, exercised authority undoubtedly unilaterally and often excessively.¹²⁸ In such cases, the ECtHR applies higher standards of protection of the parties, for example, the privilege against self-incrimination. Therefore, it would be reasonable in any future national regulation to bear in mind that the punitive definition of inspection is closer to the judgement of the ECtHR, which however is not desirable, neither from the perspective of efficient protection of the public interest nor in terms of a lengthy search for justice by individuals when the inspection authority does not or cannot assure international penal guarantees. On the other hand, the ECtHR considers the inspection relation as a civil relation, provided that it is not an *ex iure imperii* relation, such as for example labour inspection in the Blum case.¹²⁹ Hence, it would be acceptable to consider the inspection relation as a partnership in which the state enforces a community interest, yet it does so less authoritatively and rather based on participation and agreement, which is indeed more efficient!

¹²⁶ See OECD: Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Publishing 2014: Paris. Cf. Tyler, T. R.: Why People Obey the Law. Princeton University Press 2006: Princeton, Oxford, p. 64 *et seq.*

¹²⁷ Tyler, T. R.: Why People Obey the Law. Princeton University Press 2006: Princeton, Oxford, pp. 5, 163 *et seq.*

¹²⁸ Such as taxes or disciplinary measures, e.g. cases Yukos v. Russia, no. 14902/04, 20. 9. 2011, Suhadolc v. Slovenia, no. 57655/08, 17. 5. 2011, Bayer v. Germany, no. 8453/04, 16. 7. 2009, Jussila v. Finland, no. 73053/01, 23. 11. 2006, Le Compte, Van Leuven & De Meyer v. Belgium, no. 6878/75, 23. 6. 1981, etc.

¹²⁹ Case Blum v. Austria, no. 31655/02, 3. 2. 2005.

3. Development and position of Slovenian inspection authorities as administrative and minor offence authorities

3.1 Historical development and dilemmas of inspection authorities as minor offence authorities

The development of minor offences law in Slovenia was significantly influenced by the post-war period lasting from 1945, when Slovenia was part of the then Yugoslavia, up to 2002, when the new MOA was adopted (in use since 2005). The latest period covers the time from the adoption of the MOA in 2002 to present date.¹³⁰ During this time, the MOA was amended already ten times.

The trend dominating the post-war development of minor offences law was to gradually exclude the authorities that decided on minor offences from administrative bodies and associate them with proper judicial authorities. Likewise, the minor offence procedure increasingly diverged from the administrative procedure and, following an intermediate stage, eventually came to resemble pure criminal procedure.¹³¹ The socialist period thus ended with the conviction that minor offences law was part of the state's punitive law; therefore, also in this repressive field, offenders should be guaranteed full legal remedies by an independent judiciary. Minor offences law was based on the same platform as criminal law.

In the period between 1991 and the reform in the area of minor offences launched in early 2005, the MOA provided that at first instance, minor offences fell within the competence of minor offence judges. The latter were not part of the ordinary judiciary but rather made up a relatively autonomous (sub)system which collaborated with the ordinary judiciary in the same way as specialised courts. Procedures relating to minor offences were never initiated *ex officio*, but rather on proposal by an eligible proposer of the procedure, such as administrative inspection authorities that had the status of parties with the right to legal remedies. Accordingly, the minor offence judge decided on all fundamental issues, from the actual establishment of the existence of the minor offence to fault and the sanctions to be imposed on the offender. An exception to this rule was allowed to authorised officials, employed *inter alia* in inspection authorities, by means of special rules providing that only a fine could be imposed on an individual, a person responsible, and a legal person or individual who had committed a minor offence when carrying out their activities. Such fine was to be recovered immediately and on site.

The Slovenian Constitution does not contain provisions relating to (administrative) sanctions. Likewise, the Slovenian Constitutional Court has not yet ruled on the constitutionality of the regulations conferring repressive competences to administrative authorities. It has considered, however, cases of prohibited practices which were not defined as criminal or minor offences but nevertheless implied supervisory measures or sanctions. The Court held that not every case of prohibited practice punishable by a sanction could be regarded as a ruling on "criminal charges" where sanctioning was to be provided in a separate procedure by means of criminal law guarantees, and that the measure was not necessarily a punitive sanction.¹³²

The question whether certain administrative authorities could act as courts and decide on minor offences was justifiably raised already when the old MOA applied. Other bodies decided at first instance only to a very limited extent, as eventually only those in charge of customs and foreign exchange were left among the exceptions. The Constitutional Court took

¹³⁰ Pavlina, Z.: Oris razvoja prava o prekrških in organov za postopek o prekrških v RS po letu 1945. Pravniki 1992, iss. 47, pp. 511, 519 *et seq.*

¹³¹ Tratar B.: Prekrški – kazensko ali upravno pravo? Podjetje in delo 2002, iss. 6–7, pp. 1427–1435.

¹³² See cases no. Up-506/01, 25. 4. 2003, Up-517/04, 21. 3. 2006.

the view that in such cases, the complainant would be guaranteed judicial protection before the Minor Offences Panel (Case Up-58/95, 20. 11. 1997). The right to judicial protection under Article 23 of the Constitution would thus be satisfied if the decisions of e.g. the foreign exchange inspectorate were subject to review by the court that has full jurisdiction and provides guarantees under Article 6 of the European Convention on Human Rights, although separate opinions were also presented.

Following the reform in the field of minor offences in 2005, the MOA radically changed the previous regulation and established a dichotomy as regards the procedure. On the one hand, the minor offence procedure evolved into an ordinary court procedure and became/remained a type of procedure for those same minor offences that fall entirely within the competence of the courts. Its undisputable protagonist is now the (district) judge. The courts have in fact taken over the former minor offence judges, although minor offences are detected by specialised administrative authorities and the public prosecutor, who act as proposers of the procedure. On the other hand, the legislature also designed a procedure to deal with minor offences committed by administrative minor offence authorities, known as the fast-track procedure. Some of the most basic rules thereof are determined by the MOA, while otherwise the GAPA applies *mutatis mutandis*. For specially listed institutions, the fast-track procedure foresees the *mutatis mutandis* application of the provisions of the same act, hence MOA, on ordinary judicial procedure. The fast-track procedure can therefore be considered an administrative procedure with a few adjustments. Furthermore, with the request for judicial protection as an ordinary legal remedy, the MOA provided and regulated the judicial review of administrative decisions in relation to minor offences where, however, the court has a significantly different function than in ordinary procedure.

Since in accordance with the MOA most minor offences are dealt with by the fast-track procedure, one can talk about the extension of the (repressive) competences of administrative authorities to *ius puniendi*. As the increase of administrative repression is a quite common phenomenon in the modern legal systems, the legislature's decision to refer numerous offenses to administrative authorities is not truly an original solution, but rather a different solution compared to the previous policy to consider the respective offences as minor infractions of the social order.¹³³

3.2 Inconsistency of the safeguards in administrative inspection and minor offence procedures

The fundamental difference between administrative inspection and minor offence procedures is the procedural status of the party which, in an administrative procedure, given the supremacy of the principles of public interest and substantive truth, is expected to participate, whereas in the minor offence procedure, considering the presumption of innocence and the right to the privilege against self-incrimination, it can be completely passive and has only the right (not the duty) to actively participate in the procedure. Yet, in the same life situation, such inconsistencies may lead to exclusionary conduct, so that eventually in an administrative matter either the public interest is satisfied at the expense of the criminal safeguards, or the latter are provided, as a rule, but at the expense of efficient administrative measure.¹³⁴

The right to the privilege against self-incrimination does not apply only after the formal commencement of the minor offence procedure, but already at the moment when, on the basis of collected data and evidence, the suspicion of having committed a minor offence is

¹³³ More in Fišer in Jenull, H., et al.: Zakon o prekrških s komentarjem. GV 2009: Ljubljana.

¹³⁴ Kovač, P., Remic, M., & Sever, T.: Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih. Official Gazette RS 2015: Ljubljana, p. 287 *et seq.*

focused on the individual. Suspicion can be focused on the individual already in the administrative procedure when the original recording and collection of facts relating to the execution of supervision over the implementation of the regulation turns – considering the quantity and quality of the data gathered – into a *de facto* minor offence matter, because the evidence assembled already established suspicion against the individual with regard to the alleged minor offence. In such situation, given the punitive nature of the procedure, the alleged offender is entitled to different rights, including the right to be made aware of being the subject of “investigation and collection of evidence”.¹³⁵ Such test of (in)admissibility of evidence involves all the statements that the individual in the *de facto* position of alleged offender makes to the supervisory authority.

Although the administrative and the inspection minor offence procedures are formally separate, they are nevertheless closely related. The official person, who acts as inspector and authorised officer of the administrative minor offence authority at the same time, does not need to take evidence and conduct the relevant procedure twice, as long as he/she satisfies the safeguards of both the MOA and the GAPA. The taking of evidence in a fast-track procedure regarding the minor offence is regulated rather modestly, probably on the assumption that most of the evidence relevant to the decision on liability for the minor offence would already be gathered in (preliminary) administrative procedure, yet in practice this is not always the case. In the minor offence procedure, there are no evidentiary prohibitions as regards evidence obtained lawfully yet on the basis of inadmissible evidence.¹³⁶ This means that when it comes to evidence taking, the minor offence procedure is more dependent on the administrative procedure and the rules applicable to this procedure than *vice versa*. On the other hand, one should not disregard the importance of facts that have been otherwise or newly discovered in the minor offence procedure for the supervisory administrative procedure. In both cases, the power of decision can be challenged through various remedies; in a minor offence procedure if, for example, in the administrative procedure the offender has not been given the opportunity to defend himself/herself with silence, and in an administrative procedure if the measure – given the course of action required by the sector-specific act – is not consistent also with the facts that are incriminating for the party.

Until such contradictions are reregulated at the level of the system, we believe that administrative action should be given priority, since this is the *ratio* of the activity of inspection authorities.

3.3 A systemic evaluation of Slovenian inspection authorities in the European and development contexts

If we sum up the main findings concerning the current state of affairs and the regulation of inspection in Slovenia, the existing system can be assessed both as positive and as negative. The normative analysis of the IA and of procedural rules as well as the historical development and comparative overview reveal several advantages. These are essentially

¹³⁵ More in Maček Guštin v Jenull., H., et al.: Zakon o prekrških s komentarjem. GV 2009: Ljubljana.

¹³⁶ In administrative matters, this only applies for constitutional prohibitions, such as inviolability of dwelling (Constitutional Court case No. U-I-40/12-31, 13. 4. 2013). Evidentiary prohibitions in relation to findings and evidence obtained in administrative procedure are most often applied as a result of a different position of the alleged offender in the minor offence procedure and of the higher level of (punitive) legal guarantee of their rights, even if in terms of administrative procedural rules, the rights of the party in the procedure have not been violated. Cf. cases No. Up-13/94, 8. 6. 1995, Up-1293/10, 21. 6. 2012. The minor offence authority can of course act – e.g. in relation to the information on the right to an advocate or the right to examine incriminating witnesses – in a way such that it decides thereon according to the principle *in dubio pro libertate*, even on the account of the public interest.

three.¹³⁷ First, inspection is part of a comprehensive public administration, with the IA as *lex specialis* providing enough specifics for efficient procedures, such as proportionality between the competences of the inspectors and the rights of the parties. Second, the IA applies to all inspection authorities by functional definition, irrespective of their status, level, or field of work. Third, the above implies an established administrative and judicial practice, hence relative predictability, stability, and legal certainty.

On the other hand, some systemic gaps and inconsistencies may be observed, such as:¹³⁸

- often unclear sector-specific regulation that fails to define the type of inspection, which means uncertainty as regards the range of inspection and the use of the relevant procedural rules in terms of lawfulness,
- an excessively quantitatively and repressively oriented set of indicators for monitoring the efficiency of inspection authorities,
- an inconsistent definition of administrative and minor offence competences and guarantees, preventing lawful and efficient administrative or punitive procedure; particular concern is raised as regards the increasing number of minor offence sanctions applied as administrative measures (according to the Inspection Board, some inspection authorities, e.g. in agriculture, even act predominantly only with minor offences, although the growing volume of minor offences indicates that this type of inspection is neither efficient nor sustainable!), etc.

Looking at the indicators of Slovenian inspection authorities, it cannot be concluded that the development in Slovenia complies with European trends. This is due to several factors, from insufficient coordination between the various inspection areas (state and municipal inspection authorities) to very limited resources intended for inspection. As regards procedural law, one of the major problems is the status of the informants in inspection procedures, which is inconsistent in administrative and judicial practice.¹³⁹ Yet, an even greater problem seems to be the inconsistency or the exclusivity of the administrative or punitive stance of inspection authorities. We thus believe that it is necessary *de lege ferenda*, although maybe gradually, at least in a medium term, to remove the minor offence competences of Slovenian inspection authorities in order to give way to their primary administrative function.

4. Instead of conclusion – a *de lege ferenda* regulation of inspection authorities without minor offences?

A good supervision is, as seen above, one that is preventive and participative.¹⁴⁰ Considering the system objectives, inspection is efficient if it brings improvement in the sense of regulations and protected public interests (e.g. health) over time in a particular

¹³⁷ See Pirnat, R., et al.: Komentar zakonov s področja uprave [Public Administration Institute, Faculty of Law and Nebra 2004, Ljubljana, and Kovač, P., Remic, M., & Sever, T.: Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih. Official Gazette RS 2015: Ljubljana, pp. 281 *et seq.*

¹³⁸ See Kovač, P.: Inspection regulation between general procedural codification and field specifics. Danube 2016, iss. 1, pp. 6-14.

¹³⁹ For example, one of the systemic dilemmas concerns the legal nature of the act concluding the inspection procedure when no incompliance has been established, since according to Article 28 of the IA the decision in such case is a procedural act that cannot be contested with legal remedies. Yet unsatisfied informants continue to lodge complaints and file suits, whereas the appellate ministries and courts take different decisions, even at the constitutional level (e.g. the Constitutional Court in case Up-2411/06-12, 22. 5. 2008), arguing that also the staying of procedure is a “measure”. This indeed prevents further efficient supervision, as it would imply in such case also an infraction of the *ne bis in idem* rule (Kovač, P., Remic, M., & Sever, T.: Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih. Official Gazette RS 2015: Ljubljana, p. 305 *et seq.*).

¹⁴⁰ Cf. Bekkers, V.J.J.M., & Homburg, V.M.F.: Administrative Supervision and Information Relationships. Information Polity 2002, iss. 7, p. 135.

administrative area. An increase of repressive measures is certainly not an indication of quality work of the inspection authorities. For such reason, several countries have decided to modernise their systems of monitoring the work of inspection services by considering various indicators, not only the number of decisions issued and the amounts of the fines imposed. The efficiency of inspection should be defined, in addition to the number of measures taken, also in teleological terms, according to the purpose of this function in the system, i.e. according to the achieved level of lawfulness, proportionality, (at least medium-term) preventive nature and transparency.

Therefore, inspection should not be (only) police-oriented, but should be preventive and, in the event of extreme authoritative measures, also proportionate. For such reason, the definition and the evaluation of efficiency are imperative, with due respect of risk management.¹⁴¹ If public administration is to achieve the desired efficiency, it must monitor both the implementation of the existing legislation by the liable subjects and the qualitative results of the work of individual inspection authorities and of the inspection and public administration as a whole. For this purpose, it is necessary to classify the elements of efficiency by (1) systemic-functional aspects, (2) procedural aspects (primarily with the participation of the parties and the possibility of warnings aimed at future lawfulness), and (3) organizational and personnel aspects (e.g. central co-ordination of local inspection authorities that are closer to the parties). Just as important is (4) that the objectives and individual elements of inspection are communicated to the parties in the relevant form.

In such context, the minor offence competence of (Slovenian) inspection authorities is seen as an obstacle to the development of good governance and good administration, and thus needs to be delegated to other bodies.

As suggested by the above model, in future revision of the IA, some of its elements are indeed worth preserving, while in several aspects the procedures should be significantly redefined. Namely, in terms of primarily preventing measures, which would in general be de-formalised on both sides and would only to a limited extent turn into repressive measures. The inspection procedure could, for example, be introduced as a preliminary procedure; in such case, the legal relation would not be created with the first act of the inspection authority towards the party, but it would only be created or an administrative proceedings started if the infraction was established and the subject did not correct it upon (written) warning. Hence, it would only be created if a dispute arose. Moreover, following the good practices from abroad, it would be wise to introduce institutions that consider inspection as a lever for better regulations and higher compliance therewith. For example, the work of the inspection authorities could be more public and the measures against the parties more uniform. In specific cases, it could be possible to enable the resolution of private law collisions or the initiation of procedure at the initiative of certain “guardians” of the public interest, e.g. associations having public interest in the areas of child care or the environment (some kind of restricted *actio popularis*).

In administrative relations, repression should be the ultimate corrective – not only as grounds for punitive fines, but rather focused on the elimination of infractions or prevention of their reoccurrence by means of specific measures, such as immediate enforcement *via* a third party or, additionally, a (temporary) prohibition to perform their activities. This means that inspectors would not have minor offence competences under sector-specific acts, less so under the systemic act, such as the IA in Slovenia. As regards the existing minor offences, it first needs to be specified which are actually justified and indispensable; there is in fact a strong inflation in such regard,¹⁴² which casts doubt on the legitimacy of such regulation. As

¹⁴¹ OECD: Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Publishing 2014: Paris, p. 27 *et seq.*

¹⁴² More in Jenull, H., et al.: Zakon o prekrških s komentarjem. GV 2009: Ljubljana.

for the remaining minor offences, it is to be determined whether they are to be dealt with only by the courts, as in Slovenia before 2005.

With the development of the participative role of the state and the authorities in the society and of the partnership-oriented model of good governance and good administration, the inspection authorities, although classic repressive administrative authorities, should increasingly often act preventively, in the sense of education, support, partnership and integration with the liable subjects. Inspection should aim at setting up a state where the fulfilling of obligations is taken for granted or at least as an average standard, while inspection as such would only serve as a safety net that would eventually, with the maturing of the society, become a peripheral mechanism rather than the flagship of the ideal of the rule of law.

References

- Bevir, M. et al.: *The SAGE Handbook of Governance*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage, 2011, 592 pp. ISBN-13 978-1446270424, ISBN-10 1446270424
- Bekkers, V.J.J.M., & Homburg, V.M.F.: *Administrative Supervision and Information Relationships*. Information Polity, ISSN 1875-8754, 2002, iss. 7, pp. 129–141, <http://hdl.handle.net/1765/632>
- European Court of Human Rights. <http://www.echr.coe.int/echr>, 2016
- Jenull, H. - Čas, P. - Filipčič, K. - Fišer, Z. - Maček Guštin, Š. - Orel, N. - Perpar, M. - Selinšek, L.: *Zakon o prekrških s komentarjem [Minor Offences Act with the Commentary]*. Ljubljana: GV Založba, 2009, 969 pp. ISBN 978-961-247-094-4
- Kovač, P.: *Inspection regulation between general procedural codification and field specifics*. Danube, ISSN 1804-6746, 2016, iss. 1, pp. 1–17, doi: 10.1515/danb-2016-0001
- Kovač, P., & Gajdushek, G., et al.: *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee, 2015, 177 pp. ISBN 978-80-89013-75-3
- Kovač, P., Remic, M., & Sever, T.: *Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih [Administrative-Procedural Dilemmas 3 in Special Administrative Procedures]*. Ljubljana: Official Gazette RS, 2015, 447 pp. ISBN 978-961-204-579-1
- Ministry of Public Administration of the Republic of Slovenia. <http://www.mju.gov.si/>, 2016
- OECD: *Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD Publishing, 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>, 70 pp. ISBN 978-92-64-20810-0
- Pavlina, Z.: *Oris razvoja prava o prekrških in organov za postopek o prekrških v Republiki Sloveniji po letu 1945 [Description of Development of Minor Offence Law and Authorities in the Republic of Slovenia after 1945]*. Pravniki, ISSN 0032-6976, 1992, iss. 47, pp. 511–523
- Pirnat, R., et al.: *Komentar zakonov s področja uprave [Comments to Acts relating to Administration]*. Ljubljana: Public Administration Institute, Faculty of Law and Nebra, 2004, 1005 pp. ISBN 961-6003-09-7
- Tratar, B.: *Prekrški – kazensko ali upravno pravo? [Minor Offences – Criminal or Administrative Law?]*. Podjetje in delo, ISSN 0353-6521, 2002, iss. 6–7, pp. 1427–1435
- Tyler, T. R.: *Why People Obey the Law*. Princeton, Oxford: Princeton University Press, 2006, 320 pp. ISBN 9780691126739
- Venice Commission – European Commission for Democracy through Law: *Stocktaking on the Notions of Good Governance and Good Administration*. Study no. 470/2008, CDL-AD(2001)009, 2011, 30 pp.

Resumé

The article addresses the minor offence competences of inspectors. The authors investigate whether such repressive competences comply with the development trends of good governance, which is analysed theoretically, comparatively for the European setting, and in the case of Slovenia. They argue that considering the partner role of the authorities in the contemporary society and the legally opposing systems of administrative and criminal safeguards of the parties in the relevant procedures, also based on the practice of the European Court of Human Rights, the system does not run smoothly. Moreover, it does not mean efficient governance in the sense of good administration. Data reveal that in the long run, inspection authorities are efficient if they act more cooperatively and less formally. The article suggests that in Slovenia and other comparable EU countries, the legislature should not assign minor offence competences to primarily administrative authorities, or assign such only temporarily and to a limited extent so that they can focus on preventive and concerted work methods.

TRESTNOPRÁVNE ASPEKTY PRIESTUPKOVÉHO KONANIA ¹⁴³

doc. JUDr. Darina Mašľanyová, CSc.
prof. JUDr. Ivan Šimovček, CSc.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
darina.maslanyova@truni.sk
ivan.simovcek@truni.sk

Kľúčové slová: administrative offense – criminal offense – criminal responsibility – administrative responsibility

O tom, že existuje veľmi úzky vzťah medzi priestupkom a trestným činom o. i. svedčí aj samotná definícia priestupku uvedená v § 2 ods. 1 Zákona o priestupkoch¹⁴⁴. „Priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo inom zákone, *ak nejde* o iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitných právnych predpisov alebo o *trestný čin*.“

Do istej miery je analogickým spôsobom vylúčené posudzovanie konania ako priestupku v prípadoch odvracania priamo hroziaceho útoku na záujem chránený zákonom, pričom sa vyžaduje primeraný spôsob, a pri odvracaní priamo hroziaceho nebezpečenstva záujmu chránenému zákonom, pričom sa vyžaduje aby takým konaním nebol spôsobený zrejme rovnako závažný následok ako ten, ktorý hrozil, a toto nebezpečenstvo nebolo možné v danej situácii odstrániť inak. Ide tu o konania, ktoré sa podobajú okolnostiam vylučujúcim protiprávnosť činu uvedeným v Trestnom zákone ako nutná obrana a krajná núdza. Ešte aj poradie uvedenia konaní vylučujúcich ich posudzovanie ako priestupkov konvenuje predchádzajúcej úprave uvedenej v Trestnom zákone č. 140/1961 Zb., kde právna úprava nutnej obrany predchádzala úprave krajnej núdze.

Pre obe protiprávne konania, či pre priestupok alebo trestný čin sa vyžaduje zavinenie, pričom pre priestupok podľa § 3 Zákona o priestupkoch *stačí zavinenie z nedbanlivosti, ak zákon výslovne neustanoví, že je potrebné úmyselné zavinenie*. Pre trestný čin platí pravý opak, tak ako uvádza § 17 Trestného zákona¹⁴⁵: „Pre trestnosť činu spáchaného fyzickou osobou treba *úmyselné zavinenie, ak tento zákon výslovne neustanovuje, že stačí zavinenie z nedbanlivosti*.“. Obe formy zavinenia, či nedbanlivostné alebo úmyselné sú spomínanými zákonmi definované, a to v oboch eventualitách, ako *culpa luxuria* alebo *culpa lata* a *culpa negligentia* alebo *culpa levis*, či ako *dolus directus* alebo *dolus eventualis*.

Tiež podľa Zákona o priestupkoch sa konaním rozumie aj opomenutie takého konania, na ktoré bol páchatel' vzhľadom na okolnosti a svoje osobné pomery povinný. Kým tento rozšírený výklad konania je v Zákone o priestupkoch vyjadrený v § 4 ods. 3 označenom ako Zavinenie, v Trestnom zákone je tento pojem definovaný v rámci výkladu všeobecných pojmov pod názvom Trestný čin a spôsoby jeho spáchania.¹⁴⁶

¹⁴³ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0092/13) „Princípy administratívnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

¹⁴⁴ Zákon č. 372/1990 Zb. v znení neskorších predpisov

¹⁴⁵ Zákon č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov

¹⁴⁶ § 122 ods. 1 zák. č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov

Porovnávaním týchto dvoch zákonov vystupuje do popredia požiadavka, ktorá bola nastolená v rámci rekodifikačných prác na trestnoprávných predpisoch, a síce súčasná príprava prác na tvorbe nového trestného zákona a zákona o priestupkoch, práve pri vymedzení hraníc súdne trestných deliktov a priestupkov. Nebola to len snaha o masívnu zmenu právnych predpisov, ale vychádzala zo zásadných zmien trestnoprávných predpisov, akými boli v trestnom zákone prechod na formálne chápanie trestného činu, či zníženie vekovej hranice trestnej zodpovednosti. Napriek spomínaným úvahám a návrhom k spoločnému postupu nedošlo, čo možno pozorovať aj pri komparácii týchto právnych predpisov.

Pri predchádzajúcom materiálno-formálnom chápaní pojmu trestný čin sa lišil trestný čin od priestupku dosiahnutým stupňom nebezpečnosti činu pre spoločnosť, kde stačil nepatrný stupeň, ktorý vylučoval posudzovanie konania ako trestný čin.

Pokiaľ ide o dovŕšenie fyzického veku pre spôsobilosť niesť trestnú či administratívnu zodpovednosť, v rekodifikovanom Trestnom zákone sa posunula hranica trestnej zodpovednosti smerom nadol, čo bolo odôvodňované vyspelosťou mládeže v porovnaní s obdobím prijatia predchádzajúceho trestného zákona č. 140/1961 Zb. Názory o posunutí trestnej zodpovednosti mladistvých smerom dole posilňovala stúpajúca kriminalita.¹⁴⁷ Ani tento závažný počín v úprave trestného zákona nebol jednoduchý. Pri posunutí vekovej hranice trestnej zodpovednosti z 15 na 14 rokov sa zvažovali aj také eventuality ako napr. či trestnú zodpovednosť dosiahnutím 14. roku veku viazať k najzávažnejším či najčastejším páchaným trestným činom.

Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že v Európe neexistuje žiadny všeobecný konsenzus ohľadne minimálnej vekovej hranice trestnej zodpovednosti. Minimálne pravidlá OSN, ktoré sa týkajú mladistvých (Pekinské pravidlá) odporúčajú štátom neurčiť dolnú hranicu príliš nízko so zreteľom na citovú, psychologickú a rozumovú nezrelosť detí. Z rozsudkov tohto súdu možno odôvodniť, že Európsky dohovor o ľudských právach nepredpisuje zmluvným štátom určitú dolnú hranicu trestnej zodpovednosti a iba u zjavne neprimeranej nízkej hranici by bolo možné uvažovať, či táto hranica nie je v rozpore s Dohovorom.¹⁴⁸

Pozoruhodné je, že tento trend bol aktuálny aj pri rekodifikačných prácach v ČR a zák. č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník z 8. I. 2009 v § 25 pod názvom Věk uvádzal: „Kdo v době spáchání činu nedovršil čtrnáctý rok svého věku, není trestně odpovědný.“. Avšak zákonom č. 306 zo dňa 7. VIII. 2009, ktorým sa menil zák. č. 40/2009 Sb. sa zákonodarca vrátil k minimálnej vekovej hranici trestnej zodpovednosti, a to pätnásť rokov. Podarilo sa im to, čo u nás, a síce skôr než rekodifikovaný trestný zákon nadobudol účinnosť bol novelizovaný.

V § 5 Zákona o priestupkoch sa v odseku 1 uvádza: „Za priestupok nie je zodpovedný ten, kto v čase jeho spáchania nedovršil *pätnásť* rok svojho veku.“. Zjavne teda ide o právnu úpravu neovplyvnenú zmenami v rekodifikovanom trestnom zákone. Uvedený § 5 Zákona o priestupkoch nesie názov „Vek a nepričetnosť“.

V odseku 2 tohto ustanovenia je riešená nezodpovednosť za spáchanie priestupku z dôvodu nepričetnosti analogicky, ako ju upravoval Trestný zákon č. 140/1961 Zb., a to až do roku 1990. Zákomom č. 175/1990 Zb. totiž predchádzajúci trestný zákon nahradil pôvodné znenie „požitím alkoholického nápoja alebo omamného prostriedku“ na formuláciu „vplyvom návykovej látky“. Zákomom č. 557 z 11. XII. 1991 Zb. sa odsek 2 uvedeného

¹⁴⁷ Šamko, P.: K námetom právnej úpravy trestnej zodpovednosti a konania proti mladistvým. In: Trestné právo na prahu 3. tisícročia. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 15. - 16. V. 2003. Košice 2003. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2005, s. 48.

¹⁴⁸ Šamko, P.: K námetom právnej úpravy trestnej zodpovednosti a konania proti mladistvým. In: Trestné právo na prahu 3. tisícročia. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 15. - 16. V. 2003. Košice 2003. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2005, s. 48.

ustanovenia § 12 Tr. zák. zrušil a bol nahradený veľmi diskutovaným § 201a Opilstvo, v ktorom ide o tzv. Rauschdelikt. Podľa odseku 1 uvedeného ustanovenia sa postihuje „Kto sa požitím alebo aplikáciou návykovej látky alebo inak privedie, hoci aj z nedbanlivosti, do stavu nepríčetnosti, v ktorom sa dopustí konania, ktoré má inak znaky trestného činu, potresce sa odňatím slobody na tri roky až osem rokov; ak sa však dopustí konania, ktoré má inak znaky trestného činu, na ktorý zákon ustanovuje miernejší trest, potresce sa oným miernejším trestom.“.

Pokiaľ ide o sankcionovanie vývinových štádií, nepostihuje sa príprava alebo pokus priestupku. Pokus prichádza do úvahy iba pri priestupku proti majetku v zmysle § 50 ods. 1, a to ako predčasne dokonaný delikt, nakoľko pokus o konanie uvedené v zákone je povýšené na dokonaný priestupok. Znenie § 50 označené ako Priestupky proti majetku je nasledovné: „Priestupku sa dopustí ten, kto úmyselne spôsobí škodu na cudzom majetku krádežou, spreneverou, podvodom alebo zničením alebo poškodením veci z takého majetku, *alebo sa o takého konanie pokúsi*.“.

Na rozdiel od priestupku sú vývinové štádiá trestného činu postihnutelné podľa trestnej sadzby stanovenej za dokonaný trestný čin s tým, že „Pri určovaní druhu trestu a jeho výmery súd prihliadne, o . i., pri príprave na zločin a pri pokuse trestného činu aj na to, do akej miery sa konanie páchatel'a priblížilo k dokonaniu trestného činu, ako aj na okolnosti a na dôvody, pre ktoré k dokonaniu trestného činu nedošlo.“¹⁴⁹. Oproti pôvodnému vyjadreniu trestnosti vývinových štádií v zákone č. 140/1961 Zb., kde sa príprava a pokus považovali za všeobecné formy trestnej činnosti – boli možné ku všetkým úmyselným trestným činom, neskorším vývinom sa obmedzila trestnosť prípravy na obzvlášť závažný trestný čin, ktorý bol definovaný v § 41 ods. 2¹⁵⁰. K uvedenej zmene došlo zák. č. 175/1990 Zb. a neskôr bolo toto obmedzenie trestnosti prípravy prevzaté do rekodifikovaného trestného zákona s tým, že príprava je možná len na zločin.¹⁵¹

V § 20 Všeobecnej časti Zákona o priestupkoch je upravený Zánik zodpovednosti za priestupok. Podľa odseku jedna tohto ustanovenia „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.“.

Zánik trestnosti je v súčasnosti upravený v III. hlave Všeobecnej časti Trestného zákona. Dôvodmi zániku trestnosti v zmysle príslušných ustanovení sú: zmena zákona, účinná ľútosť a premlčanie trestného stíhania.

Podľa § 11 Zákona o priestupkoch označenom Sankcie, možno za priestupok uložiť pokarhanie, pokutu, zákaz činnosti a prepadnutie vecí. Posledné dve uvedené sú sankciami aj v trestnom práve ako druhy trestov. Zásadný rozdiel spočíva v tom, že kým Trestný zákon rozlišuje sankcie v podobe trestov a ochranných opatrení, podľa Zákona o priestupkoch sa rozlišujú sankcie a ochranné opatrenia. Týmto sú obmedzujúce opatrenie a zhabanie vecí. Opäť tu ide o identické pomenovanie ako v Trestnom zákone, ktorý má širšiu paletu ochranných opatrení a jedným z nich je i zhabanie vecí.

Veľmi významný rozdiel oproti dosiaľ uvádzaným je ten, že kým o trestnom čine môže rozhodovať jedine súd, o priestupku rozhoduje správny orgán, a preto tá diferenciácia v rozlišovaní súdne trestných a administratívnych deliktov.

Pojem trestného činu, ako základnej kategórie trestného práva, sa postupne vyvíja a mení. Keďže do rekodifikácie trestnoprávných predpisov účinných od 1. I. 2006 bol obligatórnym znakom trestného činu popri formálnych znakoch i materiálny – nebezpečnosť činu pre spoločnosť, bolo a myslíme, že pre niektorých odborníkov stále je, pomerne ťažké

¹⁴⁹ § 34 ods. 5 písm. c/ zák. č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov

¹⁵⁰ § 41 ods. 2 „Obzvlášť závažnými trestnými činmi sú trestné činy uvedené v § 62 a tie úmyselné trestné činy, na ktoré tento zákon ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby najmenej osem rokov.“

¹⁵¹ § 13 zák. č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov

posudzovať konania ako trestné činy bez materiálneho znaku. Je to aj napriek tomu, že v trestných zákonníkoch iných štátov je trestný čin vymedzovaný formálnou definíciou ako konanie protiprávne a trestné.¹⁵²

Diskusie o novom prístupe k chápaniu pojmu trestný čin sa stali aktuálnymi v zdĺhavom procese rekodifikácie trestnoprávnych predpisov. Úvahy sa viedli viacerými smermi, či už k zoslabeniu materiálneho znaku trestného činu alebo k jeho úplnej eliminácii. Rovnako sa zvažovala i otázka kategorizácie trestných činov. Snaha o rekodifikáciu trestnoprávnych predpisov bola ešte pred rokom 1989. Do spomínaného 1. I. 2006 existovali v našich podmienkach trestnoprávne normy z obdobia roku 1961, ktoré boli postavené na princípoch zodpovedajúcich dobe ich vzniku. Je len samozrejmé, že ak sa podľa nich dalo postupovať až do uvedeného dátumu, museli byť podstatne zmenené.

Trestný zákon ako aj Trestný poriadok boli v rekodifikačnom procese navrhované vo viacerých variantoch. Týmto meniacim sa postupom došlo aj k istým pochybeniam či už v samotných návrhoch zákonov, no najviac v ich odôvodnení. Týmto, nie práve najprecíznejším prístupom, je poznamenaná aj jedna zo zásadných zmien, a to prechod na formálne chápanie pojmu trestný čin. V predchádzajúcom Trestnom zákone sa totiž uplatňoval materiálno-formálny prístup k chápaniu pojmu trestný čin. V pôvodných rekodifikačných úvahách malo dôjsť k zmene, a postupne sa kryštalizovali názory v tom, či prejsť na formálno-materiálne alebo na čisto formálne chápanie pojmu trestný čin.

V počiatočnej etape, podľa vzoru rekodifikačných prác v ČR, bolo navrhované formálno-materiálne chápanie pojmu trestný čin, pričom materiálny znak mal byť len istým korektívom využívaným výlučne v prospech páchatel'a. Až v závere rekodifikačných prác sa dospelo k primárne formálnemu chápaniu pojmu trestný čin. Kým v Dôvodovej správe sa uvádza, že sme prešli na čisto formálne chápanie trestného činu, pri odlišení prečinu od priestupku sa to nepodarilo, a tu si zákonodarca pomohol materiálnym korektívom.

Formálne chápanie trestného činu sa teda stalo dôvodom oveľa podrobnejšieho definovania znakov základných a kvalifikovaných skutkových podstat. Interpretovanie mnohých pojmov sa nachádza vo Všeobecnej časti zákona, a to v oveľa širšom rozsahu ako v minulosti. Pôvodne mal byť výklad pojmov uvedený v samostatnej tretej časti zákona, avšak v konečnom dôsledku je, ako v predchádzajúcom Trestnom zákone, v závere Všeobecnej časti.

Rekodifikáciou bola nastolená aj toľko diskutovaná kategorizácia súdne trestných deliktov. Pôvodné úvahy smerovali od tripartície k bipartícii. Ústredným pojmom však i naďalej zostal trestný čin, ktorý má dva druhy, a to prečin a zločin. Z hľadiska pomenovania druhov trestných činov nejde o pojmy úplne nové. Pojem prečin bol v minulosti súčasťou a podmienkou trestnej zodpovednosti, napriek tomu, že mal samostatnú zákonnú úpravu (Zák. č. 150/1969 Zb. o prečinoch). K 1. VII. 1990 bol uvedený zákon zrušený, a tak zostal jediným základom trestnej zodpovednosti trestný čin.

Pojem zločin sa v našej histórii objavil už v Uhorskom trestnom zákonníku „o zločinoch a prečinoch“ (Zák. čl. V/1878), ktorého základnou koncepciou bola tripartícia trestných činov, t.j. ich rozlišovanie na zločiny, prečiny a priestupky.¹⁵³

Podľa Trestného zákona č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov je prečinom nedbanlivostný trestný čin alebo úmyselný trestný čin s hornou hranicou trestnej sadzby trestu odňatia slobody neprevyšujúcou 5 rokov. Negatívne vymedzenie prečinu používa materiálny korektív nepatrnej závažnosti odvodený od spôsobu vykonania činu a jeho následkov,

¹⁵² Novotný, O. - Dolenský, A. - Jelínek, J. - Vanduchová, M.: Trestní právo hmotné. I. obecná část. Codex. Praha, 1992, s. 47.

¹⁵³ Uhorský trestný zákonník, ktorý nadobudol účinnosť dňa 1. IX. 1880 a platil na našom území ešte po vzniku samostatnej Československej republiky, uvádzal výlučne formálnu úpravu trestnoprávnych deliktov v § 1: „Zločinom alebo prečinom bol len taký čin, ktorý zákon za taký vyhlásil.“.

okolností za ktorých bol čin spáchaný, miery zavinenia a pohnútky páchatel'a. Tieto kritériá v minulosti, spolu s dvoma ďalšími, význam chráneného záujmu, ktorý bol činom dotknutý a osoba páchatel'a, určovali stupeň nebezpečnosti činu pre spoločnosť, čiže materiálny znak trestného činu.

Na rozdiel od prečinu, zločinom je len úmyselný trestný čin, za ktorý Trestný zákon v osobitnej časti ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby prevyšujúcou päť rokov. Napriek počiatočnému odmietaniu subkategoríe, v minulosti zaužívanej ako obzvlášť závažný trestný čin, táto bola pretransformovaná aj do rekodifikovaného Trestného zákona ako obzvlášť závažný zločin. Aj v súvislosti s ňou došlo koncom roka 2005 k novelizácii rekodifikovaného Trestného zákona, ktorý ešte v tom čase nenadobudol účinnosť. Pôvodne bol obzvlášť závažný zločin takým zločinom, za ktorý bol ustanovený trest odňatia slobody s dolnou hranicou trestnej sadzby najmenej osem rokov. Zákonom č. 650/2005 Z. z. bola táto hranica posunutá na 10 rokov.

Nielen počas rekodifikačných prác, ale aj pri nasledujúcich novelizáciách boli snahy o zavedenie tripartície trestnoprávných deliktov s tým, že treťou kategóriou trestného činu by bol obzvlášť závažný zločin. Určite by to malo svoj význam, nakoľko pri znovu zavedení kategorizácie trestnoprávných deliktov bolo nelogické a „a priori“ odmietané vytvoriť subkategoriu. Ak sme sa po rokoch vrátili ku kategorizácii, bolo by ju potrebné dôsledne dodržiavať a neuchyľovať sa k vytváraniu subkategoríí. Takýto prístup mal svoje opodstatnenie v predchádzajúcej právnej úprave pri monopartícii trestnoprávných deliktov (resp. súdne trestných činov).

V tejto súvislosti rovnako paradoxne vyznieva i fakt, že po mnohoročných diskusiách o pojme trestného činu sa opätovne uvažuje o zavedení formálno-materiálneho prístupu k nemu. Ak sa totiž tvrdí, že v predchádzajúcom období šlo o materiálny prístup k chápaniu pojmu trestný čin, nie je to celkom pravda, nakoľko by sa potom nevyžadovalo naplnenie formálnych znakov trestného činu a stačilo by to, čo kedysi existovalo v Sovietskom zväze, a síce materiálny znak bez úpravy osobitnej časti trestného zákona.¹⁵⁴

Pri prvotných úvahách o opodstatnenosti materiálneho znaku trestného činu sa nám niektorým zdalo, že je to otázka absurdná, a že postavenie trestného činu, obligatórne viazané na nebezpečnosť činu pre spoločnosť, nie je bez nej predstaviteľné. Je to bezmála 96 rokov, čo sa v sovietskom trestnom práve objavilo materiálne chápanie trestného činu. Krajiny, ktoré v Sovietskom zväze videli svoj vzor¹⁵⁵, vrátane nás, prebrali tento spôsob chápania do vnútroštátnych trestnoprávných úprav. Materiálny znak sa tak stal neoddeliteľnou súčasťou prístupu k chápaniu pojmu trestný čin.

Podnetom k oslabeniu, či vypusteniu materiálneho znaku trestného činu bola skutočnosť, že materiálne chápanie trestného činu viedlo neraz k subjektivismu pri posudzovaní trestnosti (resp. jej miery) činu a v konečnom dôsledku k právnej neistote.

Od počiatku týchto úvah sa nám javí pojem závažnosť trestného činu ako najvhodnejší pre jeho negatívnu charakteristiku. Rovnako, ako aj v iných právnych úpravách, nevidíme potrebu povýšiť toto označenie za obligatórny znak trestného činu.

Spoločenská nenáležitosť či *neadekvátnosť*, ktorá sa prejavila v istej etape rekodifikačného vývoja, predstavovala podľa nášho názoru, chabý pokus o zachovanie materiálneho znaku trestného činu. Stačí ak si premietneme historický prístup k pojmu trestný čin, a vôbec, k podstate jeho vzniku a jeho právnomu vyjadreniu v trestnom zákone. Spoločnosť si predsa už v rámci svojho vývoja vytvárala právne normy práve preto, že z jej

¹⁵⁴ Porovnaj: Mašľanyová, D.: Nebezpečnosť činu pre spoločnosť ako materiálny znak trestného činu, Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 1999, s. 24. ISBN 80-8054-100-0

¹⁵⁵ Ako napr. Albánska ľudová republika, Bulharská ľudová republika, Rumunská ľudová republika, Nemecká demokratická republika a i.

pohľadu išlo o konania, ktoré si spoločnosť, resp. jej väčšina neželala a cítila potrebu sankcionovať ich prostredníctvom trestného práva.

Kritikou *materiálnej protiprávnosti* sa zaoberal už E. Olšar.¹⁵⁶ Išlo o názor prevzatý zo sociologickej školy, ktorá učila, že materiálny prvok protiprávnosti spočíva v tom, „čo je na ujmu ľudskému spolužitiu v sociálnom spoločenstve“. Ak budeme abstrahovať od tendenčnosti vtedajšieho výkladu, zostáva nám z materiálnej protiprávnosti protiprávnosť ako formálny znak trestného činu.

V minulosti boli oveľa zriedkavejšie úvahy o upustení od materiálneho chápania pojmu trestný čin ako o jeho oslabení. Schválené zásady rekodifikácie síce predpokladali prechod na formálne chápanie trestného činu, ale na druhej strane už v jeho definícii ako „protiprávneho zavineného a *spoločensky škodlivého* konania, ktorého znaky sú uvedené v trestnom zákone“, predpokladali akceptáciu „škodlivosti konania“, čo do istej miery dávalo tušiť, že sa nemal na mysli prechod na „čisto“ formálne chápanie trestného činu. Škodlivosť protiprávneho konania a jeho miera boli kategóriami, ktoré donedávna predstavovali determinanty spoločenskej nebezpečnosti – vid’ predchádzajúcu právnu úpravu § 3 ods. 4 Tr. zák.

Pri úvahách o prechode na formálno-materiálne chápanie pojmu trestný čin malo byť materiálne chápanie výrazne obmedzené. Materiálna stránka sa mala prejavovať v tom, že čin, ktorý formálne vykazoval znaky trestného činu, bolo možné za určitých okolností znižujúcich jeho škodlivosť (závažnosť), posúdiť miernejšie napr. len ako priestupok, alebo len podľa základnej skutkovej podstaty, aj keď pri prísne formálnom chápaní by čin ináč musel byť právne posúdený ako trestný čin (nie ako priestupok), alebo by musel byť posúdený aj podľa kvalifikovanej skutkovej podstaty (nielen podľa základnej). Nikdy by však nemal byť možný opačný postup, t.j. použitie materiálneho korektívu v neprospech páchatel’a. Nebolo by možné konanie posúdiť ako trestný čin, hoci podľa formálnych znakov je len priestupkom, alebo ho dokonca posúdiť ako prísnejšie trestný čin (teda aj podľa kvalifikovanej skutkovej podstaty), ak by na to neboli splnené všetky formálne podmienky.¹⁵⁷ Toto tvrdenie je vlastne dokumentovaním toho, o čo sme sa usilovali vypustením materiálneho znaku trestného činu. Ak nebude obligatórnym znakom trestného činu, nebude môcť byť uvedeným spôsobom zneužitý.

V prospech tohto tvrdenia svedčia i skúsenosti získané v počiatočných etapách rekodifikačných prác, kde sa namiesto nebezpečnosti činu pre spoločnosť kvantifikovala závažnosť činu ako materiálny korektív, vyjadrený pomocou stupňa závažnosti. Výsledkom tejto práce bolo to, že v texte zákona došlo len k premenovaniu materiálneho znaku a všetky otázky súvisiace s kritizovanými stupňami nebezpečnosti činu pre spoločnosť sa označili za stupne závažnosti, škodlivosti, či trestuhodnosti, a toto zrejme nemalo byť zámerom členov rekodifikačných komisií.

Musíme si priznať, že po toľkých rokoch aplikácie materiálneho znaku trestného činu, i keď nie vždy správnej a zákonnej, sa tento prístup stal historickou súčasťou chápania pojmu trestný čin. Preto sme spoiatku zostali zaskočení novým prístupom, avšak po podrobnejších úvahách a analýzach vidíme istý prínos takejto zmeny a tento fakt sa ľahšie prijíma aj z hľadiska zákonnosti ako prezentácie a obsahového naplnenia právneho štátu.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Olšar, E.: Studie o protiprávnosti. Praha, Česká akademie věd a umění 1940. s. 45.

¹⁵⁷ Úvod od rekodifikácie slovenského trestného práva hmotného. (VII Spr 85/96) Bratislava 14. VI. 1996. s. 13.

¹⁵⁸ Bližšie pozri: Mašľanyová, D.: Prechod na formálne chápanie trestného činu. In: Trestné právo na prahu 3. tisícročia. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 15. – 16. V. 2003. Košice 2003. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2005, s. 52 a nasl..

Deformovaní dlhoročným prístupom k chápaniu pojmu trestný čin, nevedeli sme si bez neho predstaviť napr. kategorizáciu trestnoprávných deliktov. Tvrdili sme, že odrazom nebezpečnosti činu pre spoločnosť je sankcia, vyjadrená u každej skutkovej podstaty trestného činu. Je preto normálne a reálne použitie sankcie pre kategorizáciu deliktov, po ktorej sa už niekoľko rokov, a nie zbytočne, volalo.

Široká škála trestných činov obsiahnutých v predchádzajúcom Trestnom zákone ich dostatočne nediferencovala. Jedným označením boli pomenované trestné činy, ktoré bolo možné považovať za tzv. drobnú delikvenciu, v ktorom boli obsiahnuté aj závažnejšie trestné činy a napokon to boli aj mimoriadne závažné až nenapraviteľné trestné činy. Preto bol najvyšší čas na to, aby sa trestné činy určitým, dostatočne prehľadným, spôsobom utriedili. Tento krok vpred mal nezastupiteľný význam ako hmotnoprávny, tak i procesný.

Rekodifikáciou došlo aj k zmene kategorizácie trestných činov na prečiny a zločiny. Ustanovenie § 8 definuje ústrednú kategóriu trestného práva hmotného, a to trestný čin. Oproti predchádzajúcej právnej úprave práve v tomto ustanovení došlo k najväčšej zmene rekodifikovaného trestného zákona. Toto ustanovenie definuje trestný čin ako prísne formálnu kategóriu, čo vraj vyplývalo z požiadaviek praxe, aj keď v súčasnosti sa ozývajú hlasy opačné. Takýmto poňatím trestného činu je, ako sme už uviedli, lepšie zabezpečená ústavná zásada rovnosti pred zákonom. Došlo teda k vypusteniu pojmu spoločenská nebezpečnosť, ktorého používanie bolo v justičnej praxi mnohokrát preceňované, ba dokonca zneužívané ako v prospech, tak aj v neprospech páchateľa.

Formálne chápanie trestného činu má umožniť orgánom činným v trestnom konaní sústrediť sa na základné otázky trestného konania, a to zistenie trestného činu a jeho páchateľa.

Pre naplnenie znakov trestného činu je v súčasnosti potrebné, aby boli splnené dve podmienky:

1. musí ísť o protiprávny čin,
2. jeho znaky musia byť uvedené výlučne v trestnom zákone (iné zákony by už v budúcnosti nemali obsahovať skutkové podstaty trestných činov). Toto bol zámer rekodifikačnej komisie, ktorý si získal podporu, ale ako svedčí ďalší vývoj, je možné, že sa aj od tohto, dobre mieneného zámeru, upustí. Možno to vidieť na Návrhu samostatného zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb, snahy o samostatnú úpravu trestnej zodpovednosti mladistvých či samostatnú právnu úpravu v zákone proti domácemu násiliu atď.

V dôvodovej správe sa uvádza, že z obsahu definície trestného činu sa spoločenská nebezpečnosť úplne nevytratila, pretože je daná tým, že zákonodarca určité protiprávne konanie už samo o sebe označil za najvyššiu formu protiprávneho konania – trestný čin.

Trestný čin je v § 8 definovaný ako protiprávny čin, ktorého znaky sú uvedené v Trestnom zákone, ak tento zákon neustanovuje inak. V § 9 sú uvedené druhy trestných činov ako prečiny a zločiny. Nejde o samoúčelné delenie trestných činov. Umožňuje to presnejšie vyjadrenie ich rôznej závažnosti, lepšie dokumentuje štruktúru evidovanej kriminality, podiel závažných trestných činov a ich pomer k menej závažnej kriminalite.

Kategorizácia umožňuje odlišiť zložitost' trestného konania o jednotlivých druhoch trestných činov. Menovite konanie o menej závažných prečinoch, v minulosti zbytočne formálne a zdĺhavé, napomáha k jeho zjednodušeniu a urýchleniu, prispieva tiež k vytvoreniu priestoru pre vykonanie skutočne kvalitného a dôsledného trestného konania o obzvlášť závažných zločinoch, ktorých subkategória, ako sme už spomínali, sa tiež zaviedla. Z teoreticko-praktického hľadiska však zostáva naďalej nadradeným pojmom trestný čin. Rozhodujúcim kritériom pre definovanie jednotlivých kategórií trestných činov je síce ich

typová závažnosť, ale tá je vyjadrená len nepriamo, znakmi formálnej stránky skutkových podstat a hornou hranicou trestnej sadzby trestu odňatia slobody, ktorý možno za jednotlivé trestné činy uložiť podľa osobitnej časti Trestného zákona.

Pre určenie, či ide o zločin alebo prečin nie je rozhodujúca výmera trestu, ktorú súd v konkrétnom prípade za trestný čin páchatel'ovi skutočne uloží, ani minimálna hranica trestu odňatia slobody, ktorú súd môže páchatel'ovi uložiť, ako je to v právnych poriadkoch niektorých štátov, kde sa kategorizácia trestných činov uplatňuje.

Jediným kritériom u úmyselných trestných činov je len výmera trestu odňatia slobody – jeho horná hranica, ktorý je možné za trestný čin uložiť. Nedbanlivostné trestné činy sú všetky prečinní, bez ohľadu na trestnú sadzbu.

V dôsledku takéhoto riešenia odpadla i potreba v osobitnej časti Trestného zákona u každého trestného činu zvlášť upresňovať či ide o zločin alebo prečin. Na túto otázku dávajú dostatočnú odpoveď všeobecné definície prečinu alebo zločinu uvedené v § 10 a 11. Až po dôslednom komplexnom posúdení každého činu zvlášť, a po zistení, ktoré zákonné znaky osobitnej časti zákona napĺňa a trest odňatia slobody v akej výmere zákon s ich naplnením spája, bude možné povedať, či ide o prečin alebo zločin – rýdzo formálny prístup. Z takejto definície potom môže nastať prípad, že u úmyselného trestného činu prvý odsek z hľadiska trestnej sadzby bude kvalifikovaný ako prečin a ďalšie kvalifikované skutkové podstaty už ako zločin.

Zavedením inštitútu nepatrnej závažnosti, avšak výlučne u prečinov, je sledovaná možnosť vylúčenia súdneho prejednávania drobných prečinov.¹⁵⁹

V zákone je prečin pozitívne definovaný dvoma spôsobmi, a to vzhľadom na hornú hranicu trestu odňatia slobody neprevyšujúcu 5 rokov pri úmyselných trestných činoch, a potom na formu zavinenia z nedbanlivosti, kde neplatí obmedzenie hornou hranicou trestnej sadzby trestu odňatia slobody. Zvláštnym spôsobom zákonodarca vylučuje posudzovať konanie ako prečin v dôsledku *nepatrnej závažnosti*, a to vzhľadom na spôsob vykonania činu a jeho následky, okolnosti, za ktorých bol čin spáchaný, mieru zavinenia a pohnútku páchatel'a. Paradoxne je tu vymenovaných päť z pôvodných siedmich kritérií, ktoré v zmysle § 3 ods. 4 predchádzajúceho Trestného zákona slúžili na určenie stupňa nebezpečnosti činu pre spoločnosť.

Je nesporné, že negatívny charakter trestného činu je potrebné určitým spôsobom vyjadriť, ale nemusí to byť samoučelná teória obligatórneho znaku trestného činu, akou bola nebezpečnosť činu pre spoločnosť. Tento problém možno riešiť prostredníctvom pomeru a miery závažnosti poľahčujúcich a priťažujúcich okolností, na ktoré *musí* súd podľa § 38 ods. 2 prihliadať. V ods. 3 sa potom uvádza: „Ak prevažuje pomer poľahčujúcich okolností, znižuje sa horná hranica zákonom ustanovenej trestnej sadzby o jednu tretinu.“ A v ods. 4: „Ak prevažuje pomer priťažujúcich okolností, zvyšuje sa dolná hranica zákonom ustanovenej trestnej sadzby o jednu tretinu.“

Pri jednotlivých formuláciách, v minulosti označovaných ako nebezpečnosť činu pre spoločnosť, sa autori zákona dobre vyrovnali s vývinovými štádiami trestného činu, nepříčetnosťou a zánikom trestnosti a trestu. U vývinových štádií upustili od ich definovania pomocou konania nebezpečného pre spoločnosť a nepříčetnosť v § 23 definujú nasledovne: „Kto pre duševnú poruchu v čase spáchania činu inak trestného nemohol rozpoznať jeho *protiprávnosť* alebo ovládať svoje konanie, nie je za tento čin zodpovedný, ak tento zákon neustanovuje inak.“

¹⁵⁹ Pozn. autorov: V odborných kruhoch, či už z oblasti teórie alebo praxe sa možno stretnúť i s názormi volajúcimi po materiálnom korektíve aj u zločinov.

Jednou z okolností zániku trestnosti bol zánik nebezpečnosti činu pre spoločnosť, čo formálne chápanie trestného činu nepripúšťa. Napriek tomu boli snahy hovoriť o zániku škodlivosti či závažnosti činu pre spoločnosť. V § 84 Trestného zákona ide o „Zmenu zákona“ ako dôvod zániku trestnosti: „Trestnosť činu, ktorý mal v čase spáchania znaky niektorého trestného činu uvedeného v osobitnej časti tohto zákona zaniká, ak neskorší zákon ustanoví, že tento čin nie je trestným činom.“.

Formálne poňatie trestného činu predpokladá presnejšie a určitejšie vymedzenie skutkových podstát jednotlivých trestných činov, čo však môže viesť k prílišnej kazuistike, ktorej riziká spočívajú v tom, že zákonodarca nevystihne všetky prípady, ktoré si to vyžadujú. Odporcovia formálneho poňatia trestného činu uvádzajú medzi negatívnymi dôsledkami takéhoto prístupu tvrdosť v trestnom postihu páchatel'ov v každom jednotlivom prípade, čo podľa nich má, resp. môže mať nepriaznivé dopady z hľadiska účinnej prevencie prostriedkami trestného práva.

Aplikáciou materiálneho korektívu však nemôžeme dospieť k záveru o neexistencii niektorého z formálnych znakov trestného činu. Formálne znaky buď naplnené sú alebo nie sú. Ak niektorý formálny znak bude chýbať, posudzovanie materiálnej stránky, resp. jej stupňa nebude vôbec prichádzať do úvahy. Teda až keď sa zistí existencia všetkých formálnych znakov skutkovej podstaty trestného činu, bude možné skúmať materiálnu stránku z toho hľadiska, či dosahuje stupeň požadovaný Trestným zákonom pre vyvodenie trestnej zodpovednosti. Prvoradou tu totiž bude vždy formálna skutková podstata, pričom materiálna korekcia len odstraňuje neprimeranú tvrdosť zákona. Možno povedať, že dôvodom ponechania materiálneho korektívu pri prečinoch bolo predovšetkým stanovenie určitej hranice, prostredníctvom ktorej by bolo možné oddeliť trestnoprávnu zodpovednosť od zodpovednosti administratívnoprávnej.

V závere chceme zdôrazniť subsidiárnu úlohu trestného práva pri posudzovaní priestupkového konania občanov. Princíp *ultima ratio* v zmysle jeho interpretačného pravidla je založený na tom, že ak prichádza do úvahy riešenie prostriedkami iných právnych odvetví, sú prostriedky trestnej represie vylúčené. Podstata tohto princípu však nespočíva v možnosti riešenia a poskytnutia právnej ochrany určitému právnomu vzťahu v rámci iného právneho odvetvia, ale v tom, že poskytnutie takejto ochrany je nepostačujúce, pričom významným hľadiskom by tu mala byť tiež dôležitosť právneho vzťahu odôvodňujúca zosilnenie jeho ochrany aj prostriedkami trestného práva (pri súčasnom rešpektovaní funkcie trestného práva).¹⁶⁰

Napriek tomu, že uplynulo len desať rokov od prijatia zákona č. 300/2005 Z. z. bol tento už 26-krát novelizovaný a menený. Naivná túžba a predstavy jeho autorov o modernom trestnom kódexe, ktorý bude mať určitú stabilitu a viacročnú nemennosť tak nebola naplnená. Obávame sa, že sa dostávame do toľko kritizovanej situácie za účinnosti predchádzajúceho zákona, ktorému sa vyčítala jeho neprehľadnosť práve kvôli početným zmenám.

Literatúra

Mašľanyová, D.: Nebezpečnosť činu pre spoločnosť ako materiálny znak trestného činu, Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 1999, s. 24. ISBN 80-8054-100-0

¹⁶⁰ Otázka subsidiarity a princípu *ultima ratio* je riešená v novom českom Trestnom zákonníku (§ 12 ods. 2 zák. č. 40/2009 Zb.) spôsobom pripúšťajúcim možnosť jej/jeho uplatnenia ako interpretačného pravidla pri oboch kategóriách trestného činu (prečinu a zločinu).

Mašľanyová, D.: Prechod na formálne chápanie trestného činu. In: Trestné právo na prahu 3. tisícročia. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 15. – 16. V. 2003. Košice 2003. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2005, s. 52 a nasl.

Novotný, O. - Dolenský, A. - Jelínek, J. - Vanduchová, M.: Trestní právo hmotné. I. obecná část. Codex. Praha 1992.

Olšar, E.: Studie o protiprávnosti. Praha, Česká akademie věd a umění 1940.

Šamko, P.: K námetom právnej úpravy trestnej zodpovednosti a konania proti mladistvým. In: Trestné právo na prahu 3. tisícročia. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 15. – 16. V. 2003. Košice 2003. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach 2005.

Úvod od rekodifikácie slovenského trestného práva hmotného. (VII Spr 85/96) Bratislava 14. VI. 1996. s. 13.

Právne predpisy

Zák. čl. V/1878 o zločinoch a prečinoch (Uhorský trestný zákonník)

Zákon č. 140/1961 Zb. v znení neskorších predpisov

Zákon č. 372/1990 Zb. v znení neskorších predpisov

Zákon č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov

Zákon č. 40/2009 Zb. Trestní zákonník

Resumé

An administrative offense is culpable conduct that violates or threatens the interest of society and it is an offense expressly indicated in this or any other law, if it is another administrative offense punishable under special legislation or a crime. In a manner analogous ruled assessment proceedings offense cases attentiveness directly imminent attack on an interest protected by law, requiring adequate manner, and for averting directly impending danger interest protected by law, requiring that such conduct was not caused obviously an equally serious consequence that it threatened, and that risk has not been possible to resolve the situation differently. This is about the proceedings that resemble the circumstances excluding the unlawfulness of the acts listed in the Criminal Code as a necessary defense and extreme emergency. Criminal law fulfills a subsidiary role in assessing infringement procedure citizens. The principle of ultimo ratio under the GIR is based on the fact that when appropriate solution by other branches of law, the means of criminal repression excluded. The essence of this principle, however, does not lie in the possible solutions and to provide legal protection of specific legal relationship with the other branches of law, but that the granting of such protection is inadequate, while an important consideration there would be also the importance of the legal relationship to justify the reinforcement of protection also means crime the right course while respecting the function of criminal law.

PRÁVO NA RIADNE DOKAZOVANIE V PROCESNÝCH INŠTITÚTOCH SLOVENSKEHO A PRIPRAVOVANÉHO ČESKÉHO ZÁKONA O PRIESTUPKOCH¹⁶¹

doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika
maria.srebalova@flaw.uniba.sk

Kľúčové slová: the right for proper evidence – Slovak and Czech offences procedures institutes – Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

1. Úvod

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“), ako základná všeobecná úprava slovenského priestupkového práva, napriek značnému množstvu noviel, nezaznamenal zmeny vo svojich nosných procesných inštitútoch. Medzi ne je možné nepochybne zaradiť aj procesné ustanovenia týkajúce sa práva na riadne dokazovanie, osobitne spomeňme najmä procesný inštitút ústneho pojednávania upravený v § 74 zákona o priestupkoch a v § 73 upravené procesné postavenie obvineného z priestupku. Novely zákona o priestupkoch boli teda viac-menej odrazom zmien v štruktúre a charaktere verejnej správy alebo vyčlenili viaceré skutkové podstaty do osobitných zákonov. Aj keď náš zákon o priestupkoch aj po štvrt' storočí zodpovedá princípom práva na spravodlivý proces, je zrejmé, že prax správneho trestania si už vyžaduje zásadnejšiu reformu resp. inú koncepciu správneho trestania. Zatiaľ čo u nás sú reformné snahy napriek určitým náznakom v útlme, v Českej republike sa vo svojej finálnej fáze nachádza už druhý pokus¹⁶² o prijatie novej právnej úpravy t.j. zákona o zodpovednosti za přestupky a řízení o nich (ďalej len „zákon o zodpovednosti za přestupky“) ¹⁶³. Dôvodová správa k nemu uvádza, že súčasná právna úprava konania o priestupkoch je zastaralá a konanie o priestupkoch nie je upravené dostatočne. Nový právny predpis by mal byť jednotnou a komplexnou právnou úpravou základov správno-právnej zodpovednosti fyzických osôb, právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb, ktorá bude dopĺňať ich trestnú zodpovednosť spolu s právnou úpravou špecifického konania na uplatnenie správno-právnej zodpovednosti.

Právna úprava a vývoj postihovania priestupkov v Českej republike sú ešte aj dnes pre porovnanie so slovenskou právnou úpravou významné, keďže v súčasnosti účinný zákon č.

¹⁶¹ Príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0136/15 "Právna úprava správneho trestania" udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

¹⁶² V súčasnosti vrcholiaca fáza reformy správneho trestania vznikala už na konci 90. rokov minulého storočia a práce na nej boli prerušené v roku 2004 vzhľadom na pripravované prijatie dôležitých súvisiacich zákonných úprav: zákona č. 500/2004 Sb., správni řád, zákona č. 40/2009 Sb. trestní zákoník a zákona č. 418/2011 Sb. o trestní zodpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Pozri napr.: Fiala, Z.: Nad koncepcí reformy správního trestání. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha: Policejní Akademie České republiky v Praze, 2014, s. 29.

¹⁶³ Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2 Vl. n. z. o zodpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

200/1990 Sb. o přestupcích (ďalej len „zákon o přestupcích“) bol v čase jeho prijatia v podstate obdobou nášho zákona o priestupkoch. To osobitne platí pre procesné ustanovenia, ktoré sú predmetom porovnávania v tomto príspevku.

Napriek tomu, že vládny návrh zákona o odpovednosti za přestupky predstavuje komplexnejšie reformné a modernizačné riešenie systému správneho trestania v Českej republike, chceme sa v ďalšom texte venovať osobitne dvom procesným inštitútom a porovnaniu s ich súčasnými českými a slovenskými ekvivalentmi a pokúsime sa vyhodnotiť potrebu a vhodnosť analyzovanej zmeny vo vzťahu k zachovávaniu garancií práva na spravodlivý proces a k procesným právam obvineného z priestupku. Osobitne sa teda budeme v kontexte práva na riadne dokazovanie a postupov pri dokazovaní venovať procesným inštitútom tzv. výsluchu obvineného a ústnemu pojednávaniu.

V nasledujúcom výklade budeme na prvom mieste vychádzať z analýzy vplyvu princípov a zásad správneho trestania a v nadväznosti na ne sa pokúsime komparovať procesné inštitúty súvisiace s právom na riadne dokazovanie a s postavením obvineného, a to podľa zákona o priestupkoch (a tiež podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“) a osobitne ich porovnávať s ustanoveniami zákona o přestupcích a zákona o odpovednosti za přestupky ako aj zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (ďalej len správní řád).

2. Právo na riadne dokazovanie v princípoch a zásadách

Pri analýze predmetnej problematiky je potrebné zaoberať sa v prvom rade vplyvom Rady Európy pri jednotnom presadzovaní princípov správneho trestania v právnej úprave správneho trestania jej členských štátov. Ako uvádza Košičiarová, univerzálne princípy správneho trestania majú základ vo všeobecných princípoch demokratického a právneho štátu a tiež v požiadavkách obsiahnutých v medzinárodných zmluvách, predovšetkým v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“). Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy konkretizujú osobitné trestno-procesné záruky spravodlivého prerokovania veci pred správnymi orgánmi, ktoré všeobecne vyjadrujú čl. 6 a čl. 7 Dohovoru a tiež v Protokole č. 7 k Dohovoru.¹⁶⁴ Na ich základe sú pri rozhodovaní vo veciach správneho trestania správne orgány povinné aplikovať najvyššiu úroveň požiadaviek – princípov tvoriacich právo na spravodlivý proces. Tieto zásady tzv. európskeho práva sú pre vnútroštátne orgány záväzné na základe členstva Slovenskej republiky v Rade Európy a v Európskej únii, vyplývajú z ich dokumentov a ich interpretáciu nachádzame vo výsledkoch rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva a v našich podmienkach tiež Ústavného súdu SR a všeobecných súdov. Niektoré z nich sú súčasťou zásad alebo zavedených procesných inštitútov správneho práva procesného. Napríklad základy práva na dobrú správu, ktoré nachádzame už v čl. 41 Charty základných práv Európskej únie: „každý má právo na to, aby boli jeho záležitosti vybavované nestranne, spravodlivo a v primeranom čase“. Obsahom tohto práva je napríklad právo každého na vypočutie pred vydaním rozhodnutia, právo každej osoby na prístup ku spisu správneho konania či povinnosť správneho orgánu odôvodniť rozhodnutie. Pôvodný význam práva na spravodlivý proces nachádzame v čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Podľa neho má každý právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom obvinení. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva a obdobne aj

¹⁶⁴ Pozri Košičiarová, S.: Právo na riadne dokazovanie a konanie o priestupkoch. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha: Policejní Akademie České republiky v Praze, 2014, s. 105.

¹⁶⁴ Sněmovní tisk 555/0, část č. 1/2 Vl. n. z. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

rozhodnutia našich súdov jednoznačne vyžadujú, aby aj správne orgány v oblasti správneho trestania dodržiavali princípy a zásady spravodlivého procesu, keďže ide o veci trestného charakteru.

Rezolúcia výboru Ministrov RE (77) 31 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami orgánov verejnej správy garantuje účastníkom konania nasledovné práva:

- právo byť vypočutý,
- právo na prístup k informáciám,
- právo na označenie dôvodov rozhodnutia
- právo na informáciu o opravných prostriedkoch.

Všeobecnými princípmi Odporúčania RE (91) 1 sú:

- nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, (správne sankcie a podmienky, podľa ktorých môžu byť uložené, musí upraviť zákon),
- zákaz retroaktivity (ale ak nadobudne po spáchaní činu platnosť predpis, ktorý umožňuje uložiť miernejšiu sankciu, má byť skutok posudzovaný podľa tej právnej úpravy, ktorá je pre páchatel'a výhodnejšia)¹⁶⁵,
- ne bis in idem, resp. povinnosť správneho orgánu prihliadať na sankciu uloženú iným správnym orgánom¹⁶⁶,
- konanie má byť uskutočnené v primeranej lehote,
- každé konanie smerujúce k uloženiu sankcie musí byť ukončené rozhodnutím vo veci.

Okrem nich osobitné zásady ustanovujú, že:

- obvinený musí byť oboznámený s dôvodmi konania, t. j. s obvinením voči nemu,
- obvinenému musí byť poskytnutý primeraný čas na prípravu na konanie, t. j. na obhajobu,
- účastník konania musí byť oboznámený s dôkazmi, o ktorých sa vedie konanie,
- účastník konania má právo vyjadrovať sa ku každej veci, o ktorej sa má v konaní rozhodnúť,
- dôkazné bremeno nesie správny orgán,
- rozhodnutie, ktorým sa ukladá sankcia, musí byť riadne odôvodnené,
- rozhodnutie, ktorým sa ukladá sankcia musí byť preskúmateľné nezávislým a nestranným súdom.

Od týchto princípov možno upustiť za predpokladu, že ide o menej závažné prípady a účastník konania, proti ktorému konanie smeruje, s tým súhlasí.

V krátkosti ešte spomeňme zásady, ktoré ovládajú konanie o priestupkoch v súčasnosti v podmienkach oboch štátov. Ako sme už uviedli, niektoré z princípov a zásad tzv. európskeho správneho práva sú aj súčasťou vnútroštátnej právnej úpravy¹⁶⁷. Zo všeobecných zásad činnosti správnych orgánov, ktoré vyplývajú z ustanovení správneho poriadku sú to napríklad zásady: zákonnosti, aktívnej súčinnosti, rýchlosti a hospodárnosti, materiálnej pravdy, materiálnej rovnosti, informovanosti verejnosti, spolupráce a procesnej rovnosti, dvojinstančnosti konania, dispozičná, oficiality, verejnosti a neverejnosti konania, písomnosti, ústnosti, jednotnosti správneho konania a ďalšie.

Špeciálnymi zásadami priestupkového konania podľa súčasnej slovenskej aj českej právnej úpravy sú zásada legality (zákonnosti), teda žiaden delikt bez zákona, žiaden trest bez zákona (nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege) vyjadruje požiadavku zákonného podkladu pre vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti, zásada legality postihu,

¹⁶⁵ Zákaz retroaktivity sa vzťahuje len na aplikáciu hmotnoprávnych noriem. Procesnoprávna retroaktivita je v zásade prípustná.

¹⁶⁶ Pozri Košičiarová, S.: Právo na riadne dokazovanie a konanie o priestupkoch. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha: Policejní Akademie České republiky v Praze, 2014, s. 106.

¹⁶⁷ Väčšina z nich je zakotvená v správnom poriadku od roku 1967 a napr. zásada materiálnej rovnosti a zásada informovanosti verejnosti od roku 2004.

teda správny orgán je povinný konať o všetkých priestupkoch, ak zákon alebo medzinárodná zmluva neustanovuje inak, zásada prezumpcie neviny (na obvineného z priestupku sa hľadí ako na nevinného, pokiaľ nie je o jeho vine právoplatne rozhodnuté), a z ktorej sa odvodzuje pravidlo v pochybnostiach na prospech (in dubio pro reo), ktoré vyjadruje, že pokiaľ správny orgán pochybuje o vine obvineného, má sa za to, že obvinený sa považuje za nevinného, zásada zamedzenia dvojitého postihu (ne bis in idem), teda páchatel' nemôže byť za ten istý skutok odsúdený súdom ako za trestný čin a aj ako za priestupok, zásada oficiality, t. j. priestupky sa prejednávajú z úradnej povinnosti, ak nejde o priestupky, ktoré sa prejednávajú len na návrh, zásada zákazu reformatio in peius, teda zákaz zmeny k horšiemu, resp. zákaz rozhodnutia v neprospech obvineného v odvolacom konaní.

V ďalšom texte sa budeme venovať porovnaniu vyváženosti procesných inštitútov súčasnej českej a slovenskej právnej úpravy a navrhovanej českej právnej úprave konania o priestupkoch a v jej rámci osobitne právu na riadne dokazovanie najmä vo vzťahu k postaveniu obvineného.

3. Ústne pojednávanie

Z nášho pohľadu je vo vzťahu ku skúmaniu zachovania práva na riadne dokazovanie jednoznačne závažnejšou témou zmena v českej právnej úprave konania o priestupkoch, ktorá sa týka procesného inštitútu ústneho pojednávania.

Ústne pojednávanie je procesným inštitútom, ktorý umožňuje realizáciu práva každého na to, aby bola jeho vec prerokovaná v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Toto právo je obsiahnuté v čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a garantujú ho aj viaceré dokumenty Rady Európy.¹⁶⁸ Uskutočnenie ústneho pojednávania v konaní o priestupku umožňuje dotknutej osobe získať informácie o procesnom postupe a vyjadriť sa ku skutočnostiam, ktoré sa jej kladú za vinu. Dotknutá osoba tak získava informácie napríklad o priebehu konania, o vykonaných procesných úkonoch správneho orgánu, prípadne iných subjektov konania, o vykonaných dôkazoch, môže sa k nim vyjadriť a realizovať tiež ďalšie dôležité procesné práva, napríklad právo navrhnúť dôkazy na podporu svojich tvrdení, uplatňovať pripomienky a námietky¹⁶⁹.

Podľa § 21 správneho poriadku ako aj podľa § 49 správneho rádu je ústne pojednávanie fakultatívnym procesným inštitútom. Na rozdiel od uvedených všeobecných úprav správneho konania je v § 74 zákona o priestupkoch aj v § 74 zákona o prešľupcích ústne pojednávanie obligatórne. Na rozdiel od toho je podľa § 80 ods. 1 zákona o odpovednosti za prešľupky ústne pojednávanie fakultatívne. Správny orgán ho teda nariadi iba v prípade, že to bude potrebné a ústne pojednávanie môže prispieť, resp. je nevyhnutné ku zisteniu skutkového stavu veci (§ 80 ods. 2 tretia veta zákona o odpovednosti za prešľupky). Ako sa uvádza v dôvodovej správe k predmetnému zákonu, odpadne tým povinnosť správneho orgánu nariadiť ústne pojednávanie v prípadoch, v ktorých nemá tento úkon v konaní žiadny význam (napr. obvinený nekomunikuje, je zjavné, že by sa na ústne pojednávanie nedostavil a pod.). Treba uviesť, že viacerí autori, ktorí sa venujú problematike správneho trestania uvádzajú, že práve v dôsledku obligatórneho ústneho pojednávania

¹⁶⁸ V rezolúcii Výboru ministrov RE č. (77) 31 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami orgánov verejnej správy garantuje účastníkovi správneho konania napr. právo byť vypočutý a právo na prístup k informáciám. Odporúčanie Výboru ministrov RE č. (91) 1 o správnych sankciách obsahuje špeciálne procesné práva osoby obvinenej zo správneho deliktu, ktoré predstavujú kritériá spravodlivého administratívneho procesu. Právo byť prítomný na ústnom pojednávaní a vyjadriť sa patrí podľa čl. 14 odporúčania CM/Rec (2007) 7 medzi základné procesné práva dotknutej osoby. Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva právo na osobnú prítomnosť obvineného z čl. 6 Dohovoru. Bližšie pozri Srebalová M. In: Srebalová, M. a kolektív Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 370 a nasl.

¹⁶⁹ Košičiarová, S.: Správny poriadok, komentár. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 100.

dochádza k obštrukciám zo strany účastníkov konania, ktorí sa tak dokážu účinne vyhnúť postihu za správny delikt a navrhujú zavedenie fakultatívneho ústneho pojednávania vo všetkých konaniach o správnych deliktoch, osobitne však v konaniach o správnych deliktoch právnických osôb.

Dodajme ešte, že v ústne pojednávanie na správnom orgáne prvého stupňa má však byť podľa zákona o zodpovednosti za prestupky povinné v prípade, že obvineným z priestupku bude mladistvý.

Podľa § 80 ods. 2 prvej vety zákona o zodpovednosti za prestupky na základe požiadania obvineného závisí nariadenie ústneho pojednávania od úvahy správneho orgánu o tom, či je to nevyhnutné na uplatnenie práv obvineného. O práve žiadať nariadenie ústneho pojednávania musí byť obvinený poučený. (Podľa § 80 ods. 3 zákona o zodpovednosti za prestupky môže správny orgán nariadiť ústne pojednávanie aj na žiadosť poškodeného, ak je to potrebné na rozhodnutie o nároku na náhradu škody alebo nároku na vydanie bezdôvodného obohatenia. O práve žiadať o nariadenie ústneho pojednávania musí byť poškodený poučený.)

Ako uvádza dôvodová správa, s ohľadom na právo obvineného na obhajobu sa musí ústne pojednávanie konať vždy, keď o tom obvinený požiada a ústne pojednávanie bude nevyhnutné z hľadiska realizácie jeho základného procesného práva. O tejto možnosti správny orgán obvineného poučí spravidla v rámci oznámenia o začatí konania. Neodôvodnený návrh obvineného správny orgán zamietne uznesením, ktoré oznámi iba obvinenému. Ďalej tiež dôvodová správa uvádza, že vzhľadom na to, že návrh zákona opúšťa konštrukciu povinného ústneho pojednávania, je nevyhnutné vysporiadať sa s možnou námietkou neústavnosti takéhoto riešenia, resp. rozporu s čl. 6 Dohovoru (právo na obhajobu a právo na verejné prejednanie veci)¹⁷⁰. Ďalej uvádza, že právo vypočúvať a dať vypočúvať svedkov vo svoj prospech má obvinený zaručené v § 36 ods. 1 v spojení s § 50 ods. 3 správneho rádu. Venuje sa tiež aspektu verejnosti či neverejnosti ústneho konania keď konštatuje, že tým nie je zaručená verejnosť prejednávania priestupku, čo však zodpovedá špecifikám správneho konania. Navyše, neverejným môže byť aj ústne prejednanie – t. j. pojednávanie priestupku. Súhlasíme s konštatovaním, že správne konanie všeobecne v mnohých aspektoch nezodpovedá požiadavkám čl. 6 Dohovoru, čo však neznamená, že je vhodné tieto rozdiely prehlbovať.

K otázke vhodnosti zavedenia fakultatívneho ústneho pojednávania je z hľadiska praxe potrebné uviesť, že súdy z dôvodu procesného pochybenia štandardne rušia rozhodnutia v takých konaniach o správnych deliktoch, v ktorých správne orgány nevyhoveli **žiadosti účastníka konania** o nariadenie ústneho pojednávania. Ide osobitne o konania o iných

¹⁷⁰ Pozri napr. Nález Ústavného súdu SR č. k. III. ÚS 231/2010-38: „Dohovor a judikatúra naň sa vzťahujúca predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväzné výkladové smernice pre výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy jednotlivých komponentov práva na súdnu a inú právnu ochranu zakotvených v siedmom oddieli druhej hlavy ústavy, a tým normujú rámec, v ktorom je pred týmito orgánmi možné domáhať sa rešpektovania jednotlivých aspektov práva na spravodlivý proces. ... Ústavný súd k tomu uviedol, že o vykonaných dôkazoch nebola nikdy správnymi orgánmi spísaná riadna zápisnica (za účasti štatutárneho zástupcu, resp. konateľa spoločnosti) a sťažovateľka sa v konaniach pred správnymi orgánmi (ústredným inšpektorátom a predtým inšpektorátom) prostredníctvom svojho štatutárneho orgánu nemohla vyjadriť k veci ústne, nemala možnosť byť prítomná pri výsluchu svedkov a nemohla im klást' otázky, aj keď sa toho osobitne dožadovala. ... Princíp verejnosti, ústnosti a prítomnosti na prerokovaní veci aspoň na jednom stupni v konaní pred správnymi orgánmi nebol v súlade s ustálenou judikatúrou EŠLP, navyše ak sa verejnosti a ústnosti konania sťažovateľka nikdy nevzdala, ale výslovne sa jej dožadovala. ... Procesný postup správnych orgánov preto predstavoval protiústavný zásah do označeného základného práva, pretože účastníkovi konania objektívne znemožnil využiť jeho oprávnenia byť prítomný pri prerokovaní veci (vrátane dokazovania), predložiť argumentáciu na podporu svojich stanovísk, vznášať námietky a návrhy, navrhovať a predkladať dôkazy na podporu svojich tvrdení, vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom, klást' svedkom otázky, využívať právnu pomoc v konaní alebo uplatniť opravné prostriedky, a z hľadiska konania ako celku by ho postavil do podstatne nevýhodnejšej pozície.

správných deliktoch než sú priestupky, pri ktorých nie je podľa § 21 správneho poriadku povinnosťou správneho orgánu ústne pojednávanie nariadiť. Napriek tomu zostáva pochybnosť o tom, či nezanedbateľná časť obvinených z priestupku bude schopná vzhľadom na svoje právne povedomie skutočne obhajovať svoje práva. Z praxe skôr vyplýva opak. Bude však nepochybne zaujímavé v prípade prijatia zákona o zodpovednosti za priestupky sledovať rozhodovacia prax českých správnych orgánov a súdov.

4. Dokazovanie – dôkazné prostriedky (podklady pre vydanie rozhodnutia) vo vzťahu k postaveniu obvineného

Ako sme už uviedli, otázku zabezpečenia práva na spravodlivý proces a v jeho rámci práva na riadne dokazovanie, je potrebné skúmať v súvislostiach, pretože sa naplňajú v navzájom prepojených zásadách a jednotlivých procesných inštitútoch právneho predpisu. Konštatovali sme tiež, že postup správnych orgánov pri rozhodovaní o priestupkoch (podľa ustanovení zákona o priestupkoch ako aj podľa zákona o prešľapoch a pri subsidiárnom použití správneho poriadku a správneho řádu, zohľadňuje špecifické požiadavky konania o trestnom obvinení, t.j. naplňa požiadavky spravodlivého procesu.

Dôvodová správa k zákonu o zodpovednosti za prešľapky tiež deklaruje súlad novej právnej úpravy so všeobecnými právnymi zásadami práva Európskej únie a s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Česká republika viazaná¹⁷¹ a tento súlad vyplýva rovnako zo znenia navrhovaného zákona.

Postavenie účastníkov konania¹⁷² upravuje štvrtá hlava tretej časti zákona o zodpovednosti za prešľapky. V jeho § 69 zostalo (z pôvodného § 73 zákona o prešľapoch) určenie okamihu, v ktorom sa stáva podozrivý z priestupku obvineným, t.j. keď voči nemu správny orgán urobí prvý úkon v konaní. Na rozdiel od pôvodnej právnej úpravy nenachádzame v § 69 najmä vyjadrenie práva na podávanie návrhov a opravných prostriedkov. Ďalej však z predmetného pripravovaného ustanovenia vyplývajú najmä nasledujúce práva a princípy obvineného: prezumpcia neviny (§ 69 ods. 2 prvá veta), zásada in dubio pro reo (§ 69 ods. 2 druhá veta). Z ďalších práv formulovaných vo vzťahu k obvinenému sa budeme zaoberať najmä garanciami *práva na obhajobu, práva na konanie ústneho pojednávania, zákazu nútiť obvineného k priznaniu, právu obvineného klásť otázky ďalším účastníkom konania, ako aj osobám zúčastneným na konaní, svedkom a znalcom*. Z komplexu práv a zásad vzťahujúcich sa k postaveniu obvineného zakotvených v pripravovanej právnej úprave spomeňme ešte právo obvineného na poučenie ne bis in idem.

K realizácii spomínaných práv a princípov je potrebné priradiť zodpovedajúce procesné inštitúty. Zaujímavou novinkou je najmä osobitný dôkazný prostriedok – výsluch obvineného.

5. Výsluch obvineného

Podľa § 32 ods. 2 správneho poriadku sú podkladom pre rozhodnutie najmä podania, návrhy a vyjadrenia účastníkov konania, dôkazy, čestné vyhlásenia, ako aj skutočnosti všeobecne známe alebo známe správnomu orgánu z jeho úradnej činnosti¹⁷³. Dôkazy sú teda

¹⁷¹ Pozri Parlamentná tlač. č. 555, s. 123. (Sněmovní tisk č. 555, 7 volební období. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. <http://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?O=&CT=555&CT1=0>.

¹⁷² Ako aj ďalších osôb zúčastňujúcich sa na konaní a orgánu sociálno-právnej ochrany detí.

¹⁷³ Obdobne podľa § 50 ods. 1 správneho řádu môžu byť podkladmi pre vydanie rozhodnutia najmä návrhy účastníkov, dôkazy, skutočnosti známe správnomu orgánu z úradnej činnosti, podklady od iných správnych orgánov alebo orgánov verejnej moci, ako aj skutočnosti všeobecne známe.

iba jedným z podkladov pre vydanie rozhodnutia. Podľa § 34 ods. 2 správneho poriadku sú dôkazmi najmä výsluch svedkov, znalecké posudky, listiny a ohliadka¹⁷⁴.

Podľa dôvodovej správy k § 82 zákona o zodpovednosti za prešľupky pôjde pri výsluchu obvineného o nástroj správneho orgánu na zisťovanie informácií od obvineného, ktoré sú relevantné pre konanie. Výnimočne by mohlo ísť aj o prostriedok vyjadrenia sa obvineného k obvineniu a ku konaniu o tomto obvinení, napr. ak by sa obvinený domáhal svojho výsluchu za účelom preukázania nevinu. Výsluch obvineného má byť zásadne uskutočňovaný pri ústnom pojednávaní, pretože ak bude naplnený dôvod pre výsluch obvineného, bude zároveň naplnený aj dôvod pre nariadenie ústneho pojednávania a dôkazy by mali byť zásadne vykonávané pri ústnom pojednávaní. Naopak nie pri každom nariadenom ústnom pojednávaní musí byť nevyhnutne vykonávaný výsluch obvineného. S ohľadom na právo obvineného na obhajobu, ktoré patrí medzi základné ľudské práva, a z neho vyplývajúci zákaz sebaobviňovania, bude výpoveď obvineného dobrovoľná. Preto nie je potrebné osobitne upravovať podmienky odmietnutia výpovede, keďže obvinený nemá povinnosť vypovedať a ani povinnosť vypovedať pravdivo. Nejde teda o výsluch v zmysle výsluchu svedka. Úradná osoba však bude mať v rámci tohto dôkazného prostriedku možnosť kľásť obvinenému otázky. Podmienky, za ktorých nie je možné kľásť otázky sú obdobné ako pri výsluchu svedka. O svojom práve nevypovedať a o zákaze výsluchu musí byť obvinený poučený ešte pred začiatkom výsluchu.

Podľa novej právnej úpravy môže účastník konania kľásť otázky iným účastníkom konania, svedkom a znalcom. Dôvodová správa uvádza, že to posilní právo účastníkov konania vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom. Navyše má zákon upraviť aj právo kľásť otázky aj iným účastníkom konania. Tieto práva budú mať aj iné osoby vystupujúce v konaní, ktoré nie sú účastníkmi konania, a to napr. zákonný zástupca mladistvého obvineného, jeho opatrovník alebo osoba priamo postihnutá spáchaním priestupku, ktorá dala súhlas na začatie alebo pokračovanie konania o priestupku.¹⁷⁵

Napriek tomu, že súčasný slovenský a obdobne aj český správny poriadok uvádzajú iba demonštratívny výpočet dôkazných prostriedkov a ponechávajú tak správny orgánom otvorenú možnosť využívať aj iné dôkazné prostriedky, je výslovné zakotvenie výsluchu obvineného v špeciálnej právnej úprave zákona o zodpovednosti za prešľupky z nášho pohľadu „prevratnou novinkou“. Dôvodom tohto konštatovania je síce iba parciálny ale zaujímavý problém niektorých druhov priestupkových konaní.

Z viacerých rozhodnutí správnych orgánov vyplýva, že si zamieňajú pojmy podklad pre rozhodnutie a dôkaz. Vo viacerých rozhodnutiach správne orgány zaraďujú medzi dôkazné prostriedky tzv. výpoveď obvineného, ktorá podľa § 32 ods. 2 správneho poriadku patrí medzi iné podklady pre vydanie rozhodnutia a je označená ako vyjadrenie účastníka konania. Na druhej strane, čo je z nášho pohľadu závažným problémom, mnohé správne orgány zaraďujú medzi dôkazné prostriedky tzv. výpoveď policajta.¹⁷⁶ Uvedené zamieňanie termínov môže praxi spôsobovať účelové chápanie vyjadrenia účastníka konania buď ako výpovede obvineného a teda osobitný dôkazný prostriedok alebo iba ako vysvetlenie k jeho vyjadreniam, a teda ako súčasť iného podkladu pre rozhodnutie. Obdobne sa výpovedi policajta objasňujúceho priestupok pripisuje dôležitosť a váha dôkazného prostriedku. Pri voľnom hodnotení dôkazov tak v praxi vo výraznej väčšine prípadov, dochádza najmä k tomu, že pri tvrdení obvineného o tom, že priestupok nespáchal a opačnom tvrdení

¹⁷⁴ Podľa § 51 ods. 1 správneho rádu sú dôkaznými prostriedkami najmä listiny, ohliadka, svedecká výpoveď a znalecký posudok.

¹⁷⁵ Na rozdiel od účastníkov konania nebude možné kľásť otázky priamo zákonnému zástupcovi mladistvého obvineného, jeho opatrovníkovi, osobe priamo postihnutej spáchaním priestupku, ktorá dala súhlas na začatie alebo pokračovanie konania o priestupku, alebo orgánu sociálno-právnej ochrany detí.

¹⁷⁶ Policajta, ktorý objasňoval priestupok.

(policajta alebo policajtov objasňujúcich priestupok) uvedenom v správe o objasňovaní priestupku využije správny orgán ako dôkazný prostriedok „výpoveď policajta“, ktorá ako „jediný dôkazný prostriedok“ zvráti dôkaznú situáciu v neprospech účastníka konania.

Zavedenie výsluchu obvineného ako dôkazného prostriedku by sa tak mohlo javiť ako vhodná protiváha pre časté umožňovanie tzv. svedeckej výpovede policajta, ktorý objasňoval priestupok.¹⁷⁷ Na druhej strane však z nášho pohľadu nie je vhodným riešením naprávať chyby vyplývajúce z terminologických nepresností zavedením nového dôkazného prostriedku.

K otázke zavedenia výsluchu obvineného ako osobitného dôkazného prostriedku tak môžeme konštatovať, že najmä vzhľadom na taxatívne určenie dôkazných prostriedkov v správnych poriadkoch v obidvoch skúmaných štátoch netreba jeho význam preceňovať a jeho využitie ukáže prax. Na druhej strane vzhľadom na uvedený príklad z praxe, môže byť zaujímavým faktorom napríklad pri úvahách uvádzaných v odôvodneniach rozhodnutí správnych orgánov v priestupkových veciach.

Záver

Právo na riadne dokazovanie je explicitne zakotvené v čl. 6 ods. 3 písm. d) Dohovoru ako právo obvineného vypočúvať alebo dať vypočúvať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie na vypočúvanie svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok ako v prípade svedkov proti sebe. Ide však iba o jeden z aspektov práva na riadne dokazovanie. Ostatné požiadavky na zabezpečenie práva na riadne dokazovanie sa odvodzujú od všeobecných zásad práva na spravodlivý súdny proces¹⁷⁸ a tvoria navzájom prepojený komplex. Ani jedno z práv zaručených čl. 6 ods. 3 písm. d) Dohovoru teda nie je absolútne a preto nemusí byť vykonané vždy a za každých okolností. Posúdenie otázky, či v postupe pred orgánom verejnej moci došlo k porušeniu práva obvineného na riadne dokazovanie sa deje vždy vo vzájomných súvislostiach s ostatnými okolnosťami priebehu dokazovania a musí byť posúdené z prípadu na prípad.¹⁷⁹

Pri posudzovaní súladu právnej úpravy postupu správneho orgánu v správnom konaní s požiadavkami vyplývajúcimi predovšetkým z čl. 6 Dohovoru je teda potrebné predmetný proces posudzovať ako celok, t.j. ako celok navzájom prepojených zásad a procesných inštitútov. Navyše zabezpečenie práva na spravodlivý proces je potrebné osobitne posudzovať z hľadiska naplnenia požiadavky možnosti obrátiť sa so žiadosťou o preskúmanie právnych a skutkových otázok veci trestného charakteru na súd.

Na základe uvedeného môžeme konštatovať, že z návrhu zákona o zodpovednosti za priestupky ako celku (podľa ktorého majú byť postihované nielen delikty fyzických osôb ale aj delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb) vyplýva, že je obdobne ako ekvivalentná súčasná česká a slovenská práva úprava v súlade so záväzkami vyplývajúcimi z relevantných dokumentov medzinárodného práva verejného ako aj z práva Európskej únie a obsahuje uvedené garancie práva na spravodlivý proces. V súvislosti so všeobecnou úpravou správneho konania rešpektuje jeho základné zásady ako aj zásady „správneho konania trestného“.

¹⁷⁷ Autorka vyslovuje nesúhlas so zavedenou praxou využívania tzv. svedeckej výpovede policajta objasňujúceho priestupok. Jeho stanovisko môže byť iba súčasťou správy o objasňovaní priestupku.

¹⁷⁸ Pozri Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, s.r.o. 2006, s. 496.

¹⁷⁹ Košičiarová, S.: Právo na riadne dokazovanie a konanie o priestupkoch. In: Priestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha: Policejní Akademie České republiky v Praze, 2014, s. 108.

Literatúra

- Babiaková, E. - Hajdínová, J.: Judikatura vo veciach priestupkového práva. Bratislava: Iura Edition, 2012, ISBN 978-80-8078-462-1
- Fiala, Z.: Nad koncepcií reformy správneho trestání. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha: Policejní Akademie České republiky v Praze, 2014, 270 s., ISBN 978-80-7251-408-3
- Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013, 357 s., ISBN 978-80-89122-85-1
- Košičiarová, S.: Právo na riadne dokazovanie a konanie o priestupkoch. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Praha: Policejní Akademie České republiky v Praze, 2014, 270 s., ISBN 978-80-7251-408-3
- Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 446 s.
- Srebalová, M. a kolektív: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2015, 504 s., ISBN 978-80-89603-30-5
- 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, ISBN 80-88931-51-7
- Vrabko, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2013, 304 s., ISBN 978-80-89603-13-8

Resumé

The article is focused on a proper right for evidence towards to the proceeding on misdemeanors in terms of Slovak and Czech laws. At the very first place, the article is focused on some procedural provisions related to the proceeding on misdemeanors (oral hearing and an evidence by participant - accused person testimony). In generally it deals with the basic principles of the activities of public authorities and in particular the principles and rules of the activities of public administration authorities, carried out by misdemeanor procedure

ZÁKAZ POBYTU PODLE ZÁKONA Č. 200/1990 SB., O PŘESTUPCÍCH

JUDr. Martin Škurek, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
tř. 17. listopadu 8
771 11 Olomouc
Česká republika
martin.skurek@upol.cz

Klíčová slova: minor offence proceedings – administrative bodies – Minor offence Act – prohibition of residence

Úvodní poznámky

Sankce zákazu pobytu byla do ustanovení zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen "zákon o přestupcích"), zakotvena prostřednictvím usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 19. 12. 2012, kterým byla definitivně schválena novela zákona o přestupcích, publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 494/2012 Sb. a účinnosti nabyla ke dni 15. 1. 2013. Průběh legislativního procesu v souvislosti s touto novelou byl poměrně kontroverzní, protože jej nejdříve, i přes nesouhlasné stanovisko vlády ČR, poprvé schválila Poslanecká sněmovna dne 21. 3. 2012, následně byl zákon vrácen Senátem, který výraznou většinou hlasů návrh zamítl dne 25. 4. 2012. Poslanci vládní koalice však dne 5. 6. 2012 Senát přehlasovali. Návrh novely zákona dne 19. 6. 2012 vetoval prezident republiky, který návrhu vytkl řadu nedostatků a zaštitil se i negativním postojem Senátu a Veřejného ochránce práv. Poslanci však kritiku prezidenta republiky neakceptovali a koncem roku 2012 prezidentské veto přehlasovali.¹⁸⁰

Inspirací pro předkladatele novely zákona o přestupcích č. 494/2012 je institut trestu zákazu pobytu, který byl do právního řádu Československé socialistické republiky, resp. do trestního zákona, zaveden s účinností od 1. 1. 1970. Nejvyšší soud Československé socialistické republiky zdůvodnil zavedení tohoto institutu do právního řádu takto: „Rozšíření dosavadních druhů trestů o trest zákazu pobytu si vyžádala potřeba dalšího a účinnějšího prohloubení a posílení ochrany společnosti před trestnou činností asociálních živlů, především recidivistů, výtržníků a příživníků...“¹⁸¹

Důvody pro zakotvení tohoto druhu sankce do ustanovení zákona o přestupcích vysvětluje i důvodová zpráva k novele č. 494/2012 Sb., ve které je uvedeno, že: "Navrhovaná novela zákona o přestupcích, která by se dílčím způsobem dotkla rovněž trestního zákoníku, vychází ze snahy posílit účinnost sankčních ustanovení zákona o přestupcích a posílit obecnou vymahatelnost práva. Zavádí proto nový typ sankce v podobě zákazu pobytu, jehož porušením by byl spáchán trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání..."¹⁸²

1. Obecné podmínky pro uložení sankce zákazu pobytu

Zákaz pobytu je v současném znění ustanovení § 11 odst. 1 zákona o přestupcích, vedle napomenutí, pokuty, zákazu činnosti a propadnutí věci uveden jako jeden z druhů

¹⁸⁰ Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 216

¹⁸¹ stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 26.11.1975, sp. zn. Tpjf 75/75

¹⁸² důvodová zpráva k zákonu č. 494/2012 Sb., s. 1

sankcí. Podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích je zákaz pobytu možné uložit jen, pokud tak lze učinit u některého z těchto přestupků. Sankci zákazu pobytu nelze podle ustanovení § 19 odst. 2 zákona o přestupcích uložit za spáchání přestupku mladistvému. Podmínky pro uložení sankce zákazu pobytu jsou podrobně normovány v ustanovení § 15a odst. 1 písm. a) až c) zákona o přestupcích, ve kterých je uvedeno, že: "Zákaz pobytu lze uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně a na dobu nejdéle tří měsíců za předpokladu, že a) byl přestupek spáchán úmyslným jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku, b) byl pachatel v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce, a c) uložení takové sankce je nezbytné k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce; sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu...", přičemž tyto podmínky musejí být naplněny kumulativně.^{183 184 185}

1.1. Podmínka úmyslného jednání

Vedle podmínky věcné, že zákaz pobytu lze uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně, a podmínky časové, že zákaz pobytu lze uložit na dobu nejdéle tří měsíců, je nutné, aby přestupek byl spáchán "úmyslným jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku."

Podle současného znění zvláštní části zákona o přestupcích lze zákaz pobytu uložit za přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. a), b), c), e), f), g), h), ch), j) a k), za přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě podle ustanovení § 46 odst. 1 a 2, za přestupky proti veřejnému pořádku podle ustanovení § 47 odst. 1 písm. b), c), d), f), g) a h), za přestupky proti občanskému soužití podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) a za přestupky proti majetku podle ustanovení § 50 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o přestupcích, přičemž zde pro věcně a místně příslušný správní orgán vyvstává první problém. Přestupky podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. a), b), f) a přestupky podle ustanovení § 46 odst. 2 a přestupky podle ustanovení § 47 odst. 1 písm. b), c), d), f), h) zákona o přestupcích lze totiž spáchat i z nedbalosti, čímž je naplněna subjektivní stránka přestupku, resp. zavinění. K uložení sankce zákazu pobytu tak věcně a místně příslušné správní orgány musejí v případech těchto přestupků pachateli prokázat úmysl.^{186 187}

Posouzení naplnění další podmínky pro uložení zákazu pobytu spočívající ve spáchání přestupku jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku je pro věcně a místně příslušné správní orgány o dost komplikovanější. Problematickým je zejména pojem „významné narušení místních záležitostí veřejného pořádku“, kdy zákon o přestupcích věcně a místně příslušným správním orgánům neposkytuje žádné vodítko pro posouzení míry narušení místních záležitostí veřejného pořádku, a tak je toto stanovení záležitostí konkrétního věcně a místně příslušného správního orgánu rozhodující konkrétní věc a tím je do nejisté pozice postaven i samotný pachatel přestupku, jehož projednání je předmětem řízení. Dále je problematický samotný pojem „místní záležitosti veřejného pořádku“. Sama formulace je

¹⁸³ Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 216

¹⁸⁴ ustanovení § 15a odst. 1 písm. a) až c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

¹⁸⁵ Bohadlo, D. - Potěšil, L. - Potměšil, J.: Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 54.

¹⁸⁶ Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 217

¹⁸⁷ Ministerstvo vnitra ČR: Výkladová stanoviska k § 15a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích „Zákaz pobytu“

zavádějící a zřejmě výsledkem formulační nedostatečnosti předkladatele návrhu novely přestupkového zákona, protože tímto pojmem byl zřejmě myšlen pojem "veřejný pořádek" v obci. S pojmem místní záležitosti veřejného pořádku pracuje ustanovení § 10 odst. 1 písm. a) až c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kde je uvedeno, že: "Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány, b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku, c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti...", a ve kterých je demonstrativně vymezen obsah tohoto pojmu. Pojem místní záležitosti veřejného pořádku tak zahrnuje otázky místního, tj. lokálního, významu, které mohou obce upravovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek a nikoliv otázky významu celostátního, jejichž úprava je zásadně vyhrazena zákonu.^{188 189}

Pokud by byl pojem „jednání významně narušující místní záležitosti veřejného pořádku“ vykládán jazykově formalisticky, znamenalo by to, že jednáním, za které lze uložit zákaz pobytu, může být jen to protiprávní jednání, které může být zároveň regulováno obecně závaznou vyhláškou obce podle ustanovení § 10 obecního zřízení, tedy za přestupky podle ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích. Nemohlo by se tedy jednat o přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. a), b), c), e), f), g), h), ch), j) a k), přestupky proti veřejnému pořádku podle ustanovení § 47 odst. 1 písm. b), c), d), f), g) a h), přestupky proti občanskému soužití podle ustanovení § 49 odst. 1 písm. c) a přestupky proti majetku podle ustanovení § 50 odst. 1 písm. a), b) a c). Vzhledem k tomuto výčtu také není zřejmé, jak může např. umožnění požití alkoholu mladistvé osobě podle ustanovení § 30, nepravdivé obvinění z přestupku podle ustanovení § 49 či třeba zatajení nálezu podle ustanovení § 50 „významně narušit místní záležitosti veřejného pořádku.“ Zda je některý z výše uvedených spáchaných přestupků protiprávním jednáním „významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku,“ je tak jedním z předmětů správní úvahy věcně a místně příslušného správního orgánu, který zvažuje uložení sankce zákazu pobytu. Vodítkem pro toto posouzení by např. mohla být míra negativního dopadu tohoto „narušování“ na místní poměry.^{190 191 192}

1.2. Podmínka uznání vinným v předcházejících dvanácti měsících

Další podmínkou pro uložení sankce zákazu pobytu je podle ustanovení § 15a odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích skutečnost, že pachatel přestupku byl v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce. V souvislosti s podmínkou recidivy, resp. spácháním obdobného jednání, není jasné, zda přestupek musí být spáchaný opět úmyslně, nebo stačí i spáchání z nedbalosti, zda protiprávní jednání musí naplňovat znaky totožné

¹⁸⁸ Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 217

¹⁸⁹ zvláštní část zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

¹⁹⁰ Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 218

¹⁹¹ ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

¹⁹² nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 33

speciální skutkové podstaty, nebo zda protiprávní jednání musí naplňovat znaky obecné skutkové podstaty, nebo zda postačí, aby protiprávní jednání spočívalo ve spáchání sice odlišného přestupku, jímž je ale ohrožen, nebo porušen tentýž objekt.^{193 194}

1.3. Podmínka spáchání přestupku na území obce

Co se týče územní působnosti sankce zákazu pobytu, ustanovení § 15a zákona o přestupcích používá termín "území stejné obce," ačkoliv zákon o přestupcích v žádném ze svých dalších ustanovení s tímto pojmem nepracuje. Jedná se o pojem, který je opět užívaný zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, a to v souvislosti s výkonem samosprávy, v souvislosti s výkonem státní správy potom zákon o obcích používá pojem správní obvod. Vzhledem ke skutečnosti, že postihování přestupků je činnosti spadající do oblasti státní správy, z hlediska obcí tedy do oblasti přenesené působnosti a vzhledem ke skutečnosti, že samotný zákon o přestupcích v ustanovení § 55 odst. 1 a 3, kde je uvedeno, že: "(1) K projednání přestupku je místně příslušný správní orgán, v jehož územním obvodu byl přestupek spáchán... (3) Místně příslušný správní orgán může k usnadnění projednání přestupku nebo z jiného důležitého důvodu postoupit věc i bez souhlasu účastníků řízení jinému věcně příslušnému správnímu orgánu, v jehož územním obvodu se pachatel zdržuje nebo pracuje...", používá pojem územní obvod, měla být tato terminologie i v souvislosti s ukládáním sankce zákazu pobytu zachována.^{195 196}

1.4. Podmínka nezbytnosti zajištění místních záležitostí veřejného pořádku

Neposlední podmínkou pro uložení sankce zákazu pobytu podle ustanovení § 15a odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích je skutečnost, že uložení sankce zákazu pobytu je nezbytné k zajištění „místních záležitostí veřejného pořádku na území stejné obce“. Pojem „nezbytnost“ uložení sankce zákazu pobytu je opět neurčitý. Např. v souvislosti s recidivou by pojem nezbytnosti mohl být věcně a místně příslušným správním orgánem vyložen tak, že dosavadní či jiné prostředky nápravy konkrétního recidivujícího pachatele selhaly a k zajištění veřejného pořádku v obci, resp. za účelem prevence recidivy téhož jednání, už nezbyvá, jako krajní řešení, zvolit uložení sankce zákazu pobytu. Uložení zákazu pobytu, vzhledem k závažnosti jeho dopadu do práv a právních zájmů pachatele přestupku, tak nemůže být řešením „první volby“, ale spíše prostředkem ultima ratio.^{197 198} O tom svědčí i ustanovení § 12 odst. 1 zákona o přestupcích, kde je uvedeno, že: „Při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele...“ Navíc podle ustanovení § 11 odst. 3 zákona o přestupcích, kde je uvedeno, že: „Od uložení sankce lze v rozhodnutí o přestupku upustit, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku...“ věcně a místně příslušný správní orgán, který by sice zvažoval uložení sankce zákazu pobytu, od jejího uložení může upustit, pokud má za to, že k nápravě pachatele postačilo samotné projednání přestupku.^{199 200}

¹⁹³ Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 218 - 220

¹⁹⁴ ustanovení § 15a odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

¹⁹⁵ Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 218 - 220

¹⁹⁶ ustanovení § 55 odst. 1 a 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

¹⁹⁷ Šámal, P. a kolektiv: Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 836.

¹⁹⁸ usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 2. 2013, sp. zn. 3 Tdo 125/2013 - 24

¹⁹⁹ Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 220

1.5. Podmínka trvalého pobytu

Poslední podmínkou uložení sankce zákazu pobytu je podle ustanovení § 15a odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích příkaz, že sankce se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu. Ustanovení § 15a odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích neřeší situaci, kdy má pachatel přestupku v té které obci či místě např. nemovitost. Uložení zákazu pobytu by tak mohl být významným způsobem omezen výkon vlastnického nebo užívacího práva pachatele přestupku k nemovitosti v jeho vlastnictví. Mnohem problematičtější by mohlo být uložení sankce zákazu pobytu pachateli přestupku, který v územním obvodu, kde mělo k přestupku dojít, pracuje nebo zde má faktické bydliště, studuje zde nebo provozuje živnost. V těchto situacích může dojít k radikálnímu zhoršení sociálního postavení pachatele přestupku.^{201 202}

Naproti tomu proti osobám hlášeným k trvalému pobytu na ohlašovně či jiné formální adrese, páchají-li často v přestupky ve správním obvodu, kde jsou takto k trvalému pobytu hlášeny, nebude možné zasáhnout a nebude jim možné sankci zákazu pobytu uložit. Avšak vůči pachatelům jen formálně hlášených k trvalému pobytu na ohlašovně, ale zdržujícím se jinde, může být zákaz pobytu v místě, kde jinak dlouhodobě fakticky žijí, nepřiměřeným zásahem.²⁰³

Nejvyšší soud k tomu v jednom ze svých rozhodnutí uvádí, že: "jestliže se trest zákazu pobytu nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má obviněný trvalý pobyt, není rozhodující místo, kde má obviněný formálně přihlášen trvalý pobyt, ale zda místo, v němž pachatel bydlí, má povahu trvalého bydlení, resp. místo, kde je přihlášen k trvalému pobytu, má skutečně charakter trvalého pobytu..."²⁰⁴

Obdobné závěry shrnuje i odborná literatura, když v souvislosti s touto problematikou např. uvádí, že: „Podle soudní praxe okolnost, že pachatel je formálně přihlášen k trvalému pobytu v určitém místě, ještě sama o sobě nevylučuje možnost uložení trestu zákazu pobytu, který se vztahuje i na toto místo. Rozhodující totiž je, zda místo, v němž je pachatel přihlášen k trvalému pobytu, má skutečně charakter trvalého pobytu, a je nutno zjišťovat, kde se pachatel ve skutečnosti trvale zdržuje... Trest zákazu pobytu lze uložit i cizinci, bezdomovci nebo osobě, které bylo přiznáno postavení azylanta. Ani u těchto osob se nesmí trest zákazu pobytu vztahovat na místo jejich skutečného trvalého pobytu..."²⁰⁵

2. Informační povinnost věcně a místně příslušného správního orgánu

Podle ustanovení § 15a odst. 5 zákona o přestupcích je správní orgán, který zákaz uložil, o uložení zákazu pobytu, místě a době jeho trvání, popřípadě o upuštění od jeho výkonu, povinen neprodleně uvědomit Policii ČR a v případě občanů České republiky rovněž obecní úřad obce, v jehož správním obvodu má pachatel trvalý pobyt. Ustanovení § 15a odst. 5 už blíže nespecifikuje, jakým způsobem má být Policie ČR informována, resp. o jaký útvar by se mělo jednat. V této souvislosti se nabízí informování buď příslušného krajského ředitelství Policie České republiky, územního odboru příslušného krajského ředitelství Policie ČR nebo příslušného obvodního oddělení Policie České republiky podle obvodu, na nějž se zákaz pobytu vztahuje. Informace by měla být ideálně podána písemnou nebo elektronickou

²⁰⁰ ustanovení § 12 odst. 1 a § 11 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

²⁰¹ Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 221

²⁰² ustanovení § 15a odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

²⁰³ Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 221

²⁰⁴ usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 12. 11. 2011, č. j. 8 Tdo 1087/2011-I

²⁰⁵ Šámal, P. a kolektiv.: Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s. 839.

formou. Údaje o zákazu pobytu, místu zákazu pobytu a době jeho trvání se podle ustanovení § 3 odst. 3 písm. j) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, evidují v informačním systému evidence obyvatel, přičemž tyto údaje zapisuje obecní úřad podle místa trvalého pobytu pachatele přestupku.^{206 207 208}

3. Upuštění od zbytku výkonu sankce

Podle ustanovení § 15a odst. 4 zákona o přestupcích, kde je uvedeno, že: „Od výkonu zbytku zákazu pobytu lze po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce upustit, jestliže pachatel přestupku způsobem svého života prokázal, že její další výkon není potřebný...“ zákon analogicky jako v případě sankce zákazu činnosti upravuje možnost upustit od zbytku výkonu sankce zákazu pobytu po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce, jestliže pachatel přestupku způsobem svého života prokázal, že její další výkon není potřebný. O upuštění od výkonu zbytku zákazu pobytu na návrh osoby, již byla sankce zákazu pobytu uložena, rozhoduje správní orgán, který přestupek projednal v prvním stupni. Doba trvání zákazu pobytu tak může v ideálním případě pro pachatele trvat jeden a půl měsíce. Pokud ustanovení § 15a odst. 4 zákona o přestupcích stanoví pro upuštění od zbytku výkonu sankce zákazu pobytu, že pachatel musí „způsobem svého života prokázat, že další výkon sankce zákazu pobytu není potřebný,“ je otázkou, zda je věcně a místně příslušný správní orgán vůbec schopen naplnění této podmínky posoudit, když pachatele často vůbec nezná, protože nemá v obci trvalý pobyt, nepracuje s ním, nekontroluje ho a když s ním často vůbec nepřijde do styku. Jedná se zejména o případy podle ustanovení § 74 odst. 1 věta druhá zákona o přestupcích, kde je uvedeno, že: „V nepřítomnosti obviněného z přestupku lze věc projednat jen tehdy, jestliže odmítne, ač byl řádně předvolán, se k projednání dostavit nebo se nedostaví bez náležité omluvy nebo důležitého důvodu...“^{209 210 211}

4. Povolení ke krátkodobému pobytu

V ustanovení § 15a odst. 3 zákona o přestupcích věta první je uvedeno, že: „Obecní úřad obce, na jejímž území má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený, může pachateli na základě jeho žádosti udělit povolení ke krátkodobému pobytu na území obce nebo její části...“ Ustanovení § 15a odst. 3 věta první zákona o přestupcích tak umožňuje, aby pachatel přestupku území obce nebo její část v souladu se zákonem navštívil, a to z ustanovení § 15a odst. 3 zákona o přestupcích demonstrativně vyplývajících mimořádných důvodů, např. z důvodu návštěvy lékaře, orgánu veřejné moci, či závažných osobních důvodů a to na základě povolení ke krátkodobému pobytu vydaného obecním úřadem obce, kde je hlášen k trvalému pobytu. Tento obecní úřad může povolení ke krátkodobému pobytu udělit jen se souhlasem správního orgánu, který zákaz uložil, a to nejpozději do 5 pracovních dnů od podání žádosti pachatelem. Ustanovení § 15a odst. 3 zákona o přestupcích dále uvádí, že nejsou-li splněny podmínky pro vydání povolení, vydá obecní úřad rozhodnutí, kterým žádost zamítne. Pokud povolení udělí, žadateli vydá namísto písemného vyhotovení rozhodnutí potvrzení o povolení k pobytu. Povolení, kterým je žadateli umožněn krátkodobý pobyt na území obce nebo její

²⁰⁶ Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 223

²⁰⁷ ustanovení § 15a odst. 5 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

²⁰⁸ Jemelka, L. - Vetešník, P.: Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání Praha: C. H. Beck, 2013, s. 50

²⁰⁹ Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 224 - 225

²¹⁰ ustanovení § 15a odst. 4 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

²¹¹ ustanovení § 74 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

části, v níž má zakázán pobyt, obsahuje vždy vymezení, v jaké době a za jakým účelem je krátkodobý pobyt povolen. Při pobytu na území obce nebo její části, v níž má pachatel zakázán pobyt, je povinen mít potvrzení při sobě.^{212 213}

5. Trestní postih

V případě, že pachatel zákaz pobytu poruší, vystavuje se nebezpečí trestního stíhání pro přečin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle ustanovení § 337 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, se sazbou odnětí svobody v trvání až tři roky. Podle ustanovení § 337 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku se tohoto přečinu se dopustí ten, „kdo porušuje zákaz pobytu uložený podle jiného právního předpisu...“, přičemž tento přečin lze spáchat jen úmyslně. Přitom orgán činný v trestním řízení bude mít obtíže prokazovat pachateli úmysl vždy, když ústní jednání o přestupku tak, jak to předpokládá ustanovení § 74 odst. 1 věta druhá zákona o přestupcích, proběhne v jeho nepřítomnosti a následné rozhodnutí o uložení sankce zákazu pobytu bude pachateli uloženo na základě fikce náhradního doručení podle ustanovení § 23 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.²¹⁴

Otázkou, která se v souvislosti s ustanovením § 337 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku také nabízí, je ta, zda k naplnění skutkové podstaty tohoto přečinu postačí, pokud pachatel přestupku, kterému byl pravomocně uložen zákaz pobytu, jej poruší jednorázově, či zda je nutné toto protiprávní jednání opakovat. Vzhledem k zásadě subsidiarity trestní represe podle ustanovení § 12 odst. 2 trestního zákoníku, kde je uvedeno, že: „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...“²¹⁵ by měl orgán činný v trestním řízení posuzovat intenzitu maření zákazu pobytu, tedy zda toto maření trvá po určitou dobu, nebo zda se jedná o jednání opakované. Pokud jednorázové porušení zákazu pobytu nebude orgánem činným v trestním řízení posouzeno jako přečin, nezbyvá než čekat na recidivu pachatele přestupku. I v souvislosti s jazykovým výkladem slovesa „porušuje“, který trestní zákoník používá, přičemž se jedná o sloveso v imperfektu, které označuje děj, který není ohraničený a ukončený, je možné usuzovat, že trestní zákoník předpokládá opakovanost nebo déletrvající porušení pravomocně uloženého zákazu pobytu. V tomto ohledu však ustanovení trestního zákoníku neposkytují uspokojivá vodítka.^{216 217}

Závěr

Co se týče celkového zhodnocení zavedení sankce zákazu pobytu do zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, můžeme dojít k následujícím závěrům. Kritici novely č. 494/2012 Sb. vyčítali zejména její protiústavnost s tím, že sankci zákazu pobytu mohou ukládat pouze soudy v rámci trestního řízení. Tento argument je ovšem nutné odmítnout s odkazem na ustanovení čl. 79 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, kde je uvedeno, že: "Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem." Je tedy věcí suverénního rozhodnutí zákonodárce, jaké druhy protiprávního jednání bude prostřednictvím zákona o přestupcích postihovat, jaké správní

²¹² Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 224

²¹³ ustanovení § 15a odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

²¹⁴ ustanovení § 337 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku

²¹⁵ ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku

²¹⁶ Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, s. 225 - 226

²¹⁷ ustanovení § 337 odst. 1 písm. d) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku

orgány tímto úkolem pověří a jaké nástroje při plnění tohoto úkolu jim svěří. Zakotvení sankce zákazu pobytu do zákona o přestupcích samo o sobě protiústavní není. Toto řešení je konformní i s ustanovením čl. 14 odst. 1 a 3 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, kde je toliko uvedeno, že: "(1) Svoboda pohybu a pobytu je zaručena... (3) Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody..."²¹⁸ I samotné ustanovení čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod předpokládá omezení svobody pohybu z důvodu ochrany veřejného pořádku.

Otázky však budí aplikační použitelnost ustanovení § 15a zákona o přestupcích v praxi, resp. jeho odst. 1 písm. a) až c), kde jsou uvedeny podmínky k uložení sankce zákazu pobytu věcně a místně příslušným správním orgánem. Užití nepřesné terminologie v těchto ustanoveních zákona o přestupcích a stanovení pro uložení sankce zákazu pobytu věcně a místně příslušným správním orgánem problematických podmínek, jejichž analýza byla provedena v předcházejícím textu příspěvku, jistě přináší v aplikační praxi mnoho problémů. V této souvislosti je třeba si položit otázku, zda by bylo možné tyto problémy překonat. Jedním z možných řešení by byla radikální novelizace ustanovení § 15a odst. 1, které by de lege ferenda mohlo znít takto: "Zákaz pobytu lze uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně a na dobu nejdéle tří měsíců za předpokladu, že pachatel byl v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku uvedeného ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně, za který lze uložit zákaz pobytu..." Z dalších ustanovení by bylo možné, vzhledem ke krátkodobosti uložení sankce, uvažovat o odstranění ustanovení § 15a odst. 4, který se týká institutu upuštění od zbytku výkonu sankce. Těmito změnami by se jistě věcně a místně příslušným správním orgánům ulehčila situace v tom smyslu, že by zákon o přestupcích a jiné zvláštní právní předpisy jasným způsobem vymezily přestupky, za které lze uložit zákaz pobytu s jednou jasně danou podmínkou a to pravomocného odsouzení za stejné přestupku v posledních dvanácti měsících.

Samotné zavedení sankce zákazu pobytu do zákona o přestupcích je ale jistě možné hodnotit jako pozitivní krok správným směrem a jako účinný nástroj ochrany veřejného pořádku v obcích.

Literatura

Potměšil, J.: Sankce zákazu pobytu. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe: sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013

Bohadlo, D. - Potěšil, L. - Potměšil, J.: Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 66 s. ISBN 978-80-7400-413-1

Jemelka, L. - Vetešník, P.: Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání Praha: C. H. Beck, 2013. 640 s. ISBN 978-80-7400-501-5

Šámal, P. a kolektiv.: Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009. 2528 s. ISBN 978-80-7400-109-3

Ministerstvo vnitra ČR: Výkladová stanoviska k § 15a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích „Zákaz pobytu“

Důvodová zpráva k zákonu č. 494/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

nález Ústavního soudu ze dne 11.12.2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 33

stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 26.11.1975, sp. zn. Tpjf 75/75

²¹⁸ ustanovení čl. 79 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky a ustanovení čl. 14 odst. 1 a 3 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod

usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 12. 11. 2011, č. j. 8 Tdo 1087/2011-I
usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 2. 2013, sp. zn. 3 Tdo 125/2013 – 24
ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel

Resumé

Author deals in his paper with the prohibition of residence according the Minor offences Act. The author sums the introduction of this institute into the Czech legal system and performs an analysis of its legislation in terms of its functionality. The author considers the current legal regulation of this institute problematic mainly because of setting conditions for imposing prohibition of residence. By this reason, at the very end of the paper author sets out proposals de lege ferenda leading to simplify legislation of this institute.

ZVUKOVÝ ZÁZNAM ÚSTNEHO POJEDNÁVANIA V KONANÍ O PRIESTUPKU

Mgr. Viktor Valla

Právnická fakulta Paneurópskej vysokej školy
Tomášikova 150/20
821 02 Bratislava
Slovenská republika
xvalla@is.paneurouni.com

Kľúčové slová: torts – oral hearing – recording of the procedure

1. Ústne pojednávanie v priestupkovej veci

Priestupkové konanie je v podmienkach Slovenskej republiky z pohľadu *delege lata* ovládané, okrem medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodných zmlúv, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon a medzinárodných zmlúv, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzickým osobám alebo právnickým osobám, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, čiže tie, ktoré majú prednosť pred zákonmi²¹⁹, najmä dvoma všeobecne záväznými právnymi predpismi, a to zákonom č. 71/1967 Zb. Zákon o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“) a zákonom č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“). Predmetné dva všeobecne záväzné právne predpisy, oba v sile zákona, sú vzájomne v postavení *lex specialis derogat legi generali*, teda vo vzťahu všeobecnej právnej úpravy a osobitnej, či špeciálnej právnej úpravy, ktorá má v momente aplikácie práva ako aj v prípade výkladu všeobecne záväznej právnej normy prednosť. Z týchto uvedených skutočností je teda zrejmé, že v prípade priestupkového konania je potrebné postupovať primárne podľa zákona o priestupkoch, ktorý je len sekundárne žiaduce dopĺňať ustanoveniami Správneho poriadku. Ako príklad môžeme uviesť základné zásady správneho konania, ktoré je nutné aplikovať aj v konaniach o priestupku. Potreba špeciálnej úpravy priestupkového konania je v tomto smere vynútená skutočnosťou, že Správny poriadok predstavuje všeobecnú právnu úpravu koncipovanú s prihliadnutím na potrebu jej využitia v širokom spektre konaní prebiehajúcich na správnych orgánoch, v čom je reflektovaná samotná šírka okruhu problematik, ktorými sa zaoberá správne právo a orgány verejnej moci v Slovenskej republike.

Skutočnosti uvedené v predchádzajúcom odseku predstavujú pre naše účely okrem iného aj základný itinerár indícií, ktoré nám objasňujú faktory, prečo nachádzame úpravu ústneho pojednávania ako v režime Správneho poriadku, tak aj v texte zákona o priestupkoch.

Napriek skutočnosti, že Správny poriadok predstavuje všeobecnú právnu úpravu správneho konania v podmienkach Slovenskej republiky, je potrebné na tomto mieste zvýrazniť osobitný charakter konania o priestupku, ktoré vykonávajú správne orgány. Vzhľadom na vzťah medzi Správnym poriadkom a zákonom o priestupkoch tak ako bol opísaný vyššie v texte je zrejmé, že aj napriek skutočnosti, že niektoré inštitúty a postupy upravené už Správnym poriadkom je nevyhnutné upraviť odlišne pre účely konania o priestupku. Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že v konaní o priestupku je obvinenému

²¹⁹ Čl. 7 ods. 5 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

poskytnutý širší diapazón procesných práv. Táto skutočnosť vyplýva podľa nášho názoru najmä z faktu, že na základe ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva nie je významná vnútroštátna klasifikácia protiprávneho konania na správne delikty a trestné delikty. Tieto skutočnosti boli judikované aj priamo v konaniach, ktoré boli vedené proti Slovenskej republike. Ide konkrétne o rozsudky vo veciach Kadubec proti Slovenskej republike a Lauko proti Slovenskej republike, oba z 2. septembra 1998. Európsky súd pre ľudské práva označil konanie v priestupkových veciach za konanie v trestných veciach, respektíve za konania s trestným charakterom (criminal matters, matiere penale), bez ohľadu na výšku sankcií, ktoré môže orgán verejnej moci príslušný konať vo veci uložiť. Z uvedených skutočností teda vyplýva, že v prípade ak je možné prejednávaniu veci subsumovať pod označenie „vec trestného charakteru“ musí mať osoba proti ktorej je konanie v takejto veci vedené možnosť domáhať sa práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý bol uverejnený pod č. 209/1992 Zb. vo forme oznámenia Federálneho ministerstva zahraničných vecí ČSFR (ďalej len „Dohovor“).²²⁰ „Súdy v rámci správneho súdnictva, ktoré pri rozhodovaní o práve na spravodlivý proces vychádzajú z obsahu pojmu trestné obvinenie, tak ako ho interpretuje judikatúra Súdu (pozn. autora Európskeho súdu pre ľudské práva), nemajú pochybnosti o tom, že na právnu úpravu zodpovednosti fyzických osôb za priestupky je prípustná aplikácia príslušných článkov Listiny základných práv a slobôd, Ústavy Slovenskej republiky ako aj Dohovoru, ktoré vo svojej dikcii používajú termín „trestný čin.“²²¹ Táto skutočnosť je reflektovaná aj v platnej a účinnej právnej úprave konania o priestupkoch, teda v zákone o priestupkoch, a to tým, že správne orgánom obligatórne nariaďuje povinnosť v prvostupňovom konaní nariadiť ústne pojednávanie.²²² Podľa Košičiarovej teda: „nenariadenie ústneho pojednávania vo veci priestupku však porušením práva osoby na spravodlivý proces podľa čl. 6 Dohovoru je.“²²³

V Správnom poriadku je ústne pojednávanie fakultatívnym inštitútom: „Správny orgán nariadi ústne pojednávanie, ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon. Ak sa má pri ústnom pojednávaní uskutočniť ohliadka, uskutočňuje sa ústne pojednávanie spravidla na mieste ohliadky.“²²⁴ Túto skutočnosť uvádzame na základe toho že: „Správne konanie je ovládané zásadou písomnosti a neverejnosti.“²²⁵ Z uvedeného teda vyplýva, že správny orgán konajúci vo veci nie je povinný nariadiť ústne pojednávanie v tých prípadoch, v ktorých to nepovažuje za dôvodné. Táto skutočnosť implicitne vyplýva taktiež z § 32 Správneho poriadku, ktorý pojednáva o podkladoch na rozhodnutie. Dôležitým faktorom je aj zásada hospodárnosti konania, ktorá je v Správnom poriadku definovaná nasledovne: „Správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb.“²²⁶ Správny orgán je povinný ústne pojednávanie nariadiť *ex offio*, ak tak ustanoví osobitný právny predpis.

²²⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 SžoKS 144/2006

²²¹ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy, právna monografia. Bratislava: IURA EDITION člen skupiny Wolters Kluwer, 2012, s. 351

²²² § 74 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

²²³ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy, právna monografia. Bratislava: IURA EDITION člen skupiny Wolters Kluwer, 2012, s. 361

²²⁴ § 21 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. Zákon o správnom konaní (správny poriadok) o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

²²⁵ Potásch, P. - Hašanová, J. a kol.: Vybrané správne procesy (teoretické a praktické aspekty), 2. vydanie s judikatúrou. Bratislava: Paneurópska vysoká škola a EUROKÓDEX, 2011, s. 58

²²⁶ § 3 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb. Zákon o správnom konaní (správny poriadok) o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

2. Zvukový záznam z pojednávania

Súčasná právna úprava obsiahnutá v § 40aa, § 44 ods. 1 a § 61a zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky súdny poriadok“), zaväzuje súdy na vytvorenie zvukového záznamu z pojednávania pomocou inštalovaných technických zariadení na tento účel umiestnených do miestností, v ktorých prebieha súdne konanie ako aj povinnosť prikladať takýto záznam uložený na nosiči dát k súdnemu spisu.²²⁷ Uvedeným návrhom zákona, ktorým bol novelizovaný Občiansky súdny poriadok, bol predložený ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky na rokovanie vlády Slovenskej republiky a následne aj predsedom vlády Slovenskej republiky na schválenie do Národnej rady Slovenskej republiky na základe potreby zabezpečenia vykonávania Protokolu č. 16 k Dohovoru.²²⁸ Tento návrh zákona bol schválený Národnou radou Slovenskej republiky dňa 29. septembra 2014. Za úhradu vecných nákladov, budú mať v zmysle § 44 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku účastníci konania a ich zástupcovia, možnosť požiadať súd o vyhotovenie kópie zvukového záznamu.²²⁹

Pre úplnosť taktiež uvádzame, že ustanovenie zaväzujúce orgány justičnej moci vytvárať okrem štandardnej zápisnice z pojednávania aj zvukový záznam z pojednávania našlo svoje miesto aj v rekodifikácii Občianskeho súdneho poriadku, ktorá nadobudne účinnosť dňa 1. júla 2016 a bola publikovaná v zbierke zákonov pod číslom 160/2015 Civilný sporový poriadok (ďalej len „Civilný sporový poriadok“). Predmetná úprava je konkrétne obsiahnutá v § 98 Civilného sporového poriadku pričom táto úprava *defacto* kopíruje znenie v súčasnosti platného a účinného Občianskeho súdneho poriadku, táto skutočnosť vplýva najmä z toho, že k novelizácii Občianskeho súdneho poriadku, ktorou sa zaviedla povinnosť vytvárať zvukové záznamy z pojednávania, prebehla simultánne s prebiehajúcou rekodifikáciou občianskeho práva procesného.

Inkorporácia ustanovení, ktoré zavádzajú povinnosť vytvárania zvukových záznamov z pojednávania má viacero dôvodov. Vo všeobecnosti by sme mohli tieto dôvody rozčleniť na dôvody právne a dôvody faktické.

Právny dôvod na vytvorenie predmetného inštitútu je najmä extenzívny výklad Dohovoru. Článok 6 Dohovoru ustanovuje v základných rysoch požiadavky na spravodlivé súdne konanie v členských štátoch Rady Európy. V tomto smere sme toho názoru, že inštitút vytvárania zvukového záznamu z pojednávania na súdoch predstavuje prirodzenú požiadavku, ktorú v dnešnej dobe kladie aplikácia Dohovoru na každodennú súdnu prax. Podľa nášho názoru je nami opísaný stav produktom prirodzeného vývoja spoločnosti v oblasti zavádzania moderných informačných technológií na orgánoch verejnej moci do procesu výkonu ich právomocí.

Faktický dôvod na zavedenie vytvárania zvukových záznamov do slovenského právneho poriadku, v tomto prípade do civilného súdneho konania, je viacero. Jedným z prvých, ktorý by sme radi uviedli je ten, že pomocou zvukovej nahrávky uloženej na digitálnom nosiči je najmä vytvorenie duálneho režimu zaznamenávania dôležitých úkonov, ktoré sporové strany urobili počas súdneho pojednávania. Týmto spôsobom by teda mala byť úplne odstránená možnosť nesúlady reálneho priebehu konania so záznamom uvedeným v zápisnici zo súdneho pojednávania. Významným faktorom hovoriacim v prospech vytvárania zvukových záznamov je okrem iného aj to, že poskytne sudcom väčší priestor na

²²⁷ § 40aa zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (asi by to malo byť a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov)

²²⁸ Všeobecná časť dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony (asi by to malo byť a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov)

²²⁹ Webové sídlo A|K|M|V advokátska kancelária s.r.o., priečinok Aktuality, Aktuality 11. november 2014

upriamenie svojej koncentrácie na prebiehajúce konanie, vzhľadom na skutočnosť, že zápisnicu bude možné doplniť aj následne po skončení, či odročení súdneho pojednávania.

3. Návrh novelizácie zákona o priestupkoch s cieľom zakotvenia inštitútu vytvárania zvukových záznamov z pojednávanií o priestupkových veciach

V predchádzajúcich častiach tohto príspevku sme sa s relatívnou podrobnosťou venovali problematike nariaďovania ústneho pojednávania v prípade konania v priestupkových veciach ako aj problematike obligatórneho vytvárania zvukových záznamov z pojednávanií, verejných zasadnutí a neverejných zasadnutí orgánov justičnej moci v podmienkach Slovenskej republiky. Funkciou týchto dvoch častí príspevku je v prvom rade uviesť čitateľov do danej problematiky, a v druhom rade na základe indukčnej metódy podporiť našu myšlienku uzákonenia vytvárania zvukových záznamov taktiež v prípade ústneho pojednávania v priestupkových veciach. Špecifický charakter konania o priestupku ako konania s charakteristikou trestnej veci ako aj základné výhody, respektíve nevýhody, ktoré so sebou prináša vytváranie zvukového záznamu v občianskom súdnom konaní podľa nášho názoru predstavujú solídny východiskový základ pre vytvorenie legislatívneho návrhu na novelizáciu zákona o priestupkoch. Sme si vedomí skutočnosti, že vzhľadom na značnú rozdielnosť občianskeho súdneho konania a konania v priestupkových veciach je niektoré špecifické aspekty, najmä aspekty technickej povahy, nevyhnutné upraviť rozdielne. Podľa nášho názoru však tieto skutočnosti nemajú výrazný vplyv na samotnú konkrétnu formu návrhu právnej úpravy, ktorú by bolo prostredníctvom novelizácie potrebné zakomponovať do textu súčasného zákona o priestupkoch.

K základným rozdielom medzi občianskym súdnym konaním o konaní v priestupkovej veci patrí najmä odlišnosť v orgáne, ktorý je príslušný na takéto konanie, v osobe, ktorá ako personálny substrát daného príslušného orgánu takéto konanie vedie a rozhoduje v merite veci, v miestnostiach a vybavenosti miestností, v ktorých takéto konanie prebieha ako aj v rozpočte, ktorý je možné vyčleniť na vytvorenie primeraných podmienok na aplikáciu zákona. Tieto špecifiká sú samozrejme vo vzťahu úmernosti k významu jednotlivých druhov konaní pre správne fungovanie právneho štátu. Najvýznamnejším rozdielom je z nášho pohľadu, vzhľadom na rozoberaný návrh úpravy, najmä vybavenie miestností, častokrát kancelárskych priestorov, v ktorých dochádza k ústnemu pojednávaniu v priestupkových veciach a vo finančných možnostiach jednotlivých správnych orgánov prejednávajúcich priestupky. Z týchto dôvodov je podľa nášho názoru efektívnejšie, aby sa v prípade vytvárania zvukového záznamu z pojednávania o priestupku upustilo od vybavenia miestnosti primeranými technickými prostriedkami. Sme toho názoru, že technicky by mohli byť tieto úkony zaznamenávané len prostredníctvom prenosných nahrávacích zariadení, ktorých zaobstaranie by bolo povinnosťou pre všetky správne orgány prejednávajúce priestupky. Právna úprava by následne zostala totožná s úpravou v Občianskom súdnom poriadku, respektíve Civilnom sporovom poriadku v tom zmysle, že by sa takto vyhotovený zvukový záznam z pojednávania ukladal na digitálny nosič, ktorý by bol následne priložený k administratívne mu spisu. V tomto smere navrhujeme aj rozšírenie právnej úpravy, v porovnaní s úpravou platnou a účinnou pre občianske súdne konanie v tom zmysle, že by sa takýto záznam duplicitne ukladal aj na sekundárne pamäťové médium. V tomto smere by v zmysle zákona na ochranu osobných údajov²³⁰ malo podľa nášho názoru ísť o externú pamäťovú jednotku, ktorá by bola uložená v zabezpečenej schránke u vedúceho príslušného odboru správneho orgánu, a ktorá by bola vydávaná jednotlivým zamestnancom na základe nimi vlastnoručne podpísaného písomného protokolu o prevzatí, respektíve o vrátení

²³⁰ Zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

zariadenia, ktorý by podpisovala aj osoba vedúceho príslušného odboru u ktorej je takáto pamäťová jednotka uložená.

Konkrétny návrh novely zákona o priestupkoch by teda mohol znieť:

„V § 74 sa za odsek 2 vkladá nový odsek 3, ktorý znie:

Z ústneho pojednávania sa vyhotovuje zvukový záznam technickým zariadením na to určeným. Takto vyhotovený záznam sa uchová na nosiči dát, ktorý sa po skončení pojednávania pripojí k administratívnejmu spisu.“

Povinnosti správnych orgánov ktoré sa týkajú technickej špecifikácie záznamových zariadení, ich uloženia a narábania s nimi či ďalších podrobností podobnej povahy, by podľa nášho názoru mali tvoriť obsah osobitného právneho predpisu nižšej právnej sily – opatrenia, ktoré by na základe tzv. kompetenčného zákona vydalo Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.²³¹ Podobným spôsobom sú upravené aj podrobnosti o vyhotovovaní zvukového záznamu z pojednávania na súdoch. Ide o inštrukciu č. 37/2014 Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 33160/2014/110 o postupe pri vyhotovovaní zvukového záznamu z pojednávania, ktorá bola vypracovaná na základe používateľskej príručky „Nahrávanie v pojednávacích miestnostiach“ zo 16. októbra 2014 vyhotovenej v rámci projektu „Dodávka audiotechniky pre súdy SR a súvisiacich služieb“ spoločnosťou MONOGRAM Technologies, spol. s r. o.

Podľa nášho názoru by zavedenie predstavovanej povinnosti pre správne orgány prejednávajúce priestupky predstavovalo značný pokrok v tejto oblasti, ktorý by bol vítanou inováciou pre všetky zúčastnené subjekty. Túto skutočnosť dokladujeme aj poznatkami z reálnej praxe ústnych pojednávaní v priestupkových veciach, v ktorej až priveľmi často dochádza k situáciám kedy sú obvinení zo spáchania priestupku počas prejednávania či už vulgárni alebo priam agresívni k ostatným účastníkom či zamestnancom správneho orgánu.

Navrhovaná právna úprava má síce negatívny vplyv na štátny rozpočet, avšak bude mať nepochybne veľmi pozitívny vplyv na každodennú prax správnych orgánov príslušných na konanie v priestupkových veciach.

Literatúra

Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy, právna monografia. Bratislava: IURA EDITION člen skupiny Wolters Kluwer, 2012. 556 s. ISBN 978-80-8078-519 -2

Potásch, P. - Hašanová, J. a kol.: Vybrané správne procesy (teoretické a praktické aspekty), 2. vydanie s judikatúrou. Bratislava: Paneurópska vysoká škola a EUROKÓDEX, 2011. 568 s. ISBN 978-80-89447-38-1

Svák, J.: Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práva), druhé rozšírené vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2006. 1116 s. ISBN 80-88931-51-7

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, uverejnený pod č. 209/1992 Zb. vo forme oznámenia Federálneho ministerstva zahraničných vecí ČSFR

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (opraviť)

Zákon č. 71/1967 Zb. Zákon o správnom konaní (Správny poriadok) o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

²³¹ Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (opraviť)

Zákon č. 122/2013 Z. z. ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 SžoKS 144/2006

Inštrukcia č. 37/2014 Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 33160/2014/110 o postupe pri vyhotovovaní zvukového záznamu z pojednávania

Všeobecná časť dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony

Webové sídlo A|K|M|V advokátska kancelária s.r.o., priečinok Aktuality, Aktuality 11. november 2014

Resumé

Author deals in his paper with general provision of administrative procedure and torts procedure with focus on the oral hearing. He is analysing the institute of record of the procedure in civil procedure. In a final part of this paper author is suggesting provision which has the ambition to incorporate the institute of record of the procedure into the torts procedure.

PŘESTUPKY V HORNÍM PRÁVU

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Tř. 17. listopadu 8

771 11 Olomouc

Česká republika

ondrej.vicha@upol.cz

Klíčová slova: administrative punishment – mining law – jurisprudence – administrative offences – mineral resources – mining waste

1. Úvodem

Účelem tohoto příspěvku je popsat a zhodnotit uplatňování deliktní odpovědnosti na úseku hornictví v právních předpisech horního práva. Příspěvek se zaměřuje na rozbor jednotlivých přestupků, kterých se mohou dopustit nepodnikající osoby v oblasti ochrany a využívání nerostného bohatství. Současně se příspěvek zabývá dopady nově navrhovaných změn přestupkového práva na správní trestání v oblasti horního práva.

Předmětem regulace horního práva jsou právní vztahy vznikající v hornictví (někdy označovaném též jako těžební průmysl), které je průmyslovým odvětvím, zabývajícím se zejména těžbou a úpravou přírodních nerostných zdrojů. Horní právo je poměrně širokým právním odvětvím, které má na území dnešní České republiky bohatou historii. Kromě ochrany a využívání nerostného bohatství zahrnuje také související oblasti týkající se provozování všech druhů hornických činností nebo činností prováděných hornickým způsobem, nakládání s těžebními odpady či výbušninami nebo problematiku podzemních objektů.²³²

Deliktní odpovědnost lze charakterizovat jako odpovědnost za protiprávní jednání v oblasti veřejné správy, tedy v daném případě za takové jednání, kterým se porušují povinnosti stanovené právními předpisy horního práva, nebo povinnosti uložené na jejich základě orgány státní báňské správy. Deliktní odpovědnost se v horním právu může projevat buď jako odpovědnost trestní (trestněprávní, za trestné činy upravené v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve vztahu k fyzickým osobám, popř. v zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve vztahu k právnickým osobám) nebo jako odpovědnost správně-právní (administrativní, za správní delikty upravené v právních předpisech horního práva).

V horním právu se uplatňuje zejména správně-právní (administrativní) odpovědnost za správní delikty a přestupky. Trestněprávní odpovědnost není na tomto úseku veřejné správy častým jevem, trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.) neupravuje žádné specifické skutkové podstaty trestných činů v souvislosti s ochranou a využíváním nerostného bohatství.²³³ Uvažovat v této souvislosti lze pouze o některých skutkových podstatách jiných trestných činů, jako jsou např. neoprávněné podnikání,²³⁴ poškození cizí věci,²³⁵ obecné ohrožení²³⁶

²³² Vícha, O.: Základy horního a energetického práva. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 41.

²³³ Blíže srov. např. Drašík, A. - Fremr, R. - Durdík, T. - Růžicka, M. - Sotolář, A. a kol.: Trestní zákoník (č. 40/2009 Sb.) - Komentář. Praha: Wolters Kluwer. 2015.

²³⁴ § 251 trestního zákoníku.

²³⁵ § 228 trestního zákoníku.

nebo trestné činy proti životnímu prostředí upravené v hlavě VIII trestního zákoníku²³⁷ (např. ohrožení nebo poškození životního prostředí,²³⁸ poškození vodního zdroje²³⁹ nebo poškození chráněné části přírody²⁴⁰).

Pod pojmem „správní delikt“ považuje právní nauka protiprávní jednání fyzické nebo právnické osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně, které je postižitelné sankcí (trestem) uloženou orgánem veřejné správy na základě zákona. Z uvedené definice lze dovodit obecné pojmové znaky správního deliktu: jednání (konání či opomenutí), protiprávnost (tzn. rozpor nejen se zákonem, ale i s jiným právním předpisem), odpovědná osoba, trestnost, resp. hrozba trestem stanoveným zákonem, zavinění, stanovení skutkové podstaty a procesního postupu v zákoně.²⁴¹

Platná právní úprava přestupků je obsažena především v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), který též definuje pojem „přestupek“. Přestupkem je podle § 2 odst. 1 tohoto zákona zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo v jiném zákoně, nejde-li o správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů nebo o trestný čin.

Dále jsou skutkové podstaty přestupků a sankce za ně obsaženy v celé řadě jiných zákonů upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích (včetně předpisů z oblasti horního práva). Pokud není protiprávní čin v jiných zákonech výslovně označen jako přestupek, jedná se podle platné právní úpravy o jiný správní delikt. Jejich skutkové podstaty jsou obsaženy v řadě zvláštních zákonů (včetně zákonů z oblasti horního práva), v nichž je jako pachatel označena právnická nebo podnikající fyzická osoba, tedy fyzická osoba, která porušila právní povinnost při podnikání nebo v přímé souvislosti s ním. To znamená, že jiného správního deliktu se může dopustit právnická nebo podnikající fyzická osoba, zatímco přestupku se může dopustit pouze fyzická osoba nepodnikající.

2. Správní trestání v předpisech horního práva

Základními právními předpisy na úseku hornictví, které v České republice tvoří tzv. horní právo, jsou zejména zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „horní zákon“),²⁴² zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hornické činnosti“)²⁴³ a zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebními odpady a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o nakládání s těžebním odpadem“).²⁴⁴

²³⁶ § 272 a § 273 trestního zákoníku.

²³⁷ Blíže srov. např. Stejskal, V.: Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí v evropském kontextu. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 3, 2012, s. 45–56; Stejskal, V.: Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí]. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2002, s. 19 – 170 nebo Zicha, J. - Pokorná, L.: Nová úprava skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí. *Trestněprávní revue*, č. 4/2012, s. 79 – 104.

²³⁸ § 293 a § 294 trestního zákoníku.

²³⁹ § 294a trestního zákoníku.

²⁴⁰ § 301 trestního zákoníku.

²⁴¹ Sládeček, V.: *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 186 – 187.

²⁴² Blíže srov. Makarius, R.: *Horní zákon. Komentář k zákonu č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)*. 2. vydání. Ostrava: Anagram, 2013.

²⁴³ Blíže srov. Makarius, R.: *Zákon o hornické činnosti. Komentář k zákonu č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě v platném znění ke dni 1. 3. 2013*. 1. vydání. Ostrava: Anagram, 2013.

²⁴⁴ Blíže srov. Vícha, O.: *K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady*. *České právo životního prostředí*, roč. 9, č. 2/2009 (26), s. 50 – 56.

Horní zákon odpovědnost za přestupky fyzických osob (stejně tak jako odpovědnost za správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob) neupravuje. Ve vztahu k absenci přestupkové odpovědnosti je to dáno zřejmě tím, že horní zákon stanoví povinnosti pouze organizacím (tedy právnickým a fyzickým osobám, které v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost²⁴⁵). Jeho účelem je stanovit zásady ochrany a hospodárného využívání nerostného bohatství, zejména při vyhledávání a průzkumu, otvírce, přípravě a dobývání ložisek nerostů, úpravě a zušlechťování nerostů prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, jakož i bezpečnosti provozu a ochrany životního prostředí při těchto činnostech.²⁴⁶

Právní úprava odpovědnosti za přestupky (stejně tak jako za správní delikty) v oblasti ochrany a využití nerostného bohatství je obsažena pouze v zákoně o hornické činnosti a v zákoně o nakládání s těžebním odpadem.

Zákon o hornické činnosti obsahuje ve svých § 39 až 44 právní úpravu správního trestání, která se zabývá deliktním (protiprávním) jednáním na úseku ochrany a využívání nerostného bohatství. Zákon o hornické činnosti upravuje v rámci kontrolní činnosti výkon tzv. vrchního dozoru orgánů státní báňské správy (§ 39, § 40 odst. 1 a 3, § 41 odst. 1 a § 42), odpovědnost za správní delikty (§ 44a až § 44d) a za přestupky (§ 44).

Orgány státní báňské správy vykonávají vrchní dozor nad dodržováním horního zákona, zákona o hornické činnosti a předpisů vydaných na jejich základě, pokud upravují ochranu a využívání ložisek nerostů, bezpečnost provozu, zajištění chráněných objektů a zájmů před účinky hornické činnosti a nakládání s výbušninami. Vrchní dozor dále orgány státní báňské správy vykonávají nad dodržováním horního zákona, zákona o hornické činnosti a předpisů vydaných na jejich základě a jiných obecně závazných právních předpisů, které upravují bezpečnost a ochranu zdraví při práci, bezpečnost technických zařízení, požární ochranu v podzemí a pracovní podmínky v organizacích, pokud vykonávají hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem a při nakládání s výbušninami. V neposlední řadě je vrchní dozor vykonáván nad zajišťováním bezpečného stavu podzemních objektů. Tento vrchní dozor se nevztahuje na případy, kdy činnost a technická zařízení podléhají obdobnému dozoru jiných ústředních orgánů státní správy (Ministerstva obrany, Ministerstva dopravy, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva vnitra). Vrchní dozor státní báňské správy není dotčen ekologickým dohledem nad těžbou vykonávaným Ministerstvem životního prostředí podle § 19 odst. 2 kompetenčního zákona (č. 2/1969 Sb.).

Český báňský úřad při výkonu vrchního dozoru např. ukládá opatření k zajištění hospodárného využívání ložisek nerostů, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu nebo k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při nakládání s výbušninami a za tím účelem organizuje, řídí a provádí zvláštní prověrky. Český báňský úřad dále provádí prověrky pracovišť, činností a technických zařízení a při tom zjišťuje, jak obvodní báňské úřady plní povinnosti vyplývající pro ně z horního zákona, zákona o hornické činnosti a předpisů vydaných na jejich základě.

Obvodní báňské úřady při výkonu vrchního dozoru provádějí prohlídky objektů, zařízení a pracovišť a při tom kontrolují, jak jsou plněny povinnosti vyplývající z horního zákona, zákona o hornické činnosti a předpisů vydaných na jejich základě, pokud upravují ochranu a využívání ložisek nerostů, bezpečnost a ochranu zdraví při práci a bezpečnost provozu a zajištění chráněných objektů a zájmů před účinky hornické činnosti, nakládání s výbušninami, jakož i z jiných obecně závazných právních předpisů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, bezpečnosti technických zařízení a pracovních podmínek, včetně

²⁴⁵ § 5a horního zákona.

²⁴⁶ § 1 horního zákona.

předpisů o požární ochraně v podzemí. Obvodní báňské úřady rovněž zjišťují na místě stav, příčiny a následky závažných provozních nehod (havárií) a závažných pracovních úrazů v organizacích, jakož i závažné ohrožení bezpečnosti provozu organizace nebo zákonem chráněného obecného zájmu, zejména bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, a nařizují odstranit zjištěné závady a nedostatky. K zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu jsou též oprávněny nařizovat nezbytná opatření. Pokud zjistí závady, které zřejmě a bezprostředně ohrožují zákonem chráněný obecný zájem, zejména bezpečnost a ochranu zdraví při práci, bezpečnost provozu a technických zařízení, popřípadě majetku a které nelze ihned odstranit, nařizují v nezbytném rozsahu zastavení provozu organizace nebo jeho části, popřípadě jejích technických zařízení, až do odstranění závad. V neposlední řadě dozírají obvodní báňské úřady na stav, vybavení a činnost báňské záchranné služby a prověřují odbornou způsobilost jejích vedoucích pracovníků s výjimkou pracovníků revírních báňských záchranných stanic, dozírají, zda organizace řádně vedou evidenci a registraci pracovních úrazů a vyhodnocují zdroje a příčiny úrazovosti, nebo kontrolují provádění prohlídek a zkoušek technických zařízení.²⁴⁷

Úkoly orgánů státní báňské správy na úseku vrchního dozoru jsou vykonávány prostřednictvím báňských inspektorů. Zákon o hornické činnosti v § 42 stanoví práva a povinnosti báňských inspektorů a rozlišuje je na ústřední a obvodní, podle toho, u kterého báňského úřadu svou činnost vykonávají. Báňské inspektory přitom ustanovuje předseda Českého báňského úřadu.

Při identifikaci konkrétního jednání jako přestupku vychází orgány státní báňské správy z toho, že musí být naplněny dva základní znaky přestupku: materiální a formální. Dané jednání musí být výslovně za přestupek označeno v zákoně (tzv. formální stránka přestupku) a musí být dána jeho společenská škodlivost, spočívající v porušení nebo i jen ohrožení společenského zájmu (tzv. materiální stránka přestupku). Aby mohlo být nějaké jednání kvalifikováno jako přestupek, musí být naplněna skutková podstata přestupku, která vytváří určitý souhrn typových znaků přestupku určitého druhu (objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka).

3. Přestupky v zákoně o hornické činnosti

V návaznosti na výkon vrchního dozoru stanoví zákon o hornické činnosti v § 44 výčet skutkových podstat přestupků na tomto úseku veřejné správy. Zákon o hornické činnosti v daném ustanovení rozlišuje celkem šest skutkových podstat přestupků, kterých se mohou dopustit nepodnikající fyzické osoby. První skutková podstata se týká neoprávněného provádění hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem, druhá se týká informovanosti během provádění trhacích prací a poslední čtyři skutkové podstaty se vztahují k nakládání s výbušninami.

Podle zákona o hornické činnosti se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že

- provádí hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem bez oprávnění vydaného orgány státní báňské správy,²⁴⁸

²⁴⁷ Blíže srov. Makarius, R.: České horní právo: Díl II. Ostrava: MONTANEX a. s., 2000, s. 49 – 54.

²⁴⁸ De lege ferenda lze uvažovat o vypuštění této speciální skutkové podstaty přestupku ze zákona o hornické činnosti, neboť vládní návrh zákona o některých přestupcích (sněm. tisk č. 554/0) počítá s úpravou přestupků na úseku podnikání (ty ostatně obsahuje již stávající zákon o přestupcích v § 24). Podle navrhovaného § 9 odst. 1 zákona o některých přestupcích se fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že provozuje obchodní, výrobní či jinou výdělečnou činnost bez veřejnoprávního oprávnění, je-li požadováno.

- nedbá nebo zneužije výstražného znamení, výstražné nebo informativní tabule nebo výstražného signálu při provádění trhacích prací anebo je úmyslně zničí, poškodí nebo neoprávněně odstraní,
- neoprávněně získá, přechovává nebo použije výbušninu anebo jinak neoprávněně nakládá s výbušninami,
- neoprávněně vyrábí nebo zpracovává výbušniny anebo provádí výzkum, vývoj nebo pokusnou výrobu výbušnin anebo sobě nebo jinému opatřuje prostředky k výrobě, výzkumu nebo vývoji výbušnin,
- neoznámí bezodkladně odcizení, ztrátu nebo nález výbušniny anebo porušení nákladu či přepravního obalu výbušniny Policii České republiky nebo organizaci, jde-li o výbušninu, s kterou organizace nakládá, nebo
- poruší požadavek k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci nebo bezpečnosti provozu při nakládání s výbušninami stanovený prováděcím právním předpisem vydaným na základě § 23 odst. 6²⁴⁹, anebo uvede výbušninu na trh v rozporu s § 24.²⁵⁰

V návaznosti na přijetí zákona č. 204/2015 Sb.²⁵¹ se s účinností ode dne 1. 10. 2016 počítá s tím, že se přestupky související s nakládáním s výbušninami [uvedené v § 44 odst. 1 pod písm. c) až f)] budou zapisovat do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů (§ 44 odst. 5 zákona o hornické činnosti). Do evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů se mají zapisovat pravomocná rozhodnutí o přestupcích uvedených v zákoně o hornické činnosti, ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona (tedy ode dne 1. 10. 2016), pokud ke spáchání přestupku došlo ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Pachatelem poslední skutkové podstaty přestupku, která je vymezena v § 44 odst. 2 zákona o hornické činnosti, může být pouze fyzická osoba určená organizací k výkonu hornické činnosti nebo činnosti prováděné hornickým způsobem (např. báňský projektant). Podle daného ustanovení se tyto fyzické osoby dopustí přestupku tím, že poruší požadavek k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu včetně bezpečnosti používaných technických zařízení a požární ochrany v podzemí (stanovený prováděcími vyhláškami Českého báňského úřadu vydanými na základě § 6 odst. 6 zákona o hornické činnosti²⁵²), s nímž je organizace seznámila, anebo jako báňský projektant poruší některou z povinností podle § 5b odst. 2.²⁵³

²⁴⁹ Jedná se o vyhlášku ČBÚ č. 102/1994 Sb., kterou se stanoví požadavky k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu v objektech určených pro výrobu a zpracování výbušnin.

²⁵⁰ Uvedená skutková podstata přestupku se navrhuje změnit v souvislosti s projednávaným vládním návrhem zákona, kterým se mění zákon o hornické činnosti (sněm. tisk č. 653/0) takto „f) v rozporu s § 22 odst. 1 nepostupuje při styku s výbušninami s nejvyšší opatrností nebo nedodrží předpisy o nakládání s výbušninami nebo návody na používání výbušnin tak, aby neohrozil svoji bezpečnost nebo bezpečnost jiných osob nebo majetku.“

²⁵¹ Zákon č. 204/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²⁵² Jedná se například o vyhlášku č. 22/1989 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu při hornické činnosti a při dobývání nevyhrazených nerostů v podzemí, vyhlášku č. 392/2003 Sb., o bezpečnosti provozu technických zařízení a požadavcích na vyhrazená technická zařízení tlaková, zdvihací a plynová při hornické činnosti a činnosti prováděné hornickým způsobem, vyhlášku č. 415/2003 Sb., kterou se stanoví podmínky k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a bezpečnosti provozu při svislé dopravě a chůzi, nebo vyhlášku č. 659/2004 Sb., o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a bezpečnosti provozu v dolech s nebezpečím důlních otřesů.

²⁵³ Podle § 5b odst. 2 zákona o hornické činnosti odpovídá báňský projektant za správnost, celistvost a úplnost jím zpracované projektové dokumentace (dále jen „projekt“) a za proveditelnost, technickou úroveň a bezpečnost děl v podzemí vzniklých při vybraných činnostech prováděných hornickým způsobem, důlních děl a důlních staveb pod povrchem, pokud byly provedeny podle jím zpracovaného projektu. Báňský projektant je povinen zpracovat projekt v závislosti na báňsko-technických a geologických podmínkách vyplývajících z podkladů předložených zadavatelem tak, aby projekt umožnil bezpečné provedení a užívání uvedených děl a staveb v souladu s jejich účelem. Statické, popřípadě jiné výpočty musí být vypracovány tak, aby byly

Za přestupek vymezený v zákoně o hornické činnosti lze uložit pokutu do 50 000 Kč [jde-li o přestupek podle § 44 odst. 1 písm. a), b) nebo e) nebo odst. 2] nebo do 100 000 Kč [jde-li o přestupek podle § 44 odst. 1 písm. c), d) nebo f)]. V blokovém řízení lze za přestupek uložit pokutu až do výše 3 000 Kč. Zákon o hornické činnosti výslovně nestanoví, podle čeho by orgány státní báňské správy měly postupovat při určení výše pokuty za přestupek vymezený tímto zákonem. Podle § 12 odst. 1 zákona o přestupcích se při určení výše pokuty přihlíží k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.

Zákon o hornické činnosti však není důsledný v tom, aby zabránil činnostem, které naplňují některou z výše uvedených skutkových podstat přestupků. Orgány státní báňské správy nemají pravomoc takovou činnost zakázat. Uložení pokuty není nástrojem, který by opakovanému spáchání přestupku nebo jiného správního deliktu zabránil. Jako příklad lze uvést situaci, kdy fyzická osoba bez oprávnění provádí hornickou činnost nebo činnost prováděnou hornickým způsobem. Tato osoba může být orgány státní báňské správy postižena pouze podle § 44 zákona o hornické činnosti. Pokud osoba, které byla pokuta uložena, v nelegální činnosti pokračuje, je sporné, zda mu podle zákona o hornické činnosti může být uložena pokuta opakovaně.²⁵⁴ Platná právní úprava to podle mého názoru neumožňuje. Šlo by zřejmě o jednu z překážek řízení a respektování principu *ne bis in idem*, podle něhož nikdo nemůže být dvakrát potrestán pro tentýž skutek.²⁵⁵

4. Přestupky v zákoně o nakládání s těžebním odpadem

Vedle právní úpravy kontroly, resp. vrchního dozoru vyplývajícího ze zákona o hornické činnosti, provádí orgány státní báňské správy též kontrolní činnost na základě § 18 odst. 1 zákona o nakládání s těžebním odpadem. Na základě kontrolních zjištění podle tohoto zákona jsou orgány státní báňské správy též oprávněny ukládat opatření ke zjednání nápravy (§ 18 odst. 2) a pokuty za přestupky (§ 19) nebo za správní delikty (§ 20).

Podle § 19 odst. 1 zákona o nakládání s těžebním odpadem se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v rozporu s § 3 odst. 7²⁵⁶ poruší zákaz vstupu do prostoru úložného místa, zanechá na úložném místě odpad nebo jiný předmět, nebo poškodí úložné místo. Za tyto přestupky mohou orgány státní báňské správy uložit pokutu do 50 000 Kč.

5. Přestupky na úseku ochrany a využití nerostného bohatství v zákoně o přestupcích

Nezávisle na zákonu o hornické činnosti nebo ostatních předpisech v oblasti ochrany a využívání nerostného bohatství se projednávají přestupky na úseku ochrany a využití

kontrolovatelné. Není-li báňský projektant způsobilý některou část projektu zpracovat sám, je povinen k jejímu zpracování přizvat osobu s oprávněním, popřípadě osvědčením pro příslušný obor nebo specializaci, která odpovídá za jí zpracovanou část projektu; odpovědnost báňského projektanta za jím zpracovaný projekt jako celek tím není dotčena.

²⁵⁴ Makarius, R.: Zákon o hornické činnosti. Komentář k zákonu č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě v platném znění ke dni 1. 3. 2013. 1. vydání. Ostrava: Anagram, 2013, s. 103.

²⁵⁵ Správní orgán má věc odložit, jestliže o skutku již bylo pravomocně rozhodnuto správním orgánem nebo orgánem činným v trestním řízení anebo v blokovém řízení [§ 66 odst. 3 písm. c) zákona o přestupcích].

²⁵⁶ Podle § 3 odst. 7 zákona o nakládání s těžebním odpadem platí, že "vstupovat do prostoru ohrazených nebo jinak zabezpečených úložných míst, poškozoval zařízení úložných míst a ukládat do nich jiný odpad nebo jiné předměty, než ty, které jsou uvedeny v plánu, je zakázáno."

nerostného bohatství, které jsou upraveny v § 39 zákona o přestupcích. Speciální právní úprava obsažená v zákoně o hornické činnosti, popř. v zákoně o nakládání s těžebním odpadem, má přednost před právní úpravou přestupků uvedených v § 39 zákona o přestupcích.²⁵⁷ Podle tohoto ustanovení se přestupku se dopustí ten, kdo

- neoprávněně vnikne do důlního díla nebo do území, ve kterém je vykonávána hornická činnost nebo činnost prováděná hornickým způsobem, nebo do poddolovaného území, kam je vstup zakázán,
- úmyslně poškodí zařízení sloužící k využívání nerostného bohatství nebo k provádění činnosti vykonávané hornickým způsobem, včetně důlně měřičských signálů, značek a ochrany znaků a jiných měřičských zařízení, jakož i značek upozorňujících na zákaz vstupu,
- neoprávněně odvede povrchovou, podzemní nebo jinou vodu do důlních vod nebo důlních děl anebo úmyslně poškodí zařízení pro odvádění důlních vod.

Tyto přestupky projednávají orgány státní báňské správy (Český báňský úřad, obvodní báňské úřady, popř. báňští inspektoři).²⁵⁸ Při spáchání některé z výše uvedených tří skutkových podstat přestupků mohou nepodnikajícím fyzickým osobám uložit pokutu až do výše 15 000 Kč.

6. Závěrem

Právní úprava správního trestání, včetně odpovědnosti fyzických osob za přestupky, není v České republice dostatečná, a to jak z hmotně-právního, tak z procesně-právního hlediska. Stávající právní úprava základů odpovědnosti za přestupek a řízení o přestupcích je v zákoně o přestupcích zastaralá, řízení o přestupcích není upraveno dostatečně.

Platná právní úprava přestupků v oblasti ochrany a využívání nerostného bohatství je roztržštěná jak hmotně-právně (jednotlivé skutkové podstaty přestupků jsou vymezeny v § 44 zákona o hornické činnosti, § 19 zákona o nakládání s těžebními odpady nebo v § 39 zákona o přestupcích), tak také procesně. Při projednávání přestupků na tomto úseku veřejné správy postupují orgány státní báňské správy podle části třetí zákona o přestupcích. Není-li v zákoně o přestupcích nebo v jiném zákoně (tedy např. v zákoně o hornické činnosti nebo v zákoně o nakládání s těžebními odpady) stanoveno jinak, vztahuje se na řízení o přestupcích správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.).²⁵⁹ Takový stav je nežádoucí z hlediska právní jistoty a předvídatelnosti práva, neboť není vždy jasné, na základě jakého ustanovení bude osoba potrestána.

Tomuto stavu neprospívá ani roztržštěná právní úprava výkonu kontrolní činnosti, která vychází jednak z kontrolního řádu²⁶⁰, z příslušných ustanovení správního řádu a dále pak z ustanovení zákona o hornické činnosti, která se týkají výkonu vrchního dozoru nad dodržováním báňských předpisů. Z hlediska správního trestání a jeho základních principů má přitom zákonná úprava výkonu kontroly zcela zásadní význam, neboť právě na základě výsledků vrchního dozoru je ve většině případů zahajováno řízení o uložení pokuty za přestupek či jiný správní delikt.

²⁵⁷ Horzinková, E. - Kučerová, H.: Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 180 – 181.

²⁵⁸ § 52 písm. b) ve spojení s § 53 odst. 1 zákona o přestupcích.

²⁵⁹ § 51 zákona o přestupcích.

²⁶⁰ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, nahradil s účinností ke dni 1. ledna 2014, zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Blíže srov. Dvorská, O.: Kontrolní řád. Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou. Praha: Linde, 2013.

V právním řádu České republiky dosud nebyla přijata samostatná a komplexní zákonná úprava správního trestání tak, jak s ní počítal věcný záměr zákona o správním trestání schválený vládou ČR v roce 2002.²⁶¹ Jediným bodem tohoto vládního usnesení, který byl v tomto směru alespoň zčásti plněn, je bod II. 3, který ministrům a vedoucím ústředních správních úřadů ukládal „koordinovat nové návrhy právní úpravy správního postihu ve své působnosti s ministrem vnitra za účelem dosažení souladu nové právní úpravy s navrhovanou koncepcí správního trestání.“ Společná ustanovení o správním trestání obsažená ve zvláštních zákonech na jednotlivých úsecích veřejné správy (včetně oblasti ochrany a využívání nerostného bohatství) však nemohou tuto předpokládanou komplexní právní úpravu nahradit, neboť jde o zpravidla pouze o vybraná a v některých případech i účelově kasuistická zákonná ustanovení²⁶², nikoli o součást systémově konstruované a komplexní právní úpravy správního trestání.

Reakcí na výše popsané problémy by měl být právní předpis, jenž by zajistil jednotnou a komplexní právní úpravu základů správně-právní odpovědnosti fyzických a právnických osob doplňující jejich odpovědnost trestní spolu s právní úpravou specifického řízení k uplatnění správně-právní odpovědnosti. V roce 2013 proto vláda ČR přijala novou koncepci správního trestání v podobě věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich,²⁶³ jehož hlavním cílem je vytvořit jednotnou a komplexní úpravu správní odpovědnosti fyzických osob, právnických osob a fyzických osob podnikajících, vytvořit specifickou procesní úpravu k této odpovědnosti a zohlednit vývoj navazujících právních úprav (zejména správního řádu, zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, popř. nového občanského zákoníku). Na základě tohoto věcného záměru schválila vláda ČR v roce 2015 návrh zákona o některých přestupcích²⁶⁴ a návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.²⁶⁵

Cílem navrhovaného zákona o některých přestupcích je úprava těch skutkových podstat přestupků obsažených ve zvláštní části stávajícího zákona o přestupcích, jejichž znakem je jednání, pro něž neexistuje v jiných zákonech adekvátní právní úprava, resp. v nich absentuje úprava odpovídajících právních povinností, jejichž porušení je znakem skutkové podstaty přestupku. Navrhovaný zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich by měl upravovat podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku. Navrhovaný zákon terminologicky a věcně nahrazuje pojem „správní delikt“ pojmem „přestupek“ a počítá s převedením jednotlivých skutkových podstat přestupků, které jsou dosud upraveny v zákoně o přestupcích, do tzv. sankčních ustanovení jiných zákonů, které upravují výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích. Z hlediska úseku ochrany a využívání nerostného bohatství návrh předpokládá převedení skutkových podstat přestupků upravených dosud v § 39 zákona o přestupcích do horního zákona. Současně by mělo dojít k vypuštění obecných společných ustanovení o správních deliktech (tedy ke zrušení § 44d zákona o hornické činnosti a § 21 zákona o nakládání s těžebním odpadem). Novelizace uvedených horních předpisů má být součástí tzv. doprovodného změnového

²⁶¹ Usnesení vlády České republiky č. 162 ze dne 20. února 2002 k návrhu věcného záměru zákona o správním trestání.

²⁶² Srov. § 44d zákona o hornické činnosti nebo § 21 zákona o nakládání s těžebním odpadem.

²⁶³ Usnesení vlády České republiky č. 229 ze dne 3. dubna 2013. Blíže srov. např. Ondračková, V. Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. Správní právo, č. 1-2/2014, s. 6 – 15.

²⁶⁴ Projednáván v Poslanecké sněmovně PČR jako sněmovní tisk č. 554/0. Stav projednávání tohoto zákona je k dispozici na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=554>.

²⁶⁵ Projednáván v Poslanecké sněmovně PČR jako sněmovní tisk č. 555/0. Stav projednávání tohoto zákona je k dispozici na <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=555>.

zákon²⁶⁶, který by měl být poslední částí reformy správního trestání v České republice. Ta by měla zajistit sladění jiných právních předpisů na jednotlivých úsecích veřejné správy (včetně úseku ochrany a využívání nerostného bohatství) s novým zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, resp. s novým zákonem o některých přestupcích.

Závěrem lze vyjádřit naději, že přijetím nově navrhovaných přestupkových zákonů dojde v České republice k naplnění práva na spravedlivý proces v rámci správního trestání, a to nejen na úseku ochrany a využívání nerostného bohatství.

Literatura

- Bohadlo, D. - Potěšil, J. - Potměšil, J.: Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C. H. Beck, 2013, 224 s., ISBN 978-80-7400-413-1
- Červený, Z. - Šlauf, V. - Tauber, M.: Přestupkové právo. 17. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2011, 464 s., ISBN 978-80-7201-830-7
- Drašík, A. - Fremr, R. - Durdík, T. - Růžicka, M. - Sotolář, A. a kol.: Trestní zákoník (č. 40/2009 Sb.) - Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 3264 s., ISBN 978-80-7478-790-4
- Dvorská, O.: Kontrolní řád. Poznámkové vydání zákona s úryvky důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou. Praha: Linde, 2013, 208 s., ISBN 978-80-7201-902-1
- Horzinková, E. - Kučerová, H.: Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, 368 s., ISBN 978-80-87212-15-8
- Makarius, R.: České horní právo. Díl I. Ostrava: Montanex, 1999, 246 s., ISBN 80-7225-033-7
- Makarius, R.: České horní právo. Díl II. Ostrava: Montanex, 2000, ISBN 978-80-7225-038-7
- Makarius, R.: Horní zákon. Komentář k zákonu č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon). 2. vydání. Ostrava: Anagram, 2013, 104 s., ISBN 978-80-7342-237-0
- Makarius, R.: Zákon o hornické činnosti. Komentář k zákonu č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě v platném znění ke dni 1. 3. 2013. 1. vydání. Ostrava: Anagram, 2013, 116 s., ISBN 978-80-7342-276-9
- Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 224 s., ISBN 978-80-7400-567-1
- Ondračková, V.: Nová právní úprava odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – vybrané otázky. Správní právo, č. 1-2/2014, s. 6 – 15
- Prášková, H.: Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 448 s., ISBN 978-80-7400-456-8
- Prášková, H.: Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. Správní právo č. 1-2/2014, s. 77 – 88
- Sládeček, V.: Obecné správní právo. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s., ISBN 978-80-7478-002-8
- Stejskal, V.: Trestní odpovědnost jako nástroj prosazování ochrany životního prostředí v evropském kontextu. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica, 3, 2012, s. 45–56
- Stejskal, V.: Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2002, s. 19–170, ISBN 80-85889-42-0
- Varvařovský, P. - Valášek, M. - Kousal, I. - Kocourek, M.: Přestupky. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv. Kancelář veřejného ochránce práv a Wolters Kluwer ČR, Praha, 2012, 254 s., ISBN 978-80-7357-945-6
- Vedral, J.: Přestupkové řízení a nový správní řád. Správní právo, 2006, č. 3

²⁶⁶ K tomu blíže srov. Prášková, H.: Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. Správní právo č. 1-2/2014, s. 77 – 88.

Vedral, J.: Správní řád. Komentář. 2. aktualizované vydání. Praha: Polygon, 2012, 1448 s., ISBN 978-80-7273-166-4

Vícha, O.: Nejnovější přístupy EU k nakládání s těžebními odpady. Ekologie a právo, 2007, roč. 3, č. 6, s. 2 – 9

Vícha, O.: K nové právní úpravě nakládání s těžebními odpady. České právo životního prostředí, roč. 9, č. 2/2009 (26), s. 50 – 56

Vícha, O.: Základy horního a energetického práva. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 228 s., ISBN 978-80-7478-919-9

Zicha, J. - Pokorná, L.: Nová úprava skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí. Trestněprávní revue, 4/2012, s. 79 – 104

Resumé

Author deals in his paper with the application of administrative punishment in the legislation in the field of protection and exploitation of mineral resources. At the same time it deals with an impact of newly proposed changes in administrative offences law on the area of mining law. The author discusses in particular offenses covered by the Act on Mining Activities (No. 61/1988 Coll.), the Law on Mining Waste Disposal (No. 157/2009 Coll.) and by the Law on Offenses (No. 200/1990 Coll.).