

PRÁVNICKÁ FAKULTA TRNAVSKEJ UNIVERZITY V TRNAVE
KATEDRA SPRÁVNEHO PRÁVA, PRÁVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA
A FINANČNÉHO PRÁVA

MEDZINÁRODNÁ
VEDECKÁ KONFERENCIA

Právo na spravodlivý proces a správne trestanie

*zborník príspevkov
z medzinárodnej konferencie*



Spolok Slovákov v Polsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce
ul. św. Filipa 7, 31-150 Kraków
tel. +48 12 634 11 27, 12 632 66 04, fax +48 12 632 20 80
e-mail: zg@tsp.org.pl
www.tsp.org.pl

ISBN 978-83-7490-843-6

Právo na spravodlivý proces a správne trestanie

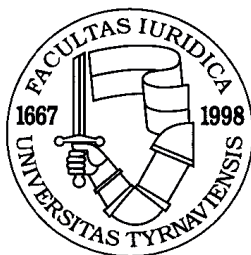


PRÁVNICKÁ FAKULTA TRNAVSKEJ UNIVERZITY V TRNAVE
KATEDRA SPRÁVNEHO PRÁVA, PRÁVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA
A FINANČNÉHO PRÁVA

MEDZINÁRODNÁ
VEDECKÁ KONFERENCIA

Právo na spravodlivý proces a správne trestanie

*zborník príspevkov
z medzinárodnej konferencie*



Recenzenti:

doc. JUDr. Ing. Adrián Jalč, PhD.
JUDr. Pavol Zloch, CSc.

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

Editor:

JUDr. Michal Maslen, PhD.

© Autori, 2015

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

ISBN 978-83-7490-843-6



Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Słowaków w Polsce

ul. św. Filipa 7, 31-150 Kraków
tel. 12 634-11-27, 632-66-04, 633-09-41
fax 12 632-20-80
e-mail: zg@tsp.org.pl www.tsp.org.pl

PREDHOVOR

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave zorganizovala v júni 2014 medzinárodnú vedeckú konferenciu k problematike „Právo na spravodlivý proces a správne trestanie“ 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:

- definovať obsah a garancie práva na spravodlivý proces vo verejnej správe,
- analyzovať procesnoprávne aspekty právnej úpravy zodpovednosti osôb za správne delikty,
- objasniť klady a nedostatky zákonnej úpravy rozhodovacej činnosti verejnej správy v oblasti správneho trestania,
- navrhnúť legislatívne opatrenia.

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 2015

OBSAH

PREDHOVOR	3
PROKURATÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A SPRÁVNE SÚDNICTVO V KONTEXTE PRÁVA NA DOBRÚ SPRÁVU A SPRAVODLIVÝ PROCES <i>PHDR. TOMÁŠ ALMAN</i>	9
JUDICIAL REVIEW OF A CASE RELATED TO WAGE PAYMENT <i>LÁSZLÓ BÉKÉSI</i>	17
THE CONFRONTATION IN INTERNATIONAL DOCUMENTS AND IN FRONT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – FOR THE FAIR TRIAL <i>CSABA FENYVESI</i>	21
ADMINISTRATÍVNOPRÁVNA ZODPOVEDNOSŤ ZA PORUŠENIE ZÁKONA O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM <i>JUDR. MATÚŠ FILO, PHD.</i>	35
ZÁKONNOST (AUDIOVIZUÁLNIČ) DŮKAZNÍCH PROSTŘEDKŮ V ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍM DELIKTU JAKO SOUČÁST PRÁVA NA SPRAVEDLIVÝ PROCES <i>JUDR. KATEŘINA FRUMAROVÁ, PH.D.</i>	49
K VYBRANÝM OTÁZKÁM SPRÁVNĚPRÁVNÍ A TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ <i>DOC. JUDR. PETR HAVLAN, CSc. – JUDR. Bc. JAN JANEČEK, PH.D.</i>	57
SÚČINNOSŤ V KONANÍ O PRIESTUPKU <i>JUDR. MATEJ HORVAT, PHD.</i>	68
SPRÁVNÍ DISCIPLINÁRNÍ DELIKTY ČLENŮ ČESKÉ LÉKAŘSKÉ KOMORY A PRINCIP NE BIS IN IDEM <i>DOC. JUDR. IVA CHVÁTALOVÁ, CSc.</i>	76
LENGTH OF PROCEEDING ACCORDING TO ARTICLE 6 OF CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS <i>JUDR. NATAŠA JUST HRNČÁROVÁ, PH.D.</i>	85

PRÁVO NA SPRAVODLIVÉ ROZHODNUTIE Z POHĽADU MAJETKOVÝCH POMEROV PÁCHATEĽA V RÁMCI SPRÁVNEHO TRESTANIA PRÁVNICKÝCH OSÔB <i>JUDr. ZUZANA KISELYOVÁ</i>	90
SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ – ÚVAHA DE LEGE FERENDA A CONTO LAICKÉHO ZADRŽOVÁNÍ PACHATELE PŘESTUPKU <i>PETR KOLMAN</i>	100
UKLÁDÁNÍ SANKCE ZÁKAZU POBYTU ZA PŘESTUPEK <i>DOC. JUDr. MARTIN KOPECKÝ, CSc.</i>	104
PROCESNOPRÁVNE PRINCÍPY DOBREJ VEREJNEJ SPRÁVY V SPRÁVNOM TRESTANÍ <i>PROF. JUDr. SOŇA KOŠČIAROVÁ, PhD.</i>	111
PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES A SPRÁVNE TRESTANIE – DAŇOVÉ SPRÁVNE DELIKTY <i>JUDr. MARTINA KRÍŽOVSKÁ</i>	120
INSTITUTIONALIZATION THE RIGHT OF PROTECTION OF THE CHILDREN IN BULGARIAN LEGISLATION <i>ASS. PROF. ELITSA KUMANOVA, PhD. – MILEN PETROV.</i>	124
VYBRANÉ PROCESNÉ PRINCÍPY SPRÁVNEHO TRESTANIA PRI SPRÁVE DANÍ <i>JUDr. ĽUBICA MASÁROVÁ, PhD.</i>	134
PRÁVNA ÚPRAVA VYVODZOVANIA ZODPOVEDNOSTI ZA VEREJNOPRÁVNE DELIKTY V ŠPANIELSKOM KRÁĽOVSTVE <i>JUDr. MICHAL MASLEN, PhD.</i>	141
ABSORPČNÁ ZÁSADA V SPRÁVNOM TRESTANÍ Z POHĽADU SÚDNEJ PRAXE <i>MGR. VILIAM PONIŠT</i>	148
DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE PENALTY IN HEALTH INSURANCE SYSTEM IN REPUBLIC OF BULGARIA <i>ASST. PROF. MARIA RADEVA, PhD.</i>	159
SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ <i>JUDr. MARIE SCISKALOVÁ, Ph.D.</i>	164

KOMPARACE PRÁVNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ V INTEGROVANÉ PREVENCI A V PŘEDPÍSECH NA OCHRANU SLOŽEK ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ <i>JUDR. TEREZA SNOPKOVÁ, PH.D.</i>	169
„ZÁKAZ REFORMACE IN PEIUS V ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH“ <i>JUDR. MILOSLAVA ŠČERBOVÁ</i>	181
NIEKOĽKO POZNÁMOK K VÝVOJU PRÁVNEJ ÚPRAVY SPRÁVNEHO TRESTANIA NA SLOVENSKU OD ROKU 1990 AŽ PO SÚČASNOSŤ <i>JUDR. MARIÁN ŠEVČÍK, CSC.</i>	187
SPRAVODLIVOSŤ TRESTNÉHO KONANIA A JEHO REFLEXIA V SPRÁVNOM KONANÍ TRESTNOM <i>PROF. JUDR. IVAN ŠIMOVČEK, CSC. – DOC. JUDR. TOMÁŠ STRÉMY, PHD.</i>	193
PRÁVO NA SPRÁVEDLIVÝ PROCES VE SVĚTLE ZÁKONA O PŘESTUPCÍCH <i>MGR. ILONA TURKOVÁ.</i>	200
VYBRANÁ SOUDNÍ JUDIKATURA KE SPRÁVNÍMU TRESTÁNÍ V PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH Z OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ <i>JUDR. ONDŘEJ VÍCHA, PH.D.</i>	206

PROKURATÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY A SPRÁVNE SÚDNICTVO V KONTEXTE PRÁVA NA DOBRÚ SPRÁVU A SPRAVODLIVÝ PROCES

PHDR. TOMÁŠ ALMAN

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66, 041 32 Košice 1
Slovenská republika
almantomas@gmail.com

Kľúčové slová: principles on good administration – public administration – prosecution’s supervision

1. Úvod

Verejná správa predstavuje vrchnostenskú a direktívnu činnosť, ktorej kľúčovým poslaním je správa vecí verejných vo verejnom záujme. Spravovanie vecí verejných v záujme celej spoločnosti je úlohou náročnou a odborne zložitou. Dennodenne verejná správa produkuje množstvo normatívnych aktov a individuálnych správnych aktov, ktorými neodmysliteľne zasahuje do životov fyzických osôb a právnických osôb. Keďže žiaden ľudský výtvor nie je dokonalý, aj tu sa v praxi vyskytujú mnohé pochybenia, ktoré spočívajú v nezákonnosti s predpokladaným stavom v samotnom právnom poriadku. V zmysle úloh, ktoré plní verejná správa v demokratickom štáte, vnútroštátne poriadky a takisto rôzne medzinárodné dokumenty reagujú konštituovaním práv osôb na jej právny a spravodlivý výkon. V úzkej súvislosti s tým, štáty musia vytvoriť adekvátne podmienky, ktoré takýto výkon svojou kontrolou, respektíve dozorom zabezpečia. Cieľom príspevku je analýza dozoru prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy a problematika správneho súdnictva v Slovenskej republike. Tieto subjekty vonkajšej kontroly verejnej správy budeme analyzovať predovšetkým v zmysle ich vzájomného vzťahu a v zmysle ich ochrannej funkcie práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb.

2. Dobrá správa a právo na spravodlivý proces

Princípy dobrej verejnej správy sú imanentnou súčasťou systematiky európskeho správneho práva. Jednu za najdôležitejších úloh pri ich postupnom presadzovaní tvorí medzinárodná organizácia Rada Európy. Rada Európy tak činí predovšetkým prostredníctvom dokumentov prijatých vo forme rezolúcií alebo odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy, ktorý je jeden z jej výkonných orgánov. Predmetná oblasť je zásadným spôsobom dopĺňaná aj prostredníctvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva.

Princípy dobrej verejnej správy v súčasnej dobe nachádzajú svoje komplexné zakotvenie v odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy členským štátom CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe (ďalej len ako odporúčanie CM/Rec (2007) 7). Spomínané princípy možno klasifikovať podľa charakteru, respektíve obsahu na hmotnoprávne a procesnoprávne. Princípy hmotnoprávneho charakteru sú obsiahnuté v jeho úvodných článkoch a ide o princípy ako princíp viazanosti právom, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právnej istoty, konania v primeranej časovej lehote, participácie, úcty k súkromiu a transparentnosti či princíp zodpovednosti verejnej správy. Princípy procesnoprávneho charakteru sú taxatívne vymedzené v nasledujúcich článkoch (čl. 12 až 22).

Hlavným účelom odporúčania CM/Rec (2007) 7 je právne vymedzenie základných princípov, ktorými by sa mal riadiť každý orgán verejnej správy jednotlivých členských štátov Rady Európy. Regulácia a následná aplikácia princípov sa dotýka vzťahu súkromná osoba a orgán verejnej správy. Všeobecným vyjadrením práva na dobrú verejnú správu je tak právo súkromnej osoby na štátom garantovaný výkon verejnej správy v zmysle predmetných princípov.

Pôvod práva na dobrú verejnú správu môžeme hľadať aj v systematike práva Európskej únie, konkrétne vo všeobecne záväzných princípoch a zásadách. Tento inštitút sa zaradil medzi pramene práva na základe medzier a chýbajúcich ustanovení v určitých oblastiach, ktoré v sebe zakladateľské zmluvy a ich revízie a ani právne akty orgánov Európskej únie neobsiahli. Nedostatočná úprava bola hlavne v oblasti vymedzenia právomocí a v neexistencii celistvého katalógu základných práv a slobôd. V tomto zmysle Súdny dvor Európskej únie vypracoval právne zásady, ktoré nachádzajú svoje zmluvne vyjadrenie v Zmluve o fungovaní Európskej únie. Spomínané právne zásady vznikajú na základe dôkladného poznania a porovnávania právnych predpisov jednotlivých štátov a z ich ústavných tradícií. Zásady sú súčasťou tak primárneho práva ako aj sekundárneho práva, a to hlavne v európskom pracovnom a správnom práve¹.

Za zásadný v tomto smere považujeme princíp ochrany základných ľudských práv a slobôd. Tento princíp nemal dlhé roky žiadnu záväznú kodifikovanú formu. Do prijatia Lisabonskej zmluvy, ktorá v sebe obsahuje Chartu základných práv Európskej únie, sa vtedajší Európsky súdny dvor opieral o medzinárodné dokumenty a ústavy členských krajín, ktoré upravovali predmetnú oblasť. Prijatím už vyššie spomínanej Charty základných práv Európskej únie vznikol prvý celistvý dokument, ktorý v rámci Európskej únie upravoval tak dôležitý inštitút ako základne ľudské práva a slobody. Tento katalóg práv a slobôd pozostáva zo siedmich kapitol. V prvej hlave „*Dôstojnosť*“ upravuje práva na život, ľudskú dôstojnosť či právo na nedotknuteľnosť osoby. V druhej hlave „*Slobody*“ sú upravené práva na ochranu osobných údajov, práva na slobodu a bezpečnosť, sloboda myslenia, svedomia a náboženského vyznania, sloboda prejavu, právo na vzdelanie, sloboda podnikania či vlastnícke práva, sloboda združovania a zhromažďovania atď. V tretej hlave „*Rovnosť*“ je upravený rovnaký prístup k obom pohlaviam, všeobecná rovnosť pred zákonom, zákaz akejkoľvek formy diskriminácie založenej na náboženskej, kultúrnej a jazykovej rozličnosti. Štvrtá hlava „*Solidarita*“ garantuje právo na kolektívne vyjednávanie, právo na sociálnu pomoc a zabezpečenie, právo na primerané podmienky v práci, právo na zdravotnú starostlivosť, ochranu pred neoprávneným prepustením z práce, ochranu rodiny či ochranu životného prostredia. V nasledujúcej piatej hlave „*Občianske práva*“ sú chránené také inštitúty ako právo na diplomatickú a konzulárnu ochranu, volebné právo, petičné právo či sloboda pohybu a pobytu. Súčasťou tejto hlavy je aj právo na tzv. dobrú správu. Toto právo v sebe obnáša povinnosť príslušných

¹ Janků, M. – Janků, L.: Právo EU po Lisabonské smlouvě. Ostrava: KEY Publishing. 2012. 88-90 s. ISBN 978-80-7418-152-8.

orgánov na národnej i nadnárodnej úrovni konať primerane, spravodlivo a hlavne nestranné. Vo všeobecnosti sú tu zahrnuté práva ako právo na vypočutie, právo na prístup k svojim spisom či v neposlednom rade právo na vysvetlenie a zdôvodnenie každého rozhodnutia orgánu správy verejných vecí. V šiestej hlave „*Spravodlivosť*“ máme ustanovenú právnu ochranu a zabezpečenie spravodlivého procesu, dbanie na prezumpciu neviny či dodržiavanie zásad proporcionality a zákonnosti v oblasti trestov za spáchanie trestných činov. Poslednú hlavu predstavujú „*Všeobecné ustanovenia*“, ktoré stanovujú pravidlá výkladu a samotného uplatňovania spomínanej charty. Špeciálne sa táto siedma hlava venuje regulácii a spôsobom obmedzenia jednotlivých práv a slobôd, ktoré sú garantované týmto dokumentom².

Pre účely nášho príspevku sú kľúčové posledné tri hlavy vyššie zmienenej Charty základných práv Európskej únie. Predmetné ustanovenia obsahujú niekoľko princípov, uplatnením ktorých bude garantované právo na dobrú správu a na spravodlivý proces. V tomto zmysle ide najmä o dispozičný princíp, ktorý je vyjadrením práva dožadovať sa ochrany svojho práva pred súdom, pokiaľ rozhodnutie orgánu verejnej správy považuje za nesprávne. Nasleduje právo byť vypočutý. Toto právo má však širší kontext. V rámci neho existujú tri práva, konkrétne právo vyjadriť sa k priebehu konania, právo nahliadať do spisov, a teda byť informovaný a nakoniec právo domáhať sa súdnej ochrany po rozhodnutí správneho orgánu. Ďalšími sú právo na zastúpenie a pomoc a právo na ukončenie konania rozhodnutím. Druhé spomenuté právo Súdny dvor Európskej únie ďalej rozvádza na právo na vydanie rozhodnutia a jeho oznámenie, právo na vydanie rozhodnutia v primeranej lehote, právo na odôvodnenie rozhodnutia a právo na poučenie o riadnych opravných prostriedkoch. Nasledujú právo na preskúmanie rozhodnutia súdom a právo na náhradu škody spôsobenú nezákonným rozhodnutím alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy.

Pre lepšie pochopenie pojmu dobrej verejnej správy, respektíve samotného výkonu verejnej správy je v nasledujúcej časti príspevku nutná ich detailnejšia charakteristika. Výkon verejnej správy môže na prvý pohľad pôsobiť ako rozsahovo široko až vágne formulovaný pojem. Bližšou analýzou problematiky, najmä rozborom vnútroštátnej právnej úpravy predmetnej oblasti, výkon dobrej verejnej správy predstavuje jasne špecifikovaný stav.

Svoboda definuje základné procesné právo ako právo na ustanovený postup pri vydávaní rozhodnutí správnych orgánov, a zároveň aj pri ich samotnom výkone³.

V rámci vnútroštátnych podmienok Slovenskej republiky právo na dobrú verejnú správu a spravodlivý proces nachádza svoje čiastočné vyjadrenie v čl. 36 ods. 1 až 4 zákona č. 23/1991, ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon a v čl. 46 zákona č. 460/1990 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len Ústava SR). Ústava SR vo svojom siedmom oddieli s názvom „Právo na súdnu a inú právnu ochranu“ v ustanovení čl. 46 ods. 1 vymedzuje, že každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Čl. 46 ods. 2 Ústavy SR následne uvádza, že kto, tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nemôže byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Nasledujúci ods. 3 čl. 46 Ústavy SR pojednáva o náhrade škody, ktorá bola spôsobená nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy, respektíve jeho ne-

² Krunková, A. Európske právo. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2012. 94-98 s. ISBN 978-80-7097-980-8.

³ Svoboda, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a. s.. 2007, s. 127, ISBN 978-80-7201-676-1.

správnym úradným postupom. Čl. 46 ods. 4 Ústavy SR nakoniec ustanovuje, že podmienky a podrobnosti o súdnej a inej právnej ochrane ustanoví zákon.

Právo na dobrú verejnú správu možno vyvodiť aj z čl. 1 ods. 1 prvá veta Ústavy SR, v zmysle ktorého je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. Subsidiárne je právo na dobrú verejnú správu vyjadrené aj v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, kde je ustanovené, že štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Zuzujúcim výkladom posledne spomínaného ustanovenia je vyjadrená povinnosť štátnych orgánov konať len to, čo im zákon povoľuje.

Z obsahu znenia predmetných ustanovení je možno analogicky odvodiť existenciu všeobecného práva osoby na stav, keď v rámci demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy SR) orgány verejnej správy konajú iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 2 ods. 2 Ústavy SR). Táto ústavnoprávna požiadavka má obzvlášť význam v prípade postupov správnych orgánov, v ktorých sa rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach konkrétnych fyzických osôb a právnických osôb. Prípadnú absenciu takejto regulácie by bolo potrebné kvalifikovať ako porušenie čl. 46 ods. 1 Ústavy SR, ktorý upravuje predmetné právo na súdnu a inú právnu ochranu. V zmysle európskych podmienok sa však uvedené právo chápe obsahovo širšie, t. j. nielen ako právo osoby na to, aby bol postup orgánu verejnej správy upravený zákonom v situácii, keď sa rozhoduje o konkrétnych právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb (napríklad v správnom konaní), ale aj v situáciách, keď orgány verejnej správy prijímajú správne akty so všeobecne záväzným právnym účinkom, spôsobilé ovplyvňovať neobmedzený počet osôb⁴.

3. Vonkajšia kontrola verejnej správy

V zmysle vyššie zmienenej právnej úpravy je štát povinný garantovať právo na dobrú správu a spravodlivý proces. V podmienkach Slovenskej republiky tak pôsobia subjekty, ktoré svojou právomocou garantujú uplatniteľnosť predmetného práva.

Inštitút ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb je zabezpečený kontrolným mechanizmom výkonu verejnej správy. Subjekty kontroly možno klasifikovať podľa postavenia, vplyvu, respektíve smeru pôsobenia kontroly na vnútorné a vonkajšie subjekty kontroly. Pre predmet príspevku sa v nasledujúcej časti zameriavame výlučne na systematiku vonkajšej kontroly činnosti orgánov verejnej správy v Slovenskej republike.

Vonkajšia kontrola je vykonávaná na úrovni ústavných orgánov, máme tým na mysli najmä Národnú radu Slovenskej republiky, Úrad vlády Slovenskej republiky, či jednotlivé ministerstvá. Okrem ústavných orgánov s právomocou kontroly, poznáme aj orgány s vlastnou kontrolnou pôsobnosťou, a to najmä Ústavný súd Slovenskej republiky, súdy Slovenskej republiky a tzv. orgány *sui generis* Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, Prokuratúra Slovenskej republiky (ďalej len prokuratúra SR) či Verejný ochranca práv. Okrem orgánov verejnej moci vonkajšiu kontrolu verejnej správy vykonávajú aj občania prostredníctvom petičného práva či práva na informácie. Tento druh kontroly výkonu verejnej správy však nie je predmetom nášho príspevku.

Vzhľadom na cieľ príspevku a tému konferencie, sa v ďalšej časti zameriame výlučne na prokuratúru SR a na pôsobenie správneho súdnictva v predmetnej oblasti, a to všetko v kontexte ústavného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 až 4 Ústavy SR.

⁴ Košičiarová, S.: Ústavnoprávne aspekty princípov dobrej verejnej správy, súdna judikatúra a ochrana prírody. In Dny práva 2010. Brno: Masarykova univerzita. 2010, dostupné na: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>.

Správne súdnictvo nachádza svoju právnu úpravu v rámci 5. časti zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len Občiansky súdny poriadok) s rovnomenným názvom „Správne súdnictvo“. Hlavným účelom predmetnej úpravy je garancia práva osôb dožadovať sa súdneho preskúmania rozhodnutia vydaného správnym orgánom, ak sa osoba cíti byť na svojich právach a právom chránených záujmoch dotknutá.

V zmysle § 244 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. § 244 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku ďalej ustanovuje, že v správnom súdnictve preskúmajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Rozhodnutiami správnych orgánov sú v zmysle § 244 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

§ 246 a 246a Občianskeho súdneho poriadku upravujú vecnú a územnú pôsobnosť. V zmysle týchto ustanovení na preskúvanie rozhodnutí a postupov sú vecne príslušné krajské sudy, ak zákon neustanovuje inak. Miestne príslušným je súd, v ktorého obvode má sídlo správny orgán, ktorého rozhodnutie a postup sa preskúma, ak nie je ustanovené inak.

Prokuratúra Slovenskej republiky je orgánom ochrany práva, ktorý svoj právny základ nachádza v čl. 149-151 Ústavy SR, v zákone č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o prokuratúre) a v zákone č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry v znení neskorších predpisov. Subsidiárna právna úprava týkajúca sa danej oblasti je obsiahnutá aj v iných právnych predpisoch, avšak tri uvedené právne akty tvoria konštitučné východisko pre ucelenú charakteristiku inštitútu prokuratúry v Slovenskej republike.

Vzhľadom na predmet príspevku je určujúcim ustanovením § 20 ods. 1 zákona o prokuratúre, ktoré legislatívne zakotvuje právomoc prokurátora vykonávať dozor nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy (tzv. netrestný mimosúdny úsek prokuratúry).

Spomínané ustanovenie vymedzuje rozsah právomoci prokurátora ako výkon dozoru prokurátora nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy. § 20 ods. 2 citovaného zákona o prokuratúre ďalej špecifikuje orgány verejnej správy, na ktoré sa dozor vzťahuje. Týmito orgánmi verejnej správy sú orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, štátne orgány a právnické osoby, ktorých osobitný zákon splnomocňuje na vydávanie všeobecne záväzného právneho predpisu, právnické osoby, ktorým osobitný zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy; dozor nad činnosťou orgánov záujmovej samosprávy prokurátor nevykonáva, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

Nadväzujúc na § 20 zákona o prokuratúre je § 21 vyjadrením konkrétnych foriem, ktorými je spomínaný dozor vykonávaný. Na základe tohto ustanovenia prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy preskúmaním zákonnosti postupu a právnych aktov vydávaných orgánmi verejnej správy, možnosťou uplatňovania svojho poradného hlasu na zasadnutiach uskutočňovaných orgánmi verejnej správy a výkonom previerok zachovávanía zákonnosti.

Na to, aby prokuratúra mohla uskutočňovať svoj dozor vyššie spomínanými formami, potrebuje adekvátny komplex účinných prostriedkov na jeho zabezpečenie. Právna prax v oblasti dozoru prokurátora pozná tri základné prostriedky a jeden, svojím spôsobom, špecifický

nástroj dozoru. § 21 ods. 2 citovaného zákona o prokuratúre vymedzuje nasledovné prostriedky: protest prokurátora, upozornenie prokurátora, návrh na začatie konania pred súdom podľa osobitného predpisu.

Pod slovným spojením osobitný predpis v tomto prípade rozumieme Občiansky súdny poriadok. Na základe vyššie zmieneneho ustanovenia § 21 ods. 2 zákona o prokuratúre a subsidiárne v zmysle § 35 ods. 1 písm. b a c Občianskeho súdneho poriadku, dochádza k prieniku činnosti oboch subjektov. V rámci druhého spomenutého ustanovenia Občiansky súdny poriadok ustanovuje, že prokurátor je oprávnený podať návrh na začatie konania ak ide o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov v prípadoch, v ktorých sa nevyhovelo protestu prokurátora a za podmienok uvedených v tomto zákone, ak ide o nečinnosť orgánu verejnej správy v prípadoch, v ktorých sa nevyhovelo upozorneniu prokurátora, za podmienok ustanovených v tomto zákone. Obdobný postup platí aj v prípade situácie predpokladanej § 250z f Občianskeho súdneho zákonníka, keď príslušné zastupiteľstvo nezruší na základe protestu prokurátora svoje uznesenie, ktoré je v rozpore so zákonom.

Za špecifický nástroj dozoru prokurátora môžeme považovať právny prostriedok vyplývajúci z § 21 ods. 3 citovaného zákona o prokuratúre. Prostredníctvom neho sa tiež dohliada nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy. Konkrétne tu ide o návrh generálneho prokurátora na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky o súlade právnych predpisov.

Rozširujúcim výkladom vyššie zmieneneho východiskového ustanovenia čl. 46 Ústavy SR, a teda práva na súdnu a inú právnu ochranu, je tak vyjadrená pôsobnosť oboch nami analyzovaných orgánov. Kým dvojstupňový systém správneho súdnictva je zreteľne predstaviteľom súdnej ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb, prokuratúra SR je naopak subjektom tzv. inej právnej ochrany. Fyzické osoby a právnické osoby sa tak môžu domáhať svojich práv a právom chránených záujmov v predmetnej oblasti tak cestou súdnou, či mimosúdnou.

Prienik správneho súdnictva a dozoru prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy však vykazuje nielen zhodné charakteristiky, ale aj niekoľko podstatných rozdielov.

Správne súdnictvo je typickým predstaviteľom ochrany subjektívnych práv účastníkov administratívneho konania, a teda používa autoritatívne prostriedky petitórnej ochrany práva. V rámci dozoru prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy prokurátor chráni verejný záujem, a teda dbá o ochranu objektívneho práva, no v neposlednom rade aj práva subjektívneho. Druhý podstatný rozdiel spočíva v samotnom návrhu na začatie príslušného konania. V správnom súdnictve súd koná len v rozsahu návrhu účastníka konania a nevyhľadáva za účastníka konkrétne dôvody nezákonnosti rozhodnutia správneho orgánu. Konanie na súde sa popritom vyznačuje vysoko formálnymi pravidlami. Pri dozore prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy prokurátor môže reagovať aj na nezákonnosť, na ktorú podnet nedostal. V tomto bode treba taktiež spomenúť, že oproti žalobe na súd môže podnet na dozornú činnosť prokurátora poskytnúť ktokoľvek, kto sa o nezákonnosti dozvedel, a zároveň s uplatnením pravidla, že prokurátor môže konať aj k dobre adresáta. Dozorná činnosť prokuratúry a konanie s ňou spojené nekladie až tak vysoké formálne požiadavky. Toto konanie sa skôr vyznačuje prvkami neformálnosti⁵.

Ďalším podstatným rozdielom je dĺžka konania a náklady konania pre zúčastnených. Konanie na prokuratúre oproti konaniu na súde je pružnejšie a rýchlejšie, nakoľko existuje le-

⁵ Beneč, Š.: Prokurátor a orgány verejnej správy. In Občan a verejná správa (ústavnoprávne aspekty). Košice: Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2006. s. 106-107, ISBN 80-7097-638-1.

hota dva mesiace na vybavenie podnetu a teda prieťahy konania sú menej zriedkavé. V rámci finančnej stránky konaní, konanie na prokuratúre nie je spojené s povinnosťou platiť trovy konania.

Zo spomenutých rozdielov napokon vyplýva, že konanie na súde závisí výlučne na podaní žaloby dotknutej osoby, a teda má sporadický charakter. Konanie na prokuratúre má naopak predbežný a pravidelný charakter, čím postihuje aj nečinnosť orgánov verejnej správy. Rozdielny je taktiež rozsah právnych aktov, ktorý podlieha kontrolnej činnosti oboch subjektov. Dozor prokurátora oproti správnym súdom postihuje širší diapazón aktov orgánov verejnej správy, vid' prípady vyňatia rozhodnutí orgánov verejnej správy z kontrolnej činnosti správnych súdov podľa § 248 Občianskeho súdneho zákonníka.

Najpodstatnejším rozdielom je právna záväznosť činnosti oboch subjektov. Kým súd kvalifikovane rozhoduje, a zároveň právne zaväzuje, prostriedky dozoru prokurátora majú výlučne preventívny a odporúčací charakter. Tento rozdiel v právnych následkoch je sčasti popretý nasledujúcim postupom prokurátora, keď nie je vyhovené jeho protestu či upozorneniu. V týchto prípadoch má prokurátor, respektíve generálny prokurátor vo vyššie spomínaných ustanoveniach Občianskeho súdneho poriadku právo obrátiť sa na súd alebo v prípade nezákonných všeobecne záväzných právnych predpisov na Ústavný súd Slovenskej republiky s návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov.

Okrem argumentov v prospech dozornej činnosti prokurátora, a teda mimosúdnej ochrany práva existujú fakty, ktoré výrazným spôsobom hovoria v jej neprospech. Za všetky spomeniem oprávnenie, a nie povinnosť prokurátora využiť prostriedky dozoru. Je teda výlučne na rozhodnutí prokurátora či daný prostriedok využije, to sa týka aj ich opakovaného použitia či podania návrhu na začatie konania na súde v prípadoch, keď nebolo dozorným prostriedkom prokurátora orgánom verejnej správy vyhovené. V tomto prípade sa logicky javí právna sila rozhodnutia správneho súdu ľahšie vymožitelná, a tým aj ochrana práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb dostupnejšia.

Bez ohľadu na vyššie zmienené negatívne konštatovanie o dozore prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, tento inštitút považujeme za opodstatnený a viac ako žiaduci. Činnosťou netrestného mimosúdneho úseku prokuratúry SR sa výrazným spôsobom odbremenili správne súdy a aj Ústavný súd Slovenskej republiky v oblasti rozhodovania o súlade všeobecne záväzných nariadení miest a obcí s právnymi predpismi. Za všetko hovoria aj štatistiky Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky v netrestnej oblasti za predchádzajúce roky. Nápad podnetov a realizovaných prostriedkov dozoru prokurátora vykazuje neustále vysoké čísla, zároveň aj ich úspešnosť predstavuje viac ako 90%. Prokuratúra SR tak s určitosťou zastáva popri ostatných subjektov vonkajšej kontroly verejnej správy v oblasti garancie práva na dobrú správu a spravodlivý proces neodmysliteľné miesto.

Záver

Obsahom príspevku bola problematika prokuratúry SR a správneho súdnictva v kontexte práva na dobrú správu a spravodlivý proces. Za cieľ príspevku sme si stanovili analýzu dozoru prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy a činnosť správneho súdnictva v Slovenskej republike. Tieto subjekty sme analyzovali predovšetkým v zmysle ich ochrannej funkcie práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb a v súvislosti s ich komplementárnym vzťahom v oblasti kontroly verejnej správy. Vychádzajúc z právnej úpravy regulujúcej predmetnú oblasť, dozorná činnosť prokuratúry a správne súdnictvo zastávajú významnú úlohu pri ochrane objektívneho práva, ako aj subjektívnych práv fyzických osôb a právnických osôb. Analyzované subjekty je nutné chápať v zmysle ústavného práva osôb na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 Ústavy SR. Osoby si pri

vymáhaní svojich práv a slobôd môžu vybrať systém súdnej alebo mimosúdnej kontroly. Oba inštitúty zaznamenávajú obsahový prienik v oblasti kontroly verejnej správy, no každý využíva iný katalóg nástrojov. Neexistuje jednoznačný názor, ktorý spôsob je lepší či schodnejší pri uplatniteľnosti svojich práv a právom chránených záujmov, nakoľko oba inštitúty vykazujú oblasti, ktoré sú nanajvýš diskutabilné, a zároveň podliehajúce kritickým názorom odbornej verejnosti. Čo je však zrejme, prokuratúra a správne súdy existujú vedľa seba bez toho, aby medzi nimi vznikali spory či duplicita činnosti, a teda je preukázateľný význam ich činnosti v oblasti ochrany práv osôb. Na základe posledného konštatovania si tak dovoľujeme tvrdiť, že tak prokuratúra ako aj správa súdnictvo pri kontrole výkonu verejnej správy výrazným spôsobom prispievajú ku garancii práva na dobrú správu a spravodlivý proces.

Literatúra

1. Janků, M. – Janků, L.: Právo EU po Lisabonské smlouvě. Ostrava: KEY Publishing. 2012. 274 s., ISBN 978-80-7418-152-8.
2. Krunková, A.: Európske právo. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2012. 127 s. ISBN 978-80-7097-980-8.
3. Svoboda, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a. s.. 2007, 340 s., ISBN 978-80-7201-676-1.
4. Košičiarová, S.: Ústavnoprávne aspekty princípov dobrej verejnej správy, súdna judikatúra a ochrana prírody. In Dny práva 2010. Brno: Masarykova univerzita. 2010, dostupné na: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>.
5. Beneč, Š.: Prokurátor a orgány verejnej správy. In Občan a verejná správa (ústavnoprávne aspekty). Košice: Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2006. s. 102-109, ISBN 80-7097-638-1.

Resumé

The paper discusses about the Prosecution's office of Slovak Republic and system of administrative justice in terms of principles on good administration and due process. Author's aim is to highlight their importance in protecting the rights of people and find common and different features in their activities.

JUDICIAL REVIEW OF A CASE RELATED TO WAGE PAYMENT

LÁSZLÓ BÉKÉSI

University of Pécs
Doctoral School of Faculty of Law

Keywords: labour inspection – wage payment – judicial review – right to fair procedure

1. Introduction

To the subject of the conference and for the conference book to be published, I selected my subject from the field of labour law. The contents and guarantee of the right to fair procedure is perfectly reflected in the anonymised public administration case processed in my study. The case is a judicial review in Hungarian Labour Court in connection with wage payment.

2. The case of non-payment of wage in Court

As of 1 January 2012 the inspection of employers in Hungary is carried out by the Occupational Safety and Labour Affairs Administration of the National Labour Office (hereinafter referred to as 'NMH'), and, in practice, at metropolitan and county levels, by the specialised occupational safety and labour affairs administration organs of the Government Offices. In the case under review the acting authority, and the defendant, was the Labour Inspectorate (hereinafter referred to as Inspectorate) of the Specialised Occupational Safety and Labour Affairs Administration Organ of the County Government Office.

By its decision dated 1 March 2013, the Inspectorate imposed a labour fine of HUF 200,000 on employer Y.Z. Kft. (hereinafter referred to as Employer) as a result of a labour inspection held on 26 January 2013 at the Employer and an evidentiary procedure conducted at the premises as well as based on the documents submitted. At the same time, the Employer was ordered to pay the employees' wages until the 10th of the following month.

The decision was explained by the fact that the payment of wages for December 2012 to 19 employees had not taken place in full until the inspection at the premises held on 26th January 2013. Regarding 19 employees, the Employer violated subsection (1), section 157 of the Labour Code Act I of 2012 (hereinafter referred to as 'Mt.') according to which *'wages must be paid until the 10th of the month following the relevant month.'*

Against the decision the Employer filed his appeal within the statutory time-limit. In his appeal, he asked for the decision to be changed, primarily to cancel the imposition of fine, and secondarily to decrease it. His appeal was based on the fact that the violation of law was *'a consequence of objective economic circumstances not attributable to the Employer. Because of operation difficulties in catering sector, the indiscipline in payment, performance by customers using their services, he was not in a position to be able to meet his wage payment obligations.'*

The appeal was dismissed by 'NMH', the superior organ of the Inspectorate, by its decision of second instance dated 3 May 2013, who approved of the decision of first instance, based on the explanation above.

Against the decision of second instance, the Employer commenced a lawsuit, within the statutory time-limit, at the Municipal Labour Court (hereinafter referred to as Court). In its claim he applied for the defendant's decision to be changed, with effect including the decision of first instance either. In providing grounds for his claim, he repeated his claim presented in his appeal. Supplementing his claim, he referred to the fact that the Kft. was established in 1999, and until the inspection the Inspectorate had not observed any violation of occupational safety or other regulations during previous inspections, no fines had been imposed on the Kft., therefore, according to the Employer's opinion, in the case in litigation section 12/A of Act XXXIV of 2004 on small and medium-sized enterprise, and the support of their development (hereinafter referred to as 'KKVtv.') should be applied with regard to the fact that the Kft., whose net annual income in the period under review did not, and currently does not, amount to a Hungarian Forint sum equal to EUR 50M, and the number of whose employees is less than 250, is considered small enterprise based on section 3 of 'KKVtv.'

In pleading the case during the hearing, the Kft's manager presented the arguments that *'the firm makes a living mainly from accommodating programs, and the customers are firms the majority of which makes payments by transfer. These transfers are usually very much delayed, and subsequent payments take place months later. It was due to liquidity problems that the Kft. was unable to meet its payment obligations, and therefore was forced to reach agreements with its employees to pay their wages at a later date.'*

The representative of 'NMH' asked for the Employer's claim to be dismissed based on the explanations of the decisions of first and second instance, but the Court considered the claim well-grounded.

The Court quoted section 12/A of 'KKVtv.' valid at the time of the audit and inspection, according to which *'in the case of small and medium-sized enterprise, the organs conducting official inspections apply warning in the case of a violation of law for the first time, except tax and customs authority procedures ..., instead of imposing a fine, and shall examine the possibility of applying the procedure regulated in item a), subsection (1), section 94 of Act CXL of 2004 on the general rules of public administration authority procedures and services (hereinafter referred to as 'Ket.'). There is no possibility to omit a fine if by the realization of the facts serving as basis for the fine, human life, corporeal integrity or health were exposed to immediate danger and/or damage to the environment occurred (...).'*

According to its opinion, based on item a.), subsection (1), section 94 of 'Ket.', the unlawful conduct could have been corrected by the restoration of the lawful state, without conducting another official procedure. This was also stated in the decision of the authority of first instance who ordered the Employer to terminate the unlawful situation which was fulfilled by the Employer taking necessary measures.

Also, the Court stated that the plaintiff was considered small enterprise, committed a violation of law for the first time, therefore, based on section 12/A of 'KKVtv.', the authorities having conducted the inspection should have applied a warning instead of imposing a fine, or should have examined the possibility of applying the procedure regulated in item a.), subsection (1), section 94 of 'Ket.'

So, in the judicial review the Court established that neither the authority of first instance, nor that of second instance met their obligations as per section 12/A of 'KKVtv.' referred to above, therefore the Court annulled the decision of second instance, also with an effect including the decision of first instance, based on the Code of Civil Procedure Act III of 1953,

section 339, subsection (1), and, at the same time, ordered the authority of first instance to conduct a new procedure with due consideration of section 12/A of 'KKVtv.'

In my opinion, however, the Court's decision lacked grounds. In its decision, the Court did not take into account the provisions of item c.), subsection (1) and item c.), subsection (2) of section 6/A of Act LXXV of 1996 on labour inspections (hereinafter referred to as 'Met. '), also governing the activities of the acting Inspectorate.

According to subsection (1), section 6/A of 'Met. ', *the inspector is obliged to put forward a proposal for the imposition of a fine, and the imposition of a labour fine may not be omitted, if the employer (...)*

c) violated the regulations related to the amount of the wage established in a rule of law or in a collective agreement, and to the time-limit of payment, with the exception of an employer subject to a liquidation proceeding (...).

At the same time, subsection (2) of the regulation provides: *'No labour fine shall be imposed, if (...)*

c) the unpaid wage established in a rule of law or in a collective agreement is paid by the employer within the time-limit set in the procedure.

In my opinion, the litigation material was not reviewed with due thoroughness, as the Kft's manager's declaration, which was recorded prior to the decision of first instance, did not contain a time-limit set in relation to the payment of overdue wages, and the payment was made following the date when the decision of first instance became final.

I think the authorities of both first and second instance passed a correct decision in the present case as the relevant rule of law, the facts and the evidence available did not allow to apply a warning instead of the imposition of a fine.

3. Conclusion and proposals

Apart from the above, my opinion, confirmed by experience, is that focus on clients, special attention to clients are present in Hungarian public administration. In addition to the obvious economy vitalizing interests, this is also reflected in 'KKVtv.' mentioned in the above case, as well as in 'Ket.'.

As far as the case under review is concerned, the right to fair procedure for an employer having committed a violation of law is primarily ensured by the possibility of making a declaration.

The employer may state his intentions in connection with the inspection, the violation of law and the termination of the unlawful situation, which may actually be considered by the law. (See item c), subsection (2), section 6/A of 'Met. ') The possibility of making declaration exists throughout the entire labour procedure: either by himself or in the form of an official report of the authority.

The elements constituting the right to fair procedure include the right of access to documents, evidence produced during the procedure, except the originals of reports subject to restricted handling and the drafts of the decisions of authorities.

The employer may also comment on the pieces of evidence and practise his right of making declaration in that case, too, and may table a motion aimed at obtaining further evidence.

Naturally, legal remedies may neither be left out of consideration, once the right to fair procedure is mentioned, which consist of two stages in this case: an appeal against the decision of first instance and a claim filed against the decision of the authority of second instance, which represents the last phase of the procedure.

In connection with the case detailed above I would make a proposal that by an amendment, the time-limit to be set in the procedure should be specified concretely in item c),

subsection (1), section 6/A of 'Met.' in order to enable the employers exposed to procedures to have unambiguous information prior to the fulfillment time-limits to be set in decisions. I think it would also be desirable if a rule of law ordered the same to be recorded in writing.

In addition, I also think that section 2/A of 'KKVtv.' should be amended as well. The text of the provision could include the exceptions specified in section 6/A of 'Met.' according to labour procedure.

Resume

The purpose of the study is to examine a public administration authority case related to wage payment, and the decision in a judicial review associated with the same, and to present, via the case at hand, the legal guarantees of the client's right to fair procedure. The study also discusses amendment proposals arising as a result of the judicial decision passed in the case under review.

THE CONFRONTATION IN INTERNATIONAL DOCUMENTS AND IN FRONT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – FOR THE FAIR TRIAL

CSABA FENYVESI

Faculty of Law University of Pécs
Criminal Procedure and Forensic Science Department,
7622 Pécs, 48-as tér 1. Hungary
e-mail: fenyvesi.csaba@ajk.pte.hu

The keywords: confrontation, criminal procedure, ECtHR, equality of arms, Eurojust, fair trial, framework decision, recommendations, treaties

1. The Confrontation in international documents and in front of the European Court of Human Rights – for the fair trial

In the past few years I surveyed under my research the criminal procedure legal institution of justice, the confrontation (confrontatio), the international and human rights documents that concern in any forms, and the connected court practice of the European Court of Human Rights special decisions, interpretations, guidances. This study tries to present the confrontation's newest international research results as a procedure as an evidentiary procedure action.

2. Universal and international basic treaties, framework decisions

The considerable and be of account list of documents ,following the Hungarian proclaim, are the next:

- International Covenant on Civil and Political Rights, proclaimed in Hungary by the Law decree 8 i n 1976;
- The „Behaviour Codex” for the civil servants of the UN Forces accepted by the general assembly of the United Nations, 17 December 1979;
- The Law Decree 3 in 1988 of the proclaim of international treaty against cruel, inhuman or humiliating treatment;
- The Law Decree 24 in 1988 of the proclaim of ICCPR optional minutes;
- Treaty about the child's rights, 20 November 1989 – New York, proclaimed by the Act LXIV in 1991
- European Convention on Human rights and fundamental freedoms, European Convention on Human Rights in popular title, created on 4th December in 1950, Rome. That Convention and it's eight minutes proclaimed in Hungary by the XXXI Act in 1993. The LXXVI Act in 1994 about the proclaim of the ninth minutes and the II Act in 1999 are

- connected to it. European Convention about the persons of European Court of Human Rights' procedure, proclaimed in Strasbourg on 5th March 1996 and the XLII Act in 1998 about the proclaim of the fourteenth minutes about the „Defense of human rights and basic liberties”, connected to the European Court of Human Rights;
- European Convention on Extradition, proclaimed by the XVIII. Act in 1994;
 - The European convention on the prevention of torture and inhuman or humiliating treatment, created on 26 November 1987, in Strasbourg, which established the European Control Commission, proclaimed by the III. Act in 1995;
 - The XXXVIII. Act in 1996 on the international criminal legal aid;
 - The UN convention against the transnational organized crime, accepted in 2000;
 - Convention by the Council about the mutual criminal legal aid among the states of European Union, according to the Article 34 of the Treaty of EU (1 July 2000);
 - The Europe Council framework decision 2000/383/IB of 29 May 2000 on the enforcement of criminal and other sanctions against the counterfeiting of euro's initiate;
 - The Europe Council framework decision 2001/220/IB of 15 March 2001 on the legal stands for the injured party in the criminal procedure;
 - The Europe Council framework decision 2001/500/IB of 26 June 2001 on the money laundering and the identification, search, freeze, distain and the seize of the used appliances and the income of it;
 - The Europe Council framework decision 2002/187/IB of 28 February 2002 on the establish of Eurojust for the increased fight against the serious forms of crime;
 - The Europe Council framework decision of 13 June 2002 on the European warrant for arrest and the passing procedure among the member-states;
 - The Europe Council framework decision 2002/475/IB of 13 June 2002 on the fight against the terrorism;
 - The Europe Council framework decision 2002/629/IB of 19 July 2002 on the fight against the human trafficking;
 - The Europe Council framework decision 2003/80/IB of 27 January 2003 on the criminal law defence of environment;
 - The Europe Council framework decision 2003/80/IB of 22 July 2003 on the execute of decisions about insure arrangements connected to property and evidence in the European Union;
 - The Europe Council framework decision of 22 July 2003 on the fight against child pornography and sexual exploitation of children;
 - The Europe Council directive 2004/68/EC on damage reduce of crime victims;
 - The Europe Council decision 2004/757/IB of 25 October 2004 on the minimum rules of penalties and elements of crime on the field of prohibited narcotic drug trade;
 - The Europe Council framework decision 205/222/IB of 24 February 2005 on the attack against information systems.

3. European Union recommendations

- Europe Council Ministerial Committee recommendation No. R(80) 11. on the imprisonment before judgment;
- Europe Council recommendation No. R(81) 7. on the devices of easier ways of using jurisdiction;
- Europe Council Ministerial Committee recommendation No. R(82) 17. on the imprisonment and treatment of dangerous convicts;

- Europe Council recommendation No. R(83) 2. on the legal defense of insanes and involuntary treatment in mental institution;
- Europe Council recommendation No. R(86) 12. on the other arrangements about reducing and prevention of overtaxing the courts;
- Europe Council Ministerial Committee recommendation No. R(87) 18. on the simplification of criminal procedures;
- Europe Council recommendation No. R(95) 12. on the control of criminal jurisdiction;
- European Union Council recommendation No. R(95/C 327/04) of 23 November 1995 on the protection of witness in the frame of fight against organized international crime;
- Europe Council Ministerial Committee recommendation No. R(96) 8. on the policy of criminal law in the changing Europe;
- Europe Council Ministerial Committee recommendation No. R(97) 13. on the right for defense and the intimidation of witnesses;
- European Union Council recommendation No. R(97/C 10/01) of 20 December 1996 on the people cooperating in jurisdiction on the field of fight against organized crime;
- European Union Council recommendation No. R(97/C 251/01) of 28 April 1997 on the action plan for the fight against organized crime;
- Europe Council Parliamentary General Assembly recommendation No. 1245/1994. on the custody before judgment;
- Europe Council Parliamentary General Assembly No. 690 decision on „statement about the police;
- European Convention on the mutual aid in criminal cases (2 April 1959, Strassbourg);
- Additional minutes on the mutual aid in criminal cases (17 March 1978);
- European Convention on the valid of international sentences (28 May 1970, Hague);
- European Convention on the offer of criminal procedure (15 May 1972, Strassbourg);
- European Convention on the liquidation of terrorism (27 January 1977, Strassbourg);
- Haguean Program on the advance success of the liberty, safety and law in the European Union (4-5 November 2004, Presidential Conclusions, Brusseul);

4. International documents connected to the confrontation

Neither of the documents consist any particular formulations about confrontation, only we can conclude from connection and bond. First of all I stress the importance of the *European Convention on Human Rights* (EJEE in further) cause if anybody feels that the European state, included Hungary, has infringed his rights in the EJEE or it's additional minutes he is allowed to use the legal defence of European Court of Human Rights (ECHR) in Strassbourg within 6 months by using his own name, tax free and without the compulsion of a lawyer after the domestic legal aids.

The Convention protects, among others, the important rights in the view of confrontation, so:

1. the right for fair procedure both in civil and criminal cases (Article 6.),
2. the right for efficient legal aid (Article 13.),

On the other hand, among others, it is prohibiting the important and possible act in the view of confrontation, so:

3. the torture, the inhuman of humiliating treatment and penalty harmonized with international agreements.

Within the fair procedure the Article 6 of EJEE tress the importance of the right for fair hearing.

1. Everybody has a right for his case have heard by an independent and impartial court in a fair and public way, being heard within reasonable time and give decision in his civil rights and obligations and in the substantiate of his criminal charge. The judgment has to declare in public way but entering the courtroom can be prohibited for the press and audience in under the whole period of hearing or partly if it is necessary in a democratic society cause the morality, public order or the national security, if the limits are important in the welfare of minors or the defence of the privacy of parties from procedure or if the court feels it necessary cause where the public can be dangerous for the welfare of jurisdiction.

2. Every suspects are innocent until his guilty have been stated by the law.

3. Every suspects have a right at least for

a) information, within the shortest time and on an audible language, about the nature and grounds of his charge;

b) to have the necessary time and devices for the preparations of defence;

c) to have a chance for defence by personally or his chosed lawyer, and if he unable to pay for lawyer, so far as the jurisdiction's welfare need it, he can get a free appointed counsel;

d) to ask or address questions for the witnesses of charge and obtain the summon and hearing witnesses of defence among similar conditions as the witnesses of charge.

e) to have free interpreter if not understand or not speak the language of the trial.

Especially Article 3.d deserves regard in the circle of confrontation cause from the view of accused the witnesses, within on the interrogation of injured party-witness able to have contradiction, opposite statements and incriminating evidence against him. The convention does not call the confrontation as an avaiable device for the accused and jurisdiction. It states to give only the right of query to the accused, but there is no rule of the form, the time or the mode of action.

On the other side the fix of mode cannot be lucky cause the confrontation is an unknown and non-used device among some European states, as I presented it in chapter 3.1, on the other hand in each countries have to decide about the modes of searching for just by domestic features and unwanted in the future to give communal directions as my opinion.

From Article 6 of the convention the following requirements can be draft on confrontation:

- nor this proceedings can cause the unjustified draw of procedure and the unreasonable length of time,
- the confrontation must be conduct in impartial way by the authority,
- the presumption of innoence have to be previal on the confrontation,
- because the confrontation is a special form of interrogation in consequence of fair procedure, the accused has a right to take part in it, further silencing, to be passive on confrontation,
- accused cannot be force by any agreement or domestic rules to confess and taking active part in it by opposit mode,
- the prohibition of self-accusation is current on confrontation because the fair procedure
- also on confrontation the unlawful (illegal) evidences are unacceptable,
- also the accused able to initiate the confrontation but non-obligatory for authority to hold it, it can use other modes (like cross-examination on hearing or giving written points),
- on confrontation „the equal of arms”, worked out by jurisprudence, must be kept int the period of judiciary emphasising that only in the period of judiciary,
- confrontation also the part of public hearing, except the restriction justified by reasons in the convention,

- the right of using the mother tongue and free, suitable interpreter are also necessary on confrontation,
- the accused can use defending counsel creating efficient defence,
- the necessary time and devices for the preparation of defence also need time in confrontation like in their period of confess,

Result from ECHR Article 13, the accused has a right for efficient legal aid also in confrontation, if he feels that the authority and its members infringed his right for life, fair procedure or legal aid during the confrontation. Moreover for torturing, inhuman or humiliating treatment or discriminated among the rights of the convention. (The latest one also can be found in the international European convention on „against the torture and other cruel, inhuman or humiliating penalties or treatments” and in Strasbourg European convention on „prevention of torture and the inhuman or humiliating penalties or treatments.”)

Also important, besides the ECHR, Europe Council Ministerial Committee recommendation No. R(97) 13. on the intimidation of witnesses and right for defence.

Prima facie, namely „clear at first sight”, that there are cases when „the witness is in need of defence” with the words of Imre Kertész.⁶ Also recognized in European relation showed by the recommendation. Special criminal procedure advices been drafted, which are able to action against intimidation, on the other hand they are able to make safe the fragile balance between the defence of public order and the defence of accused rights in a fair procedure.

The recommendation accounted the directions of ECHR and the connected practice of ECtHR. Basically making forward the contradictory procedure, where the national court collects and examine the evidences on a public hearing, consider them in the presence of accused. But it does not mean that the witness must do his testify always in the courtroom, cause it is possible that he will be frightened or become under psychological influences. Thus on the efficient of witness-protection behalf advisable the use of video cameras or other technical tools what give the chance of following the events by the attendants, their persons of procedure (authorities and people, within the accused and his defending counsel).

The recommendation also gives the importance of testifies on preliminary or interrogation period (police interrogation), what the court has to accept as evidence, maybe the confrontation if meanwhile the witness dies, disappears or unexpected events come and make impossible the repeat of testify.

The chance, the legal possibility of confrontation totally fall out it so-called „anonymous” witness actions in procedure. It means that the details of witness will stay fully unknown before the accused (defence) allowed by the court usually the fact of threat.

The anonymous witness always means a risk-hiding witness since the defence is not able to check the accuracy, authenticity and the truth of testify. Among the risk:

- the anonymous witness cannot be authentic cause subjective reasons connected to the past for example because of such circumstances (e.g. insane), what cannot be reveal if the identify of witness is unknown,
- the anonymous witness can be a tool in a conspiracy or complicity against the accused.

It is needed an impartial mechanism practised by jurisdiction to remove these doubts, this mechanism used for replace and enforce the accused’s welfare by an effective and well-meant way. Be guard continuously:

- must over the balance between the right of getting information for defence and the hide of witness’s identify details,
- hiding of witness must be grant by the court and initiated by the prosecutor,

⁶ See: A tanú védelemre szorul. „The witness in need of defence” by Imre Kertész. Magyar Jog (Hungarian Law), 1993/4. Page 193-199.

- investigation of the witness's past and controlling his validity must be done by an impartial judge or prosecutor,
- give the chance for the defence to ask questions about the witness's past, prejudice and essentials of the case at least in writing.

It is in sight from the last recommendation that it does not order or advice any compulsion of confrontation or right for direct question by accused exactly in the protection of witnesses mostly the most important witnesses.

If the hide of witness not allowed but he needed it the recommendation will not advice the confront wiht witness in that case, too. Instead of it it supports to make more difficult the identify of witness by the defence in a way of hiding the face of witness, distort the voice of him or use audiovisual record or broadcast. (Similar idea can be found in the European Union Council recommendation 95/C No. 327/04 what lay in the circle of organized crime that the identify of witnesses and it recommended the relatives can be charged cause hight threaten).

The Convention on the Rights of Child, created in New York 20 November in 1989 and proclaimed in Hungary by the Act LXIV in 1991, touch with many articles the minor's criminal procedure. From Articles 37-40, which consist the prohibition of torture, cruel, humiliating treatments and unlawful and high-handed deprivation of liberty and other many important rights, I want to emphasize Article 40, which says:

„1. The states share in the Convention admit the child's, charged, suspected or guilty by crime, right for treatment what advances the personality's impracment of sense for it's dignity and value, strengthen the respect for others human rights and basic liberty and which account his age and the necessary of fit in society and take useful part in it.

2. From that aim and account the international documents' orders, the memberstates of this convention particularly take care of:

a) do not suspect, charge of find guilty in crime the child wiht act or default which was not mean crime nor by domestic and international law.

b) the child who been charged by crime at least has a right for the following guarantees:

(i) find him innocence until his guilty benne found by law

(ii) to be informed by direct of his parents, representative in care about the charges and share in legal aid for prevention in his defence, preparations of it and for other suitable help.

(iii) judge his case without late by free, independent and impartial authority of court on a way of just procedure in the presence of his lawyer, other counsellars or his parents except that last if it is opposit with the welfare of child, which stands over everything, particularly cause his age or social standing.

(iv) do not force him to be witness or confess his guilty, ask or arrange questions of witnesses standing against him and witnesses standing with him and heard them by similar conditions.

(v) if he been found guilty in crime ot have chance for legal aid by free, independent and impartial authority or court against this decision or other arrangement.

(vi) to have free interpreter if he do no speak or undertand the spoken language on the hearing.

(vii) his private life has been respected in every period of procedure.

3. Memberstates of the convention will on with their all power to accept special acts and procedures, establishment of authorities and institues for the minor suspected, charged or be found guilty with crime, especially:

a) accept a limit of age where the child cannot be charged;

b) possible and wanted cases make arrangements to handle the child's care without judiciary procedure and reservation of keeping totally the human rights and lawful guarantees.

4. *Many arrangements needed to make it safe, especially with taking care, control and supervision, consultation, release on parole, family placing, general and professional educational programs and non-institutional solutions connected to these needed to make arrangements to have suitable welfare, social standing and treatment measured to the committed crime.*

In Point 2/B/iv the following known requirement drafted at adult (general) accusedes: the right for interrogate the witnesses but it does not include the compulsion, need or creat of confrontation. (The terminus is not in the convention). The official translated and published, proclaimed „to do manage” causative verb shows much rather that the interrogation through much rather the official defending counsel or maybe legal representative, executed by then under the needed special (act-form and spirit) procedure.

I studied the prove and procedure rules regulating the operational estate of international courts (standing and ad hoc tribunals) by international documents. The Haguean standing International Criminal Court (ICC), the ad hoc International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY – to punish acts seriously violate the international humanitarian law in the territory of former Yugoslavia), and the International Criminal Tribunal for the Rwanda (ICTR – to punish people in charge of violating the humanitarian law, genocide and other serious infringements in Rwanda and to punish Rwandanian people in charge of genocide and other serious infringements in the neighbour states) organization and operation rules’ sources are the statutums (fundamental rules),⁷ but the procedure rules consisted in other codex, named Rules of Procedure and Evidence (RPE).

Neither investigation procedure consist the right for confrontation or the possibility of it for the court in procedure. The accused has the same classical „legal package”, detailed in the EJEE’s fair procedure. This includes ther ingerrogation and motion competences, the witnesses and their said’s reliability and authenticity and investigation of them. On the other hand these are allowed by considering the defence of injured party and witnesses.

I want to remark here that the confrontation also was not known on the Tribunal of Nuremberg, established after World War II, which was the historical preliminary of international criminal courts. The interrogation of witnesses and accusedes executed by cross-questions as a hard American and English influences, which gave serious problems for the German defending counsels, who used to the continental comprehension.⁸

I states with the international documents, notified in the previous list, about the international criminal cooperation that all of them supports the omission of confrontation (the direct confrontation between witnesses and accused or injured party) in the maximum defence of witnesses.

After all of these we can say that in spite of that the confrontation is a living and used mode in the searching of justice in the most of European continental countries, but cannot find in international within European conventions and statutums, procedure recommendations and directives.

As soon as the Anglo-Saxon influence prevails, included the Anglo-Saxon samples followed countries, first of all the USA and Great Britain’s law, jurisprudence, jurist requirement system and mentality the confrontation is not exist moves in it’s place the cross-question, oath etc., so other mode of searching justice moved into international (European) level and at last

⁷ Fundamental rule of standing International Criminal Court, called as Treaty of Rome of 18 July 1998, came into force on 1 July 2002, confirmed Hungary’s signer status by Parliament Decision 72/2001 (XI. 7)

⁸ See: Nemzetközi és európai Büntetőjog. (International and European Criminal Law) by Péter M. Nyitrai. Osiris, Budapest, 2006. Page 58-62. and referred by him to The Nuremberg Suit and the International Criminal Law by I. Szabó. Officina Publisher’s, Budapest, Page 12., 1946)

the omission of confrontation as a mode of collecting evidences. Besides the Anglo-Saxon influences the omission procedure of confrontation helped by in our days too, an international level of the defence of witnesses and injured parties in serious crimes and sometimes the accuser partners and penitent pentinos, too. I think we can account on this influence for a long time.

5. Confrontation in the mirror of European Court of Human Rights decisions

The confrontation exists in the praxis of ECHR in spite of that the ECHR does not consist terms with it, but it can issue in each European states' legal practice and sometimes it can exist and give grounds for infringements in domestic and other European countries' legal practices.

Usually the requirements of fair procedure connects to the confrontation, the infringements usually exist in it.⁹ Within the rules of interrogation the witnesses are really important. The ECHR, it does not name it, but draft the equal of arms in the terms of interrogation witnesses and the interrogation of experts. In the explain of Article 6 Point 3/d makes safe the following suitable and real chances for the accused:

- the interrogation of accusing-witnesses,
- summon of accusing-witnesses,
- Interrogation of saving-witnesses among as similar conditions as accusing-witnesses.

But the rights of accused about the interrogation of witnesses are non-absolute rights, in justified cases the restriction of it is acceptable. For example the witnesses and accusedes life and safe are protected by the Articles 2 and 8 of ECHR, so the fair procedure desires the balance of welfares.

In the legal practice of ECHR in contradictory proceeding the evidences needed to collect and examine on hearing. It does not mean that the witness allways has to do his confess in the courtroom, cause he can suffer psychological influences or unjustified pressure by the accused on the confrontation. In the name of efficient defence of witnesses participants can follow the procedure by video or other technical equipments. The general requirement is that the accused need chance, in one of procedure parts, to argue the witnesses' testifies, in that case the balance among the defence, the rights of witness and the state's jurisdiction task are safed.

The ECHR says it is acceptable that criminal court will not interrogate all witnesses suggested by the defence, but it is indispensable to do it with people who know relevant facts in the name of justice. (For example: *Gergely versus Hungary*, admissible decision of 15 May 1996). It is acceptable to read the testifies from investigation period on the hearing period if the defence had a chance in one period of procedure to interrogate the witnesses, maybe on confrontation, and to check the witnesses' answers' authenticity and reliability. (For example: *P.S. versus Germany*, decision of 20 December 2001; *Destrehem versus France*, decision of 18 May 2004; *Tánczos versus Hungary*, admissible decision of 26 April 2005).

The Court said in *P.S. versus Germany* case that the German authorities infringed the Convention's Article 6 Point 1 (the right for fair procedure) with the fact that the accused, charged by rape, by only the injured party's mother's and policeman's testifies, who interrogated the injured party, in spite of the injured child was not interrepted cause to protect her moral progress so the accused could not ask questions for her to defend himself. (As appropriate confrontation was not held, too).

⁹ The 90 per cent of Hungarian complaints arrives to the ECHR cause the draw of procedure, offending the „fair” Article 6, See: *Judicial ethics and the fair procedure* by Ferenc Kondorosi – György Uttó – Antal Visegrády, Hungarian Official Journal Publisher's, Budapest, 2007. Page 77-109.

The anonymous witness's exist is a special case which have to be limited in a few cases, says ECHR and in this few cases the defence must has interrogate the witnesses in a way and to check the witness's authenticity, sot test it. But it is prohibited to sentence someone by only this type of witnesses. (See for example: Kotovski versus The Netherlands, decision of 20 November 1989; Windisch versus Austria, decision of 23 April 1997; Lüdi vs Switzerland, decision of 15 June 1992; Saidi vs France, decision of 20 September 1993; Doorsen vs The Netherlands, decision of 26 March 1996).

In *Lüdi vs Switzerland* infringement case the accused, charged by drug trade, has not got any chances to contest the mole's investigation testify. For the court did not interrept the witness, who's name was unknown for the accused, and did not try to absolve the opposit between the defence and prosecution. In his request argued that his right for fair procedure had been denied by do not confront with the agent-witness who was known for him in physical way (not the real identify) cause he met him five times. In similar special cases cannot leave out of consideration that the police authority wants to protect the real identify of it's agent in drug cases and to cooperate further.

Similar arguments were said in *Saidi vs France* case where the accused, charged by drug crime, did not have any chances either under investigation or hearing periods to ask questions for witnesses whose testifies absolutly used for charge him.

We can similar arguments in *Delta vs France* case, too. The accused had been charged by only the injured party's and his girlfriend's testifies from investigation period. These witness-es had been summoned by the court but they did not come and the court did not use any force actions against them and gave sentence without their presence. Moreover their interrogation was not done in the legal aid period, too.

It does not infringe the right for fair procedure if no so relevant witnesses be interrogated only under the investigation and give the minutes as a material of suit in the cas of it, if the defence also do not ask the summon of them. (See about it in: Brandstetter vs Austria, decision of 28 August 1991).

In the marked Doorson case the court also did not stated the infringe of Article 6 Point 3/d cause, it said, the problems what suffered by the defence included the accused were suitable solved.

The court of first instance took in consideration in the case the two testifies of anonymous witnesses by the examining judge and in the presence of defending counsel and an other named witness's testify form the police interrogation period which was repealed on the public hearing. At last an also named witness's testify had been took in consideration who also did it in the previous investigation and so cannot been interrogated by the defence.

The applicant contested the first decision. Under the appeal the defence could interrogate the two witnesses, but confrontation did not been held cause the witnesses further asked to keep in secret their identifies which was strengthen by the examining judge.

The Court of Appeal found guilty the applicant. After it the Court of Cassation refused his request of states void invalidate and after that the ECHR did not state the infringe of the convention, too.

The court explained itself that the defending counsel had chance to interrogate the witnesses. Besides it the witnesses identified the accused with pictures which used were used for identify the accused himself and accepted by him and the witnesses also gave descriptions about his clothing and physique. The court also gave importance for that the Court of Appeal of Amsterdam based or no based the guilty on only and conclusively the anonymous witness-es' testifies.

By the interrogations of witnesses the ECHR also said that the fair and equal in arms procedure requiers the ability of following the procedure either by the accused adn defending

counsel (also the court and the swarms, in physical way, too) and to answer the questions and give motions without suffer exaggerated exhaustion. Cause in this, infringement, case the jury hearing took 2 days which finished at 4:00 am and all of the motions of adjournment by the defence had been refused by the court. (See: Makhfi vs France, decision of 19 October 2004).

It is a requirement of defending counsel, also rated in confrontation, that the provide of defence for needy is a duty of the state. Moreover not only the provide of official defending counsel needed but it has to be efficient (really skilled) under the whole period of procedure. (See about it in: Artico vs Italy, decision of 13 May 1980; Pakelli vs Germany, decision of 25 April 1983; Gaddi vs Italy, decision of 9 April 1984; Daud vs Portugal, decision of 21 April 1998; T. and V. vs United Kingdom, decision of 16 December 1999; R.D. vs Poland, decision of 18 December 2001) The Court separate emphasized in Daud case that the requirement of efficient defence (which includes the presence, case knowledge, practice of licences forwarding cases, complainment right etc.) stands not only in the hearing period but in the preparatory (investigation) period, too.

Under the confrontation the accused also has the right for using his mother tongue and have a free interpreter if he in charge or been charged. (See: Luedicke, Balkacen and Koc vs Germany, decision of 28 November 1978). On the other hand the guarantee of interpreting by the state is not enough, it has to be „suitable” standard which does not mean that it is a minutes details. A general guarantee of interpreting by the state which also includes the absences for a well defense more enough. (See: Kaminski vs. Austria, decision of 19 December 1989).

The Article 13 of EJEE on legal aid also connects to the confrontation. Exactly a Hungarian case connects to it, named Balogh vs Hungary, decision of 20 July 2004, which said, besides many insulting and non-insulting, that Article 13 did not happen in the applicant's case.

The applicant found injurious among others that he did not have suitable legal aid in this dishonest criminal procedure full with abuses and discrimination, too. The court examined that the needed solid and efficient national inquiry had happened or not because the complaint of applicant. (Article 13 also requires the complainant to take efficient part in the investigation by his complaint). In the relevant case the authorities were ready to investigate seriously the statements of complainant and did not refuse them immediately, by the statement of court. Inquiry did by three attorney level and the prosecutor's office started again (twice times) the procedure by the request of the National and Ethnic Minority Bureau. Under the investigation the applicant had been interrogated about what happened in the police department. The suspected policemen also had been interrogated by confrontation in the presence of the applicant, too. The policemen on duty and the partners of applicant also had been interrogated as witnesses. Medical expert also had been appointed to determine the nature and possible reasons of the injuries of applicant and the medical examination of National and Ethnic Minority Bureau also had been considered. The criminal procedure had been closed cause there were not enough evidence that the ear wounds had been caused by the suspected policemen. But the efficient of legal aid does not depend on the certainty of the favor result for applicant, in the view of Article 13.

The court said that the investigation by the request of applicant was substantiated and eligible to punish and identify the representatives of the state who are responsible by the gathered evidences. After all of this the court weighed that the applicant had efficient legal aid.

I want remark here that the fair of procedure must be guaranteed under all judicial level by the court's general norm system, on ther other side infringements on lower level can be remedy in the later periods of procedure so the honesty can be examined under the entire procedure. The weigh of evidences is the exclusive competence of the national courts, but the ECHR can overrule by the honesty in flagrant high-handed weighs.

Examining the ECHR within the past ten years cases of confrontation we can say that the court acted in this decade by the spirit of what written above. I have found 27 cases, where the „confrontatio” (as expression especially not examined by state) can be found but I only chose the following five which were worthy for examination and were relevant.

Hülki Günes vs Turkey (decision of 19 September 2003) case the court found the infringement of fair procedure cause the accused, charged for treason, could not meet the three witnesses under the entire procedure who identified him by 5 photos. His request for personal identify procedure had been rejected, he could not able to ask questions for witnesses, or confrontate them cause road-safety grounds the court did not summon the policemen witnesses in spite of the numbered request of defence. So he could not ask questions by his defending counsel, could not able to check the identify, trustworthy of witnesses or notice their behaviour in neither of periods of the procedure. His counsel also was not on the photograph present for identification os their signatures were not in the minutes of it.

The court did not find infringement in the part of *Belevitskiy vs Russia* decision of 1 March 2007, which been established on the applicant’s objections that he had not got fair procedure under the investigations of witnesses. The rejection argument said that the accused, suspect later been charged for abuse of drugs, was already confronted to the witness, who testified against him, also on the trial in the first instance. There he and his counsel were able to ask the witnesses and examine the authenticity. (Here the court looked back on it’s *Isgró vs Russia*, decision of 19 February 1991). On the repeated procedure the witness was not on it personally but the previous investigation and trial minutes stated by the new adjudication court, made them material proof and those were in harmony with other witnesses’ testifies and other physical evidences, which referred to the guilty of the accused.

The court condemned in *Bak vs Poland* decision of 16 January 2007 cause the unreasonable length of procedure (but not for the previous long one). The applicant has been charged for two counts of armed robbery, which were organized, said the Polish government, so in spite of it solid trial and investigation were needed. For example they examined 300 evidences, interrogated 130 witnesses and confronted the accused in many times. But all of this did not give fund of this 7-year-long procedure. (Applicant had been arrested on 28 September 1999 and the case was still on regional court level on 28 March 2006).

The court in it’s 130 long argument found the serious infringement of Articles 3, 5 and 8 of the convention and found a significant compensation for the injured parties in *Elei and others vs Turkey*, decision of 24 March 2004. Here the applicants were Turkish lawyers, had been arrested in December 1993 for violation of Criminal Code. Actually they were arrested for representing clients before the State Security Court and take part in human rights work. They said, as their complaint, they werre tortured and had cruel treated under their detention.

The most of the lawyers confronted to a witness who gave a false but testify against them. He said about all of them that they were in contact with the Kurd Labour Party which is a terrorist organization. Some ot their partners were not confronted but everybody charged by the confronted witness’s false testify. After the confrontations and accuses applicants were forced to sign the minutes by detention. These contents could not be known by the applicants cause their eyes were covered under the whole detention.

It is sad in *Irfan Bilgin vs Turkey* decision of 17 October 2001 that in a complicated, ramifying and full with contradictions case like it was not been done a deep investigation and judicial inquiry by national authorities, moreover though nothing of their duties, said the Court of Strassbourg. By that they violated Article 2. (guarantee the right for life), Article 5. (right for liberty) and Article 13. (the right for suitable, efficient legal aid) of the convention. The substance of the case is that Ankara Security Directorate apprehended the applicant’s brother. Later the applicant enquired for his brother but came to a dead end with either of authorities.

All of the authorities said that his brother is not among the arrested ones. After it he hired a lawyer who made contact with the Human Right Council of Turkish National Assembly and reported what happened.

The applicant enquired further for his brother, turned to the chief prosecutor of Ankara, too. After it he collected 10 prisoners' written testimonies what said that his brother was within the prisoners. But the testimonies of prisoners were inconsistent with the statements of policemen and prison guards cause they denied that Kenan Bilgin, brother of the applicant, was in arrestment. At that time Selahattin Kemaloğlu was a prosecutor in Ankara did not start the investigation in Kenan Bilgin's case but Özden Tömük did it. When he got the case from the Ankara Security Directorate he asked for information about Kenan Bilgin's arrest. The Directorate said that they never arrested him. After it he listened to the witnesses and made sure that there is something wrong and as a prosecutor he must search for Kenan Bilgin or other similar disappearances. He applied for the chief prosecutor to join the cases but his application had been returned. He filed for action against the Security Directorate's leader cause he denied to cooperate with the authorities, but it was also unsuccessful. Many times he motioned to confront the affected policemen with the witnesses, but it was not happened cause nobody answered to his pleadings.

Anyway the confrontation or interrogation of the affected policemen must had to be done what could be by the prosecutor, the competent authorities never gave him the list of policemen.

At last I remark that because of the unjustified draw of pre-trial detentions there were many cases where under the term of investigation, except Sulaoja case, was confrontation but neither of the cases said the confrontation was responsible for the unjustified draw of detention. (See: *Contrada vs Italy*, decision of 24 August 1998; *Dikme vs Turkey*, decision of 11 July 2000; *Cesky vs Czech Republic*, decision of 4 October 2000; *G.K. vs Poland*, decision of 20 January 2004; *Belcher vs Bulgaria*, decision of 8 July 2004; *Vachev vs Bulgaria*, decision of 8 October 2004; *Sulaoja vs Estonia*, decision of 15 May 2005; *Mitev vs Bulgaria*, decision of 22 March 2005; *Iovchev vs Bulgaria*, decision of 2 May 2006; *Celejenski vs Poland*, decision of 4 May 2006).

6. Further discountable conclusions by the ECHR's decisions connected to confrontation

As is referred as stated above the confrontation in the convention is not be named in spite of that it can be found in the practice of ECHR, sometimes it needed and possible to deal with it cause the most of continental countries includes and use it in their domestic legal system.

It is well perceptible that the confrontation can be connected to the interrogations by the meaning of *Strasbourg*, cause in reality it is a special form of interrogation as might as in the cases of witnesses or accused. The court says the confrontation is a form of interrogation, a procedure act which able to help and fulfil the right within the accused (human right) legal package ordered in the Convention. Especially the right of accused that he can secure the authenticity of testimonies or personality (behaviour) of witnesses against him or maybe other accusedes as personally with questions, deservations or simply surveillance.

The court says that the confrontation is a form which able, also in the period of investigation and trial, to exhaust the requirement that the defence (counsel, accused) to control the person who makes testimony against them, or we can use the mean of confront, at least in one period of the procedure.

Just the default of confrontation, if besides it was possible to ask questions from incriminating persons by the defence, does not give fund for violate the fair procedure within the Convention.

We also say that the absence of confrontation for itself cannot be illegal, cause it is possible that it was not legal to sit two persons in front of each other cause rational reasons, within witness protection reason (e.g. case of anonymous).

Just only the great number of confrontations does not gave enough arguments in the practice for funding the unreasonable term of procedure, as regards it could be a justify circumstance for the delaying tactic behavior of domestic authorities.

Some cases show that under confrontation sometimes possible not only the violation of fair procedure, legal aid, principles of the defense, but also the use of inhuman, humiliating treatment where the court must be so strict against them and emphasize the following noble idea, that not only the remedy of violation is the duty of the state, but also the prevention of it. Nor the act and the legal practice can contain „integrated” infringements what always scream for legal aid in all European states.

7. Summon of the study

We can see that the confrontation is a very important part of criminal procedure. International and European Union decisions, conventions makes rules for it. It is said, that in the 21st Century we can find to much negative cases, where the law, the fair procedure, the equal of arms, right for innocence suffer violation. Of course some of this special cases are from countries, where we cannot find a real legal state (e.g. Turkey, where the real power is in the hands of the army), but we also can find similar cases in European countries. As I remarked, in Nurenberg the German defending counsels could not be efficient, cause the Anglo-Saxon type of cross-examination. The most of the accusedes did terrible, inhuman and cruel crimes against the human race, but everybody has a right for innocence until an impartial, independent court find him guilty. So I can remark the Hülki Günes vs Turkey (decision of 19 September 2003); Belevitsky vs Russia (decision of 1 March 2007); Elci and others vs Turkey (decision of 24 March 2004); and Irfan Bilgin vs Turkey (decision of 17 October 2001) etc.

It is a good fact, that there are many international conventions, like International Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human Rights, they are not only empty platitude, not just symbols of the legal state and independent judgement, but a living creatures what make the balance between the prosecution and defence. That balance is not a modern idea, but it can be found in the ancient Egyptian mythologic, when the spirit of the dead stands before the court of gods in the Hall of Justice, where the gods (Anubis, Thot and Osiris) give the fair procedure for him. So the fair procedure, equal of arms and other elements of a modern legal system are immortal.

Résumé

The international outlook of confrontation says that this truth-seeking method is not specified in the Convention (European Convention on Human Rights) or in other international agreements and recommendations. In spite of all it appears in the practice of the European Court of Human Rights as a great number of member states apply it and in an indirect way there is a juridical recommendation related to it. It is clear that according to the Strasbourg interpretation confrontation can be connected to interrogations after all it is a special form of interrogation in case of either (a) witness(es) or the accused. The Court considers confrontation to be a form of interrogation and a procedural act that is suitable to foster and meet the requirements of the law ordained by the Convention in the law package for the accused. Namely, the right of the accused to check the

authenticity of the (behaviour) and the testimony of the witnesses incriminating him or that of other accused. It can be carried out in a personal way either by putting questions or making remarks or by simple observation.

ADMINISTRATÍVNOPRÁVNA ZODPOVEDNOSŤ ZA PORUŠENIE ZÁKONA O SLOBODNOM PRÍSTUPE K INFORMÁCIÁM¹⁰

JUDR. MATÚŠ FILO, PHD.

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

Kľúčové slová: information - exposure - mandatory person - offense - administrative liability

1. Úvod

Zákony upravujúce naplnenie práva verejnosti na informácie a povinnosti štátu tieto informácie sprístupňovať, často nazývané „zákomom o slobode informácií“, sa postupne stávajú súčasťou zákonodarstva všetkých vyspelých krajín. Vo Švédsku je toto právo zakotvené už od 18. storočia, americký zákon o slobode informácií sa datuje od roku 1966, francúzsky od roku 1978, kanadský, austrálsky a novozélandský od roku 1982 a holandský od roku 1991.¹¹ Právna úprava slobodného prístupu k informáciám je na Slovensku zakotvená v zákone č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“, „zákon o slobodnom prístupe k informáciám“, „zákon o slobode informácií“), ktorý nadobudol účinnosť 1.1.2001. Právo na prístup k informáciám je upravené aj v Ústave Slovenskej republiky a Listine základných práv a slobôd. Ustanovenie § 1 zákona o slobodnom prístupe k informáciám odkazuje konkrétne na čl. 26, čl. 34 a čl. 45 Ústavy Slovenskej republiky a na čl. 17, čl. 25 a čl. 35 Listiny základných práv a slobôd. Článok 26 Ústavy zakotvuje, že sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené, pričom z tohto článku vyplýva aj povinnosť orgánov verejnej moci poskytovať informácie o ich činnosti a súčasne ustanovuje aj dôvody obmedzenia práva na informácie.¹² V súvislosti s článkom 26 Ústavy sa Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze

¹⁰ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č.1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti - právna úprava a právna prax“

¹¹ Bližšie pozri: Dôvodová správa k návrhu zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Dostupné na internete: <http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2000/211-2000-z-z.html?print=1> [stiahnuté dňa 28.8.2014]

¹² Podľa dôvodovej správy k návrhu zákona o slobodnom prístupe k informáciám je návrh zákona v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, Listinou základných práv a slobôd ako aj s Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach. V dôvodovej správe sa súčasne uvádza, že v komunitárnom práve Európskej únie nie je právo vyhľadávať a ziskávať informácie ani povinnosť orgánov verejnej moci sprístupňovať informácie o svojej činnosti výslovne a komplexne upravené. Výnimku tvorí smernica

sp. zn. I. ÚS 236/06 z 28.6.2007 vyjadril nielen k pojmovým vymedzeniam vyhľadávania, prijímania a rozširovania informácií, k okruhu povinných osôb ale aj k obmedzeniu povinnosti poskytovať informácie. Okrem zákona o slobodnom prístupe k informáciám, Ústavy Slovenskej republiky a Listiny základných práv a slobôd zakotvujú právnu úpravu prístupu k informáciám na vnútroštátnej úrovni aj iné právne predpisy. Na túto skutočnosť odkazuje zákon v § 2 ods. 4, podľa ktorého „osobitný zákon môže ustanoviť povinnosť sprístupňovať informácie aj inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe.“ Zákon o slobodnom prístupe k informáciám má však vo vzťahu k špeciálnym právnym úpravám sprístupňovania informácií charakter zákona všeobecného, ktorý sa bude aplikovať len vtedy, keď neexistuje špeciálna právna úprava.¹³ Medzi ďalšie pramene právnej úpravy práva na informácie zaradujeme najmä Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Odporúčanie R (81) 19 Výboru ministrov o prístupe k informáciám orgánov verejnej správy, Odporúčanie R (2002) 2 Výboru ministrov o prístupe k úradným dokumentom a s prihliadnutím na to, že právo na informácie úzko súvisí so slobodou prejavu a s právom na ochranu súkromia a osobných údajov medzi uvedené pramene taktiež zaradujeme napríklad Odporúčanie R (97) 18 Výboru ministrov týkajúce sa ochrany osobných údajov zbieraných a spracovávaných pre štatistické účely, Odporúčanie R (2000) 13 Výboru ministrov o európskej politike v prístupe k archívu ako aj Odporúčanie R (91) 10 Výboru ministrov o poskytovaní osobných údajov, ktoré majú k dispozícii verejné orgány, tretím stranám.¹⁴

2. Analýza právnej úpravy slobodného prístupu k informáciám

Podstatou skúmanej problematiky je **právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii**. Predmetné oprávnenie má v zmysle § 3 zákona každý. To znamená, že žiadateľom môže byť fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá požiada o sprístupnenie informácie. Nemusí ísť iba o občana Slovenskej republiky a môže ním byť aj právnická osoba so sídlom v zahraničí. Právu žiadateľa na jednej strane zodpovedá povinnosť sprístupňovať informácie povinnými osobami na druhej strane. **Povinnými osobami** sú v zmysle § 2 zákona štátne orgány, obce, vyššie územné celky ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti ako aj právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátnym orgá-

Rady Európskych spoločností (90/313/EEC) o slobode a prístupe k environmentálnym informáciám. Na úrovni Rady Európy však existuje súbor rezolúcií, odporúčaní a rozhodnutí, v ktorých je právo na prístup k oficiálnym informáciám spájané s právom na slobodu prejavu a informácií v zmysle čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Právo na prístup k informáciám o činnosti verejnej správy a povinnosť orgánov verejnej správy poskytnúť prístup k týmto informáciám je výslovne vyjadrená v Rezolúcii a Odporúčaní Poradného zhromaždenia Rady Európy č. 428 (1970) z 23.1.1970 o masmédiách a ľudských právach. Navrhovaná právna úprava je aj v súlade s princípmi, ktoré obsahuje Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (81) 19 z 25.11.1981 o prístupe k informáciám verejných orgánov. Záverom dôvodová správa uvádza, že v rámci Európskej únie je upravený prístup k dokumentom EÚ osobitným kódexom zo 16.12.1993, ktorý nadväzuje na Deklaráciu o prístupe k informáciám. Táto je prílohou Záverečného aktu k Zmluve o Európskej únii.

Dostupné na internete: <http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2000/211-2000-z-z.html?print=1>[stiahnuté dňa 28.8.2014]

¹³ Dôvodová správa k návrhu zákona o slobodnom prístupe k informáciám

Dostupné na internete: <http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2000/211-2000-z-z.html?print=1>[stiahnuté dňa 28.8.2014]

¹⁴ K tejto problematike bližšie pozri: Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura Edition, 2012. s. 257-318.

nom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona. Právnickými osobami zriadenými zákonom sú napríklad verejné vysoké školy a právnickými osobami zriadenými štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona sú najmä rozpočtové a príspevkové organizácie nimi zriadené. Povinnými osobami sú aj právnické osoby založené povinnými osobami, ktorými sú napríklad obchodné spoločnosti. V súvislosti s vymedzením pojmu povinná osoba je dôležité poznamenať, že osobou, ktorá je povinná sprístupňovať informácie je celá povinná osoba (celá inštitúcia), nie jej jednotliví zamestnanci.¹⁵ Interný právny predpis povinnej osoby však môže určiť konkrétne osoby alebo orgány zodpovedné za poskytovanie informácií. Ak by vedúci celej inštitúcie neurčil osoby alebo oddelenia zodpovedné za poskytovanie informácií, zodpovednosť za porušenie zákona by niesla priamo táto osoba.¹⁶

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám rozlišuje medzi povinným (aktívnym) zverejňovaním informácií a sprístupňovaním informácií na žiadosť. V záujme predchádzania rôznorodému výkladu zákonodarca v § 4 ods. 3 zákona striktnie definuje zverejnenú informáciu. **Zverejnenou informáciou je informácia, ktorú každý môže opakovane vyhľadávať a získať**, najmä informácia publikovaná v tlači alebo vydaná na inom hmotnom nosiči dát umožňujúcom zápis a uchovanie informácie, alebo vystavená na úradnej tabuli s možnosťou voľného prístupu, alebo sprístupnená pomocou zariadenia umožňujúceho hromadný prístup, alebo umiestnená vo verejnej knižnici. Z definície zverejnenej informácie jednoznačne vyplýva, že ide o informáciu, ktorá je prístupná neobmedzene a možno ju opakovane vyhľadávať a získať. **Povinné (aktívne) zverejňovanie informácií** upravuje zákon v ustanoveniach § 5 až 6. V § 5 je zakotvené povinné zverejňovanie informácií povinnými osobami s výnimkou právnických osôb založených povinnými osobami. Národná rada Slovenskej republiky, obecné zastupiteľstvá, mestské zastupiteľstvá, miestne zastupiteľstvá a zastupiteľstvá samospráv vyššieho územného celku sú povinné zverejniť termíny ich schôdzí, údaje o dochádzke poslancov, zápisnice z verejných schôdzí a ďalšie informácie vymedzené v § 5 ods. 2 zákona, ktoré sa podľa § 5 ods. 8 primerane vzťahujú aj na obecné zastupiteľstvá, mestské zastupiteľstvá, miestne zastupiteľstvá a zastupiteľstvá samospráv vyššieho územného celku. Obdobnú povinnosť má vláda Slovenskej republiky, ktorá je povinná zverejniť texty materiálov (návrhy, správy, rozbory) predložených na jej rokovanie a prijaté uznesenia vrátane ich príloh. Ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy, kancelária prezidenta Slovenskej republiky a Ústavný súd Slovenskej republiky majú taktiež zákonom ustanovenú povinnosť zverejňovať taxatívne určené informácie. Tieto informácie sa zverejňujú spôsobom umožňujúcim hromadný prístup, pričom informácie podľa § 5 ods. 1 zákona sa ďalej zverejňujú v sídle povinnej osoby a na všetkých jej pracoviskách na verejne prístupnom mieste. **Hromadným prístupom k informáciám** sa rozumie prístup neobmedzeného okruhu žiadateľov pomocou telekomunikačného zariadenia, najmä prostredníctvom siete internetu. Povinnosť zverejňovať informácie podľa § 5 spôsobom umožňujúcim hromadný prístup sa však nevzťahuje na fyzické osoby a na obce, ktoré nie sú mestami. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám zakotvuje aj povinnosť pre povinné osoby, ktoré prevádzkujú informačné systémy obsahujúce informácie, pri ktorých osobitný zákon nevyklučuje verejnú prístupnosť, uverejňovať informácie obsiahnuté v týchto registroch a zoznamoch na voľne prístupnej internetovej stránke.¹⁷ Ide napríklad o živnosten-

¹⁵ Bližšie pozri: uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Szi 1/2010 zo dňa 10.06.2010

¹⁶ Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám - komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Pezinok: VIA IURIS - Centrum pre práva občana, 2012. s. 25-26.

¹⁷ Voľne prístupná internetová stránka znamená, že informácie nemôžu byť spolpatňované a prístup k nim nemôže byť ani inak podmienený. Bližšie pozri: rozsudok Okresného súdu Bratislava II sp. zn. 45C 241/05

ský register, obchodný register atď. V súvislosti s prevodom a prechodom vlastníctva nehnuteľnej veci vrátane bytov a nebytových priestorov a hnutelnej veci, ktorej nadobúdacia cena bola vyššia ako 20-násobok minimálnej mzdy vo vlastníctve štátu, verejnoprávnej inštitúcie, obce, vyššieho územného celku alebo orgánu verejnej moci, ktoré povinná osoba previedla do vlastníctva alebo ktoré prešli do vlastníctva inej osoby než orgánu verejnej moci, zákonodarca ustanovil pre povinnú osobu povinnosť zverejniť ich označenie, dátum prevodu alebo prechodu vlastníctva a právny titul, ako aj informácie o osobných údajoch a iných identifikačných údajoch osôb, ktoré nadobudli tento majetok do vlastníctva, a to v rozsahu určenom zákonom. Ustanovenie § 6 ods. 1 zákona pritom určuje, že tieto informácie sa zverejňujú najmenej po dobu jedného roka odo dňa, keď došlo k prevodu alebo prechodu vlastníctva. Na druhej strane je však ustanovené, že tým nie je dotknutá povinnosť sprístupniť tieto informácie aj po uplynutí uvedenej doby. Z toho vyplýva, že predmetné informácie po uplynutí jedného roka musia byť sprístupnené na žiadosť. Uvedeným ustanovením sa zvyšuje kontrola prevodu a prechodu týchto nehnuteľných a hnutel'ných vecí, a preto podľa nášho názoru je jeho zakotvenie prínosom zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Vo vzťahu k národnostným menšinám považujeme za pozitívum zakotvenie povinnosti zverejniť v obciach, ktoré sú vymedzené zákonom č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín v znení neskorších predpisov povinne zverejňované informácie aj v jazyku národnostných menšín. Ak takáto obec zverejňuje informácie podľa § 5 spôsobom umožňujúcim hromadný prístup, je povinná ich uvádzať aj v jazyku národnostných menšín. Predmetné ustanovenie tak dôsledne zabezpečuje vykonanie čl. 34 Ústavy Slovenskej republiky, t.j. právo občanov patriacich k národnostným menšinám prijímať informácie v ich materinskom jazyku.¹⁸ Medzi povinne zverejňované informácie zaraďujeme aj povinne zverejňované zmluvy, objednávky a faktúry. **Povinne zverejňovaná zmluva** je v zmysle § 5a ods. 1 zákona písomná zmluva, ktorú uzaviera povinná osoba a ktorá obsahuje informáciu, ktorá sa získala za finančné prostriedky, s ktorými hospodária právnické osoby verejnej správy vrátane neštátnych účelových fondov, alebo sa týka používania týchto finančných prostriedkov, nakladania s majetkom štátu, majetkom obce, majetkom vyššieho územného celku alebo majetkom právnických osôb zriadených zákonom alebo na základe zákona alebo nakladania s finančnými prostriedkami Európskej únie. Povinne zverejňovanou zmluvou je však aj písomná zmluva, ktorú uzaviera povinná osoba podľa § 2 ods. 3 zákona, t.j. právnická osoba založená povinnou osobou, v ktorej má štát alebo povinná osoba podľa § 2 ods. 1 a 2 výlučnú účasť alebo v ktorej majú štát a povinná osoba podľa § 2 ods. 1 a 2 spoločne výlučnú účasť alebo v ktorej majú štát a viaceré povinné osoby podľa § 2 ods. 1 a 2 spoločne výlučnú účasť a ktorá sa týka nakladania s jej majetkom, pričom táto zmluva nie je uzatvorená v bežnom obchodnom styku v rozsahu predmetu podnikania alebo činnosti zapísanej v obchodnom registri alebo v inej úradnej evidencii. Zákon ustanovuje aj negatívne vymedzenie povinne zverejňovanej zmluvy, čo dokazuje, že nie všetky zmluvy sa povinne zverejňujú. Povinne zverejňovaná zmluva, ktorej účastníkom je povinná osoba sa až na isté zákonom ustanovené výnimky zverejňuje v registri. Register je verejný zoznam povinne zverejňovaných zmlúv, ktorý vedie Úrad vlády Slovenskej republiky v elektronickej podobe. Podrobnosti o zverejňovaní zmlúv v registri a náležitosti informácie o uzatvorení zmluvy

zo dňa 15.3.2006 In Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám - komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Pezínok: VIA IURIS - Centrum pre práva občana, 2012. s. 206-207.

¹⁸ Dôvodová správa k návrhu zákona o slobodnom prístupe k informáciám

Dostupné na internete: [http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2000/211-2000-z-z.html?](http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2000/211-2000-z-z.html?print=1)
print=1[stiahnuté dňa 28.8.2014]

upravuje nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 498/2011 Z. z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti o zverejňovaní zmlúv v Centrálnom registri zmlúv a náležitosti informácie o uzatvorení zmluvy. Povinne zverejňovaná zmluva sa zverejňuje nepretržite počas existencie záväzku vzniknutého z povinne zverejňovanej zmluvy, najmenej však počas piatich rokov od nadobudnutia účinnosti podľa zákona z čoho vyplýva, že povinne zverejňovaná zmluva musí byť zverejnená aspoň päť rokov od nadobudnutia účinnosti, a to bez ohľadu na to, či záväzkový vzťah z nej vzniknutý už zanikol pred uplynutím tejto doby. Povinná osoba zverejňuje na svojom webovom sídle, ak ho má zriadené, v štruktúrovanej a prehľadnej forme aj zákonom taxatívne stanovené **údaje o vyhotovenej objednávke tovarov, služieb a prác**, a to do desiatich pracovných dní odo dňa vyhotovenia objednávky, čo však neplatí, ak objednávka súvisí s povinne zverejňovanou zmluvou, ktorá nadobudla účinnosť podľa § 47a zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov, ako aj **údaje o faktúre za tovary, služby a práce**, ktoré povinná osoba zverejní do tridsiatich dní odo dňa zaplatenia faktúry. Uvedené údaje povinná osoba zverejňuje nepretržite počas piatich rokov odo dňa ich zverejnenia. S účinnosťou od 1.1.2012 bolo zrušené nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 118/2011 Z. z., ktorým sa ustanovuje hodnota objednávok tovarov a služieb a faktúr za tovary a služby, ktoré sa nezverejňujú, a preto sa zverejňujú údaje o všetkých objednávkach a faktúrach bez ohľadu na hodnotu objednaných a fakturovaných plnení.

Sprístupňovanie informácií na žiadosť je druhým spôsobom zverejňovania informácií. Konanie o sprístupnení informácie začína podaním žiadosti o sprístupnenie informácie a na uvedené konanie sa použijú všeobecné predpisy o správnom konaní, t.j. zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, ak nie je v zákone o slobodnom prístupe k informáciám uvedené inak. Žiadosť možno podať písomne, ústne, faxom, elektronickou poštou alebo iným technicky vykonateľným spôsobom a musí obsahovať zákonom predpísané náležitosti. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám upravuje povinnosť vyzvať žiadateľa na doplnenie neúplnej žiadosti, pričom povinná osoba žiadateľa poučí aj o tom, ako je potrebné neúplnú žiadosť doplniť. Povinná osoba posudzuje každú žiadosť podľa jej obsahu. Informácie sa sprístupňujú najmä ústne, nahliadnutím do spisu vrátane možnosti vyhotoviť si odpis alebo výpis, odkopírovaním informácií na technický nosič dát, sprístupnením kópií predlôh s požadovanými informáciami, telefonicky, faxom, poštou, elektronickou poštou. V prípade ak informáciu nemožno sprístupniť spôsobom určeným žiadateľom, povinná osoba dohodne so žiadateľom iný spôsob sprístupnenia informácie. Zákonodarcu ustanovil aj lehoty na vybavenie žiadosti. Povinná osoba vybaví žiadosť o sprístupnenie informácie bez zbytočného odkladu, najneskôr v lehote do 8 pracovných dní odo dňa podania žiadosti. Ak sa však sprístupňuje informácia v slepeckom (Braillovom) písme je lehota na vybavenie žiadosti určená na 15 pracovných dní. Vo všeobecnosti platí, že informácie, ktoré sú jednoduché a ktorých vyhľadanie a zhromaždenie nezaberie veľa času, musia byť sprístupnené bez zbytočného odkladu. To znamená ihneď, ako je to možné. Poskytnutie informácie napríklad o tom, aké sú v určitý deň úradné hodiny až v ôsmy pracovný deň možno považovať za porušenie zákonnej povinnosti poskytovať informácie bez zbytočného odkladu, pretože ide o jednoduchú informáciu, ktorú možno poskytnúť aj okamžite telefonicky.¹⁹ Tieto **zákonom stanovené lehoty** môže povinná osoba zo závažných dôvodov, ktoré sú taxatívne určené zákonom **predĺžiť** najviac však o osem pracovných dní a o pätnásť pracovných dní, ak sa sprístupňuje informácia nevidiacej osobe v slepeckom (Braillovom) písme. Za vybavenie žiadosti považujeme poskytnutie požadovaných informácií alebo vydanie písomného rozhodnutia o nesprístupnení informácie v zákonom stanovenej lehote. Ak povinná osoba po-

¹⁹ Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám - komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Pezinok: VIA IURIS - Centrum pre práva občana, 2012. s. 161.

skytne žiadateľovi požadované informácie, urobí rozhodnutie zápisom v spise, pričom proti takému rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok. V prípade, ak povinná osoba žiadosti nevyhoví hoci len sčasti, vydá o tom v zákonom stanovenej lehote **písomné rozhodnutie**. Rozhodnutie však povinná osoba nevydá, ak žiadosť bola odložená. Povinná osoba žiadosť odloží, keď žiadateľ napriek výzve a poučeniu ako treba doplnenie urobiť, žiadosť v určenej lehote, ktorá nesmie byť kratšia ako sedem dní, nedoplní. Za rozhodnutie sa považuje aj písomne vyhotovený list, resp. prípis povinnej osoby podpísaný (vydaný) osobou oprávnenou rozhodovať, ktorý nie je označený ako rozhodnutie alebo neobsahuje náležitosti rozhodnutia, ak z obsahu takého listu vyplýva, že žiadosť o informácie bola zamietnutá. Pri posudzovaní, či ide o rozhodnutie, je potrebné vychádzať z obsahu písomnosti a nie z jej názvu či formy. List pritom spravidla neobsahuje všetky formálne náležitosti rozhodnutia. Ak žiadosti nevyhoví povinná osoba (§ 2 ods. 3 zákona), t.j. právnická osoba založená povinnou osobou, nevydáva o tom písomné rozhodnutie, ale dá bezodkladne, najneskôr do troch dní, **podnet na vydanie písomného rozhodnutia** osobe, ktorá ju založila alebo s ktorou uzavrela zmluvu o plnení úloh na úseku starostlivosti o životné prostredie. (ďalej len „zakladateľ“). Povinná osoba poskytne zakladateľovi celý spisový materiál a súčinnosť, aby bolo možné o podnete rozhodnúť na základe dostatočne zisteného skutkového stavu veci a v súlade so zákonom. Zakladateľ vedie samostatné správne konanie, z ktorého vyvodí záver, že informáciu nemôže sprístupniť, a to z dôvodu uvedeného v podnete, prípadne z iného dôvodu alebo dospeje k záveru, že informáciu je možné sprístupniť. V prvom prípade vydá rozhodnutie o nesprístupnení informácie. Ak však zakladateľ príde k záveru, že informácia má byť sprístupnená, vysloví svoj právny názor a vráti podnet späť povinnej osobe, čím opätovne začína plynúť lehota na vybavenie žiadosti. Je potrebné uviesť, že povinná osoba je viazaná právnym názorom zakladateľa, ktorého nerešpektovaním a následným nesprístupnením požadovanej informácie by došlo k porušeniu práva na sprístupnenie informácií. Táto osoba by tak spáchala priestupok podľa § 21a ods. 1 písm. b) zákona o slobodnom prístupe k informáciám.²⁰ V zákone je upravená aj situácia, keď povinná osoba v lehote na vybavenie žiadosti neposkytne informácie, nevydá rozhodnutie a ani informáciu nesprístupní. V tejto situácii sa predpokladá, že vydala rozhodnutie, ktorým odmietla poskytnúť informáciu. Uvedené môžeme aplikovať aj na situáciu, keď povinná osoba sprístupní iba niektoré z informácií, ktorých sprístupnenie žiadateľ žiadal a o nesprístupnení ostatných informácií nevydá rozhodnutie. Ide o fikciu zamietavého rozhodnutia. Je dôležité poukázať aj na doručovanie takéhoto fiktívneho rozhodnutia, pretože dňom doručenia je v tomto prípade tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti. **Zakotvením fikcie zamietavého rozhodnutia** zákonodarca chráni právo žiadateľa na sprístupnenie informácií, pretože proti uvedenému fiktívnemu rozhodnutiu žiadateľ môže podať opravný prostriedok. V tejto súvislosti Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 5 SŽi 1/2011 z 15.12.2011 deklaroval, že „účelom zavedenia inštitútu fiktívneho rozhodnutia nebolo „legalizovať“ nečinnosť povinných osôb pri rozhodovaní o žiadostiach podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ale poskytnúť ochranu tomu, kto sa obrátil so žiadosťou na povinnú osobu o sprístupnenie informácií.“ Napriek predmetnej právnej úprave je v zákone o slobodnom prístupe k informáciám, a to konkrétne v § 18 ods. 2 výslovne upravená povinnosť vydať vždy o nesprístupnení informácie písomné rozhodnutie. Fiktívne rozhodnutie je totiž nepreskúmateľné, nezákonné, a preto je povinnosťou odvolacieho orgánu toto rozhodnutie zrušiť. Podľa rozsudku Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 19S 31/02 zo 16.5.2002 „rozhodnutie treba považovať za nezákonné z dôvodu, že neobsahuje zákonom predpísané náležitosti. Predovšetkým neobsahuje odôvodnenie...“ Poukazu-

²⁰ Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám - komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Pezinok: VIA IURIS - Centrum pre práva občana, 2012. s. 169-172.

jeme aj na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 SŽ 180/01 z 13.6.2002, podľa ktorého „nie je možné preskúmať dôvody uvedených rozhodnutí a teda ani posúdiť ich zákonnosť... Z uvedeného vyplýva nevyhnutný záver Najvyššieho súdu SR, že napadnuté rozhodnutia sú nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a pre nedostatok dôvodov.“ Uvedené súhrnne skonštatoval Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 6 SŽi 1/2010 zo 16.6.2010, v ktorom uviedol, že „účastník správneho konania, teda žiadateľ o poskytnutie požadovaných informácií mal právo, aby správny orgán, pokiaľ jeho žiadosti nemienil vyhovieť, rozhodol rozhodnutím tak, ako to ustanovil zákonodarca v právnej norme § 18 ods. 2 zákona o slobode informácií, ktoré by obsahovalo náležitosti rozhodnutia podľa § 47 správneho poriadku, z ktorého odôvodnenia by sa žiadateľ mohol dozvedieť dôvody, pre ktoré jeho žiadosti nebolo vyhovené. Vzhľadom k tomu, že správny orgán v danom prípade takto nepostupoval, odňal žiadateľovi - žalobcovi, právo domáhať sa zákonom ustanoveným postupom ochrany svojho práva na orgáne Slovenskej republiky zaručený mu v Ústave Slovenskej republiky v článku 46 ods. 1.“ Rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 SŽi 3/2011 z 3.5.2011 možno k tejto problematike dodať, že „žiadateľ mal právo na vydanie rozhodnutia, ktoré by bolo riadne odôvodnené a súčasne mal právo podať proti nemu opravný prostriedok, obhajujúc dôvodnosť svojej žiadosti a súčasne napadnúť dôvody, pre ktoré správny orgán prvého stupňa jeho žiadosti nevyhovel.“

Podľa § 19 zákona o slobodnom prístupe k informáciám možno proti rozhodnutiu povinnej osoby o odmietnutí požadovanej informácie podať **odvolanie** v lehote 15 dní od doručenia rozhodnutia alebo márneho uplynutia lehoty na rozhodnutie o žiadosti podľa § 17 zákona. Žiadateľ má možnosť podať odvolanie aj proti fiktívnemu rozhodnutiu o nesprístupnení informácie.²¹ Proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy je však možné podať **rozklad**. Opravný prostriedok sa podáva povinnej osobe, ktorá rozhodnutie vydala alebo mala vydať. O odvolaní rozhoduje nadriadený povinnej osoby, ktorá vo veci rozhodla alebo mala rozhodnúť. Do úvahy prichádza aj možnosť rozhodnúť o odvolaní samotnou povinnou osobou v rámci autoremedúry podľa § 57 z. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“). Autoremedúrou povinná osoba odvolaním napadnuté rozhodnutie zruší a začne nové konanie o žiadosti alebo rozhodnutie zmení a požadované informácie sprístupní. Ak povinná osoba, ktorá napadnuté rozhodnutie vydala, nerozhodne o odvolaní autoremedúrou, odvolanie predloží spolu s výsledkami doplneného konania a so spisovým materiálom odvolaciemu orgánu najneskôr do 30 dní odo dňa, keď mu odvolanie došlo. Účastník konania totiž nemá právny nárok na to, aby o jeho odvolaní rozhodol správny orgán, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Povinná osoba má pritom povinnosť upovedomiť účastníka konania o predložení spisového materiálu odvolaciemu orgánu, čím súčasne zabezpečí informovanosť účastníka konania o začiatku plynutia lehoty pre rozhodnutie o odvolaní.²² O rozklade proti rozhodnutiu ústredného orgánu štátnej správy

²¹ Fiktívne rozhodnutie sa považuje za doručené tretí deň od uplynutia lehoty na vybavenie žiadosti. S prihliadnutím na § 27 ods. 2 správneho poriadku, podľa ktorého „do lehoty sa nezapočítava deň, keď došlo ku skutočnosti určujúcej začiatok lehoty,“ lehota na podanie odvolania začína plynúť dňom nasledujúcim po dni doručenia rozhodnutia. Pre odvolanie proti fiktívnemu rozhodnutiu však platí osobitná lehota ustanovená v § 54 správneho poriadku, z ktorého vyplýva, že ak rozhodnutie neobsahuje poučenie o opravnom prostriedku, odvolanie je podané včas, ak bolo podané do 3 mesiacov od doručenia rozhodnutia. Fiktívne rozhodnutie neobsahuje poučenie o opravnom prostriedku, a preto je možné podať proti nemu odvolanie v lehote 3 mesiacov odo dňa kedy sa považuje za doručené. K problematike opravných prostriedkov bližšie pozri: Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám - komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Pezinok: VIA IURIS - Centrum pre práva občana, 2012. s. 176-177.

²² K autoremedúre bližšie pozri: Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013. s. 266-270.

rozhoduje vedúci ústredného orgánu štátnej správy. Zákon určuje odvolaciemu orgánu na rozhodnutie lehotu 15 dní. Táto lehota začína plynúť od doručenia odvolania povinnou osobou. Ak je rozhodnutie, proti ktorému bol podaný opravný prostriedok v súlade so zákonom, **odvolací orgán rozhodnutie potvrdí a odvolanie zamietne**. Je dôležité uviesť, že **odvolací orgán nemôže potvrdiť fiktívne prvostupňové rozhodnutie**. V tejto veci sa Najvyšší súd Slovenskej republiky vyjadril v rozsudku sp. zn. 6 Sži 1/2010 zo 16.6.2010, podľa ktorého „pokiaľ žalovaný fiktívne rozhodnutie potvrdil, je potrebné takéto rozhodnutie považovať za nezákonné. Nemožno súhlasiť s názorom žalovaného, že tým, že vo veci žiadosti rozhodol rozhodnutím, v ktorom odôvodnil zamietnutie žiadosti žiadateľa o sprístupnenie informácií, vykonal zmenu, ktorou odstránil všetky nedostatky prvostupňového rozhodnutia. Pokiaľ správny orgán prvého stupňa vo veci žiadosti nerozhodol rozhodnutím s náležitosťami podľa § 47 správneho poriadku a platí fikcia rozhodnutia o zamietnutí žiadosti podľa § 18 ods. 3 zákona o slobode informácií, žalovaný ako odvolací správny orgán nemohol tento nedostatok napraviť potvrdením fiktívneho rozhodnutia, nakoľko takýmto postupom žiadateľovi odňal právo na dvojinštančný postup, pretože proti rozhodnutiu odvolacieho orgánu nemohol už podať riadny opravný prostriedok.“ Ak je však uvedené rozhodnutie v rozpore so zákonom, odvolací orgán má dve možnosti, a to **zrušiť odvolaním napadnuté rozhodnutie a vec vrátiť povinnej osobe na nové konanie alebo** ak má požadované informácie k dispozícii **rozhodnutie zmeniť a požadované informácie sprístupniť**. Ak odvolací orgán nerozhodne v lehote určenej na rozhodnutie o odvolaní, predpokladá sa, že vydal rozhodnutie, ktorým odvolanie zamietol a napadnuté rozhodnutie potvrdil. Ide opätovne o **fikciu zamietavého rozhodnutia**. Za deň doručenia tohto rozhodnutia sa považuje druhý deň po uplynutí lehoty na vydanie rozhodnutia. Odo dňa doručenia fiktívneho rozhodnutia o odvolaní začína plynúť lehota na podanie žaloby proti tomuto rozhodnutiu na súde. V záujme dodržania lehoty na podanie žaloby je preto dôležité, aby žiadateľ zistil dátum doručenia odvolania odvolaciemu orgánu, od ktorého začína plynúť lehota na rozhodnutie o odvolaní.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám upravuje sprístupňovanie informácií na žiadosť ako aj povinné zverejňovanie informácií. To však neznamená, že je možné sprístupniť všetky dostupné informácie. V ustanoveniach § 8 až 13 zákona sú zakotvené **obmedzenia prístupu k informáciám**, ktoré sa týkajú ochrany utajovaných skutočností, ochrany osobnosti a osobných údajov, ochrany obchodného tajomstva a ďalšie obmedzenia prístupu k informáciám.²³ V prípade sprístupnenia informácií, ktoré sa zakazujú sprístupniť, by došlo napríklad k porušeniu alebo ohrozeniu obchodného, bankového alebo daňového tajomstva. Uvedené obmedzenia sú dôkazom toho, že sprístupňovanie informácií nie je absolútne.

3. Administratívnoprávna zodpovednosť za porušenie zákona o slobodnom prístupe k informáciám

Administratívnoprávna zodpovednosť za porušenie zákona o slobodnom prístupe k informáciám je upravená jednak v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“) ako aj v zákone o slobodnom prístupe k informáciám. V § 51 zákona o priestupkoch je zakotvené, že ak nie je v tomto alebo v inom záko-

²³ Podľa dôvodovej správy k návrhu zákona o slobodnom prístupe k informáciám výnimkou z pravidla sprístupňovania informácií budú informácie, ktorých sprístupnenie návrh zákona odkazom na iné zákonné normy výslovné vylučuje alebo v nevyhnutnej miere obmedzuje. Ide hlavne o informácie, ktoré sú na základe zákona vyhlásené za predmet štátneho alebo služobného tajomstva, či informácie podliehajúce šifrovej ochrane, ale tiež informácie, ktoré by porušili ochranu osobnosti a súkromia osôb či obchodného tajomstva.

Dostupné na internete: <http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2000/211-2000-z-z.html?print=1> [stiahnuté dňa 28.8.2014]

ne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie o priestupkoch všeobecne predpisy o správnom konaní, t.j. zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“). Správne orgány tak primárne vychádzajú z procesných ustanovení zákona o priestupkoch a tam, kde osobitná procesná úprava chýba, sa subsidiárne využijú ustanovenia Správneho poriadku. Ďalšia subsidiarita vzniká medzi zákonom o priestupkoch vo vzťahu k osobitnému zákonu, ktorý upravuje priestupky. V tomto prípade sa primárne použijú ustanovenia osobitného zákona a subsidiárne zákon o priestupkoch. Právnu úpravu priestupkového práva teda tvoria najmenej dva zákony.²⁴ **Priestupok** je podľa § 2 zákona o priestupkoch zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v zákone o priestupkoch alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnuteľný podľa osobitných predpisov, alebo o trestný čin. V zákone o priestupkoch sú priestupky na úseku práva na prístup k informáciám zakotvené v § 42a a v zákone o slobodnom prístupe k informáciám sú priestupky upravené v § 21a, podľa ktorých sa priestupku dopustí ten, kto vedome vydá a zverejní nepravdivé alebo neúplné informácie, vydaním rozhodnutia alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčini porušenie práva na sprístupnenie informácií, alebo poruší inú povinnosť ustanovenú zákonom o slobodnom prístupe k informáciám. K spáchaniu priestupku dochádza napríklad v prípade, ak povinná osoba nesprístupní požadovanú informáciu v zákonom stanovenej lehote a nevydá o tom rozhodnutie o nesprístupnení informácie. Zákon totiž povinnej osobe v § 18 ods. 2 výslovne ukladá povinnosť vydať písomné rozhodnutie, ak žiadosti nevyhovie a žiadateľovi informáciu nesprístupní hoci len sčasti. Za priestupok je možné kvalifikovať taktiež nezverejnenie zmluvy, faktúry alebo objednávky, ktorých zverejnenie je upravené zákonom ako aj zverejnenie nepravdivých údajov. V nadväznosti na ustanovenia § 5 zákona je priestupkom aj vydanie a zverejnenie nepravdivých alebo neúplných informácií zverejňovaných povinne v zmysle zákona.

Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že **konanie o priestupkoch** je špecifickým druhom správneho konania, v ktorom správne orgány rozhodujú o vine a sankcii (treste) za priestupok, ktorú ustanovujú normy priestupkového práva. Podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) možno rovnako ako trestanie za trestné činy i trestanie za priestupky podradiť pod pojem rozhodovanie o oprávnenosti trestného obvinenia, ktorý je uvedený v čl. 6 ods. 1 tohto dohovoru.²⁵ Priestupkové konanie sa riadi viacerými zásadami, ktoré sú zakotvené nielen v zákone o priestupkoch a Správnom poriadku, ale aj v Dohovore, Odporúčaní R (91)1 Výboru ministrov Rady Európy o správnych sankciách prijatom Výborom ministrov 13.2.1991, v Rezolúcii (77)31 Výboru ministrov Rady Európy o ochrane jednotlivca vo vzťahu k aktom správnych orgánov, v Odporúčaní R (80)2 Výboru ministrov Rady Európy o vykonávaní právomoci voľnej úvahy zo strany správnych orgánov, v Listine základných práv a slobôd a v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach. Dohovor pritom používa len pojem trestný čin, ktorý sa interpretuje autonómne, čo znamená, že nie je pevne zviazaný s významom pripisovaným právnymi poriadkami členských štátov Rady Európy. Ústavný súd Slovenskej republiky deklaroval aplikovateľnosť čl. 6 ods. 1 Dohovoru v náleze z 15.10.1998, sp. zn. PL. ÚS 12/97, podľa ktorého „priestupky a trestné činy sa vyznačujú svojou relatívnou podobnosťou. Priestupok má trestnú povahu, a preto naň možno aplikovať článok 6 ods. 1 Dohovoru.“²⁶ Ústavný súd taktiež

²⁴ Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 5. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010. s. 272.

²⁵ Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 5. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010. s. 271-273.

²⁶ Podobne Európsky súd pre ľudské práva sa v rozsudku vo veci Čanady proti Slovenskej republike zo 16.11.2004 č. sťažnosti 53371/99 vyslovil, že „všeobecný charakter právnych ustanovení upravujúcich priestupky (zákon o priestupkoch) spolu so zastrešujúcim a represívnym účelom sankcie ukladanej za ich porušenie, stačí na preukázanie toho, že na účely čl. 6 ods. 1 Dohovoru sú priestupky svojou povahou trestné.“

vyslovil, že „čl. 7 ods. 5 a čl. 154c Ústavy Slovenskej republiky treba chápať ako všeobecný príkaz ústavnej normy všetkým (určeným) štátnym orgánom Slovenskej republiky, ktoré sa vo svojej rozhodovacej alebo inej činnosti stretávajú s nutnosťou rešpektovať (garantovať) ochranu tých ľudských práv a základných slobôd, ktoré tvoria predmet tak medzinárodno-právnej, ako aj vnútroštátnej (zákonnej) úpravy.“ Medzi tieto zásady možno napríklad zaradiť zásadu *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, zásadu právnej istoty, *ne bis in idem*, zákaz retroaktivity, zásadu legality, rýchlosti a hospodárnosti konania, zásadu prezumpcie neviny, zákaz diskriminácie, zásadu kontroly rozhodnutia o uložení sankcie a ďalšie zásady. Priestupky sa prejednávajú zásadne z úradnej povinnosti, avšak tzv. infopriestupky predstavujú výnimku zo zásady oficiality. Ide totiž o tzv. **návrhové priestupky**, pri ktorých nie je možné začať konanie bez návrhu, a to napriek tomu, že orgán prejednávajúci priestupky by mal o spáchaní priestupku vedomosť.²⁷ Priestupky sa preto prejednávajú na návrh postihnutej fyzickej alebo právnickej osoby, ktorou môže byť žiadateľ o sprístupnenie informácie alebo iná osoba, ktorej právo na informácie bolo porušené.²⁸ V zmysle § 68 ods. 2 zákona návrh možno podať príslušnému správne mu orgánu najneskôr do troch mesiacov odo dňa, keď sa navrhovateľ o priestupku dozvedel. Priestupky podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám prejednáva okresný úrad. V návrhu musí byť uvedené, kto je postihnutou osobou, koho navrhovateľ označuje za páchatel'a a kde, kedy a akým spôsobom sa mal priestupok spáchať. Z formulácie „označuje“ za páchatel'a vyplýva, že v návrhu postačuje iba uviesť koho navrhovateľ považuje za páchatel'a. Nie je potrebné, aby navrhovateľ sám zisťoval páchatel'a a následne ho presne identifikoval. Zistiť kto je páchatel'om je úlohou správneho orgánu prejednávajúceho priestupok.²⁹ V tejto veci rozhodol Krajský súd v Bratislave rozsudkom sp. zn. 2 S 157/07 z 13.2.2008, v ktorom deklaroval, že „na začatie konania o priestupku je dostatočné označenie právnickej osoby, ktorá znepřístupnenie informácií spôsobila. Úlohou správneho orgánu prejednávajúceho priestupok bude objasniť na základe organizačného poriadku alebo iných organizačných aktov označenej právnickej osoby, ktorá konkrétna fyzická osoba príkaz obmedzujúci informácie vydala, alebo ktorá za tento príkaz zodpovedá.“ Je potrebné uviesť, že subjektom, ktorý môže spáchať priestupok je jednotlivec. V tejto súvislosti dávame do pozornosti ustanovenie § 6 zákona o priestupkoch, podľa ktorého za porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe zodpovedá podľa tohto zákona ten, kto za právnickú osobu konal alebo mal konať, a ak ide o konanie na príkaz, ten, kto dal na konanie príkaz. Oprávnenie konať za právnickú osobu vyplýva z vnútorných organizačných predpisov právnickej osoby alebo zo zákona.

Na základe oznámenia fyzickej alebo právnickej osoby sa vykoná objasňovanie priestupku podľa § 58 až 60 zákona o priestupkoch. Objasňovaním priestupku sa rozumie obstaranie podkladov potrebných na rozhodnutie, či sa stal skutok, ktorý je priestupkom, tento skutok spáchala osoba podozrivá zo spáchania priestupku, či sa uloží sankcia atď. Podľa § 59 ods. 4 zákona o priestupkoch sa objasňovanie priestupku skončí spravidla do jedného mesiaca odo dňa, keď sa správny orgán alebo orgán oprávnený objasňovať priestupky o priestupku

K tomu bližšie pozri: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Lauko proti Slovenskej republike z 2.9.1998, č. sťažnosti 26138/95. In: Babiakova, E. - Hajdínová, J.: Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava: Iura Edition, 2012. s. 17-24.

²⁷ Medzi tzv. návrhové priestupky podľa § 68 ods. 1 zákona o priestupkoch zaradujeme priestupky urážky na cti podľa § 49 ods. 1 písm. a) zákona o priestupkoch a tzv. infopriestupky podľa § 42a zákona o priestupkoch, resp. § 21a zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

²⁸ Podľa § 21a ods. 3 zákona o slobodnom prístupe k informáciám možno priestupok podľa ods. 1 prejednať len na návrh postihnutej osoby, jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka (ďalej len „navrhovateľ“). Navrhovateľ je účastníkom konania o priestupku.

²⁹ Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám - komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Pezinok: VIA IURIS - Centrum pre práva občana, 2012. s. 165.

dozvedel. Správny orgán prihliada aj na možnosť odloženia veci, ktorá prichádza do úvahy iba ak nastane niektorý z dôvodov taxatívne ustanovených v § 66 zákona o priestupkoch. Ak nastane niektorý z týchto dôvodov, správny orgán vec odloží bez toho, aby začal konanie o priestupku. Priestupok pritom podľa § 20 zákona o priestupkoch nemožno prejednať, ak od jeho spáchania uplynuli dva roky a nemožno ho tiež prejednať, prípadne uloženú sankciu alebo jej zvyšok vykonať, ak sa na priestupok vzťahuje amnestia. Ak správny orgán vec neodloží, ani nezistí dôvod pre postúpenie veci inému orgánu, začne konanie o priestupku bezodkladne, najneskôr do 30 dní. Fyzická osoba je obvinená z priestupku, len čo správny orgán vykonal voči nej prvý procesný úkon. Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva môže byť na účely článku 6 Dohovoru obvinenie definované ako „oficiálne oznámenie poskytnuté jednotlivcovi príslušným orgánom, ktorým sa tvrdí, že jednotlivец spáchal trestný čin, hoci to môže mať v niektorých prípadoch podobu iných opatrení, ktoré sú nositeľmi takéhto tvrdenia a ktoré rovnako podstatne ovplyvňujú situáciu podozrivého.“³⁰ Prvým úkonom bude doručenie oznámenia o začatí konania o priestupku, v ktorom správny orgán súčasne predvolá účastníka konania na ústne pojednávanie. Zákon o priestupkoch neupravuje ani formálne a ani obsahové náležitosti oznámenia o začatí konania o priestupku a o predvolaní na ústne pojednávanie, a preto je potrebné subsidiárne aplikovať Správny poriadok. Pri oznámení o začatí konania sa vychádza aj z čl. 6 ods. 3 Dohovoru. Správny orgán je povinný informovať obvineného o právnej kategórii správneho deliktu ako aj o dôvodoch, pre ktoré začína správne konanie. V tejto súvislosti poukazujeme na nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II. ÚS 788/02, v ktorom vyslovil záver, že „predvolanie musí byť urobené v takej forme, ktorá nevzbudzuje pochybnosti o tom, či osoba bola riadne predvolaná. Vhodnou formou je písomné predvolanie s vykázaným doručením, prípadne predvolanie urobené pri ústnom pojednávaní do protokolu. Je vecou správneho orgánu, akú formu predvolania zvolí, musí byť však schopný riadne predvolanie preukázať“³¹ Zákon o priestupkoch vymedzuje účastníkov konania v § 72. S prihliadnutím na problematiku priestupkov na úseku práva na prístup k informáciám je účastníkom konania navrhovateľ, t.j. postihnutá osoba, ktorá podala návrh na prejednanie priestupku a obvinený z priestupku. **Ústnym pojednávaním** by sa mali objasniť skutočnosti nasvedčujúce spáchanie priestupku a obvinený má preto právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu a k dôkazom o nich. Podľa § 74 zákona o priestupkoch o priestupku koná správny orgán v prvom stupni ústne pojednávanie. Vec možno prejednať v neprítomnosti obvineného z priestupku len vtedy, ak sa odmietne dostaviť na ústne pojednávanie, hoci bol riadne predvolaný alebo sa nedostaví bez náležitého ospravedlnenia alebo bez dôležitého dôvodu. Nenariadenie ústneho pojednávania by bolo porušením práva osoby na spravodlivý proces, a teda porušením čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Ak je to potrebné, vykonáva sa ďalšie dokazovanie. Najvyšší správny súd Československej republiky v náleze z 29.3.1923, sp. zn. 5323/1923 zaujal v tejto veci stanovisko, podľa ktorého „nie je podstatnou vadou konania, ak správny orgán v trestnoprávnom konaní nevykonal všetky dôkazy navrhované obvineným. Podstatnou vadou však je, ak správny orgán v rozhodnutí neuviedol, prečo navrhovaných svedkov nevyočul a ak neuviedol jednotlivé skutočnosti tvoriace skutkovú podstatu správneho deliktu.“ Subjektívna stránka priestupkov sa týka zavinenia. Podľa § 3 zákona o priestupkoch stačí na zodpovednosť za priestupok zavinenie z nebanlivosti, ak zákon výslovne neustanoví, že je potrebné úmyselné zavinenie. Z hľadiska-

³⁰ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Öztürk proti Spolkovej republike Nemecko z 21.2.1984, číslo sťažnosti 8544/79. In Babiakova, E. - Hajdinová, J.: Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava: Iura Edition, 2012. s. 14-17.

³¹ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura Edition, 2012. s. 358-359.

ka formy zavinienia však na spáchanie priestupku na úseku práva na prístup k informáciám postačuje zavinienie z nedbanlivosti, pretože v zákone o slobodnom prístupe k informáciám nie je výslovne ustanovené, že je potrebné úmyselné zavinienie.

Na základe zistených skutočností správny orgán vydá **rozhodnutie o priestupku** podľa § 46 a primerane § 47 Správneho poriadku v nadväznosti na § 77 zákona o priestupkoch, ktorý ustanovuje obsahové náležitosti výroku rozhodnutia a § 21a ods. 2 zákona o slobodnom prístupe k informáciám alebo správny orgán vydá rozhodnutie o zastavení konania podľa § 76 zákona o priestupkoch. V zmysle § 21a ods. 2 zákona o slobodnom prístupe k informáciám **možno za priestupok uložiť pokutu do 1650 eur a zákaz činnosti až na dva roky**.³² Podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky z 25.8.2010, č. k. III. ÚS 231/2010-38 „uloženie pokuty je administratívno-právnu sankciou pre účely vymáhania určitej procesnej povinnosti, a preto je súčasne i aktom donucovacej povahy. Má predovšetkým majetkové zameranie umožňujúce vynútiť určitú ujmu na majetku dotknutých subjektov a popri tom sa dotýka i iných stránok spojených s potrebou a súčasne i právom vlastniť majetok.“ Správny orgán je obmedzený pri ukladaní pokuty, pretože jej výška je stanovená hornou hranicou. Na druhej strane je na jeho voľnej úvahe určenie výšky pokuty. To ale neznamená, že pokutu môže uložiť v ľubovoľnej výške bez akéhokoľvek uváženia a bez toho, aby zväzil všetky okolnosti konkrétneho prípadu. Pri určení výšky pokuty je správny orgán podľa § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch povinný prihliadnuť na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinienia, na pohnútky a na osobu páchatel'a, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní. Správne uváženie je upravené aj v Odporúčani R(80)2 Výboru ministrov o vykonávaní právomoci voľnej úvahy správnymi orgánmi. Podľa tohto odporúčania pojem správna úvaha vyjadruje určitý stupeň voľnosti rozhodovania správneho orgánu, ktoré mu umožňuje v medziach zákona prijať také rozhodnutie, aké uzná za najvhodnejšie. Odporúčanie však nechápe voľnosť rozhodovania správneho orgánu ako jeho absolútnu a ničím nelimitovanú slobodu rozhodovania, pretože tomu bráni princíp viazanosti rozhodovania verejnej správy zákonom, resp. právom.³³ Správny orgán berie napríklad do úvahy, či povinná osoba v minulosti spáchala priestupok na úseku práva na prístup k informáciám, aký dopad malo nesprístupnenie informácie pre žiadateľa ako aj to, či povinná osoba informáciu nesprístupnila z nedbanlivosti alebo úmyselne. Najvyšší súd Slovenskej republiky sa zaoberal voľnou úvahou pri rozhodovaní o výške pokuty v rozsudku z 30.5.2011 sp. zn. 2Sžp/16/2011, podľa ktorého „voľná úvaha pri rozhodovaní o výške pokuty je myšlienkový proces, v rámci ktorého má správny orgán zvažovať závažnosť porušenia právnych predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu protiprávneho konania, jeho následky, dobu protiprávnosti tak, aby uložená sankcia spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel.“ Osobitne k výške pokuty sa vyjadril Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku z 2.6.2011, sp. zn. 8 Sžo 163/2010, v ktorom vyslovil, že „výšku pokuty je nutné diferencovať a individualizovať podľa § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch. Vo sfére obvineného z priestupku má uložená pokuta plniť ako úlohu výchovnú tak aj represívnu a postihovať za protiprávne konanie, preto je žiaduce, aby bola citeľná v majetkovej sfére páchatel'a priestupku. Nemôže ísť o sankciu v zanedbateľnej

³² V § 42a zákona o priestupkoch je výška pokuty za priestupok na úseku práva na prístup k informáciám stanovená v odlišnej výške a to tak, že možno uložiť pokutu do 1659 €.

³³ Košičiarová, S.: Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (80)2 a súdna judikatúra. In Právo v európskej perspektíve. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, Typi Universitatis Tynaviensis, 2011. s. 483.

výške, inak sa nedá predpokladať, že by splnila svoj účel.³⁴ K ukladaní pokút Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze z 25.8.2010, č. k. III. ÚS 231/2010-38 uviedol, že „pokuty sú spôsobilé zasiahnuť do základných práv príslušného subjektu, a to s ohľadom na ich výšku a možnosť ich opakovaného ukladania. Závažnosť ich dopadu je o to výraznejšia, že môžu byť ukladané na základe voľného uváženia správneho alebo kontrolného orgánu, resp. jeho aparátu, čím nie je vylúčený ich prípadný diskriminačný a aj subjektívny efekt voči rôznym právnym subjektom.“ Výšku pokuty je nevyhnutné odôvodniť, aby páchateľ priestupku bol oboznámený s úvahami správneho orgánu, ktoré ho viedli k uloženiu pokuty v danej výške. V opačnom prípade by bolo predmetné rozhodnutie nepreskúmateľné, pretože by z neho nebolo možné vyvodiť na základe akých kritérií a úvah bola pokuta uložená. Vo výroku rozhodnutia je potrebné presne vymedziť za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý, aby sankcionované konanie nebolo zameniteľné s iným konaním. Výrok musí obsahovať riadne popísanie skutku a musí byť z neho zrejmé čoho sa páchateľ dopustil, kedy sa deliktu dopustil a v čom spočíva spáchaný delikt. Z uvedeného vyplýva, že je potrebné miestne, časové a vecné vymedzenie skutku. Takáto miera podrobnosti je nevyhnutná najmä z dôvodu vylúčenia prekážky litispendencie, dvojitého postihu pre rovnaký skutok, pre vylúčenie prekážky veci rozhodnutej ako i pre určenie rozsahu dokazovania. Pritom je dôležité poznamenať, že absencia nevyhnutných obsahových náležitostí výroku má vplyv na zákonnosť rozhodnutia.³⁵ **Lehota pre rozhodnutie** je určená Správnym poriadkom, a to v § 49, podľa ktorého správny orgán rozhodne v jednoduchých veciach bezodkladne, v ostatných prípadoch je povinný rozhodnúť vo veci do 30 dní od začatia konania, vo zvlášť zložitých prípadoch rozhodne najneskôr do 60 dní. Ak nemožno vzhľadom na povahu veci rozhodnúť ani v tejto lehote, môže ju primerane predĺžiť odvolací orgán. Správny orgán je povinný upovedomiť účastníka konania o tom, že nemôže rozhodnúť do 30, prípadne do 60 dní spolu s uvedením dôvodov. Na **doručovanie** rozhodnutia sa primerane vzťahujú ustanovenia Správneho poriadku, pričom v § 80 zákona o priestupkoch je ustanovené, že rozhodnutie o priestupku nemožno doručiť verejnou vyhláškou.

Použitá literatúra

1. Babiakova, E. - Hajdinová, J.: Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava: Iura Edition, 2012. 414 s. ISBN 978-80-8078-462-1.
2. Košičiarová, S.: Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (80)2 a súdna judikatúra. In Právo v európskej perspektíve. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2011. s. 482-496. ISBN 978-80-8082-460-0.
3. Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura Edition, 2012. 556 s. ISBN 978-80-8078-519-2
4. Košičiarová, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013. 357 s. ISBN 978-80-89122-85-1.
5. Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 5. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010. 688 s. ISBN 978-80-89447-27-5.
6. Wilfling, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám - komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov. Pezinok: VIA IURIS - Centrum pre práva občana, 2012. 296 s. ISBN 978-80-970686-4-6.

³⁴ K voľnej úvahu správneho orgánu pri ukladaní sankcií za priestupok ako aj k charakteru uloženej sankcie bližšie pozri: Babiakova, E. - Hajdinová, J.: Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava: Iura Edition, 2012. s. 169-176.

³⁵ Bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžf/80/2011 z 29.10.2012 a rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžf/9/2010 z 16.2.2011

7. Dôvodová správa k návrhu zákona o slobodnom prístupe k informáciám (Dostupné na internete: <http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2000/211-2000-z-z.html?print=1>[stiahnuté dňa 28.8.2014])

Resumé

Author deals in his paper with legal regulation of the access to information. He analyses sources of legal regulation and deals in detail with the right for information in the Slovak legal regulation because Free Access to Information Act defines mandatory exposure of information such as the access to information on the base of application. The aim of the article is also to define administrative liability for the breach of this Act. The breach of the provisions of the Act is qualified as offense. For the offense is possible to impose a sanction in the form of fine. The author therefore analyses the process of imposition of fines not only from the sight of the Slovak legal regulation but the article also includes decisions of Constitutional Court of the Slovak Republic, the Supreme Court of the Slovak Republic and the European Court for Human rights.

ZÁKONNOST (AUDIOVIZUÁLNÍCH) DŮKAZNÍCH PROSTŘEDKŮ V ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍM DELIKTU JAKO SOUČÁST PRÁVA NA SPRAVEDLIVÝ PROCES

JUDR. KATEŘINA FRUMAROVÁ, PH.D.

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

Keywords: right to fair hearing – The European Court of Human Rights – criminal charge – administrative offense – evidence – means of proof - audiovisual records

Každé řízení, ať už soudní nebo správní (včetně řízení o správních deliktech), v němž má být zajištěna nezávislost rozhodování, se odehrává ve stanoveném ústavním a zákonném procesně právním a hmotně právním rámci, přičemž **procesně právní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu**.³⁶ Ty vyplývají jednak z vnitrostátní právní úpravy, především z čl. 1 Ústavy ČR³⁷ a čl. 36 a násl. Listiny,³⁸ a z hlediska mezinárodně právního pak z čl. 6 Úmluvy,³⁹ kdy – jak konstatuje Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) – zárukou spravedlivého procesu, tj. cíl čl. 6 Úmluvy, patří k základním principům každé demokratické společnosti ve smyslu Úmluvy a musí se mu v ní dostávat výsadního postavení.⁴⁰ Čl. 6 Úmluvy tak představuje určitý minimální standard procesní ochrany, který musí smluvní státy zaručit všem, kdo podléhají jejich jurisdikci, což nicméně nevylučuje to, aby byl na vnitrostátní úrovni poskytnut standard vyšší.

Z pohledu aplikace **čl. 6 Úmluvy ve vztahu ke správním deliktům** a požadované úrovni kvality procesu jejich projednání, je zásadní výklad pojmu „**trestní obvinění**“ („criminal charge“), jenž je užit v čl. 6 Úmluvy. ESLP v této souvislosti interpretuje daný pojem autonomně, tj. způsobem, který není pevně spjatý a svázaný významem, který je tomuto pojmu připisován v jednotlivých státech.⁴¹ Tato skutečnost je reflektována následně i v rozhodovací

³⁶ Srov. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 20. 3. 2001, sp. zn. IV. ÚS 649/2000.

³⁷ Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“).

³⁸ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina“).

³⁹ Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) – viz sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

⁴⁰ Viz Case of Campbell and Fell v. The United Kingdom, 28. 6. 1984, no. 7819/77 a 7878/77; Case of Airey v. Ireland, 9. 10. 1979, no. 6289/73.

⁴¹ Viz Košičiarová, S.: Principy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012, s. 319; či Vopálka, V.: Právo na spravedlivý proces. In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná

činnosti příslušných orgánů veřejné moci jednotlivých států, týkajících se řízení o správním deliktu, včetně České republiky. Pregnantně dané vyplývá i z rozhodovací činnosti českých soudů, kdy Nejvyšší správní soud ČR konstatoval: „*Věcný rozdíl mezi trestnými činy a správními delikty bývá i velmi mlhavý, může být i výsledkem politického rozhodnutí („dekriminalizace“), a je běžné, že skutky trestané právním řádem jednoho státu nebo v určité době jako trestné činy jsou podle právního řádu jiného státu nebo v jiné době „pouze“ správními delikty a naopak. Pro ilustraci lze vzpomenout i někdy převrácený poměr u peněžitých sankcí: stamilionové pokuty, které hrozí za některé správní delikty, a více než desetinásobně přesahují možnou výměru peněžitého trestu podle trestního zákona. Také proto pro trestnost správních deliktů musí platit obdobné principy a pravidla jako pro trestnost trestných činů. V tomto směru lze odkázat i na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.), která podle stabilní judikatury Evropského soudu pro lidská práva „trestním obviněním“ ve smyslu svého článku 6 odst. 1 rozumí i řízení o sankcích ukládaných správními úřady za přestupek nebo jiný správní delikt (jakkoliv si je Nejvyšší správní soud při této argumentaci vědom skutečnosti, že článek 6 odst. 1 Úmluvy zakotvuje procesní, nikoliv hmotně právní garance).*^{42 43}

Článek 6 Úmluvy ve svém odstavci prvním požaduje, aby každého věc byla kromě jiného projednána také „**spravedlivě**“ („a fair hearing“). Požadavek spravedlivosti je chápán jako určitá „zbytková klausule“, ze které ESLP může vyvodit - a také tak činí - cokoli dalšího, co by mělo být podle jeho názoru součástí práva na spravedlivý proces a co tvůrci Úmluvy do čl. 6 výslovně nezařadili.⁴⁴ Z požadavku spravedlivého projednání věci tak ESLP vyvodil zejména zásadu rovnosti zbraní a zásadu kontradiktornosti, dále právo být přítomen jednání soudu, právo neobviňovat sebe sama, právo na odůvodnění soudního rozhodnutí a mnohá další dílčí práva.⁴⁵ **K principům spravedlivého procesu tak patří i to, že v něm budou prováděny pouze ty důkazy, které byly získány zákonnou cestou**, resp. že důkazy získané způsobem odporujícím zákonu v něm nemohou být použity.⁴⁶

Jedním ze základních požadavků řízení o správním deliktu, resp. jakéhokoli správního řízení vůbec, je v souladu se zásadou materiální pravdy (§ 3 správního řádu⁴⁷)⁴⁸ **povinnost správních orgánů postupovat vždy tak, aby náležitě zjistily a také prokázaly objektivní**

část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 427.

⁴² Viz podrobněji rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 5. 2007, čj. 8 As 17/2007-135, obdobně pak z judikatury Ústavního soudu srov. náleze Ústavního soudu ČR ze dne 11. 3. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02. Z judikatury ESLP pak k povaze správních deliktů viz například Case of Engel and others v. the Netherlands, 8. 6. 1976, no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 (zde byla formulována kritéria, z nichž vychází ESLP i soudy jednotlivých států při posuzování aplikovatelnosti čl. 6 Úmluvy v jeho trestní části); Case of Lauko v. Slovakia, 2. 9. 1998, no. 4/1998/907/1119; či Case of Kadubec v. Slovakia, 2. 9. 1998, no. 27061/95.

⁴³ V rámci nauky pak shodně např. Sládeček, V.: Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 201 a 202; či Mates, P.: Exkurs – Evropské správní právo trestní. In: Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 43.

⁴⁴ Kmec, J.: Právo na spravedlivý proces (čl. 6 EÚLP). In: Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J. a Bobek, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 735.

⁴⁵ Podrobněji k tomu srov. Kmec, J.: Právo na spravedlivý proces (čl. 6 EÚLP). In: Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J. a Bobek, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 736 a násl., včetně bohaté judikatury ESLP zde uvedené.

⁴⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 As 28/2013-24.

⁴⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s. ř.“).

⁴⁸ Kdy však tato zásada velmi úzce navazuje na další základní zásady činnosti správních orgánů upravené v § 2 až § 8 správního řádu.

skutkový stav projednáváné věci a teprve poté rozhodly.⁴⁹ Jsou to především správní orgány, které nesou odpovědnost za zjištění skutkového stavu,⁵⁰ kdy zcela zásadní z pohledu řízení o správních deliktech je ust. § 50 odst. 3 s. ř., podle kterého je správní orgán povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu s tím, že v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost (což je řízení o správním deliktu),⁵¹ je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Ostatně Nejvyšší správní soud ČR zcela jednoznačně uvedl: „*V rámci řízení o uložení pokuty za správní delikt, zahajovaného z úřední povinnosti (ex officio), jako jedné ze základních forem správního trestání je třeba klást zvláštní důraz na důkladné zjištění skutkového stavu ze strany správních orgánů a jejich rozhodnutí důsledně poměřovat zásadou materiální pravdy jako jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů ve smyslu § 3 správního řádu z roku 2004, jakož i zásadou vyšetřovací (vyhledávací) podle § 50 odst. 3 věty druhé téhož zákona.*“⁵²

Podklady pro vydání rozhodnutí mohou být zejména návrhy účastníků, **důkazy**, skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci, jakož i skutečnosti obecně známé (§ 50 odst. 1 s. ř.).⁵³ Právě důkazy patří mezi nejčastější a nejdůležitější podklady pro rozhodování o správních deliktech. K provedení důkazů pak lze užít **všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy**; podle správního řádu jde **zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek** (§ 51 odst. 1 s. ř.).⁵⁴ Problematika dokazování a důkazních prostředků ve vztahu k řízení o správních deliktech vychází z právní úpravy ve správním řádu, jakožto obecného procesního předpisu pro oblast veřejné správy, kdy pro kategorii přestupků se sice uplatní primárně speciální právní úprava obsažená v zákoně o přestupcích,⁵⁵ ta však danou problematiku neřeší (a totéž v podstatě platí i pro zvláštní zákony, jež také v některých případech obsahují procesně právní normy týkající se řízení o správních deliktech, avšak jde o velice fragmentární úpravu, zpravidla se nevztahující k oblasti dokazování).

Jak bylo výše uvedeno, správní řád demonstrativně vypočítává důkazní prostředky a velmi stručně pak upravuje pouze ty výslovně vypočtené, tj. důkaz listinou, ohledáním, svědeckou výpovědí a znaleckým posudkem (§ 53 až § 56). S rozvojem moderních komunikačních a informačních technologií se však správní orgány setkávají stále častěji - a to právě zejména **v souvislosti se správně trestním řízením – s důkazy audiovizuálního charakteru**, kdy právní úprava charakteru a podmínek pro provedení takovýchto důkazních prostředků ve správním řádu chybí.

⁴⁹ Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012, s. 29.

⁵⁰ Srov. § 50 odst. 2 s. ř., kde se stanoví: Podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán. Jestliže to nemůže ohrozit účel řízení, může na požádání účastníka správní orgán připustit, aby za něj podklady pro vydání rozhodnutí opatřil tento účastník. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, jsou účastníci povinni při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost.

⁵¹ Srov. shodně např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 7. 2009, čj. 22 Ca 124/2009-43.

⁵² Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 12. 2010, čj. 4 Ads 44/2010-132.

⁵³ Tento výčet či množina podkladů pro vydání rozhodnutí je pouze demonstrativní a správní řád jednotlivým podmožinám podkladů nepřisuzuje různý význam ani je hierarchicky nečlení – srov. k tomu rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2010, čj. 17 A 48/2010-50.

⁵⁴ Podrobněji k dokazování ve správním řízení srov. např. Vedral, J.: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 519 a násl.; či Jurníková, J.: Průběh řízení v prvním stupni a zvláštní ustanovení o některých řízeních. In: Skulová, S. a kol.: Správní právo procesní. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 143 a násl.

⁵⁵ Zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Zásadním problémem, který se stále častěji objevuje v české správní praxi, jsou pak situace, kdy je takovýto audiovizuální záznam (např. záznam kamerového systému, záznam pořízený na mobilní telefon, apod.) **pořízen bez souhlasu dotčených osob**, a správní orgány, resp. pak následně soudy, jsou nuceny posuzovat jejich použitelnost v předmětném řízení o správním deliktu, a to právě a zejména i s ohledem na výše uvedené požadavky plynoucí z práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i v kontextu ochrany dalších základních práv či svobod, do nichž může být takovýto záznamem zasaženo - zejména jde o **právo na ochranu soukromí zaručené zejména čl. 8 Úmluvy, resp. obdobně i čl. 7 Listiny**.

Při **posuzování přípustnosti audiovizuálních záznamů pořízených bez souhlasu na nich zachycených osob jako důkazních prostředků ve správním řízení** je třeba vždy nejprve zhodnotit, **zda zde vůbec dochází ke kolizi práva na ochranu soukromí a zájmu na odhalení protiprávní činnosti** (za pomoci a využití takového záznamu), tj. toho, zda je daný záznam vůbec způsobilý do chráněné soukromé sféry fyzické osoby zasáhnout. Především tak bude nutno vyhodnotit, zda pořízený záznam vůbec mohl vstoupit do soukromí dané osoby; kdy existuje jistě zásadní rozdíl ve vnímání soukromí například v prostorech obydlí na straně jedné a v prostorech veřejných, označených upozorněním na provádění kamerového monitoringu, na straně druhé. Mezi takto příkladmo hrubě naznačenými referenčními situacemi se musí ubírat prvotní úvaha příslušného orgánu, jenž kamerový záznam získal.⁵⁶ Jistým vodítkem zde může být i rozhodovací činnost ESLP týkající se výkladu čl. 8 odst. 1 Úmluvy. K otázce pořizování audiovizuálních záznamů veřejných prostranství ve vztahu k ochraně soukromí se ESLP vyslovil v tom smyslu, že běžný provoz bezpečnostních kamer sám o sobě, ať už na ulici nebo ve veřejných prostorech, jako jsou obchodní centra nebo policejní stanice, neaktivuje užití čl. 8 Úmluvy, neboť slouží legitimnímu a předvídatelnému účelu.⁵⁷ Důležitým faktorem pro posouzení toho, zda je určitá skutečnost chráněna čl. 8 Úmluvy, je pak i posouzení, nakolik je daná aktivita zaznamenávaná osoby veřejná, respektive veřejnosti přístupná; obecně platí, že dle ESLP nelze o existenci soukromí na ulicích prakticky hovořit.⁵⁸ Další zásadní okolností je pak způsobilost takového záznamu identifikovat zaznamenanou osobu.⁵⁹

Prvým dílčím závěrem tak může být, že: **není-li**, s přihlédnutím ke konkrétním aspektům věci (zejména kde a jaký projev byl zachycen a zda je daná osoba na jeho základě identifikovatelná), **myslitelné, aby audiovizuální záznam osoby mohl vůbec zasáhnout do jejího práva na soukromí** či práva na ochranu před neoprávněným pořizováním a používáním obrazových záznamů fyzické osoby, **je takový záznam použitelný v rámci dokazování v sankčním řízení, a to bez ohledu na to, zda s takovým postupem vyslovila dotčená osoba souhlas**.⁶⁰

Pokud není zásah do předmětných osobnostních práv vyloučen, musí jako další krok, který je při posouzení použitelnosti audiovizuálního záznamu nutno učinit, následovat zjištění, kdo jej opatřil. Existuje totiž zcela **zásadní rozdíl v tom, zda byl záznam pořízen orgá-**

⁵⁶ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 11. 2011, čj. 2 As 45/2010-68.

⁵⁷ Pokud je monitorováno veřejné prostranství z bezpečnostních důvodů a tuto scénu sleduje pracovník bezpečnostní služby v televizi s uzavřeným okruhem, pak je takováto situace v podstatě obdobná tomu, kdy při průchodu veřejným prostranstvím může být člověk viděn ostatními lidmi, kteří jsou přítomni – viz k tomu Case of Perry v. the United Kingdom, 17. 7. 2003, no. 63737/00; či Case of Peck v. the United Kingdom, 28. 1. 2003, no. 44647/98. Srov. též shodně i usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 8. 2. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2425/09.

⁵⁸ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 11. 2011, čj. 2 As 45/2010-68.

⁵⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 10. 2005, sp. zn. 30 Cdo 936/2005.

⁶⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 As 28/2013-24, či zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 11. 2011, čj. 2 As 45/2010-68.

nem veřejné moci, či zda je jeho původcem soukromá osoba. Pokud totiž existoval mezi pořizovatelem záznamu a dotčenou osobou (do jejíhož osobnostního práva bylo záznamem zasaženo) **vztah vertikální, musí být takový postup zákonem výslovně předpokládán a musí být striktně splněny všechny podmínky zákonem vyžadované.** Existuje-li mezi těmito subjekty **vztah horizontální, nelze takový záznam, resp. jeho použití jako důkazu ve správním řízení a priori vyloučit, a to i kdyby nebyly splněny všechny zákonné požadavky** spojené s provedením takového záznamu; v takovém případě bude však nutné zvážit, zda zájem na objasnění protizákonného jednání v konkrétním případě převáží zájem na zachování soukromí zaznamenané osoby.⁶¹ Tak například Nejvyšší správní soud připustil možnost použití videozáznamu pořízeného novinářem jako důkazního prostředku ve věci správního deliktu provozovatele taxislužby,⁶² či nevyloučil možnost užití nahrávky telefonního hovoru mezi obchodním manažerem dodavatele a pracovníkem odběratele ke zjištění, zda byly uzavřeny a plněny zakázané dohody o přímém určení cen pro další prodej, které mohly vést k narušení hospodářské soutěže a tedy k deliktárnímu jednání.⁶³ Nicméně nelze v této souvislosti dát jednotný a univerzálně platný návod hodnocení, vždy je nezbytné na základě principu proporcionality poměřovat obě chráněné hodnoty.

V případě, kdy pak byl **záznam bez souhlasu dotčené osoby pořízen orgánem veřejné moci,** je nezbytné z pohledu jeho použitelnosti v řízení o správním deliktu posoudit, zda byl takový postup zákonem výslovně předpokládán a zda byly striktně splněny všechny podmínky zákonem vyžadované. V rámci tohoto posuzování pak je aplikován českými orgány klasický **třístupňový test používaný ESLP: zákonný podklad – legitimní cíl – nezbytnost/přiměřenost.** Ostatně shodně s názorem ESLP vyznívá i konstantní judikatura Ústavního soudu ČR, podle které ve vztahu k občanům České republiky ústavní úprava připouští, aby výkon jejich svobody či realizace jejich práva byla omezena zásahem veřejné moci; avšak aby mohl být tento zásah považován za ústavně přípustný, musí být stanoven zákonem, musí směřovat k legitimnímu cíli a musí být nevyhnutelný, resp. nezbytný v demokratické společnosti.⁶⁴

Prvou zkoumanou podmínkou je tedy **existence zákonného podkladu** pro pořízení audiovizuálního záznamu (a tedy v podstatě pro jistý zásah do práva na soukromí) ze strany orgánu veřejné moci. Vedle základního požadavku na samotnou existenci závazné právní úpravy jako takové, musí tato úprava – dle judikatury ESLP - rovněž poskytovat ochranu proti svévolnému zásahu do práv jednotlivce stanovených v čl. 8 Úmluvy a musí být dostatečně jasná na to, aby jednotlivci poskytovala odpovídající údaje o okolnostech a podmínkách, za nichž se orgány veřejné moci mohou uchýlit k pořízení záznamu.⁶⁵ Další podmínkou pro shledání „souladu se zákonem“ je dostupnost předmětné právní úpravy. Pokud pak dává právní úprava státním orgánům v tomto ohledu určitou diskreční pravomoc, musí stanovit i její rozsah, popř. podmínky, které musí být dodrženy. Pokud není dán zákonný základ pro pořízení audiovizuálního záznamu orgánem veřejné moci, či nejsou dodrženy zákonné podmínky pro

⁶¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 As 28/2013-24.

⁶² Podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 28. 11. 2007, čj. 7 As 7/2007-63.

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 10. 2013, čj. 8 Afs 40/2012 – 68. Viz též rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. 30 Cdo 64/2004, kde soud konstatoval, že „hovory fyzických osob, ke kterým dochází při výkonu povolání, obchodní či veřejné činnosti, zpravidla nemají charakter projevů osobní povahy. Důkaz zvukovým záznamem takového hovoru proto není v občanském soudním řízení nepřípustný.“ Z oblasti trestně právního soudního řízení pak srov. shodně usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 3. 5. 2007, sp. zn. 5 Tdo 459/2007.

⁶⁴ Srov. např. náleží pléna Ústavního soudu publikovaný pod č. 355/2008 Sb., či náleží pléna Ústavního soudu publikovaný pod č. 384/2009 Sb.

⁶⁵ Case of Khan v. the United Kingdom, 12. 5. 2000, no. 35394/97; Case of Bykov v. Russia, 10. 3. 2009, no. 4378/02.

jeho pořízení či další nakládání s ním, jde o nezákonný důkaz, jenž nemůže být užit v rámci deliktního správní řízení.

Jako dostatečné a vyhovující výše uvedeným požadavkům bylo shledáno soudy např. ust. § 60 a § 62 odst. 1 zákona o Policii ČR.⁶⁶ Naopak bylo pak Nejvyšším správním soudem ČR konstatováno, že „v českém právním řádu neexistuje žádný právní základ pro utajené pořizování audiovizuálních nahrávek orgány veřejné moci pro účely správního řízení, pokud tyto zasahují do „soukromého života“ fyzických osob. Takovýmto základem v žádném případě nemůže být § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož k provedení důkazů lze užit všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy.“⁶⁷ Náležitý zákonný základ lze ilustrovat např. na § 158d trestního řádu (Sledování osob a věci). Zde jsou stanoveny přesné podmínky utajeného pořizování zvukových, obrazových nebo jiných záznamů osob, podmínky použití záznamu jako důkazu, stejně jako povinnost záznamy zničit, pokud nebyly při sledování zjištěny skutečnosti důležité pro trestní řízení. Žádný alespoň do jisté míry srovnatelný zákonný základ pro řízení o správním deliktu neexistuje.

Druhou podmínkou pak je, že daný zásah – v našem případě užití audiovizuálního záznamu a tím způsobený zásah do práva na soukromí – **směřuje k legitimnímu cíli**. Tyto cíle jsou v Listině i Úmluvě definovány tzv. „neostrými pojmy“ - bezpečnost státu, národní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, předcházení zločinnosti, ochrana zdraví nebo morálky, ochrana práv a svobod druhých, ochrana přírody, atd. Některé z těchto pojmů jsou pak definovány zákonem, některé z nich, byť hojně používané, např. pojem „veřejný pořádek“, právní řád nicméně jednoznačně nevymezuje, a proto jsou interpretovány judikaturou soudů, resp. rozhodnutími jiných orgánů veřejné moci. Z ústavněprávního hlediska je nepodstatné, zda jsou tyto pojmy naplněny zákonodárcem či interpretovány judikaturou, rozhodné je, že nesmí být dále rozšiřovány.⁶⁸ Správně trestní řízení vedoucí k náležitému zjištění správních deliktů a spravedlivému potrestání jejich pachatelů za účelem ochrany zájmů společnosti, řádného výkonu veřejné moci, resp. veřejné správy, jakož i práv a oprávněných zájmů fyzických a právnických osob jsou obecně legitimním veřejným zájmem. Důkazní prostředky vedoucí k naplnění základního cíle a účelu řízení o správním deliktu tak obecně naplňují i druhý z požadavků.

Podmínka třetí stanoví, že zásah do práv musí být **nevyhnutelný, resp. nezbytný v demokratické společnosti**. Ani tyto pojmy nejsou v Listině či Úmluvě blíže definovány, je však zřejmé, že obnáší jistou naléhavou společenskou potřebu, jejíž konkretizace představuje prostor pro volné uvážení a zdůvodnění zákonodárcem. Není-li tak stanoveno zákonem, lze charakteristické rysy této potřeby odvodit z judikatury.⁶⁹ Český Ústavní soud v souvislosti s hodnocením nezbytnosti zásahu orgánu veřejné moci do práv a svobod jednotlivce judikoval, že „připouští-li ústavní pořádek České republiky průlom do ochrany práv, děje se tak pouze a výlučně v zájmu ochrany demokratické společnosti, případně v zájmu ústavně zaručených základních práv a svobod jiných; sem patří především nezbytnost daná obecným zájmem na ochraně společnosti před trestnými činy a na tom, aby takové činy byly zjištěny a potrestány. Přípustný je tedy pouze takový zásah státní moci do základního práva nebo svobody člověka, který je zásahem nezbytným v uvedeném smyslu. K tomu, aby nebyly překročeny meze nezbytnosti, musí existovat systém adekvátních a dostatečných záruk, skládající se z odpovídajících právních předpisů

⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 As 28/2013-24.

⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 5. 11. 2009, čj. 1 Afs 60/2009-119.

⁶⁸ Nález pléna Ústavního soudu publikovaný pod č. 355/2008 Sb.

⁶⁹ Např. nález pléna Ústavního soudu publikovaný pod č. 384/2009 Sb.

a účinné kontroly jejich dodržování.⁷⁰ Lze konstatovat, že obecný zájem má společnost nejen na ochraně před trestnými činy, ale i na ochraně před jinými protiprávními činy, tj. správními delikty, a na tom, aby byly i takovéto činy zjištěny a potrestány. Nicméně s ohledem na posouzení třetího kritéria nezbytnosti, bude vždy nutné jeho naplnění posoudit v každém jednotlivém případě, resp. řízení o daném správním deliktu, a vyhodnotit nezbytnost užití audiovizuálního důkazního prostředku v kontextu všech okolností případu (např. s ohledem na existenci a charakter dalších důkazních prostředků, míru škodlivosti protiprávního jednání osoby, do jejíhož práva na soukromí má být zasazeno, intenzitu takového zásahu, atd.).

Má-li pak být daný audiovizuální záznam pořízen orgánem veřejné moci bez jejího souhlasu použitelný jako důkazní prostředek v rámci řízení o správním deliktu, pak **musí být naplněna všechna výše uvedená kritéria kumulativně**. Tedy platí, že není-li naplněno již prvé z nich, netřeba zkoumat existenci dalších kritérií, a již bez dalšího lze konstatovat nepřipustnost užití takového záznamu v rámci dokazování správního deliktu. Současně je třeba též zdůraznit, že zásadní význam má pak i ta skutečnost, že dané posouzení jednotlivých kritérií příslušným správním orgánem v rámci správně trestního řízení, pak může být následně předmětem případného přezkumu ze strany soudů, a to jak soudů rozhodujících v rámci správního soudnictví, tak následně i Ústavního soudu ČR, či případně i ESLP.

Z pohledu samotného ESLP lze však nicméně dodat, že tento je v rámci své rozhodovací praxe co do posuzování přípustnosti důkazů vcelku benevolentní.⁷¹ Otázka přípustnosti důkazních prostředků spadá především do oblasti práva vnitrostátního a tudíž skutečnost, že důkaz byl pořízen v rozporu s vnitrostátním právem nebo v rozporu s jinými právy či svobodami zaručenými Úmluvou (než je právo na spravedlivý proces) ještě nemusí znamenat samotné porušení čl. 6 Úmluvy.⁷² Ve věci Héglas proti České republice pak ESLP shrnul: „*Soud (tj. ESLP – pozn. autora) se tedy v zásadě nemá vyjadřovat k přípustnosti určitých druhů důkazních prostředků, např. důkazů pořízených nezákonně z hlediska vnitrostátního práva, nebo k vině stěžovatele. Musí posoudit, zda řízení, včetně způsobu, jakým byly důkazy pořízeny, bylo spravedlivé jako celek, což znamená, že má posoudit tvrzenou „nezákonnost“ a v případě, kdy se jedná o porušení jiného práva chráněného Úmluvou, povahu tohoto porušení Úmluvy.*“⁷³ Současně pak ESLP skutečnost, že daná osoba byla uznána vinnou na základě důkazu, který byl získán v rozporu se zákonem, nepovažuje samu o sobě za porušení zásady presumpce nevinny zaručené č. 6 odst. 2 Úmluvy.⁷⁴

I Nejvyšší správní soud ČR vychází ostatně z toho, že samotné užití důkazního prostředku pořízeného v rozporu se zákonem (vč. audiovizuálního záznamu) a tedy porušení příslušných procesních předpisů, ještě nemusí samo o sobě mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci.⁷⁵ Je třeba vždy posoudit význam a závažnost užitého důkazního prostředku pro závěry učiněné příslušným orgánem, jež se promítnou do rozhodnutí ve věci samé. Proto například v situaci, kdy i v případě nezohlednění sporného audiovizuálního záznamu zjistily správní orgány dle spisů skutkový stav dostatečně pro to, aby mohly rozhodnout, že se dotyčná osoba správního deliktu dopustila, lze provedení nepřipustného důkazu audiovizuálním záznamem považovat za nepodstatnou procesní vadu, která nemohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci a jak dodává soud, „*zrušení takového rozhodnutí bylo pouhým formalismem*“.⁷⁶

⁷⁰ Nález pléna Ústavního soudu publikovaný pod č. 355/2008 Sb.

⁷¹ Kmec, J.: Právo na spravedlivý proces (čl. 6 EÚLP). In: Kmec, J., Kosář, D., Kratochvíl, J. a Bobek, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 762.

⁷² Viz Case of Schenk v. Switzerland, 12. 7. 1988, no. 10862/84.

⁷³ Case of Héglas v. the Czech Republic, 1. 3. 2007, no. 5935/02.

⁷⁴ Viz Case of Schenk v. Switzerland, 12. 7. 1988, no. 10862/84.

⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu Č ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 As 28/2013-24.

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu Č ze dne 2. 8. 2013, čj. 4 As 28/2013-24.

Na stranu druhou ovšem toto nevyklučuje situaci, kdy nezákonný audiovizuální záznam bude stěžejním či dokonce jediným důkazním prostředkem a rozhodnutí bude muset být zrušeno.

Co konstatovat **závěrem**? Případů, kdy je v rámci správního řízení v rámci dokazování řešena otázka přípustnosti důkazního prostředku audiovizuálního charakteru, stále přibývá a zpravidla jde právě o řízení ve věcech správních deliktů, tj. o případy závažné, dotýkající se jednak práv a oprávněných zájmů adresátů veřejné správy a zajištění jejich ochrany, a současně se týkajících základních atributů demokratické společnosti a právního státu. Na straně jedné zde totiž stojí právo na řádný a spravedlivý proces a právo na ochranu soukromí, na straně druhé legitimní zájem společnosti a státu na řádném a objektivním zjištění protiprávního jednání a jeho spravedlivém potrestání. Proto se domnívám, že i pozitivně právní úprava správního řízení deliktního by měla reflektovat společenský vývoj a jeho odraz i v oblasti komunikací a informačních technologií, a že by tudíž mělo být alespoň stručně (a obdobně jiným, „tradičnějším“ a historicky starším důkazním prostředkům) upraveno i dokazování ve správním řízení záznamem audiovizuálního charakteru (a to nejlépe formou novelizace správního řádu). To by samozřejmě nevyklučovalo nezbytnost posouzení takového důkazního prostředku a jeho přípustnosti v každém konkrétním řízení, nicméně by zde byly dány alespoň základní podmínky a charakteristika, jež by toto posouzení správním orgánům usnadnily. Prozatím tak bude nezbytné v rámci dané problematiky vycházet především z poměrně velmi precizní a propracované judikatury, a to jak ESLP, tak i českých soudů (zejm. Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu).

Literatura

1. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 837 s., ISBN 978-80-7400-049-2.
2. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J. a Bobek, M.: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1660 s., ISBN 978-80-7400-365-3.
3. Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012, 556 s., ISBN 978-80-8078-519-2.
4. Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 226 s., ISBN 978-80-7400-357-8.
5. Průcha, P.: Správní řád s poznámkami a judikaturou. Praha: Leges, 2012, 464 s., ISBN 978-80-87576-35-9.
6. Skulová, S. a kol.: Správní právo procesní. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 386 s., ISBN 978-80-7380-381-0.
7. Sládeček, V.: Obecní správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 497 s., ISBN 978-80-7478-002-8.
8. Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, 1446 s., ISBN 978-80-7273-166-4.

Resume

Very important part of the right to a fair trial is a requirement for the legality of the evidence. Recently, there is a growing number of evidence in administrative proceedings, which take the form of an audiovisual record. The audiovisual records belong to the means of proof which are not regulated by the Czech Code of administrative procedure. That is why there many problems with realization of this evidence because there is often a collision of two protected values - a right to privacy versus an interest in the identification and punishment of administrative offense. These problems must be solved especially by Czech courts.

K VYBRANÝM OTÁZKÁM SPRÁVNĚPRÁVNÍ A TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

DOC. JUDR. PETR HAVLAN, CSC.

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně
Veveří 70, 611 80 Brno
Česká republika
petr.havlan@law.muni.cz

JUDR. BC. JAN JANEČEK, PH.D.

Fakulta ekonomicko-správní Univerzity Pardubice
Studentská 95, 532 10 Pardubice 2
Česká republika
jan.janecek@upce.cz

Klíčová slova: sanctions - administrative sentencing - criminal liability of legal entity - public property - property of territorial self-government

1. Úvod

V průběhu několika posledních let došlo v České republice k zásadním změnám v právní úpravě trestání právnických osob s dopadem na celky územní samosprávy. Prvního dubna 2009 nabyla účinnost novela zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „RPÚR“), kterou se výrazně rozšířily možnosti správněprávního trestání celků územní samosprávy (nejen) v souvislosti s porušováním jejich povinností na úseku hospodaření s jejich majetkem (především finančním). Významné pak bylo přijetí zcela nové právní úpravy trestní odpovědnosti právnických osob, tzn. zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále též „ZTOPO“). Především právě dva zmíněné legislativní počiny budou předmětem pozornosti tohoto příspěvku. Ten si klade za cíl upozornit na vybrané momenty trestání právnických osob v souvislosti s hospodařením s majetkem celků územní samosprávy a kriticky zhodnotit úskalí současné právní úpravy, která, jak se zdá, ne zcela systematicky, natož pak důsledně, respektuje některá základní východiska, na nichž jsou územní samospráva, resp. její ekonomický základ, a to nejen v České republice, vystavěny. Z hlediska zvolené metodologie bude nejprve přistoupeno ke stručnému vymezení pojmů „správní trestání“ a „veřejný majetek“; přitom bude brán zřetel především na jejich vzájemnou interakci. Na tomto základě pak bude provedena analýza *de lege lata* a *de lege applicata* a její výsledky následně syntetizovány a zhodnoceny. Závěry hodnocení by měly představovat východisko pro možné změny *de lege ferenda*.

2. Správní trestání a veřejný majetek – obecné otázky

Sama podstata správního trestání je tradičně předmětem diskuse.⁷⁷ Ještě více komplikovaná a z právně-teoretického hlediska obtížnější uchopitelná se daná problematika jeví, je-li vztažena k otázkám hospodaření s veřejným majetkem. Je tomu tak mimo jiné proto, že právní úprava hospodaření s veřejným majetkem je do značné míry hraniční, a to v tom smyslu, že leží na jakémisi pomyslném pomezí práva veřejného a soukromého.⁷⁸ Tomu také odpovídá povaha právních sankcí, které se v řadě ohledů liší od sankcí „běžně“ zákonodárcem implementovaných do právních úprav jiných, „čistě“ správněprávních otázek. Uvedené však nutně neznamená (a bude to dále také na konkrétních příkladech *de lege lata* dokumentováno), že „čistě“ správněprávní sankce v podobě trestů uložených správními orgány v důsledku konstatování odpovědnosti za protiprávní jednání se v právní úpravě hospodaření s veřejným majetkem neuplatňují. Ostatně, jak už shora uvedeno, v nedávné době došlo naopak k rozšíření právních možností takového trestání. Dále tedy bude pojednáno jak o správním trestání, co by rozhodování správních orgánů o „vině a trestu“,⁷⁹ tak také o dalších sankčních dopadech souvisejících s porušením právních povinností při hospodaření s veřejným majetkem. Přitom pojem sankce bude dále chápán v širokém slova smyslu, jako nepříznivý následek vyvolaný porušením právní povinnosti. Hned na začátku je třeba, alespoň rámcově, vymezit také základní, s tématem související pojmy „veřejný majetek“ a „hospodaření s tímto majetkem“; a to jak obecně, tak speciálně právě pro potřeby tohoto příspěvku. Bez bližší explikace lze uvést, že veřejným majetkem mohou být věci (bez ohledu na jejich další charakter) vlastněné státem, celkem územní samosprávy nebo jiným veřejným subjektem a ideální části věcí spoluvlastněné státem, celkem územní samosprávy nebo jiným veřejným subjektem; nehmotné věci, které vznikly z činnosti organizačních složek státu či státních organizací, z činnosti organizačních složek či příspěvkových organizací územních samosprávních celků, případně přímo z vlastní činnosti výše uvedených subjektů, v to počítaje. Okolnost, že platná česká právní úprava žádnou definici veřejného majetku nepodává,⁸⁰ svědčí tomu, že se vychází ze zásady, podle níž nelze uvedeným veřejným subjektům upřít právo na žádný druh majetku.⁸¹ Za zmínku stojí rovněž skutečnost, že ústavněprávní úprava výslovně počítá s tím, že určitý majetek může být jen ve vlastnictví státu, územního samosprávného celku, Nutno ovšem dodat, že do současné doby není otázka tzv. výhradního vlastnictví těchto subjektů zákonnou cestou uspokojivě řešena.⁸² Pod pojmem hospodaření s veřejným majetkem lze rozumět výkon vlastnických a jiných majetkových práv daných veřejných subjektů, a to včetně činění právních dispozic. Někdy bývá od „samotného“ hospodaření s veřejným majetkem oddělováno právní nakládání s ním, čili nakládání je chápáno jako víceméně svébytná problematika. V dalším textu bude akceptováno toto posléze uvedené pojetí, čili bude rozlišováno mezi hos-

⁷⁷ Srov. např. Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha : Melantrich, 1934, s. 344 a násl. nebo Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 413.

⁷⁸ Více k tomu Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. I. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 47-55.

⁷⁹ Hendrych, D. a kol. op. cit. sub 1, s. 422.

⁸⁰ Nový občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb., výslovně definoval pojem veřejného statku (viz jeho ustanovení § 490), který je teorií tradičně považován za jednu z podmnožin veřejného majetku.

⁸¹ To také koresponduje se širokým pojetím autonomních zdrojů příjmů celků místních samospráv podle Evropské charty místní samosprávy. Podrobněji k tomu viz vysvětlující memorandum Kongresu místních a regionálních samospráv Rady Evropy - CPL (10) 3 – Part II on municipal property in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government 1 (10/04/03), dostupné on-line z <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=893247&Site=COE>.

⁸² Více k tomu Havlan, P. op. cit. sub 2, s. 130-133.

podárením (takřkajíc, v užším smyslu) a právním nakládáním s veřejným majetkem. Ostatně tak to činí i účinná právní úprava.⁸³

3. Správní trestání a sankce při hospodaření s majetkem územních samosprávných celků – vybrané otázky

Celky územní samosprávy mohou vykonávat svá vlastnická a jiná majetková práva, na rozdíl od státu, přímo, vlastním jménem bez dalšího. Současně jim právní úprava umožňuje realizovat výkon těchto práv i prostřednictvím příspěvkových organizací, které byly původně koncipovány, podobně jako státní příspěvkové organizace, jako vlastnický nezpůsobilé právnické osoby svého druhu.⁸⁴ Jejich vztah k majetku zřizovatele je realizován institutem tzv. „svěřeného majetku“, kdy příspěvková organizace hospodaří s majetkem zřizovatele, který jí byl svěřen, resp. který získala vlastní činností. K tomu jí zřizovatel také vymezí majetková práva, která organizaci umožní, aby svěřený majetek, včetně majetku získaného její vlastní činností, spravovala pro hlavní účel, k němuž byla zřízena. Tento ryze veřejnoprávní vztah se řídí výhradně ustanoveními zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, resp. příslušnými ustanoveními zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze, a nelze na něj aplikovat (a to ani podpůrně) ustanovení zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, o správě cizího majetku.⁸⁵ Celky územní samosprávy mohou k zajištění hospodaření se svým majetkem zřizovat rovněž organizační složky. Ty jsou pak „jen“ organizačními útvary bez právní subjektivity, prostřednictvím nichž jejich zřizovatel vykonává vymezená majetková práva k majetku, jež jim svěřil do správy. Jednání organizační složky je jednáním samotného celku územní samosprávy, kterému z něj také přímo vznikají práva a povinnosti. Z povahy věci je i zde aplikace ustanovení občanského zákoníku o správě cizího majetku vyloučena. Pokud jde o otázky hospodaření s majetkem celků územní samosprávy, včetně otázek sankcí s tím spojených, je nutné zdůraznit, že právní úprava těchto otázek je velmi kusá, nepracovaná, nejednoznačná a celkově nedostatečná. Právě konstatovaná nedostatečnost právní regulace daných otázek pak vyvolává přirozenou potřebu celků územní samosprávy řešit předmětné otázky formou různých vnitřních předpisů, kteroužto praxi nelze za dané situace zcela odmítat, na druhou stranu ji však také nelze (zejména „*pro futuro*“) nadšeně vítat. Má-li pak být konkrétně hovořeno o správním trestání a sankcích při hospodaření se „samosprávným“ majetkem, nezbyvá než konstatovat, že *de lege lata*, až na několik málo výjimek,⁸⁶ prakticky žádné sankce výslovně právní úprava až do 1. dubna 2009 nezmiňovala. Situace se však změnila s účinností zákona č. 477/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000

⁸³ Především zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, poměrně důsledně rozlišuje mezi „hospodařením s majetkem státu“ a „nakládáním s tímto majetkem“. Více k tomu Havlan, P. a kol. Majetek státu v platné právní úpravě. 3. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2010, s. 137; případně též: op. cit. sub 2, s. 154 a 155.

⁸⁴ Od 1. dubna 2009, kdy nabyla účinností novela zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, provedená zákonem č. 477/2008 Sb., však již bezpochyby platí, že i příspěvkové organizace celků územní samosprávy mohou nabýt majetek do svého vlastnictví. K některým problémům pojímám se se zmiňovanou novelou viz Janeček, J. Některá úskalí nové úpravy pravidel územních rozpočtů. Moderní obec, 2009, č. 2, s. 8 a 9.

⁸⁵ Právě k tomu by mohl „svádět“ fakt, že před nabytím účinnosti zákona č. 477/2008 Sb. byl „malými rozpočtovými pravidly“ (zákonem č. 250/2000 Sb.) vztah příspěvkové organizace k jí spravovanému majetku jejího zřizovatele označován jako „správa“.

⁸⁶ Do té doby bylo možné uvažovat o sankcích pojících se s užitím finančních prostředků pocházejících z rozpočtu územně samosprávného celku (sankce za porušení rozpočtové kázně), resp. o sankcích obecnější povahy souvisejících se způsobem tvorby vůle daného celku, a to jak o sankcích „veřejnoprávní“ povahy (dozorové opatření Ministerstva vnitra, tj. pozastavení výkonu usnesení orgánu celku území samosprávy),

Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále též jen „novela“), tj. od onoho 1. dubna 2009. Od tohoto data jsou v českém právním řádu výslovně upraveny otázky správního trestání pojící se s problematikou hospodaření s majetkem celků územní samosprávy (viz níže). Zmiňovanou novelou také došlo k podstatné změně v samotném pojetí majetkového postavení příspěvkové organizace obce (kraje). Již před novelou bylo možné (a lze tak činit i po novele), alespoň v teoretické rovině, v určitých analogiích k sankcím při hospodaření s majetkem státu uvažovat o nepříznivých následcích provádějících porušení právních povinností při hospodaření s majetkem územních samosprávných celků. Přitom „konstruování“ a uplatnění takových sankcí bude ve většině případů záležet na rozhodnutí samotného celku územní samosprávy. Opomenout ovšem nelze ani sankční opatření pojící se s porušením rozpočtové kázně, jejichž právní úprava doznala zmiňovanou novelou nemalých změn. Ve vztahu k příspěvkovým organizacím obcí a krajů lze v naznačených souvislostech zmínit možné „sankční“ vyjmutí určitého majetku ze svěřeného majetku příspěvkové organizace celku územní samosprávy, resp. ze správy jeho organizační složky.⁸⁷ Takové opatření však bude zcela závislé na „volném“ uvážení zřizovatele,⁸⁸ neboť žádný právní předpis takovou povinnost celkům územní samosprávy, na rozdíl od podmínek panujících ve státní sféře, neukládá. Podobně může být, opět v závislosti na volném rozhodnutí zřizovatele, špatně hospodařící příspěvková organizace či organizační složka zrušena. Jinými slovy, v obecné rovině je možné uvažovat o celé řadě sankcí, které však nemají výslovný zákonný základ a jsou tedy zatím „jen“ otázkou pro vnitřní úpravu pravidel hospodaření toho kterého celku územní samosprávy. Právním řádem výslovně upravená možnost správního trestání příspěvkové organizace v souvislosti s jejím hospodařením se pojí s porušením rozpočtové kázně ze strany této organizace. K porušení rozpočtové kázně příspěvkovou organizací dochází v případech, když příspěvková organizace použije finanční prostředky, které obdrží z rozpočtu svého zřizovatele, v rozporu se stanoveným účelem, převede do svého peněžního fondu více finančních prostředků, než stanoví tento zákon nebo než rozhodl zřizovatel, použije prostředky svého peněžního fondu na jiný účel, než stanoví zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nebo jiný právní předpis, použije své provozní prostředky na účel, na který měly být použity prostředky jejího peněžního fondu podle naposledy výslovně zmíněného zákona, nebo překročí stanovený nebo přípustný objem prostředků na platy, pokud toto překročení do 31. prosince nekryla ze svého fondu odměn. Za porušení rozpočtové kázně je zřizovatel povinen (srovnej dikci ustanovení § 28 odst. 7 RPÚZ) uložit příspěvkové organizaci odvod do svého rozpočtu ve výši neoprávněně použitých prostředků. Možnost uložení sankčního odvodu je limitována subjektivní lhůtou v délce jednoho roku, která počíná běžet ode dne, kdy zřizovatel porušení rozpočtové kázně zjistil. Objektivně je pak tato možnost omezena lhůtou tří let ode dne, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo. Zákon zřizovateli umožňuje z důvodu zamezení tvrdosti snížit nebo prominout odvod za porušení rozpočtové kázně na základě písemné žádosti příspěvkové organizace podané do jed-

tak o sankcích povahy „soukromoprávní“, resp. s dopadem do „soukromoprávní“ sféry (např. neplatnost právního jednání).

⁸⁷ Jednalo by se tedy o jistou analogii k „jednostrannému opatření“, které se uplatňuje při hospodaření s majetkem státu. Je však nutné upozornit také na skutečnost, že užití takového prostředku ve vztahu k příspěvkovým organizacím nelze zcela doporučit. Blíže k tomu Havlan, P. a kol. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2008, s. 174 a 175.

⁸⁸ Naznačené sankční opatření zřizovatele bude zpravidla reakcí na zjištěnou učiněnou při kontrolách hospodaření s majetkem. V podmínkách obcí a krajů disponují kontrolní pravomocí ve vztahu k majetku celku územní samosprávy především kontrolní výbor a také finanční výbor zastupitelstva. Opomenout nelze ani úřady daných samosprávných celků, které vykonávají finanční kontrolu podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

noho roku od uložení odvodu. O uložení odvodu bude v samostatné působnosti rozhodovat rada obce (kraje), která vykonává ve vztahu k příspěvkovým organizacím zřízeným obcí (krajem) zřizovatelské funkce [viz § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení, resp. § 59 odst. 1 písm. i) krajského zřízení]. Za zmínku stojí také sankce, které je možné označit jako sankce s „dopadem do soukromoprávní sféry“. Jak už bylo výše zmíněno, právní postavení příspěvkových organizací celků územní samosprávy zásadním způsobem modifikoval zákon č. 477/2008 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. dubna 2009. Citovaná novela výslovně stanoví, že příspěvková organizace celku územní samosprávy může nabývat majetek do svého vlastnictví (§ 27 odst. 5 RPÚR). Tímto ustanovením chtěl zákonodárce patrně odstranit dlouhodobě trvající nejasnosti (spory) ohledně vlastnické způsobilosti daných právnických osob.⁸⁹ Novela podala také taxativní výčet způsobů, jimiž příspěvková organizace může nabývat majetek do svého vlastnictví, vždy však jen, je-li potřebný k výkonu činnosti, pro kterou byla zřízena. Ve stručnosti lze říci, že příspěvková organizace může nabývat majetek do svého vlastnictví v zásadě jen za předpokladu, že majetek nabývá od zřizovatele, zřizovatel k nabytí majetku darem resp. děděním dal předchozí písemný souhlas, resp. svým rozhodnutím umožnil nabývání majetku jiným způsobem (srov. § 27 odst. 5 RPÚR). Tato poněkud neobvyklá konstrukce (relativizující „vlastnickou způsobilost“ dané právnické osoby) je dále rozvedena. Platí, že pokud se stane majetek, který příspěvková organizace nabyla bezúplatným převodem od svého zřizovatele, pro ni trvale nepotřebným, je povinna ho nabídnout bezúplatně svému zřizovateli. Pokud ho ten nepřijme, může být takový majetek ve vlastnictví příspěvkové organizace, po předchozím písemném souhlasu, převeden jiné osobě za podmínek stanovených zřizovatelem. U převodů majetku ve vlastnictví příspěvkové organizace jí nabytém jiným způsobem, byť k tomu byl nutný předchozí písemný souhlas zřizovatele, se však takové pravidlo již neuplatní. Obecně tedy i nadále platí, že příspěvková organizace nabývá majetek především pro svého zřizovatele, ten je pak oprávněn stanovit, ve kterých případech je k nabytí takového majetku třeba jeho předchozího písemného souhlasu. Pokud si zřizovatel vyhradí svůj předchozí souhlas s nabytím určitého majetku, je povinen o tom předem učinit oznámení v Ústředním věstníku České republiky. K povaze předchozího souhlasu, o jehož udělení bude rozhodovat rada obce při výkonu zřizovatelských funkcí ve smyslu § 102 odst. 2 písm. b) obecního zřízení, resp. rada kraje [59 odst. 1 písm. i) krajského zřízení], normuje § 39b „malých rozpočtových pravidel“ zhruba následující. Předchozí souhlas zřizovatele se vždy poskytuje pro jedno právní jednání, jehož je také „součástí“. Toto pravidlo ovšem není bezvýjimečné (viz § 39b odst. 1 RPÚR). Učiní-li příspěvková organizace právní jednání, k jehož realizaci zákon nebo ve stanoveném případě zřizovatel vyžaduje předchozí písemný souhlas bez takového souhlasu, je dané právní jednání neplatné (z povahy věci vyplývá, že absolutně neplatné – srov. ustanovení § 39b RPÚR a § 574 až 588 zákona č. 89/2012 Sb.). Jako velmi problematické se jeví ustanovení § 39b odst. 2 RPÚR, které stanoví, že do doby, než právní jednání (tj. právní jednání příspěvkové organizace, ke kterému je zákonem nebo zřizovatelem vyžadován předchozí písemný souhlas) nabude účinnosti, lze předchozí souhlas „dodatečně odejmout, jestliže po jeho vydání vyjdou najevo podstatné skutečnosti, které nebyly známy v době rozhodování a měly by na výsledek rozhodnutí podstatný vliv“. Toto ustanovení se nezdá být bezproblémovým. Nabízí se například otázka, co jsou to „podstatné skutečnosti“⁹⁰ apod. Pravdou však je, že alespoň autorům tohoto příspěvku není znám případ, kdy by celky

⁸⁹ K tomu viz např. Zprávy Ministerstva financí české republiky pro finanční orgány obcí a krajů, ročník 2004, č. 1, s. 4. Pro opačný pohled na věc viz Havlan, P.: Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek? Právní zpravodaj, 2003, č. 2, s. 12 a 13.

⁹⁰ K možným případům „podstatných skutečností“ viz Maderová Voltnerová, K., Tégl, P.: Vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací územního samosprávného celku od 1. 4. 2009. 1. vydání. Praha : Nakladatelství Anag, 2009, s. 94. Viz také Janeček, J. op. cit. sub 8, s. 8 a 9.

územní samosprávy přistoupily k dodatečnému odejmutí předchozího souhlasu, resp. kdy by soudy rozhodovaly spor související s právě popsanou specifickou právní konstrukcí podmínek nabytí věci do vlastnictví příspěvkové organizace obce či kraje. Jak už bylo naznačeno, u příspěvkových organizací v současné době existuje určitá dvojkoľejnost jejich „majetkoprávního režimu“. Na jednu stranu vše, co nabývají, nabývají pro svého zřizovatele, současně ale mohou také samy (byť v omezené míře) vlastnit majetek. K dokreslení „majetkového“ postavení příspěvkových organizací je nezbytné ještě podrobněji upozornit na shora zmíněná „omezující“ pravidla plynoucí z ustanovení § 34 až 37 RPÚR. Příspěvkové organizace nesmějí poskytovat dary „s výjimkou obvyklých peněžitých nebo věcných darů svým zaměstnancům a jiným osobám ze svého fondu kulturních a sociálních potřeb“ a dále, jde-li o majetek, který příspěvková organizace nabyla bezúplatným převodem od svého zřizovatele do svého vlastnictví a nabízí-li jej jako nepotřebný majetek povinně ve smyslu § 27 odst. 6 RPÚR zpět svému zřizovateli. Další omezení se týkají možnosti uzavírat smlouvy o půjčce nebo o úvěru. To je možné jen po předchozím písemném souhlasu zřizovatele (viz shora). Předchozímu písemnému souhlasu zřizovatele také podléhá uzavírání smluv o pořízení věci nákupem na splátky nebo smluv o nájmu s právem koupě. Příspěvková organizace má pak zcela zakázáno zajišťovat závazky. V tomto případě, na rozdíl od postavení obcí a krajů, zákonodárce výslovně vyloučil jakékoliv zajišťování závazků, z povahy věci závazků třetích osob. Zakaz zajišťování tak není omezen pouze na ručení, jak tomu je u jejich zřizovatele, u něhož je navíc „modifikován“ četnými výjimkami. Příspěvková organizace je přímo zákonem dále omezena v nákupu akcií a jiných cenných papírů. Předchozí písemný souhlas zřizovatele je podmínkou pro přijetí cenných papírů jako protihodnoty za vlastní pohledávky vůči jiným subjektům. Příspěvková organizace nesmí vystavovat nebo akceptovat směnky, ani být směnečným ručitelem. Všechna právě citovaná omezení výslovně vyplývající z právního předpisu směřují ke zvýšení ochrany veřejného majetku a zajištění jeho hospodárného, účelného a efektivního využívání. Stručně lze shora uvedené shrnout tak, že porušení výše uvedených pravidel vztahujících se k hospodaření s majetkem příspěvkových organizací obcí (krajů) je „stíháno“ sankcí neplatnosti právního jednání příspěvkové organizace. Ve vztahu k samotným obcím (krajům) může jako svého druhu „metaprávní“ sankce působit také závěr zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření podle § 10 odst. 3 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, a to za předpokladu, že obsahuje tzv. „výhradu“. Za takové situace je územní samosprávný celek diskvalifikován z celé řady dotačních programů, neboť nesplňuje jednu z jejich základních podmínek, tj. prokázání řádného hospodaření. Ve sledovaných souvislostech nelze nezmínit, že i na celky územní samosprávy (stejně jako na stát), vystupují-li v roli vlastníka, dopadá řada právních povinností pojících se s předmětem jejich vlastnictví. Také obec (kraj) je např. povinna jako vlastník budovy zajistit, aby budova byla udržována v patřičném stavu, jinak obci hrozí postih ze strany stavebního úřadu, a to včetně „sankce“ mající podobu povinnosti (za zákonem stanovených podmínek) danou budovu odstranit apod. Právní úprava správního trestání v otázkách hospodaření s majetkem územních samosprávných celků zažívá viditelný „boom“. Ve vztahu k samotným obcím a krajům lze hovořit o nové úpravě správních deliktů, kterou přinesla novela zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů provedená zákonem č. 477/2008 Sb. Zmíněná novela normuje, že územní samosprávný celek nebo městská část hlavního města Prahy (též ovšem svazek obcí nebo Regionální rada regionu soudržnosti) se dopustí správního deliktu tím, že poruší novelou výslovně vyjmenované povinnosti související (opět) především s finančním hospodařením, ale nejen s ním. Správním deliktem tak napříště například je, pokud obec nebo kraj v rozporu s § 2 odst. 1 RPÚR nezpracuje rozpočtový výhled, neprovede rozpis schváleného rozpočtu nebo nevykonává kontrolu svého hospodaření podle § 15 cit. právního předpisu, tj. neprovádí finanční kontrolu svého

hospodaření a hospodaření jím zřízených nebo založených právnických osob. Právě tato skutková podstata tak může v konkrétních případech věcně souviset s problematikou hospodaření s jiným než finančním majetkem celků územní samosprávy. Zákon za spáchání správních deliktů, jejichž skutkové podstaty vymezuje, umožňuje uložení sankce v podobě peněžitě pokuty ve výši až 1 milion Kč. Při stanovování výše pokuty trestající orgán přihlíží k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Subjekt, který se deliktu dopustil, se může „vyvinít“, jestliže prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil. Zákon též stanoví subjektivní lhůtu v trvání dvou let od okamžiku, kdy se trestající správní orgán o správním deliktu dověděl. Po jejím uplynutí zaniká odpovědnost celku územní samosprávy za spáchaný správní delikt, pokud správní orgán o něm nezahájil v dané lhůtě řízení. Marné uplynutí objektivní lhůty v trvání čtyř let pak stanoví nejvyšší mez, po kterou je možné odpovědnost za správní delikt obci či kraji přičítat. Správní delikty, kterých se dopustila obec v prvním stupni, projednává v přenesené působnosti krajský úřad, v jehož správním obvodu se obec nachází. Správní delikty, kterých se dopustila městská část hlavního města Prahy, v prvním stupni projednává v přenesené působnosti Magistrát hlavního města Prahy. Správní delikty podle uvedeného zákona, kterých se dopustil kraj nebo hlavní město Praha v prvním stupni projednává Ministerstvo financí. Řízení je vedeno podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, přičemž příjem z pokut je příjmem rozpočtu, ze kterého je hrazena činnost správního orgánu, který pokutu uložil. Při vymáhání pokuty se postupuje podle daňového řádu (zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů). Z informací zveřejněných Ministerstvem financí České republiky vyplývá, že v rámci přezkoumávání hospodaření obcí a městských částí hlavního města Prahy podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů, bylo v roce 2011 zjištěno u 5411 přezkoumávaných celků 324 podezření ze spáchání správních deliktů podle ustanovení § 22a RPÚR, v roce 2012 pak u 5414 přezkoumávaných celků již 417 podezření.⁹¹ Ukazuje se tedy, že přijatá právní úprava zavádějící možnost správního trestání na úseku hospodaření celků územní samospráv je v praxi aplikována a nezůstala jen „monologem“ zákonodárce tak, jak je tomu v případě ustanovení regulujících možné odnímání předchozích písemných souhlasů zřizovateli příspěvkových organizací (viz shora).

4. Trestní odpovědnost celků územní samosprávy a jejich příspěvkových organizací – vybrané otázky

Relativně novou právní úpravu řešící otázky odpovědnosti právnických osob představuje zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů. S účinností od 1. ledna 2012 jsou tedy v podmínkách České republiky trestně odpovědné nejen fyzické osoby, ale také osoby právnické, přičemž zákonodárce se vydal, na rozdíl například od zákonodárce slovenského,⁹² cestou tzv. pravé trestní odpovědnosti právnických osob.⁹³ Mnohé nasvědčuje tomu, že aplikace nové právní úpravy nebude

⁹¹ Viz zprávy o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků za roky 2012 a 2011 dostupné online z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola/prezkoumani-hospodareni-uzemnich-celku/vysledky-prezkoumani-hospodareni>. Novější data, resp. data za roky 2009 a 2010 nejsou dostupná.

⁹² Na Slovensku se totiž uplatňuje tzv. nepravá trestní odpovědnost právnických osob. K její podstatě např. Jelínek, J., Herceg, J. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou. 2. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 16.

⁹³ K pojetí trestní odpovědnosti právnických osob v České republice viz Šámal, P. K trestní odpovědnosti právnických osob. Bulletin advokacie, roč. 2011, č. 11, s. 22.

směrem k celkům území samosprávy a jejich příspěvkovým organizacím bezproblémová. Zatím však není, alespoň autorům tohoto příspěvku, znám případ trestního stíhání, natož odsouzení celku územní samosprávy nebo jeho příspěvkové organizace.⁹⁴

Na prvním místě můžeme zmínit otázku úpravy trestní odpovědnosti celku územní samosprávy, resp. vyloučení trestní odpovědnosti těchto celků v některých případech. Zásadním pro určení rozsahu trestní odpovědnosti obcí a krajů je ustanovení § 6. V citovaném ustanovení, konkrétně jeho odstavci 1 písm. b) jsou jako trestně neodpovědné uvedeny „územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci“. Tuto formulaci lze považovat za problematickou. Důvodem je mj. to, že pojem veřejné moci není v právním řádu České republiky definován. Celky územní samosprávy vykonávají veřejnou moc jak v samostatné působnosti, tak v působnosti přenesené (státní správa). Ani důvodová zpráva k návrhu zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim nedává jednoznačnou odpověď. Lze z ní nicméně usuzovat na to, že úmyslem zákonodárce bylo vyloučit trestní odpovědnost obcí (krajů) za jejich případné jednání naplňující znaky některé ze skutkových podstat trestných činů uvedených výslovně v ustanovení § 7 ZTOPO, pokud se ho dopustí v situaci, kdy vystupují v pozici vrchnostenské (bez ohledu na to, zda jde o výkon samostatné nebo přenesené působnosti), tedy při realizaci veřejnoprávních pravomocí.⁹⁵ Naopak obec (kraj) bude trestněprávně odpovědnou osobou tam, kde bude vystupovat v pozici právnické osoby jednající v soukromoprávním vztahu, typicky tedy i ve vztahu majetkovém. Je přitom nasnadě, že v některých případech bude složité určit, zda k určitému jednání obce (kraje) dochází v rámci „výkonu veřejné moci“ nebo v roli „rovného“ (soukromoprávního) subjektu.⁹⁶ O obtížnosti řešení otázky tzv. osobní působnosti zákona velmi dobře vypovídají také zahraniční právní úpravy, které znají trestněprávní odpovědnost právnických osob a které rovněž některé z nich (typicky stát, potažmo jeho organizační složky, a právě jednotky územní samosprávy), obvykle při splnění stanovených podmínek, z této odpovědnosti vylučují. Ani jedno z těchto legislativních řešení není totiž optimální, resp. má své klady, ale i zápory.⁹⁷

Ve vztahu k celkům územní samosprávy je nutné učinit několik poznámek také k možností ukládání trestů za jimi spáchané trestné činy. Obecně mohou být právnické osobě za spáchání trestného činu uloženy tresty uvedené v ustanovení § 15 odst. 1 ZTOPO (zrušení právnické osoby, propadnutí majetku, peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí a trest uveřejnění rozsudku). Dále lze za trestné činy spáchané právnickou osobou uložit jako ochranné opatření zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty. Tyto tresty a ochranná opatření lze uložit samostatně nebo vedle sebe. Nelze však uložit peněžitý trest vedle propadnutí majetku a trest propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty vedle zabránění téže věci nebo jiné majetkové hodnoty. Zde je nutné upozornit na, přinejmenším, dvě odchylky. U obcí (krajů) bude zřejmě vyloučeno uložení trestu zrušení právnické osoby, a to s ohledem na povahu obcí (krajů) jako právnických osob korporativního charakteru ustavených zákonem na základě ústavních předpisů, jejichž prostřednic-

⁹⁴ V České republice bylo dosud pravomocně odsouzeno 13 právnických osob. Údaj vychází z informací dostupných k 7. červenci 2014 z rejstříku trestů právnických osob přístupném online z <https://eservice-po.rejtr.justice.cz/public/odsouzeni?22>.

⁹⁵ K tomu srovnej Fenyk, J., Smejkal, L. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář. Příloha: Modelová interní opatření k předcházení trestné činnosti právnické osoby. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 19 a 20.

⁹⁶ Ostatně ani v poslední uvedené roli se z obce (kraje) soukromoprávní subjekt ve vlastním smyslu nestane. Ke složitosti praktického ale i teoretického rozlišování (oddělování) obcí (krajů) v jejich vrchnostenské a nevrchnostenské pozici např. Havlan, P. op. cit. sub 2, zejména s. 28-43 a porůznu.

⁹⁷ Konkrétně k nim např. Jelínek, J., Herceg, J., op. cit. sub 16, s. 54-57.

tvím je realizováno právo na samosprávu (viz § 16 odst. 1 ZTOPO). Těžko si představit, že rozhodnutím soudu bude zrušena právnická osoba, která představuje územní společenství občanů povolané naplňovat reálným obsahem ustanovení čl. 8 Ústavy ČR garantující právo na samosprávu. Rovněž tak by měl soud velmi pečlivě vážit uložení trestu propadnutí majetku obci (kraji), jímž by byl postižen celý majetek obce (kraje). Uložení takového trestu by sice formálně právo na samosprávu neohrozilo, ale vedlo by k zásadnímu omezení až znemožnění je prakticky realizovat.⁹⁸ Problematické by zde bylo zřejmě i uložení takového trestu, v důsledku kterého by byl podstatným způsobem dotčen „ekonomický základ“ obce (kraje), jako je peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz přijímání dotací a subvencí. Ukládání takových trestů by mohlo ve svém důsledku vést k faktickému znemožnění realizace části působnosti obce (kraje) a tím nepřímo např. k omezení dostupnosti zdravotní péče, dopravní obslužnosti, školství, sociálních služeb atd. na území dané obce (kraje), tedy k faktickému „potrestání“ občanů obce (kraje), ale i dalších fyzických a právnických osob. Ukládání takových trestů obcím a krajům by zřejmě současně vedlo také k jejich budoucímu, případně dalšímu zadlužování, která samo o sobě představuje jev nanejvýš negativní. „Dvojitý“ postavení celku územní samosprávy (vrchnostenské a nevrchnostenské) je na tomto místě nezbytné vnímat jako „spojité nádoby“. Budou-li totiž obce a kraje trestány za své jednání v nevrchnostenské roli, nutně bude dotčena také jejich „veřejná“ (vrchnostenská) složka.

Pokud jde o příspěvkové organizace obcí (krajů), jejich trestní odpovědnost není zákonem limitována tak, jak je tomu u jejich zřizovatelů. Již sám tento fakt může vyvolávat otázky. Lze například uvažovat o tom, že střední škola – příspěvková organizace zřízená krajem bude trestně odpovědná ze svého rozhodování o přijetí, či nepřijetí uchazeče ke studiu (rozhodování o veřejných subjektivních právech fyzické osoby), zatímco její zřizovatel v typově stejných případech trestně odpovědný nebude (viz k tomu níže v souvislosti s přechodem trestní odpovědnosti na právního nástupce). Stejně tak budou trestně odpovědné další právnické osoby vykonávající „veřejnou moc“. U příspěvkové organizace bude zřejmě trestněprávní odpovědnost nejčastěji vznikat z jednání jejího statutárního orgánu nebo jejích zaměstnanců (k tomu viz § 8 ZTOPO). Ve vztahu ke svěřenému majetku (§ 27 RPÚR), resp. vlastnímu majetku příspěvkové organizace obce (kraje) lze z taxativního výčtu trestných činů, kterých se mohou právnické osoby dopustit (§ 7 ZTOPO), uvažovat například o trestných činech: zkraslování údajů o stavu hospodaření a jmění (§ 254 TZ), pletichy při zadávání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 TZ), poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293 TZ), poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti (§ 294 TZ), poškození vodního zdroje (§ 294a TZ) a poškození lesa (§ 295 TZ). Tyto skutkové podstaty by koneckonců připadaly v úvahu také u obcí (krajů) samotných. Pokud jde o trestání příspěvkové organizace obce (kraje) za jí spáchaný trestný čin, mohou jí být uloženy tresty uvedené v ustanovení § 15 odst. 1 ZTOPO (zrušení právnické osoby, propadnutí majetku, peněžitý trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí a trest uveřejnění rozsudku). I zde je nutné upozornit na to, že uložení trestu příspěvkové organizaci by byl nepřímo postižen její zřizovatel, který tuto organizaci zřídil pro výkon samostatné působnosti (§ 27 odst. 1 RPÚR). I zde by se tak měla přiměřeně uplatnit při stanovování trestů omezení, která byla shora (schematicky) zmíněna ve vztahu k samotným celkům územní samosprávy. Zajímavé z hlediska řešené problematiky je také ustanovení § 10 ZTOPO, které normuje trestní odpovědnost právního nástupce právnické osoby. Trestní odpovědnost právnické osoby podle tohoto ustanovení přechází na všechny její právní nástupce. Může tak nastat

⁹⁸ V principu by tedy šlo o další možný způsob (zejména vedle možnosti vést na majetek obce či kraje exekuci) jak prakticky samosprávu těchto celků ochromit.

situace, že z trestných činů příspěvkové organizace bude v konečném důsledku odpovědný její zřizovatel, resp. jiná příspěvková organizace daného zřizovatele, která se stala právním nástupcem organizace zrušené, resp. zaniklé sloučením či splynutím. Paradoxně tak samotné obce (kraje) zřejmě mohou v budoucnu čelit trestní odpovědnosti, coby právní nástupci svých zrušených příspěvkových organizací, a to z jednání, kterého by se samy nemohly dopustit, resp. které by v jejich případě nemohlo trestní odpovědnost vyvolat. Vyloučit nelze ani nástupnictví u obcí (§ 19 odst. 6 OZř). Několik právě uvedených příkladů ukazuje, že materie trestní odpovědnosti právnických osob vztažená k celkům územní samosprávy a jejich hospodaření s majetkem přináší již dnes a bude zřejmě i v budoucnu přinášet celou řadu otázek.

5. Závěr

Problematika hospodaření s veřejným majetkem i nadále stojí na okraji zájmu jak větší odborné veřejnosti, tak i zákonodárce. To se negativně promítá nejen do úrovně právní úpravy otázek samotného hospodaření s majetkem územních samosprávných celků, ale i s ní související úpravy sankcí a (přes výše naznačená dílčí zlepšení) správního trestání vůbec. Okolnost, že uvedené negativně ovlivňuje také zde převládající praxi, je nasnadě. Přitom právě kvalitně upravená odpovědnostní problematika a důsledné uplatňování sankcí v této oblasti představuje *condicio sine qua non* pro zajištění cílů sledovaných samotnou existencí veřejného majetku. Pokud pak jde o novou úpravu trestní odpovědnosti právnických osob, zatím se spíše zdá, že ke zlepšení situace nejenže nijak výrazně nepřispěje, ale paradoxně může ekonomický základ územní samosprávy dále nepříznivě ovlivnit.

Literatura

1. Fenyk, J., Smejkal, L. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář. Příloha: Modelová interní opatření k předcházení trestné činnosti právnické osoby. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 184 s., ISBN 978-80-7357-720-9
2. Havlan, P. Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, 318 s., ISBN 978-80-7179-617-6
3. Havlan, P. a kol. Majetek státu v platné právní úpravě. 3. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2010, 503 s., ISBN 978-80-7201-796-6
4. Havlan, P. a kol. Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. 2. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2008, 318 s., ISBN 978-80-7201-708-9
5. Havlan, P., Janeček, J. a kol. Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi. 1. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2013, 343 s., ISBN 978-80-7201-899-4
6. Havlan, P.: Mohou příspěvkové organizace ÚSC vlastnit majetek? Právní zpravodaj, 2003, č. 2
7. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 792 s., ISBN 978-80-7179-254-3
8. Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha : Melantrich, 1934, 455 s.
9. Jelínek, J., Herceg, J. Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob. Komentář s judikaturou. 2. vydání. Praha : Leges, 2013, 256 s., ISBN 978-80-87576-43-4
10. Janeček, J. Některá úskalí nové úpravy pravidel územních rozpočtů. Moderní obec, 2009, č. 2
11. Maderová Voltnerová, K., Těgl, P. Vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací územního samosprávného celku od 1. 4. 2009. 1. vydání. Praha : Nakladatelství Anag, 2009, 151 s., ISBN 978-80-7263-546-7

Resumé

The contribution deals with the questions of sentencing and sanctions in connection with management of territorial self-government property. Following the brief introduction to territorial self-government property management and the concept of public property the related sanction measures are discussed. The contribution provides also critical analysis on new legal regulation of criminal liability of legal entities. The sanctions are comprehended in wider sense as unfavourable consequence of violation of legal obligation. It is stated that sentencing connected with territorial self-government property management passes through a kind of “boom” recently especially sanctioning connected with managing of public finances. As a finding of high importance it is stated that new legal regulation of criminal liability of legal entities brought a lot of questionable moments towards the territorial self-government which seems to bring more new questions in the future to be solved.

„Příspěvek byl zpracován s podporou grantu č. GA13-30730S uděleného Grantovou agenturou ČR.“

SÚČINNOSŤ V KONANÍ O PRIESTUPKU

JUDR. MATEJ HORVAT, PHD.

Obchodná fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave
Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava
Slovenská republika
matej.horvat@euba.sk

Kľúčové slová: administrative infraction, hearing of an administrative infraction, cooperation during an administrative infraction, clarification of an administrative infraction, explaining, charge with criminal offence, nemo tenetur se ipso accusare, article 6 of the European Convention on Human Rights

1. Úvodné poznámky

Súčinnosť, spolupráca, spolupôsobenie či kooperácia predstavujú synonymické pojmy, ktoré majú svoj veľký význam aj pri výkone verejnej správy. Je zjavné, že tak ako v súkromnej sfére sa dosahujú nadpriemerné výsledky v dôsledku spolupráce viacerých osôb, tak rovnaké pravidlo by malo platiť aj pri výkone verejnej správy.

Spolupráca pre oblasť verejnej správy pritom má špecifickejší charakter, než spolupráca v súkromnej sfére. Pre verejnú správu totiž platí, že v prvom rade by mala vykonávať svoje úlohy a funkcie (a tým dosahovať zákonom stanovené ciele) spoluprácou medzi jej jednotlivými súčasťami, t. j. medzi jednotlivými orgánmi reprezentujúcimi verejnú správu. Pre oblasť verejnej správy preto platí zásada jej výkonu tak, aby čo najmenej zasahovala do života spravovaných subjektov. Túto zásadu možno označiť za zásadu subsidiarity (vrchnostenského) výkonu verejnej správy.

Pre porovnanie treba uviesť, že spolupráca v súkromnej sfére takéto „obmedzenia“, prípadne „preferencie“ nepozná a veľmi často sme svedkami spolupráce viacerých subjektov, ktorých cieľom je napríklad zvýšenie šancí na získanie zákazky v oblasti verejného obstarávania (napríklad pri výstavbe diaľnic).

Možno uzavrieť, že verejná správa by mala v prvom rade dosahovať svoje ciele spoluprácou jednotlivých orgánov verejnej správy a až v prípade, keď tento cieľ nemožno dosiahnuť takouto vnútornou spoluprácou, bude môcť vyžadovať súčinnosť aj od subjektov, ktoré verejnú správu nereprezentujú. V predchádzajúcej vete som pritom zámerne použil slovíčko požadovať. Som toho názoru, že vzhľadom na charakter výkonu verejnej správy je namieste, aby verejná správa disponovala aj dostatočným množstvom právomocí, ktorými zabezpečí reálnu súčinnosť s nepodriadenými subjektmi. Uvedené opieram najmä o to, že výkon verejnej správy je vždy správou verejných záležitostí a ako taká by preto mala sledovať celospoločensky pozitívne ciele. Samozrejme treba dodať, že týmito právomocami by verejná správa nemala disponovať bezbreho. A práve tomuto obmedzeniu sa budem ďalej venovať vo svojom článku.

2. Súčinnosť v konaní o priestupku

Spolupráca a súčinnosť verejnej správy s verejnosťou je na mieste aj v prípade konania o priestupku. Cieľom každého štátu je zabezpečiť bezpečnosť svojho obyvateľstva a teda vplývať na každého člena spoločnosti tak, aby konal v súlade so zákonmi. V prípade, ak osoba poruší povinnosti, ktoré sú jej uložené zákonom, musí táto osoba niesť za svoje konanie zodpovednosť. Vzhľadom na vysokú spoločenskú citlivosť voči prejavom nezákonnosti, je na mieste, že verejnoprávna zodpovednosť sa vyvodzuje (až na niektoré výnimky⁹⁹) *ex offio*, čiže z úradnej moci.

Pre odvetvie správneho práva to znamená predovšetkým to, že správne delikty vo všeobecnosti budú a aj musia byť predmetom konania o vyvedení zodpovednosti za ne najmä na základe vlastných zistení správnych orgánov. Samozrejme, správne orgány nemôžu vždy a za každých okolností zistiť podozrenie zo spáchania správneho deliktu, a preto je na mieste, že sa na správne orgány môžu obracať aj iné subjekty (primárne fyzické osoby). Možno ich označiť za oznamovateľov protiprávnej činnosti.

Pre oblasť priestupkového práva je táto základná forma spolupráce medzi správnymi orgánmi a oznamovateľmi priestupkov vyjadrená najmä v § 59 ods. 2¹⁰⁰ a ods. 3¹⁰¹ a § 67 ods. 2.¹⁰² Ide o zákonné vyjadrenie ústavne akcentovaného práva každého obracať sa so svojimi žiadosťami, podaniami a sťažnosťami na príslušné orgány,¹⁰³ pričom zákonodarca zároveň aj upravil povinnosť správnych orgánov prijímať takéto podania (v našom prípade oznámenia o priestupku). Čo je však zaujímavejšie, je následný postup správnych orgánov pri zabezpečovaní súčinnosti s cieľom zistiť, či skutok popísaný v oznámení o priestupku sa stal, či ide o priestupok a ak áno, kto bol jeho páchatelom.

2.1. K § 56 ods. 1 ZoP

Na uvedené otázky nachádza odpovede správny orgán aj za použitia inštitútu súčinnosti, ktorý pre potreby priestupkového práva je vyjadrený v § 56 ZoP.¹⁰⁴ Už pri letmom pohľade na toto ustanovenie ZoP možno spozorovať, že zákonodarca vychádza z už v úvode článku spomínanej zásady subsidiarity výkonu verejnej správy, keďže v odseku 1 preferuje spoluprácu medzi jednotlivými orgánmi, ktoré reprezentujú verejnú správu (či už ide o štátne orgány,

⁹⁹ Napríklad skupina tzv. návrhových priestupkov podľa § 68 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoP“).

¹⁰⁰ Správne orgány a orgány oprávnené objasňovať priestupky (§ 58 ods. 3) sú povinné v rozsahu svojej pôsobnosti prijímať oznámenia o priestupkoch a čo najskôr ich vybavovať.

¹⁰¹ Ak sa oznámenie o priestupku podá osobne správnemu orgánu, ktorý je oprávnený priestupok prejednať, alebo orgánu oprávnenému objasňovať priestupky (§ 58 ods. 3), napíše sa o obsahu oznámenia záznam; zápisnica sa napíše len vtedy, ak by oznámenie skutočností dôležitých pre rozhodnutie nebolo možné vykonať neskôr pred správnym orgánom.

¹⁰² Podkladom na začatie konania o priestupku je správa o výsledku objasňovania priestupku, oznámenie štátneho orgánu, obce, organizácie alebo občana o priestupku, poznatok z vlastnej činnosti správneho orgánu alebo postúpenie veci orgánom činným v trestnom konaní.

¹⁰³ Porovnaj článok 27 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

¹⁰⁴ (1) Štátne orgány, štátne organizácie a obce poskytujú správnym orgánom pri preverovaní oznámení o priestupkoch, pri prejednávaní priestupkov a pri výkone rozhodnutí potrebnú súčinnosť. Štátne orgány a obce oznamujú príslušným správnym orgánom priestupky, o ktorých sa dozvedia pri výkone svojej právomoci, ak nie sú samy príslušné na ich prejednanie.

(2) Každý je povinný podať orgánom oprávneným objasňovať priestupky nevyhnutné vysvetlenia na preverenie došlého oznámenia o priestupku (§ 67 ods. 2); podanie vysvetlenia je oprávnený odoprieť, ak by jemu alebo blízkej osobe spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania.

alebo aj orgány územnej samosprávy) pred požadovaním nevyhnutných vysvetlení, ktoré je zamerané na nepodriadené, spravované subjekty (upravené v odseku 2).

Vo vzťahu k tomuto odseku si dovoľím mať dve poznámky.

Prvá poznámka sa vo svojej podstate dotýka terminológie. Podľa tohto odseku sú totiž povinné poskytovať správnym orgánom súčinnosť pri preverovaní oznámení o priestupkoch, pri prejednávaní priestupkov a pri výkone rozhodnutí zo subjektov územnej samosprávy len obce. Slovenská republika však vytvorila dvojúrovňovú štruktúru územnej samosprávy, kde jej druhým prvkom sú vyššie územné celky (samosprávne kraje). Domnievam sa, že v tomto prípade je namieste uvažovať o extenzívnom výklade tohto ustanovenia a pod orgány, ktoré správnym orgánom poskytujú potrebnú súčinnosť by som zahrnul aj spomínané vyššie územné celky.

Myslím si, že vzhľadom na štruktúru územnej samosprávy, jej výstavbu, ako aj charakter verejnej správy (napríklad už niekoľkokrát spomínaná zásada subsidiarity jej výkonu), by bolo minimálne zvláštne, ak by všetky ostatné orgány mali túto povinnosť a len vyššie územné celky by ňou neboli povinné. Pre zvýšenie právnej istoty si však myslím, že ideálne by bolo v tejto časti novelizovať toto ustanovenie a *expressis verbis* v ňom vyššie územné celky menovať.

V podstate rovnaká poznámka sa vzťahuje aj na druhú povinnosť spolupráce medzi orgánmi verejnej správy podľa tohto odseku. Touto druhou povinnosťou je povinnosť štátnych orgánov a obcí oznamovať príslušným správnym orgánom priestupky, o ktorých sa dozvedia pri výkone svojej právomoci, ak nie sú sami príslušné na ich prejednanie. Aj tu by bolo vhodné, aby túto povinnosť mali *expressis verbis* vyjadrenú aj vyššie územné celky.

Druhá poznámka sa týka obmedzenia tohto ustanovenia len na správne orgány. Vzhľadom na to, že oznámenia o priestupoch sú však povinné prijímať nielen správne orgány (ako orgány, ktoré prípadne uskutočnia konanie o priestupku), ale aj orgány objasňujúce priestupky (vymedzené v § 58 ods. 3 ZoP). Domnievam sa, že v tomto prípade treba pojem správny orgán použitý v tomto ustanovení vykladať extenzívne, a to aj ako orgán objasňujúci priestupky. Orgán objasňujúci priestupky síce podľa § 60 ods. 1 písm. b) ZoP má právomoc požadovať vysvetlenia od štátnych orgánov a obcí, avšak na strane druhej štátne orgány a obce nie sú povinné poskytnúť tomuto orgánu súčinnosť, pretože môžu konať len to, čo im zákon umožňuje (čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky). Myslím si, že takýto prístup by vo svojej podstate znemožňoval riadny výkon verejnej správy v oblasti odhaľovania protiprávnej činnosti a sankcionovania jej páchatel'ov.

Opätovne aj v tomto prípade sa domnievam, že síce možno dospieť k týmto mojim záverom práve extenzívnym výkladom ustanovenia § 56 ods. 1, avšak som presvedčený o tom, že v rámci zvýšenia právnej istoty by bolo na mieste aj v tomto bode predmetný odsek novelizovať.

2.2. K § 56 ods. 2 ZoP

Na rozdiel od predchádzajúceho odseku, je tento odsek venovaný spolupráci medzi orgánmi objasňujúcimi priestupok¹⁰⁵ a „každým“. Pojem každý zvolený zákonodarcom je zrejme vykladať ako fyzická osoba bez ohľadu na jej štátnu príslušnosť, či miesto trvalého pobytu. Pod týmto pojmom taktiež treba rozumieť akúkoľvek osobu bez ohľadu na jej vek. Ak však pôjde o osobu maloletú alebo mladistvú, musí orgán objasňujúci priestupok pri podávaní

¹⁰⁵ Zákonodarca možnosť požadovať vysvetlenie v tomto ustanovení garantuje orgánom objasňujúcim priestupky a nie správnym orgánom. Možno povedať, že správne orgány na základe subsidiárneho použitia Správneho poriadku disponujú analogickým inštitútom upraveným v § 35, ktorý upravuje inštitút svedka a svedeckej výpovede.

vysvetlenia touto osobou primerane aplikovať § 60 ods. 1 písm. a) ZoP v tom slova zmysle, že vysvetlenie od maloletého alebo mladistvého možno vyžadovať len za prítomnosti jeho zákonného zástupcu alebo fyzickej osoby, ktorá sa osobne stará o maloletého alebo mladistvého na základe rozhodnutia podľa osobitných predpisov, alebo zástupcu zariadenia, v ktorom je maloletý alebo mladistvý umiestnený na základe rozhodnutia súdu podľa osobitných predpisov, alebo zástupcu orgánu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately.

Súčinnosť podľa § 56 ods. 2 ZoP je zákonodarcom formulovaná ako povinnosť každého podať nevyhnutné vysvetlenie.

Tomuto odseku by som sa chcel bližšie venovať najmä z toho dôvodu, že v podstate identické, avšak predsa odlišné oprávnenie orgánov objasňujúcich priestupky vyjadruje aj § 60 ods. 1 písm. a) ZoP¹⁰⁶ a zároveň by som sa mu chcel venovať aj z dôvodu, že zákonodarcu z povinnosti podať nevyhnutné vysvetlenie ustanovil iba jedinú výnimku.

V prvom rade by som chcel poukázať na to, že sa domnievam, že každé z dvoch oprávnení orgánov objasňovať priestupky požadovať podanie vysvetlenia, sa zameriava na odlišné situácie.¹⁰⁷ Tento svoj záver by som predovšetkým oprel najmä o to, že v oboch prípadoch používa síce zákonodarcu podobnú, ale predsa len odlišnú právnu terminológiu a zároveň zo systematického výkladu možno usúdiť, že zatiaľ čo § 56 je ustanovením, ktoré systematicky skôr spadá pod konanie o priestupku, tak § 60 spadá pod objasňovanie priestupkov.¹⁰⁸

Právomoc vyjadrená v § 56 ods. 2 ZoP je zákonodarcom označená ako oprávnenie požadovať *nevyhnutné vysvetlenia na preverenie došlého oznámenia o priestupku*. Právomoc vyjadrená v § 60 ods. 1 písm. a) ZoP je vyjadrená ako oprávnenie požadovať *vysvetlenie*.

Možno si povšimnúť, že v prvom prípade ide o podávanie vysvetlení len v nevyhnutnom rozsahu a zároveň vždy musí vysvetlenie sledovať preverenie oznámenia o priestupku. Takéto „obmedzenie“ v druhom prípade už absentuje. Som preto toho názoru, že tieto dve právomoci sú dve kvalitatívne značne odlišné právomoci.

V prvom prípade ide o oprávnenie, ktoré môže využiť orgán objasňujúci priestupky len na účely preverenia oznámenia o priestupku. Z tohto dôvodu ide zároveň o vysvetlenie *nevyhnutné*. Myslím si, že cieľom tejto právomoci je najmä poskytnúť „dovysvetlenie“ k došlému oznámeniu o priestupku, ak z neho nie sú zjavné niektoré významné skutočnosti, ako napríklad popisanie skutku, ktorý mal byť priestupkom, neuvedenie, koho oznamovateľ považuje za páchatela priestupku a pod. Preto som zároveň toho názoru, že táto právomoc sa vzťahuje zásadne len na osobu oznamovateľa a osoby, ktoré sú uvedené v oznámení. Právo-

¹⁰⁶ Orgány oprávnené objasňovať priestupky (§ 58 ods. 3) sú pri objasňovaní priestupkov oprávnené vyžadovať vysvetlenie od fyzických osôb alebo právnických osôb; vysvetlenie od maloletého alebo mladistvého možno vyžadovať len za prítomnosti jeho zákonného zástupcu alebo fyzickej osoby, ktorá sa osobne stará o maloletého alebo mladistvého na základe rozhodnutia podľa osobitných predpisov, alebo zástupcu zariadenia, v ktorom je maloletý alebo mladistvý umiestnený na základe rozhodnutia súdu podľa osobitných predpisov alebo zástupcu orgánu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately.

¹⁰⁷ V literatúre sa možno stretnúť aj s odlišným názorom, podľa ktorého tieto inštitúty sú identické (Hašanová, J.: Objasňovanie a prejednávanie priestupkov (priestupkové právo procesné). In Potásch, P., Hašanová, J. a kol.: Vybrané správne procesy, teoretické a praktické aspekty. Bratislava : Paneurópska vysoká škola a Žilina : Eurokódex, 2013, s. 210.

¹⁰⁸ Tu treba zároveň poukázať na nie celkom šťastne zvolenú systematiku ZoP zvolenú zákonodarcom, keď po všeobecných ustanoveniach o konaní o priestupku (§ 51 - § 57 ZoP) nasledujú ustanovenia o objasňovaní priestupkov (§ 58 - § 60 ZoP) a po ktorých opätovne nasledujú ustanovenia o konaní o priestupku. Táto systematika nie je vhodne zvolená z toho dôvodu, že konanie o priestupku zásadne z časového hľadiska nasleduje až po fáze objasňovania priestupku, pričom objasňovanie priestupkov nemožno považovať za osobitnú súčasť správneho (priestupkového) konania, a preto sa na ňu napríklad ani nemôže vzťahovať Správny poriadok.

moc vyžadovať nevyhnutné vysvetlenie preto nemožno voči iným osobám využiť. Ak orgán objasňujúci priestupok potrebuje vysvetlenie od inej osoby, je povinný začať s objasňovaním priestupkov a využiť inštitút vysvetlenia v § 60 ods. 1 písm. a) ZoP.

Na základe uvedeného si preto myslím, že oprávnenie, ktoré zákonodarca garantuje orgánom objasňujúcim priestupok zachytené v tomto druhom ustanovení [t. j. § 60 ods. 1 písm. a) ZoP], možno využiť až po tom, ako orgán objasňujúci priestupok začne fázu objasňovania priestupku. Zároveň v tomto prípade už nebude viazaný na to, že mu osoba musí poskytnúť len nevyhnutné vysvetlenie, ale už vysvetlenie *v akomkoľvek rozsahu* a zároveň sa toto vysvetlenie už nebude vzťahovať len na oznámenie o priestupku, ale na akúkoľvek skutkovú udalosť spojenú s priestupkom.

Spomínam som, že z povinnosti podať nevyhnutné vysvetlenie podľa § 56 ods. 2 ZoP jestvuje len jedna výnimka. Touto výnimkou je situácia, ak by podanie vysvetlenia osobe, ktorá podáva vysvetlenie alebo jej blízkej osobe, spôsobilo nebezpečenstvo trestného stíhania. Myslím si, že v tomto prípade treba ozrejmiť pojmy blízka osoba a nebezpečenstvo trestného stíhania.

Pojem blízka osoba možno na účely ZoP vysvetliť relatívne jednoznačne, a to poukázaním na § 68 ods. 3 ZoP, podľa ktorého sa blízkou osobou rozumie príbuzný v priamom pokolení, osvojiteľ, osvojenec, súrodenec a manžel; iné osoby v rodinnom či obdobnom pomere sa považujú za osoby navzájom blízke, len ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, právom pociťovala druhá ako vlastnú ujmu.

Oveľa zaujímavejší bude výklad pojmu nebezpečenstvo trestného stíhania.

Trestné stíhanie podľa § 10 ods. 15 Trestného poriadku predstavuje úsek trestného konania od začatia trestného stíhania až do právoplatnosti rozsudku, prípadne iného rozhodnutia orgánu činného v trestnom konaní alebo súdu vo veci samej. Trestné stíhanie sa začína vydaním uznesenia (§ 199 ods. 1 Trestného poriadku), pričom ak je po začatí trestného stíhania dostatočne odôvodnený záver, že trestný čin spáchala určitá osoba, vydá sa uznesenie o vznesení obvinenia (§ 206 ods. 1 Trestného poriadku).

V súlade s týmito zákonnými ustanoveniami sa domnievam, že pojem nebezpečenstvo trestného stíhania treba vykladať tak, že po podaní vysvetlenia bude možné obviňovať osobu, ktorá podala vysvetlenie alebo jej blízku osobu zo spáchania konkrétneho trestného činu.

Zároveň však treba dodať, že takýto výklad pojmu nebezpečenstvo trestného stíhania už v súčasnosti treba považovať za značne reštriktívny. Ak budeme vychádzať zo súdnej judikatúry (slovenskej aj medzinárodnej), ako aj z prác právnej teórie, je nevyhnutné dospieť k záveru, že tento pojem treba (naopak) vykladať extenzívne.

Podľa súdnej judikatúry treba zdôrazniť, že formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúcemu zaradeniu medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvedené následky v podobe sankcií, vrátane príslušného konania, pritom či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov. Kriminalizácia, či naopak dekriminalizácia určitého konania nachádza výraz v platnej právnej úprave a v ich zmenách, voľbe procesných nástrojov potrebných k odhaleniu a dokázaniu konkrétnych skutkov ako aj prítomnosti postihu delikventa. Záver o nevyhnutnosti úplnej špecifikácie iného správneho deliktu (z hľadiska vecného, časového a miestneho) plne korešponduje aj s medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky. Treba pripomenúť, že aj na rozhodovanie o iných správnych deliktach dopadajú požiadavky čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ľudských právach a základných slobodách (publikovaný pod č. 209/1992 Zb., ďalej len „Dohovor“). Keď Dohovor v článku 6 ods. 1 uvádza akékoľvek trestné obvinenie, treba poskytnúť záruku tomu, kto je obvinený v trestnom konaní, ako aj v správnom konaní

pre podozrenie zo spáchania správneho deliktu. Takto vykladá Dohovor stabilne i judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva.¹⁰⁹

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva totiž vykladá pojmy trestná vec, trestné konanie, trestný čin a potrestanie autonómne, t. j. spôsobom, ktorý nie je pevne zviazaný s významom pripisovaným týmto pojmom právnymi poriadkami štátov, ktoré k Dohovoru pristúpili. Dôsledkom je, že vnútroštátne súdy sa v prípadoch, keď aplikujú priamo ustanovenia Dohovoru, v odôvodneniach svojich rozhodnutí odvolávajú na doktrínu o autonómnosti.¹¹⁰

K týmto základným poznámkam treba len uviesť, že ide už o stabilnú líniu rozhodovacej činnosti slovenských súdov, ktoré možno zhrnúť tak, že pojem trestné obvinenie sa týka rozhodovania o akomkoľvek protiprávnom konaní, ktoré je postihnutelné trestom, teda nielen o postihu za súdne delikty (trestné činy), ale aj za správne delikty fyzických aj právnických osôb,¹¹¹ pričom takéto rozhodovanie v oblasti verejnej správy podlieha tzv. plnej jurisdikcii.¹¹²

K týmto záverom sa plne prikláňa aj odborná verejnosť, ktorá zároveň poukazuje aj na povinnosť správnych orgánov presne špecifikovať obvinenie už pri doručovaní prvej písomnosti obvinenému.¹¹³

Na základe uvedeného rozboru pojmu trestné stíhanie treba podľa môjho názoru dospieť k záveru, že ním mal zákonodarca na mysli pojem trestné obvinenie, a teda odmietnuť podať vysvetlenie môže osoba vtedy, ak jej samej alebo jej blízkej osobe by v dôsledku podania vysvetlenia hrozilo vznesenie akéhokoľvek trestného obvinenia, t. j. nielen obvinenia zo spáchania trestného činu, ale aj správneho deliktu.¹¹⁴

Čo v súvislosti s týmto odsekom ZoP ďalej považujem za zaujímavé, je najmä tá skutočnosť, že zákonodarca ustanovuje iba túto jedinú výnimku z inak všeobecne chápanej povinnosti podať vysvetlenie. Z tohto pohľadu ide o celkom neštandardné riešenie situácie, keďže osobitné právne predpisy upravujú oveľa širšie možnosti odmietnutia podania výpovede.¹¹⁵

Podľa citovaných osobitných predpisov môže odmietnuť podať vysvetlenie aj ten, kto je viazaný spovedným tajomstvom alebo nedotknuteľnosťou tajomstva informácie, ktorá bola ústne alebo písomne zverená pod podmienkou mlčanlivosti, ak je poverený pastoračnou starostlivosťou. Ďalším dôvodom je potom situácia, keď vysvetlenie sa nesmie požadovať od toho, kto upozornil, že by ním porušil zákonom uloženú alebo uznanú povinnosť mlčanlivosti a nebol od tejto povinnosti oslobodený.

Uvedené dôvody na odmietnutie podania vysvetlenia treba v širších súvislostiach chápať ako vyjadrenie zásady zákazu sebaobvinenia (*nemo tenetur se ipso accusare*),¹¹⁶ prezumpcie nevinu a práva na spravodlivý proces. Táto zásada a právo je v našich podmienkach odvodi-

¹⁰⁹ Napríklad rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 6. marca 2008 sp. zn. 8Sžo/28/2007, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 27. mája 2014 sp. zn. 1Sžp/14/2013.

¹¹⁰ Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura Edition, 2012, s. 319-320.

¹¹¹ Napríklad rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 19. marca 2013 sp. zn. 8Sžf/17/2012.

¹¹² Napríklad rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 7. júla 2011 sp. zn. 3Sžo/208/2010.

¹¹³ Maslen, M.: Priestupkové konanie a požiadavky čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. In Vrabko, M. a kol. (eds.): Aktuálne otázky správneho konania. Bratislava: VO PraF UK, 2010, s. 77.

¹¹⁴ Pre úplnosť uvádzam, že tento dôvod odmietnutia povinnosti vypovedať treba v tomto rozsahu vzťahovať aj na § 60 ods. 1 písm. a) ZoP.

¹¹⁵ Napríklad § 17 zákona o Policajnom zbore, § 10 zákona o obecnej polícii, § 12 zákona o Zbore väzenskej a justičnej strážnej, § 11 zákona o Vojenskej polícii, § 17 zákona o orgánoch štátnej správy v colníctve.

¹¹⁶ Túto zásadu podrobne rozobral Ústavný súd Českej republiky napríklad vo svojom náleze z 11. októbra 2007 sp. zn. III. ÚS 528/06.

teľná priamo z čl. 46 ods. 1, čl. 47 ods. 2 a čl. 50 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a z už spomínaného čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Hoci Dohovor vyslovne zásadu *nemo tenetur se ipso accusare* priamo neupravuje,¹¹⁷ podľa súdnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudske práva jej nedodržanie môže v dôsledkoch spôsobiť aj porušenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Podstatou tejto zásady je totiž skutočnosť, že nikto nemôže byť nútený podať výpoveď, vysvetlenie a tým prispieť k svojmu obvineniu, čiže vo svojej podstate ide o to, že nik nemôže byť donútený vo vlastnej veci vystupovať ako svedok proti sebe. Ide teda o právo každého nepodieľať sa aktívne na obstaranie dôkazov, ktoré svedčia v jeho neprospech. Je úlohou príslušných orgánov, aby zistili vinu konkrétnej osoby nad akúkoľvek pochybnosť.

Som toho názoru, že súčasné znenie § 56 ods. 2 ZoP už preto v súčasnej dobe nezodpovedá súčasnému náhľadu na problematiku možnosti odopretia podania vysvetlenia. Myslím si preto, že aj v tomto prípade by bolo vhodné, aby zákonodarca novelizoval toto ustanovenie. Do doby, kým sa tak udeje, si myslím, že možno toto ustanovenie vzhľadom na uvedenú prax súdov a názory odbornej verejnosti, vykladať aj extenzívne a pojem trestné stíhanie vykladať ako akékoľvek obvinenie trestného charakteru, t. j. vrátane vznesenia obvinenia zo správneho deliktu.¹¹⁸

Čo sa týka zvyšných dvoch spomínaných možností odopretia podania vysvetlenia, ktoré ZoP neupravuje, som toho názoru, že by na ne orgány objasňujúce priestupky mali prihliadať a v prípade, ak osoba na ne upozorní, mali by ich rešpektovať. Uvedené opieram najmä o to, že v opačnom prípade možno jednoznačne uvažovať o nerešpektovaní zásady *nemo tenetur se ipso accusare*, ktorá v tomto prípade je zároveň jednoznačne porušením práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Zároveň si vo svojej úvahe dovoľím ísť ešte ďalej, keďže si myslím, že vzhľadom na to, že orgány objasňujúce priestupky reprezentujú verejnú správu, ktorá zvykne byť označovaná za službu verejnosti, tak potom by mali byť zároveň povinné o možnosti odopretia vysvetlenia v tomto rozsahu povinne poučovať osobu, ktorá má vysvetlenie podať.

3. Záver

ZoP ako základný procesnoprávny predpis vyvodzovania zodpovednosti v oblasti verejnej správy pre priestupky je zákonom, ktorý do dnešnej doby zaznamenal množstvo noviel, ktoré ho približujú dnešnej dobe. Napriek tomu však stále upravuje niekoľko inštitútov, ktoré by bolo vhodné upraviť a priblížiť súčasnému vývoju v chápaní garancií ľudských práv a základných slobôd. Jedným z týchto ustanovení je aj § 56 ZoP, ktorý upravuje inštitút súčinnosti.

Vo svojom článku som sa snažil predostrieť niektoré zo zmien, ktoré by tento paragraf mohol doznať.

V prvej časti príspevku som sa venoval odseku 1 tohto ustanovenia, o ktorom sa domnievam, že by malo byť špecifikované najmä s ohľadom na dnešnú právnu terminológiu, keďže súčasný stav už nezodpovedá svojej dobe. Myslím si, že z hľadiska subjektov, ktoré si vzájomne poskytujú súčinnosť pri preverovaní oznámenia o priestupku, by mali byť doplnené aj *expressis verbis* o vyššie územné celky. Zároveň sa domnievam, že by bolo vhodné, aby povinnosť súčinnosti bola výslovne zakotvená aj pre fázu objasňovania priestupkov vykonávanú orgánmi objasňujúcimi priestupky a nielen správnymi orgánmi.

¹¹⁷ Na rozdiel od napríklad čl. 14 ods. 3 písm. g) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

¹¹⁸ Pre úplnosť uvádzam, že možnosť odmietnuť podať vysvetlenie sa vzťahuje na objasňovanie priestupkov. Pre prípad priestupkového konania možno o podávaní vysvetlení už uvažovať ako o svedeckých výpovediach a na ktorých sa podľa § 51 ZoP vzťahuje § 35 Správneho poriadku.

V druhej časti príspevku som bližšie rozobral § 56 ods. 2 ZoP, o ktorom sa domnievam, že je významným inštitútom súčinnosti vo vzťahu k spravovaným subjektom verejnej správy. Myslím si, že toto ustanovenie už v mnohom nezodpovedá nárokom dnešnej doby, a preto ho nevyhnutne treba vykladať v súlade s dnešnou právnou doktrínou, ako aj súdnou judikatúrou. Domnievam sa, že pojem trestné stíhanie použité zákonodarcom treba vykladať extenzívne ako akékoľvek obvinenie trestného charakteru, teda nielen obvinenie zo spáchania trestného činu, ale aj ako obvinenie zo spáchania ktoréhokoľvek zo správnych deliktov a najmä priestupkov. Len takýmto spôsobom možno dosiahnuť súčasnú úroveň ochrany osôb pred zneužitím zásady *nemo tenetur se ipso accusare*. Taktiež som toho názoru, že okrem dôvodu na odopretie podania vysvetlenia, ktoré je v ZoP formulované ako jediné, by mali správne orgány povinne prihliadať aj na ostatné tradičné dôvody odopierania podania vysvetlení, pričom si myslím, že o týchto dôvodoch by mali správne orgány povinne informovať osobu, ktorá vysvetlenia má podať.

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

Literatúra

1. Košičiarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura Edition, 2012, 558 s., ISBN 978-80-8078-519-2,
2. Potásch, P., Hašanová, J. a kol.: Vybrané správne procesy, teoretické a praktické aspekty. Bratislava : Paneurópska vysoká škola a Žilina : Eurokódex, 2013, 616 s., ISBN 978-80-89447-98-5,
3. Vrabko, M. a kol. (eds.): Aktuálne otázky správneho konania. Bratislava: VO PraF UK, 2010, 214 s., ISBN 978-80-7160-304-7.

Resumé

The article discusses the principle of cooperation during the hearing of an administrative infraction (article 56 of the Act on Administrative Infraction). The author is trying to interpret current views of legal theory and established practice of the courts concerning this principle. The article defines when and who should and/or must provide cooperation. In the second part of the article the author pays attention to the concept of criminal charges and the possibility of refusing to explain in accordance with the Act on Administrative Infraction, for example because of *nemo tenetur se ipso accusare*.

SPRÁVNÍ DISCIPLINÁRNÍ DELIKTY ČLENŮ ČESKÉ LÉKAŘSKÉ KOMORY A PRINCIP NE BIS IN IDEM

DOC. JUDR. IVA CHVÁTALOVÁ, CSC.

Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.
katedra právních disciplín a veřejné správy
Učňovská 1/100, 190 00 Praha 9
Česká republika
e-mail:chvatalova@mup.cz

Keywords: ne bis in idem, the Czech Medical Chamber, administrative disciplinary offense

1. Správní disciplinární delikty

Správní disciplinární delikty řadí teorie správního práva mezi správní delikty, společně s přestupky, pořádkovými delikty a jinými správními delikty. Posledně uvedená kategorie je dále členěna například na jiné správní delikty fyzických osob, právnických osob a správní delikty smíšené povahy.¹¹⁹

Správní disciplinární delikt lze charakterizovat¹²⁰ jako protiprávní jednání stanovené zákonem, jehož se může dopustit fyzická osoba mající kvalifikovaný vztah k subjektu či instituci (dále jen „instituce“) a za něž se v souladu se zákonem ukládá sankce (zpravidla) touto institucí.¹²¹ Oproti jiným správním deliktům je pro výše zmíněný delikt typický speciální subjekt, kterým je především příslušník veřejného bezpečnostního sboru, voják z povolání, osoba ve výkonu vazby nebo trestu odnětí svobody. V širším pojetí také členové komor s povinným členstvím, studenti veřejnoprávních vysokých škol nebo jiné osoby mající k instituci kvalifikovaný vztah. Další typický rys představuje objekt deliktu, kterým je zájem na dodržování disciplíny, tedy vnitřní kázně či vnitřního pořádku, dále též profesní etika, odbornost výkonu povolání nebo důstojnost profesního stavu. Jedná se o odpovědnost subjektivní, i když požadavek zavinění není vždy formulován *expressis verbis*.¹²² Specifické jsou i sankce,

¹¹⁹ Např. Prášková, H. Správní trestání. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 426 a násl.; Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. str. 392 a násl. Staša, J. Správní delikty a jejich klasifikace. In: Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 13-22.

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2007, č. j. 1 As 20/2006

¹²¹ K pojetí správních disciplinárních deliktů např. Sládeček, V. Obecné správní právo. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 219; Staša, J. Správní delikty a jejich klasifikace. In: Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 129.

¹²² Hácha, E. Disciplinární právo. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek I. Brno: POLYGRAFIA, 1929. Reprint. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000. s. 872. Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 298 a násl.

kteří mají nejen povahu morální (napomenutí, veřejné napomenutí, důtka apod.) a materiální (pokuta, snížení platu apod.), ale některé ovlivňují možnost vykonávat dosavadní povolání (např. odnětí služební hodnosti, dočasný zákaz výkonu dané profese, vyškrtnutí ze seznamu člena příslušné komory).

V souladu s principem *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* jsou znaky skutkové podstaty deliktu i sankce vymezeny zákonem. Podrobnější úpravu obsahují na základě zákona zpravidla vnitřní předpisy, např. disciplinární řády či etické kodexy.¹²³ Řízení o správních disciplinárních deliktech se řídí příslušným zákonem, vnitřními předpisy a subsidiárně správním řádem, není-li stanoveno jinak.¹²⁴

Zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o komorách“) obsahuje základní ustanovení o správním trestání. Podrobnější úpravu uvádí disciplinární řády a další stavovské předpisy komor. Pro protiprávní jednání je v Disciplinárním řádu České lékařské komory (dále též „Disciplinární řád“)¹²⁵ použitý výraz „disciplinární provinění“, sankci označovanou jako „disciplinární opatření“ zakotvuje výslovně jak zákon o komorách, tak Disciplinární řád. Zavinění jako jeden z předpokladů pro vznik odpovědnosti není zmíněno.¹²⁶

Zákon o komorách upravuje povinnosti, za jejichž porušení lze uložit sankci (§ 9 odst. 2 cit. zákona).¹²⁷ Disciplinárním opatřením je důtka, pokuta, podmíněné vyloučení z komory a vyloučení z komory (§ 13 a 18 zákona o komorách) a o jeho uložení rozhoduje buď čestná rada okresního sdružení lékařů, nebo čestná rada České lékařské komory (dále též „komora“). Skutečnost, že věcná příslušnost mezi oběma radami je dělená,¹²⁸ se promítá, kromě jiného, do druhu disciplinárního opatření. Čestná rada okresního sdružení lékařů rozhoduje o důtce nebo pokutě od 2000 do 20 000 Kč. Čestná rada komory v prvním stupni o pokutě od 3000 Kč do 30 000 Kč, podmíněném vyloučení z komory se zkušební dobou jeden až tři roky a o vyloučení z komory, a to pouze v případě závažného porušení povinností člena komory vykonávat povolání odborně, v souladu s etikou¹²⁹ a způsobem stanoveným zákonem.¹³⁰

¹²³ Podrobněji ke stavovským předpisům, jejich závaznosti a pravomoci Nejvyššího správního soudu k přezkumu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.10.2008, č. j. 7 Afs 86/2007; též Sládeček, V. Soudní kontrola profesní samosprávy. In: Správně soudnictvo a jeho rozvojové aspekty. Bratislava: EUROUNION, 2011, s. 360 a násl.

¹²⁴ Podle § 35e odst. 2 zákona o advokacii se na kárné řízení přiměřeně použije trestní řád.

¹²⁵ Aktuální Disciplinární řád (stavovský předpis č. 4) byl schválen XI. sjezdem delegátů České lékařské komory jako a nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2001; poslední novela schválená na XXVII. sjezdu delegátů nabyla účinnosti dnem 25. 11. 2013.

¹²⁶ K České lékařské komoře a její disciplinární pravomoci např. Chvátalová, I. Disciplinární pravomoc České lékařské komory. In: Trestnoprávní a administrativněprávní zodpovědnost. Trnava: Typy Universitatis Tyrnaviensis, 2014. ISBN 978-80-8082-777-9. s. 81-90.

¹²⁷ Jedná se o tyto povinnosti: vykonávat povolání odborně, eticky a způsobem uvedeným zákonem, dodržovat organizační, jednací, volební a disciplinární řád komory, řádně platit příspěvky, oznámit příslušným orgánům komory změny související s výkonem lékařského povolání, v případech požadovaných komorou uzavřít odpovědnostní pojištění.

¹²⁸ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010 č. j. 3 Ads 74/2010.

¹²⁹ Etická pravidla jsou vyjmenována v Etickém kodexu České lékařské komory (stavovský předpis č. 10) a demonstračně též v § 1a Disciplinárního řádu. Podrobněji ke stavovské etice lékařů např. v Česká lékařská komora – historie a význam. Praha: Grada Publishing, 2011. s. 99 a násl. a s. 175 a násl.

¹³⁰ Kromě toho je přípustné rozhodnout o upuštění od uložení disciplinárního opatření, jestliže samotné disciplinární řízení splnilo svůj účel. Upraveno je i smířčí řízení. Nebylo-li úspěšné, revizní komise nebo čestná rada okresního sdružení lékařů „rozhodne o změně smířčího řízení za řízení disciplinární“ (§ 9 odst. 3 Disciplinárního řádu).

2. Principy správního trestání se zaměřením na princip *ne bis in idem*

Nejdůležitější principy,¹³¹ na kterých je založena odpovědnost za správní delikty, jsou v souladu s teorií správního práva a také soudní judikaturou, především tyto: *nullum crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, *ne bis in idem*, zákaz retroaktivity v neprospěch pachatele, presumpce nevinny a *in dubio pro reo*, právo na spravedlivý proces, včetně práva na přezkum správního rozhodnutí soudem.¹³² Vztahují se i na správní disciplinární delikty; pokud však jde o *ne bis in idem*, neplatí to vždy, jak bude uvedeno dále.

Mnohé principy, kterými se řídí i správní trestání, jsou explicitně vymezeny ve vnitrostátních pramenech práva, především Listině základních práv a svobod a zákonech, například správním řádu a přestupkovém zákoně¹³³. K tomu je nutné doplnit, že i když „základní, ústavní principy trestání, se výslovně vztahují pouze na trestné činy, přesto určité základní principy vztahující se též na správní trestání lze dovodit z obecných ústavních požadavků na uplatňování veřejné moci, ...“.¹³⁴ Pokud jde o mezinárodní smlouvy jako pramen mezinárodního práva veřejného, přednostně je třeba zmínit Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod,¹³⁵ navazující protokoly a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.¹³⁶ Z dalších mezinárodních dokumentů¹³⁷ pak doporučení a rezoluce Rady Evropy,¹³⁸ a to zvláště Doporučení Výboru ministrů (91) 1 o správních sankcích¹³⁹ a Doporučení Výboru ministrů (2004) 20 o soudním přezkumu správních rozhodnutí. Principy jsou potvrzovány judikaturou Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu, Nejvyššího soudu, jakož i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

Princip ne bis in idem je vyjádřen v článku 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod takto: „Nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, pro který již byl pravomocně odsouzen nebo zproštěn obžaloby. Tato zásada nevyklučuje uplatnění mimořádných opravných prostředků v souladu se zákonem.“¹⁴⁰ Obdobně čl. 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech uvádí: „Trestní stíhání nelze zahájit proti tomu, proti němuž dřívější stíhání

¹³¹ V tomto příspěvku je používán jednotně termín „princip“. Blíže k pojmům „princip“ a „zásada“ např. srov. Bohadlo, D.; Potěšil, L.; Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 20.

¹³² Např. Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 23 a násled.; Košičiarová, S. Rada Evropy, principy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: Potásch, P. (ed.) Správne delikty a správne trestanie v stredo-evrópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Bratislava: Eurokódex, 2010. s. 91 a násled.

¹³³ Jemelka, J.; Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Praha: C. H. Beck, 2011. zejména s. 450.

¹³⁴ Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 21.; obdobně Sládeček, V. Obecné správní právo. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 201-202.

¹³⁵ Vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

¹³⁶ Vyhlášen pod č. 120/1976 Sb.

¹³⁷ Pokud jde o unijní (dříve komunitární) souvislosti srov. např. Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 131-138; článek 50 Listiny základních práv Evropské unie; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003.

¹³⁸ Podrobný rozbor relevantních dokumentů Rady Evropy je obsažen např. v monografii Košičiarová, S. Principy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012. 556 s.

¹³⁹ Uvedené doporučení se na disciplinární delikty nevztahuje, přesto jsou principy zde obsažené respektovány členskými státy Rady Evropy i vůči těmto deliktům. K rezoluci (91) 1 srov. též Košičiarová, S. Rada Európy, principy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: Potásch, P. (ed.) Správne delikty a správne trestanie v stredo-evrópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Bratislava: Eurokódex, 2010. s. 88 a násled.

¹⁴⁰ Podrobněji k výkladu čl. 40 odst. 5 Listiny základních práv a svobod též Klíma, K. a kol. Komentář k ústavě a Listině. 2. díl., Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1394.

pro tž čin skončilo pravomocným rozhodnutím soudu, jímž byl obžalovaný uznán vinným nebo jímž byl obžaloby zproštěn.¹⁴¹

Článek 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod stanoví: „Nikdo nemůže být stíhán nebo potrestán v trestním řízení podléhajícím pravomoci téhož státu za trestný čin, za který již byl osvobozen nebo odsouzen konečným rozsudkem podle zákona a trestního řádu tohoto státu.“ Podle odst. 2 citovaného článku není na překážku uvedeného principu obnova řízení, jestliže nové skutečnosti nebo podstatná vada řízení mohly ovlivnit rozhodnutí ve věci.

Podstatou je tedy zákaz nového stíhání a potrestání dané osoby pro stejný nebo podobný skutek, pokud předchází řízení v téže věci bylo ukončeno pravomocným rozhodnutím, není-li stanoveno jinak. Pro správné posouzení „téhož“ je nutné zvážit více faktorů, kterými se zabývaly jak české soudy, tak Evropský soud pro lidská práva. V jejich judikátech lze vypočítat názorový posun, a to zejména, jde-li o zákaz dvojího potrestání skutku, který naplňuje skutkovou podstatu trestného činu a současně přestupku. V tomto kontextu je vhodné učinit poznámku k pojmu „trestní obvinění“.

Pojem zmiňuje článek 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod v rámci práva na „spravedlivé řízení“ a z konstantní judikatury plyne, že je nutné vykládat ho extenzivně. Například Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. 6. 2001¹⁴² konstatoval, že: „Samostatný problém představuje tzv. správní trestání, ... tato oblast není v souladu s Úmluvou, neboť trestním obviněním ve smyslu článku 6 odst. 1 jsou podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva prakticky řízení o veškerých sankcích ukládaných fyzickým osobám za přestupek nebo jiný správní delikt, jakož i sankcích ukládaných v řízení disciplinárním nebo kárném ..., resp. ukládaných v obdobných řízeních členů komor s nuceným členstvím.“

Základem pro určení, zda obvinění za správní delikt bude spadat pod „trestní obvinění“, jsou tzv. „Engelova kritéria“ zformulovaná rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976 ve věci Engel a ostatní proti Nizozemsku¹⁴³ zmiňovaná v rozsudcích Nejvyššího správního soudu i Nejvyššího soudu.¹⁴⁴ V souladu s nimi je důležité nejen vyjasnění vnitrostátní právní kvalifikace deliktu, ale především zhodnocení charakteru protiprávního jednání a povahy a tvrdosti sankce.

Lze vyslovit názor, že obvinění ze správního disciplinárního deliktu člena České lékařské komory, který spočívá v závažném porušení povinností člena komory vykonávat povolání odborně, v souladu s etikou a způsobem stanoveným zákony a za nějž je možné uložit sankci vyloučení z komory, zřejmě naplňuje charakteristiku trestního obvinění. Vnitrostátní kvalifikace deliktu nikoli jako trestného činu, ale disciplinárního deliktu není primárním hlediskem.¹⁴⁵

Vyloučení představuje velmi tvrdou sankci, protože na základě pravomocného rozhodnutí orgánu komory vzniká překážka výkonu povolání, je-li vázáno na členství v komoře. Délku vyloučení ani zákon o komorách, ani Disciplinární řád neuvádí, nicméně podle § 4 citované-

¹⁴¹ K vyloučení mezinárodního dosahu čl. 14 odst. 7 citovaného Mezinárodního paktu např. viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 2. 2006, sp. zn. 5 Tdo 166/2006.

¹⁴² Publikovaný pod č. 276/2001 Sb.

¹⁴³ Stížnosti č. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72 na www.http.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i-001-57478

¹⁴⁴ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003.

¹⁴⁵ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 1 Skno 10/2008, který se týkal, kromě jiného, dosahu principu ne bis in idem při souběhu postihů za skutek, který byl současně kárným proviněním soudce a trestným činem.

ho zákona komora zapíše každého, kdo nebyl v průběhu pěti let vyloučen z komory a splnil další podmínky. Jak plyne z rozsudku Evropského soudu pro lidská práva,¹⁴⁶ „Do trestní oblasti nespádají sankce, které svou povahou, délkou či způsobem výkonu nemohou způsobit podstatnou újmu“. O tento případ se však při vyslovení disciplinárního opatření vyloučení z komory nejedná. Přiměřeně by bylo možné dokumentovat výše uvedené na rozsudku Nejvyššího správního soudu,¹⁴⁷ v němž se uvádí: „Zákaz řídit motorové vozidlo je zásahem, který se podstatným způsobem odráží v běžném životě a v některém případě může mít dopad na výkon povolání. Soud z toho vyvozuje, že kromě preventivního (odstrašujícího) charakteru má tato sankce rovněž charakter represivní, což dostatečně prokazuje trestněprávní povahu žalobcem spáchaného dopravního přestupku.“

V praxi může činit problém, jaké protiprávní jednání člena komory považovat za závažné, protože ani zákon o komorách, ani Disciplinární řád České lékařské komory toto nespécifikuje. Krajský soud v Plzni se daným neurčitým pojmem zabýval ve svém rozsudku v souvislosti s posuzováním věcné příslušnosti České lékařské komory:¹⁴⁸ „... ovšem nelze přehlédnout, že právní pojem „závažné“ porušení povinnosti ... není blíže konkretizován Při používání neurčitého právního pojmu si musí orgán veřejné správy vyřešit dvě základní otázky 1) jaký význam má tento pojem, 2) jaké skutečnosti konkrétního případu lze pod něj podřadit.“

Princip ne bis in idem se vztahuje nejen na trestné činy, jak by z formulace vnitrostátního a mezinárodního práva veřejného plynulo, ale také na správní delikty, jestliže spadají do kategorie trestního obvinění. Pojmy, jakými jsou trestný čin, trestní řízení aj., je nezbytné interpretovat autonomně, ve smyslu pravidel, která se vážou na trestní obvinění.¹⁴⁹

Jak již bylo řečeno, pro určení, zda daný princip aplikovat, tj. pro vymezení „idem“, je klíčovým posouzení totožnosti skutku, respektive podstatných skutkových okolností.¹⁵⁰ Dnes již existuje bohatá judikatura Evropského soudu pro lidská práva,¹⁵¹ která se sledovaného aspektu týká, např. rozsudek ze dne 23. 10. 1995 ve věci Gradinger proti Rakousku,¹⁵² rozsudek ze dne 29. 5. 2001 ve věci Fischer proti Rakousku,¹⁵³ ale stěžejním se stal rozsudek Velkého senátu tohoto soudu ze dne 10. 2. 2009 ve věci Zolotukhin proti Rusku.¹⁵⁴ Na ně navazuje a odkazuje judikatura českých soudů.

Ne bis in idem znamená zákaz dvojího potrestání za stejný skutek v rámci jednoho druhu správních deliktů a dále v případě, že jedním skutkem byly naplněny skutkové podstaty různých druhů správních deliktů, popř. skutkové podstaty správního deliktu a trestného činu. O dvojí stíhání a potrestání však nejde, je-li původní (první) pravomocné rozhodnutí zrušené na základě mimořádného opravného nebo dozorčího prostředku, při jednočinném souběhu

¹⁴⁶ Rozsudek ze dne 25. 8. 1987 ve věci Lutz proti Německu, stížnost č. 9912/82; rozsudek ze dne 21. 2. 1984 ve věci Östürk proti Německu, stížnost č. 8544/79.; dále Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 publikovaný pod č. 332/2010 Sb., rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, č. j. 9 As 7/2008 -62.

¹⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2008, 9 As 7 /2008 – 36.

¹⁴⁸ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 13. 1. 2000, sp. zn. 37 Ca 200/98; s uvedeným nepřímo souvisí též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 3 Ads 163/2010.

¹⁴⁹ Košičiarová, S. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012. s. 319.

¹⁵⁰ Vymezení pojmu „skutek“, použití spojení „podstatných skutkových okolností“ viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2008, sp. zn. 1 Skno 10/2008.

¹⁵¹ dostupná na www.echr.coe.int

¹⁵² Stížnost č. 15963/90.

¹⁵³ Stížnost č. 16922/90.

¹⁵⁴ Stížnost č. 1439/03, podrobněji k tomuto rozsudku např. Prášková H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 66 a násl.

apod.¹⁵⁵ Z teorie správního práva, jakož i z platného práva dále plyne, že pokud osoba svým jednáním naplní skutkovou podstatu přestupku nebo jiného správního deliktu na straně jedné a disciplinárního deliktu na straně druhé, ne bis in idem se zpravidla neuplatní především s ohledem na odlišný objekt. „*O totožnosti trestného činu (deliktu) možno hovoriť vtedy, ak je daná totožnosť protiprávneho skutku, totožnosť páchaťela deliktu a totožnosť záujmu chráneného zákonom, ktorý skutok páchaťela ohrozil alebo porušil*“.¹⁵⁶ Bude-li však obvinění z disciplinárního provinění člena České lékařské komory považováno za trestní obvinění, je aplikace principu ne bis in idem zřejmě oprávněná.¹⁵⁷

3. Princip ne bis in idem z pohledu právní úpravy obsažené v Disciplinárním řádu České lékařské komory

Řízení o disciplinárním provinění je upraveno podrobně v Disciplinárním řádu České lékařské komory a subsidiárně se na něj použije správní řád.¹⁵⁸ Proces se člení na předběžné šetření, které probíhá na základě stížnosti, a vlastního disciplinárního řízení. Cílem předběžného šetření je zjistit, „*zda řízení případu je v kompetenci komory, zda je přípustné disciplinární řízení a zda je důvod k podání návrhu na jeho zahájení*“ (§ 1 odst. 3 Disciplinárního řádu). Probíhá před revizní komisí komory a poté před revizní komisí okresního sdružení lékařů. Pověřený člen revizní komise komory, popřípadě sama revizní komise rozhodne o odmítnutí nebo postoupení stížnosti z důvodů vyjmenovaných v disciplinárním řádu a řízení zastaví. Paragraf § 4 Disciplinárního řádu zakotvuje jako důvod pro odmítnutí stížnosti, také skutečnost, že dřívější „*disciplinární řízení proti těmuž lékaři bylo pro stejný skutek skončeno pravomocným rozhodnutím a nebylo v předepsaném řízení zrušeno*“. Jestliže řešení stížnosti nespadá do kompetence České lékařské komory, je věc postoupena příslušnému orgánu. Není-li pro odmítnutí nebo postoupení důvod, je stížnost předaná okresnímu sdružení lékařů.

Revizní komise okresního sdružení lékařů na základě návrhu, který vypracuje pověřený člen revizní komise, podá návrh na zahájení disciplinárního řízení, nebo rozhodne o nezahájení disciplinárního šetření, přerušení řízení či jeho zastavení (§ 7 Disciplinárního řádu). Předběžné šetření je přerušeno, jestliže bylo proti lékaři, proti kterému směřuje stížnost, zahájeno řízení pro stejný skutek před jiným orgánem. Byl-li lékař za stejné jednání postižen v řízení před jiným orgánem a postih se z hlediska účelu disciplinárního řízení považuje za dostatečný nebo disciplinární řízení není přípustné, je dán důvod pro zastavení řízení. Stěžovatel má možnost napadnout rozhodnutí námitkou.

K povaze rozhodnutí vydaných v rámci předběžného šetření orgány České lékařské komory a podaných stížností se vyjadřoval i Nejvyšší správní soud,¹⁵⁹ který, mimo jiné, uvedl: „*... Zatímco v případě disciplinárního řízení je zřejmé, že se jedná o správní řízení a že jeho výsledek (rozhodnutí) naplňuje materiální požadavky na rozhodnutí ve smyslu § 65 s.ř.s., v případě předběžného šetření o tom lze s úspěchem pochybovat. Předběžné šetření je totiž zaměřeno pouze na prošetření skutečností uvedených ve stížnosti za tím účelem, zda má smysl... zahajovat disciplinární řízení. Stížnosti ... proto nelze vnímat jinak, než jako informace stěžovatele (podnět) vůči komoře o možném porušení povinnosti*“. Z citovaného rozsudku

¹⁵⁵ Např. viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2005, č. j. A 6/2003.

¹⁵⁶ Košičiarová, S. Principy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012. s 335.

¹⁵⁷ Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 167.

¹⁵⁸ K subsidiárnímu použití správního řádu na rozhodování v disciplinárním řízení viz např. Závěr č. 57 ze zasedání Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 3. 2007 týkající se řízení před Českou stomatologickou komorou.

¹⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Ans 1/2009.

Nejvyššího správního soudu plyne, že v případě rozhodnutí vydaných v předběžném šetření se nejedná o správní rozhodnutí v materiálním slova smyslu, i když Disciplinární řád pro daný úkon tento termín používá. Z hlediska posouzení principu *ne bis in idem* od nich lze abstrahovat, protože se negativně neprojeví v právní sféře stěžovatele a nemohou způsobit překážku *rei iudicatae*.

Vlastní disciplinární řízení probíhá před čestnou radou okresního sdružení lékařů nebo čestnou radou komory (jedná-li se o závažné porušení povinností).¹⁶⁰ Rozhoduje se v něm o vině a disciplinárním opatření. Proti rozhodnutí čestné rady okresního sdružení lékařů se podává odvolání, o kterém rozhoduje čestná rada komory. Ta je také převážně příslušná k rozhodování „*ve zvláštních případech*“, kam patří, kromě jiného, i obnova řízení.¹⁶¹ Proti rozhodnutí čestné rady komory je přípustné podat „opravný prostředek“ k soudu.¹⁶² Osoba, která předala komoře stížnost, tedy ve své podstatě podnět k zahájení řízení, nemá postavení účastníka řízení a v souladu s Disciplinárním řádem může opět vznést pouze námitku.

Zákaz dvojího stíhání a potrestání za totožný skutek v případě členů komory platí jednoznačně, pokud bylo disciplinární řízení před čestnou radou okresního sdružení lékařů nebo čestnou radou komory ukončeno pravomocným meritorním rozhodnutím. Disciplinární řád České lékařské komory uvádí, že obě čestné rady uzavírají disciplinární řízení vydáním rozhodnutí, kterým uzná lékaře nevinným, nebo uzná lékaře vinným a uloží mu přiměřené disciplinární opatření, popř. upustí od potrestání. Pokud rozhodnutí není zrušené na základě mimořádných opravných prostředků, nelze disciplinární řízení znovu proti členovi komory ve stejné věci opětovně zahájit (§ 10 Disciplinárního řádu).

Navážeme-li na úvahu o tom, že disciplinární delikt by mohl s přihlédnutím ke všem okolnostem případu naplnit kritéria trestního obvinění, potom se princip *ne bis in idem* uplatní například také tehdy, bude-li člen komory pravomocně vyloučen z komory a poté bude za totéž jednání obviněn z přestupku nebo jiného správního deliktu. Probíhající řízení by bylo třeba zastavit, nikoli pouze při ukládání sankce přihlédnout „zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení“, jak uvádí např. § 12 přestupkového zákona.¹⁶³

Pokud jde o právní úpravu jiného správního deliktu fyzické osoby ve vazbě na správní disciplinární delikt člena České lékařské komory, příkladem je § 79 a 138 odst. 1 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Orgán nemocenského pojištění ukládá v souladu s § 138 citovaného zákona ošetřujícímu lékaři pokutu, jestliže porušil při posuzování zdravotního stavu své povinnosti. Současně je oprávněn podat České lékařské komoře podnět k zahájení disciplinárního řízení. K podnětu přikládá opis pravomocného rozhodnutí o uložení pokuty. Komora má povinnost orgán nemocenského pojištění o výsledku řízení ve stanovené lhůtě informovat.

Můžeme vyslovit domněnku, že zjistí-li komora závažné porušení povinností lékaře, které by odůvodňovalo uložení sankce vyloučení z komory a lékař za ně byl pravomocně potrestán jiným orgánem, měla by zastavit proces buď ve fázi předběžného šetření, nebo disciplinárního řízení. Znění § 7 odst. 3 a § 10 Disciplinárního řádu by bylo vhodné o tento aspekt doplnit. V daném kontextu připomeňme pasáž z rozsudku Nejvyššího soudu:¹⁶⁴ „*Zásadu ne bis*

¹⁶⁰ K závažnému porušení povinnosti ve vztahu k věcné příslušnosti Čestné rady České lékařské komory viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 3 Ads 29/2012.

¹⁶¹ Sám Disciplinární řád pojem „obnova řízení“ nepoužívá, nicméně ze znění § 14 odst. 3 citovaného stavovského předpisu lze tento závěr vyvodit.

¹⁶² K opravnému prostředku viz např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 4 Ads 39/2008.

¹⁶³ K vazbě mezi přestupky a disciplinárními delikty též Jemelka, J.; Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Praha: C. H. Beck, 2011. zejm. s. 63 a násl. a s. 361 a násl.

¹⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 7. 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003.

in idem ... je tedy na místě vztáhnout jak na činy patřící podle českého právního řádu mezi trestné činy, tak i na činy spadající mezi přestupky, a to ve všech kombinacích, které mezi nimi přicházejí v úvahu.“

Jestliže tedy obvinění z disciplinárního deliktu člena České lékařské komory, za nějž se ukládá disciplinární opatření vyloučení z komory, zahrneme pod trestní obvinění ve smyslu článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, pak by bylo nutné aplikovat princip *ne bis in idem* také v případě, že určité jednání naplní znaky skutkové podstaty disciplinárního deliktu a současně přestupku nebo jiného správního deliktu fyzické osoby (rovněž disciplinárního deliktu a trestného činu). A to buď na základě explicitně formulovaného ustanovení zákona, resp. Disciplinárního řádu, nebo přímo na základě článku č. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k citované Úmluvě.

Literatura

1. Bohadlo, D.; Potěšil, L.; Potměšil, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Praha: C. H. Beck 2013. 220 s. ISBN 978-80-7400-413-1.
2. Hácha, E. Disciplinární právo. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek I. Brno: POLYGRAFIA, 1929. Reprint. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000. 872 s. ISBN 80-902752-5-7.
3. Chvátalová, I. Disciplinární pravomoc České lékařské komory. In: Trestnoprávní a administrativnoprávní zodpovědnost. Trnava: Typy Universitatis Tyrnaviensis, 2014. ISBN 978-80-8082-777-9. s. 81-90.
4. Jemelka, J.; Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Praha: C. H. Beck, 2011. 555 s. ISBN 978-80-7400-355-4.
5. Klíma, K. a kol. Komentář k ústavě a Listině. 2. díl. 2. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 1441 s. ISBN 978-80-7380-140-3.
6. Košičiarová, S. Rada Európy, princípy správneho trestania a správne disciplinárne delikty. In: Potásch, P. (ed.) Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Bratislava: Eurokódex, 2010, 208 s. ISBN 978-70-89447-35-0.
7. Košičiarová, S. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012. 556 s. ISBN 978-80-8078-519-2.
8. Kubíček, P. a kol. Česká lékařská komora - historie a význam. Praha: Grada Publishing, 2011. 253 s. ISBN 978-80-247-3973-1.
9. Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 252 s. ISBN 978-80-7400-357-8.
10. Prášková, H. Správní trestání. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
11. Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, 422 s. ISBN 978-80-7400-456-8.
12. Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 428 s. ISBN 978-80-7239-381-0.
13. Sládeček, V. Obecné správní právo. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 450 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
14. Sládeček, V. Soudní kontrola profesní samosprávy. In: Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty. Bratislava: EUROUNION, 2011, s. 360. ISBN 978-80970-760-0-9.
15. Staša, J. Veřejné disciplinární delikty. In: Mates, P. a kol. Základy správního práva trestního. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, 226 s. ISBN 978-80-7400-357-8.

Resumé

An important principle governing the liability for administrative offenses is the principle of „ne bis in idem“. For members of the Czech Medical Chamber this principle applies particularly in case of disciplinary proceedings against a particular medical doctor before the competent authority of the chamber provided that such proceedings has been terminated by a final decision on the merits. Hence, the Chamber cannot punish the same person for identical offence again. We believe that the principle is also to be applied, if the conduct met the constituent elements of the administrative disciplinary offense of a member of the Czech Medical Chamber and at the same time those of another administrative offense or a criminal offense and will be identical as or similar to the material circumstances of the act. The above mentioned conclusion applies if the charge of a disciplinary offense is considered a „criminal charge“ within the meaning of Article 6 of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The principle should be applied directly on the basis of Article 4 (1) of Protocol no. 7 to the Convention provided the national legislation is contrary to the mentioned Article.

LENGTH OF PROCEEDING ACCORDING TO ARTICLE 6 OF CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS¹⁶⁵

JUDR. NATAŠA JUST HRNČÁROVÁ, PHD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23, 918 43 Trnava
Slovenská republika
natasa.hrncarova@truni.sk

Keywords: right to fair trial, right to fair administration, administrative sanctioning, right to hearing in reasonable time, complexity of the case, conduct of the applicant, conduct of the state

1. Autonomy doctrine and administrative sanctioning

Article 6 of the *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (further referred to only as “Convention”) guarantees the right to a fair and public hearing in the determination of an individual’s civil rights and obligations or of any criminal charge against him. The *European Court of Human Rights* (further referred to only as “Court”) have interpreted this provision broadly, on the grounds that it is of fundamental importance to the operation of democracy. In the case of *Delcourt v. Belgium*¹⁶⁶, the Court stated that in a democratic society the right to a fair administration of justice holds such a prominent place that a restrictive interpretation of Article 6 would not correspond to the aim and the purpose of that provision. The Court made it systematically clear that the concept of civil rights and obligations is autonomous and cannot be interpreted solely by reference to the domestic law of the respondent state. Also, the Court has refrained from formulating any abstract definition of the phrase, apart from distinguishing between private and public law. The Court has instead ruled on the particular facts of each case. There are some general guideline drawn from the Court’s case-law. Firstly, in ascertaining whether a case concerns the determination of a civil right, only the character of the right at issue is relevant. As the Court stated in the case of *Ringeisen v. Austria*¹⁶⁷, character of the legislation which governs how the matter is to be determined (civil, commercial, administrative law, etc.) and that of the authority which is invested with jurisdiction in the matter (ordinary court, administrative body, etc.) are therefore of little consequence. Accordingly, how the right or obligation is

¹⁶⁵ „Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“;

¹⁶⁶ *Delcourt v. Belgium*, appl. no. 2689/65, judgment of 17.1.1970;

¹⁶⁷ *Ringeisen v. Austria*, appl. no. 2614/65, judgment of 16.7.1971;

characterised in domestic law is not decisive. The key point in determining whether Article 6 is applicable or not is whether the outcome of the proceedings is decisive for private law rights and obligations. Secondly, any uniform European notion as to the nature of the right should be taken into consideration. Thirdly, the Court has stated that even though the concept of civil rights and obligations is autonomous, the legislation of the state concerned is not without importance. The Court held in *König v. the Federal Republic of Germany*¹⁶⁸ that whether or not a right is to be regarded as civil within the meaning of this expression in the Convention must be determined by reference to the substantive content and effects of the right – and not its legal classification – under the domestic law of the State concerned. The Court stated in the case of *Osman v. the United Kingdom*¹⁶⁹ that where a general right exists in national law, a contracting state cannot avoid the application of the fair trial guarantees in Article 6 where its courts declined to accord that right in a particular case. As stated above, the Court has taken the approach to decide each case on its own particular circumstances.

2. Right to hearing within a reasonable time

Article 6 (Right to a fair trial) of the Convention states, that: “*In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.*” In requiring cases to be heard within a “reasonable time”, the Convention underlines the importance of administering justice without delays which might jeopardise its effectiveness and credibility. Hence, Article 6 §1 obliges the Contracting States to organise legal systems in the way that enables prompt compliance with various requirements and responsibilities. Court has repeatedly stressed the importance of administering justice without delays which might jeopardise its effectiveness and credibility. Further, an accumulation of breaches by the State constitutes a practice that is incompatible with the Convention¹⁷⁰.

The meaning of the reasonable time requirement is therefore to guarantee that within a reasonable time and by means of a decision, an end is put to the insecurity of a person about his/her civil law position or about criminal charge against him/her. It is only obvious, that this is in the interest of the person in question as well as of legal certainty.

The time to be taken into consideration starts in case of civil proceedings at the moment of initiation of proceedings, and in criminal cases with submitting of the charge. Time ceases to run when the proceedings have concluded at the highest possible instance - when the determination becomes final. The Court has established in its case-law that when assessing whether a length of time can be considered reasonable, the following factors should be taken into account: the *complexity of the case*, the *conduct of the applicant*, the *conduct of the judicial and administrative authorities of the State*, and *what is at stake for the applicant*. The Court has regard to the particular circumstances of the case, and has not established an absolute time-limit.

¹⁶⁸ *König v. the Federal Republic of Germany*, appl. no. 6232/73, judgment of 10.3.1980;

¹⁶⁹ *Osman v. the United Kingdom*, appl. no. 23452/94, judgment of 28.10.1998;

¹⁷⁰ *CASE OF BOTTAZZI v. ITALY* (Application no. 34884/97);

3. Complexity of the case

All aspects of the case are relevant in assessing to what extent the individual case is complex. The complexity may concern questions of fact as well as legal issues. The Court has attached importance for example to the nature of the facts that are to be established, the number of accused persons and witnesses, international elements within the case, and the intervention of other persons in procedure. Hence, a case that is very complex may sometimes justify long proceedings. For example, in the case of *Boddaert v. Belgium*¹⁷¹ six years and three months was not considered unreasonable by the Court since it concerned a difficult murder enquiry and the parallel progression of two cases. However, even in very complex cases unreasonable delays can occur. In the case of *Ferantelli and Santangelo v. Italy*¹⁷² the Court held that sixteen years was unreasonable in the case, which concerned a complex, difficult murder trial and which involved sensitive problems of dealing with juveniles. As mentioned above, the complexity of a case may relate both to the facts and to the law. It may relate, for instance, to the involvement of several parties in the case as in the case of *H. v. the United Kingdom*¹⁷³ or to the various items of evidence that have to be obtained (*Humen v. Poland*¹⁷⁴). The complexity of the domestic proceedings may also explain their length (*Tierce v. San Marino*¹⁷⁵).

4. Conduct of the applicant and of the state

If the applicant has caused a delay, this obviously weakens his complaint. However, an applicant cannot have it held against him/her that full use has been made of the various procedures available to pursue his/her defense. An applicant is not required to co-operate actively in expediting the proceedings which might lead to his/her own conviction.

If applicants try to expedite the proceedings, this will be held in their favor but a failure to apply for the proceedings to be expedited is not necessarily crucial. The Court stated in *Unión Alimentaria Sanders S.A. v. Spain*¹⁷⁶ that the applicant's duty is only to "*show diligence in carrying out the procedural steps relevant to him, to refrain from using delaying tactics and to avail himself of the scope afforded by domestic law for shortening the proceedings*". In the case of *Ciricosta and Viola v. Italy*¹⁷⁷ which concerned an application to suspend works likely to interfere with property rights, because the applicants had requested at least 17 adjournments and not objected to six others requested by other party, the Court held that 15 years was not unreasonable. In *Beaumartin v. France*¹⁷⁸ however, where the applicants had contributed to the delay by bringing the case in the wrong court and in submitting pleadings four months after lodging their appeal, the Court held that the authorities were more at fault, the domestic court taking over five years to hold the first hearing and the respondent ministry taking 20 months to file its pleadings. Only delays that are attributable to the State may be taken into account when determining whenever the reasonable time guarantee has been complied with. The State is, however, responsible for delays caused by all its administrative or judicial authorities. When dealing with cases concerning length of proceedings, the Court has had regard to the principle of the proper administration of justice, namely, that domestic courts are

¹⁷¹ *Boddaert v. Belgium*, appl. no. 12919/87, judgment of 12.10.1992;

¹⁷² *Ferantelli and Santangelo v. Italy*, appl. no. 19874/92, judgment of 7.8. 1996;

¹⁷³ *H. v. The United Kingdom*, appl. no. 9580/81, judgment of 08.07.1987;

¹⁷⁴ *Humen v. Poland*, appl. no. 26614/95, judgment of 15.10.1999;

¹⁷⁵ *Tierce and others v. San Marino*, applications nos. 24954/94, 24971/94 and 24972/94, judgment of 25.7.2000;

¹⁷⁶ *Unión Alimentaria Sanders S.A. v. Spain*, appl. no. 11681/85, judgment 7.7.1989;

¹⁷⁷ *Ciricosta and Viola v. Italy*, appl. no. 19753/92, judgment of 4.12.1995;

¹⁷⁸ *Beaumartin v. France*, appl. no. 15287/89, judgment of 24.11.1994;

under a duty to deal properly with the cases before them. Decisions concerning adjourning for particular reasons or the taking of evidence may therefore be of some importance. In *Ewing v. the United Kingdom*¹⁷⁹ the joining of three cases which delayed the trial was not considered arbitrary or unreasonable or as causing undue delay giving account to the due administration of justice. The Court has made clear that the efforts of the judicial authorities to expedite the proceedings as much as possible play an important part in ensuring that applicants receive the guarantees contained within Article 6. A special duty therefore rests upon the domestic court to ensure that all those who play a role in the proceedings do their utmost to avoid any unnecessary delay. Delays that have been held by the Strasbourg organs to be attributable to the State include, in civil cases, the adjournment of proceedings pending the outcome of another case, delay in the conduct of the hearing by the court or in the presentation or production of evidence by the State, or delays by the court registry or other administrative authorities. In criminal cases, they include the transfer of cases between courts, the hearing of cases against two or more accused together, the communication of judgment to the accused and the making and hearing of appeals. The Court held in the case of *Zimmerman and Steiner v. Switzerland*¹⁸⁰ that States have a duty to “organize their legal systems so as to allow the courts to comply with the requirements of Article 6 (1) including that of trial within a reasonable time”. In the above-mentioned case, the Court found that where the reason for a delay was a long-term backlog of work in the State’s court system, there was a violation of the reasonable time guarantee in Article 6 as the State had not taken adequate measures to cope with the situation. Adequate measures can include the appointment of additional judges or administrative staff. However, a violation will not normally be found where the backlog is only temporary and exceptional and the State has taken necessary remedial action reasonably promptly. When making this assessment the Court is prepared to take into account the political and social background in the State concerned.

5. What is at stake at the side of applicant?

Because what is at stake for the applicant is taken into consideration when assessing whether the reasonable time guarantee has been met, criminal proceedings will generally be expected to be pursued more expeditiously than civil, particularly where an accused person is held in pre-trial detention. The reasonable time requirement under Article 6 is closely linked to the reasonable time requirement under Article 5 (3). The Court has explained that if the proceedings are unduly prolonged, pre-trial detention will become unlawful. Detention cannot be considered as being for the purpose set out in Article 5 (3) if the time framework is no longer reasonable. The Court has set out in several cases the principles that must be applied by a judge in relation to the authorization of pre-trial detention in connection with the length of time it takes a case to come to trial. A reasonable suspicion, which must be based on objectively verifiable facts, that a person has committed an offence is always a necessary element of detention under Article 5 (1) c and Article 5 (3). It is however not in itself sufficient to justify pre-trial detention, even where a person has been caught in flagrante delicto. This would be a violation of Article 6 (2) (the presumption of innocence). Objectively verifiable grounds to support the deprivation of liberty such as a fear of absconding, or interfering with witnesses or evidence must also be produced. The safeguards of regular review contained in Article 5 (3) require the judge who authorizes the prolonged detention to be satisfied on each occasion that relevant and sufficient reasons to justify a deprivation of liberty continue to exist. It is not sufficient for the judge to be satisfied that they existed at the time of the original

¹⁷⁹ *Ewing v. the United Kingdom*, appl. no. 11224/84, judgment of 6.10.1987;

¹⁸⁰ *Zimmerman and Steiner v. Switzerland*, appl. no. 8737/79, judgment of 13.7.1983;

detention, that the case is still not ready to come to trial and that the delay is reasonable. It is of course clear that if the judge considers that the delays are not reasonable the detention automatically becomes unlawful and the detainee must be released. In any event in order to justify prolonged detention judges will also need to show that they have satisfied themselves that there is no alternative measure less severe than detention (for example a measure restricting freedom of movement) which could meet any concerns of the prosecutor. In *Jablonski v. Poland*¹⁸¹ the Court found that, although the applicant's conduct contributed to the prolongation of the proceedings, it did not account for the entire length (over five years) for which the authorities had to bear responsibility. Both Article 5 and Article 6 were violated in this case. Going back to the reasonable time requirement in Article 6 in relation to civil proceedings, these may also call for expedition on the part of the authorities, especially where the proceedings are critical to the applicant and/or have a particular quality or irreversibility. In child care cases as for example *Hokkanen v. Finland*¹⁸² the Court stated that "... it is essential that custody cases be dealt with speedily". In *Ignaccolo-Zennide v. Romania*¹⁸³ the Court emphasized that decisions about children must not be determined by the mere factor of time.

Literature

1. MOLE, N. a HARBY, C.: Right to fair trial (A guide to implementation of Article 6 of the European Convention on Human Rights), Human right handbook no. 3, 2001: Council of Europe
2. RAINEY B., WICKS, E., OVEY, C.: Jacobs, White And Ovey: The European Convention on Human Rights, Sixth Edition, 2014: Oxford University Press

Resume

Article 6 of the *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (further referred to only as "Convention") guarantees the right to a fair and public hearing in the determination of an individual's civil rights and obligations. In requiring cases to be heard within a "reasonable time", the Convention underlines the importance of administering justice without delays which might jeopardise its effectiveness and credibility. Hence, Article 6 §1 obliges the Contracting States to organise legal systems in the way that enables prompt compliance with various requirements and responsibilities. Court has repeatedly stressed the importance of administering justice without delays which might jeopardise its effectiveness and credibility.

¹⁸¹ *Jablonski v. Poland*, appl. no. 33492/96, judgment of 21.12.2000;

¹⁸² *Hokkanen v. Finland*, appl. no. 19823/92, judgment of 23.09.1994;

¹⁸³ *Ignaccolo-Zenide v. Romania*, appl. no. 31679/96, judgment of 25.1.2000;

PRÁVO NA SPRAVODLIVÉ ROZHODNUTIE Z POHLĀDU MAJETKOVÝCH POMEROV PÁCHATEĽA V RÁMCI SPRÁVNEHO TRESTANIA PRÁVNICKÝCH OSÔB

JUDR. ZUZANA KISELYOVÁ

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

Kľúčové slová: Legal person, administrative liability, Engel criteria, fair decision, financial circumstances of the offender.

1. Súčasný stav správneho trestania právnických osôb z pohľadu vnútroštátneho a medzinárodného práva na základe Engel kritérií

Z pohľadu vnútroštátneho práva nie je právna úprava správnych deliktov právnických osôb ucelená. Skutkové podstaty a základné ustanovenia sa nachádzajú v osobitných zákonoch, z procesného hľadiska sa väčšinou odkazuje na zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), poprípade sa postupuje podľa osobitného predpisu.¹⁸⁴ V zákone č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR“) absentuje úprava správnych deliktov právnických osôb. Právne postavenie právnických osôb podľa Ústavy SR nie je jednoznačné. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“) pri jeho určovaní postupne hľadá a nachádza odpovede. Ústavný súd vyslovil názor, že Ústava SR zaručuje právnickým osobám len tie práva, ktoré im výslovne priznáva. Právnickým osobám poskytuje okrem toho nepriamu ochranu cez ústavné princípy a Ústavou SR určené povinnosti štátnych orgánov, ktoré tieto musia plniť aj voči právnickým osobám.¹⁸⁵ Ústavný súd SR vyslovil aj ďalší právny názor, podľa ktorého „v právnom štáte musí existovať „možnosť spoliehať sa na to, že štát poskytne občanom efektívnu ochranu ich práv v súlade s platnou právnou úpravou.“¹⁸⁶ Právnické osoby sú popri fyzických osobách jednou z dvoch existujúcich skupín subjektov práva. Z podstaty právneho štátu, ktorá okrem iného spočíva v efektívnej ochrane fyzických osôb, možno odvodiť aj požiadavku efektívnej ochrany práv právnických osôb.

¹⁸⁴ napríklad zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov

¹⁸⁵ Pl. ÚS 13/97. Nález z 19. júna 1998. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, s. 130-131.

¹⁸⁶ Pl. ÚS 16/95). Nález z 24. mája 1995

Preto nárok právnických osôb na právnu ochranu vyplýva z princípu čl. 1 Ústavy SR.¹⁸⁷ Pokiaľ ide o záver, ktorý možno z doterajších právnych názorov Ústavného súdu SR dedukovať, zdá sa, že koncepcia vymedzovania ústavného postavenia právnických osôb smeruje k tomu, aby právnické osoby nemali priznané základné ľudské práva s výnimkou práva vlastníť majetok, práva národnostných menšín a etnických skupín, ani hospodárske, sociálne a kultúrne práva. Naopak politické práva a právo na súdnu a inú právnu ochranu sa stali súčasťou práv, ktoré sa podľa rozhodnutí Ústavného súdu SR zaručujú aj právnickým osobám.¹⁸⁸

V európskom právnom priestore patrí Rada Európy k najvýznamnejším organizáciám, ktoré sa zásadným spôsobom podieľali na formovaní štandardu ochrany ľudských práv, vrátane štandardu pre oblasť správneho trestania právnických osôb, vzhľadom na fakt, že právna úprava zodpovednosti právnických osôb v jednotlivých jej členských štátoch nie je rovnaká. Rada Európy pôsobí v troch hlavných smeroch, a to prostredníctvom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) a cez mnoho rezolúcií a odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy.¹⁸⁹

Dohovor predstavuje jeden z najvýznamnejších zdrojov europeizácie správneho práva trestného. Z hľadiska obsahu Dohovoru a jeho vplyvu na právnu úpravu a vlastné rozhodovanie o správnych deliktach sú zrejme najvýznamnejšie procesné záruky spravodlivého procesu vyjadrené v čl. 6 Dohovoru.¹⁹⁰ Pre rozhodovanie, či správne delikty možno subsumovať pod pojem „trestné obvinenie“ v zmysle čl. 6 Dohovoru používa ESLP tzv. Engel kritériá.¹⁹¹ Prvým kritériom je vnútroštátna kvalifikácia posudzovaného konania, t.j. či ustanovenie, ktoré delikt definuje, sa zaraďuje do trestného práva. Toto kritérium má len formálny a relatívny význam, vzhľadom na fakt, že pokiaľ čin nie je označený vo vnútroštátnom práve ako trestný čin, používajú sa ďalšie uvedené kritériá a to spravidla alternatívne. Druhým kritériom je povaha konania (deliktu). Dôležitú úlohu hrá to, aká je podstata porušenia zákonom chráneného záujmu (pre trestnú povahu je potrebný všeobecný záujem oproti partikulárnemu), či sú adresáti danej právnej normy všetci alebo len niektoré špeciálne subjekty (norma by mala byť adresovaná všetkým, nielen určitej skupine so zvláštnym statusom, aby bola uznaná ako trestná) a posudzuje sa tiež spoločenská nebezpečnosť činu.¹⁹² Ak už na základe tohto kritéria možno vysloviť, že ide o „trestný čin“ v zmysle čl. 6 Dohovoru, tretie kritérium nie je rozhodujúce.¹⁹³

Správne delikty právnických osôb by bolo podľa môjho názoru vo väčšine prípadov možné zaradiť už pod druhé Engel kritérium. Moja úvaha vychádza z uvedených interpretačných kritérií. Záujem chránený zákonom je v oblasti týchto deliktov všeobecný, dotýka sa všetkých osôb. Subjektom deliktu tohto druhu deliktu môže byť v zásade každá právnická osoba, t.j. subjektom nie je len obmedzený okruh osôb, ako je napríklad v prípade disciplinárnych

¹⁸⁷ Pl. ÚS 15/98. Nález z 11. marca 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999, s. 73

¹⁸⁸ DRGONEC, J. Vzťah dobrej povesti právnickej osoby k ochrane osobnostných práv. In: Justičná revue, 54, č. 11, 2002, s. 1228-1230.

¹⁸⁹ TOMOSZKOVÁ, V. – TOMSZEK, M. Vliv Rady Evropy na správní soudnictví a přístup ke správním soudům v České republice. In: Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a Polsku. Brno: Tribun EU, 2010, s. 241

¹⁹⁰ PRÁŠKOVÁ, H. Působení Rady Evropy na trestní právo správní. In: KOŠIČIAROVÁ, S. Rada Európy a verejná správa, zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21.-22. apríla 2009 v Trnave, Trnava: 2009, s.123

¹⁹¹ Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 8.6.1976 vo veci Engel a ostatní v. Holandsko, sťažnosti č. 5100/71, č. 5101/71, č. 5102/71, č. 5354/72 a č. 5370/72

¹⁹² POTEŠIL, L. Správní trestání a soudní přezkum. In: Právní rozhledy, roč. 20, č. 11, 2012, s. 383

¹⁹³ PIROŠIKOVÁ, M. K aktuálnej judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa aplikovateľnosti článku 6 Dohovoru. In: Bulletin slovenskej advokácie, č. 7-8, 2012, s. 9

deliktov, kde medzi správnym či iným orgánom a subjektom deliktu existuje určitý osobitý vzťah. Spoločenskú nebezpečnosť činu by bolo potrebné skúmať v každom jednotlivom prípade, ale je možné konštatovať, že v jednotlivých oblastiach (napríklad ochrana životného prostredia, ochrana spotrebiteľa..) je nebezpečnosť správnych deliktov právnických osôb pre spoločnosť vysoká.

Tretím kritériom je druh a závažnosť sankcie. Určujúce je, či sankcie, ktoré môžu byť uložené, predstavujú podstatnú ujmu, t.j. či má hroziaca sankcia represívny účel a je spôsobilá citeľne zasiahnuť sféru páchatel'a (trestnému charakteru zodpovedajú sankcie, ktoré majú odstrašujúci a represívny účel, a nie len účel reparačný). Významné je aj to, či sankcia môže byť premenená na trest odňatia slobody.¹⁹⁴ Výnimkou môžu byť len sankcie, ktoré vzhľadom na svoj charakter, dĺžku trvania a spôsob výkonu nemôžu byť značne škodlivé.¹⁹⁵

Sankcie ukladané za správne delikty právnických osôb predstavujú prevažne pokuty, ktorých horná hranica často dosahuje vysoké hodnoty, v niektorých prípadoch dokonca prevyšujúce peňažné tresty v trestnom práve. Preto si myslím, že z hľadiska tretieho Engel kritéria patria práve správne delikty právnických osôb pod pojem „trestné obvinenie“ v zmysle čl. 6 Dohovoru. Uvedené ešte umocňuje skutočnosť, že v prípade správnych deliktov právnických osôb je zavedená objektívna zodpovednosť, ktorá je vo väčšine prípadov absolútna (bez možnosti liberácie). Určitým argumentom proti zavedeniu týchto deliktov pod tretie Engel kritérium by mohol predstavovať fakt, že správne orgány neukladajú pokuty len na hornej hranici v rámci zákonnom vymedzeného rozpätia, ale často práve naopak, v rámci dolnej hranice výšky pokuty, to znamená, že pokuty nedosahujú v každom prípade vysoké hodnoty. Avšak na základe Engel kritéria sa posudzuje predovšetkým sankcia uvedená v zákone (t.j. tá, ktorá hrozí), konkrétne uložená sankcia má len druhotný význam.¹⁹⁶

Pri analýze Engel kritérií možno konštatovať, že správne delikty právnických osôb možno pre účely Dohovoru považovať za „trestné obvinenie,“ resp. „trestné činy.“ Napriek tomu, že prvé Engel kritérium síce nespĺňajú, spĺňajú podľa môjho názoru nasledujúce dve kritéria (najmä kritérium prísnosti sankcií), ktoré majú na základe interpretačnej činnosti ESĽP väčšiu váhu. Postačí pritom, pokiaľ je splnené len jedno z uvedených kritérií, t.j. povahu stíhaného deliktu a povahu hrozacej sankcie skúma ESĽP alternatívne.¹⁹⁷ Ak na základe samotnej analýzy každého z uvedených kritérií nie je možné dospieť k jednoznačnému záveru o existencii „trestného obvinenia“, nie je vylúčené, aby došlo ku kumulatívne pristupu.¹⁹⁸

Z analýzy Engel kritérií teda vyplýva, že aj pri postihu právnických osôb za správne delikty je potrebné vychádzať z princípov zakotvených v čl. 6 Dohovoru. Pre oblasť správneho práva trestného majú význam aj práva zaručené v čl. 7 Dohovoru (Zákaz trestu bez zákona) a čl. 13 (Právo na účinné opravné prostriedky), a tiež v čl. 2 - 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru (Právo na odvolanie v trestných veciach, Odškodnenie za nezákonné odsúdenie, Právo nebyť súdený alebo trestaný dvakrát (*ne bis in idem*)).¹⁹⁹

¹⁹⁴ POTEŠIL, L. Správni trestání a soudní přezkum. In: Právní rozhledy, roč. 20, č. 11, 2012, s. 383

¹⁹⁵ SVÁK, J. Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch, II. zväzok, Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Žilina : EUROKÓDEX, 2011, 624 s. s.

¹⁹⁶ PIROŠÍKOVÁ, M. K aktuálnej judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa aplikovateľnosti článku 6 Dohovoru. In: Bulletin slovenskej advokácie, č. 7-8, 2012, s. 9

¹⁹⁷ POTEŠIL, L. Správni trestání a soudní přezkum. In: Právní rozhledy, roč. 20, č. 11, 2012, s. 383

¹⁹⁸ niekedy označovaný ako štvrté dodatočné kritérium vytvorené v prípade Bendenoun v. Francúzsko z 24. februára 1994..pozri bližšie PIROŠÍKOVÁ, M. K aktuálnej judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa aplikovateľnosti článku 6 Dohovoru. In: Bulletin slovenskej advokácie, č. 7-8, 2012, s. 9,10

¹⁹⁹ PRÁŠKOVÁ, H. Působení Rady Evropy na trestní právo správní. In: KOŠIČIAROVÁ, S. Rada Európy a verejná správa, zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21.-22. apríla

2. Právo na spravodlivé rozhodnutie z pohľadu majetkových pomerov páchatel'a (právnickej osoby) ako kritéria pri vymeriavaní sankcie za správny delikt právnických osôb

Čl. 6 Dohovoru je obsahovo pomerne rozsiahly. Zahŕňa viacero práv, ktoré majú spoločne naplňať právo na spravodlivé súdne konanie. Súčasťou práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru je zároveň právo na spravodlivé rozhodnutie. Samotný pojem „spravodlivé rozhodnutie“ nie je definovaný ani na európskej ani na vnútroštátnej úrovni. Rešpektovaním jednotlivých ustanovení európskeho a slovenského správneho práva a princípov dobrej správy je možné dôjsť k záveru, že by malo ísť o rozhodnutie najmä zákonné, objektívne, vecne správne, vydané v primeranom čase a oprávneným orgánom. Zároveň možno obzvlášť v rámci správneho trestania právnických osôb považovať za spravodlivé rozhodnutie len také rozhodnutie, ktoré je vo vzťahu k ukladanému trestu/sankcii a osobe páchatel'a primerané. V našich právnych podmienkach by spravodlivé rozhodnutie malo určite korešpondovať so základnými zásadami pre ukladanie sankcií.²⁰⁰

Zárukou správneho ukladania sankcií je dodržiavanie základných zásad správneho trestania. Pri ukladaní sankcií je nevyhnutné zo strany správneho orgánu dodržiavať **zásadu zákonnosti trestania**, spočívajúcu v tom, že správny orgán sa musí dôsledne riadiť pravidlami pre ukladanie sankcií, ktoré sú obsiahnuté v príslušnom právnom predpise; predstavuje povinnosť správneho orgánu zákonom stanovenými prostriedkami riadne a včas stíhať páchatel'a správneho deliktu. Ďalej je potrebné aj v kontexte Dohovoru a odporúčaní Rady Európy dodržiavať **zásadu spravodlivosti**, ktorá sa viaže tak na osobu páchatel'a, ako aj na záujmy spoločnosti, pričom na jej uplatnenie je dôležité dodržiavanie zásady zákonnosti a individualizácie sankcie. **Individualizácia sankcie** predpokladá voľbu takého druhu sankcie a jej výmery (druh, kombinácia a intenzita sankcií), ktorý bude zodpovedať všetkým okolnostiam a osobitostiam protiprávneho činu a zodpovednej osoby. Pri ukladaní sankcie je potrebné dbať aj na **zásadu primeranosti** - na jej primeranosť z hľadiska jej účelu, t.j. dosiahnutie zamýšľaného represívneho a preventívneho účelu.²⁰¹ Uvedené zásady by sa mali aplikovať aj pri výbere a hodnotení jednotlivých kritérií uloženia sankcie. Potvrďuje to aj rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“), podľa ktorého je uloženie sankcie zjavne nezodpovedajúcej povahe a závažnosti správneho deliktu v rozpore s čl. 1 ods. 1 a čl. 50 Ústavy SR. Právna istota a spravodlivosť, ako princípy materiálneho právneho štátu podľa názoru súdu nepripúšťajú v individuálnych prípadoch aplikovanie sankcií, ktoré sú zjavne neproporcionálne a neprimerané povahe skutku a jeho dôsledkom a to ani vtedy, ak zákonodarca v záujme generálnej prevencie chce prisnosťou a výlučnosťou výšky sankcie bez úpravy kritérií jej uloženia, chrániť závažný verejný záujem. Súd je však pri ukladaní sankcie povinný vychádzať z princípu prísne individuálnej zodpovednosti za skutok, ktorý má svoju mieru závažnosti a dôsledkov.²⁰²

2009 v Trnave, Trnava: 2009, s.121, Engel kritériá boli pôvodne koncipované pre čl. 6 a 7 Dohovoru, ale neskôr úplne vztiahnuté aj na čl. 4 Protokolu č. 7 Dohovoru pre účely aplikácie zásady *ne bis in idem*. bližšie pozri ŠTENČEL,V. Uplatňovanie zásady *ne bis in idem* ve správnom trestaní na základě článku 54 Schengenského prováděcí úmluvy. In: Správní právo, ročník XLIV, č. 5, 2011, s. 257-272

²⁰⁰ HASÍKOVÁ,J. Asperačná zásada a spravodlivé rozhodnutie. In: Justičná revue, 63, č. 6-7, 2011, s. 940.

²⁰¹ ONDREJOVÁ, D. Limity diskrečného oprávnení v otázkách správneho trestaní správnymi orgánmi a meze súdneho prezkumu. In: Právní rozhledy, č.10, 2009, s. 360, BANĎZAK,J. Podmínky pro ukládání sankcí. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe, sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4.října 2013, Praha: 2014, s.14

²⁰² Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 24. apríla 2008, sp. zn. 3 Sžf 32/2007, In: PAULIČKOVÁ,A. Kvalita práva ako všeobecný faktor ovplyvňujúci vymožitelnosť správneho práva v Slovenskej republike.

V súlade so zásadou individualizácie sankcií, musia ustanovenia o správnych deliktach právnických osôb stanoviť kritériá vymierania sankcie. Tie by mali byť dostatočne určité a mali by reflektovať okolnosti vzťahujúce sa k závažnosti deliktu.²⁰³ Intenzita sankcie musí byť v každom konkrétnom prípade stanovená tak, aby zodpovedala všetkým osobitostiam prípadu. Základným hľadiskom pre výmeru je spomínaný účel sankcie; v záujme ochrany spoločenských hodnôt je potrebné uložiť takú sankciu, ktorá v danom prípade dosiahne patričný represívny a preventívny účinok. Z hľadiska uplatnenia princípu zákonnosti je dôležité stanoviť zákonom nielen druh sankcie, ale aj dostatočne určité kritériá pre vymeranie sankcie v konkrétnom prípade. Ak nie sú zákonom tieto kritériá určené, ponecháva to správnomu orgánu väčší priestor pre uváženie. Z procesného hľadiska (najmä z pohľadu opravného konania) je tu významný rozdiel spočívajúci v tom, že pri absencii zákonných kritérií pre výmeru sankcie možno rozhodnutie o uložení sankcie v časti obsahujúcej jej výšku preskúmať len pre nesprávnosť (neadekvátnosť okolnostiam konkrétneho prípadu, neúčelnosť), zatiaľ čo v prípade, keď zákon kritériá ustanovuje, je ich nedodržanie prekročením zákonnej limitácie správneho uváženia, a teda nezákonnosťou.²⁰⁴

Vzhľadom na nejednotnosť právnej úpravy správnych deliktov právnických osôb majú jednotlivé zákony rôzne spôsoby vymedzenia kritérií pre učenie výšky pokuty. V niektorých právnych predpisoch sú tieto kritériá uvedené taxatívne, v niektorých demonštratívne. Ďalším problémom recentnej úpravy daných kritérií je aj ich obsahová nejednotnosť, (napríklad kritérium osoby páchatel'a sa v niektorých zákonoch nachádza, v iných nie). Za tejto situácie je teda s delikventami naložené odlišne v závislosti od konkrétnej zákonnej úpravy.

Vychádzajúc zo súčasnej úpravy správnych deliktov právnických osôb je možné dospieť k záveru, že prevažná časť týchto kritérií je objektívnej povahy, čo je dôsledkom objektívnej zodpovednosti správnych deliktov právnických osôb. Najčastejšie pôjde o hľadisko závažnosti protiprávneho konania, doby trvania protiprávneho konania, význam protiprávneho konania, rozsah spôsobených (hroziacich) následkov, resp. rozsah škody. Menej často používaným hľadiskám patrí charakter a okolnosti protiprávneho konania, či právnická osoba už v minulosti právnú povinnosť porušila, skutočnosť, že bolo porušených viacej povinností. Ojedinele možno nájsť aj kritériá subjektívnej povahy, ako dôvody, ktoré viedli k porušeniu právnej povinnosti, či mieru zavinenia, prípadne skutočnosť, ako sa právnická osoba pričínala o odstránenie alebo zmiernenie škodlivých následkov.²⁰⁵

Z uvedeného je zrejmé, že právna úprava správnych deliktov právnických osôb je v kritériách pre posudzovanie závažnosti, resp. ukladania výšky pokút pomerne značne nejednotná. Daný stav je predmetom oprávnených výčitiek, pretože pokiaľ existencia rôznych druhov správnych deliktov s odlišnými objektívnymi a subjektívnymi predpokladmi zodpovednosti a odlišným systémom sankcií nie je odôvodnená funkčnosťou, racionálnosťou a nevyhnutnosťou, nie je naplnená požiadavka rovnosti občanov pred zákonom. Požiadavku rovnosti pred zákonom možno s ťažkosťou naplniť aj v prípade, keď zákonodarca svojvoľne stanovuje hľadiská pre výmeru sankcií, čím dáva do nerovného postavenia osoby, ktoré sú trestané za podobne závažné ohrozenie verejného záujmu.²⁰⁶

In: Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty, Bratislava : EUROUNION, 2011, s. 148

²⁰³ PRÁŠKOVÁ, H. Aktuální problémy správního trestání. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, 20/2000, Bratislava : Univerzita Komenského, 2000, s.87

²⁰⁴ PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty právnických osob. In: Acta Universitatis Carolinae- Iuridica 4-5. Praha: Kolokvium. 1993. s.58

²⁰⁵ tamtiež s. 59, Ukladanie sankcií správnym orgánom. In: Zo súdnej praxe, č. 6, 2012, s. 288

²⁰⁶ KÜHN, Z. Přiměřenost správních sankcí ve vztahu k majetkovým poměrům delikventa In: VANDUCHOVÁ, M.- HOŘÁK, J. Na křižovatkách práva Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám. Praha : C. H. Beck, 2011, s.340

V odbornej verejnosti možno v poslednom období zaznamenať stúpajúci trend práve kritéria majetkových pomerov delikventa, ako jednej z kľúčových otázok pre hodnotenie, či je sankcia (najmä pokuta) zjavne neprímeraná, resp. má pre zodpovednú osobu likvidačný charakter. Význam kritéria majetkových pomerov zodpovednej osoby je zdôrazňovaný predovšetkým v súvislosti s dodržiavaním zásady proporcionality. K otázke, či sa má pri ukladaní správnej sankcie prihliadať tiež k majetkovým pomerom páchatel'a deliktu, môžeme zaznamenať rôzne názory. Ku kladnej odpovedi vedie praktická úvaha o budúcej vymožitelnosti budúcej pokuty aj úvahy o možnom likvidačnom charaktere neprímerane vysokej pokuty. Opačný názor zdôrazňuje, že kritérium pre uloženie sankcie má byť závažnosť deliktu, bez ohľadu na ekonomické pomery páchatel'a.²⁰⁷

S otázkou majetkových pomerov delikventa sa s pomerne väčšou intenzitou zaoberali sudy v Českej republike. Prelomovým v tejto otázke bol judikát - nález Ústavného súdu Českej republiky (ďalej len „Ústavný súd ČR“),²⁰⁸ podľa ktorého má byť minimálna výška pokuty určená tak, aby umožňovala aspoň do určitej miery zohľadniť majetkové a osobné pomery delikventa. Na základe tohto nálezu prihliadajú sudy v Českej republike pri preskúmaní rozhodnutí orgánu verejnej správy o pokutách za správne delikty aj na osobné a majetkové pomery toho, komu sa pokuta uložila, bez ohľadu na to, či predmetné kritérium zákon uvádza.²⁰⁹ Ústavný súd ČR v danom prípade aplikoval zásadu materiálnej rovnosti, podľa ktorej je potrebné nielen nakladať rovnako s rovnakými situáciami, ale tiež odlišne so situáciami odlišnými. Súd fakticky uznal nerovný dopad úplne rovnakých pokút na rozdielnych páchatel'ov z hľadiska nerozlišovania ich majetkovej situácie. Ďalej konštatoval, že vzniknutá faktická sociálna nerovnosť je takej intenzity, že zakladá zásah do základných práv a slobôd a je teda nerovnosťou v ústavnoprávnom zmysle.²¹⁰

V ďalšom náleze²¹¹ Ústavný súd ČR judikoval, že nechápe rovnosť ako absolútnu, ale ako relatívnu (a navyše akcesorickú vo vzťahu k iným základným právam a slobodám). S pojmom relatívnej rovnosti úzko súvisí pojem primeranosti zásahu do základných práv. Z charakteru pokuty ako majetkovej sankcie nutne vyplýva, že ak má byť individualizovaná a primeraná, musí reflektovať aj majetkové pomery potrestaného. Rovnaká výška pokuty uložená majetnému sa bude javiť ako smiešna a neúčinná, kým v prípade postihu nemajetného môže pôsobiť drakonicky a likvidačne. Nie je teda porušením princípu relatívnej rovnosti, keď dvom osobám v rôznych situáciách bude uložená pokuta v rôznej výške, aj keď by jediným rozdielom ich situácie mali byť práve rozdielne majetkové pomery. Z uvedeného nálezu vyplýva, že elementárnou súčasťou individualizácie výšky pokuty musí byť zohľadnenie majetkových pomerov páchatel'a, aby bol dosiahnutý účel trestu.

Argumentom za aplikáciu kritéria majetkových pomerov delikventa je najčastejšie obava z likvidačného charakteru neprímerane vysokej pokuty a tým spochybnenie možnosti reálnej vymožitelnosti pokuty. Niektorí autori prirovnávajú veľmi vysoké pokuty k trestu smrti

²⁰⁷ KRÁL, J. Legitimní očekávání při ukládání sankcí. In: Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání, 6. ročník mezinárodní konference „Dny práva – 2012“, usporiadanej Právnickou fakultou Masarykovskej univerzity, Brno: Masarykova univerzita, 2013, ISBN 978-80-210-6319-8, dostupné na http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html

²⁰⁸ Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 3/02, zo dňa 13. augusta 2002.

²⁰⁹ KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura Edition, 2012, s. 329

²¹⁰ KÜHN, Z. Primerenost správních sankcí ve vztahu k majetkovým poměrům delikventa In: VANDUCHOVÁ, M. - HOŘÁK, J. Na křižovatkách práva Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám. Praha : C. H. Beck, 2011, s.343

²¹¹ Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS 38/02 zo dňa 9. marca 2004

(nedostatok alebo absencia finančných prostriedkov môže konkrétnu zodpovednú právnickú osobu úplne zlikvidovať, resp. spôsobiť jej zánik).²¹²

Na druhej strane sa v literatúre objavujú názory, podľa ktorých by sa výška sankcie nemala odvíjať od majetnosti delikventa automaticky, ale naopak, k jeho majetkovým pomerom by malo byť prihliadnuté len v tom zmysle, či ukladaná sankcia nie je priamo likvidačná. V tejto súvislosti sa uvádzajú názory, podľa ktorých by skúmanie majetkových pomerov páchatel'a malo predstavovať len určitý sekundárny korektív, ktorý by mal brániť udeľovaniu excesívne vysokých pokút.²¹³ Výmera sankcie by mala teda prednostne vychádzať za spáchaného správneho deliktu, z miery ním spôsobenej protiprávnosti; k osobe páchatel'a je žiaduce prihliadať až sekundárne.²¹⁴ Tento názor možno oprieť o judikatúru Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, podľa ktorej je správny orgán ukladajúci pokutu povinný prihliadnuť k osobným a majetkovým pomerom páchatel'a vtedy, pokiaľ je podľa osoby páchatel'a a výšky pokuty, ktorú možno uložiť, zrejme, že by pokuta mohla mať likvidačný charakter.²¹⁵ Podľa Krála tento záver súdu korešponduje s koncepciou hodnotenia majetkových pomerov páchatel'a ako okrajového korektívu pre dve úzko vymedzené skupiny prípadov. Prvý z nich predstavuje situácia, keď je páchatel' deliktu osoba zjavne nemajetná či má nízky príjem (pre právnické osoby možno použiť toto pravidlo obdobne). Druhý prípad nastáva, pokiaľ zhodnotenie majetkových pomerov explicitne požaduje príslušná právna úprava, ako povinnú súčasť individualizácie výšky udelenej sankcie.²¹⁶

V rámci argumentov proti automatickému braniu majetkových pomerov delikventa ako určujúceho kritéria pre výšku pokuty sa popiera relevantnosť hľadiska praktickej vymožitelnosti sankcie, pretože ak by trest pre páchatel'a neznamenal reálnu hrozbu, prestáva byť sankcia efektívna a stáva sa len akýmsi vyhrázaním, čím stráca na svojom účinku.²¹⁷ S daným názorom čiastočne súhlasím. Aby mala sankcia (pokuta) skutočne efektívny charakter, spôsobilý odrázať páchatel'a deliktu od protiprávneho konaníam, musí byť pokuta proporcionálna aj v tom zmysle, aby nebola neprimerane nízka. Výmera sankcie musí byť proporcionálna vo vzťahu k závažnosti činu, pričom váha prisudzovaná vlastnostiam páchatel'a nesmie prevážiť nad hodnotením jeho skutku. Svoje tvrdenie opieram aj o slovenskú judikatúru, podľa ktorej „má ukládanie sankcií význam tak represívny, ako aj preventívny. Postih za správny delikt musí mať silu odradiť od nezákonného postupu aj iné právnické osoby, ktoré sú nositeľmi rovnakých zákonných povinností. Takýto účinok však môže vyvolať iba postih zodpovedajúci významu chráneného záujmu včas a vecne správne vyvedený. Ak ide o finančný postih,

²¹² ONDREJOVÁ, D. Limity diskrečného oprávnení v otázkach správneho trestání správnimi orgány a meze soudního přezkumu. In: Právní rozhledy, 2009, roč. 17, č.10, s. 361

²¹³ KRÁL, J. Legitimní očekávání při ukládání sankcí. In: Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání, 6. ročník mezinárodní konferencie „Dny práva – 2012“, usporiadanej Právnickou fakultou Masarykovej univerzity, Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 950, dostupné na http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html

²¹⁴ MUSIL, J. Respektuje český zákonodárce princip subsidiarity trestní represe? In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2, 2007, č. 2, s. 34

²¹⁵ Uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 1 As 9/2008-133, zo dňa 20. apríla 2010

²¹⁶ KRÁL, J. Legitimní očekávání při ukládání sankcí. In: Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání, 6. ročník mezinárodní konferencie „Dny práva – 2012“, usporiadanej Právnickou fakultou Masarykovej univerzity, Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 950, dostupné na http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html

²¹⁷ Tamtiež s. 950

nemôže byť neprimerane mierny vo vzťahu k závažnosti protiprávneho konania a jeho následkom, nevyhnutne teda musí v sebe obsahovať aj represívnu zložku.²¹⁸

Dôsledná diferenciacia majetkových pomerov delikventa podľa uvedených nálezov Ústavného súdu ČR vedie k obavám súvisiacim s nadmerným skúmaním majetkových pomerov každého páchatel'a správneho deliktu. Podľa Krála by test proporcionality v porovnávaní analyzovania majetkových pomerov páchatel'a správneho deliktu na jednej strane a ústavného práva nedotknuteľnosti osoby a jej súkromia na druhej strane, jednoznačne hovoril v prospech práva na súkromie.²¹⁹

Podľa môjho názoru je však namieste otázka, akým spôsobom a v akom rozsahu by mal v praxi správny orgán uskutočniť dokazovanie, ak by bolo nevyhnutné zohľadniť majetkové pomery páchatel'a. České súdy v správnom súdnictve sa k tomu vyjadrili tak, že správny orgán vychádza pri zisťovaní osobných a majetkových pomerov z údajov doložených samotným účastníkom konania, prípadne z tých, ktoré vyplynuli z dovtedajšieho priebehu správneho konania, alebo z tých, ktoré si opatrí samostatne bez súčinnosti s účastníkom konania. Ak nie je možné takto získať presné informácie, správny orgán je oprávnený stanoviť ich v nevyhnutnom rozsahu odhadom.²²⁰

De lege ferenda sa prikláňam k zakotveniu majetkových pomerov právnickej osoby ako jedného z kritérií vymieravania sankcie, hlavne s akcentom zabránenia uloženia sankcie s likvidačným dôsledkom pre právnickú osobu. Uloženie sankcie, ktorá by mala pre právnickú osobu likvidačný charakter, by sa bez veľkého preháňania mohla rovnať trestu zrušenia právnickej osoby, ktorý sa v právnych poriadkoch niektorých krajín môže uložiť právnickej osobe v prípade jej trestnej zodpovednosti. Preto považujem za potrebné zdôrazniť, aby sa v prítomnosti postihu nestierali rozdiely medzi trestným a správnym právom, aby si trestné právo zachovalo charakter *ultima ratio*.²²¹ Zároveň je však podľa môjho názoru rovnako dôležité, aby sa zachovala proporcionality uloženej sankcie v súlade s represívnym a preventívnym účelom sankcie. Sankcia musí byť v každom prípade dostatočne individualizovaná a zodpovedať okolnostiam daného prípadu. Za účelom dosiahnutia represívneho a preventívneho účelu sankcie môže byť tak hľadisko majetkových pomerov delikventa (právnickej osoby) pri hodnotení citeľného postihu sankcie rovnako v jej prospech ako v neprospech.

Záver

Zo skúseností z pôsobenia v praxi v správnom orgáne môžem potvrdiť, že väčšina zodpovedných osôb (tak právnických osôb, ako aj fyzických osôb) podáva argumentuje v rámci odvolania iba (zároveň) z dôvodu žiadosti zníženia pokuty, resp. upustenia od potrestania s argumentáciou likvidačného charakteru pokuty. Je preto nanajvyšš aktuálne, zaoberať sa s väčšou intenzitou otázkou majetkových pomerov delikventa aj v podmienkach Slovenskej republiky, ideálne s cieľom ovplyvnenia zákonnej úpravy správnych deliktov.

²¹⁸ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 18. apríla 2007, sp. zn. 2 Sž-o-KS 56/2006, publikovaný v časopise *Zo súdnej praxe* pod č. 27/2008

²¹⁹ KRÁL, J. Legitimní očekávání při ukládání sankcí. In: Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání, 6. ročník mezinárodní konferencie „Dny práva – 2012“, usporiadanej Právnickou fakultou Masarykovy univerzity, Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 950 dostupné na http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html

²²⁰ Uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 1 As 9/2008-133, zo dňa 20. apríla 2010

²²¹ Vychádzam pritom zo skoncipovaného návrhu slovenského zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorého prijatie je možné predpokladať.

Z pohľadu aplikačnej praxe správneho orgánu však bude z môjho pohľadu obzvlášť dôležité určenie spôsobu a rozsahu zisťovania majetkových pomerov delikventa. Vzhľadom na frekvenciu podávania odvolaní (rozkladu) s argumentáciou zlej sociálnej situácie zodpovednej osoby a likvidačného charakteru sankcie, môže vzniknúť riziko „zneužívania“ tohto kritéria zo strany zodpovedných osôb. Je nepravdepodobné, aby výška uloženej sankcie, prevažne pokuty, mala vždy likvidačný charakter a aby mala likvidačný charakter pre každú zodpovednú osobu. Pochybnosti môžu vzniknúť pri posudzovaní pomerov a doterajšej činnosti právnickej osoby, keďže samo skúmanie jej majetkových pomerov môže byť nadmieru náročnou úlohou, najmä v prípade nespolupráce obvineného. Navyše z organizačných a personálnych kapacít správnych orgánov nebude v praxi možné, aby sa správny orgán, resp. zamestnanci v ňom pôsobiaci v rámci pracovnej činnosti zaoberali zisťovaním majetkových pomerov každej zodpovednej osoby, ktorá namieta likvidačný charakter pokuty. Problematická môže byť aj otázka, ktoré obdobie je pre posúdenie majetkových pomerov delikventa rozhodné (po vzore zahraničných úprav by sa majetkové pomery mali posudzovať *ex nunc*, t.j. v čase rozhodovania správneho orgánu). Niektorí autori v tomto smere vyslovujú nádej, že elektronizácia verejnej správy by mohla prispieť k zjednodušeniu získavania informácií o právnických osobách (cestou rôznych výkazov, napríklad v daňovej oblasti) a k ich sprehl'adneniu a ľahšej dostupnosti pre správne orgány. Využitie týchto dát a výstupov môže napomôcť k zvoleniu správneho kľúča pre určovanie výšky pokuty.²²² Napriek tomu sa domnievam, že bude potrebné určiť formou zákona alebo vykonávacieho predpisu alebo aspoň metodického pokynu zásady (pravidlá) spôsobu a rozsahu zisťovania majetkových pomerov zodpovedných osôb správnym orgánom. Určite je možné oceniť snahu vyššie uvedenej českej judikatúry v tomto smere, avšak z môjho pohľadu nie je dostatočne určitá v súvislosti s možnosťou správneho orgánu určiť majetkové pomery odhadom, t.j. vytvoriť si o nich všeobecnú predstavu.

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

Literatúra

1. BANDŽAK, J. Podmínky pro ukládání sankcí. Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe, sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4.října 2013, Praha: 2014, 270 s.
2. DRGONEC, J. Vzťah dobrej povesti právnickej osoby k ochrane osobnostných práv. In: Justičná revue, 54, č. 11, 2002, s. 1227-1234
3. HASÍKOVÁ, J. Asperačná zásada a spravodlivé rozhodnutie. In: Justičná revue, 63, č. 6-7, 2011, s. 939-946
4. KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura Edition, 2012, 556 s. ISBN: 978 80 8078 519 2
5. KRÁL, J. Legitimní očekávání při ukládání sankcí. In: Aktuální (legislativní i aplikační) otázky správního trestání, 6. ročník mezinárodní konference „Dny práva – 2012“, usporiadané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity, Brno: Masarykova univerzita, 2013, ISBN 978-80-210-6319-8, dostupné na http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/prispevky-spravnitrestani.html

²²² KRÁL, R. Možnosti uplatnění alternativních sankcí a iných obmedzujúcich opatrení pri ekologických správnych deliktach právnických osôb. In: príspevok z mezinárodnej konferencie „Trestnopráva a administratívno-právna zodpovednosť“, ktorá sa konala dna 12. novembra 2013 v Trnave, usporiadaná Katedrou správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. v tlači.

6. KRÁL, R. Možnosti uplatnenia alternatívnych sankcií a iných obmedzujúcich opatrení pri ekologických správnych deliktach právnických osôb. In: príspevok z medzinárodnej konferencie „Trestnoprávna a administratívnoprávna zodpovednosť“, ktorá sa konala dňa 12. novembra 2013 v Trnave, usporiadaná Katedrou správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave. v tlači.
7. KÜHN, Z. Přiměřenost správních sankcí ve vztahu k majetkovým poměrům delikventa In: Vanduchová, M. -Hořák, J. Na křižovatkách práva Pocta Janu Musilovi k 70. narozeninám. Praha : C. H. Beck, 2011, 537 s. 978-80-7400-388-2
8. MUSIL, J. 2007. Respektuje český zákonodárce princip subsidiarity trestní represe? In: Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 2, 2007, č. 2, s. 25-38
9. ONDREJOVÁ, D. Limity diskrečného oprávnení v otázkách správneho trestání správními orgány a meze soudního přezkumu. In: Právní rozhledy, č.10, 2009, 358-363 s.
10. PIROŠÍKOVÁ, M. K aktuálnej judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa aplikovateľnosti článku 6 Dohovoru. In: Bulletin slovenskej advokácie, č. 7-8, 2012, s. 8-15
11. POTEŠIL, L. Správní trestání a soudní přezkum. In: Právní rozhledy, roč. 20, č. 11, 2012, s. 381-418
12. PRÁŠKOVÁ, H. Působení Rady Evropy na trestní právo správní. In: KOŠČIAROVÁ, S. Rada Európy a verejná správa, zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie konanej 21.-22. apríla 2009 v Trnave, Trnava: 2009, 340 s. ISBN: 978-80-269-9
13. PRÁŠKOVÁ, H. Aktuální problémy správního trestání. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, 20/2000, Bratislava : Univerzita Komenského, 2000 80-223-1505-2 s. 85-89
14. PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty právnických osob. In: Acta Universitatis Carolinae- Iuridica 4-5. Praha: Kolokvium. 1993. s. 3-96
15. SVÁK, J. Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch, II. zväzok, Bratislava : Paneurópska vysoká škola, Žilina : EUROKÓDEX, 2011, 624 s. ISBN: 978-80-89447-45-9
16. ŠTENCEL, V. Uplatňování zásady ne bis in idem ve správním trestání na základě článku 54 Schengenské prováděcí úmluvy. In: Správní právo, ročník XLIV, č. 5, 2011, s. 257-272
17. TOMOSZKOVÁ, V. – TOMSZEK, M. Vliv Rady Evropy na správní soudnictví a přístup ke správním soudům v České republice. In: Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a Polsku. Brno: Tribun EU, 2010, s. 285 s. ISBN: 978-80-7399-923-0
18. Ukladanie sankcií správnym orgánom. In: Zo súdnej praxe, č. 6, 2012, s. 285-288

Resumé

The author analyzes the administrative offenses of legal persons from the point of view of national law and Engel criteria. The paper focuses on the right to a fair decision under Art. 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the analysis of financial circumstances of the offender administrative offenses of legal persons as a criterion in the assessment of penalties. In conclusion the author presents his proposals *de lege ferenda* on the subject.

SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ – ÚVAHA DE LEGE FERENDA A CONTO LAICKÉHO ZADRŽOVÁNÍ PACHATELE PŘESTUPKU

PETR KOLMAN

Právnická fakulta
Masarykova univerzita,
Česká republika
e-mail:kolman@law.muni.cz

Key words: Administrative law, Detention of an offender, Public law, Czech republic

1. Prolog

Nejsilnější motivací k napsání následujícího konferenčního příspěvku, zaměřeného spíše na veřejno-právní praxi než do sektoru teorie je poukázání na jeden důležitý aktuální problém, který trápí nejen autora tohoto textu, ale i řadu přemýšlivějších adresátů a adresátek právních norem. S obdobným problémem se potýkají i slovenští občané, proto si laskavý autor dovoluje na citovaný problém upozornit v „trnavském“ odborném sborníku.

Dnešní české veřejné právo vychází z hypotézy, že není možné zadržet pachatele přestupku nepolicistou. Autor s ní zásadně nesouhlasí. Mnoho neprávniků si pod pojmem přestupek nesprávně představuje jen dopravní přestupky, ale je jím taktéž řada skutků, kterými *darebáci* otravují normálním lidem a jejich rodinám život.

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

Toto pojmové vymezení přestupku je založeno na kombinaci materiálního a formálního vymezení. Přestupkem tedy může být jen nedovolený, protiprávní čin.²²³

Přestupkem není jednání, jímž někdo odvrací přiměřeným (!) způsobem přímo hrozící nebo trvající útok na zájem chráněný zákonem nebo jímž někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, jestliže tímto jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit jinak. Např. muž poživší dvě malá jedenáctistupňová piva, odvážející v akutním případě z hůře dostupné lesní samoty těhotnou manželku do nemocnice, z právního hlediska nepáchá přestupek, byť jinak by jeho jednání přestupkem bylo. Vždy je zde ovšem nutné dbát zásady přiměřenosti, což bývá v praxi nepochybně leckdy problém.

Vítám zvýšenou míru pozornosti, která se dnes v odborné veřejnosti věnuje problematice přestupků, dříve částečně opomíjené či neprávem zastíněné bojem se společensky závažnějšími trestnými činy.

²²³ Viz. blíže např. Hendrych D. a kol: Právnický slovník, 3.vydání, 2009, C.H.Beck, Praha

2. Zadržení pachatele přestupku

Dne 21. března 2013 Legislativní rada vlády projednala a doporučila vládě ke schválení návrh věcného záměru zákona o přestupcích, na základě kterého bude vypracován nový zákon o přestupcích. Návrh představuje změnu koncepce v oblasti správního trestání.

Cílem návrhu věcného záměru zákona je vytvořit obecnou právní úpravu odpovědnosti fyzických, právnických a podnikajících fyzických osob tak, aby předpoklady odpovědnosti za přestupky i tzv. jiné správní delikty byly obsaženy v jednom zákoně. Dosud jsou totiž rozptýlené asi ve 200 jiných zákonech.

Jinak vyjádřeno: MV ČR připravilo návrh věcného záměru nového zákona o přestupcích, který by měl regulovat základy odpovědnosti nejen za přestupky, ale i za správní delikty právnických osob, fyzických podnikajících osob a tzv. jiných správních deliktů fyzických osob. Právě uvedené druhy správních deliktů pak budou nadále označeny zastřešujícím termínem „přestupek“. Předpokládá se též sjednocení odchylek od správního řádu při vedení řízení.²²⁴

V čase zpracování konferenčního příspěvku – červenec 2014 - nový český přestupkový zákon zatím nebyl přijat.

In media res : dovolil bych si zde představit jeden důležitý návrh na legislativní změnu, který navrhuji začlenit do nového zákona o přestupcích. Nyní platí, že můžete, přiměřeným způsobem zadržet pachatele trestného činu do příjezdu policie – viz ustanovení § 76 odst. 2 trestního řádu: *Osobní svobodu osoby, která byla přistižena při trestném činu nebo bezprostředně poté, smí omezit kdokoli, pokud je to nutné ke zjištění její totožnosti, k zamezení útěku nebo k zajištění důkazů. Je však povinen tuto osobu předat ihned policejnímu orgánu; příslušníka ozbrojených sil může též předat nejbližšímu útvaru ozbrojených sil nebo správci posádky. Nelze-li takovou osobu ihned předat, je třeba některému z uvedených orgánů omezení osobní svobody bez odkladu oznámit.*²²⁵ U přestupků ovšem obdobná právní úprava de lege lata neplatí!

Žel toho zneužívají různí delikventi. Dnes je možno sice na linku 158 oznámit přestupek, ale jako svědek či poškozený nesmíte legálně pachatele zadržet, toto oprávnění nyní občan (nepolicista) nemá! A jak tušíme, výtržník či jiný přestupník málokdy vyčká dobrovolně do příjezdu Policie ČR. Ale jak veřejná moc poté účinně zjistí totožnost pachatele?

Proč je to tak upraveno? Mám za to, že tato situace je parciálně důsledkem právně-historické geneze – před rokem 1990 (tedy před účinností dnešního přestupkového zákona) byly určité stávající přestupky (kupř. majetkové, které zde majoritně řešíme a na které je zacílen primárně můj článek) kvalifikovány jako tzv. přečiny. A na přečiny se v citované době též procesně vztahoval trestní řád, tedy i výše zmíněné ustanovení § 76 odst. 2 tr. řádu. Poté co se citované delikty staly s účinností zákona č. 200/1990, o přestupcích ryzími přestupky (nikoliv tedy přečiny či trest. činy), odpadla u nich i možnost takového zadržení nepolicistou.²²⁶

Naštěstí aplikační praxe – co vím neformální cestou od policistů – toto jednání, pokud není zcela nepřiměřené situaci, je orgány činnými v trestním řízení většinou tolerováno s tím, že se aktivní občan mohl domnívat (nezapomínejme, že je to neprofesionál navíc ve stresové situaci), že jde o trestný čin a pachatele zadržoval tedy legálně. Nad rámec tohoto textu uvádím, že jistou oporu pro zadržení pachatele možno hledat i v občansko-právních předpisech – např. když Vám chce odejít z Vaší rodinné restaurace host bez placení a spáchal škodu menší než 5000 Kč – což je většina případů. Citovanou možnost zadržení pachatele mj. konstatoval

²²⁴ Potměšil J. : Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích , *Správní právo č. 1-2/2014, Praha, MVČR, 2014*

²²⁵ Cit.. ustanov. § 76 odst. 2 trestního řádu

²²⁶ K obdobnému závěru dochází i policejní pedagog V. Klupal in: Zadržení u přestupku , <http://vtklupal.blogspot.com/2012/03/ad-zadrzeni-u-prestupku.html#1/2012/03/ad-zadrzeni-u-prestupku.html>

i Nejvyšší správní soud. Stejně jako dal v roce 2010 revizorům v MHD konečně možnost zadržet černého pasažera, odmítajícího se legitimovat, do příjezdu Policie a nejen ho bezvýsledně žádat, aby vyčkal příjezdu policistů k zjištění totožnosti.²²⁷ V těchto případech bude lidem taktéž nápomocen i nový občanský zákoník - *Každý si může přiměřeným způsobem pomoci k svému právu sám, je-li jeho právo ohroženo a je-li zřejmé, že by zásah veřejné moci přišel pozdě. (§ 14 NOobč.Z.).*

Nicméně ze systémového hlediska nepokládám za vhodné, aby se zadržování u přestupku řešilo za pomoci soukromoprávního předpisu – tedy dnešního či budoucího občanského zákoníku, což jak čtenáři tuší, budí v praxi řadu aplikačních problémů, které stresují „obyčejné lidi“.²²⁸

Spolu s V. Klapalem pokládám za zcela nepřijatelnou skutečnost, že když někdo v souvislosti se spácháním přestupku omezí osobní svobodu osoby podezřelé ze spáchání přestupku, vystavuje se sám nebezpečí trestního stíhání. Protože *alespoň po formální stránce* naplňuje znaky trestného činu omezování osobní svobody, popř. zbavení osobní svobody dle trestního zákona.²²⁹ Naštěstí aplikační praxe orgánů činných v trestním řízení, alespoň co je známo autorovi tohoto textu, takto přespříliš formálně nepostupuje.

Návrhy do budoucnosti (úvaha de lege ferenda)

Jak jsem již naznačil výše, dnešní veřejné právo vychází z hypotézy, že není možné zadržet pachatele přestupku nepolicistou. Zmíněnou hypotézu odmítám.

Pakliže nyní de facto záleží na dobré vůli přestupníka, zda vyčká příjezdu Policie ČR, činí to z přestupkového zákona mnohokrát nevykonatelnou (unenforceable) normu. Což v právním státě (*Rule of law, État de droit, Rechtsstaat, Estado de derecho, Stato di diritti*) musíme odmítnout.

Proto navrhuji, aby se v rámci chystaných změn legislativy na úseku správních deliktů pamatovalo i na možnost občanů zadržet pachatele vybraných přestupků. Mám za to, že to je určitě skupina přestupků proti majetku (§ 50 přestup.zákona), pak přestupky proti veřejnému pořádku (§ 47 přestup.zákona) a přestupky proti občanskému soužití (§ 49 přestup.zákona).

Zákonodárce by tak vyslal občanům jasné znamení, že v České republice, jako demokratickém právním státu založeném na úctě k právům a svobodám člověka a občana²³⁰, panuje k přestupkům (jako častému předstupni trestných činů)²³¹ nulová právní tolerance. Což je, myslím, i v souladu s veřejným zájmem.²³²

Materiální právní stát je vystavěn mj. jiné na důvěře občanů v právo a právní řád²³³, mám za to, že výše zmíněný návrh a conto „občanského (laického) zadržování“ pachatelů přestupků by tuto důvěru posílil.

²²⁷ Viz jud. NSS 1 As 34/2010

²²⁸ Před časem mi vypravoval jeden drobný obchodník – přišel mladiství (cca 16-17 let) do obchodu, vzal si dvě plechovková piva - škoda cca 40 Kč. - a suverénně odcházel z krámu - když ho prodavačka chytila - tak na ni začal křičet - co si to dovolujete, co mě chytáte - to u přestupku nesmíte!

²²⁹ Srov. Klapal V. : Možnosti omezení osobní svobody osoby podezřelé ze spáchání přestupku, [Trestněprávní revue 6/2006, s. 173], C.H.Beck, Praha

²³⁰ Srov. čl. 1 odst.1 Ústavy ČR

²³¹ Autor si je přirozeně vědom, že ne každý přestupek je přímou bránou k trest. činům, nicméně u zmíněných typů správních deliktů z § 47, § 49 a § 50 přestupkového zákona je tato spojitost relativně hojná.

²³² Tuto poznámku činím i přes vědomí okřídleného tvrzení J.E. Stiglitze : *Nevíme vlastně ani, co jsou to zájmy společnosti ani státu. – cit. : Stiglitz, J. E.: Ekonomie veřejného sektoru. Grada Publishing, Praha 1997, str. 207.*

²³³ Viz Pl.ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012

Na závěr připomínám slova předního českého administrativisty Prof. Petra Průchy – kdo něco ve veřejné správě a správním právu opravdu chce hledá způsob, a kdo nikoliv hledá důvod.²³⁴

Literatura

1. Hendrych D. a kol: Právní slovník, 3.vydání, 2009, C.H.Beck, Praha
2. Klapal V.: Možnosti omezení osobní svobody osoby podezřelé ze spáchání přestupku, [Trestněprávní revue 6/2006, s. 173], C.H.Beck, Praha
3. Stiglitz, J. E.: Ekonomie veřejného sektoru. Grada Publishing, Praha 1997,
4. Potměšil J.: Poznámky k věcnému záměru nového zákona o přestupcích , *Správní právo č. 1-2/2014, Praha, MVČR, 2014*

Resume

This article is from the area of Administrative Criminal Law. Author criticizes the legal situation in the Czech Republic can not detain an offender until the arrival of police.

Author suggests that the forthcoming changes to legislation in the field of administrative offenses remembered and opportunity for citizens to hold perpetrators of selected offenses. He believes that it is definitely a group of offenses against property, the offenses against public order and offenses against civil unions.

²³⁴ Autor navštěvoval mj. přednášky Prof. JUDr. Petra Průchy CSc. v devadesátých letech minulého století na PF MU v Brně , kde tato moudrá (a dodnes platná) slova zazněla.

UKLÁDÁNÍ SANKCE ZÁKAZU POBYTU ZA PŘESTUPEK

DOC. JUDR. MARTIN KOPECKÝ, CSC.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze
nám. Curieových 7, 116 40 Praha 1
Česká republika
kopecky@prf.cuni.cz

Key words: offence – sanction – punishment – prohibition of stay

1. K otázce druhů sankcí za přestupky

Právní úprava přestupkového práva, jak byla v roce 1990 založena v České republice zákonem České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, (dále „*PřesZ*“) a na Slovensku téměř identickým zákonem Slovenské národní rady č. 372/1990 Sb., o priestupkoch, vyšla z toho, že *katalog sankcí*, tedy správních trestů, bude *vyčerpán sankcemi majetkové povahy* (pokuta, propadnutí věci), *zákazem činnosti*, uplatňovaným především ve formě zákazu řízení motorových vozidel, a *napomenutím* jako nejmírnější sankcí, která má působit jako morální apel na pachatele přestupku. *Sankce, které by zasahovaly do sféry osobní svobody* (omezení či zbavení osobní svobody, omezení pohybu či pobytu a stanovení nucených prací nebo služeb), tedy zákonem připuštěných výjimek z ústavních svobod zaručených čl. 8, 9 a 14 pozdější Listiny základních práv a svobod,²³⁵ *byly ponechány jen pro tresty ukládané podle trestních zákonů soudy*, nikoli pro oblast správního trestání.

Možný zásah do těchto svobod i v rámci správního trestání přitom však není historicky či v zahraničním srovnání ničím neznámým. *Trest vězení* byl vedle pokuty tradičním trestem za správní přestupky již podle nekodifikovaných pramenů trestního práva správního z XIX. století,²³⁶ z nichž některé platily na území bývalého Československa až do roku 1950. Uplatňovalo se pravidlo, že v rámci trestního řízení správního nesmí být uložen vyšší trest než ten, který by byl nejnižší, kdyby čin měl povahu přečinu nebo přestupku podobného druhu ve smyslu všeobecného zákona trestního.²³⁷ Kodifikace přestupkového práva, později provedená zákonem č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní, zavedla *trest odnětí svobody* v různé délce jako možný trest u všech skutkových podstat (u jednotlivých skutkových podstat diferencovaně až na 6 měsíců). Navíc podle původního znění zákona bylo možné bez ohledu na jednotlivé skutkové podstaty stanovené ve zvláštní části zákona uložit trest odnětí svobody

²³⁵ Listina základních práv a svobod byla uvozena ústavním zákonem Federálního shromáždění č. 23/1991 Sb.

²³⁶ Srov. např. min. nařízení č. 198/1857 ř.z., o obecné výměře trestů, cis. nařízení č. 96/1854 ř.z., jimž se vydává předpis, jak mají úřadové političtí a policejní vykonávat nařízení a nálezy od nich vydané.

²³⁷ Srov. Dusil, Václav. Trestní právo a řízení správní. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. Brno 1938, s. 980.

až na dva roky, vykonávaný v tábore nucených prací, byl-li přestupkem nebo měl být „projeven nepřátelský postoj k lidově demokratickému řádu republiky nebo k její socialistické výstavbě“.²³⁸ Byl tento zákon po formální stránce, alespoň v obecné části, byl zpracován na odpovídající odborné úrovni, když překonával dosavadní značně roztržité a jen mezerovité normy, ve skutečnosti byla jeho role historicky výrazně negativní, neboť představoval represivní nástroj k prosazování třídního boje zejména vůči živnostníkům a soukromě hospodařícím zemědělcům. Jako reakce na tento extrémně přísný represivní nástroj byl přijat opačný, téměř „bezzubý“ přestupkový zákon č. 60/1961 Sb.,²³⁹ který umožňoval trestat ukládáním tzv. *opatření*, jimiž byly napomenutí, veřejná důtka a pokuta do 500 Kč, a jako vedlejší trest propadnutí věci. *Správní tresty zasahující do osobní svobody se od účinnosti tohoto zákona na našem území staly minulostí*. Pro srovnání např. rakouský přestupkový zákon trest odnětí svobody (v délce minimálně 12 hodin, nejvýše 6 týdnů) upravuje.²⁴⁰

Tresty zasahující do osobních svobod ukládané v rámci správního trestání nelze obecně považovat za odporující ústavní úpravě či úpravě mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách. *Ukládání těchto trestů se však řadí do trestních věcí ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též „Úmluva“)*. Je tomu tak i v těch případech, kdy by byla dána pouhá možnost takový trest uložit, případně i jen jako náhradní trest,²⁴¹ proto musí být při projednávání takových věcí zajištěny garance práva na spravedlivý proces ve smyslu Úmluvy, mj. projednatelnost nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem. Problémy s dodržováním garancí spravedlivého procesu by mohly nastat např. tehdy, pokud by nebyl zajištěn reálný, účinný přístup k soudu poté, co zásah do osobních svobod byl proveden jen rozhodnutím správního orgánu, který nemá atributy „soudu“ dle Úmluvy, tedy např. pokud by zásah do osobních práv v důsledku trestu uloženého správním orgánem nastával ještě předtím, než by o věci rozhodoval soud, na který se zasažený člověk obrátil či hodlá obrátit.

Jedním z objektů chráněných přestupkovým právem je *veřejný pořádek*. Společenská situace v době přijetí platného zákona o přestupcích (1990), tedy krátce po odklonu od předchozího totalitního systému, je po uběhlém téměř čtvrt století jiná. Výrazně narostl především počet společensky nepřizpůsobivých osob, které opakovaně porušují obecně uznávaná a právně stanovená pravidla pořádku na veřejných místech, dopouštějí se drobných krádeží, poškozují veřejný majetek atd. Hrozba či ukládání peněžitých sankcí ve vztahu k takovým lidem mívá pro nedobytnost prakticky nulový efekt. I procesní pravidla projednávání přestupků vedou obvykle k *neodpovídající délce řízení*, zaostávající i ve srovnání s možnostmi zkráceného přípravného trestního řízení.²⁴² Projednávání přestupku narušujícího veřejný pořádek, který se stal již před více měsíci, rovněž snižuje efektivnost postihu za takové protiprávní jednání.

2. Zákonné podmínky pro uložení sankce zákazu pobytu

Český zákonodárce se novelou zákona o přestupcích, uskutečněnou zákonem č. 494/2012 Sb.,²⁴³ odhodlal ke změně v možnostech správního postihu za vybrané přestupky porušující

²³⁸ Srov. § 12 odst. 2 zákona č. 88/1950 Sb.

²³⁹ Název zákona č. 60/1961 Sb. byl „o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku“.

²⁴⁰ Srov. § 12 Verwaltungsstrafgesetz (VStG), BGBl 1991/52 (WV), v platném znění.

²⁴¹ Viz např. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva z 9. 10. 2003, č. 47414/99 (věc Szott-Medyńska a další proti Polsku).

²⁴² Viz § 179a an. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení (trestní řád).

²⁴³ Zákon č. 294/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb., a některé další zákony.

místní záležitosti veřejného pořádku a zavedl *novou sankci za přestupek – zákaz pobytu*. O problematičnosti této novely zákona o přestupcích²⁴⁴ svědčí, že byl poslanecký návrh zákona přijat Poslaneckou sněmovnou přes nesouhlas Senátu a veto prezidenta republiky. Nesouhlas k němu vyjádřil i veřejný ochránce práv. Zákon č. 494/2012 Sb. byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 31. 12. 2012. Ačkoli bylo v čl. VI. zákona č. 494/2012 Sb. uvedeno, že nabývá účinnosti dnem 1. 7. 2012, považoval se za účinný až dnem 15. 1. 2013, tj. patnáctým dnem po jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.²⁴⁵ Ústavní soud později výslovně zrušil čl. VI. zákona č. 494/2012 Sb., neboť ustanovení o účinnosti, které předešlo o půl roku den platnosti zákona, porušilo princip zákazu retroaktivity a princip právní jistoty.²⁴⁶

Podmínky pro uložení sankce zákazu pobytu vyplývají z § 15a PřesZ a jsou následující:

(i) *sankci zákazu pobytu lze uložit jen za přestupek uvedený ve zvláštní části zákona o přestupcích nebo v jiném zákoně*

Sankci zákazu pobytu lze uložit v případě, že je u úprav jednotlivých skutkových podstat přestupků uložena taková sankce přípustně. To je u vybraných přestupků na úseku ochrany před alkoholismem,²⁴⁷ proti veřejnému pořádku²⁴⁸ a proti občanskému soužití,²⁴⁹ u přestupků proti pořádku v územní samosprávě²⁵⁰ a proti majetku.²⁵¹

Podle § 46 odst. 2 PřesZ tak lze uložit sankci zákazu pobytu *za přestupek proti pořádku v územní samosprávě*, který spočívá v „porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů vydaných na úseku jejich samostatné působnosti“. Vyjdeme-li z toho, že zastupitelstva územních samosprávných celků mohou v mezích své působnosti vydávat na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky²⁵² obecně závazné vyhlášky jako podzákonné právní předpisy, které mohou stanovovat povinnosti vyplývající primárně z takové obecně závazné vyhlášky, přichází naplnění skutkové podstaty do úvahy v případě jednání, které porušuje povinnost vyplývající přímo z obecně závazné vyhlášky, nenaplní-li však porušení takové povinnosti jiné znaky skutkové podstaty, ve vztahu ke skutkové podstatě dle § 46 odst. 2 PřesZ speciální. *Speciální úpravu* představuje „přestupek proti veřejnému pořádku“ podle § 48 PřesZ, který spočívá v „porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 47, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy“. Objektem tohoto přestupku je veřejný pořádek, který může být regulován i místními právními předpisy, prakticky obecně závaznou vyhláškou obce týkající se místních záležitostí veřejného pořádku [srov. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění – dále jen „*ObecZř*“]. Postih za přestupek proti veřejnému pořádku dle § 48 PřesZ má mít přednost před aplikací ustanovení o přestupku proti pořádku v územní samosprávě dle § 46 odst. 2 PřesZ, které je obecnější.²⁵³ Skutková podstata přestupku proti veřejnému pořádku dle § 48 PřesZ je privilegovanou oproti obecnější skutkové podstatě přestupku proti pořádku v územní samosprávě, za přestupek podle § 48 PřesZ však nelze uložit sankci zákazu pobytu.

²⁴⁴ Dokumenty o legislativním postupu projednávání tohoto poslaneckého návrhu zákona viz tisk 431 Parlamentu České republiky, Poslanecká sněmovna 2011, 6. volební období, dostupné na www.psp.cz.

²⁴⁵ Srov. § 3 odst. 3 zákona č. 303/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

²⁴⁶ Nález Ústavního soudu České republiky z 12. 11. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 22/13.

²⁴⁷ Viz § 30 odst. 2 PřesZ.

²⁴⁸ Viz § 47 odst. 2 PřesZ.

²⁴⁹ Viz § 49 odst. 2 PřesZ.

²⁵⁰ Viz § 46 odst. 3 PřesZ.

²⁵¹ Viz § 50 odst. 2 PřesZ.

²⁵² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

²⁵³ Na podporu tohoto názoru srovnej nálezy Ústavního soudu ČR z 8. 10. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/97, a nálezy Ústavního soudu ČR ze 4. 11. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 18/97.

(ii) *přestupek musí být spáchán úmyslným jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku*

Ačkoli k naplnění odpovědnosti za přestupek postačuje podle obecné části zákona o přestupcích zásadně zavinění z nedbalosti (§ 3 PřesZ) a i k naplnění podmínek odpovědnosti za přestupky, u nichž *zvláštní část* zákona o přestupcích připouští uložení sankce zákazu pobytu, avšak nevyžaduje výslovně úmyslné zavinění, *lze podle obecné části zákona o přestupcích uložit sankci zákazu pobytu jen za přestupek spáchaný úmyslnou formou zavinění*. A to navíc kvalifikovaně: jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku [viz § 15a odst. 1 písm. a) PřesZ].

Zákonodárcem použité spojení „*místní záležitosti veřejného pořádku*“ asociuje, že sankcí zákazu pobytu lze trestat pouze jednání, která porušila pravidla lokálního, nikoli celostátního významu, a to pravidla, která může v samostatné působnosti stanovit formou obecně závazné vyhlášky obec.²⁵⁴ Chtěl-li zákonodárce trestat zákazem pobytu závažná narušení veřejného pořádku v obcích, bez ohledu na to, jestli dochází k porušení pravidel založených primárně obecně závaznou vyhláškou či pravidel stanovených zákonem, měl to vyjádřit přesněji. Takto vzniká např. otázka, zda umožnění požití alkoholického nápoje osobě mladší 18 let, což je znakem skutkové podstaty přestupku podle § 30 odst. 1 písm. a) PřesZ a za tento přestupek lze podle § 30 odst. 2 PřesZ uložit spolu s pokutou zákaz pobytu, může mít povahu jednání narušujícího místní záležitosti veřejného pořádku, což je jedna z podmínek uložení sankce zákazu pobytu podle § 15a PřesZ, tedy podle obecné části zákona o přestupcích.

(iii) *pachatel byl v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce*

Ač to ustanovení § 15a odst. 1 písm. b) PřesZ výslovně neuvádí, lze vycházet z toho, že i předchozí přestupek za „obdobné jednání“, za které byl v minulosti pachatel pravomocně uznán vinným, musel být spáchán úmyslně. Za podmínku pro uložení sankce zákazu pobytu lze považovat, že pachatel se dopustil v minulosti podle výrokové části rozhodnutí, jehož právní moc nastala v době dvanácti měsíců před spácháním přestupku, přestupku spáchaného úmyslně (rozhodnutí by mělo tuto formu zavinění konstatovat), a to přestupku, který připouští postih zákazem pobytu. Skutečnost, jestli byl obviněn z projednávaného přestupku uznán v minulosti vinným za obdobné jednání spáchané formou úmyslného jednání, by měla vyplývat z výroku předchozího pravomocného rozhodnutí o přestupku, neboť správní orgán by si v aktuálním řízení nemohl o takové otázce učinit sám úsudek jako o předběžné otázce.²⁵⁵ Podmínkou pro uložení sankce zákazu pobytu by bylo, aby předchozí „obdobné jednání“, za které byl pachatel uznán vinným z přestupku, se stalo na území téže obce, na němž došlo i ke spáchání přestupku, za které mu hrozí sankce zákazu pobytu.

(iv) *sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu*

Další podmínka dle § 15a odst. 1 PřesZ spočívá v tom, že sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu.

²⁵⁴ Použití spojení „místní záležitosti veřejného pořádku“ v § 15a PřesZ bylo patrně inspirováno § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, v němž se uvádí, že obec může ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti mj. k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. V rozsáhlé judikatuře Ústavního soudu je vyvozováno, že obce mají prostor k regulaci záležitostí místního, tj. lokálního významu, však nikoliv otázek významu celostátního. Srov. např. nálezy Ústavního soudu ČR z 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, a z 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11.

²⁵⁵ Srov. § 57 odst. 1 písm. c) SprŘ.

Místem trvalého pobytu se podle zákona o evidenci obyvatel rozumí adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání.²⁵⁶ Trvalý pobyt je úřední adresou, která plní jen evidenční funkci a žádné právní důsledky z ní nevyplývají.²⁵⁷ Zvláštními předpisy o hlášení k pobytu se rozumí zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů.

Při absenci judikatury týkající se podmínek ukládání sankce zákazu pobytu za přešůpek lze vyjít z judikatury trestní ve vztahu k podmínkám ukládání trestu zákazu pobytu.²⁵⁸ Účelu trestu se zákazem pobytu dosahuje tím, že se pachatel odstraňuje z prostředí, s nímž jeho trestná činnost souvisela a které by mohlo i v budoucnu ovlivnit nebo usnadnit spáchání nových trestných činů. Tento účel trestu je rovněž nutno mít na zřeteli při posuzování zákonné překážky pro uložení trestu zákazu pobytu, tj. že se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt. Pro posouzení, zda pachatel má či nemá trvalý pobyt v místě nebo obvodě, v němž páchal trestnou činnost a na který se má trest zákazu pobytu vztahovat, není podle judikatury v trestních věcech rozhodující okolnost formálního přihlášení se k trvalému pobytu, ale to, *kde skutečně má pachatel trvalý pobyt*.²⁵⁹

Úředně evidovaná adresa pobytu presumuje, že v daném místě má dotyčný i pobyt faktický. Od přihlášení se k takové adrese se odvíjí některá veřejná práva, jako např. volební právo do zastupitelstev samosprávných celků, nárok na dávky státní sociální podpory, tato adresa určuje místní příslušnost správních orgánů, u nichž může osoba vyřídit řadu úředních záležitostí. Uložení zákazu pobytu na místo či obvod, v němž je pachatel přestupku hlášen k pobytu, by proto předpokládalo nepochybné prokázání, že formálně evidované místo pobytu není skutečným trvalým pobyt.

3. Hmotněprávní a procesněprávní souvislosti ukládání sankce zákazu pobytu

Zákaz pobytu spočívá v tom, že se pachatel nesmí po dobu trvání zákazu pobytu (nejdéle tři měsíce) zdržovat na území obce nebo její části vymezené v rozhodnutí správního orgánu, který zákaz pobytu uložil. Zákon o přestupcích v § 15a odst. 3 stanoví obecnímu úřadu obce, na jejímž území má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu, možnost udělit pachateli na základě jeho žádosti povolení ke krátkodobému pobytu na území obce nebo její části, v níž má pachatel uložen zákaz pobytu. Obecní úřad může toto povolení udělit pouze se souhlasem správního orgánu, který uložil zákaz pobytu. Zákaz vymezuje, že důvodem pro vydání povolení ke krátkodobému pobytu jsou závažné osobní důvody,²⁶⁰ zejména návštěva lékaře nebo orgánu veřejné moci.

²⁵⁶ § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel).

²⁵⁷ Srov. nález Ústavního soudu ČR z 30. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02.

²⁵⁸ Viz § 75 zákona č. 40/1989 Sb., trestní zákoník (dále „*TřZ*“), do 31. 12. 2009 § 57a zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon.

²⁵⁹ Srov. stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ČSSR z 26. 11. 1975, sp. zn. Tpjf 75/75 (zveřejněno jako rozhodnutí č. 1/1976 ve Sbírce soudních rozhodnutí ve věcech trestních). Dále např. usnesení Nejvyššího soudu ČR z 12. 10. 2011, sp. zn. 8 Tdo 1087/2011.

²⁶⁰ § 28 *TrZ*.

Porušení zákazu pobytu uložené rozhodnutím správního orgánu je přečinem maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. d) TrZ.

Především v případě zákazu pobytu vysloveného pro území velkého města vzniká otázka, kterou z praktických důvodů nelze řešit povolením ke krátkodobému pobytu, např. v souvislosti s převozem pachatele záchranou službou do nemocničního zařízení v obvodu, pro který má vysloven zákaz pobytu. Při takových případech by byla zpravidla vyloučena trestní odpovědnost za maření výkonu úředního rozhodnutí, neboť se dotýčná osoba buď nebude dopouštět jednání, případně by se mohlo jednat o krajní nouzi či by se uplatnila obecná zásada subsidiarity trestní represe, s ohledem na absenci společenské škodlivosti.²⁶¹

Zákon o přestupcích stanoví v jednotlivých ustanoveních zvláštní části, že sankci zákazu pobytu lze uložit spolu s pokutou, tedy jako sankci vedlejší. Jen v případě přestupku proti majetku je v § 50 odst. 2 PřesZ stanovena možnost uložit „pokutu do 15.000 Kč nebo zákaz pobytu“, tedy zákaz pobytu by mohl být uložen jako sankce samostatná.

Efektivnost sankce zákazu pobytu pro snížení výskytu protiprávních jednání, která znamenají porušení veřejného pořádku v obcích, by vyžadovala, aby odhalený pachatel, u kterého jsou důvody pro uložení sankce zákazu pobytu, byl v přiměřeně krátké době skutečně potrestán a uložená sankce začala působit. Ukazuje se však, že ve stávajícím systému, kdy sankce ukládá správní orgán, tedy nikoli orgán s atributy soudní nezávislosti, ve správním řízení s obecně danými lhůtami, je efektivnost ukládání takové sankce velmi problematická. Vyjdeme-li z toho, že sankce zákazu pobytu je výrazným zásahem do ústavně zaručené svobody pobytu a že nezávislý soud o něm může rozhodovat až na základě žaloby sankcionované osoby po proběhlém dvoustupňovém správním řízení, když lhůta pro podání žaloby k soudu činí dva měsíce po doručení rozhodnutí odvolacího správního orgánu,²⁶² je současný procesní model pro ukládání takové sankce zcela nevhodný. Úvahy, že by takovou sankci měl ukládat v řízení přímo soud, by si zasloužily větší rozpracování ze strany právní teorie a podporu ze strany legislativní a aplikační praxe.

Závěr

Provedený rozbor právní úpravy sankce zákazu pobytu, zakotvené v českém přestupkovém právu, se pokusil ukázat na obtížnost takového zásahu do ústavně zaručené svobody pobytu. Ne vždy přesně zákonem vyjádřené podmínky pro ukládání takové sankce, které vytvářejí aplikační otázky, zda takovou sankci uložit jen v případě porušování místních záležitostí veřejného pořádku, jak stanoví § 15a odst. 1 písm. a) PřesZ, či zda by měla být užívána obecněji v případě porušení pravidel veřejného pořádku činností související s určitým místem, by zřejmě bylo možné odstranit drobným legislativním upřesněním. Složitější je ovšem procesní otázka efektivnosti ukládání takových sankcí, když by se jako vhodnější řešení oproti současnému modelu jevila přímá pravomoc soudů k jejich ukládání. Veřejná správa by se měla zaměřit zejména na preventivní postupy proti společensky nežádoucím jevům, které u některých osob vedou k opakovanému porušování pravidel veřejného pořádku, zatímco postupy represivní by neměly být ponechávány jen na izolovaně chápaném přestupkovém řízení.

²⁶¹ Srov. § 12 odst. 2 TrZ.

²⁶² Srov. § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Literatura

1. Dusil, Václav. Trestní právo a řízení správní. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek IV. Brno 1938, s. 924-943.
2. Potměšil, Jan. Sankce zákazu pobytu. 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, 2014, ISBN 978-80-7251-408-3, s. 215-234.

Resume

The contribution analyzes the prohibition of stay as a new type of administrative punishment in the Czech Republic, which allows interference in the constitutionally guaranteed freedom of movement. It devotes to the conditions of imposing of such sanctions and to procedures of decision-making about it. It points out the problems of inefficiency of administrative measures against cases of repeated violations of public order and makes a comparison of administrative and judicial proceedings on imposing punishments for unlawful acts.

PROCESNOPRÁVNE PRINCÍPY DOBREJ VEREJNEJ SPRÁVY V SPRÁVNOM TRESTANÍ²⁶³

PROF. JUDR. SOŇA KOŠIČIAROVÁ, PHD.

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

Kľúčové slová: right to fair procedure – administrative punishment – specific procedural principles

1. Právo na spravodlivý proces vo verejnej správe a právo na dobrú verejnú správu

Z ústavného práva na súdnu a inú právnu ochranu (podľa čl. 36 ods. 1 a 4 Listiny základných práv a slobôd a podľa čl. 46 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky) sa odvodzuje právo súkromnej osoby na spravodlivý proces pred orgánom verejnej moci. Týmto orgánom je aj orgán verejnej správy, ako aj úradné osoby, ktoré uskutočňujú výkon verejnej správy v mene tohto orgánu.

Základné právo na spravodlivý proces vo verejnej správe garantované ústavou vyjadruje právo každej fyzickej alebo právnickej osoby na taký právny stav, keď platná zákonná úprava zakotvuje procedurálny postup predovšetkým pri vydávaní rozhodnutí správnych orgánov (t. j. individuálnych správnych aktov) v správnom konaní. Ide o súčasť *pozitívneho záväzku štátu* – a to aj v zmysle Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorým je Slovenská republika viazaná. Jeho cieľom je zabezpečiť, aby platná procesnoprávna úprava zodpovedala všeobecne uznávaným požiadavkám a štandardom, ktoré ako nespochybniteľné hodnoty musí právny a demokratický štát chrániť.

Uvedené požiadavky sa pritom v širšom slova zmysle musia uplatňovať vo vzťahu k *všetkým druhom procedurálnych postupov* vykonávateľov verejnej správy bez ohľadu na to, či ich výsledkom sú formy činnosti vykonávateľa verejnej správy právotvornej alebo neprávotvornej povahy.

Vzhľadom na *účel konkrétneho druhu procedurálneho postupu*, miera podrobnosti jeho zákonnej úpravy je rôzna. Sú procedurálne postupy vo verejnej správe upravené zákonom veľmi podrobne, ale aj len rámcovo; sú procedurálne postupy upravené iba vnútornými právnymi predpismi vykonávateľa verejnej správy.

²⁶³ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

Je len samozrejme, že najvyššiu pozornosť venuje zákonodarca regulácii tých procedurálnych postupov, v ktorých vykonávateľ verejnej správy rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach konkrétnych osôb, t. j. postupov v rámci správneho konania.

Podľa súdnej judikatúry „za spravodlivé prejednanie vecí možno považovať len taký postup vykonávateľa verejnej správy, ktorý rešpektuje všetky procesné princípy tvoriace súčasť štruktúry základných ľudských práv a slobôd bez ohľadu na formuláciu danú konkrétnou pozitívnu právnou úpravou“ (nález Ústavného súdu Českej republiky PL. ÚS 33/97 zo 17. decembra 1997).

Z tohto dôvodu sa súdy pri poskytovaní ochrany súkromným osobám v prípadoch, keď nejedná o príslušnú zákonnú úpravu, ktorá by takéto procesné princípy explicitne zakotvovala, alebo v prípadoch, keď je zákonná úprava v tomto ohľade nedostatočná, uchyľujú k aplikácii *všeobecných právnych princípov* (pozri napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 18/08 z 20. mája 2009) odvolávajú sa na čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a taktiež na medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré sú súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky a majú prednosť pred zákonom.

Doktrína spravodlivého procesu sa presadzuje aj vďaka nadštátnym súdnym systémom, predovšetkým prostredníctvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý rozhoduje na základe Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (tzv. štrasburský pilier). Druhým internacionalizujúcim, tzv. luxemburským pilierom, je súdny systém Európskej únie.

Pokiaľ ide o právo na spravodlivý proces vo verejnej správe, významnejšiu úlohu vo vzťahu k ochrane základných práv a slobôd súkromných osôb, ktoré môžu byť dotknuté výkonom verejnej správy, zohráva aplikácia Dohovoru v rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva. Podľa judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky Dohovor a judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva vzťahujúca sa naň predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväznú výkladovú smernicu pre interpretáciu a uplatňovanie zákonnej úpravy základných práv a slobôd zakotvených v druhej hlave ústavy.²⁶⁴

Článok 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zakotvuje právo na spravodlivé *súdne* konanie. Jeho priama aplikovateľnosť na procedurálne postupy pri výkone verejnej správy však prichádza do úvahy, ak vykonávateľ verejnej správy rozhoduje o tzv. občianskom práve a záväzku alebo o trestnom obvinení.

Výklad pojmov „občianske právo a záväzok“ a „trestné obvinenie“ sa odvíja od rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva. Za postupy vo verejnej správe, v ktorých sa rozhoduje o trestnom obvinení, judikatúra tohto súdu považuje konanie o priestupkoch a iných správnych deliktach, poriadkových sankciách a disciplinárnych deliktach.

Obsah práva na spravodlivý proces v rámci výkonu verejnej správy tvoria *procesné práva* súkromnej osoby v procesnom postupe vykonávateľa verejnej správy.

Právo na spravodlivý proces vo verejnej správe pritom vo všeobecnosti zahŕňa:

- základné procesné práva, ktoré vychádzajú zo všeobecných procesnoprávných ústavných princípov (procesné právo na konanie pred správnym orgánom a procesné právo byť účastníkom správneho konania),
 - procesné práva, ktoré majú čiastkový charakter.
- Medzi *procesné práva, ktoré majú čiastkový charakter*, patrí:
- právo podať návrh na začatie postupu (dispozičná zásada),
 - právo byť informovaný o začatí konania,
 - právo na jediné prebiehajúce konanie v konkrétnej veci (prekážka litispendencie),

²⁶⁴ Pirošíková, M.: Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. EUROIURIS – Európske právne centrum, o. z. 2008, Bratislava, s. 33 – 35.

- právo na nestranný správny orgán,
- právo na rovnosť v procesných právach,
- právo na poučenie o procesných právach v konaní,
- právo na tlmočníka,
- právo na prístup k informáciám o významných skutočnostiach týkajúcich sa procesného postupu správneho orgánu,
- práva na zastúpenie a pomoc,
- právo byť vypočutý,
- právo na zistenie skutkového stavu veci a na jeho vecné a právne posúdenie,
- právo na vydanie a oznámenie rozhodnutia,
- právo na rozhodnutie a postup správneho orgánu v primeranej lehote,
- právo na súlad výroku rozhodnutia so zisteným a posúdeným skutkovým stavom veci,
- právo na odôvodnenie rozhodnutia,
- právo na poučenie o riadnych opravných prostriedkoch,
- právo na nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia,
- právo na výkon rozhodnutia.²⁶⁵

Uvedené procesné práva sú svojou povahou *univerzálne*, avšak v rôznych druhoch rozhodovacích procesov verejnej správy sa uplatňujú v rôznom rozsahu, resp. sú modifikované, podľa toho, či ide o procesný postup začatý na návrh súkromnej osoby alebo o procesný postup začatý z úradnej povinnosti.

V európskom správnom priestore výklad ich obsahu *podlieha doktríne o dobrej verejnej správe*, ktorá vyjadruje súhrn základných právnych požiadaviek na verejnú správu v demokratickom a právnom štáte.

Cieľom presadzovania princípov dobrej verejnej správy je zabezpečiť efektívnosť a účinnosť výkonu verejnej správy ako služby verejnosti bez toho, aby táto nezákonne zasahovala do verejných subjektívnych práv a slobôd súkromnej osoby. Tieto princípy majú hmotnoprávny alebo procesnoprávny charakter.

Princípy dobrej verejnej správy procesnoprávneho charakteru vyjadrujú základné požiadavky na spravodlivý proces vo verejnej správe. Vzťah práva na dobrú verejnú správu a práva na spravodlivý proces vo verejnej správe je tak daný tým, že právo na spravodlivý proces vo verejnej správe je súčasťou práva na dobrú verejnú správu. Kým právo na spravodlivý proces vo verejnej správe sa odvodzuje zo základného práva na súdnu a inú právnu ochranu, právo na dobrú verejnú správu sa odvodzuje z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Z tohto hľadiska právo na dobrú verejnú správu je všeobecnejšie než právo na spravodlivý proces vo verejnej správe.

Procesnoprávne princípy, ktoré sa majú uplatňovať v procesných postupoch vykonávateľov verejnej správy, predovšetkým však v postupoch, v ktorých títo rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach súkromných osôb (t. j. v správnom konaní), vyjadruje:

- odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe,
- rezolúcia Výboru ministrov (77) 31 o ochrane jednotlivcov pri vydávaní správnych aktov,
- odporúčanie Výboru ministrov R (80) 2 o vykonávaní právomoci voľnej úvahy správnymi orgánmi,
- odporúčanie Výboru ministrov R (87) 16 o správnych postupoch, ktoré majú vplyv na veľký počet osôb,
- odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách.

²⁶⁵ Porovnaj Svoboda, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Linde Praha, a. s. 2007, Praha, s. 132 – 133.

Z právneho hľadiska ide o právne imperatívy, ktoré sú *vyjadrené v podobe procesných práv osôb* dotknutých procedurálnym postupom vykonávateľa verejnej správy. Znamená to, že právna úprava členského štátu Rady Európy musí uznávať existenciu týchto procesných práv. Pre zabezpečenie spravodlivého procesu vo verejnej správe majú totiž zásadný význam.

2. Charakteristika procedurálneho postupu vykonávateľa verejnej správy pri správnom trestaní

Ide o procedurálny (procesný) postup, v ktorom správny orgán na základe obvinenia (prvého procesného úkonu v konaní začatom z jeho podnetu, t. j. z úradnej moci) prejednáva správny delikt konkrétnej fyzickej alebo právnickej osoby (ďalej len ako „obvinený“) a rozhoduje o jej zodpovednosti za správny delikt.

Cieľom a účelom procedurálneho (procesného) postupu v oblasti správneho trestania, ktorý má charakter správneho konania, je riadne zistiť skutkový stav veci bez dôvodných pochybností a rozhodnúť o vine a treste.²⁶⁶

V prípade, že sa v rámci procesného postupu orgánu na základe vykonaného dokazovania preukáže, že osoba spáchala správny delikt, správny orgán má *právomoc*:

- v rámci represívnej funkcie administratívnoprávnej zodpovednosti uložiť tejto osobe trest (sankciu),
- v rámci reparačnej funkcie administratívnoprávnej zodpovednosti uložiť tejto osobe opatrenie – opatrenie na nápravu za účelom odstránenia nepriaznivého následku, ktoré osoba svojím správnym deliktom vyvolala) alebo ochranné opatrenie²⁶⁷ za účelom predchádzania ďalšieho jej protiprávneho správania v budúcnosti; keď vznikla v dôsledku správneho deliktu inej osobe než páchatel'ovi správneho deliktu škoda, správny orgán má právomoc uložiť páchatel'ovi správneho deliktu povinnosť nahradiť škodu (ako majetkovú ujmu) poškodenému.

Ak tak ustanovuje zákon, správny orgán má v rámci výchovnej funkcie administratívnoprávnej zodpovednosti právomoc rozhodnúť taktiež o upustení od uloženia sankcie v rozhodnutí o správnom delikte alebo rozhodnúť samostatným rozhodnutím následne o dodatočnom upustení alebo znížení už uloženej sankcie za správny delikt.

Procesnoprávna úprava správneho trestania predstavuje legislatívne vyjadrenie práva osoby, voči ktorej sa vedie konanie o správnom delikte, *na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 a 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a tiež práva podľa čl. 7 ods. 1 Dohovoru.*

Napriek tomu, že tieto práva Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd výslovne zaručuje obvinenému z trestného činu a nie obvinenému zo správneho deliktu, na základe autonómneho výkladu pojmu trestný čin Európskym súdom pre ľudské práva slovenské sudy aplikujú predmetné články medzinárodnej zmluvy a z nich vyplývajúce procesné práva i na prípady, keď vykonávateľ verejnej správy rozhoduje o správnom delikte.

Odsek 3 čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zaručuje obvinenému z trestného činu *špeciálne minimálne práva* v konaní vedenom voči nemu, a to:

- a) byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, podrobne oboznámený s povahou a dôvodom obvinenia vzneseného proti nemu;
- b) mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby;

²⁶⁶ Prášková, H.: Základy zodpovednosti za správny delikt. C. H. Beck 2013, Praha, s. 53.

²⁶⁷ Pozri napríklad zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

- c) obhajovať sa osobne alebo prostredníctvom obhajcu podľa vlastného výberu, alebo pokiaľ nemá dostatok prostriedkov na zaplatenie obhajcu, aby sa mu poskytol bezplatne, ak to záujmy spravodlivosti vyžadujú;
- d) vypočúvať alebo dať vypočúvať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie na vypočúvanie svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako v prípade svedkov proti nemu;
- e) mať bezplatnú pomoc tlmočníka, ak nerozumie jazyku používanému pred súdom, alebo ak týmto jazykom nehovorí.

Okrem toho obvinený má podľa čl. 7 ods. 1 Dohovoru právo na uloženie trestu výlučne na základe zákona.²⁶⁸ Uvedené právo má nielen hmotnoprávny aspekt (*nullum crimen sine lege*), ale tiež procesnoprávny aspekt spočívajúci v príkaze stíhať len zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (*nullus processus criminalis sine lege*). Garantuje sa tým nemožnosť bezdôvodného stíhania jednotlivcov a zaručuje sa, že do práv osôb, ktoré sú inak stíhané odôvodnene, sa nebude zasahovať viac, než je to nevyhnutne nutné (princíp proporcionality).

Na Slovensku *neexistuje kodifikovaná právna úprava konania o správnych deliktoch*, ktorá by vychádzala z procesnoprávnych princípov vyjadrených v čl. 6 ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a z procesnoprávnych princípov vyjadrených v odporúčaní Výboru ministrov R (91) o správnych sankciách.

Procesný postup správneho orgánu v rámci správneho trestania je upravený v osobitných zákonoch, ktoré obsahujú špeciálne procesnoprávne ustanovenia. Tieto majú prednosť pred všeobecnou úpravou správneho konania, ktorá sa aplikuje subsidiárne.

Právna teória už dlhšie poukazuje na fakt, že takáto situácia nie je vhodná, nakoľko okrem priestupkov fyzických osôb a disciplinárnych správnych deliktov fyzických osôb²⁶⁹, ďalšie kategórie správnych deliktov na Slovensku sa prejednávajú prevažne na základe zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Tento zákon však *explicitne nevyjadruje špeciálne procesnoprávne princípy*, ktoré sa majú uplatňovať v rámci správneho trestania. Je potrebné ich odvodzovať z platného znenia správneho poriadku výkladom, čo môže byť (osobitne pre správny orgán) obťažné.

Zákonná úprava procedurálneho postupu pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti by mala obvinenému garantovať podľa odporúčania Výboru ministrov R (91) o správnych sankciách *minimálne nasledujúce procesnoprávne princípy*:

- princíp konania o správnom delikte v primeranej lehote,
- princíp ukončenia konania o správnom delikte rozhodnutím,
- špeciálne procesnoprávne princípy, ktoré sa aplikujú popri princípoch zakotvených rezolúciou Výboru ministrov (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k aktom správnych orgánov.

Medzi tieto *špeciálne procesné princípy* vyjadrené ako procesné práva osoby, voči ktorej správny orgán vyvodzuje administratívnoprávnu zodpovednosť, patrí požiadavka, aby obvinená osoba:

- bola informovaná o obvinení a dôvodoch tohto obvinenia,

²⁶⁸ Podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru: „Nikoho nemožno uznať za vinného zo spáchania trestného činu na základe skutku alebo opomenutia, ktoré v čase jeho spáchania nie je považované podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva za trestný čin. Takisto nesmie byť uložený trest prísnejší, než aký bolo možné uložiť v čase spáchania trestného činu.“

²⁶⁹ Pozri napríklad § 57 a nasl. zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov, ktoré upravujú disciplinárne konanie o disciplinárnom previnení advokáta, euroadvokáta, zahraničného advokáta a medzinárodného advokáta alebo advokátskeho koncipienta.

- mala primeraný čas na prípravu obhajoby,
- bola informovaná o dôkazoch proti nej,
- bola vypočutá,
- mohla sa oboznámiť s odôvodnením rozhodnutia, ktorým sa jej uložila správna sankcia,
- neniesla dôkazné bremeno v konaní, ktoré spočíva na správnom orgáne,
- mohla sa domáhať preskúmania rozhodnutia orgánu, ktorým sa ukladá správna sankcia, súdom.

Všetky tieto procesné práva napomáhajú realizovať *právo osoby na obhajobu*.

Podľa odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách so súhlasom dotknutej osoby a v súlade so zákonom možno od týchto procesnoprávných princípov v právnej úprave členského štátu Rady Európy upustiť, ak ide o *menej závažné prípady*, ktoré podliehajú *nízkym peňažným trestom*.

Túto možnosť je zákonodarca oprávnený využiť v záujme zabezpečenia *účinného* výkonu verejnej správy.

Na Slovensku sa uplatňuje v rámci právnej úpravy tzv. skrátených procesných postupov, ktorými sú blokové a rozkazné konanie.

Osobitné zákony zakotvujú blokové konanie v súvislosti s ukladaním pokút za priestupky, za správne delikty právnických a fyzických osôb oprávnených na podnikanie a za poriadkové pokuty ukladané za správne poriadkové delikty. S inštitútom rozkazného konania sa možno stretnúť v právnej úprave ukladania pokút za priestupky a za správne delikty právnických a fyzických osôb oprávnených na podnikanie²⁷⁰.

V blokovom a v rozkaznom konaní sa *neuplatňuje právo obvineného na obhajobu v celom jeho rozsahu*. Je to odôvodnené tým, že blokové a rozkazné konanie sa môže uskutočniť, len ak je správny delikt spoľahlivo zistený. V takej situácii využitie niektorých procesných oprávnení obvineného by sa javilo ako samoúčelné a nemohlo by mať vplyv na rozhodnutie správneho orgánu vo veci samej.

Ochrana osoby, voči ktorej sa vyvodzuje zodpovednosť za spáchaný správny delikt, je však i v týchto prípadoch zabezpečená tým, že obvinený má právo podať proti rozhodnutiu správneho orgánu *opravný prostriedok*. Ten má – v porovnaní s riadnym opravným prostriedkom v neskrátenom správnom konaní – špeciálnu povahu. Ak obvinený v blokovom alebo v rozkaznom konaní namieta proti navrhovanej sankcii alebo proti prebiehajúcemu skrátenému správnomu konaniu, musí správny orgán prejednať správny delikt v riadnom, neskrátenom správnom konaní.

V blokovom a rozkaznom konaní sa *de lege lata* uplatňujú nasledujúce *procesnoprávne princípy*:

- princíp stíhania zo zákonných dôvodov,
- princíp *ne bis in idem*,
- princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote,
- princíp povinnosti správneho orgánu dokazovať vinu,
- princíp, že konanie o správnom delikte sa ukončuje rozhodnutím orgánu,
- princíp, že rozhodnutie musí byť odôvodnené,
- princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené.

Princíp stíhania zo zákonných dôvodov vyžaduje, aby platná právna úprava zakotvila právomoc vykonávateľa verejnej správy prejednávať a ukladať sankciu za konkrétnu kategóriu správneho deliktu v skrátenej forme konania. Z procesnoprávnej úpravy musí byť zrejmé, na základe čoho je možné začať skrátené konanie a za akých podmienok je možné uložiť

²⁷⁰ Pozri zákon č. 474/2013 Z. z. o výbere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

osobe sankciu. Uvedený princíp vyžaduje taktiež, aby zákon upravoval pravidlá postupu. Ich absenciu by bolo potrebné považovať za porušenie pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k právu osoby na spravodlivý proces vo verejnej správe.²⁷¹

Princíp ne bis in idem má z hmotnoprávneho hľadiska ten význam, že vybavenie vecí v skrátanom konaní predstavuje prekážku *rei iudicatae*; z procesnoprávneho hľadiska začatie skrátaného konania by malo predstavovať prekážku *litis pendentio*.

Princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote sa premieta v tom, že lehota od začatia skrátaného správneho konania až do uloženia pokuty je oveľa kratšia než v neskrátanom konaní. V blokovom konaní je táto skutočnosť spôsobená tým, že správny delikt sa prejednáva na mieste, v rozkaznom konaní tým, že moment začatia a skončenia procedurálneho postupu právoplatným rozhodnutím o uložení sankcie je rámcovaný iba plynutím zákonnej lehoty na podanie odporu proti doručenému rozkazu.

Povinnosť správneho orgánu dokazovať vinu vyplýva zo skutočnosti, že skrátané konanie je procedurálnym postupom, ktorý začína z úradnej povinnosti príslušný vykonávateľ verejnej správy.

Princíp, že konanie o správnom delikte sa ukončuje rozhodnutím orgánu, nie je podľa platnej právnej úpravy spochybniteľný, aj keď výsledkom blokového konania je tzv. pokutový blok a výsledkom rozkazného konania je rozkaz.

Kým ustanovenie § 87 ods. 5 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov výslovne uvádza, že rozkaz, proti ktorému nebol včas podaný odpor, má účinky právoplatného rozhodnutia, v prípade tzv. pokutového bloku, na ktorom sa vyznačujú údaje o tom komu, kedy a za aký priestupok bola pokuta v blokovom konaní uložená (§ 85 ods. 4 druhá veta zákona SNR č. 372/1990 Zb.), súdna judikatúra výkladom dospela k tomu, že uloženie pokuty v blokovom konaní predstavuje rozhodnutie správneho orgánu (pozri rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu zo dňa 15. januára 2009, č. k. 5 As 16/2008-68) a že pokutový blok sa stáva právoplatným po potvrdení súhlasu s uložením pokuty v blokovom konaní vlastnoručným podpisom páchatel'a priestupku (pozri rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu zo dňa 29. decembra 2010, č. k. 8 As 68/2010-81).²⁷²

Princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené, je v rozkazom konaní zabezpečené povinnosťou správneho orgánu oznámiť rozkaz písomne. V blokovom konaní sa uvedená procesná požiadavka realizuje tak, že obvinený z priestupku podpisuje pokutový blok s vyznačenými údajmi podľa § 85 ods. 4 zákona SNR č. 372/1990 Zb.

Právo na odôvodnenie rozhodnutia. V rozkaznom konaní písomné vyhotovenie rozkazu musí obsahovať rovnaké náležitosti ako rozhodnutie o priestupku, t. j. aj odôvodnenie rozhodnutia a poučenie o možnosti podať riadny opravný prostriedok a právo na informáciu o preskúmateľnosti rozkazu súdom.

Zákon SNR č. 372/1990 Zb. ohľadne náležitostí pokutového bloku takéto ustanovenie nemá, avšak z povahy a cieľa samotného blokového konania je zrejmé, že poverená osoba odôvodní svoje rozhodnutie uložiť pokutu v blokovom konaní na mieste. Osobe, ktorej bola uložená pokuta v blokovom konaní, má taktiež právo byť poučená o možnosti podať riadny opravný prostriedok a má právo na informáciu o preskúmateľnosti rozhodnutia súdom *skôr, než podpíše pokutový blok*.

²⁷¹ Ako odstrašujúci príklad zo slovenskej právnej úpravy možno uviesť § 107 ods. 7 zákona č. 513/2009 Z. z. o dráhach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý iba zakotvuje právomoc orgánu uložiť poriadkovú pokutu v blokovom konaní do 100 eur.

²⁷² Frumarová, K.: K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Policejní akademie ČR v Praze 2014, Praha, s. 40.

Tak v rozkaznom ako aj v blokovom konaní je správny orgán povinný poučiť obvineného o jeho práve využiť zákonnú možnosť, aby bol jeho priestupok prejednaný v neskrátenom konaní pred správnym orgánom skôr, než rozkaz alebo pokutový blok nadobudne právoplatnosť.

Princíp zákazu reformationis in peius. Explicitne ho vyjadruje § 87 ods. 4 zákona SNR č. 372/1990 Zb., podľa ktorého obvinenému z priestupku nemožno v neskrátenom konaní uložiť iný druh sankcie s výnimkou pokarhania alebo vyššiu výmeru sankcie, než bola uvedená v rozkaze, ak sa pri prejednávaní priestupku nezistia nové podstatné skutkové okolnosti. Uvedený princíp sa musí na základe analógie uplatniť aj v prípade, ak sa v neskrátenom konaní prejednáva priestupok z predchádzajúceho blokového konania, v ktorom obvinený z priestupku nebol ochotný pokutu zaplatiť.

Preskúmateľnosť právoplatného pokutového bloku a rozkazu súdom je dôležitou požiadavkou v situácii, keď platná právna úprava vylučuje možnosť osoby, ktorej bola sankcia uložená, brániť sa podaním riadneho opravného prostriedku, prípadne využiť možnosť preskúmania zákonnosti rozhodnutia v rámci obnovy konania alebo mimo odvolacieho konania.

Súdna judikatúra zaujala právny názor, že ak sa osoba „uspokojí s ukončením veci v blokovom konaní, znamená to, že nevyužila opravné prostriedky v správnom konaní, ktoré zákon pripúšťa, a preto sa nemôže úspešne domáhať súdnej ochrany (uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 11. augusta 2009, sp. zn. 1 Sžo 142/2009).²⁷³

Rovnako aj súdy v Českej republike vychádzali z toho, že zmyslom prieskumu rozhodnutí v správnom súdnictve je poskytnutie súdnej ochrany v prípadoch, keď osoby tvrdia, že boli na svojich právach dotknuté, ale sa ich nedomohli pred správnym orgánom, hoci sa o to pokúsili. Novšia judikatúra českého Najvyššieho správneho súdu však pripúšťa možnosť súdneho prieskumu rozhodnutí v blokovom konaní v prípadoch, keď sťažovateľ spochybňuje skutočnosť, že sa priestupku dopustil, resp. že poskytol súhlas s jeho prejednaním v blokovom konaní (pozri rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu zo dňa 9. júna 2011, č. k. 9 As 2/2011-93).²⁷⁴

Procesný postup v blokovom a v rozkaznom konaní na Slovensku dlhé roky zakotvoval výlučne zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Právna úprava v nich obsiahnutá sa považovala za vzorovú pre výklad právnej podstaty oboch skrátených foriem procesného prejednanie priestupku. Zašlo to až tak ďaleko, že osobitné zákony napríklad zakotvili právomoc orgánu správneho dozoru ukladať poriadkové pokuty v blokovom konaní za správne poriadkové delikty, neupravili však ani vlastné procesné pravidlá tohto postupu, ani neodkazovali na zákon SNR č. 372/1990 Zb. Takúto situáciu treba považovať za rozpornú s čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky, nakoľko obvinený zo správneho deliktu má právo na spravodlivý proces vo verejnej správe vždy, bez ohľadu na konkrétnu kategóriu správneho deliktu.

Z legislatívneho hľadiska je potrebné, aby osobitné zákony zakotvovali vlastné pravidlá procesného postupu – pozri napr. § 65b zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov. Osobitná úprava by pritom mala dodržať požiadavky odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách a postup v blokovom konaní upraviť precízne, nakoľko platná právna úprava podľa zákona SNR č. 372/1990

²⁷³ Pozri bližšie in: Babiaková, E. – Hajdinová, J.: Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Iura Edition, spol. s r. o. 2012, Bratislava, s. 215 a nasl.

²⁷⁴ Frumarová, K.: K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013. Policejní akademie ČR v Praze 2014, Praha, s. 41.

Zb. je priveľmi stručná na to, aby z nej boli zrejmé všetky procesné práva a povinnosti subjektov.

Literatúra

1. Babiaková, E. – Hajdinová, J.: Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o. 2012, 414 s., ISBN 978-80-8078-462-1
2. Pirošíková, M.: Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, o. z. 2008, 570 s., ISBN 978-80-969554-5-9
3. Prášková, H.: Základy zodpovednosti za správni delikty. Praha: C. H. Beck 2013, 420 s., ISBN 978-80-7400-456-8
4. 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, 270 s., ISBN 978-80-7251-408-3
5. Svoboda, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a. s. 2007, 360 s., ISBN 978-80-7201-676-1

Resumé

Author deals in his paper with analysis of the procedural principles that are typical for proceedings, in which public authorities decide on penalties for administrative offenses.

PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES A SPRÁVNE TRESTANIE – DAŇOVÉ SPRÁVNE DELIKTY

JUDR. MARTINA KRÍŽOVSKÁ

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
Tř. 17. listopadu 8, 771 11 Olomouc
Česká republika

Key words: tax offenses, principle „ne bis in idem”, imposition of fines

1. Cieľ príspevku

Cieľom príspevku je poukázať na nedokonalosť a na medzery aktuálnej právnej úpravy v daňovej oblasti, konkrétne v oblasti správneho trestania, ukladania sankcií za daňové správne delikty, jej nesúlad s právnou úpravou týkajúcou sa daňových trestných činov, na vplyv judikatúry na aplikáciu právnych noriem v oblasti daňovej politiky štátu a zároveň sa v článku pokúsime navrhnúť vhodné legislatívne opatrenia a riešenia, ktoré by po ich zavedení do praxe mohli prispieť k skvalitneniu a k zefektívneniu realizácie trestnej politiky štátu v daňovej oblasti .

2. Problematika daňových deliktov

Daňové konanie i konanie za daňové správne delikty upravuje daňový poriadok, ktorým je zákon číslo 563/2009 Z.z. o správe daní a poplatkov v platnom znení, ktorý nepripúšťa na daňové konanie ani subsidiárne aplikáciu Správneho poriadku, teda zákona číslo 71/1967 Zb. v platnom znení.

Na daňové konanie a teda aj na konanie o daňových správnych deliktoch sa uplatňuje výlučne daňový poriadok, ktorý v § 154 odst. 1 explicitne vymenováva jednotlivé skutkové podstaty daňových správnych deliktov ako i sankcie, ktoré je podľa zákona možné za ne uložiť.

Napríklad podľa § 154 ods. 1 písm. g) daňového poriadku daňového správneho deliktu sa dopustí ten, kto si uplatní nárok podľa osobitných predpisov vo výške, ktorá je väčšia ako nárok, ktorý si mal právo uplatniť podľa osobitných predpisov. Zákonodarca pritom pod pojmom osobitné právne predpisy odkazuje na zákon o daní z pridanej hodnoty.

Podľa § 155 odst. 1 písm. f) bod 2 daňového poriadku správca dane uloží pokutu vo výške rovnajúcej sa súčinu trojnásobku základnej úrokovej sadzby Európskej centrálnej banky a sumy o ktorú správca dane znížil uplatnený nárok podľa osobitných predpisov za správny delikt podľa § 154 ods. 1 písm. g) daňového poriadku.

Podľa § 155 ods. 4 zákona číslo 563/2009 Z.z. o správe daní (daňového poriadku) v platnom znení, ak trojnásobok základnej úrokovej sadzby Európskej centrálnej banky v prípadoch podľa odseku 1 písm. f) nedosiahne 10%, pokuta sa uloží vo výške rovnajúcej sa 10% zo sumy podľa odseku 1 písm. f) Ak 1,5 – násobok základnej úrokovej sadzby Európskej

centrálnej banky v prípadoch podľa odseku 1 písm. g) nedosiahne 5%, pokuta sa uloží vo výške rovnajúcej sa 5% z rozdielu medzi sumou uvedenou v dodatočnom daňovom priznaní a sumou uvedenou v daňovom priznaní podľa odseku 1 písm. g)

Podľa § 277a odsek 1 zákona číslo 300/2005 Z.z v platnom znení (trestného zákona), kto neoprávnené vo väčšom rozsahu uplatní nárok na vrátenie dane z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane v úmysle zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech, potrestá sa odňatím slobody na jeden až päť rokov.

Pre naplnenie skutkovej podstaty prečinu daňového podvodu podľa § 277a Trestného zákona je potrebné, aby spôsobená škoda presiahla sumu 2 660 euro.

V tejto súvislosti je potrebné dať do pozornosti nesprávny spôsob aplikácie zásady „ne bis in idem“, v dôsledku ktorého dochádza pri aplikácii platných daňových právnych predpisov k absurdnej právnej situácii, ktorá si vyžaduje okamžitú zmenu.

Zásada „ne bis in idem“, ktorá znamená, že nikto nemá byť trestaný za ten istý skutok dvakrát, bola po prvý krát zakotvená v článku 40 odst. 5 Listiny práv a slobôd ako aj v článku 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Zmluve o ochrane ľudských práv a základných slobôd, teda v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná. Uvedená doktrína nachádza postupne uplatnenie nielen v rozhodovacej činnosti súdov, ale v nadväznosti na to aj v postupe orgánov verejnej správy.

Uvedená zásada je vyjadrená napríklad aj v rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky číslo 4Tdo 3/2011, na ktoré vo svojich rozhodnutiach poukazujú nielen orgány činné v trestnom konaní, ale aj daňové úrady a ďalšie správne orgány.

V praxi to s poukazom na uvedené znenie zákona – daňového poriadku má za následok, že daňové úrady aj napriek tomu, že sú si vedomé toho, že vzhľadom na výšku spôsobenej škody ide jednoznačne o podozrenie zo spáchania daňového podvodu podľa § 277a Trestného zákona, okrem toho, že túto skutočnosť oznámia orgánom činným v trestnom konaní, začnú súčasne aj konanie o daňovom správnom delikte a vydajú rozhodnutie o pokute. Konanie o správnom delikte zvyčajne právoplatne skončí skôr ako orgány činné v trestnom konaní začnú konať, resp. vydajú právoplatné meritórne rozhodnutie.

Následne orgány činné v trestnom konaní vyčkajú až rozhodnutie o pokute uloženej v konaní o daňovom správnom delikte nadobudne právoplatnosť a trestné konanie podľa § 215 ods. 1 písm. d) Trestného poriadku s poukazom na ustanovenie §9 ods. 1 písm. g) Trestného poriadku začaté pre niektorý z daňových trestných činov zastavia, nakoľko je trestné stíhanie neprípustné a jeho vedenie vylučuje medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná. Uvedený postup je reakciou na uplatnenie zásady „ne bis in idem“.

Rozhodnutia i postupy orgánov činných v trestnom konaní ako i daňových úradov sú síce v súlade so súčasne platnou legislatívou, sú zákonné, avšak nie sú v súlade s verejným záujmom ani v súlade s požiadavkami daňovej, fiškálnej ani trestnej politiky štátu. Je síce zrejmé, že aj orgány verejnej správy by mali v súlade so zásadou dobrej správy v každom jednotlivom prípade, aj bez ohľadu na explicitné znenie zákona, skúmať aj mieru či intenzitu zásahu do právom chráneného záujmu, ktorý je merateľný práve výškou spôsobenej škody a až na základe tohto posúdenia buď vykonať konanie o daňovom správnom delikte alebo vec postúpiť orgánom činným v trestnom konaní, ale pokiaľ takýto postup nie je expressis verbis upravený priamo v zákone, daňové úrady nemôžu postupovať nad rámec zákona, pretože by porušili ďalšiu zo všeobecne platných doktrín, doktrínu legality. Ustanovenie § 35 daňového poriadku ukladá daňovým úradom povinnosť a nie možnosť uloženia sankcie za spáchaný správny delikt.

Na takúto absurdnú právnu situáciu spôsobenú nesprávnou aplikáciou zásady „ne bis in idem“ by mal okamžite zareagovať zákonodarca a upraviť právne predpisy v daňovej oblasti tak, aby nedochádzalo k takýmto postupom . Daňové úrady totiž, vychádzajú z platného

znenia daňového poriadku, sú povinné vždy a vo všetkých prípadoch kedy svojou kontrolnou činnosťou dôjdu k záveru, že daňový subjekt si uplatnil nárok väčší než na aký mal skutočne nárok podľa osobitných právnych predpisov, začať konanie o daňovom správnom delikte a to aj v prípadoch kedy ide zjavne o podozrenie zo spáchania daňovej trestnej činnosti

3. Právna úprava de lege ferenda

V dôsledku vyššie uvedenej judikatúry súdov by mal zákonodarca upraviť skutkovú podstatu daňového správneho deliktu podľa § 154 ods. 1 písm. g) daňového poriadku v nasledovnom znení:

„správneho deliktu sa dopustí ten, kto si uplatní nárok podľa osobitných predpisov vo výške, ktorá je väčšia ako nárok, ktorý si mal právo uplatniť podľa osobitných predpisov a zároveň nejde o trestný čin daňového podvodu.“

Trestná politika štátu je široký pojem. Zahŕňa v sebe jednak trestanie vykonávané orgánmi činnými v trestnom konaní a jednak trestanie vykonávané verejnou správou, tzv. administratívne trestanie a to buď vo forme rozhodovania o priestupkoch alebo vo forme rozhodovania o správnych deliktoch. Ide teda o dva druhy trestania a dva druhy zodpovednosti za porušenie povinnosti uloženej zákonom. Trestná a deliktuálna zodpovednosť by mali po správnosti ísť paralelne popri sebe, navzájom sa dopĺňať a spolu vytvárať jednotnú trestnú politiku štátu. V tejto súvislosti sa ponúka otázka, či „je v danom prípade vôbec vhodné, účelné a rozumné deliť oblasť protiprávneho konania aj v daňovej oblasti medzi trestné právo a správne právo. Môžeme sa v tejto súvislosti stretnúť s radou najrôznejších názorov, ktoré poukazujú na neujasnenosť trestnej politiky štátu a na prelínanie súdneho a správneho trestania. Často sa objavuje názor, že delenie medzi daňové správne delikty a trestné činy je vecou náhodnosti resp. výlučne vecou prejavu vôle zákonodarcu“.²⁷⁵

Avšak vzhľadom k tomu, že daňová trestná činnosť predstavuje v súčasnosti jednu z najfrekvencovanejších a pre štátnu pokladňu jednu z najzávažnejších foriem protiprávneho konania, zostáva na zváženie, či by v danej situácii nebolo účelné hranicu, ktorou je výška spôsobenej škody v prípade daňových trestných činov znížiť, prípadne výšku pokút za daňové správne delikty zvýšiť až na úroveň spôsobenej.

V tejto súvislosti je potrebné poukázať aj na výšku sankcií, ktorých uloženie stanovuje daňový poriadok a trestný zákon.

Základným rozlišovacím kritériom medzi daňovým trestným činom a daňovým správnym deliktom je práve druh a výška sankcií. Podľa súčasného znenia daňového poriadku je jediným druhom sankcie za porušenie daňových právnych predpisov výlučne pokuta, pričom výška sankcií – pokút za spáchaný daňový správny delikt je tak nízka (10% zo sumy, ktorú si neoprávnene nárokoval), že ukladané pokuty neplnia výchovnú, preventívnu ani represívnu funkciu. Preto pokuty by mali byť ukladané minimálne vo výške spôsobenej alebo nárokovanej škody. Okrem v súčasnosti jedinej možnej sankcie, ktorou je pokuta, by bolo z hľadiska prevýchovy účelné i uloženie iného druhu sankcie, napr. pozastavenie, respektíve odňatie oprávnenia na podnikanie. (pokiaľ ide o fyzické osoby)

Ďalším dôležitým momentom je, že kým sankcia uložená v trestnom konaní sa ďalej vyznačuje v registri trestov páchatel'a, tak pri daňových správnych deliktoch sa žiadne registre osôb, ktoré boli postihnuté daňovými úradmi za porušenie daňových právnych predpisov nevedú a preto daňové úrady ani pri opakovanom ukladaní sankcií tým istým osobám na predchádzajúce právoplatne uložené sankcie neprihliadajú. Naviac je potrebné dať do pozornosti, že daňový poriadok umožňuje uložiť vždy iba presne stanovenú výšku pokuty odvíjajúcu sa

²⁷⁵ Bohadlo D., Potěšil L., Potměšil J., Právní trestání z hlediska praxe a judikatury, Vyd. 1., Praha, C. H. Beck, 2013, str. 11

od výšky spôsobenej škody a preto daňový úrad nemôže v rámci vlastnej úvahy uložiť ani v prípade opakovaného porušovania daňových predpisov tým istým subjektom sankciu vo väčšej výške, čo taktiež možno považovať za nedostatok právnej úpravy. Právoplatne uložené sankcie za daňové správne delikty by mali byť evidované v centrálnom registri v rámci celej republiky a v prípade opakovaného a závažného porušenia daňových predpisov by mali mať živnostenské úrady možnosť odobrať alebo aspoň pozastaviť živnostenské alebo iné oprávnenie na podnikanie nedisciplinovaným subjektom. Eventuálne pozastavenie resp. odňatie živnostenského alebo iného oprávnenia na podnikanie, by mohla byť jedna z ďalších druhov sankcií za spáchaný daňový správny delikt.

Uvedené navrhnuté legislatívne opatrenia sú výlučne v štádiu teoretických úvah autora tohto príspevku, nie sú záväzné, slúžia len ako impulz pre zlepšenie funkčnosti daňového systému, pričom sa nimi sleduje jediný cieľ, ktorým je zlepšenie podnikateľskej daňovej disciplíny.

Tým, čo porušujú právne predpisy v daňovej oblasti takýto súčasný stav legislatívy i judikatúry súdov SR maximálne vyhovuje. Sú si vedomí toho a spoliehajú sa na to, že trestné konanie bude zastavené s poukazom na nesprávnu a nevhodnú aplikáciu zásady „ne bis in idem“ a v konaní o správnom delikte im bude udelená len pokuta v minimálnej výške.

Záver

Aplikáciou zásady „ne bis in idem“ uvedeným spôsobom tak dochádza k vzniku neželateľného stavu. Na danú situáciu by mal zákonodarca flexibilne zareagovať a prispôbiť tomu príslušnú legislatívu.

INSTITUTIONALIZATION THE RIGHT OF PROTECTION OF THE CHILDREN IN BULGARIAN LEGISLATION

ASS. PROF. ELITSA KUMANOVA, PHD.

“Angel Kanchev” University of Ruse, Faculty of Law
8 Studentska str., POB 7017, Ruse
Bulgaria
ekumanova@uni-ruse.bg

MILEN PETROV

Ruse District Court
57 Aleksandrovska str., POB 7000, Ruse
Bulgaria
milpenpetrov_ruse@abv.bg

Key words: Child Protection Act, Administrative Procedure Code, Civil Procedure Code
Criminal Procedure Code

1. Introduction

One of the basic social problems after Bulgaria's joining at the European Union in 2007 is the elaboration of mechanisms for realization of children's protection by means of establishment of system of legislative, administrative and other measures for guaranteeing their rights. The providing of effective means for acknowledgement of rights of the child, the establishment of institutions which shall implement the whole policy for child protection and the guaranteeing of wide access to protection means are necessary at Bulgaria's joining at the European Union.

The social protection of children is achieved via undertaking actions in several directions:

- Ratification of international deeds for protection of the rights of the child
- Establishment of regulatory deeds regarding the rights of the child
- Harmonization of regulations of regulatory deeds with established state with the requirements of European legislation and getting over the collision of regulations.

The ratification of international deeds for protection of the rights of the child in the modern history of Bulgaria begins with the ratification of Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Renewed State Gazette issue 80 dated 2-nd October 1992, amended State Gazette issue 137 dated 20-th November 1998) and the Convention on the Rights of the Child (approved by the General Assembly of United Nations on 20.11.1989 and ratified by Republic of Bulgaria with Decision of the Grand National Assembly on

11.04.1991 effective as of 03.07.1991). It may be noticed that the Convention on the Rights of the Child is ratified earlier than Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which shows great significance which is given to the protection of the rights of the child as a specific subject of law.

The principles of legislation in the field of children are presented in the preamble of the Convention on the Rights of the Child and refer to the acknowledgment of necessity of special cares and assistance by means of ensuring suitable environment for their bringing up and upbringing. The basic aim is the bringing up and upbringing children in the spirit of the main universal values – peace, dignity, tolerability, freedom, equality and solidarity, Declaration on the Rights of the Child declares that „the child due to its physical and mental immaturity needs special guarantees and cares including suitable legal protection, before, as well as after its birth „.

The complete and harmonic development of personality of the child is provided in the family environment, in the atmosphere of happiness, love and understanding. That is why the family is adopted as natural environment for the growing of children and to it is provided protection and cooperation in order to be able to take adequately its responsibility in society.

2. Child Protection Act

The establishment of national legislation begins with the approval of Child Protection Act as organic law, Regulation for application the Child Protection Act and many non-legislative regulatory deeds, which regulate different aspects of the social work with children.

The Child Protection Act fills several legal gaps and in this way overcomes the lack of legal settlement of the respective social relations and their regulation by analogy. At the first place by significance is establishment of legal definition for the child as legal subject. As definition it has a more general sense and shows first the specific peculiarities of children as legal subjects. Until the approval of law none of the effective regulatory deeds – Family Code, Persons and Family Act, - contains a legal definition. This is seen by the definition for child in art. 2 „Child according the meaning of this law is every individual person who is under 18 years.” In this way is established a whole definition for the child as a legal subject in order to be filled the lack of uniform understanding for the legal status of the children. In the Persons and Family Act the children are not defined as a type of legal persons, but are respectively under age when they are below 14-years and minor when they are at age from 14 to 18 years. The children under age are completely incapable i.e. instead of them and on their behalf legal actions perform their legal representatives – parents or guardians. The minor children perform legal actions with the consent of their parents or trustees.

At the second place are proclaimed the rights of the children as specific legal subjects. This is achieved by following traditions of institutionalization of human rights and the rights of the citizen and their transformation into subjective rights. In the Child Protection Act are laid the following rights and freedoms of the children – right of protection for its normal physical, mental, moral and social development and of protection of its rights and interests; right of protection against drawing into activities adverse for its development and against the methods of influence violating its dignity; freedom of opinion and expression; of own religion; right of protection and participation in procedures.

Generally in the Convention on Rights of the Child the right of protection is identified with the right of effective means of protection. Article 13 provides that everybody whose rights and freedoms provided in this Convention are breached shall dispose with effective internal legal means for their protection by the respective national institution. The nature itself of civil freedom beyond question consists in the right of every individual not to address the

law for protection, when its rights are impaired. One of the main obligations of the state is to give opportunity for such protection.

The right of protection is among the basic rights of the citizens of Republic of Bulgaria and is guaranteed by the regulations of the Constitution. The provision of art. 56 of the Constitution guarantees equal access to protection means. All people are equal before the law and are entitled without any difference of equal legal protection. When a particular legal interest is threatened is raised a constitutional right of respective protection guaranteed to the citizens with the Right of protection under art. 56 of the Constitution has general universal nature. As basic rule of the citizens it is irrevocable - art. 57, par.1 of the main law.

The provision of art. 56 of the Constitution may be also effective independently as last protective possibility, as others are not provided. The right of protection may have different manifestation forms including also explanations and hearing the citizens whose rights and legal interests are threatened of different public bodies and institutions.²⁷⁶

The realization of the right of protection of Bulgarian citizens may be implemented by two basic manners – by cooperation of institution and without cooperation of institution – which predetermine also the main division and the respective functions of protective means and hence also the alternative methods for solving disputes. Methods applicable for the protection of the rights of the children are the mediation and intermediation with the ombudsman.

By the provisions of the Mediation Act are implemented the requirements of Directive 2008/52/EC of the European Parliament and the Council on 21 May 2008 regarding some aspects of mediation by civil law and trade law issues (OB, L 136/3 dated 24 May 2008), as well as recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe regarding the principles of family mediation.

Pursuant to Recommendation № R(2002)10 for mediation by civil law issues of the Committee of Ministers of the Council of Europe for the aims of the recommendation the term „civil disputes“ refers to disputes which concern civil rights and obligations, including trade, consumer and labor disputes. Mediation may be held within the frameworks of the legal procedure or beyond it, as it in no case shall impede the access to justice. It is a final guarantee for protection of the rights of parties. In the civil disputes the mediation may be especially useful in the cases when the legal procedure in itself is in smaller degree appropriate for the parties – as due to the high expenditures of this legal procedure, as well as due to the long term in which it develops or the requirements which are imposed by laws.

The family mediation is subject to examination of Recommendation R(98) 1 of the Committee of Ministers at the member states regarding the family mediation. Two are the reasons due to which this type of mediation is differentiated by the general type of “civil law mediation”: first – the permanently growing number of family disputes and divorces, as well as the fatal consequences of conflicts in families. At the second place shall be taken into consideration the specific of family relations, of guardianship and particularly trusteeship. The family law conflicts (disputes) have their typical special features as for example the fact that the persons participating in them shall have in the future mutually related and continuous relations; the circumstance that these conflicts arise as a result of disturbed mutual relations and feelings, which additionally from its side intensify them; the negative results after the actual parting or divorce are for the account of all family members and especially on children. Most of the legal procedures intended to settle the family law disputes are not adapted for solving sensitive and emotional conflicts of this type.

²⁷⁶ See the Decisions of Constitutional Court of Republic of Bulgaria: Decision №14 under constitutional case №11/ 1997; Decision № 3 under constitutional case № 1/1994.

The family mediation may be applied at any kind of disputes between the members of one family, notwithstanding if they are related on the grounds of blood relationship or marriage as well as between the ones who live or have lived together without marriage. The mediation at actual parting or divorce usually is subjected by disputes, related to: exercising parental rights – where and with whom the child shall live, the right of personal relations with the children – possible contacts of the child with the parent who already does not live permanently with it as well as other close family members (as grandmother or grandfather). By means of family mediation may be solved also economic issues for example for the available money, personal and real property and the manners by which they may be divided between the parents with the aim of providing their material status and meeting their respective needs after the divorce. During the family mediation may be discussed and reached agreements as regarding these issues as well as regarding upbringing and health care of children, the children's contact with wider circle of relatives etc. The use of family mediation as an alternative of legal and administrative procedures is a comparatively new process due to which is needed its broad popularization in the society. Some of the aims of family mediation are: to encourage the use of approaches related to understanding and mutual concessions and in such way decrease of the conflicts in the name of all family members; to protect the most significant interests and the welfare of children; to limit the harmful consequences of marriage disintegration and occurrence of actual parting; to support constant relations between the family members and especially the ones between the parents and their children; to decrease the economic and social price of actual parting and divorce as for the families as well as for the society and state.

The ombudsman institution („the social mediator”) is a typical feature of civil societies and is considered for criterion of control on behalf of the citizens for the activity of administrative bodies. The ombudsman institution is established in order to be guarded and protected the rights and freedoms of citizens. Access to this kind of protection have only individual persons in particularly specified cases at granting social services. This term is defined in § 1 of Additional regulations of the Ombudsman Act and has wider scope than the term administrative services. For social services is considered any educational, health, social, water-supply, sewerage, heat-supply, electricity-supply, postal, telecommunication, trade activity; activities by security and traffic safety, as well as other similar services, rendered for satisfying social needs on the occasion of whose rendering may be implemented administrative services.

The activity of ombudsman is a public activity by protection of rights and freedoms of citizens in the public law sphere. Its main legal obligation is to intercede with the provided regulatory means, when with action or inaction are concerned or breached the rights and freedoms of citizens by the public and municipal bodies and their administrations as well as by persons to whom is assigned to render social services. In its activity the ombudsman is independent and subordinates only to the Constitution, laws and ratified international agreements by which Republic of Bulgaria is party. It shall possess high moral qualities which are one of the criteria for occupation of this position, in order to protect the basic rights and freedoms of man and citizen and to implement its rights with due diligence and impartially as is led by its personal conscious and moral.

The rights of ombudsman refer to several types of activities: expressing opinion on claims and signals for breached rights, intermediation, sending proposals and recommendations to different institutions and notification of legal authorities. The main activity of ombudsman is acceptance and examination of claims and signals for violations of rights and freedoms by the public and municipal authorities and their administrations as well as by the persons to whom is assigned to render social services, further verification of these claims and signals and written reply to the person, who convened them. The ombudsman intermediates between administrative authorities and the concerned persons for overcoming of allowed violations

and reconciles their positions. The ombudsman sends proposals and recommendations for recovery of breached rights and freedoms and for removal of causes and conditions which establish prerequisites for breaches of rights and freedoms before the respective authorities and their administrations. The rights of ombudsman for notification of judicial authorities include notification of authorities under art. 150 of the Constitution in order to be convened the Constitutional court, if it is estimated that is needed Constitutional interpretation or declaring anti-constitutionality of law and notification of prosecutor's authorities when are present data for committed general crime. The ombudsman exercises its rights as at submitted claims and signals of individual persons without difference of citizenship, gender, political affiliation or religious convictions, as well as by its own initiative when ascertains that are not established the needed conditions for protection or rights and freedoms of citizens.

3. Participation of children in legal procedures

The right of protection of the children is realized in full by means of participation of children in legal procedures. In the system of Bulgarian law exist three basic procedure law branches – civil-procedure, administrative-procedure, and criminal-procedure law. In each of the legal procedures developing within the branch, may participate children. The children according the meaning of the legal definition of art.2 of Child Protection Act may participate in different legal capacities. The children as heirs may be a party in partition legal procedure. In these cases via their parents or special representatives appointed by court, the children protect their personal rights and legal interests. In other cases the children may be a subject of protection – in cases of domestic violence, at carelessness on behalf of parents etc. The procedure status of the child depends on its legal capacity but in all cases the legislation considers the special status of children.

The legal status of the child in legal procedures is settled with special legal norms comprised by the particular regulatory deeds. The general legal framework of participation of children in procedures as administrative as well as judicial is presented in art. 15 of Child Protection Act. The breaches of requirements of the quoted art. 15 represent procedure breaches leading to cancellation of judicial deed.

In this sense is also the practice of Supreme Administrative Court. For example the decision under administrative case 975/2013, the Supreme Administrative Court indicates that the decision of Administrative Court – Sofia district, with which is cancelled the decision of the Chairman of State Agency for Refugees with the Council of Ministers is correct because the administrative body allowed a breach of art. 15, par.8 of Child Protection Act, according which the child is entitled to legal assistance and claim in all procedures concerning its rights and interests. In the particular case are not submitted evidences that in the course of administrative procedure of the minor person (child) have been explained its right of legal assistance as well as the procedure for receiving such one. By the court decision the administrative body is obliged to re-examine the request for granting statute of refugee and humanitarian status at observing the instructions given by the court for protection of rights of the minor person.

Until the entry into force of the Child Protection Act in 2000 only the Family Code of 1985 settles implicitly the rights of children as family members. The different period in which are prepared both deeds, the different social relations at which they are prepared, the lack of uniform legal practice by protection of the children rights lead to contradictions and lack of harmonization of the whole legislation in this area. In 2001 started the building of institutional structure which shall realize the state policy in the field of child protection. At national level it is represented by „State Agency for Child Protection“ as specialized body of the Council of Ministers and at local level – of ,‘Social Assistance“ Directorates of Agency for Social

Assistance. The established in these directorates departments for child protection (respective “Social protection“ departments) implement the practical measures for protection of needy children. The aim of measures for protection in family environment is to be assisted the child and family depending on the possibilities for bringing up and upbringing of the child. They are applied according the drawn action plan. The measures for child protection may be also realized by social services. The parents or persons taking care of the child as well as the children are encouraged for active participation in the selection of social services. At determination of the necessity of use of social services primary importance have the supreme interests of the child. At reaching consent for rendering social services and selection of social service provider the parents of the child submit a written request to the head of Social Assistance Directorate, on the grounds of which is given direction to the social service provider. In the cases at which may not be reached contact or is missing a declared wish on behalf of parents as well as when is rendered protection of children, victims of violence or traffic, the use of social services is done on the grounds of order of the head of “Social Assistance” Directorate.

The accommodation of the child beyond the family is imposed as final measure after depletion of all possibilities for child protection. In the Child Protection Act are explicitly regulated the hypotheses at which is possible a child to be brought out of its family environment. The accommodation beyond the family is made by court. Until court judgment the “Social Assistance” Directorate according current address of the child performs temporary accommodation by administrative order. This approach of the legislator guarantees achieving balance between the urgent undertaking of measures and guaranteeing the right of the child not to be parted of its parents against its will, unless the competent authorities decide that such parting is necessary for the supreme interests of the child.

At undertaking accommodation of the child beyond the family at first is investigated the possibility for accommodation at relatives or friends on the grounds of statement for their suitability and is required their consent. The bringing up in the family of relatives and friends is considered as foster care. At impossibility for bringing up the child in the extended family is looking for appropriate foster family. By the amendments in the Child Protection Act approved in 2006 is regulated also the possibility for professional foster care at which the foster family enters into a labor agreement with the Head of “Social Assistance” Directorate. In the Regulation for the terms and order for application, selection and confirmation of foster families and accommodation of children in them are presented in details all stages at granting the social service “foster care” for both types of adoptive families – professional and unprofessional. The last final possibility for child accommodation is in specialized institution. These are the homes of boarding type for bringing up and upbringing of children in which they are durably parted of their domestic environment.

The main strategic aim of state policy after 2000 is decrease of number of children that are brought up in specialized institutions. One of the mechanisms for its achieving is the Regulations for the terms and order for implementation of measures for avoidance of children abandonment and their accommodation in institutions as well as for their reintegration. These measures are applied at exactly determined provisions in the regulation, have temporary nature and are expressed in rendering social services and financial support. The development of social services for children for the last years faced the state in front of the challenge to establish mechanisms for guaranteeing the quality of these services, notwithstanding of their provider – the state itself, municipality, individual persons, registered under Trade Act or juridical persons.

Quite often the risk for the child necessitates its urgent forced bringing out of the hazardous environment. For these cases is provided the measure „police protection“, regulat-

ed in the Regulation for the terms and order for rendering police protection of the child. The measure is rendered by police authorities when the child is subject to crime; exists a direct hazard for its life or health; exists hazard for the child to be involved into crime commitment; the child is lost or is in helpless condition or is left without supervision. The police protection is rendered for not more than 48 hours.

In the administrative process the most frequently met procedures at which are secured the interests of the children are on the occasion of appeal of their temporary accommodation beyond the family /respectively termination of accommodation/, ordered through administrative channels. This procedure is settled in art. 27 of the Child Protection Act where is indicated that the accommodation of a child in family of relatives or friends, in foster family, social service – residential type or in specialized institution is made by order of the head of “Social Assistance” Directorate according the current address of the child. The deeds of the administrative body - of the head of “Social Assistance” Directorate - are issued and appealed according the procedure of Administrative Procedure Code.

The orders issued according the procedure of art. 27, par.1 of Child Protection Act have limited effect. Pursuant to par.2 within one-week term of the order issued by the “Social Assistance” Directorate shall be made the respective request to the competent regional court.

The aim of the orders issued according the procedure of art. 27 is protection of the child as it is accommodated for bringing up beyond its family. The aim of the measures for child protection is finally to be provided conditions for the normal development of the child in a suitable environment (administrative case 264/2010 of Administrative Court – Sofia District). At examination of cases, initiated regarding appeal of the issued orders, the court estimates the regularity of the determined temporary measures with view of child protection, „whose interests are of priority importance” (administrative case 4531/2011 of Supreme Administrative Court).

In the procedures for accommodation (according administrative and legal procedure) of a child beyond the family the child is subject to protection. The child is not an addressee of the issued order for accommodation. In this regard in the legal procedures is posed the question about the procedure identification of the persons having right to appeal the order issued according the procedure of art. 27.

There is no doubt that the parents of the child are the persons who have legal interest in appealing the ordered measure for protection, because by accommodation of the child beyond the family is interrupted (in a particular way, for a particular time etc.) the natural connection between the parent and the child. Mainly the grounds for accommodation of the child beyond the family are related also with negative behavior on behalf of the parents – parents that without any reasonable cause permanently do not take care for the child, the child is a victim of violence in the family and exists a serious hazard of injury of its physical, psychological, moral, intellectual and social development etc. Notwithstanding the ascertained negative behavior of parents towards the children which preconditions for bringing out the child beyond the family – the law does not limit the rights of parents to appeal the accommodation order.

Under administrative file No 147/2013 of Administrative Court-Vidin is ascertained that a child who performed begging shares before the police authorities that „did not eat whole day, its mother sent it in the town to earn ten leva and otherwise it shall not ride a bicycle”. From the information collected by the social services the court makes the conclusion that „exists risk for the life and health of Alexander”. With view of child protection it is accommodated in a Crisis center for a term of six months as an urgent measure for protection which shall provide environment for the normal development of the child.

In spite of the ascertained behavior of the mother, the same appeals before the court the accommodation order, and requests her child to be returned in the family. The court examines

the claim of the mother and estimates the correctness of the decision taken by the social services for bringing out the child of the family.

The legal capacity of parent, grants the right of the respective person to appeal the accommodation order, as well as to participate in the initiated legal procedure, to submit evidences etc. The behavior of the parent by which he/she threatened the life and health of his/her child is a prerequisite for claim rejection and confirmation of the order for accommodation of the child beyond the family.

After the entry into force of the order for accommodation of a child (art.27), is observed mixture of legal procedures. Pursuant to art. 28, par. 1 of Child Protection Act the requests for accommodation of a child in a family of relatives or friends, in foster family, social services – residential type and in specialized institution are under the jurisdiction of regional court according the current address of the child. The initiated legal procedure for child accommodation on the occasion of the request of social services, is examined according the procedure of Civil Procedure Code. But the court decision represents a deed of controversial judicial administration.

In the Civil Procedure Code /art.28/, is indicated that the minor persons shall perform the legal procedure actions personally, but with the consent of their parents or trustees, and the persons under age are represented by their legal representatives – parents or guardians. It shall be noted that the Civil Procedure Code allows at conflict of interests between represented (child) and representative (parent, guardian, trustee) the court to assign a special representative.

Completely in interest of the child is also settled the procedure under art. 130 of the Family Code. Pursuant to art. 130, par.3 of the Family Code the implementation of actions of disposal with real estates, with personal property by means of formal transaction and with deposits and securities belonging to the child is allowed with decision of the regional court according its current address. A condition for granting the respective permit is lack of contradiction between the requested disposal and the interests of the child. At this hypothesis and upon estimation of the court may be required also statement by “Social Assistance” Directorate. The law allows the court to collect evidences which shall motivate a decision completely in favor of the child.

Regarding the application of the quoted regulation the Supreme Court of Cassation (definition 302/2010) states that: „The regime of competent actions with the property of the child initiated with the Family Code of 2009 is balanced on independent and controlled by the court orders. There is initiated a criterion for limiting the independent orders as this is the type of property law. The property rights for which is implemented a permissive regime are the specified in art. 130, par. 3 Family Code. The transactions with these rights of the child shall be done only after receiving permit by the regional court for each particular order.”

By the procedures under art. 130 of the Family Code is aimed protection of the property rights of the children. Other is the aim of protection as well as the legal status of children in divorce cases as well as the cases related to parental rights.

The procedures for assignment of parental rights regarding a child that is under full age / art.127, par.2 of Family Code/ or for change of enacted decision regarding parental rights / art.59 of Family Code/, are examined according the procedure of Civil Procedure Code. As the Supreme Court of Cassation notes (civil case 1398/2011): „by granting the exercising of parental rights on the child to one of the parents and determining the measures for personal relations with the other one, the court administrates civil-law relations. It concerns for a deed of controversial legal administration of these relations – regarding the manner for implementation of acknowledged and guaranteed by law material subjective rights, which does not concern – neither declines nor acknowledges – their existence”

In these procedures the court is not bound by the preclusion (deadline) for collection of evidences, just on the contrary – follows and officially collects evidences in order to reach a decision which is completely in child's interest.

The interest of the child is a ground for assignment of parental rights. This interest is always specific. The court undertakes to ascertain it as implements complete estimation of all circumstances which concern physical, psychical and moral development of children respectively establishment of such conditions of living which shall comply with their needs (civil case 1580/2008 of Supreme Court of Cassation)

The interest of the child is a prerequisite for the court decision by which is aimed guaranteeing of the best possible conditions for growing of the child. Interpreting regulations by the Child Protection Law regarding the constitutional principle for taking the children under the protection of state and society (art. 14 of the Constitution of Republic of Bulgaria) the child protection is based on the principle for providing the best interest for the child. According the type or nature of the declared request when it concerns also providing the best interest for the child and especially in the cases when the court officially shall collect evidences and undertake measures, the court is not bound with the requests of parents nor by their procedural behavior but estimates all circumstances and passes judgment with view of the interests of the child.” (civil case 995/2010)

By enacting decisions within the meaning of the quoted ones the Supreme Court of Cassation establishes a constant practice as declares that the decisions by these cases - subject to contradictive court administration shall be passed by the courts only in interest of the child.

The rights of the child are protected also in other laws as shall be noted a comparatively new and unknown law for Bulgarian legal system – Protection Against Domestic Violence Act /approved in 2005./

In this law are effectively protected the rights of the child at the availability of each act of physical, sexual, psychical, emotional or economic violence, as well as the attempt for such violence, the forced limitation of personal life, personal freedom and personal rights. There is specified that for psychical and emotional violence on child is considered also each domestic violence forced in its presence.

One of the measures for protection under this law is temporary determination of the place of residence of the child at the suffered parent or at the parent who did not commit the violence, at conditions and within a term specified by the court if this is not contradicting to the interests of the child. This measure is completely in favor of the child and aims the same to be brought out of the home of the causer of domestic violence as well as to be protected by such possible one in the future.

The criminal process has many specifics which distinguish it by the other legal procedures in which participate children. In the criminal process the children may participate as performers, witnesses incl. victim of the crime. Again with a view to the special legal status of the child the Criminal Procedure Code initiates special regulations applicable in the cases of participation of minor persons.

Pursuant to Bulgarian Criminal Law a person under age– that is under the age of 14 years is not criminally liable. Regarding the persons under age that committed a socially hazardous actions may be applied the respective upbringing measures.

A minor person – that is above the age of 14 years but is under the age of 18 years is criminally liable if it has been able to understand the feature and meaning of the action and to manage its actions. Regarding the criminal liability of the minor are applied the special rules provided in the Criminal Code.

Chapter 6 of the Criminal Code (art. 60 – 65) comprises the special rules for minor. Pursuant to art. 60 of the Criminal Code the penalty of the minor is imposed with the purpose in the

first place to be re-educated and prepared for socially useful labor. The minor until attaining its majority serve the punishment of imprisonment not in a jail but in reformatory.

Chapter 6 of the Criminal Procedure Code comprises special rules for examining cases for crimes committed by minor. The Criminal Procedure Code provides that under the cases for crimes committed by minor, the pre-trial procedure shall be held by particular investigating authorities having special preparation. At the investigation and proving crimes, committed by minor are collected evidences for the education, environment and conditions at which it lived, as well as evidences whether the crime is due to influence of adult persons. When it is necessary at the interrogation of the minor defendant participates pedagogue or psychologist.

The legal status of the child is special when it is a witness in the criminal process. Special attention shall be paid also to the child who is a crime victim. Art. 140 of the Criminal Procedure Code initiates special rules for the interrogation of minor and under age witness. The under age witness is interrogated in the presence of pedagogue or psychologist and when it is necessary also in the presence of parent or guardian. The minor witness is interrogated in the presence of the specified persons only at necessity.

The application of the respective procedure rules depends on what capacity the child participates in the criminal process. Beyond the formal frameworks of criminal procedures viewed from life and philosophical aspect, the child, no matter if it is a performer or sufferer may be examined as a victim. The child participant in the criminal process – may be a victim of the bad family environment or the lack of such, of problems in upbringing, education, etc.

4. In conclusion

The children as legal subjects are characterized with many peculiarities which from their side influence on the manners and means for institutionalization of their rights. The harmonization of Bulgarian and European legislation in the field of the protection of children shall conform to these specific peculiarities. At the availability of the provided in regulatory deed conditions and prerequisites, the protective authority owes protection. This is not only its liability towards the state in execution of its assigned legal protection function. It is also a liability towards the children who need protection and have the right of protection.

Literature

1. Nenov, N, Basic rights of men and citizen, Sofia, 1998, p. 144 – 148, ISBN 954-8555-73-5
2. Punev, B, et al: Civil Procedure Code – Practical Comment, Sofia, 2012, p. 63-67, ISBN 978 – 954-608-197-1

Resume

The children as legal subjects are characterized with many peculiarities which from their side influence on the manners and means for institutionalization of their rights. The authors present the procedure for the protection of children under Child Protection Act. The authors comment jurisprudence administrative cases, involving children, under Child Protection Act and Administrative Procedure Code. They present the special procedures involving children under Civil Procedure Code and Criminal Procedure Code.

VYBRANÉ PROCESNÉ PRINCÍPY SPRÁVNEHO TRESTANIA PRI SPRÁVE DANÍ²⁷⁷

JUDR. ĽUBICA MASÁROVÁ, PHD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23, 918 43 Trnava
Slovenská republika
lubica.masarova@truni.sk

Key words: administrative offence, the right to a fair trial, tax proceedings, sanction, decision.

1. Procesné záruky práva na spravodlivé konanie

Súčasťou pojmu právny štát sú aj základné procesné záruky práva na spravodlivé konanie. V európskom kontexte pôvodný význam tohto práva (tiež označovaného ako právo na spravodlivý proces) má svoje základy v článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“). Ústavné základy tohto práva v Slovenskej republike predstavuje siedmy oddiel druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“).

Článok 6 Dohovoru vymedzuje katalóg procesných práv fyzických a právnických osôb v konaniach o ich „občianskych právach a záväzkoch“ alebo o „oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia“ proti nim. Podľa P. Svobodu koncept práva na spravodlivý proces tvoria dve podmnožiny procesných práv. Prvú tvoria *všeobecné procesné práva*, upravené v odseku 1 čl. 6 Dohovoru, ktoré musia byť osobám zaručené ak verejná moc rozhoduje o ich občianskych právach a záväzkoch. Ak však rozhoduje o trestných obvineniach proti nim, potom im musí zaručiť nielen všeobecné procesné práva upravené v odseku 1, ale aj *špeciálne procesné práva*, zakotvené v odsekoch 2 a 3 článku 6 Dohovoru.²⁷⁸ Všeobecné procesné práva zahŕňujú požiadavky na kvalitu orgánu (vo veci má konať orgán, ktorý je nezávislý, nestranný a zriadený zákonom) a požiadavky na kvalitu samotného konania (osoba má právo, aby jej vec bola prejednaná spravodlivo, verejne a v primeranej lehote). Špeciálne procesné práva zakotvujú osobitné (trestnoprávne) záruky spravodlivého konania o trestnom obvinení.

Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) vyplýva, že obsah pojmu „trestné obvinenie“ je v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru autonómny, t.j. nezávislý od vnútroštátnej právnej úpravy v jednotlivých členských štátoch Rady Európy.²⁷⁹ Z toho násled-

²⁷⁷ Tento príspevok bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0092/13), „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

²⁷⁸ SVOBODA, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, s.103.

²⁷⁹ Doktrínu o autonómnosti pojmu „trestné obvinenie“ obsažne ESLP vyjadril v rozsudku *Engel a ostatní proti Holandsku* (Rozsudok zo dňa 08.07.1976, sťažnosť č. 5100/71).

ne vyplýva, že ak v konkrétnom prípade sú splnené kvalifikačné kritériá definované ESLP v rozsudku *Engel a ostatní proti Holandsku*, je nutné, aby aj v konaní o správnom delikte boli rešpektované všetky práva garantované článkom 6 Dohovoru. Na daný prípad zároveň budú dopadať aj článok 7 Dohovoru a články 2 a 4 Dodatkového protokolu č. 7.

Z uvedeného možno vymedziť nasledovné práva spravodlivého konania a princípy:

- právo na prístup k súdu, ktorý spĺňa požiadavky nezávislosti, nestrannosti, zákonnosti zriadenia a má plnú jurisdikciu (čl. 6 ods. 1 Dohovoru),
- právo na spravodlivé, verejné prejednanie vecí v primeranej lehote (čl. 6 ods. 1 Dohovoru),
- právo na oboznámenie s obvinením (čl. 6 ods. 3 Dohovoru),
- právo na prípravu obhajoby a na obhajobu (čl. 6 ods. 3 Dohovoru),
- právo na riadne dokazovanie (čl. 6 ods. 3 Dohovoru),
- právo na bezplatnú pomoc tlmočníka (čl. 6 ods. 3 Dohovoru),
- právo na odvolanie (čl. 2 Dodatkového protokolu č. 7 Dohovoru),
- princíp prezumpcie nevinoty (čl. 6 ods. 2 Dohovoru),
- princíp *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* (čl. 7 Dohovoru),
- princíp zákazu retroaktivity trestného zákona (čl. 7 Dohovoru),
- princíp *ne bis in idem* (čl. 4 Dodatkového protokolu č. 7 Dohovoru).

Ak by prejednávany správny delikt pri použití Engelových kritérií bol kvalifikovaný ako „netrestný“, kľúčovým pre zabezpečenie európskeho štandardu ochrany jednotlivca v súvislosti s právomocou správnych orgánov prejednávať správne delikty a ukladať za ne sankcie je najmä Odporúčanie R (91) 1 Výboru ministrov Rady Európy o správnych sankciách.²⁸⁰

Ako uvádza S. Košičiarová Odporúčanie R (91) 1 vyjadruje nasledujúce princípy správneho trestania:

- *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*,
- zákaz retroaktivity,
- *ne bis in idem*,
- povinnosť správneho orgánu prihliadať na sankciu uloženú iným správnym orgánom,
- princíp konania o správnom delikte v primeranej lehote,
- právo na ukončenie konania o správnom delikte rozhodnutím,
- špeciálne princípy, ktoré sa aplikujú popri princípoch zakotvených rezolúciou (77) 31.²⁸¹

2. Aplikácia špeciálnych procesných princíпов zakotvených v čl. 6 ods. 3 Dohovoru a Odporúčaní R (91) 1 Výboru ministrov Rady Európy o správnych sankciách pri správnom trestaní v oblasti správy daní

Základným procesným predpisom upravujúcim postup správcu dane pri vyvodzovaní administratívnej zodpovednosti za správne delikty v oblasti správy daní je zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej len „Daňový poriadok“). Tento zákon vo svojej piatej časti upravuje zodpovednosť

²⁸⁰ Ako možno sledovať z judikatúry slovenských i českých súdov aj napriek tomu, že tento dokument Rady Európy nie je súčasťou vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky ani Českej republiky, princípy v ňom vyjadrené sú považované za významné interpretačné vodítko pri výklade ustanovení ich ústavných poriadkov.

²⁸¹ KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura edition, 2012, s. 323-324.

za porušenie povinnosti. Jednotlivé ustanovenia ustanovujú taxatívny výpočet správnych deliktov všeobecne pre oblasť správy daní (osobitná úprava správnych deliktov je ustanovená v osobitných hmotnoprávných daňových predpisoch), sankcie za správne delikty a kritériá ich ukladania, zánik práva uložiť sankciu, avšak nezakotvujú žiadne osobitné procesné pravidlá pre priebeh daňového konania vo veci správnych deliktov.

Špeciálne procesné princípy pri prejednávaní správnych deliktov v oblasti správy daní vyjadrujú procesné práva obvinenej osoby zo správneho daňového deliktu. Vychádzajúc z čl. 6 ods. 3 Dohovoru a čl. 6 Odporúčania R (91) 1 ide o nasledovné práva:

- právo osoby byť informovaná o obvinení a dôvodoch tohto obvinenia,
- právo na primeraný čas na prípravu obhajoby,
- právo obvinenej osoby na oboznámenie sa s obsahom dôkazov,
- právo obvinenej osoby byť vypočutá pred vydaním rozhodnutia o správnom delikte,
- právo na odôvodnenie rozhodnutia.

Právo obvineného z iného správneho deliktu byť oboznámený s dôvodmi, pre ktoré sa konanie o správnom delikte uskutočňuje, je špeciálnym procesným právom úzko súvisiacim s procesným princípom stíhania len zo zákonných dôvodov.²⁸²

V prípade postupu správca dane je toto právo úzko spojené so začatím daňového konania podľa § 58 ods. 3 Daňového poriadku, podľa ktorého daňové konanie začína z podnetu orgánu príslušného konať vo veci dňom, keď tento orgán vykonal voči daňovému subjektu alebo inej osobe, voči ktorej je podľa zákona oprávnený konať, prvý úkon.

Obsahové náležitosti tohto prvého úkonu však v Daňovom poriadku absentujú. Ak však chce správca dane rešpektovať zásadu zákonnosti zakotvenú v § 3 ods. 1 Daňového poriadku, podľa ktorej je povinný dbať na zachovávanie práv a právom chránených záujmov obvineného zo správneho deliktu a dať mu teda možnosť účinne obhajovať svoje práva, z oznámenia o začatí konania o správnom delikte by malo byť zrejmé minimálne čo bude predmetom konania a o čom bude rozhodované, t.j. najmä opis skutku, ktorý je porušením povinnosti a opis doterajších zistení správneho orgánu o správnom delikte.

V súvislosti s právom obvineného na to, aby mu bol poskytnutý dostatočný čas na prípravu obhajoby, právom na oboznámenie sa s obsahom dôkazov a právom vyjadriť sa pred vydaním rozhodnutia je potrebné konštatovať, že tieto v Daňovom poriadku explicitne zakotvené nie sú. Nedostatok právnej úpravy je o to zásadnejší, že právna úprava (na rozdiel od ustanovení § 33 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní) explicitne nezakotvuje ani len právo účastníka daňového konania navrhovať dôkazy v prvostupňovom konaní a povinnosť správca dane dať účastníkovi konania možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohol vyjadriť k podkladom rozhodnutia a k spôsobu ich zistenia, prípadne navrhnúť ich doplnenie. Uvedené je spôsobené najmä tým, že právo daňového subjektu navrhovať dôkazy a vyjadrovať sa k zisteniam správca dane je explicitne zakotvené iba ako právo daňového subjektu pri daňovej kontrole. Právna úprava vyrubovacieho konania, ktoré sa začína v súlade s § 68 ods. 1 Daňového poriadku ex lege nasledujúci deň po dni doručenia protokolu z daňovej kontroly s výzvou²⁸³, zakotvuje už len povinnosť správca dane vykonať ústne pojednávanie na

²⁸² KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura edition, 2012, s. 397.

²⁸³ V súlade s § 46 ods. 8 Daňového poriadku správca dane s protokolom z daňovej kontroly, ktorý obsahuje výsledok daňovej kontroly vrátane vyhodnotenia dôkazov, zašle kontrolovanému daňovému subjektu aj výzvu na vyjadrenie sa k zisteniam uvedeným v protokole, ak sa daňovou kontrolou zistil rozdiel v sume, ktorú mal kontrolovaný daňový subjekt podľa osobitných daňových predpisov zaplatiť alebo vykázať, alebo na ktorú si uplatnil nárok podľa osobitných predpisov. Ak sa takýto rozdiel nezistí, výzva na vyjadrenie k protokolu sa nezasiela. V súlade s § 46 ods. 9 Daňového poriadku je potom daňová kontrola

prerokovanie pripomienok daňového subjektu k protokolu z daňovej kontroly a dôkazov ním predložených. Právo navrhnúť dôkazy je potom zakotvené už len v právnej úprave odvolacieho konania, kde v súlade s § 74 ods. 3 Daňového poriadku, ak odvolací orgán vykonáva dokazovanie, je povinný pred vydaním rozhodnutia o odvolaní umožniť účastníkovi konania oboznámiť sa s výsledkami vykonaného dokazovania.

Vo všeobecnosti preto v daňovom konaní právo vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia možno odvodiť len z čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení so zásadou zákonnosti zakotvenou v § 3 ods. 1 Daňového poriadku prikazujúcou správcovi dane dbať na zachovanie práv daňového subjektu. V prípade absencie výslovnej zákonnej úpravy procesných práv obvineného zo správneho deliktu, je potom potrebné zásadu zákonnosti vykladať zároveň tak, že je povinnosťou správcu dane aplikovať aj univerzálne procesné princípy práva na spravodlivé konanie uvedené v čl. 6 ods. 3 Dohovoru a v Odporúčaní R(91) 1 uvedené vyššie.

Žiaľ, absencia výslovného zákonného zakotvenia predmetných práv a strohá úprava samotného daňového konania v Daňovom poriadku vedie v praxi k úplne opačnému postupu v prípade vyvodzovania zodpovednosti za správne daňové delikty. Táto prax spočíva v tom, že správca dane ako prvý a zároveň jediný úkon v prvostupňovom daňovom konaní vo veci správneho deliktu doručí daňovému subjektu rozhodnutie o uložení pokuty za správny delikt.

Takýto postup je flagrantným porušením procesných práv obvineného na spravodlivé konanie. Súčasne daňové konanie sa za daných okolností pre obvineného prakticky začína bez prvej daňovej inštancie, teda odvolacím konaním, čím zároveň dochádza aj k porušeniu zásady dvojinstančnosti konania zakotvenej v Daňovom poriadku. Ak je konanie pred správnym orgánom zaťažené tak výraznou procesnou chybou, že v danom prípade ani nepreběhlo prvostupňové daňové konanie, nezostáva nič iné, ako konštatovať, že také procesné pochybenie správcu dane je vážnym porušením ustanoveného zákonného postupu. Správca dane postupoval v danom prípade spôsobom, ktorý ani nemohol viesť k vydaniu rozhodnutia na základe objektívne zisteného skutkového stavu, preto došlo aj k porušeniu princípov spravodlivého procesu.

Analyzujúc uvedenú aplikačnú prax správcov dane v prvostupňovom daňovom konaní vo veci správnych deliktov je potrebné uviesť, že Odporúčanie R (91) 1, ktoré v článku 6 ustanovuje vyššie špecifikované procesné princípy, vyjadrujúce základné procesné práva obvineného zo správneho deliktu, zároveň špecifikuje podmienky, za ktorých od týchto princípov možno upustiť. Týmito podmienkami, ktoré musia byť splnené kumulatívne sú:

- zákonné zakotvenie tejto výnimky,
- musí ísť o menej závažné prípady, ktoré podliehajú nízkym peňažným trestnom,
- súhlas dotknutej osoby s takýmto postupom a súhlas obvinenej osoby so sankciou, ktorá sa jej navrhuje uložiť.

Je zrejmé, že zákonná úprava v Daňovom poriadku žiadnu takúto zákonnú výnimku, ktorá by umožňovala upustiť od uplatňovania základných procesných práv obvineného, neobsahuje. Zároveň, ak by aj Daňový poriadok takúto výnimku výslovne upravoval, pre jej aplikáciu by museli byť splnené aj ďalšie požiadavky vyjadrené v čl. 6 Odporúčania R (91) 1.

Ak už je reč o zákonnej úprave procesného postupu orgánu verejnej správy, v ktorom obvinený nemá zákonom priznané všetky procesné práva podľa čl. 6 Odporúčania R (91) 1, je potrebné upozorniť aj na právnu úpravu ukladania pokút na mieste rozhodnutím, ktorá je zakotvená v § 16b zákona č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona SNR č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách

ukončená dňom doručenia protokolu. Vyrubovacie konanie sa v takom prípade, ako to vyplýva z § 68 ods. 1 citovaného zákona nezačne.

v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 289/2008 Z. z.“) a to s účinnosťou od 01.01.2014.

Do 31.12.2013 zákon č. 289/2008 Z. z. upravoval v § 16c blokovú pokutu. V zmysle zákonnej úpravy mohol daňový úrad alebo colný úrad, ak ukladal pokutu za zákonom taxatívne vymedzené správne delikty fyzickej osobe do výšky 165 EUR a fyzická osoba ju bola ochotná zaplatiť, uložiť túto blokovú pokutu na mieste. Proti takto uloženej blokovej pokute neboli prípustné opravné prostriedky. Na pokutovom bloku sa vyznačilo komu, kedy a za porušenie akej povinnosti bola bloková pokuta uložená, pričom pokutový blok bol súčasne potvrdením o zaplatení blokovej pokuty na mieste v hotovosti. Uvedenú úpravu bolo možné považovať za súladnú s požiadavkami Odporúčania R (91) 1.

Právna úprava účinná od 01.01.2014 vypustila právnu úpravu blokovej pokuty. Pre pomerne rozsiahle množstvo správnych deliktov, ktorých taxatívny výpočet je uvedený v § 16b ods. 1 a 2 zákona č. 289/2008 Z. z., zaviedla „ukladanie pokuty na mieste rozhodnutím“. Podľa tejto procesnej úpravy rozhodnutie o uložení pokuty na mieste sa odovzdá osobe, s ktorou sa o zistení porušenia zákona spísala zápisnica o ústnom pojednávaní, pričom takéto odovzdanie sa považuje za doručenie podnikateľovi do vlastných rúk, a to aj ak osoba, s ktorou bola spísaná zápisnica o ústnom pojednávaní, odmietne rozhodnutie o uložení pokuty na mieste prevziať. Proti rozhodnutiu o uložení pokuty na mieste síce možno podať odvolanie, avšak toto nemá odkladný účinok. Pokuta je splatná do troch pracovných dní od doručenia rozhodnutia. Zároveň ak sa opakovane zistí, že podnikateľ porušuje zákon, pričom ide o akékoľvek osobitne závažné porušenie zákona a podnikateľ za toto porušenie neuhradí pokutu uloženú na mieste rozhodnutím v zákonnej lehote, v súlade s § 16b ods. 7 zákona č. 289/2008 Z. z. sa zakazuje podnikateľovi predávať tovar alebo poskytovať službu, na ktoré sa vzťahuje povinnosť používať elektronickú registračnú pokladnicu na predajnom mieste odo dňa nasledujúceho po uplynutí splatnosti pokuty. Tento zákaz stráca účinky dňom zaplatenia pokuty alebo dňom právoplatnosti rozhodnutia, ktorým bolo zrušené rozhodnutie o uložení pokuty na mieste. Daňový úrad alebo colný úrad označí predajné miesto oznamom o takomto zákaze. Ak podnikateľ tento zákaz poruší, daňový alebo colný úrad mu tiež v rovnakom procesnom postupe uloží pokutu vo výške od 10 000 eur do 40 000 eur.

V dôvodovej správe k zákonu č. 361/2013 Z. z., ktorým bola táto právna úprava zakotvená sa uvádza len, že „dôvodom navrhovanej úpravy sú zistenia kontrolných orgánov o opakovanom nedodržiavaní povinností ustanovených zákonom zo strany podnikateľov.“

Pri skúmaní uvedenej právnej úpravy je v prvom rade potrebné uviesť, že minimálne niektoré z konaní o správnom delikte, za ktoré možno uložiť pokutu rozhodnutím na mieste podľa § 16b zákona č. 289/2008 Z. z., možno pri aplikácii Engelových kritérií posudzovať ako „trestné obvinenie“ v zmysle čl. 6 Dohovoru.²⁸⁴ To následné znamená, že v prípadoch týchto konaní je vyššie uvedený postup ukladania pokuty rozhodnutím na mieste v abso-

²⁸⁴ Uvedené napr. aj vzhľadom na rozhodnutie ESEP vo veci Jussila proti Fínsku zo dňa 23.11.2006, sťažnosť č. 73053/01. V predmetnom rozhodnutí ESEP posudzoval prípad, kedy bola sťažovateľovi uložená sankcia v podobe zvýšenia dane o 10% z opravenej výšky dane, čo v prepočte predstavovalo 309 EUR. ESEP konštatoval, že daňové sankcie sú ukladané na základe všeobecných zákonných ustanovení, ktoré sú na daňovníkov aplikované všeobecne. Nestotožnil sa s argumentáciou vlády, že daň z pridanej hodnoty sa aplikuje len na obmedzenú skupinu so zvláštnym statusom. Ďalej uviedol, ako priznala vláda, že daňové sankcie by nemali byť peňažnou náhradou škody, ale trestom, ktorého účelom bolo odstrašiť od opakovaného páchania takéhoto skutku. ESEP preto rozhodol, že sankcie boli uložené na základe pravidiel, ktorého účelom bolo odstrašiť a potrestať. Dospel k záveru, že tento fakt založil trestný charakter skutku.

²⁰ skutkových podstát správnych deliktov, za ktoré je ukladaná pokuta na mieste rozhodnutím podľa § 16b zákona č. 289/2009 Z.z. je zrejmé, že ide o sankcie, ktoré nemajú kompenzačnú povahu. Ide o represívne opatrenia, ktorých účelom je potrestať páchatel'a a zároveň odstrašiť od opakovaného páchania skutku.

lútnom rozpore s požiadavkami upravenými v čl. 6 ods. 1 a 3 Dohovoru. Tu je potrebné upozorniť, že pri kontrole dodržiavania ustanovení zákona č. 289/2008 Z. z. na mieste ani nemusí byť prítomný podnikateľ (fyzická osoba, resp. v prípade právnickej osoby - podnikateľa osoba oprávnená konať za právnickú osobu), ktorý je osobou obvinenou zo spáchania správneho deliktu. Zápisnica o ústnom pojednávaní o zisteniach porušenia zákona sa spisuje s osobou prítomnou na predajnom mieste, ktorou môže byť napr. zamestnanec podnikateľa, ktorý v zmysle Daňového poriadku ani nie je osobou oprávnenou vystupovať v mene podnikateľa. Tejto osobe sa doručuje aj samotné rozhodnutie. Vylúčenie odkladného účinku odvolania proti rozhodnutiu o uložení pokuty na miestne, krátkosť lehoty na uhradenie pokuty, a v zákonom vymedzených prípadoch zákaz predaja tovarov alebo poskytovania služieb na predajnom mieste v prípade neuhradenia pokuty v zákonnej lehote, predstavuje zásadný zásah aj do základných práv garantovaných čl. 20 a čl. 35 Ústavy SR, a to za situácie, keď nebolo právoplatným rozhodnutím rozhodnuté o spáchaní správneho deliktu, pričom zákonodarcom zvolený procesný postup nerešpektuje ani najelementárnejšie požiadavky práva na spravodlivé konanie. Vzhľadom na uvedené možno predmetnú zákonnú úpravu považovať za ústavne nekonformnú.

Aj keby konanie o správnych deliktoch, pri ktorých sa v zmysle § 16b zákona č. 289/2008 Z. z. ukladá pokuta rozhodnutím na mieste, nespadlo pod rámec „trestného obvinenia“ v zmysle kritérií stanovených ESLP, možno túto procesnú úpravu konfrontovať s požiadavkami upravenými v Odporúčaní R (91) 1. Je zrejme, že táto procesná úprava odporuje aj základným procesným princípom spravodlivého postupu upraveným v čl. 6 tohto odporúčania, ktoré vymedzujú základný štandard procesných práv obvineného zo správneho deliktu. Z vyššie popísanej procesnej úpravy je zrejme, že zákon síce upravil špeciálne pravidlá postupu pri ukladaní pokuty na mieste rozhodnutím, avšak ignoroval podmienky kumulatívnym spôsobom uvedené v tomto odporúčaní, ktoré musia byť splnené, aby bol vôbec takýto postup orgánu verejnej správy prípustný.

Záver

Právny význam Dohovoru spočíva v tom, že podľa čl. 154c Ústavy SR ide o medzinárodnú zmluvu o ľudských právach a základných slobodách, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. Táto zmluva je preto súčasťou právneho poriadku a má prednosť pred zákonom ak zabezpečuje väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Podľa judikatúry Ústavného súdu SR Dohovor a judikatúra ESLP vzťahujúca sa naň predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväznú výkladovú smernicu pre interpretáciu a uplatňovanie zákonnej úpravy základných práv a slobôd zakotvených v druhej hlave ústavy.²⁸⁵

Odporúčania Výboru ministrov sú oficiálnymi aktmi Rady Európy podľa čl. 15 písm. b) a čl. 20 písm. a) bod i) Štatútu Rady Európy. Hoci nie sú pre členské štáty právne záväzné (majú len odporúčaciu povahu), sú považované za určitý minimálny, všeobecne uznávaný štandard ochrany ľudských práv v členských štátoch. Napriek tomu, že tieto odporúčania patria k tzv. pravidlám soft law, možno sa ich dovolávať, aj keď nepriamo (čo napokon potvr-

Pokutu je vo vybraných prípadoch možné uložiť až do výšky 3300 EUR, resp. 6600 EUR, a v jednom prípade až do výšky 40000 EUR.

²⁸⁵ PIROŠÍKOVÁ, M.: Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, o.z., 2008, s. 33-35.

dzuje aj judikatúra súdov SR a ČR), pretože tieto odporúčania možno považovať za určité „podporné vodítko“ pri výklade ustanovení ústavného poriadku.²⁸⁶

Právna úprava procesného postupu pri vyvodzovaní zodpovednosti za správne delikty v oblasti správy daní obsiahnutá v Daňovom poriadku, vzhľadom na vyššie uvedené, nie je vyhovujúca z hľadiska poskytnutia všetkých záruk vyplývajúcich z práva na spravodlivý proces, a to ako všeobecných, tak aj osobitných – trestnoprávných, garantovaných Dohovorom. Tieto však musia byť rešpektované v prípade, ak osoba čelí „trestnému obvineniu“ v zmysle autonómneho výkladu uvedeného pojmu Európskym súdom pre ľudské práva. Za daného stavu sú potom daňové orgány povinné rešpektovať priamo procesné záruky garantované čl. 6 Dohovoru. V prípade konania o správnom delikte, ktorý nespadá pod pojem „trestné obvinenie“, by potom daňové orgány mali rešpektovať minimálne štandardy garantované Odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy R (91) 1.

Aktuálna zákonná úprava obsiahnutá v § 16b zákona č. 289/2008 Z. z., ktorá upravuje ukládanie pokuty na mieste rozhodnutím, flagrantným spôsobom ignoruje všetky špeciálne procesné princípy zakotvené v čl. 6 ods. 3 Dohovoru a Odporúčaní R (91) 1 Výboru ministrov Rady Európy o správnych sankciách. Uvedené, žiaľ, nastoľuje otázku, či Slovenská republika ako členský štát Rady Európy, rešpektuje svoje medzinárodné záväzky prispôbiť svoje vnútroštátne zákonodarstvo a prax orgánov verejnej moci tak, aby vyhovovali požiadavkám Dohovoru.

Literatúra

1. KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura edition, 2012, ISBN: 978-80-8078-519-2
2. PIROŠÍKOVÁ, M.: Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, o.z., 2008, ISBN: 978-80-969554-5-9
3. SVOBODA, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravodlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, ISBN: 978-80-7201-676-1

Resumé

Author deals in his paper with specific criminal guarantees of a fair procedures of a public authority. The paper focuses on the level of transposition of requirements provided for in Article no. 6 paragraph 3 of the Convention and in Article no. 6 of the Recommendation no. (91) 1 into the Tax Code, governing the administrative practice of the tax authorities for imposing sanctions for administrative offences.

²⁸⁶ SVOBODA, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravodlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, s.107.

PRÁVNÁ ÚPRAVA VYVODZOVANIA ZODPOVEDNOSTI ZA VEREJNOPRÁVNE DELIKTY V ŠPANIELSKOM KRÁĽOVSTVE²⁸⁷

JUDR. MICHAL MASLEN, PHD.

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

Key words: administrative offence, the right to a fair trial, tax proceedings, sanction, decision.

1. Ústavnoprávne východiská vyvodzovania zodpovednosti za verejnoprávne delikty v Španielsku

Základný ústavnoprávny rámec trestnoprávnej a administratívno-právnej zodpovednosti ustanovuje čl. 9 Ústavy Španielskej monarchie. Občania a orgány verejnej moci sú viazané Ústavou a všetkými ostatnými právnymi predpismi. Na druhej strane orgány verejnej moci majú povinnosť presadzovať všetky podmienky zaručujúce reálne využitie ústavne zaručených práv a slobôd jednotlivcov. Španielska Ústava zaručuje jej adresátom princípy - zákonnosti, hierarchie právnych predpisov, publicity právnych predpisov, zákazu retroaktivity trestných zákonov, princíp právnej istoty, princíp právneho štátu, zodpovednosti orgánov verejnej moci, a zákazu svojvoľného konania verejných orgánov.

Článok 12 španielskej Ústavy zaručuje rovnosť pred zákonom bez ohľadu na akýkoľvek právny status. Záruku ochrany osobnej slobody vyjadruje čl. 17 Ústavy.²⁸⁸ Zatknutá osoba musí byť bezodkladne oboznámená s povahou obvinenia v zrozumiteľnej forme, poučená o svojich právach a dôvodoch zatknutia a nesmie byť nútená k tomu, aby akokoľvek vypovedala. Zatknutá osoba má právo na obhajobu v prípravnom konaní a v konaní pred súdom, a to za podmienok ustanovených zákonom. Podrobnosti o práve na prístup k súdu ustanoví zákon, a to spôsobom zabezpečujúcim bezodkladné odovzdanie zatknutého súdnym orgánom. Maximálnu lehotu zatknutia ustanoví zákon. Súdnú ochranu upravuje čl. 53 Ústavy.²⁸⁹ Ochrana Ústavou garantovaných práv sa má premietnuť do celého právneho systému, súdnej

²⁸⁷ Tentopríspevok bol vyhotovený v rámci projektu VEGA(č. 1/0092/13) „Princípy administratívno-právnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

²⁸⁸ Každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikto nemôže byť zbavený osobnej slobody okrem prípadov ustanovených Ústavou alebo zákonom. Predbežné zadržanie nemôže trvať viac než je nevyhnutne potrebné na vykonanie úkonov vyšetrovania zameraných na vznesenie obvinenia. Zadržaná osoba musí byť v každom prípade prepustená na slobodu alebo odovzdaná súdnym orgánom v maximálnej lehote 72 hodín.

²⁸⁹ Každý občan sa môže obrátiť s návrhom na ochranu práv a slobôd zaručených Ústavou na všeobecný súd a za zákonom ustanovených podmienok na Ústavný súd Španielskeho kráľovstva.

judikatúry a rozhodovacej činnosti ostatných orgánov verejnej moci. Tejto ochrany sa možno dovolávať pred všeobecnými súdmi v súlade s právnymi predpismi implementujúcimi postupy ochrany práv a slobôd.

2. Princípy trestnoprávnej zodpovednosti

Princípy vyvodzovania zodpovednosti vyjadruje predovšetkým Ústava Španielskeho kráľovstva. Čl. 25 ods. 1 Ústavy vyjadruje princíp zákonnosti trestných činov a trestov.²⁹⁰ Zásada zákonnosti má trojitý efekt na oblasť trestného práva ako celok. Presadzuje záruky trestnoprávne, sankčné, jurisdikčné a penitenciárne. Po druhé výrazne vplýva ma výklad a aplikáciu prameňov trestného práva. Obmedzuje pramene trestného práva prostredníctvom princípu právnej istoty. Vyžaduje tvorbu prameňov práva, ktoré sú formulované presne a jasne tak, aby všetci občania mali presnú predstavu o správaní, ktoré zákon zakazuje a aké následky s nim spája.²⁹¹ Od zásady zákonnosti odvodzuje španielska ústavná judikatúra aj pravidlo nie dvakrát v tej istej veci. Zakazuje dvakrát postihnúť zodpovednú osobu na totožnom skutkovom alebo právnom základe. Pravidlo sa neobmedzuje len na sféru trestného práva. Rovnako zakazuje kombináciu trestnoprávných a administratívnoprávnych sankcií.²⁹²

Na princíp zákonnosti nadväzuje princíp zavinenia – tzv. subjektívnej zodpovednosti. Dodržanie tejto zásady znamená pre štát postihovanie iba takého konania, pri ktorom páchatel konal zavinené. Všeobecnejšie tento princíp tiež vyžaduje, aby štát stíhal iba správanie, ktoré je hodné odsúdenia. Španielska veda trestného práva používa označenie „trestuhodné správanie“ alebo „správanie hodné trestného obvinenia.“²⁹³

Štát používa nástroje trestného práva ako krajné riešenie. Trest nemá postihovať správanie, ktoré primerane upravujú ustanovenia zákonov o „netrestných“ sankciách. Preto by štát nemal vyvodzovať trestnú zodpovednosť za porušenie povinnosti napr. podľa predpisov správneho práva. Princíp „ultima ratio“ často využívajú španielske súdy. Zamietajú obžaloby pre nedostatok trestnej jurisdikcie, najmä ak konanie obvineného nedosahovalo dostatočný stupeň závažnosti potrebný na uloženie trestnej sankcie.²⁹⁴

3. Právna úprava trestného konania

Pôsobnosť trestných súdov vyjadrujú v Španielsku zákon o súdoch a Trestný poriadok. Základom výkonu trestnej pôsobnosti je územný princíp. Uvedenú zásadu ustanovuje čl. 23 ods. 1 zákona o súdoch. Vzťahuje sa na skutočnosti, ktoré nastanú v rámci španielskych hra-

²⁹⁰ Toto pravidlo prikazuje orgánom verejnej moci vyvodzovať zodpovednosť len za porušenie trestného práva zakotvené pred spáchaním trestného činu v zákone. Uvedené občanom zaručuje, že nebudú postihovaní za konanie, ktoré zákon neustanovil za trestné. (Porovnaj : Cobo del Rosal, M. - Vives Antón S., T. Derecho penal. Parte General 67-80, 5. vydanie. Valencia: tirant lo blanch, 1999, s. 114 – 115).

²⁹¹ Od uvedeného pravidla teda veda trestného práva a súdna judikatúra odvodzuje princíp zákazu retroaktivity, požiadavku jasnosti, presnosti a zrozumiteľnosti trestných zákonov a zákazu analógie v neprospech páchatel'a. (Porovnaj : Núñez Fernández, J. : Introduction to Spanish Criminal Law. Alicante : Universidad Nacional de Educación a Distancia. 2008, s. 17)

²⁹² Rozhodnutie Ústavného súdu Španielskeho kráľovstva zo dňa 10. Júla 1990, sp. zn. 1990/154; Rozhodnutie Ústavného súdu Španielskeho kráľovstva zo dňa 08. Apríla 2008, sp. zn. 2008/1852;

²⁹³ Rozsudok Najvyššieho súdu Španielska, zo dňa 5. Júla 1999, sp. zn. 1991/5634. Rozsudok pojednáva o povinnosti dodržiavať princíp zavinenia v trestnom práve. Uvedená povinnosť má širší rozsah a nepredstavuje len pravidlo žiadny trest bez zavinenia.

²⁹⁴ Gómez-Jara Díez, C. : Spanish Criminal Law. s. 8. Dostupné na: <http://ssrn.com/abstract=1317689>, 14.1.2013, 17:58 hod.

níc. Územný princíp konkretizuje aj pravidlo vlajky vzťahujúce sa na paluby španielskych lietadiel a plavidiel, pokiaľ medzinárodné právo verejné neustanovuje inak.²⁹⁵

Španielska trestno-procesná úprava rozlišuje viacero druhov „žalobcov“ v trestnom konaní, ktorý disponujú právom iniciovať trestné stíhanie obvineného. Štátny žalobca zastupuje štát a spravidla znáša bremeno stíhania obvineného v konaní pred súdom. Súkromný žalobca na druhej strane zastupuje poškodeného a rovnako má právo iniciovať trestné konanie. Ak je však poškodeným štát, iniciuje trestné konanie štátny žalobca. V niektorých prípadoch disponujú právomocou vyvolať trestné konanie tzv. „ľudoví žalobcovia“ (popular prosecutors). Títo zastupujú organizácie, ktoré majú právny záujem na výsledku konania. Sú nimi napríklad mimovládne organizácie. Rovnako zastupujú aj obeť terorizmu. Poškodení môžu svoje nároky na náhradu škody spôsobenej trestným činom uplatňovať aj samostatne a priamo v rámci trestného konania. Španielska právna úprava umožňuje uplatnenie občianskoprávných nárokov v rámci trestného konania. Na konaní môžu rovnako participovať aj subjekty, ktoré sa bez vlastného zavinenia obohatili na základe konania obvineného.²⁹⁶

Pod vplyvom francúzskej právnej tradície rozdeľuje španielska úprava trestné konanie do dvoch hlavných štádií – etapy vyšetrovania a etapy súdneho konania. Vyšetrovaciu fázu vedie vyšetrovací sudca. V tomto štádiu prevažuje inkvizitívny charakter konania. Určitou – aj keď obmedzenou – právomocou disponujú prokurátori a policajné orgány. Ich zistenia a jednotlivé úkony však podliehajú kontrole vyšetrovacieho sudcu. Súdnemu konaniu predsedá samosudca alebo senát zložený z troch sudcov. Zloženie súdu sa odvíja v závislosti od trestnej sadzby trestu, ktorý zákon umožňuje uložiť za spáchaný trestný čin. Vyšetrojúci sudca sa nepodieľa na súdnom konaní. Zákon týmto spôsobom zabezpečuje výkon záruky nestrannosti súdu. Vyšetrovacia fáza konania je neverejná. Avšak získané informácie sprístupňuje vyšetrovací sudca jednotlivým účastníkom konania za zákonom ustanovených podmienok. Na druhej strane konanie pred súdom ovláda garancia verejnosti konania.²⁹⁷

Vyšetrojúci sudca disponuje právomocou na vyšetrovanie trestných činov. Pri výkone právomoci mu asistuje justičná polícia. Štátny žalobca a obhajca môžu vyšetrojúcemu sudcovi podávať návrhy. Týmto návrhmi však nie je viazaný. Po skončení vyšetrovania štátny žalobca - za predpokladu, že vyšetrojúci sudca zozbieral dostatok dôkazov - podáva obžalobu na súd a prezentuje uvedené dôkazy v konaní pred súdom. Sudca môže vo výnimočných prípadoch, napríklad zahŕňajúcich štátnu bezpečnosť, prísne obmedziť obhajcovi a obvinenému prístup k predmetným dokumentom s poukazom na skutočnosť, že ich v priebehu vyšetrovania vyhlásil za utajované skutočnosti.²⁹⁸

Vyšetrojúci sudca môže po skončení vyšetrovacej fázy vydať viacero rozhodnutí. Rozhoduje v tzv. „prechodnej fáze“.²⁹⁹ Ak však sudca zozbieral dostatok dôkazov, postúpi spis na vykonanie súdnej etapy trestného konania. Štátny žalobca, poškodený a obvinený môžu ešte

²⁹⁵ Gómez-Jara Díez, C. : Spanish Criminal Law. s. 5. Dostupné na: <http://ssrn.com/abstract=1317689>, 14.1.2013, 17:58 hod.

²⁹⁶ Gómez-Jara Díez, C. : Spanish Criminal Law. s. 12. Dostupné na: <http://ssrn.com/abstract=1317689>, 14.1.2013, 17:58 hod.

²⁹⁷ Gómez-Jara Díez, C. : Spanish Criminal Law. s. 11. Dostupné na: <http://ssrn.com/abstract=1317689>, 14.1.2013, 17:58 hod.

²⁹⁸ Legal procedures in criminal cases. Madrid: Foreign and Commonwealth Office – prepared by British Consulate General in Madrid, s. 3. dostupné : <http://m.fco.gov.uk/travel;letter=A/http%3Aukinspain.fco.gov.uk/resources/en/pdf/help-for-BNs/when-things-go-wrong/legal-procedures-criminal-cases>, 15.1.2013, 16:23 hod.

²⁹⁹ Na účely ďalšieho procesného postupu môže preto sudca vydať nasledujúce rozhodnutia:

- rozhodnutie, že trestný čin nebol spáchaný alebo že zistenie páchatel'a nebolo možné a následné zastavenie trestného stíhania;

v tejto fáze navrhovať doplnenie vyšetrovania. Vyšetrojúci sudca v takom prípade môže vydať príkaz na doplnenie vyšetrovania. V prípadoch, v ktorých zákon umožňuje sankcionovať za spáchaný trestný čin páchatel'a trestom odňatia slobody v trvaní nepresahujúcom 6 rokov, môže v tomto štádiu obvinený urobiť formálne vyhlásenie o vine.³⁰⁰

Právnu pomoc v Španielsku všeobecne ustanovuje zákon č. 1/1996 Z. z. z 10. januára 1996. Tento predpis zabezpečuje právnu pomoc v oblasti všetkých odvetví práva španielskeho právneho poriadku. Na právnu pomoc má nárok osoba, ktorá nedosahuje zákonom ustanovenú výšku príjmov, alebo nedisponuje zákonom ustanovenou hodnotou finančných zdrojov. Žiadosti o právnu pomoc vo všeobecnosti posudzujú komisie jednotlivých provincií. Obvinenému však ustanovuje obhajcu súd. Tento predpis spolu s úpravou Trestného poriadku transponuje požiadavky španielskej Ústavy na realizáciu práva na obhajobu.

Konanie pred súdom môžu vykonávať viaceré typy súdov. Pri trestných činoch, pri ktorých zákon umožňuje uložiť trest odňatia slobody s maximálnou výškou trestnej sadzby 5 rokov, disponujú právomocou okresné trestné sudy (Juzgado de lo Penal). Ak výška trestnej sadzby trestu odňatia slobody, ktorú právna úprava umožňuje uložiť za spáchaný trestný čin, presahuje hranicu 5 rokov, rozhoduje súd provincie (Audiencia Provincial). V prípade vymenovaných trestných činov rozhoduje Národný súd so sídlom v Madride. Prípady, v ktorých tento súd disponuje vecnou pôsobnosťou, sa týkajú trestných činov spáchaných proti štátnemu zriadeniu. Na okresných súdoch zabezpečuje priebeh a účel konania samosudca. Na súdoch provincie a na Národnom súde rozhoduje senát pozostávajúci z troch sudcov. V oboch prípadoch zákon ustanovuje obvinenému povinnosť právneho zastúpenia. Týmto spôsobom mu právna úprava zaručuje právo na obhajobu.³⁰¹

Konanie pred porotou zaviedol v Španielsku zákon č. 5/1995 Z. z. z 22. mája 1995. Poroty zákon ustanovuje na prejednávanie obžalôb pre trestné činy proti životu a zdraviu, trestné činy zneužitia právomoci verejného činiteľa, ohovárania, obmedzovanie osobnej slobody a trestné činy proti životnému prostrediu. Konanie pred porotou patrí do pôsobnosti súdu Provincie. Porotu tvoria 9 členovia a jeden predsedajúci sudca. Porota uznáva obvineného vinným a ukladá trest alebo obvineného spod obžaloby oslobodzuje. Za uznanie viny musia hlasovať aspoň siedmi členovia poroty. Minimálne piati porotcovia musia hlasovať za oslobodenie spod obžaloby. Konanie je verejné. Obvinený musí byť prítomný na pojednávaní. Ak sa bez ospravedlnenia nedostavuje na pojednávanie, súd môže vydať zatýkací rozkaz.

- rozhodnutie o pokračovaní trestného stíhania na podklade zabezpečených dôkazov a identifikácie páchatel'ov. Proti tomu rozhodnutiu zákon umožňuje obvinenému podať odvolanie. Odvolanie nemá odkladný účinok. Po vydaní tohto rozhodnutia poskytne sudca prokurátorovi a obhajcovi lehotu 5 dní. V uvedenej lehote môžu tieto subjekty podať sudcovi návrh na pokračovanie trestného konania (v prípade obvineného to znamená, že uplatňuje svoje právo na súdne prejednanie obvinenia), vyjadrenie, v zmysle ktorého uvedené subjekty netrvajú na uskutočnení hlavného pojednávania alebo návrhy na doplnenie vyšetrovania.

³⁰⁰ Legal procedures in criminal cases. Madrid: Foreign and Commonwealth Office – prepared by British Consulate General in Madrid, s. 3. dostupne : <http://m.fco.gov.uk/travel;letter=A/http%3Aukinspain.fco.gov.uk/resources/en/pdf/help-for-BNs/when-things-go-wrong/legal-procedures-criminal-cases>, 15.1.2013, 16:23 hod.

³⁰¹ V Španielsku takéto trestné činy zahŕňajú napríklad obchodovanie s drogami veľkého rozsahu, alebo určité druhy menových a peňažných trestných činov. Rovnako rozhoduje Národný súd so sídlom v Madride aj v prípade trestných činov spáchaných španielmi v zahraničí pri splnení podmienky univerzálnej jurisdikcie. V tomto prípade má Španielska trestno-procesná úprava na mysli trestné činy proti ľudskosti alebo genocídium. Pôsobnosť tohto súdu je daná aj v extradičných veciach.

Totožne ako aj v slovenskej právnej úprave v tejto etape dochádza k výkonu odsudzujúceho rozsudku. V závislosti od povahy a závažnosti trestného činu, ktorého spáchanie orgány verejnej moci obvinenému preukázali, zákon umožňuje uložiť nasledovné druhy trestov:

- a) pokuta a/alebo náhrada škody poškodenému
- b) trest vyhostenia alebo trest zákazu pobytu
- c) trest odňatia slobody (trest odňatia slobody nepresahujúca trvanie dvoch rokov môže súd podmienčne odložiť)

Proti rozhodnutiu okresného súdu sa môže účastník konania odvolať na súd provincie. Právo na odvolanie priznáva zákon rovnako obhajobe ako aj obžalobe. Ak v prvom stupni rozhodol súd provincie, o odvolaní rozhoduje Národný súd v Madride. Odvolanie obmedzuje zákon päťdňovou lehotou od oznámenia rozsudku. Rozhodnutia Národného súdu sú konečné. Iba v prípade, že rozhodnutie všeobecného súdu porušilo ústavne garantované právo účastníka, môže sa tento obrátiť na Ústavný súd.

Ak sa po odsúdení obvineného objavia nové dôkazy, alebo skutočnosti podstatného vplyvu na rozhodnutie vo veci samej, možno podľa zákona rozhodnutie preskúmať. Návrh na preskúmanie sa podáva Ministerstvu spravodlivosti. Na vyhovie návrhu nie je právny nárok. V prípade ak Ministerstvo návrhu vyhovie, postúpi vec prokurátorovi s príkazom, aby inicioval konanie pred Národným súdom Monarchie.

4. Administratívnoprávna zodpovednosť

Právna úprava administratívnoprávnej zodpovednosti v Španielsku vykazuje spoločné črty s právnymi systémami Rakúska, Francúzska, Holandska a Grécka. Tieto právne poriadky upravujú zodpovednosť za správne delikty samostatným spôsobom. Napriek tomu aj v Španielsku stále existuje určitý vzťah previazanosti medzi administratívnoprávnou a trestnoprávnou zodpovednosťou.³⁰² Úpravu správneho trestania ustanovil španielsky zákonodarca v zákone č. 30/1992 Z. z., zo dňa 26. Novembra 1992, o právnom režime verejnej správy a všeobecnom správnom konaní. Uvedený právny predpis ustanovuje samostatnú a ucelenú úpravu postupu vyvodzovania zodpovednosti za správne delikty.

Orgány verejnej moci v Španielsku používajú na ukládanie správny sankcií procesnoprávny predpis všeobecného charakteru. Jeho aplikáciu však prispôsobujú osobitnému charakteru konania, v ktorom ukládajú sankciu. Všeobecný predpis ustanovuje pravidlá správneho trestania.³⁰³ Uvedený zákon za subjekty verejnej správy považuje subjekty štátnej správy, samosprávne organizácie a subjekty miestnej samosprávy. Vykonávateľmi verejnej správy sú aj subjekty s právnou spôsobilosťou, akokoľvek závislé alebo odvodzujúce svoje právne postavenie od verejnej správy. Podmienkou tohto zaradenia je výkon správnych právomocí na základe zákonného splnomocnenia.³⁰⁴

Orgány verejnej správy presadzujú verejný záujem na základe Ústavy a zákonov. Okrem princípu zákonnosti zaväzujú verejnú správu zásady dobrej viery a princíp legitímnych očakávaní. Jej subjekty dosahujú ciele ustanovené zákonmi a inými právnymi predpismi. Prá-

³⁰² K tomu bližšie pozri : Fourie, M. : How civil and administrative penalties can change the face of environmental compliance in South Africa, s. 7. Dostupné na <http://cer.org.za/wp-content/uploads/2011/11/Fourie-M-SAJELP-Paper-June-2009-Final.pdf>; 22.01.2013, 10:07 hod.

³⁰³ K tomu bližšie pozri : Banchuk, O. – Taylor, G. : Law on administrative offenses: the experience of Western and Eastern Europe, dostupné na: <http://www.pravo.org.ua/publicna-administratsiia/74-english/documents/1219-law-on-administrative-offenses-the-experience-of-western-and-eastern-europe.html>, 22.1.2013, 11:58 hod.

³⁰⁴ Čl. 2 zákona č. 30/1992 Z. z. o právnom režime verejnej správy a všeobecnom správnom konaní

vomoc vykonávajú iba v medziach zvereného účelu. Konajú transparentne a za účasti verejnosti.³⁰⁵ Spôsobilosť byť účastníkom správneho konania a procesnú spôsobilosť odvodzuje uvedený právny predpis v zásade rovnakým spôsobom ako slovenská právna úprava, t. j. od občianskoprávných predpisov. Účastníctvo preto vyjadruje tento zákon prostredníctvom vzťahu správneho rozhodnutia a jeho vplyvu na práva, oprávnené záujmy alebo povinnosti účastníka konania.³⁰⁶

Správne trestanie zaradil španielsky zákonodarca do 9. Hlavy zákona č. 30/1992 Z. z. o právnom režime verejnej správy a všeobecnom správnom konaní. Uvedenú časť zákona nazval sankčné právomoci. Rozdelil ju do dvoch menších celkov. V prvom ustanovuje princípy výkonu sankčných právomocí a v druhom vymedzuje pravidlá postupov ukladaní sankčných právomocí.

Zásadu zákonnosti ukladania sankcii vyjadruje čl. 127 zákona č. 30/1992 Z. z. o právnom režime verejnej správy a všeobecnom správnom konaní.³⁰⁷ Z pôsobnosti uvedeného právneho predpisu však zákonodarca vyčlenil vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti v oblasti právnej úpravy štátnej služby. Zákaz retroaktivity ustanovuje čl. 128 vyššie označeného zákona.³⁰⁸

Zásadu zákonného vymedzenia skutkových podstát správnych deliktov ustanovuje čl. 129 zákona č. 30/1992 Z. z. o právnom režime verejnej správy a všeobecnom správnom konaní.³⁰⁹ Toto pravidlo zaručuje adresátom verejnej správy v Španielsku ukladať iba tých sankcií, ktoré vymedzuje zákon. Zákonodarca týmto zákon umožnil orgánom verejnej správy prijímať podzákonné predpisy, ktorými by vykonávatelia podrobnejšie vyjadrili podmienky ukladania sankcii. Správne orgány však musia rešpektovať hierarchiu prameňov práva a vlastnú viazanosť zákonom. Podmienky administratívnoprávnej zodpovednosti a ukladania sankcii nesmú správne orgány rozširovať pomocou analógie.

Čl. 130 tohto zákona upravuje základné pravidlá predpokladov vzniku zodpovednosti za správne delikty.³¹⁰ Záruku proporcionality garantuje čl. 131 zákona č. 30/1992 Z. z. o právnom režime verejnej správy a všeobecnom správnom konaní.³¹¹ Lehotu na zánik zodpovednosti za správny delikt vymedzuje čl. 132 zákona č. 30/1992 Z. z. o právnom režime verejnej

³⁰⁵ Čl. 3 zákona č. 30/1992 Z. z. o právnom režime verejnej správy a všeobecnom správnom konaní

³⁰⁶ Čl. 30 a 31 zákona č. 30/1992 Z. z. o právnom režime verejnej správy a všeobecnom správnom konaní

³⁰⁷ Podľa uvedeného verejná správa vykonáva svoje sankčné právomoci na základe Ústavy a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon. Sankcie ukladajú orgány verejnej správy na základe rozhodnutia, ktoré je výsledkom zákonom ustanoveného postupu v súlade s ustanoveniami 9. Hlavy tohto zákona a v prípade miestnych orgánom v zmysle 11. Hlavy zákona č. 7/1985 Z. z. zo dňa 2. Apríla 1985 o miestnej samospráve. Správne orgány vykonávajú sankčné právomoci iba na základe zákonného splnomocnenia vyplývajúceho z právneho predpisu.

³⁰⁸ Na úpravu zodpovednosti za správny delikt sa uplatnia ustanovenia zákona účinného v čase spáchania deliktu. Neskoršia právna úprava sa použije len, ak je to pre páchatel'a správneho deliktu výhodnejšie. Toto ustanovenie výslovne zakotvuje orgánom verejnej správy povinnosť skúmať výhodnosť právneho režimu vyvodzovania zodpovednosti pri zmene právnej úpravy.

³⁰⁹ Iba zákon ustanoví, ktoré konanie je protiprávne a predstavuje správny delikt. V prípade miestnej správy to ustanoví 11. Hlava zákona č. 7/1985 Z. z. zo dňa 2. Apríla 1985 o miestnej samospráve. Rovnako ako protiprávne konanie, ktoré zákon umožňuje postihovať, aj sankcie musí vymedzovať právna úprava.

³¹⁰ Platí zásada, že pokiaľ zákon neustanovuje inak, na vznik zodpovednosti za správny delikt postačuje zavinenie z nedbanlivosti.

³¹¹ Správne sankcie - či už peňažnej povahy, alebo nie - nesmú nijakým spôsobom zahŕňať ani byť premeniteľné na trest odňatia slobody. Finančná sankcia, ktorej uloženie môže páchatel' správneho deliktu predvídať, nesmie byť pre páchatel'a výhodnejšia, ako keby dodržal povinnosti a pravidlá ustanovené zákonom. Orgány verejnej správy musia pri posudzovaní predpokladov vzniku zodpovednosti a ukladaní sankcie zohľadniť mieru závažnosti konania páchatel'a predstavujúceho trestný čin a jeho vzťah k výške

správy a všeobecnom správnom konaní.³¹² Záruku nie dvakrát v tej istej veci vyjadruje čl. 133 tohto zákona. Páchatel'a nemôžu orgány verejnej správy dvakrát potrestať za to isté konanie zakladajúce jeden a ten istý skutok. Ak jedno konania zakladá zodpovednosť za správny delikt a zároveň zodpovednosť za trestný čin, páchatel'a nemožno postihnúť správnu sankciou aj trestom.

Procesné pravidlá ukladania administratívnych sankcií zakotvuje II. kapitola 9. Hlavy zákona č. 30/1992 Z. z. o právnom režime verejnej správy a všeobecnom správnom konaní. Obvinenému zaručuje zákon viaceré práva. Obvinený má právo prípravu obhajoby a právo na obhajobu, právo na riadne dokazovanie. Okrem týchto špeciálnych práv má obvinený aj všetky práva prislúchajúce účastníkovi správneho konania. Konanie o správnom delikte musí rešpektovať princíp prezumpcie nevinu. Zákon zaručuje obvinenému aj právo na odôvodnenie rozhodnutia o správnej sankcii. Rozhodnutie nemôže zároveň vychádzať z iných skutočností, ako z tých, ktoré správne orgány zistili v priebehu konania.

Záver

System právnej úpravy vyvodzovania zodpovednosti za verejnoprávne delikty v Španielsku možno považovať za konzistentný v tom smere, že reaguje na obdobný charakter súdnych a správnych deliktov. Explicitne tak upravuje aspekty a snaží sa reagovať na problémy vyvodzovania zodpovednosti za správne delikty, ktoré aplikačná prax a súdna judikatúra v Slovenskej republike doposiaľ rieši pomocou analógie. Z procesného hľadiska by preto bolo možné vnímať pozitívne, ak by slovenský zákonodarca popri všeobecnej úprave správneho konania, všeobecným spôsobom vymedzil aj základné hmotnoprávne a procesnoprávne právne aspekty správne trestania, ktoré by zároveň ponechávali priestor pre osobitosti špeciálnych zákonov.

Resume

The legislation on the liability for public law delicts in Spain can be considered consistent in the sense that it responds to the similar nature of judicial and administrative delicts. So it explicitly regulates the aspects and it is trying to respond to the problems of the liability for administrative offenses which are by the application practice and judicial case law in the Slovak Republic so far solved only by analogy. From a procedural point of view it would therefore be perceived positively, if the Slovak legislator alongside the general rules of the administrative proceedings in a general manner would also define basic substantive and procedural legal aspects of administrative punishment, which would also leave space for the particularities of the special laws.

pokuty. Kritériami primeranosti sankcie sú povaha škody, existencia zavinenia, recidíva, alebo viacnásobná recidíva v období jedného roka od právoplatnosti rozhodnutia o uložení sankcie.

³¹² Ak zákon ustanovuje túto lehotu, zaniká zodpovednosť pri obzvlášť závažných správnych deliktoch zodpovednosť po troch rokoch a pri vážnych deliktoch po dvoch rokoch a pri drobných deliktoch po šiestich mesiacoch. Pri obzvlášť závažných správnych deliktoch zaniká možnosť vymáhania sankcie po troch rokoch, pri vážnych deliktoch po dvoch rokoch a pri drobných deliktoch po roku. Lehota na zánik zodpovednosti za správny delikt začína plynúť odo dňa spáchania činu. Plynutie lehoty sa preruší dňom začatia konania o správnom delikte. Pokračuje jeden mesiac po zastavení konania na základe dôvodov, ktoré nemožno pripísať páchatel'ovi. Rovnakým princípom zákon v prístupu vyjadruje aj pravidlá plynutia času pri vymáhateľnosti sankcií.

ABSORPČNÁ ZÁSADA V SPRÁVNOM TRESTANÍ Z POHLADU SÚDNEJ PRAXE

MGR. VILIAM PONIŠŤ

Krajský súd v Žiline
Oroľská 3, 010 01 Žilina
Slovenská republika
viliam.ponist@gmail.com

Kľúčové slová: absorption principle, administrative punishment, fair trial, court decisions.

1. Úvod

Právo na spravodlivý proces sa dnes môže v spoločnosti javiť ako samozrejmosť, a to vzhľadom na medzinárodné záväzky štátu ako aj prebranie týchto záväzkov do jednotlivých ustanovení právnych predpisov. Napriek tomu právo na spravodlivý proces nebolo vždy účastníkom dopriate (o čom svedčia ich časté vyjadrenia v riadnych, či mimoriadnych opravných prostriedkoch). V rámci správneho trestania je nutné k právu na spravodlivý proces pristupovať ešte zodpovednejšie a často s ešte väčšou pozornosťou.

V rámci konferencie bola stanovená aj téma definovania obsahu a garancií práva na spravodlivý proces vo verejnej správe. Aby bolo možné sa držať celkového zamerania konferencie, a to práva na spravodlivý proces a správneho trestania bola pre tento účel vybraná téma, ktorá aj vzhľadom na obvyklý rozsah príspevkov celkom dostatočne rozoberie aspoň čiastkový problém správneho trestania vzhľadom na právo na spravodlivý proces. Príspevok sa venuje téme absorpčnej zásady pri ukladaní sankcií jednotlivých správnych orgánov, a to z pohľadu súdnej praxe (súdnych rozhodnutí správnych senátov krajských súdov, či judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky).

Cieľom príspevku preto nie je poskytnúť celkovú hĺbkovú analýzu súdnych rozhodnutí, pokiaľ bolo nimi rozhodnuté o sankciách, ale zamerať sa na konkrétnu zásadu a jej vyjadrenie v súdnych rozhodnutiach. Samozrejme sa nebude dať obísť ani jej základnú úpravu v legislatíve, prípadne v medzinárodných dokumentoch.

2. Vymedzenie absorpčnej zásady

Právo na spravodlivý proces vo svojej podstate znamená, že jednotlivец má právo na spravodlivé právne konanie, v ktorom sa uplatňujú všetky zásady správneho rozhodovania podľa zákona a v súlade s ústavnými princípmi.³¹³ Jednou z týchto zásad je aj absorpčná zásada, ktorá sa priamo prejavuje v správnom trestaní. V čom teda tkvie jej podstata? V zásade pri jej aplikácií dochádza k absorpcii sadzieb, t.j. prísnejší trest pohlcuje miernejší (lat. poena maior

³¹³ Horzinková, E. Správni delikty a dodržiavání pravidiel spravodlivého procesu. In: Potasch, P. (ed.): Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Bratislava: Eurokódex, 2010, s. 74;

absorbet minorem) v tom zmysle, že nižší trest (alebo tresty) sa neuložia, ale uloží sa iba trest prísnejší. V praxi teda bude správny orgán ukladať sankciu podľa priestupku s najvyššou hornou hranicou pokuty, prípadne podľa toho, u ktorého nemôže od uloženia sankcie upustiť. V prípade, ak budú mať priestupky rovnakú výmeru pokuty, minimálne horná hranica pokuty bude rovnaká bude musieť posúdiť správny orgán aj samotnú závažnosť konkrétnych priestupkov a pokutu uložiť podľa za najzávažnejší z nich. Závažnosť musí správny orgán posudzovať predovšetkým s ohľadom na charakter individuálneho objektu priestupku, teda záujem, proti ktorému priestupok smeruje a ku ktorého ochrane je príslušné ustanovenie predovšetkým určené.³¹⁴ S týmito skutočnosťami sa vždy musí vysporiadať v odôvodnení svojho rozhodnutia.

Táto zásada je vyjadrená v ust. § 12 ods. 2 zákona č. 372/1992 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej iba „Zákon o priestupkoch“), ktorý uvádza, že za viac priestupkov toho istého páchatela prejednávanych v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnutelný; zákaz činnosti možno uložiť, ak ho možno uložiť za niektorý z týchto priestupkov. Toto ustanovenie je potom uvádzané „do života“ procesnou cestou, ktorá je upravená v ust. § 57 zákona o priestupkoch (aj keď to nemusí byť podmienkou³¹⁵).

Košičiarová uvádza, že tu ide „o uplatnenie tzv. absorpčnej zásady namiesto zásady sčítacej. Pre páchatela je to výhodnejšie, nakoľko pri sčítacej zásade by sa musel ukladať trest separátne za každý delikt,³¹⁶ pričom túto skutočnosť označuje „najvýznamnejším hmotnoprávnym dôsledkom súbehu priestupkov.“³¹⁷

Môžeme upozorniť aj na právnu úpravu v Českej republike, konkrétne na ust. § 12 ods. 2 zákona č. 200/1990 Sb. o přestupcích (v aktuálnom znení), ktorý upravuje túto zásadu rovnako ako je tomu u nás. A rovnako ako u nás tak aj v ČR vzhľadom ku skutočnosti, že pre zodpovedanie hmotnoprávnej otázky, ako postihnúť páchatela, ktorý sa dopustil viacerých správnych deliktov nedávajú právne predpisy upravujúce zodpovednosť za konkrétne správne delikty žiadnu odpoveď, vyjadrila sa judikatúra súdov³¹⁸ o prípustnosti analógie legis vo vzťahu k ukládaniu trestu za zbiehajúce sa správne delikty, nakoľko ide o zásadu aplikovanú

³¹⁴ Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 67;

³¹⁵ Napríklad v rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR zo dňa 18. 6. 2009, čj. 1 As 28/2009-62 (nakoľko Česká republika má stále obdobnú úpravu ako my v danom prípade): Nevedl-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků.

³¹⁶ Košičiarová, S.: Priestupky a Odporúčanie Výboru ministrov č. R (91) 1 o správnych sankciách. In: Notitae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae III, 2009, s. 39;

³¹⁷ Tamtiež s. 39;

³¹⁸ Rozsudok Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, sp. zn. 6A 216/93 – I. Je-li jedním protiprávním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů (souběh), k jejichž jednání je příslušný též správní orgán, postupuje tento správní orgán analogicky podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a uloží sankci ve výměře nejpřísněji trestného sbíhajícího se deliktu (zásada absorpční), nestanoví-li zvláštní zákon jinak; případně Rozsudok Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 12. 1997, sp. zn. 6 A 226/95 – I. případy reálné konkurence (vícečinného souběhu) jiných správních deliktů je při nedostatku speciální zákonné úpravy třeba posoudit cestou analógie zákona podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích (zásada absorpční).

II. K nezákonnosti, spočívající v tom, že správní orgán uno actu uloží témuž subjektu dvě pokuty, ačkoliv podle absorpční zásady měl uložit pokutu jedinou podle prísnejši trestného sbíhajícího se ustanovení zákona, přihľadné soud v souladu s dispoziční zásadou jen k námitce žalobce (§ 249 odst. 2, § 250h odst. 1 o.s.ř.).

v oblasti správneho trestania celkom bežne, pritom ide o princíp, ktorý je uplatňovaný v pro-
spech delikventa.³¹⁹ A to už sa dostávame k súdnym rozhodnutiam.

3. Vyjadrenie (nielen) absorpčnej zásady v rozhodnutiach súdov

Pokiaľ ide o samotné vyjadrenie zásady z pohľadu správneho súdnictva je nutné si pred-
staviť akým spôsobom súdy rozhodujú. V prvom rade je nutné si z pohľadu správneho súd-
nictva (samozrejme po ustálení si príslušnosti, či právomoci konať) pri posudzovaní sankcie
uloženej správnym orgánom (a nielen pri nej) zodpovedať otázku pôsobnosti orgánu verejnej
správy. V zásade je otázka pôsobnosti orgánu verejnej správy primárnou otázkou, ktorú je
tento orgán povinný posúdiť ešte pred tým, než začne vo veci konať. Týmto postupom sa
má predchádzať vydávaniu nulitných aktov a tým aj zabezpečiť dodržanie základných zásad
správneho konania, ako sú zásada hospodárnosti konania, zásada zákonnosti.³²⁰

Ďalej je nutné zdôrazniť, že v zmysle ust. § 244 ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. občian-
sky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej iba O.s.p.) v správnom súdnictve
preskúmajajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí
a postupov orgánov verejnej správy, t.j. pôjde tu o zákonnosť samotného rozhodnutia a z hľadiska
absorpčnej zásady bude nutné skúmať výrok rozhodnutia, ale najmä odôvodnenie, a to
konkrétne použitie správnej úvahy a ďalej aj to, či rozhodnutie je dostatočným spôsob odô-
vodnené – najmä v zmysle ust. § 47 zákona č. 71/1967 o správnom konaní v znení neskorších
predpisov (ďalej iba „Správny poriadok“).

V prvom rade môžeme poukázať na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 8 Sžo
28/2007 zo dňa 6. marca 2008, na ktoré často súdy nižšieho stupňa vo svojej praxi poukazujú
a citujú ho. Toto v prvom rade rozdeľuje protispoločenské konanie na niekoľko druhov, a to
trestné činy, priestupky, iné správne delikty, v ďalšej špecifikácii ešte správne disciplinárne
delikty a správne delikty poriadkové. Deliktom je len také porušenie povinnosti (konanie
alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom medzi
jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpeč-
nosti vyjadrenej v znakoch skutkovej podstaty, u iných správnych deliktoch a disciplinár-
nych deliktoch ešte aj okruh subjektov, ktoré sa deliktu môžu dopustiť (výstižne to určuje
zákon o priestupkoch). Iné správne delikty sú svojou povahou najbližšie práve priestupkom.
V oboch prípadoch ide o súčasť tzv. správneho trestania, o postih správnym orgánom za určité
nedovolené konanie (či opomenutie). Treba zdôrazniť, že formálne označenie určitého typu
protispoločenského konania a tomu zodpovedajúce zaradenie medzi trestné činy, priestupky,
iné správne delikty a z toho vyvolané následky v podobe sankcií, vrátane príslušného kona-
nia, či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej
politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov
a záujmov. Z týchto hľadísk treba vychádzať pri posúdení nevyhnutnosti konkretizácie
skutku a jeho miesta v rozhodnutí. U priestupkoch je obdobná právna úprava ako u trestných
činov. Výrok rozhodnutia o priestupku musí obsahovať tiež popis skutku s označením mies-
ta a času jeho spáchania, vyslovenie viny, druh a výmeru sankcie. Široká oblasť iných správ-
nych deliktov však takéto jednoznačné vymedzenie výroku rozhodnutia nemá. Odkazuje sa

III. Užití analogie (zákona nebo práva) v oblasti správního trestání je možné jen omezeně, a to vždy jen
ve prospěch delikventa; alebo Rozsudok Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2005, sp. zn. 6 As 57/2004
– III. při souběhu více správních deliktů (zde: vícečinný souběh) je analogické použití zásady absorpční (§ 12
odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích) přípustné, nestanoví-li příslušný právní předpis jinak;

³¹⁹ Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C.
H. Beck, 2011, s. 67 – 68;

³²⁰ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Sžo 540/2009 zo dňa 16. februára 2011;

len na správny poriadok (§ 47 ods. 2 Správneho poriadku), podľa ktorého výrok rozhodnutia obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého bolo rozhodnuté, poprípade tiež rozhodnutie o povinnosti nahradiť trovy konania. Pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť plnenia, určí správny orgán na to lehotu.

Obdobne ako sa uvádza v rozhodnutí Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Sžo 238/2009 zo dňa 19. mája 2010 vymedzenie predmetu konania vo výroku rozhodnutia o správnom delikte, musí spočívať v špecifikácii deliktu tak, aby sankcionované konanie nebolo zameniteľné s iným konaním. Tento záver je vyvoditeľný priamo z ustanovenia § 47 ods. 2 Správneho poriadku. V rozhodnutiach trestného charakteru, ktorými sú nepochybne aj rozhodnutia o iných správnych deliktoch je nevyhnutné vymedziť presne, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý. To možno zaručiť len konkretizáciou údajov obsahujúcich popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, prípadne uvedením iných skutočností, ktoré sú potrebné na to, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. Takáto miera podrobnosti je nevyhnutná pre celé sankčné konanie, a to najmä z dôvodu vylúčenia prekážky litispendencie, dvojitého postihu pre rovnaký skutok, pre vylúčenie prekážky vecí rozhodnutej, pre určenie rozsahu dokazovania a to aj pre zabezpečenie riadneho práva na obhajobu. Až vydané rozhodnutie jednoznačne určí, čoho sa páchatel dopustil a v čom spáchaný delikt spočíva. Jednotlivé skutkové údaje sú rozhodné pre určenie totožnosti skutku, vylučujú pre ďalšie obdobie možnosť zámeny skutku a možnosť opakovaného postihu za rovnaký skutok, pritom treba odmietnuť úvahu o tom, že postačí, ak sú tieto náležitosti uvedené len v odôvodnení rozhodnutia.

V zmysle už spomínaného rozhodnutia Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 8 Sžo 28/2007 zo dňa 6. marca 2008 je nutné zdôrazniť, že na rozdiel od Trestného zákona, právne predpisy, ktoré zakotvujú skutkové podstaty správnych deliktov neupravujú postup správnych orgánov pri postihu za súbeh viacerých deliktov. Pri súbehu viacerých správnych deliktov (viacčinný súbeh) pri nedostatku špeciálnej úpravy je potrebné použiť „*analogiae legis*“ tzv. absorpčnú zásadu. Jej podstata tkvie v absorpcii sadziieb (teda prísnejší trest pohlcuje miernejší). Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté len trestom určeným pre najťažší z nich, čo pri rovnakých sadzbách pokút znamená, že správny orgán posúdi závažnosť deliktu a úhrnný trest uloží podľa sadzby za najzávažnejší z týchto deliktov (závažnosť pritom treba posudzovať predovšetkým s ohľadom na charakter individuálneho objektu deliktu, čiže záujem, proti ktorému delikt smeruje a ku ktorému je ochrana právnym predpisom určená).

Na základe analógie teda v danom prípade treba aplikovať pravidlá pre ukladanie úhrnného trestu, t. j. správny orgán uloží za viaceré delikty sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na správny delikt najprísnejšie postihnutelný.

Vo veci, ktorú v predmetnom rozhodnutí riešil Najvyšší súd SR sa touto zásadou správne orgány pri ukladaní sankcie, za nimi zistené dva správne delikty, neriadili a pravdepodobne táto skutočnosť ušla pozornosti žalobcu aj krajského súdu. Ak správny orgán teda bol toho názoru, že žalobca spáchal viacero správnych deliktov, pri ukladaní pokuty za tieto delikty mal uložiť sankciu za správny delikt najprísnejšie postihnutelný.

Z uvedeného rozhodnutia ešte vyplýva jedna pomerne dôležitá skutočnosť a tou je, že k nezákonnosti spočívajúcej v tom, že správny orgán „*uno actu*“ uložil totožnému subjektu dve pokuty za dva správne delikty, hoci podľa absorpčnej zásady mal uložiť len jednu pokutu podľa prísnejšej sadzby, prihliadne súd v súlade s dispozičnou zásadou žaloby len na námietku žalobcu.³²¹

³²¹ V posudzovanom prípade žalobca v tomto smere námietku proti rozhodnutiam nevzniesol, preto sa súd týmito úvahami zaoberal len s ohľadom na prípadný ďalší postup správneho orgánu po vrátení veci na ďalšie konanie.

K častým dôvodom, pre ktoré sú rozhodnutia správnych orgánov zrušované a vrátené na ďalšie konanie je samotná skutočnosť, že absorpčná zásada nebola neaplikovaná hoci byť mala, pričom správny orgán ju neaplikoval ani na námietky účastníka konania (vyjadrené v odvolaní).

Ako príklad je možné uviesť rozhodnutie Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 30. januára 2014, sp. zn. 24S/246/2013, v ktorom sa súd stotožnil s dôvodmi nezákonnosti uplatnenými v žalobe, podľa ktorej je rozhodnutie nezákonné, keďže žalovaný napriek tomu, že zistil, že žalobca spáchal dva správne delikty v rovnakom čase rozhodol o nich dvomi rôznymi rozhodnutiami, a teda nepostupoval v zmysle zásad trestného práva a na námietku uplatnenú v odvolaní, túto označil za irelevantnú. Súd v súvislosti s tým poukázal na už konštantnú judikatúru Najvyššieho súdu SR, pričom zdôraznil, že žalovaný je takým istým orgánom štátnej správy, ako každý iný správny orgán a nie je najmenší dôvod, aby nepostupoval v súlade s touto judikatúrou len z toho dôvodu, že najvyšší súd ešte nerozhodoval o obdobnom prípade v daňových veciach. Ďalším rozhodnutím z uvedeného súdu je rozhodnutie Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 5. októbra 2012, sp. zn. 24S/32/2012, podľa ktorého dal súd žalobcovi za pravdu, keď správne argumentoval tým, že v správnom konaní pri rozhodovaní o správnych deliktoch je potrebné, aby správny orgán zabezpečil v zmysle práv zaručených Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, pre administratívne stíhanú osobu spravodlivé konanie. Bezpochyby tak správny orgán urobí vtedy, keď konanie o správnom delikte podriadi zásadám, na ktorých je postavené trestné konanie (§ 2 zákona č. 301/2005 Z. z. trestný poriadok) ako aj ďalším zásadám, na ktorých je postavená trestno-právna zodpovednosť, a to v rozsahu v akom absentuje osobitná úprava pre konanie o danom správnom delikte, resp. pre správne trestanie. Tak napr. je potrebné pri ukladaní trestu za viac správnych deliktov zistených v príslušnom konaní aplikovať absorpčnú zásadu, ktorá je pre páchatel'a výhodnejšia ako zásada sčítavacia a ktorou sa riadi ukládanie sankcií aj v konaní o priestupkoch (§ 12 ods. 2 Zákona o priestupkoch). Súd bol viazaný dôvodmi žaloby, preto prihliadal na pochybenie žalovaného spočívajúce v tom, že správny orgán mal podľa absorpčnej zásady pri ukladaní sankcií za viac správnych deliktov zistených inšpekciou práce a prejednávaných v jednom konaní, uložiť len jednu pokutu podľa sadzby za najprísnejšie postihnutelný zo stíhaných správnych deliktov.³²²

Ďalej je možné spomenúť napríklad rozhodnutie Krajského súdu v Trnave zo dňa 4. júla 2013, sp. zn. 14S/105/2011, kde v priebehu celého konania pred správnym orgánom žalobca

³²² V tomto rozhodnutí sa súd zaoberal aj použitím ďalšej inštitútu účinnej ľútosti v správnom trestaní, no v tomto už sa so žalobcom nestotožnil. Ako uviedol nemožno ale dospieť k záveru, ako sa toho domáha žalobca, že inštitút účinnej ľútosti je možné analogicky aplikovať na správne trestanie a ani k tomu, že zánik trestnosti niektorých zákonom vybraných trestných činov z titulu účinnej ľútosti, ktorou je náprava škodlivého následku spáchaného trestného činu alebo zabránenie tomuto následku včasným oznámením, je zásadou na ktorej je trestno-právna zodpovednosť postavená. Naopak ide o zákonodarcom selektívne určené prípady, kedy uprednostnil záujem spoločnosti na ochranu spoločenských záujmov chránených trestným zákonom od škodlivých následkov trestného činu alebo na náprave škodlivých následkov pred záujmom trestne postihnúť a tiež potrestať páchatel'a. Nejde teda o pravidlo, ktoré by platilo pre každý trestný čin a teda zásadu, ktorou sa riadi posudzovanie trestnosti každého trestného činu. Z uvedeného vyplýva, že patrí výlučne do kompetencie zákonodarcu, aby určil, či a ak áno, pri ktorých správnych deliktoch takýto záujem prevažuje. Nie sú splnené podmienky na použitie analógie legis, nakoľko nepatrí do kompetencie správneho orgánu, aby zhodnotil, aký záujem, pri ktorom správnom delikte prevažuje. Bolo by to možné len v prípade takej úpravy trestného práva, kedy by z dôvodu účinnej ľútosti zanikla trestnosť každého trestného činu, ktorého škodlivý následok možno odstrániť, či napraviť alebo mu včasným oznámením predísť. V tomto prípade žalobca v správnom konaní ani nepreukazoval, že škodlivý následok svojho protiprávneho konania odstránil z vlastného podnetu dobrovoľne ihneď, ako ho zistil.

nespochybňoval skutočnosť, že došlo k porušeniu jeho povinností, no namietal, že správny orgán je oprávnený v prípade ukladania trestov za viacero deliktov subjektu uložiť iba jednu pokutu. Zdôraznil, že k rovnakému záveru dospel aj Najvyšší súd SR vo svojom uznesení sp. zn. 2 Sžf/9/2010 zo dňa 16.02. 2011, ktorým zrušil rozsudok, ktorým správca dane daňovému subjektu opakovanne uložil pokuty za nepodané prehľady. V jednotlivých druhostupňových rozhodnutiach žalovaný zhodne vyjadril názor, že platná právna úprava ukladá daňovým orgánom za každý oneskorene podávaný prehľad a hlásenie v zmysle zákona o dani z príjmov za jednotlivé obdobie uložiť samostatnú pokutu. Krajský súd pri svojom rozhodovaní vo veci skonštatoval, že bez ohľadu na výklad právnej úpravy používaný žalovaným a skutočnosť, že teória ukladania pokút v rámci trestania v správnom súdnictve sa v doterajšej praxi neriadila dôsledne základnými zásadami trestania všeobecne aplikovanými v konaní o ukladaní trestov v rámci trestnoprávných sankcií, požiadavky článku 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách, tvoriaceho nepochybne súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky, majú dosah aj na úpravu správneho trestania, t.j. ukladania sankcií v správnom konaní. Ako uviedol Najvyšší súd SR v zmieňovanom rozhodnutí sp. zn. 2 Sžf/9/2010 rozhodujúci význam má skutočnosť, že Dohovor používa termín „akékoľvek trestné obvinenie“. Bez ohľadu na to, že právne predpisy zakotvujúce skutkové podstaty správnych deliktov neupravujú postup správnych orgánov pri postihu za súbeh viacerých deliktov, pri nedostatku špeciálnej úpravy je potrebné použiť z hľadiska analógie legis absorpčnú zásadu.

Aj Krajský súd v Žiline v rozhodnutí zo dňa 7. augusta 2013, sp. zn. 21S/39/2013 poukázal na neaplikovanie absorpčnej zásady. Síce najskôr poukázal na to, že správny orgán, resp. správne orgány tak, ako rozvíjali svoju úvahu, pokiaľ sa týkala správneho trestania v odôvodnení rozhodnutí, tieto vychádzali zo správnych zásad pre správne trestanie, avšak pokiaľ správne orgány trestali žalobcu za porušenie viacerých predpisov, mali podľa názoru senátu krajského súdu tieto vydať v predmetnej veci jedno rozhodnutie a uplatniť z hľadiska analógie legis absorpčnú zásadu, nakoľko vznik jednočinného súbehu nie je vylúčený v trestnom práve, t.j. nie je vylúčený ani súbeh správnych deliktov. Uvedenou zásadou sa správne orgány pri ukladaní sankcie neriadili, hoci to žalobca namietal vo svojom odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu. Správne orgány nezohľadnili, resp. mali analogicky postupovať, nakoľko v danom prípade je možné konštatovať, že správny orgán sankcionuje žalobcu na základe jednej a tej istej kontroly v dvoch samostatných konaniach, dvoma samostatnými pokutami. Preto mal súd v danom prípade za to, že rozhodnutie žalovaného bolo potrebné zrušiť pri aplikácii ust. § 250j ods. 2 písm. e) O.s.p., podľa ktorého v konaní správneho orgánu bola zistená taká vada, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia. V danom prípade, ak žalobca spáchal viacero správnych deliktov, správny orgán mal postupovať v zmysle absorpčnej zásady uplatňujúcej sa v trestnom konaní a uložiť žalobcovi jednu pokutu ako sankciu za správny delikt najprísnejšie postihnutelný.

Krajský súd v Bratislave vo svojom rozhodnutí zo dňa 7. júna 2012, sp. zn. 1S/116/2011 poukázal na to, že správne orgány sa pri ukladaní sankcie nezaoberali absorpčnou zásadou, a to aj keď žalobcovi uložili iba jednu pokutu, tak, ako to vyplýva z výrokovvej časti prvostupňového rozhodnutia potvrdeného rozhodnutím žalovaného. Predmetná pokuta bola totiž určená súčtom pokút za dva správne delikty. Ak správny orgán teda bol toho názoru, že žalobca spáchal viacero správnych deliktov, pri ukladaní pokuty za tieto delikty mal uložiť sankciu za správny delikt najprísnejšie postihnutelný. Nakoľko došlo pri rozhodovaní správnych orgánov k porušeniu absorpčnej zásady, správne orgány pri ukladaní sankcie žalobcovi porušili de facto aj zásadu ne bis in idem (nie dvakrát o tom istom). Táto zásada bola porušená v tom zmysle, že pri posudzovaní výšky sankcií prvostupňový správny orgán odôvodnil jej výšku aj tým, že „v danom prípade došlo k porušeniu viacerých povinností.“ V tomto prípade však žalobca už bol danou skutočnosťou sankcionovaný, keď správne orgány uložili žalobcovi

za porušenie každej zákonnej povinnosti dve sankcie - pokuty. Tieto pokuty prvostupňový správny orgán sčítal a vo výroku rozhodnutia bola uvedená pokuta, ktorá predstavovala súčet oboch pokút. Žalovaný, resp. prvostupňový správny orgán pri ukladaní pokuty za tieto delikty mal uložiť sankciu za správny delikt najprísnejšie postihnutelný a v tom prípade pri posudzovaní výšky sankcie mohol vziať do úvahy aj tú skutočnosť, že „v danom prípade došlo k porušeniu viacerých povinností“ a nebola by správnymi orgánmi porušená zásada ne bis in idem. Pokuta uložená správnym orgánom pre porušenie zákona má spĺňať represívnu funkciu voči žalobcovi ako aj funkciu individuálnej a generálnej prevencie. Vo sfére žalobcu má uložená pokuta plniť i úlohu výchovnú. Je žiaduce, aby bola citeľná v jeho majetkovej sfére, avšak s ohľadom na jeho majetkové pomery. Výška uloženej sankcie je vecou voľnej úvahy³²³ správneho orgánu. Súd by mohol rozhodnutie žalovaného pokiaľ ide o výšku uloženej sankcie zrušiť len v prípade, kedy voľná úvaha, ktorou sa žalovaný riadil pri rozhodnutí o výške sankcie nezodpovedala obsahu spisu, alebo sa priečila zásadami logického myslenia.

V tejto súvislosti môžeme upozorniť aj na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 21. apríla 2010, sp. zn. 6Sžo/157/2009, ktorým ako súd odvolací zmenil prvostupňové rozhodnutie Krajského súdu v Nitre, a to tak, že rozhodnutie správneho orgánu zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie. Podľa jeho názoru, ako súdu odvolacieho, bolo rozhodnutie žalovaného (ako aj správneho orgánu prvého stupňa) o priestupku nepreskúmateľné v namietanej časti, v ktorej bola stanovená výška pokuty. Určenie výšky pokuty v rámci určeného rozpätia je výsledkom správneho uváženia, to však neznamená, že svoje diskrečné právo môže správny orgán použiť ľubovoľne a uložiť pokutu v ľubovoľnej výške v rámci zákonom povoleného rozmedzia. Je povinnosťou správneho orgánu zaoberať sa všetkými hľadiskami, ktoré zákon ako premisy takejto úvahy ustanovuje, obstarat' si za tým účelom potrebné dôkazy, vyvodit' z nich skutkové a právne zistenia a až potom na základe zákonom povolenej voľnej úvahy pri rešpektovaní zmyslu a účelu zákona a medzí, ktoré zákon ustanovuje, dospieť pri dodržaní pravidiel logického posudzovania k rozhodnutiu. Voľná úvaha aj pri takomto rozhodovaní je myšlienkový proces, v rámci ktorého má príslušný orgán zvažovať závažnosť porušenia predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu a jeho následky, v konkrétnom prípade závažnosť priestupku, najmä spôsob jeho spáchania a jeho následky, okolnosti, za ktorých bol priestupok spáchaný, mieru zavinenia, pohnútky a osobu páchatel'a, ako aj to, či a akým spôsobom bol páchatel' za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní, tak, aby uložená pokuta spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel s prognózou budúceho pozitívneho správania sa dotknutej osoby. Samo rozpätie sadzby pokuty pritom nemôže zväzdať k uloženiu pokuty neprimeranej charakteru a výsledkom činnosti pokutovanej osoby, pretože takáto pokuta nemôže plniť preventívnu funkciu. Osobitnú pozornosť treba v odôvodnení venovať tým skutočnostiam, ku ktorým správny orgán dospel na základe inštitútu voľnej úvahy. V týchto prípadoch spravidla vychádza len zo všeobecného vymedzenia zákonných podmienok, ktoré zároveň predstavujú hranicu voľnej úvahy. Správny orgán sa musí vyrovnat' so všetkými hľadiskami pre uloženie pokuty, a nie iba s niektorými, ním vybranými. Inak by bolo takéto rozhodnutie nepreskúmateľné. Žalované správne orgány v prejednávacom prípade dostatočne neodôvodnili, prečo uložili pokutu v maximálne možnej výške so zákazom činnosti v hornej hranici sadzby, nevysporiadali sa s náležitou presnosťou a presvedčivosťou so všetkými zákonnými hľadiskami pre uloženie pokuty v zmysle s ustanovením § 12 ods. 2

³²³ V zmysle rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžp/16/2011 z 30. mája 2012 je voľná úvaha pri rozhodovaní o výške pokuty za správny delikt je myšlienkový proces, v rámci ktorého má správny orgán zvažovať závažnosť porušenia právnych predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu protiprávneho konania, jeho následky, dobu protiprávnosti, aby uložená sankcia spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel.

Zákona o priestupkoch. Okrem toho, že vzali do úvahy predchádzajúce postihnutia žalobcu za obdobný priestupok a mieru zavinenia žalobcu, bolo rozhodnutie o priestupku so svojou všeobecnou formuláciou ohľadne stanovenia výšky sankcie nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, nakoľko nebolo známe, z akých konkrétnych okolností sa prekročenie najvyššej povolenej rýchlosti žalobcom javilo správneho orgánu ako zodpovedajúce najvyššej sadzbe pokuty a hornej hranici zákazu činnosti. Z hľadiska závažnosti priestupku poukazoval správny orgán len vo všeobecnej rovine na spoločenské nebezpečenstvo priestupkov spáchaných prekročením maximálnej rýchlosti, bez konkretizácie spôsobu spáchania priestupku páchatelom (aj s prihliadnutím na miesto, čas, okolnosti jeho spáchania) a jeho následkov. Zdôraznil, že považuje za potrebné uviesť, že takéto všeobecné, nekonkrétne odôvodnenie nepostačuje, pretože určenie výšky pokuty je výsledkom správneho uváženia, ktoré je súdom preskúmateľné v zmysle § 245 ods. 2 O.s.p.. Ak má súd posúdiť, či rozhodnutie v časti, v ktorej bola určená výška sankcie, bolo vydané na základe voľnej úvahy, nevybočilo z medzí a hľadísk stanovených zákonom, nepostačuje, že určená výška sankcie je v rozpätí, ktoré zákon pripúšťa; musí byť preskúmateľné aj to, ako boli vzaté do úvahy hľadiská ustanovené v zákone.

Okrem nesprávnej aplikácie, resp. neaplikácie absorpčnej zásady je teda dôvodom pre zrušenie rozhodnutia správneho orgánu aj skutočnosť, že rozhodnutie nie je v časti použitia správnej úvahy pre aplikáciu absorpčnej zásady dostatočne odôvodnené.

V tejto súvislosti je možné dať do pozornosti najmä rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 19. septembra 2012, sp. zn. 2Sžp/27/2011. Podľa tohto rozhodnutia v zmysle ust. § 245 ods. 2 O.s.p. pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia. Podľa § 250j ods. 5 O.s.p. vo veciach uvedených v § 250i ods. 2 môže súd rozhodnúť rozsudkom o náhrade škody, o peňažnom plnení alebo o peňažnej sankcii, ak na základe vykonaného dokazovania dospel k záveru, že o spore, o inej právnej veci alebo o uložení sankcie má byť rozhodnuté inak, ako rozhodol správny orgán. Rozsudok súdu nahrádza rozhodnutie správneho orgánu v takom rozsahu, v akom je rozsudkom súdu rozhodnutie správneho orgánu dotknuté. Tento rozsah musí byť uvedený vo výroku rozsudku, pričom súd dotknutý výrok zmení. Súd rozhodne o trovách konania vrátane trov, ktoré vznikli v konaní pred správnym orgánom. Odvolací súd považoval v danej veci za potrebné uviesť, že pri preskúmaní správnych rozhodnutí o uložení peňažnej sankcie, správny súd nepreskúmava len zákonnosť použitia správnej úvahy (§ 245 ods. 2 O.s.p.), ale aj jej správnosť, keď môže dospieť k záveru, že o sankcii malo byť rozhodnuté inak. Ak správny súd zistí, že použitie správnej úvahy vybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom (napr. zákon neumožňuje použitie správnej úvahy, uložená pokuta prevyšuje zákonom stanovenú výšku, za spáchaný správny delikt nemožno uložiť daný druh sankcie a i.), takéto rozhodnutie je nezákonné a ako také ho súd zruší (§ 250j ods. 2 O.s.p.). V prípade, že správna úvaha bola použitá zákonným spôsobom, avšak správny súd dospel k záveru, že o peňažnej sankcii malo byť rozhodnuté inak, využije § 250j ods. 5 O.s.p. tzv. moderačné oprávnenie a správnu úvahu nahradí vlastným uvážením. Treba poznamenať, že správny súd nesmie svojvoľne zasahovať do zákonnej správnej úvahy, a preto moderácia je prípustná najmä v prípadoch sankcií, ktoré boli uložené zjavne neproportionálne a neprímerane povahe skutku a jeho dôsledkom. Ukladanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci úvahy správneho orgánu (diskrečná právomoc), zákonom dovoleného rozhodovacieho procesu, v ktorom správny orgán v zákonom stanovených limitoch, hraniciach, uplatňuje svoju právomoc a určí výšku sankcie, pričom použitie správnej úvahy musí byť v súlade so zásadami logického uvažovania a rozhodnutie, ktoré je výsledkom tohto procesu (uváženia) musí byť aj náležite zdôvodnené.

Okrem nedostatočného odôvodnenia správnej úvahy, ale často dochádza k celkovej nepreskúmateľnosti rozhodnutia. V zmysle rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžp/16/2011 z 30. mája 2012 riadny chod spravodlivosti v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj čl. 46 ods. 1 Ústavy SR, zaväzuje súdy a orgány verejnej správy na odôvodňovanie rozhodnutí. Nepreskúmateľné rozhodnutia zakladajú protiústavný stav a tento postup je nezlučiteľný so zásadou spravodlivosti konania. Tomuto procesnému právu účastníka zodpovedá podľa § 157 ods. 2 O.s.p. a podľa § 47 ods. 3 Správneho poriadku povinnosť súdu a správneho orgánu nielen rozhodnúť, ale tiež vysvetliť, ktoré skutočnosti považuje za preukázané a ktoré nie. Ak tak neurobia, zaťažia svoje rozhodnutie vadou spočívajúcou v tom, že rozhodnutia sú nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov a účastníkovi konania sa postupom súdu odníme možnosť konať pred súdom (§ 221 ods. 1 písm. f/ O.s.p., § 250j ods. 3 písm. d/ a ods. 3 O.s.p.) a súčasne postupujú aj v rozpore čl. 46 ods. 1 Ústavy SR a čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

K zrušeniu rozhodnutia správneho orgánu pre absenciu dostatočného odôvodnenia rozhodnutia dochádza hoci samotná absorpčná zásada bola aplikovaná správne. Takto tomu bolo napríklad v rozhodnutí Krajského súdu v Prešove zo dňa 18. júla 2012, sp. zn. 1S/106/2010, z ktorého vyplýva, že správne orgány vychádzali zo správnych právnych noriem pri ukladaní pokuty podľa „absorpčnej zásady“. Podstatnou námietkou uvádzanou žalobkyňou v žalobe bolo použitie absorpčnej zásady pri uložení pokuty správnymi orgánmi, pričom žalobkyňa použitie absorpčnej zásady považovala za nezákonné a nepreskúmateľnosť rozhodnutia žalovanej, ako aj rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu vidí v nedostatku dôvodov pri určení samotnej výšky pokuty. Pri preskúmaní spisového materiálu obsiahnutého v administratívnom spise, ako aj rozhodnutí správnych orgánov dospel súd k záveru, že žaloba podaná žalobkyňou bola podaná dôvodne, preto súd rozhodnutie žalovanej zrušil pre nepreskúmateľnosť pre nedostatok dôvodov a vec jej vrátil na ďalšie konanie. Krajský súd sa stotožnil s názorom žalovanej, že aj v správnom konaní možno analogicky použiť pri ukladaní pokuty tzv. „absorpčnú zásadu“. Avšak na druhej strane je nutné súhlasiť s vysloveným názorom žalobkyne v žalobe v tom zmysle, že rozhodnutie žalovanej, ako aj predtým vydaného rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu sú nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, pretože z oboch rozhodnutí jednoznačne nevyplýva za aké konkrétne porušenia povinnosti by mala byť žalobkyne uložená pokuta, v akej výške a teda nie je ani náležité odôvodnená správna úvaha, ktorou sa správny orgán pri použití tejto absorpčnej zásady riadil. Krajský súd v Prešove vo svojom skoršom rozhodnutí zo dňa 4. októbra 2011, sp. zn. 1S/143/2010 konštatoval nepreskúmateľnosť rozhodnutia, a to aj napriek tomu, že sad' sa správne orgány absorpčnou zásadou pri ukladaní sankcie za nimi zistené delikty riadili a konštatovali, že uložili sankciu za správny delikt najprisnejšie postihnutelný, nakoľko nevyplýva z neho, aká sankcia by prislúchala tomu ktorému deliktu a teda nie je možné vyvodiť, za ktorý delikt je najprisnejšia sankcia. Krajský súd preto podľa ust. § 250j ods. 2 písm. d) O.s.p. rozhodnutie žalovanej zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie. V ďalšom konaní uložil správny orgán (druhého stupňa) povinnosť o odvolaní žalobkyne opätovne rozhodnúť a rozhodnutie riadne odôvodniť tak, aby bolo preskúmateľné, t.j. aby z neho bolo zrejmé, za ktoré porušenie povinnosti je potrebné žalobkyne uložiť pokutu v akej výške a z toho vyplývajúce použitie absorpčnej zásady.

Samozrejme aj keď účastníci často namietajú nepreskúmateľnosť rozhodnutí, a to aj pokiaľ ide o použitie absorpčnej zásady súdy sa s ich námietkami často nestotožnia ako napríklad Krajský súd v Žiline v rozhodnutí zo dňa 4. februára 2014, sp. zn. 20S/73/2013, kde konštatoval, že prvostupňový správny orgán uložil jednu pokutu za dva skutky, čo je v súlade s § 12 ods. 2 Zákona o priestupkoch, pričom toto ustanovenie, t.j. § 12 ods. 2 Zákona o priestupkoch, nemuselo byť priamo uvedené vo výroku. Vo výroku musí byť uvedený §

o skutkovej podstate a o výške pokuty. Zo samotnej skutkovej veci je nepochybné, že došlo k porušeniu dvoch skutkových podstát uvedených v jednom zákonom ustanovení t.j. jedná sa o dva priestupky a to i napriek tomu, že vo výroku je uvedené „zo spáchania priestupku,“ nie zo „spáchania priestupkov.“ Zo skutkovej vety je totiž zrejmé, že ide o dva priestupky, a nie jeden. Tiež námietka, že správna úvaha k výške pokuty je nedostatočná pre chýbajúce určenie výšky pokuty zvlášť za každý priestupok, je nedôvodná. Ust. § 12 ods. 2 Zákona o priestupkoch stanovuje tzv. absorpčnú zásadu, podľa ktorej za viac priestupkov toho istého páchatel'a sa uloží len jedna sankcia, to za priestupok najprísnejšie postihnuteľný. Preto požiadavka žalobcu určiť výšku pokuty zvlášť za každý priestupok nemá oporu v zákone. V danom prípade boli oba priestupky subsumované pod rovnakú skutkovú podstatu, za porušenie ktorej hrozí aj sankcia v rovnakom rozmedzí. Ak teda správny orgán uložil sankciu za priestupok v tomto rozmedzí, uvedené rozhodnutie korešponduje s právnou úpravou.

Aj s poukazom na predchádzajúce rozhodnutie je nutné vyhodnotiť, že často dochádza k napádaniu formálneho znenia výroku. Podľa už spomínaného rozhodnutia Najvyššieho súdu SR zo dňa 6. marca 2008, sp. zn. 8Sžo/28/2007 záver o nevyhnutnosti úplnej špecifikácie iného správneho deliktu (z hľadiska vecného, časového a miestneho) plne korešponduje i medzinárodným záväzkom SR. Význam výrokovej časti rozhodnutia spočíva v tom, že iba táto časť rozhodnutia môže zasiahnuť do práv a povinností účastníkov konania. Riadne formulovaný výrok a v ňom v prvom rade konkrétny popis skutku je nezastupiteľná časť rozhodnutia, z ktorého je možné zistiť, či a aká povinnosť bola porušená a aké opatrenia či sankcie boli uložené. Len rozhodnutie obsahujúce takýto výrok možno vynútiť exekúciou. Treba pripomenúť, že aj na rozhodovanie o iných správnych deliktach dopadajú požiadavky čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách. Keď Dohovor v článku 6 ods. 1 uvádza „akékoľvek trestné obvinenie“, treba poskytnúť záruku tomu, kto je obvinený v trestnom konaní ako aj v správnom konaní pre podozrenie zo spáchania správneho deliktu. Z uvedeného potom treba vyvodiť, že výrok rozhodnutia o postihu za iný správny delikt musí obsahovať popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, poprípade aj uvedenie iných skutočností, ktoré sú potrebné k tomu, aby nemohol byť zamenený iným. Ak správny orgán neuvedie tieto náležitosti do výroku svojho rozhodnutia, podstatne poruší ustanovenie zákona o správnom konaní (§ 47 ods. 2 Správneho poriadku).

Ako príklad dôležitosti správneho formulovania výroku je možné dať do pozornosti rozhodnutie Krajského súdu v Žiline zo dňa 10. apríla 2013, sp. zn. 21S/72/2012, ktoré uvádza, že zákonná úprava je jednoznačná, napr. pokiaľ ide o konanie o trestných činoch, pretože podľa trestného zákona musí výrok rozsudku presne označovať trestný čin, ktorého sa týka, a to nielen zákonným pomenovaním a uvedením príslušného zákonného ustanovenia, ale aj uvedením miesta, času a spôsobu spáchania, poprípade i iných skutočností potrebných, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. U priestupkov je obdobná právna úprava a výrok rozhodnutia o priestupku musí obsahovať tiež popis skutku s označením miesta a času jeho spáchania, vyslovenie viny, druh a výmeru sankcie. Pri iných správnych deliktach takéto jednoznačné vymedzenie výroku rozhodnutia v právnej úprave nie je a odkazuje tu len na Správny poriadok (ust. § 47 ods. 2), teda vymedzenie predmetu konania vo výroku rozhodnutia o správnom delikte musí spočívať v špecifikácii deliktu tak, aby sankcionované konanie nebolo zameniteľné s iným konaním. Tento záver je vyvoditeľný z ust. § 47 ods. 2 Správneho poriadku. Rozhodnutie správneho orgánu o uložení pokuty je potrebné, vzhľadom na uvedené, považovať za rozhodnutie trestného charakteru a takýmto rozhodnutím je teda i rozhodnutie o správnom delikte, a preto je nevyhnutné vymedziť presne vo výrokovej časti, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý. Takáto požiadavka podrobnosti je nevyhnutná pre celé sankčné konanie, a to predovšetkým z dôvodu vylúčenia prekážky litispendencie, dvojitého postihu pre rovnaký skutok, pre vylúčenie prekážky veci rozhodnutej, pre urč-

nie rozsahu dokazovania. Z uvedených dôvodov preto súd rozhodnutie prvostupňového ako i druhostupňového správneho orgánu považoval za nezrozumiteľné, čo je dôvod pre zrušenie rozhodnutí správnych orgánov. Vzhľadom k tomu, že žalobcovi bola uložená pokuta za spáchanie iného správneho deliktu, je tento konkrétne potrebné identifikovať, najmä teda vo výrokovej časti rozhodnutia, čo do konkretizácie porušenia konkrétneho ustanovenia.

4. Záver

Záverom treba dodať, že príspevok sa snažil poskytnúť čo najhlbšiu analýzu aplikovania absorpčnej zásady pri správnom trestaní v spojení s právom na spravodlivý proces z hľadiska súdnych rozhodnutí. Boli vyberané pomerne aktuálne rozhodnutia a keď uvážime, že absorpčná zásada ja súčasťou nášho právneho poriadku už viac ako dvadsať rokov je zrejmé, že jej aplikácia správnymi orgánmi aj tak nie je celkom zaužívaná. Zároveň bola poskytnutá aspoň čiastočná komparácia z právneho prostredia Českej republiky, ktorá pristupuje k otázke absorpčnej zásady v správnom trestaní obdobne.

Súdy v rámci správneho súdnictva vzhľadom na absorpčnú zásadu v rámci správneho trestania upozorňovali najmä na nedostatočné odôvodnenie rozhodnutia, konkrétne na použitie správnej úvahy v zmysle ust. § 47 ods. 3 Správneho poriadku. Okrem toho došlo zo strany správnych orgánov aj k pochybeniu v tom, že vôbec túto zásadu neaplikovali, pričom tomu bolo tak v konaní na prvostupňovom ako aj v konaní pred odvolacím orgánom, a to aj napriek tomu, že účastník často sám ešte v konaní pred správnymi orgánmi namietal jej nepoužitie. Dôvodom pre zrušenie rozhodnutia správneho orgánu bolo aj nedodržanie formálnych náležitostí pre výrok rozhodnutia.

Literatúra

1. Horzinková, E. Správní delikty a dodržování pravidel spravedlivého procesu. In: Potasch, P. (ed.): Správne delikty a správne trestanie v stredo európskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Bratislava: Eurokódex, 2010, 73 – 78 s. ISBN 978-80-89447-35-0;
2. Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 632 s. ISBN 978-80-7400-501-5;
3. Košičiarová, S.: Priestupky a Odporúčanie Výboru ministrov č. R (91) 1 o správnych sankciách. In: Notitae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae 3/ 2009, 28 – 51 s. ISSN 1337-6810;

Resumé

The paper deals with the principle of absorption in the administrative punishment in terms of judicial decisions. It discusses relevant legislation. Compares the application of this principle to the Czech Republic. For the most part is devoted to court decisions and judicial practice. Refers to the individual grounds for the annulment of administrative decisions due to lack of application of the principle of absorption or insufficient reasons for its decisions.

DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE PENALTY IN HEALTH INSURANCE SYSTEM IN REPUBLIC OF BULGARIA

ASST. PROF. MARIA RADEVA, PHD

“Angel Kanchev” University of Ruse, Faculty of Law
8 Studentska str., POB 7017, Ruse
Bulgaria
mradeva@uni-ruse.bg

Key words: administrative penalty, health insurance, compulsory health insurance

1. Reconstruction of health insurance in Republic of Bulgaria

The modern stage of development of health insurance system in Republic of Bulgaria begins at the end of XX-th century. On 01.01.1999 enters into force the Health Insurance Act (HIA), which at 2014 has more than fifty amendments and supplements. The law establishes two forms of health insurance – compulsory and voluntary.

The compulsory health insurance is a system for social health protection of population guaranteeing a package of health services and is implemented by the National Health Insurance Fund (NHIF) and of its territorial divisions – Regional Health Insurance Funds (RHIF).

The voluntary health insurance is additional and is implemented by private insurance companies. The National Health Insurance Fund starts its functioning on 15.03.1999. The National Health Insurance Fund comprises the central administration and regional Health Insurance Funds, having head offices in each of the district towns. The National Health Insurance Fund is a public law subject.

Main principle at implementation of compulsory health insurance is negotiation of relations between the National Health Insurance Fund and the medical care providers. A contractual beginning in the compulsory health insurance is implemented at two levels – national and individual (entering into individual agreement with each medical care provider).

The contractual beginning at national level is realized by signing National Framework Agreement (NFA). National Framework Agreement is prepared and signed by representatives of National Health Insurance Fund and representatives of professional organizations of physicians and dental medicine physicians. After 2010 are entered two national framework agreements – for the medical activities and for the activities by dental medicine. The National Framework Agreements are re-signed by the Minister of Health and are promulgated in “State Gazette” (SG).

In the first years after the introduction of National Framework Agreement in Bulgarian legal system is posed the question for its nature³²⁴, as well as for the nature of legal relations

³²⁴ Gevrenova, N, D. Zinovieva: Legal Research of the National Framework Agreement as a source of Social Insurance Law, In: Administrative Justice, 2004/1

which it raises – contractual or public law. In Decision of the Supreme Administrative Court of Bulgaria (2003) is stated that in the contents of National Framework Agreement prevails the administrative-legal element. Formally the title of agreement between National Health Insurance Fund and professional organizations of physicians is determined as “framework agreement” taking into consideration the regulations of Health Insurance Act but the same is an institute of administrative law.

For the realization of voluntary health insurance are entered agreements between the insured persons and private insurance companies. Unlike the activities by compulsory health insurance the realization of voluntary health insurance is private, but not public activity.

The voluntary health insurance, in spite of the existing at 2012 nineteen voluntary health insurance companies remains with symbolic scope and has not succeed to implement its purpose – to grant additional health security to the persons, besides the guaranteed by the compulsory health insurance³²⁵.

With amendments of the Health Insurance Act of 2012 in the voluntary health insurance are established essential changes. The existing health insurance companies are transformed in insurance joint-stock companies. The realization of voluntary health insurance is done on the basis contract for medical insurance according the meaning of Insurance Code.

2. Administrative Control in Health Insurance System until 2010

By entry into force of Health Insurance Act are implemented rules for realization of administrative control on the respective legal subjects participating in the health insurance system. The administrative procedures implemented with Health Insurance Act (before the amendments of 2010), for realization of control, may be differentiated into two groups:

1. Administrative control, respective administrative penalty, realized according the procedure of Health Insurance Act

2. Control and sanctions imposed by Regional Health Insurance Funds according the procedure of Administrative Procedure Act (abrogated) and Administrative Procedure Code

This stage of development of sanctioning legal relations in health insurance system is also related with the realization of reform in the administrative law of Republic of Bulgaria. Since 1979 the general law which settles the procedure by issuing, appeal and implementation of the individual administrative deeds is Administrative Procedure Act. Effective as of 12.07.2006 is Administrative Procedure Code (APC). In the part “Appeal in legal form” the Administrative Procedure Act keeps its effectiveness until 01.03.2007. After this date for procedures by issuing, appeal, implementation of administrative deeds is completely applied the Administrative Procedure Code.

Administrative control realized according the procedure of Health Insurance Act

In the initial edition of Health Insurance Act there are five articles imputable to the administrative penalty in health insurance system. At imposing administrative sanctions according the procedure of Health Insurance Act are applied the regulations of Administrative Violations and Sanctions Act.

Pursuant to art. 103 an official or employer who does not submit due information under Health Insurance Act or submits incorrect information for its insurance relations with National Health Insurance Fund shall be imposed with fine. Pursuant to art. 104 an official

³²⁵ Radeva, M.: Legal framework of the voluntary health insurance, In: Proceedings, University of Ruse “Angel Kanchev”, Volume 51, book 7, Law Sciences, 2012, Ruse, p. 241

or employer who does not pay the due health insurance contributions shall be also imposed a fine. The implementation of administrative control under the quoted regulations is charged with National Revenue Agency.

Article 106 provides fine imposing for all cases of violation of Health Insurance Act. The violations are ascertained by the officials of “Specialized Health Insurance Supervision” Department and the penal ordinances are issued by Minister of health.

The Specialized Health Insurance Supervision is department established with Health Insurance Act at Ministry of Health. The rights of this department include control for the conformity with the law of health insurance activities, analysis of the whole activity by compulsory and voluntary health insurance, preparation of annual report for the condition etc. The employees of “Specialized Health Insurance Supervision” Department are entitled to verify National Health Insurance Fund, Regional Health Insurance Funds and the companies realizing voluntary health insurance. For the implementation of verifications the officials are entitled to free access to the respective working premises and sites.

The specialized administrative unit for realization of administrative control of health insurance exists until 2009. In 2010 is made a reform in the administration of health system (there is established Executive Agency „Medical Audit“), in the structure and activity of National Health Insurance Fund incl. also in the administrative penalty.

For the period from entry into force of Health Insurance Act (1999) until the amendments in 2010 legal practice on the quoted regulations is almost missing.

Administrative control on the medical and dental care providers

The medical care providers according the meaning of Health Insurance Act are medical-treatment facilities which have entered agreement with National Health Insurance Fund.

Still at entry into force the Health Insurance Act settles realization of administrative control on the medical care providers. Direct control on the activity of medical care providers shall be exercised by officers of the Regional Health Insurance Funds-financial inspectors and medical controllers.

The financial inspectors are entitled to examine the accounting documents of medical care providers, as regulated in the National Framework Agreement, to exercise control as to the legal conformity of the financial activity of medical and dental care providers under the contracts thereof with the Regional Health Insurance Funds, to conduct examinations proceeding from complaints lodged by insured persons and employers in connection with financial irregularities.

Control related to the delivery of medical care shall be exercised by medical controllers who shall have power to verify compliance with the rules of good medical practice, the type and amount of medical care delivered, the type and quantity of medicinal drugs prescribed, the correspondence between the medical care delivered and the sums paid.

The Health Insurance Act settles the rules for implementation of verification and ascertaining violations made by the medical care providers. According the initial edition of Health Insurance Act the sanctions imposed by the officials of Regional Health Insurance Funds are liable to legal appeal according the procedure of Administrative Procedure Act. After 2006 Administrative Procedure Act is abrogated and is applied Administrative Procedure Code.

The provided appeal procedure of the imposed sanctions shows the legal nature of deeds, by which the same are imposed. The sanctions realized by Regional Health Insurance Funds towards the medical care providers are imposed by individual administrative deeds. The legal disputes related to appeal of imposed sanctions are examined by the administrative courts as the last instance is the Supreme Administrative Court.

In the section of Health Insurance Act, having title “Control, Expert Evaluations and Disputes”, are comprised only procedure regulations, related to control implementation, executed by the employees of Regional Health Insurance Funds. The regulations which indicate the respective violations as well as the sanctions provided for them are comprised by the National Framework Agreement.

In each of the effective until 2010 National Framework Agreements there are regulations, indicating the cases in which are imposed sanctions to the medical care providers. The grounds for imposing sanctions are violations of regulations of National Framework Agreement. The sanctions provided in National Framework Agreement are financial penalty at specified size and termination of the agreement with National Health Insurance Fund.

By entry into force of the Health Insurance Act, for the Bulgarian legal system are formed new type of legal relations – health insurance. There is established and starts functioning a new legal subject – National Health Insurance Fund. The application of the order for imposing sanctions on medical care providers passes through the respective difficulties. In the theory and practice is posed the question about the legal nature of sanctions imposed by employees of Regional Health Insurance Funds. The imposed sanctions represent a kind of administrative duress implemented by public law subject – Regional Health Insurance Funds. However these sanctions do not represent administrative penalty, as it is interpreted by Bulgarian administrative law.

The analysis of legal practice by imposing sanctions to medical care providers shows tendency at stability of deeds issued by Regional Health Insurance Funds. The legal practice settles the existing variations regarding the administrative procedures imposed with Health Insurance Act and National Framework Agreement. The employees of regional Health Insurance Funds conform the deeds issued by them with criticisms of administrative courts which is a prerequisite for their stability.

3. Administrative control in health insurance system after 2010

After the amendments of Health Insurance Act that entered into force on 01.01.2010 is extended the scope of administrative penalty provisions of the law. The articles quoted above 103, 104, 105, with some amendments keep their effect.

The control in voluntary health insurance gradually is assigned to Financial Supervision Commission. The Commission is a specialized government body for regulation and control over capital market, insurance market, health insurance market, pension insurance market. Due to the slight development of voluntary health insurance, administrative and legal practice regarding the imposed administrative sanctions is almost missing.

Administrative control in health insurance system after 2010 is related basically with control realized in compulsory health insurance. After the legal amendment of 2010 in the definition „sanctions, imposed on medical care providers” are included quite different legal relations, formed between the financing body (National Health Insurance Fund) and the medical care providers (medical care facilities). In the administrative penalty provisions of Health Insurance Act are included new regulations which define the administrative violations and administrative sanctions imposed by the employees of Regional Health Insurance Funds.

The realized administrative control in the system of compulsory health insurance may be examined in two aspects:

1. refund of amounts illegally received by the medical care providers
2. imposing administrative penalties

The procedures by ascertaining and collection of illegally received amounts of medical care facilities are settled in Health Insurance Act. The administrative deed by which the

Regional Health Insurance Fund orders refund of amounts is liable to appeal pursuant to Administrative Procedure Code.

The refund of illegally received amounts may be or may not be as a result of implemented administrative violation. In case that it is ascertained administrative violation is imposed the respective administrative penalty, provided in Health Insurance Act.

The regulations of Health Insurance Act of 2010 establish seven basic cases of administrative penalties which may be imposed by the medical care providers for:

1. violation of provisions and procedure for medical care providing settled in National Framework Agreement
2. violation of requirements for the available medical equipment in medical care facilities
3. violation of requirements for operation with medical or financial documents
4. violation of requirements for prescription of drugs and medical devices
5. violation of requirements for prescription of particular information to patients
6. interfering the officials of National Health Insurance Fund and Regional Health Insurance Funds
7. omission to notify the Regional Health Insurance Funds for occurred changes in health facility

For all provided penalties may be imposed only fines in different size. The procedure by ascertaining violations and imposing sanctions is pursuant to Administrative Violations and Sanctions Act.

For the four years of application of the new order of administrative control in compulsory health insurance is observed tendency towards establishment of stable administrative and legal practice.

In conclusion

The reconstruction of health insurance system in Republic of Bulgaria is a challenge not only for the society but also for the legal system. The establishment of expedient legal regulation and its practical implementation has significant importance for the functioning of compulsory health insurance. The current political and financial conditions put under pressure the public healthcare systems. The decreasing financial resources and the increasing needs of medical care pose not only National Health Insurance Fund but also the society before the necessity of searching new decisions for building and operation of health insurance system. The realization of administrative control is only one of the possible decisions.

The issues for the administrative control in health insurance system have significant importance also regarding the existing system for coordination of social security systems in EU.

Literature

1. Zinovieva, D.: Medical Law, Ciela, 2004
2. Zinovieva, D.: Discussion themes in the administrative law and administrative process, Ciela, 2009
3. Zinovieva, D.: Minor case of administrative penalty, Feneia, 2011
4. Sredkova, K.: Health Insurance, Sibi, 1999

Resume

By approval of Health Insurance Act starts the reconstruction of health insurance in Republic of Bulgaria. The article presents the legal framework of administrative control mechanisms in health insurance system. Taking into consideration the slightly developed market for voluntary health insurance the author highlights on the administrative control mechanisms and administrative penalty in compulsory health insurance.

SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ

JUDR. MARIE SCISKALOVÁ, PH.D.

Slezská univerzita v Opavě,
Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné
Univerzitní nám. 1934/3, 733 40 Karviná
Česká republika
marie.sciskalova@gmail.com

Klíčová slova: administrative punishment, administrative authority, offense, misdemeanour, penalty, punishment, decision-making, law, substantive law, procedural law, a citizen, a natural person, business natural person, entrepreneur, entrepreneurship

1. Obecná charakteristika

Veřejná správa je významnou činností správních orgánů, která souvisí s poskytováním veřejných služeb ve veřejném zájmu. Je realizována jak na centrální, tak i na místní úrovni. Orgány státní správy jsou oprávněny rozhodovat o právech a povinnostech subjektů, k této činnosti nepochybně patří i rozhodování o správních deliktech. Správní trestání patří mezi významné druhy činnosti orgánů veřejné správy.

V případě zjištění, že fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba tento veřejný zájem porušila a dopustila se protiprávního jednání zejména tím, že nerespektovala povinnosti vyplývající ze zákona nebo povinnosti uložené v rozhodnutí správního orgánu, ten je oprávněn za takové jednání uložit sankci. Protiprávním jednáním se rozumí spáchání správního deliktu. Na rozdíl od fyzické osoby, podnikající fyzickou osobu nebo právnickou osobu lze stíhat a ukládat v rámci správního trestání sankci pouze za správní delikty. Přestupku se dopustí osoba, která svým jednáním naplnila všechny znaky, může jim být pouze nepodnikající fyzická osoba. Správní delikt právnické osoby odlišuje od jiných správních deliktů znak odpovědné osoby. Právnická osoba vystupuje v právních vztazích prostřednictvím statutárního orgánu, v zastoupení (prokura) nebo též prostřednictvím zaměstnance. Nicméně právní odpovědnost za právní úkony nese právnická osoba jako celek. Za správní delikt podnikající fyzické osoby odpovídá osobně i v případě, že zmocnila v jednání za sebe zmocněnce. Podnikající fyzické osoby a právnické osoby jsou naopak pachatelem správního deliktu podnikatelů, či správního deliktu právnických osob, i když dané jednání má znaky přestupku.

2. Správní delikt

Právní úprava správních deliktů, není do současné doby uceleně upravena, ty jsou obsaženy ve speciálních zákonech hmotného práva, např. živnostenský zákon, zákon o účetnictví, zákon o cenách. V těchto a dalších zákonech nalezneme výčet skutkové podstaty, sankci, lhůtu pro řešení jakož i správní orgán oprávněn k vydání rozhodnutí ve věci porušení právních předpisů veřejného práva. Lze konstatovat, že oblast správního trestání je složitá část veřej-

ného práva. Účelem správního trestání je potrestat pachatele za porušení právních předpisů veřejného práva. Obecným pojmem pro porušení právních předpisů veřejného práva je označení správní delikt, kde patří přestupky (ty jsou však jen jednou z částí správních deliktů). Jak známo správní delikty nejsou (s výjimkou přestupků) komplexně upraveny v jednom zákoně, ale jsou roztrženy v mnoha právních předpisech. Stěžejní úpravou procesního postupu je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších (dále jen správní řád). V souvislosti s problematikou správních deliktů na úseku podnikání je právě správní řád zcela rozhodnou právní normou. Naopak role zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích je výrazně nižší.

Přestupkem se podle § 2 odst. 1 zákona o přestupcích rozumí „zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za tento přestupek výslovně označeno“ v přestupkovém, nebo jiném zákoně a zároveň nejde-li o jiný správní delikt postizitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Pro odpovědnost za přestupek platí, že musí být splněny základní znaky, a sice:

- protiprávní jednání uvedené v přestupkovém nebo jiném zákoně, se kterým zákon spojuje hrozbu určitou sankcí a které přísluší projednat správnímu orgánu,
- a zároveň se může jednat o zaviněné protiprávní jednání i z nedbalosti, pokud zákon výslovně nestanoví úmyslné zavinění.

Správním deliktem právnické osoby se rozumí protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny v zákonech hmotného práva. Za porušení povinností stanovených zákonem, nebo uložených rozhodnutím může pachateli správní orgán uložit sankci. Právnická osoba odpovídá za správní delikt bez ohledu na zavinění. Základními znaky správního deliktu jsou:

- protiprávnost jednání
- zákonné vyjádření skutkové podstaty deliktu
- trestnost jednání
- zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti

Protiprávnost jednání je výchozím pojmovým znakem každého správního deliktu. Znaky skutkové podstaty tvoří objekt, objektivní stránku, subjekt, subjektivní stránku. Objektem správního deliktu je právem chráněný veřejný zájem, který byl porušen. Objektivní stránkou je jednání (konání, opomenutí), následek a příčinná souvislost mezi jednáním a následkem. Subjektem (pachatelem) správního deliktu je osoba, která za spáchání deliktu odpovídá, tedy, naplnila znaky správního deliktu. Subjektem je osoba, která za delikt odpovídá. Pro správní delikty je typické, že subjektem může být fyzická osoba, podnikající fyzická osoba a právnická osoba. U fyzické osoby je třeba vzít v úvahu také její delikt ní způsobilost (právní jednání). Pro fyzickou osobu je delikt ní způsobilost spojena s určitou rozumovou a volní vyspělostí, věkem a schopností ovládat své jednání a posoudit jeho následky. Delikt ní způsobilost právnické osoby, podnikající fyzické osoby je spojena s její existencí. Právnické osoby, jejichž vznik je spojen se zápisem do obchodního rejstříku, jsou tedy delikt ně odpovědné ode dne, kdy jsou zapsány do obchodního rejstříku. Subjektivní stránka se u správních deliktů představuje zavinění, které lze definovat jako vnitřní psychický vztah pachatele k následku svého jednání. Obecně platí, že postačuje zavinění z nedbalosti, pokud není zákonem stanoveno, že jednání musí být úmyslné (u právnické osoby, je pro procesní řízení podstatné to, že jejím obligatorním znakem není zavinění). Odpovědnost podnikatelských subjektů za správní delikt je objektivní.

3. Správní řízení

S ohledem na významné postavení správního řádu při řešení a rozhodování o správních deliktech bude dále pojednáno o postupu správního orgánů při řešení podle tohoto procesního právního předpisu.

Řízení o správních deliktech zahajuje správní orgán v souladu se zásadou legality z úřední moci. Zahájit správní řízení je správní orgán povinen, jestliže je zde důvodné podezření, že byl spáchán správní delikt konkrétní právnickou osobou. Řízení je zahájeno dnem doručení oznámení o zahájení řízení účastníkovi správního řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu. V daném případě vůči právnické osobě, která porušila zákonnou povinnost nebo nesplnila rozhodnutí uloženou povinnost.

Správní orgán v řízení o správním deliktu zkoumá, zda nenastala překážka řízení „litis-pendenci“ tato brání k dalšímu řízení, neboť v téže věci bylo zahájeno řízení u soudu a nebo, že případ převzal jiný orgán. Přiznat právo nebo uložit povinnost lze z téhož důvodu, vždy jen jednou.

Zahájením správního řízení vzniká správnímu orgánu povinnost, obstarat podklady pro vydání rozhodnutí, jak stanoví § 50 správního řádu. Důkazními prostředky jsou návrhy účastníků, svědecká výpověď, znalecký posudek a též i podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci. Důkaz mohou být skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti i skutečnosti obecně známé (notoriety). Uvedené důkazní prostředky slouží k prokázání materiální pravdy podle ustanovení § 51 a násl. správního řádu.

K zajištění účelu a důstojnému průběhu řízení slouží zajišťovací prostředky, které správní orgán má podle správního řádu k dispozici. Rozsah, v jakém bude předložena důkazní prostředky vyžadovat, jsou na něm. Správní orgán může účastníka správního řízení i svědka předvolat, musí však prokázat, že jejich účast je nezbytná k provedení úkonu, (pokud by se tyto z jednání neomluvili, a nebo se vůbec k jednání nedostavil, může je nechat předvést).

Ostatní prostředky k zajištění průběhu řízení, jakými jsou předběžné opatření, pořádkové opatření a vykázání z místa úkonu může správní orgán při řízení o správním deliktu využít podle svého uvážení a samozřejmě s respektem k zásadám, které správní řízení ovládají.

K řízení o správním deliktu patří též institut přerušení řízení. K přerušení řízení vedeného z moci úřední může dojít i na požádání účastníka, jsou-li pro to dány důležité důvody a přerušení řízení nebude v rozporu s veřejným zájmem. Obecně platí, že po dobu přerušení řízení činí správní orgán nejen úkony, které jsou zapotřebí k odstranění důvodů přerušení, ale může činit i úkony podle § 137 resp. § 138 správního řádu. Řízení správní orgán přerušuje usnesením, pokračuje v něm, jakmile odpadne překážka přerušení řízení nebo uplyne lhůta stanovená správním orgánem, o čemž se účastníci neformálně vypořádají.

Poslední stádiem řízení o správním deliktu je vydání rozhodnutí, podle ustanovení § 67 správního řádu. Rozhodnutím, jímž se řízení končí tzv. meritorní rozhodnutí, je rozhodnutí, u něhož je splněna podmínka určitosti, konkrétnosti ve věci správního deliktu právnické nebo fyzické osoby. Rozhodnutí o správním deliktu osobě buď zakládá nová práva, nebo povinnosti, mění, nebo je ruší. Takové rozhodnutí nazýváme konstitutivním. Formu a náležitosti rozhodnutí stanoví správní řád, patří mezi ně věcné a formální náležitosti rozhodnutí a samozřejmě v písemné formě. Věcnými náležitostmi rozhodnutí jsou výroková část, odůvodnění a poučení o opravném prostředku. Formálními je pak písemná podoba a v ní označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vydání rozhodnutí, označení formy rozhodnutí (usnesení), otisk kulatého razítka a podpis oprávněné úřední osoby. Vydané usnesení i opravné rozhodnutí musí správní orgán doručit všem účastníkům správního řízení.

Proti rozhodnutí, které bylo vydáno správním orgánem prvního stupně a nenabývalo právní moci (neuplynula doba 15 dnů ode dne obdržení rozhodnutí) je přípustné pro účastníka správního řízení, podat opravný prostředek, nestanoví-li zákon jinak.

Odvolačím tzv. orgánem druhé instance u podaného odvolání proti rozhodnutí ve věci správního deliktu například pro porušení rozpočtové kázně krajského úřadu resp. Magistrátu hl. města Prahy je Ministerstvo financí. Podanému odvolání proti uložení sankce za porušení veřejného zájmu o správním deliktu, může vyhovět i správní orgán, které napadené rozhod-

nutí vydal tím, že toto rozhodnutí za podmínek stanovených zákonem zruší nebo změní (tzv. autoremedura podle ustanovení § 87 správního řádu). Jinak správní orgán předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu nejpozději do 30 dnů ode dne doručení odvolání.

Závěr

V souvislosti s rozvojem společnosti zejména v posledních obdobích se jeví jako nezbytná potřeba regulovat negativní jevy, které narušují veřejný zájem. Správa věcí veřejných je činnost státu, která je uskutečňována v rámci výkonné moci ve veřejném zájmu. Je zajišťována příslušnými správními, které autoritativně rozhodují o právech a povinnostech jiných subjektů a to i v rámci správního trestání za spáchané protiprávní úkony fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob. Uplatňovat tento způsob donucení, nést za svoji činnost odpovědnost, se řídí mj. zásadou zákonnosti, správní orgány mají oprávnění, z hlediska ochrany veřejného zájmu společnosti, postihnout tyto delikty sankcí.

Těžkost na úseku správního trestání je v tom, že zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích upravuje postup v řízení o nich, je na škodu věci, že skutkové podstaty jiných správních deliktů nejsou ani částečně kodifikovány, ale jsou vymezeny ve zvláštních zákonech.

Literatúra

1. HARVÁNEK, J. Teorie práva. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008, ISBN 978-80-7380-104-5.
2. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo - obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 842 s. ISBN: 978-80-7400-049-2.
3. HENDRYCH, Dušan. Správní věda - Teorie veřejné správy. 2. dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007, ISBN 978-80-7357-248-8.
4. HORZINKOVÁ, E., FIALA, Z. Správní právo hmotné. 7. vyd. Leges, 2009. 842 s. ISBN: 978-80-87212-55-4.
5. JURNÍKOVÁ, J., SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., SEDLÁČEK, S., KADEČKA, S., KOLMAN, P., KLIKOVÁ, A. Správní právo: zvláštní část. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 400 s. ISBN 978-80-210-4847-8.
6. KNAPP, V. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, ISBN 80-7179-028-1.
7. KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí: základy obecního práva. 1. vyd. Praha CODEX Bohemia s. r. o., 1998, ISBN 80-85963-73-6.
8. KOUDELKA, Z. Samospráva. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, ISBN 978-80-7201-665-5.
9. LUKEŠ, Z. A KOL. Československé správní právo. 1. vyd. Praha: Panorama, 1981. ISBN 11-113-81.
10. MATES, Pavel a kol. Reforma veřejné správy: sborník příspěvků. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007. 380 s. ISBN 978-80-7357-300-3.
11. POLIÁN, M. Organizace a činnost veřejné správy. 1. vydání Praha: Prospektrum, 2001. ISBN 80-7175-098-0.
12. POMAHAČ, R. Průvodce veřejnou správou. 1. vydání Praha: ISV, 1999. ISBN 80-85866-42-0.
13. POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.
14. PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU, 2004. ISBN 80-210-3350-9.
15. PRŮCHA, P. Správní právo - obecná část. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 418 s. ISBN: 978-80-210-427.
16. PRŮCHA, P. a kol. Jak řídit kraj, město, obec. Právo, Normotvorná, Veřejný pořádek. Rukověť územní samosprávy. I. díl. Brno-Praha: Institut pro místní správu, 2002. ISBN 80-210-2954-4.

17. Vláda České republiky: Návrh na vydání správního řádu. Důvodová zpráva. Sněmovní tisk 201, příloha č. 2 zákona č. 314/2002 Sb.,
18. Portál BusinessInfo.cz zpracoval advokát Mgr. Marek Doleček, partner advokátní kanceláře Doleček Kahounová Sedláčková.
19. Moderní obec, měsíčník vydavatelství Economia. Odborný časopis pro veřejnou správu.
20. Veřejná práva, týdeník vlády ČR.
21. Právní rádce 4/2006 – správní právo.
22. www.mvcr.cz.

Resumé

The aim of this paper is to introduce one of the activities of public authorities, which is an administrative punishment. The administrative authorities are entitled to decide on the rights and obligations of the state administration. In the area of administrative punishment shall have the right to sanction natural persons, business natural persons and legal persons and for breaking the law protected public interest. Jurisdiction to sanction these bodies follows from the laws of substantive and procedural law.

KOMPARACE PRÁVNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ V INTEGROVANÉ PREVENCI A V PŘEDPISECH NA OCHRANU SLOŽEK ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

JUDR. TEREZA SNOPKOVÁ, PH.D.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze
nám. Curieových 7, 116 40 Praha 1
Česká republika
tereza.snopkova@prf.cuni.cz

Klíčová slova: administrative offences of legal entities and natural persons entitled to the business - integrated preventiv - environmental law - administrative punishment

1. Úvod

Prostřednictvím integrované prevence mají být vyrovnány rozdílné přístupy k omezování emisí do ovzduší, vody či půdy, které v důsledku přinášejí spíše přenos znečištění z jedné složky do druhé, než komplexní řešení ochrany životního prostředí.

Stejně jako v ostatních oblastech ochrany životního prostředí je též na úseku integrované prevence a omezování znečištění (IPPC) žádoucí, aby plnění povinností bylo následováno účinnými, přiměřenými a odrazujícími sankcemi.³²⁶

V následujícím příspěvku se zabývám komparací právní úpravy provedené zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších předpisů, s dalšími předpisy na ochranu životního prostředí, které byly novelizovány právě za účelem integrace vybraných povinností do IPPC. Cílem komparace je posouzení toho, do jaké míry je právní úprava správních deliktů na úseku integrované prevence odlišná od právní úpravy na úseku ochrany složek životního prostředí (dále též „složkové předpisy“). Přitom hlavním měřítkem pro porovnání je možná výše pokuty podle právní úpravy IPPC, resp. složkových předpisů, a dále srovnatelnost podmínek pro ukládání sankcí.

S využitím praktických příkladů zveřejněných Českou inspekcí životního prostředí bude porovnána účinnost, přiměřenost a odrazující účinek sankčních opatření ve zmíněných oblastech.

³²⁶ Viz též bod 42 preambule Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění): „Členské státy by měly stanovit sankce za porušení vnitrostátních předpisů přijatých na základě této směrnice a zajistit jejich uplatňování. Tyto sankce by měly být účinné, přiměřené a odrazující.“ Též článek 79 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích.

Pro vztah právní úpravy integrované prevence a složkových předpisů je zásadní ustanovení § 46 zákona o integrované prevenci, v jehož jednotlivých odstavcích se vymezuje vztah ke zvláštním právním předpisům. Pro účely uplatnění odpovědnosti za správní delikt v IPPC je podstatné zejména ustanovení § 46 odst. 3 zákona o integrované prevenci. Podle něho platí, že povinnosti vyplývající z ustanovení zvláštních právních předpisů a správních aktů, které integrované povolení nezahrnuje, zůstávají integrovaným povolením nedotčeny.

Pouze porušení povinností přenesených do integrovaného povolení, resp. upravených přímo zákonem o integrované prevenci, lze sankcionovat podle zákona o integrované prevenci. Provozovatel IPPC zařízení tak i nadále zůstává odpovědný za porušení dalších povinností upravených složkovými předpisy.

2. Správní delikty na úseku integrované prevence

Správní delikty v oblasti integrované prevence zahrnují pouze správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících, kteří jsou provozovateli IPPC zařízení. Zákon tedy zahrnuje pouze jednu z kategorií správních deliktů, které rozpoznává teorie.³²⁷

Podle § 2 písm. h) zákona o integrované prevenci je provozovatelem zařízení právnická osoba nebo fyzická osoba, která skutečně provozuje nebo bude provozovat zařízení; není-li taková osoba známa nebo neexistuje, považuje se za provozovatele zařízení vlastník zařízení. S ohledem na ustanovení o deliktech připadá v úvahu odpovědnost vlastníka pouze v případech, kdy jde o provoz IPPC zařízení bez integrovaného povolení. Ostatní případy jsou vázány na situaci, kdy je provozovatel znám, protože již disponuje integrovaným povolením. Ovšem ani v případě, kdy by se uplatnila domněnka upravená v § 2 písm. h) zákona, nelze ze sankčních ustanovení dovodit odpovědnost vlastníka – fyzické osoby nepodnikající. V tomto směru lze zvažovat, zda nejde o mezeru v zákoně, přestože prakticky by takový případ byl zcela ojedinělý.

Výjimkou z odpovědnosti provozovatele zařízení je správní delikt odborně způsobilé osoby podle § 37 odst. 3 zákona o integrované prevence, který se týká evidence údajů o odborně způsobilých osobách.

Skutkové podstaty správních deliktů jsou uvedeny v § 37 zákona o integrované prevenci. Z hlediska charakteru porušených povinností se ve všech případech jedná o porušení hmotněprávní povinnosti.³²⁸

Dále je lze členit do dvou skupin, a to z hlediska možného dopadu protiprávního jednání na životní prostředí, který je zohledněn i ve výši možné pokuty.

V první skupině jsou delikty, které se týkají neplnění evidenčních a ohlašovacích povinností (delikty spíše administrativního charakteru). Jejich spáchání by nemělo mít bezprostřední dopad na životní prostředí.

Z této skupiny se vymykají delikty upravené v ustanovení § 37 odst. 1 písm. f) a g) zákona o integrované prevenci, tj. neprovedení opatření k omezení dopadů na životní prostředí v případě mimořádných událostí a havárií, resp. v případě porušení závazných podmínek provozu.

Ve druhé skupině jsou protiprávní jednání, která ohrožují životní prostředí nebo jsou jinak škodlivá. V první řadě jde o provoz zařízení v rozporu s integrovaným povolením, tedy v rozporu se závaznými podmínkami integrovaného povolení.

³²⁷ Viz např. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 429; Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A.: Teorie práva. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 199.

³²⁸ K další klasifikaci správních deliktů např. Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 141-142; Mates, P. a kol. Základy správního trestání. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 17-18.

Dále jde o provoz zařízení bez platného integrovaného povolení nebo bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení. Tyto situace nemusí nutně bezprostředně ohrožovat životní prostředí, ale reagují na neplnění základního požadavku provozovat IPPC zařízení pouze s platným integrovaným povolením, resp. jeho změnou.

K vyvození odpovědnosti u všech uvedených deliktů postačí samotný fakt porušení nebo nesplnění povinností stanovených zákonem o integrované prevenci nebo uložených integrovaným povolením.

Mezi ohrožující správní delikty patří též neprovedení uloženého opatření k nápravě v případě, že provozovatel zařízení neplní povinnosti stanovené zákonem nebo integrovaným povolením, resp. v případě jedná-li se o mimořádné události nebo havárie se závažnými dopady na životní prostředí.

Zde je zjevná podobnost s delikty výše uvedenými podle § 37 odst. 1 písm. f) a g) zákona o integrované prevenci. Rozdíl je v tom, že první případ představuje porušení povinnosti provozovatele konat v určité situaci přímo ze zákona. Druhý případ reaguje na situaci, kdy provozovateli bylo konání uloženo příslušným správním orgánem a on přesto nekonal.

Správní delikt uvedený v § 37 odst. 3 až 5 zákona o integrované prevenci se váže na porušení povinnosti omezit nebo zastavit provoz zařízení, která byla uložena příslušným správním orgánem. Předpokladem pro omezení nebo zastavení provozu je nereflektování požadavku činit opatření k nápravě, resp. podání žádosti o změnu integrovaného povolení. V těchto případech je uložení omezení či zastavení provozu fakultativní. V případě, kdy hrozí v důsledku neplnění zákonných požadavků nebezpečí, že dojde k bezprostřednímu závažnému nepříznivému dopadu na životní prostředí, je tento postup obligatorní.

Z hlediska výše sankce je pro případy, kdy nehrozí bezprostřední ohrožení životního prostředí a jedná se spíše o neplnění formálních povinností (ohlašování, evidence), ovšem s výjimkou neplnění nápravných opatření, jak je naznačeno výše, stanovena horní hranice sazby 2 mil. Kč.

Pro případy, kdy je ohroženo životní prostředí, je horní hranice 10 mil. Kč. Dolní hranice není ani v jednom z případů upravena. Kritéria pro určení výměry pokuty jsou upravena v § 38 odst. 2 zákona o integrované prevenci. Příslušný správní orgán přihlédně k závažnosti správního deliktu, ke způsobu jeho spáchání, ke vzniklým nebo hrozcím škodlivým následkům v oblasti životního prostředí nebo v oblasti zdraví člověka a době trvání protiprávního stavu. Zákon o integrované prevenci neupravuje jiné druhy sankcí než pokuty. Z hlediska procesních aspektů jsou zásadní lhůty. Odpovědnost za správní delikt na úseku IPPC zaniká, jestliže správní orgán o něm nezhájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl (subjektivní lhůta), nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán (objektivní lhůta).³²⁹

Kromě uplynutí lhůty se lze zprostit odpovědnosti tím, že odpovědný subjekt prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil (jedná se zejména o případy působení vyšší moci, např. povodně). Koncepce deliktů odpovědnosti provozovatelů IPPC zařízení je tedy příkladem objektivní odpovědnosti s liberačním důvodem.³³⁰ Důkazní břemeno nese ten, kdo by byl odpovědný.

³²⁹ Zde je třeba doplnit, že dalším důvodem, byť v zákoně o integrované prevenci neuvedeným důvodem, pro zánik trestnosti by byla smrt, resp. zánik odpovědné osoby (nikoliv však bezvýhradně), popř. další. Viz např. Mates, P. a kol. *Základy správního trestání*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 166-170.; Prášková, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 367 a násl. Ve věcném záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich schváleném vládou v dubnu roku 2013 je konstatováno, že odpovědnost právnické osoby za správní delikt přechází na jejího právního nástupce, pokud tak zvláštní zákona stanoví.

³³⁰ V teorii např. Gerloch, A. *Teorie práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 181.

Zákon o integrované prevenci upravuje ještě jednu možnost ukončení řízení o správním deliktu bez uložení sankce. Na návrh provozovatele zařízení lze zastavit správní řízení, jestliže „provozovatel zařízení zajistil odstranění následků porušení povinnosti, přijal faktická opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu a uložení pokuty by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti“ (§ 38 odst. 3 zákona o integrované prevenci). V tomto případě nejde o zánik trestnosti, ale o případ, kdy je ze zákonem stanovených důvodů vhodnější správní řízení ukončit ve prospěch jiných opatření. V literatuře se uvádí, že jde spíše o výjimečné případy³³¹, nicméně pro oblast ochrany životního prostředí se jedná o přístup spíše typický a s ohledem na upřednostnění aktivní nápravy škod (ideálně formou restituce, popř. náhradního řešení) v každém případě vhodný.

3. Závěrečné úvahy k právní úpravě správních deliktů v oblasti IPPC

Právní úprava správních deliktů v oblasti IPPC představuje komplexní koncovku pro zajištění ochrany životního prostředí při provozu IPPC zařízení. Pokud jde o horní hranici sazby pokuty, která je 10 mil. Kč, vyhodnocení její přiměřenosti, účinnosti a odrazujícího účinku bude patrné teprve při srovnání s dalšími analyzovanými oblastmi.

Z praxe lze poukázat na informace České inspekce životního prostředí³³², z nichž vyplývá, že pokuty za porušování povinností, pokud přesáhnou částku 100 000 Kč, se pohybují řádově ve statisících korun. Pouze výjimečné případy jsou ukončeny pokutou ve výši 1 mil. Kč a více (z roku 2009 je dokonce případ pokuty ve výši 7mil. Kč za opakovaný správní delikt – udržování protiprávního stavu provozováním zařízení bez platného integrovaného povolení). De lege ferenda vnímám potřebu formálního odlišení deliktů upravených společně v § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci, tedy mezi skutkovou podstatou neplnění povinností stanovených zákonem nebo integrovaným povolením a skutkovou podstatou provozování zařízení bez integrovaného povolení, resp. jeho pravomocné změny. V druhé uvedené věci považuji za potřebné zvlášť hodnotit případy, kdy dojde např. ke zvýšení kapacity provozu a nezbytnosti přechodu ze složkového režimu do režimu IPPC, a kdy tedy provozovatel průběžně plní požadavky složkové legislativy.

4. Správní delikty na úseku vodního zákona v kontextu IPPC

Východiskem pro rozsah integrace na úseku zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) je jeho ustanovení § 126 odst. 5.³³³ V rámci vodního zákona byly zkoumány správní delikty, které se váží na neplnění povinností upravených ve správních aktech, které jsou v případě IPPC integrovány.³³⁴ Vzhledem k tomu, že právní

³³¹ Mates, P. a kol. Základy správního trestání. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 172.

³³² Dostupné na www.cizp.cz.

³³³ „Rozhodnutí vydaná podle § 8 odst. 1, § 12 odst. 1, § 16 odst. 1, § 17 odst. 1, § 39 odst. 2 písm. a) se nevydávají podle tohoto zákona, pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Ostatní ustanovení tohoto zákona, včetně časového omezení platnosti povoleného nakládání s vodami, tím nejsou dotčena a musí být při postupu podle zákona o integrované prevenci zohledněna, s výjimkou požadavku současného vydání rozhodnutí podle § 9 odst. 5. Ten, komu svědčí právo z rozhodnutí vydaného podle zákona o integrované prevenci, se považuje za oprávněného podle vodního zákona (§ 8 odst. 2).“

³³⁴ V návaznosti na rozsah integrace byly vzaty v úvahu správní delikty upravené v ustanoveních § 125a odst. 1 písm. a), b), d), e) a v § 125g odst. 1 písm. a), e) vodního zákona.

úprava IPPC se vztahuje pouze na právnické osoby a podnikající fyzické osoby, omezila jsem komparaci pouze na tyto subjekty.

Komparace právní úpravy IPPC a vodního zákona

Shodně jako zákon o integrované prevenci obsahuje vodní zákon ustanovení o liberačních důvodech. Podle ustanovení § 125l odst. 1 vodního zákona právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

Lhůty pro stíhání pro spáchání správního deliktu jsou v obou zákonech shodné, jednoletá subjektivní lhůta a tříletá lhůta objektivní. Vodní zákon upravuje obdobné ustanovení o zastavení správního řízení pro případ, kdy pachatel správního deliktu přijme faktická opatření k odstranění následků porušení povinnosti. Kritéria pro určení výměry pokuty jsou ve vodním zákoně stanovena jednak obecně (§ 125l odst. 2 vodního zákona) a dále specificky ve vztahu k vypouštění odpadních vod bez povolení k nakládání s vodami nebo v rozporu s ním (§ 125l odst. 6 vodního zákona) a též ve vztahu k nakládání se závadnými látkami (§ 125g odst. 6 vodního zákona).

Stejně jako zákon o integrované prevenci jsou zvažovány jako sankce pouze pokuty. Výše pokuty je určena pouze horní hranicí sazby. Horní hranice v IPPC je pro bezprostředně ohrožující správní delikty stanovena ve výši 10 mil. Kč, což odpovídá vybraným případům podle vodního zákona. Vodní zákon upravuje pro zkoumané případy pokuty s horní hranicí 500 000 Kč, 5 mil. Kč, 10 mil. Kč. Vodní zákon však umožňuje zvýšit sazbu pokuty na dvojnásobek, nejvýše však na částku 20 mil. Kč, jestliže byl týž správní delikt spáchán opakovaně (opakováním se rozumí spáchání téhož deliktu, pokud ode dne, kdy rozhodnutí o uložení pokuty za týž správní delikt nabylo právní moci, neuplynul 1 rok).

5. Správní delikty na úseku zákona o ochraně ovzduší v kontextu IPPC

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší upravuje vztah k IPPC v ustanovení § 40 odst. 2.³³⁵

Komparace právní úpravy IPPC a zákona o ochraně ovzduší

V případě odpovědnosti za správní delikty právnických osob, resp. též fyzických osob podnikajících, se na úseku ochrany ovzduší uplatňuje objektivní odpovědnost s liberačním důvodem. Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Právní úprava je tedy shodná s právní úpravou IPPC. Lhůty, jejichž uplynutím ze zákona zaniká odpovědnost za správní delikt, jsou shodné jako v zákoně o integrované prevenci.

Zákon o ochraně ovzduší neupravuje možnost zastavení řízení o správním deliktu v případě, kdy provozovatel aktivně napraví následky protiprávního jednání. Kritéria pro určení výměry pokuty jsou obdobná jako v IPPC. Přihlíží se k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, době trvání protiprávního stavu a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Horní hranice pokuty je stanovena ve výši 10 mil. Kč, což je shodné jako horní hranice v IPPC.

³³⁵ „Závazné stanovisko podle § 11 odst. 2 písm. c) a povolení provozu podle § 11 odst. 2 písm. d) se nevydává podle tohoto zákona, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle jiného právního předpisu. Ostatní ustanovení tohoto zákona tím nejsou dotčena.“ V návaznosti na rozsah integrace byl vzat v úvahu správní delikt upravený v § 25 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně ovzduší.

6. Správní delikty na úseku zákona o odpadech v kontextu IPPC

Vztah zákona o odpadech (zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů) a zákona o integrované prevenci je upraven v ustanovení § 82 odst. 2 zákona o odpadech.³³⁶

Komparace právní úpravy IPPC a zákona o odpadech

V oblasti nakládání s odpady je upravena objektivní deliktní odpovědnost právnických osob a fyzických osob podnikajících. Podstatným rozdílem oproti právní úpravě IPPC je zde absence výslovně uvedeného liberačního důvodu při působení vis maior. Lhůty, jejichž uplynutím ze zákona zaniká odpovědnost za správní delikt, jsou shodné jako v zákoně o integrované prevenci. Specificky je však upraven běh lhůty ve vztahu k možnému trestnímu řízení pro tentýž skutek. Do běhu lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt se podle § 67 odst. 4 zákona o odpadech nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu.

Stejně jako v zákoně o ochraně ovzduší není v zákoně o odpadech upravena možnost zastavení řízení o správním deliktu v případě, kdy provozovatel aktivně napraví následky protiprávního jednání. Kritéria pro určení výměry pokuty jsou užší nežli v IPPC, zdůrazňuje se zejména závažnost ohrožení životního prostředí, popřípadě míra jeho poškození.

Horní hranice pokuty je pro porušení vybraných povinností stanovena ve výši 50 mil. Kč (u ostatních 1 mil. Kč, 10 mil. Kč), což je výrazně nad hranicí horní sazby v IPPC. Přitom je možné horní hranici pokuty zdvojnásobit v případě, že právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání v době 1 roku od právní moci rozhodnutí o uložení pokuty poruší znovu stejnou povinnost, za niž byla pokuta uložena.

7. Správní delikty na úseku lázeňského zákona v kontextu IPPC

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon) upravuje vztah k IPPC v ustanovení § 37 odst. 6.³³⁷

Závazná stanoviska, která se integrují v rámci IPPC, nepřinášejí sama o sobě povinnosti provozovatelům zařízení. Promítají se teprve do konečných povolení podle zvláštních právních předpisů. Předmětná ustanovení o závazných stanoviscích nejsou tedy následována úpravou správních deliktů.

8. Správní delikty na úseku veterinárního zákona v kontextu IPPC

³³⁶ „Souhlas k provozování zařízení podle § 14 odst. 1, § 16 odst. 2 a 3, § 12 odst. 6, souhlas podle § 48a písm. b), § 50 odst. 2, § 51 odst. 1 a § 52, stanovení doby trvání a podmínky péče podle § 52 a vyjádření podle § 79 odst. 4 písm. a) až d) se nevydají podle tohoto zákona, pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Ostatní ustanovení tohoto zákona tím nejsou dotčena.“ Pro účely komparace byly v návaznosti na rozsah integrace vzaty v úvahu správní delikty uvedené v ustanovení § 66 odst. 3 písm. d) a e), § 66 odst. 4 písm. c), d), § 66 odst. 5 zákona o odpadech.

³³⁷ „V ochranných pásmech a na území lázeňského místa se závazné stanovisko ministerstva podle odstavce 2 písm. b), c), e) a f) a odstavců 3 a 4 nevydává podle tohoto zákona, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Ostatní ustanovení tohoto zákona tím nejsou dotčena.“

Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), upravuje vztah k IPPC v ustanovení § 77a.³³⁸ Závazný posudek Státní veterinární správy podle § 56 veterinárního zákona je pouze podkladem ve stavebním řízení, pro ohlášení stavby a pro vydání kolaudačního souhlasu. Sám o sobě tedy nezavazuje provozovatele zařízení. Veterinární zákon stanoví povinnost provozovatele (podnikatele), aby si závazné stanovisko vyžádal. Nicméně neplnění této povinnosti není následováno sankcí. Závazné stanovisko je však podle stavebního zákona součástí ohlášení, resp. žádosti o stavební povolení (§ 105 a § 110 stavebního zákona). Současně veterinární zákon stanoví, že orgán příslušný podle stavebního zákona nemůže ve věci rozhodnout v rozporu s tímto posudkem.

Ze společných ustanovení ke správním deliktům, která obsahuje veterinární zákon, je zajímavé upozornit na odlišně upravené lhůty pro stíhání správního deliktu. Objektivní lhůta zůstává shodně jako ve výše uvedených předpisech tříletá. Subjektivní lhůta je stanovena do 2 let ode dne, kdy se správní orgán o deliktním jednání dozvěděl.

9. Správní delikty na úseku zákona o ochraně veřejného zdraví v kontextu IPPC

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů upravuje vztah k IPPC v ustanovení § 31 odst. 1.³³⁹

Komparace právní úpravy IPPC a zákona o ochraně veřejného zdraví

Zákon o ochraně veřejného zdraví je v otázce správních deliktů fyzických osob podnikajících a právnických osob založen na principu objektivní odpovědnosti. Odpovědnostní vztah vzniká samotným porušením povinnosti upravené zákonem. Zákon o ochraně veřejného zdraví však na rozdíl od zákona o integrované prevenci neobsahuje výslovné ustanovení o liberačních důvodech. Lhůty, jejichž uplynutím ze zákona zaniká odpovědnost za správní delikt, jsou shodné jako v zákoně o integrované prevenci.

Specificky je upravena možnost upustit od uložení pokuty, a to v případě, kdy byla ze strany pachatele bezprostředně po zjištění porušení povinnosti poskytnuta účinná součinnost a současně nedošlo k poškození zdraví fyzických osob ani vzniku nebo hrozbě epidemie.

³³⁸ „Závazný posudek orgánu veterinární správy vydávaný jako podklad ve stavebním řízení, pro ohlášení stavby a pro vydání kolaudačního souhlasu, které se týká staveb a zařízení, jež jsou určeny k chovu zvířat, k zacházení se živočišnými produkty a krmivy nebo k ukládání, sběru, svozu, neškodnému odstraňování a dalšímu zpracování vedlejších živočišných produktů, pokud jsou tyto činnosti vykonávány podnikatelským způsobem, jakož i staveb, které budou používány jako útulek pro zvířata, podle § 56, se nevydají podle tohoto zákona, pokud je jejich vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Ostatní ustanovení tohoto zákona tím nejsou dotčena.“

³³⁹ „Pokud při používání, popřípadě provozu zdroje hluku nebo vibrací, s výjimkou letišť, nelze z vážných důvodů hygienické limity dodržet, může osoba zdroj hluku nebo vibrací provozovat jen na základě povolení vydaného na návrh této osoby příslušným orgánem ochrany veřejného zdraví. Orgán ochrany veřejného zdraví časově omezené povolení vydá, jestliže osoba prokáže, že hluk nebo vibrace budou omezeny na rozumně dosažitelnou míru. Rozumně dosažitelnou mírou se rozumí poměr mezi náklady na protihluková nebo antivibrační opatření a jejich přínosem ke snížení hlukové nebo vibrační zátěže fyzických osob stanovený i s ohledem na počet fyzických osob exponovaných nadlimitnímu hluku nebo vibracím. Toto povolení se nevydává, pokud je jeho vydání nahrazeno postupem v řízení o vydání integrovaného povolení podle zákona o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci).“ Správní delikt nesplnění nebo porušení povinností stanovených zákonem o ochraně veřejného zdraví je upraven v § 92 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Zákon o integrované prevenci oproti tomu vyžaduje přímo odstranění následků porušení povinnosti a zabránění dalšímu trvání protiprávního stavu. Současně upravuje meze správní úvahy, když požaduje porovnání nákladů na provedená opatření s dopadem pokuty („...uložení pokuty by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti“).

Mezi kritéria, k nimž se přihlíží při rozhodování o uložení pokuty, patří zejména závažnost, způsob a doba trvání a následky protiprávního jednání. Kritéria jsou tedy v zásadě shodná jako v rámci IPPC.

Horní hranice pokuty je pro porušení vybraných povinností (v daném případě provoz zařízení s nadlimitním hlukem či vibracemi bez povolení) stanovena ve výši 2 mil. Kč. Pokud by došlo k reálnému ohrožení, resp. poškození zdraví fyzických osob, popř. dalším následkům, pak je horní hranice 3 mil. Kč. V případě opakování deliktivního jednání v následujících 3 letech po uložení pokuty je možné uložit pokutu ve výši 20 mil., resp. 30 mil. Kč. V porovnání s IPPC jsou pokuty, pokud nepřihlížím k opakování deliktu, zásadně na nižší úrovni.

10. Závěrečné vyhodnocení komparace

V prvé řadě je třeba poukázat na to, že nelze zcela srovnat složkovou právní úpravu a právní úpravu na úseku IPPC, protože IPPC nahradí jen vybrané akty a tím pouze vybrané povinnosti. Přitom systematika právní úpravy ochrany složky životního prostředí je komplexní a navazuje porušení povinnosti (jinak integrované v rámci IPPC), resp. její plnění na další požadavky. Podobně právní úprava IPPC představuje komplexní celek. Znaky, které byly v analýze posuzovány, lze členit s odkazem na dostupnou literaturu³⁴⁰ na hmotněprávní a procesněprávní. V rámci hmotněprávních kritérií lze za odpovědný subjekt pro všechny případy označit právnickou osobu nebo fyzickou osobu podnikající, která provozuje zařízení IPPC, resp. je povinnou osobou podle složkového předpisu v rozsahu integrovaných správních aktů. Pro učení rozsahu zkoumaných skutkových podstat ve složkových předpisech byla určující návaznost na správní akty integrované v rámci IPPC. Pro účely komparace byly vybrány pouze delikty, které se váží přímo na porušení povinnosti získat povolení, souhlas či vyjádření podle složkového předpisu, resp. na porušení povinností z těchto aktů plynoucích. Přičemž šlo pouze o ta povolení a další akty, které jsou integrovány v rámci IPPC.

Z procesněprávních kritérií byla věnována hlavní pozornost sankcím, konkrétně výši možné pokuty za zkoumané správní delikty, ale též kritériím pro stanovení výše pokuty. Výše pokuty byla hlavním měřítkem pro vyhodnocení srovnatelnosti IPPC režimu se složkovými předpisy. Porovnání se složkovou úpravou by mělo být pro správní orgán ukládající pokutu na úseku IPPC vhodným měřítkem pro zachování přiměřenosti činnosti správních orgánů v ochraně životního prostředí.

V rámci rozhodování o správním deliktu a tedy o uložení pokuty byly sledovány možnosti zastavení řízení ze zákonem stanovených důvodů. Kromě výše uvedeného byl posuzován rozsah liberačních důvodů při uplatnění objektivní odpovědnosti.

Celkově je třeba konstatovat, že společná procesněprávní ustanovení³⁴¹ ke správním deliktům vycházejí ze standardu nastaveného usnesením vlády České republiky č. 162 ze dne 20.

³⁴⁰ Damohorský, M.: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, *Životní prostředí a právo*, AUC Iuridica 1999, č. 3-4, Praha: Karolinum, 1999, str. 48; Langrová, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. In: *České právo životního prostředí*, 2004, č. 2, s. 48.

³⁴¹ Označení „procesněprávní ustanovení“ je třeba vnímat pro účely tohoto příspěvku jako společné zastřešení určitých kritérií, nikoliv jako skupinu ustanovení zcela odtržených od hmotněprávních aspektů právní úpravy.

února 2002 k návrhu věcného záměru zákona o správním trestání.^{342, 343} Přestože tato společná ustanovení nemohou nahradit zatím neexistující komplexní právní úpravu správního trestání, je třeba je brát jako snahu o určitý sjednocující prvek právní úpravy na tomto úseku. Zmíněné usnesení vlády je v současné době překonané novým věcným záměrem zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) schváleným vládou v dubnu 2013 (dále jen „věcný záměr přestupkového zákona“).³⁴⁴

Ve všech zkoumaných předpisech (tedy v těch, kde je relevantní srovnávat úpravu správních deliktů) je odpovědnost právnických osob a fyzických osob podnikajících koncipována jako odpovědnost objektivní. S výjimkou zákona o ochraně veřejného zdraví a zákona o odpadech je výslovně upraven liberační důvod. Odpovědnost právnické osoby, resp. fyzické osoby podnikající je v těchto případech vyloučena, pokud prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. V tomto případě odpovědnost vůbec nevznikne. Jak už je zmíněno výše, důkazní břemeno k prokázání liberačního důvodu leží na právnické, resp. fyzické osobě.

Přestože v ostatních předpisech liberační důvod chybí, je třeba na základě judikatury³⁴⁵ vycházet z toho, že odpovědnost právnických osob a fyzických osob podnikajících za správní delikt není absolutní. Odpovědnému subjektu lze přičítat pouze jeho protiprávní jednání, nikoliv protiprávní stav, který vznikl v důsledku události (zejména zásahu vyšší moci).

Shodně je ve zkoumaných předpisech (kromě zákona o veterinární péči, kde však není srovnáván žádný správní delikt) upravena objektivní lhůta ke stíhání deliktu 3 roky a subjektivní lhůta 1 rok. Odpovědnost právnické osoby resp. fyzické osoby podnikající za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.

Podle zákona o odpadech se do běhu lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu.³⁴⁶

Další zkoumané předpisy neobsahují zvláštní úpravu odložení řízení, pokud se o skutku koná trestní stíhání. V rámci procesu řízení o správním deliktu je třeba v neřešených věcech vycházet z obecné úpravy správního řízení – správního řádu.

Některé ze zkoumaných předpisů umožňují zastavení řízení o správním deliktu. Jedná se o právní úpravu IPPC, vodní zákon a zákon o ochraně veřejného zdraví. Formulace pro možnost zastavení řízení, resp. upuštění od potrestání pachatele jsou odlišné. Podstatou těchto ustanovení je to, že je dána přednost aktivní spoluúčasti pachatele na odstranění následků protiprávního jednání (v zákoně o ochraně veřejného zdraví se hovoří o „účinné součinnosti“). Vzhledem k tomu, že dopady deliktního jednání na životní prostředí mohou být značné, je upřednostněno finanční a praktické podílení se pachatele na uvedení v předchozí stav, popřípadě náhradní řešení. Ve vztahu k tomuto působení pachatele by současné uložení sankce mohlo být nepřiměřeně tvrdé (takto výslovně v zákoně o integrované prevenci). V uvedených

³⁴² Tyto závěry se nevztahují k veterinárnímu zákonu a lázeňskému zákonu, které neobsahují správní delikty v mezích rozsahu integrace.

³⁴³ Rozsah standardních společných ustanovení ke správním deliktům vymezuje Prášková, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. In: Správní právo, 2014, č. 1-2, s. 77.

³⁴⁴ Usnesení vlády České republiky ze dne 3. dubna 2013 č. 229 k návrhu věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích).

³⁴⁵ Např. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. listopadu 1994, sp. zn. 6 A 12/94.

³⁴⁶ Pro srovnání: Obdobné vymezení běhu lhůty ve vztahu k trestnímu řízení upravuje přestupkový zákon v § 20 odst. 2: „Do běhu lhůty podle odstavce 1 se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu.“

případech nejde o způsob zániku odpovědnosti, ale zvláštní způsob ukončení správního řízení.

Ve všech zkoumaných oblastech je jediným druhem sankce pokuta. Kritéria pro uložení sankce a zejména její výše, která ovšem nejsou taxativní, se týkají závažnosti správního deliktu, způsobu jeho spáchání a jeho následků, doby trvání protiprávního stavu a okolností, za nichž byl spáchán. K těmto obecným kritériím přistupují specifická kritéria zejména na úseku neoprávněného vypouštění odpadních vod a deliktů ve vztahu k nakládání se závadnými látkami.

Nejvyšší horní hranice sazby pokuty na úseku vodního zákona (konkrétně při nedovoleném odběru podzemních nebo povrchových vod) dosahuje 20 mil. Kč při opakovaném porušení povinností.

V ochraně veřejného zdraví je možné zvýšit základní sazbu při opakovaném porušení zákonných povinností až na desetinásobek, tj. na 20 mil. Kč, resp. 30 mil. Kč.

V oblasti nakládání s odpady je možné uložit sankci dokonce ve výši 100 mil. Kč, tedy dvojnásobku běžné sankce při opakovaném nakládání s nebezpečnými odpady bez potřebného souhlasu nebo v rozporu s ním (resp. při nedovoleném míšení nebezpečných odpadů navzájem nebo s ostatními odpady).

Za správní delikty v IPPC (a též v ochraně ovzduší) lze uložit pokutu ve výši 10 mil. Kč. Dolní hranice sazby pokuty není ani v jednom z případů upravena. Podle veřejně dostupných údajů o činnosti České inspekce životního prostředí je možné konstatovat, že milionové pokuty jsou ukládány spíše výjimečně, a to zejména při opakovaném páčání správního deliktu, resp. při jeho trvání. Hodnocení dostatečné účinnosti, přiměřenosti a odrazujícího účinku sankcí je otázkou komplexního posouzení činnosti všech správních orgánů, které se podílejí na ukládání pokut. Na tomto místě je třeba připomenout též judikaturu a odbornou literaturu, podle které by vymezení i uložení pokuty mělo být sice citelné, ale nikoliv pro konkrétní odpovědný subjekt likvidační.³⁴⁷

Na základě komparace mezi složkovými předpisy a právní úpravou integrované prevence lze konstatovat, že výše sankcí jsou v základní úrovni srovnatelné. Pokuty ukládané podle složkových předpisů jsou do 10 mil. Kč shodně jako v integrované prevenci. Nejvýznamnějším vybočením je základní výše pokuty podle zákona o odpadech při nedovoleném nakládání s nebezpečným odpadem (50 mil. Kč). Zákon o integrované prevenci neupravuje zvláštní ustanovení o možnosti zvýšení horní hranice sazby pokuty v případě, že v určitém období došlo k opakovanému porušení povinnosti. V případě opakování deliktu je tedy právní úprava sankcí na úseku IPPC mírnější, než právní úprava vodního zákona, zákona o odpadech a zákona o ochraně veřejného zdraví. V tomto směru je třeba de lege ferenda uvažovat o sjednocení či přiblížení právních úprav, neboť rozdíl je značný (činí desítky miliónů korun). Současně nebezpečnost a škodlivost činu, který je označen jako správní delikt je shodná, ať je spáchán v rámci právní regulace IPPC nebo v rámci složkové právní úpravy.

Závěr

V samotném závěru příspěvku považuji za vhodné poukázat na vybrané prvky věcného záměru přestupkového zákona, který by se měl do budoucna týkat též správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících, a který zakotvuje společné standardy pro správní trestání.

Z hlediska zkoumaných prvků správního trestání na úseku IPPC, resp. ochrany složek životního prostředí, je podstatné to, že věcný záměr přestupkového zákona slučuje práv-

³⁴⁷ Průcha, P. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. In: Správní právo, 2014, č. 1-2, s. 21.

ní úpravu přestupků fyzických osob s právní úpravou správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících. Cílovým stavem nové právní úpravy správního trestání má být „komplexní právní úprava základů správní odpovědnosti právnických, podnikajících fyzických a fyzických osob spolu s druhy správních trestů, ochranných opatření a zásad pro jejich ukládání, včetně právní úpravy řízení k uplatnění této odpovědnosti.“³⁴⁸

Kromě hmotněprávní úpravy, tedy skutkových podstat správních deliktů, které zůstanou součástí zvláštních předpisů, budou společné zásady upraveny jednotně v přestupkovém zákoně. Věcný záměr přestupkového zákona přináší návrh několika variant řešení z hlediska pojetí odpovědnosti za přestupek. Kromě zachování stávajícího přístupu je zvažována presumovaná subjektivní odpovědnost právnických osob a fyzických osob podnikajících nebo odvozená odpovědnost právnických osob a fyzických osob podnikajících založená na zavinění. Pro odpovědnost právnické osoby je podstatné obecné zakotvení liberačního důvodu – „Právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo spravedlivé požadovat, aby k přestupku nedošlo.“³⁴⁹

Věcným záměrem přestupkového zákona je sjednocena promlčecí doba, jejímž uplynutím zaniká odpovědnost za přestupek. Promlčecí doba činí 1 rok, resp. 3 roky pro zvláště závažné přestupky. Dále jsou podrobně upravena pravidla, kdy lhůta neběží, nebo se přerušuje. Jedním z případů, kdy lhůta neběží, je vedení trestního řízení pro totéž protiprávní jednání (toto řešení odpovídá ze zkoumaných předpisů zákonu o odpadech).

Zvláště a jednotně je také navržena úprava možnosti upuštění od uložení správního trestu. Tato cesta představuje určitou alternativu k trestní represí, resp. k vyrovnání tvrdosti případného správního trestu v případě součinnosti odpovědného subjektu, popř. za dalších okolností.³⁵⁰

Ukládání pokut se bude řídit kritérii a okolnostmi uvedenými v přestupkovém zákoně. Konkrétní výše pokut bude i nadále upravena ve zvláštních předpisech. Pokuty nebudou jediným správním trestem. Kromě nich bude možné využít širší škálu správních trestů, které se přibližují trestům upraveným v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob.

Literatura

1. Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A.: Teorie práva. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 348. ISBN 80-7357-030-0.
2. Damohorský, M.: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, *Životní prostředí a právo, AUC Iuridica* 1999, č. 3-4, Praha: Karolinum, 1999. Langrová, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. In: *České právo životního prostředí*, 2004, č. 2.
3. Gerloch, A. Teorie práva. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 310. ISBN 978-80-7380-454-1.
4. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 832. ISBN 978-80-7179-254-3.
5. Mates, P. a kol. Základy správního trestání. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 256. ISBN 978-80-7400-357-8.
6. Prášková, H. Nový zákon o přestupcích a zvláštní část trestního práva správního. In: *Správní právo*, 2014, č. 1-2.

³⁴⁸ Věcný záměr přestupkového zákona.

³⁴⁹ Věcný záměr přestupkového zákona.

³⁵⁰ Stávající platnou a účinnou úpravu v této věci komentuje JUDr. Staša: Staša, J. Hranice správní odpovědnosti. In: *Správní právo*, 2014, č. 1-2, s. 67. Ve srovnání s tímto komentářem a věcným záměrem lze považovat právní úpravu ve zkoumaných předpisech práva životního prostředí za vhodnou a kvalitní (samozřejmě tam, kde je tato možnost upravena).

7. Prášková, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 448. ISBN 978-80-7400-456-8.
8. Průcha, P. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. In: Správní právo, 2014, č. 1-2.
9. Staša, J. Hranice správní odpovědnosti. In: Správní právo, 2014, č. 1-2.

Resumé

The article deals with administrative offences in the area of IPPC in comparison with protection based on environmental media protection. The basis for comparison is the amount of fines in IPPC Act and media legislation and the conditions for punishment. Finally the article summarizes relevant provisions of the proposal of the new administrative punishment act, which shall include not only administrative offences of natural persons but also administrative offences of legal entities and natural persons entitled to the business.

„ZÁKAZ REFORMACE IN PEIUS V ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH“

JUDR. MILOSLAVA ŠČERBOVÁ

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
tř. 17. listopadu 8, 771 00 Olomouc
Česká republika
email: m.scerbova@centrum.cz

Klíčová slova: misdemeanour, administrative offence, principle of reformationis in peius, appeal

1. Zákaz reformace in peius a právo na spravedlivý proces

Zákaz reformace in peius je nepochybně velmi důležitým principem řízení o opravných prostředcích. Vyjadřuje zákaz změny rozhodnutí v neprospěch osoby, která opravný prostředek podala (resp. v jejíž prospěch byl opravný prostředek podán). Jeho smyslem je odstranění obav z využití opravných prostředků, které zákon účastníkům řízení v tom kterém případě dává k dispozici, resp. obav z toho, že využití opravného prostředku může vést v konečném důsledku ke zhoršení postavení osoby, která opravný prostředek podala. Tato zásada má tedy zaručit „funkčnost“ systému opravných prostředků.³⁵¹ Zákaz reformace in peius se týká především sankčních řízení, jimž se také v tomto příspěvku věnuji (ponechávám stranou jiná řízení). Ačkoli je právní úprava zákazu reformace in peius již od 90. let minulého století opakovaně kritizována³⁵², zákonodárce dosud na tuto kritiku nereagoval. Správní i soudní praxe si tak musí vystačit s aplikací nedostatečné právní úpravy, což vede k problematickým a často sporným závěrům.

Z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu vyplývá, že pro správní trestání se mají uplatnit obdobně principy trestního práva, neboť se „trestním obviněním“ podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod rozumí i obvinění správně-trestní. To potom mj. znamená nutnost aplikovat i na správní trestání ta ustanovení Listiny základních práv a svobod ČR, která se vztahují na trestné činy. Záruky z toho vyplývající pak mohou náležet ze své povahy i právníkům osobám.³⁵³ Dodatkový

³⁵¹ Blíže k charakteru zákazu reformace in peius srov. např. příslušné části JELÍNEK, J. a kol.: *Trestní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2013, 864 s. MATES, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 248 s.

³⁵² např. MATES, P., PIPEK, J.: *Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním*. Právní rozhledy, 1995, č. 11. MATES, P.: *Reformatio in peius ve správním řádu*. Právní rozhledy, 2006, č. 18.

³⁵³ K tomu srov. např. nálezy Ústavního soudu dostupné na <http://nalus.usoud.cz> pod sp. zn. II. ÚS 788/02, ze dne 6. 4. 2004, sp. zn. III. ÚS 321/02, ze dne 19. 12. 2002, dále např. rozhodnutí Nejvyššího

protokol č. 7 přitom ve svém čl. 2 garantuje v trestních věcech i právo na odvolání k soudu vyššího stupně a na přezkum rozhodnutí o vině nebo o trestu. Ve světle zmiňované judikatury by se přitom nemělo lpět pouze na tom, aby se jednalo skutečně o soud, ale rovněž o orgán rozhodující o správním deliktu.³⁵⁴ V zásadě by tedy postavení obviněného, ať je obviněn z trestného činu, přestupku či jiného správního deliktu, mělo být obdobné a měla by mu být poskytnuta ve všech těchto případech obdobná procesní práva a záruky (přiměřeně jednodušší formě řízení). Jak však bude níže rozvedeno, rozhodně tomu tak v současné době není.

2. Právní úprava zákazu reformace in peius v řízení o správních deliktech

Správní delikty, v tom nejjednodušším členění, můžeme dělit na *přestupky* a *ostatní správní delikty*.³⁵⁵ Řízení o přestupcích probíhá podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), s podpůrným použitím správního řádu, zák. č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), příp. s drobnými odchylkami stanovenými i zvláštními právními předpisy (především pokud jde o příslušnost apod.)³⁵⁶. Řízení o ostatních správních deliktech probíhá podle správního řádu, opět s drobnými odchylkami stanovenými zvláštními právními předpisy. Právní úprava řízení o přestupcích je sice výrazně užší a méně dokonalá, než úprava trestního řízení, ale je stále ještě podrobnější, než obecná úprava řízení o správních deliktech obsažená ve správním řádu.³⁵⁷ Správní řád, jakožto obecný právní předpis používaný v mnoha oblastech veřejné správy, z povahy věci nemůže obsahovat podrobnosti potřebné pro správní trestání. Problematická místa však lze nalézt nejen v právní úpravě řízení o správních deliktech, ale i v zákoně o přestupcích. Jeden z takových problémů představuje vymezení zákazu reformace in peius.

Zákon o přestupcích v ust. § 82 zakazuje správnímu orgánu v *odvolacím řízení* změnit uloženou *sankci* v neprospěch obviněného. Správní řád, pokud jde o změnu rozhodnutí v odvolacím řízení, v ust. § 90 odst. 1 písm. c) zakazuje změnu rozhodnutí, pokud by tím některému z účastníků, *jemuž je ukládána povinnost*, hrozila *újma z důvodu ztráty možnosti odvolat se*. Dále v ust. § 90 odst. 3 uvádí, že *odvolací správní orgán* nemůže změnit napadené rozhodnutí v neprospěch odvolatele, *ledaže* odvolání podal také jiný účastník, jehož zájmy nejsou shodné, anebo je napadené rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem. Další pravidla blíže tuto problematiku rozvádějící nejsou obsažena ani v zákoně o přestupcích, ani správním řádu.

Na první pohled zaujme u obou právních předpisů skutečnost, že omezení snažící se chránit odvolatele před zhoršením jeho postavení se **výslovně vztahují pouze na fázi odvolacího**

správního soudu dostupná na www.nssoud.cz pod č. j. 8 As 17/2007-135, ze dne 31. 5. 2007, č. j. 2 As 34/2006-73, ze dne 15. 1. 2008, či č. j. 8 As 5/2009 – 80, ze dne 25. 2. 2009.

³⁵⁴ Shodně MATES, P., PIPEK, J.: *Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním*. Právní rozhledy, 1995, č. 11, s. 438.

³⁵⁵ SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 206; obdobně viz PRÁŠKOVÁ, H.: *Správní trestání*. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 429; srov. též STAŠA, J.: *Správní delikty a jejich klasifikace*. In: MATES, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 16 a 17.

³⁵⁶ např. § 182 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., v účinném znění (stavební zákon).

³⁵⁷ Zákon o přestupcích obsahuje v § 51 a násl. např. výslovnou přednost vedení společného řízení o souvisejících přestupcích před řízením samostatným, stručnou úpravu adhezního řízení o nároku poškozeného na náhradu škody, princip presumpce nevinny a práva obhajoby, dále povinnost správního orgánu nařídit k projednání přestupku ústní jednání, zákaz donucování obviněného k výpovědi, speciální náležitosti výroku rozhodnutí apod.

Řízení. Zákon nijak neupravuje, jak s takovým omezením má naložit správní orgán prvního stupně, jemuž věc byla odvolacím orgánem vrácena k novému projednání. Na rozdíl od trestního řízení³⁵⁸ zde tedy při aplikaci výše uvedených ustanovení správním orgánem může převážit čistě jazykový výklad, který umožní zhoršení postavení obviněného v novém projednání věci, ačkoli původní rozhodnutí bylo odvolacím orgánem zrušeno pouze k odvolání podanému ve prospěch obviněného (odvolání třetí osoby v neprospěch obviněného ani zásadně nepřichází v úvahu, s výjimkou adhezního výroku, proti němuž může dle § 81 odst. 2 zákona o přestupcích podat odvolání i poškozený, a dále případů řízení o návrhových přestupcích, kde se návrhvatel podle ust. § 81 odst. 4 zákona o přestupcích může odvolat do výroku o vině či proti zastavení řízení).

Taková interpretace je dle mého názoru **jednoznačně nesprávná**, neboť umožňuje obcházení zákonného zákazu. Odvolací orgán by totiž mohl rozhodnutí zrušit a vyslovit právní názor, že čin obviněného byl posuzován v prvním stupni příliš mírně, nebo by odvolací orgán přímo mohl přikázat prvostupňovému orgánu, aby postavení obviněného zhoršil (např. zvýšil uloženou pokutu), příp. by mu naznačil, nakolik toto zhoršení postavení má být výrazné. Prvostupňový správní orgán je právním názorem vysloveným v rozhodnutí odvolacího orgánu vázán³⁵⁹, a tedy je povinen rozhodnout tak, jak mu odvolací orgán uložil. Případné následné odvolání obviněného by pak nemělo valného smyslu, neboť i odvolací správní orgán je vázán svým názorem vysloveným v předchozím rozhodnutí (nenastanou-li podstatně jiné skutečnosti). Akceptací výše uvedeného postoje by tedy došlo v podstatě k popření zákonného zákazu změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele a předmětná ustanovení by pozbyla smyslu.³⁶⁰

V literatuře se však vyskytuje i názor, který přímo doporučuje odvolacímu správnímu orgánu takový postup (tj. zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání namísto jeho změny) pro případy, kdy by sice byla dána výjimka ze zákazu reformace in peius dle § 90 odst. 3 správního řádu, avšak současně by některému z účastníků (vč. samotného odvolatele), jemuž je ukládána povinnost, hrozila újma z důvodu ztráty možnosti se odvolat (k těmto podmínkám viz níže).³⁶¹ S tím, že omezení změny rozhodnutí daná ust. § 90 odst. 1 písm. c) a ust. § 90 odst. 3 správního řádu musejí být respektována zároveň, se dá nepochybně souhlasit. Pokud však má být zachován smysl a účel zákazu reformace in peius, nelze navrhovaný postup akceptovat, protože by v konečném důsledku mohlo v novém projednání dojít ke změně rozhodnutí v neprospěch obviněného (odvolatele) cestou nového projednání. Jestliže by byl takový postup navrhován čistě v duchu jazykového výkladu uvedených ustanovení, avšak s tím, že postavení obviněného (odvolatele) se změnit ani v novém projednání nesmí, byl by to postup zbytečně komplikovaný. Prvostupňový správní orgán je totiž vázán názorem odvolacího správního orgánu vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí a odvolací orgán sám v případném novém odvolacím řízení bude (resp. měl by) na svém názoru trvat. Toto administrativní „kolečko“ by tedy bylo zcela zbytečné a bylo by možné se mu vyhnout tím, že odvolací orgán sám „definitivně“ ve věci rozhodne – rozhodnutí změni (s respektováním smyslu zákazu reformace in peius), resp. potvrdí (i s případnými nedostatky prvostupňového rozhodnutí). Vzhledem k tomu citovaný názor nepovažuji za správný, a to alespoň ve vztahu přímo k odvolateli a změně jeho postavení na základě jeho odvolání.

³⁵⁸ Srov. § 259 odst. 4 a 264 odst. 2 zákona č. 141/4961 Sb., trestní řád, v účinném znění.

³⁵⁹ § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

³⁶⁰ Shodně MATES, P., PIPEK, J.: *Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním*. Právní rozhledy, 1995, č. 11, s. 438. KOPECKÝ, M.: *K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení*. Správní právo, 2014, č. 1, s. 89.

³⁶¹ VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 780.

Pokud jde o správní řád, lze za jakýsi zákaz reformace in peius považovat pravidlo dané ust. § 90 odst. 1 písm. c) vztahující se na účastníka, jemuž je ukládána povinnost. To za předpokladu, že budeme uloženou sankci považovat za povinnost (zejm. povinnost splatit uloženou pokutu), a případné zvýšení sankce za uložení nové povinnosti v rozsahu onoho zvýšení. Pak by opravdu obviněný ztratil možnost se odvolat proti zvýšené části pokuty a zákonný zákaz takovéto změny rozhodnutí by se měl vztahovat i na něj.

Zákonodárcem zvolená formulace zákazu reformace in peius v ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu však, na rozdíl od úpravy v trestním řádu, *dopadá* dle mého názoru *pouze* na ty výroky rozhodnutí mající charakter „uložení povinnosti“ (arg. slovy „je ukládána povinnost“ nikoli „byla uložena“), *nikoli již na výrok o vině* – typicky nedopadá na změnu spočívající v tom, že odvolací orgán uzná obviněného vinným ze spáchání dalšího či závažnějšího deliktu nad rámec prvostupňového rozhodnutí.³⁶² Ačkoli by tedy odvolací správní orgán uloženou sankci („povinnost“) nezpřisnil, došlo by ke zhoršení postavení obviněného, aniž by ust. § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu bylo porušeno. *Tutéž úpravu lze nalézt i v zákoně o přestupcích*, neboť zákaz změny rozhodnutí v neprospěch obviněného se zde vztahuje výslovně pouze na sankci, nikoli na možnost změny výroku o vině k tíži obviněného.³⁶³

Ust. § 90 odst. 3 správního řádu formuluje **zákaz reformace in peius obecněji**, tj. zakazuje změnit rozhodnutí v neprospěch odvolatele, *připouští* však z tohoto zákazu *výjimky*.

První výjimkou je možnost změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele tehdy, pokud odvolání podal i jiný účastník řízení. Tato možnost se ve správním trestání v současnosti uplatnit nemůže, pokud jde o ukládanou sankci, neboť zákon nepřiznává žádné další osobě právo napadnout rozhodnutí ve stejném rozsahu jako obviněnému. V případě přestupků, v souvislosti s náhradou škody či výrokem o vině návrhovým přestupkem, by se však mohlo toto ustanovení uplatnit, neboť do těchto výroků se může odvolat poškozený, resp. navrhovatel, jak již bylo výše zmíněno. Zde by podle zákona ke zhoršení postavení obviněného mohlo dojít. Domnívám se nicméně, že by změna k horšímu byla přípustná leda tehdy, pokud by ke změně rozhodnutí docházelo pouze *na podkladě* odvolání onoho jiného účastníka, tj. poškozeného či navrhovatele, kterážto podmínka opět v zákoně výslovně vyjádřena není.³⁶⁴

Druhou (a zásadní) výjimkou pro správní trestání je pravidlo umožňující změnu rozhodnutí v neprospěch odvolatele tehdy, *bylo-li rozhodnutí v rozporu s právními předpisy nebo jiným veřejným zájmem*. V této souvislosti je potřeba připomenout, že prvostupňové rozhodnutí lze dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu *změnit právě jedině tehdy, je-li v rozporu s právními předpisy anebo je nesprávné*. Aby se tedy mohl stanovený zákaz reformace in peius uplatnit, musí být rozhodnutí změněno nikoli pro rozpor s právními předpisy, ale „pouze“ pro nesprávnost, a to ještě nesprávnost, která nespočívá v rozporu s „jiným veřejným zájmem“.

Rozlišení nezákonnosti a nesprávnosti přitom není jednoduché a zpravidla každá nesprávnost zároveň zakládá i určitou nezákonnost (např. typicky může být porušena zásada materiální pravdy, volného hodnocení důkazů apod.). Právo nicméně tyto druhy vad rozhodnutí rozlišuje, a proto i při úvaze o tom, zda se uplatní zákaz reformace in peius daný správním řádem, je potřeba posoudit, z jakého zákonného důvodu se rozhodnutí napadené odvoláním mění.

³⁶² Odlišný názor VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 770.

³⁶³ Pro srovnání je možné podotknout, že české trestní právo u většiny opravných prostředků vztahuje zákaz reformace in peius nejen k výroku o trestu, ale i k výroku o vině (srov. § 259 odst. 4, § 150 odst. 1 a § 265p odst. 1 tr. řádu), u mimořádného opravného prostředku v podobě obnovy řízení se však zákaz změny k horšímu omezuje jen na výrok o trestu [srov. § 289 písm. b) tr. řádu].

³⁶⁴ Pro srovnání lze opět poukázat na trestněprávní úpravu, konkrétně na znění ust. § 259 odst. 4 trestního řádu („... na podkladě odvolání...“).

Bude-li se tak dít pouze pro nesprávnost (např. pokud správní orgán sice zváží všechna zákonná hlediska, zjistí všechny skutečnosti atd., ale uloží příliš nízkou pokutu), pak zpravidla nebude možné rozhodnutí v neprospěch obviněného změnit a pokutu mu zvýšit. Bude-li však rozhodnutí trpět závažnějšími vadami (např. by se mohlo jednat o situaci, kdy správní orgán opomene přičíst obviněnému některé zjištěné skutečnosti a uzná ho tak vinným mírnějším deliktem, vzhledem k tomu pak bude i výsledná pokuta nižší), už by se jednalo o rozpor s právními předpisy, a tudíž by se zákaz reformace in peius zakotvený správním řádem uplatnit nemohl a pokutu by obviněnému bylo možné zvýšit.

Takových případů, kdy se rozhodnutí mění pro rozpor se zákonem a nikoli čistě pro nesprávnost bude, na základě mých zkušeností z praxe, ne-li většina, pak určitě nezanedbatelná část. Navíc, jak jsem již shora podotkla, rozlišení nezákonnosti a nesprávnosti není zrovna jednoduchou záležitostí ani pro právníky zabývající se těmito otázkami (na tentýž případ posuzování nesprávnosti či nezákonnosti by se jistě našlo více různých názorů), natož pak pro úředníky, kteří musejí případy jim svěřené řešit co možná nejrychleji a často bez žádných či jen s minimálními znalostmi právní teorie, judikatury apod. Vzhledem k tomu nelze očekávat, že by správní orgány v prvním, ale ani druhém stupni, běžně rozlišovaly, zda rozhodnutí mění či ruší pouze pro nezákonnost či nesprávnost. Zpravidla totiž ze všech nesprávností, které v případě naleznou, dovodí větší či menší nezákonnost. Zákaz reformace in peius tak, jak je vyjádřený v ust. § 90 odst. 3 správního řádu, bude tedy prakticky nepoužitelný či možná lépe řečeno – nepoužívaný.

Bez ohledu na výše uvedené neduhy zákonných výjimek je třeba uvést, že již samotná skutečnost, že jsou ze zákazu reformace in peius připuštěny výjimky, je problematická, především opět ve vztahu ke správnímu trestání. Obviněný totiž nemá dostatečnou jistotu, že si svým jednáním, jímž chce své postavení zlepšit, nakonec nepřitíží. Jeho budoucí postavení tak bude záviset na tom, jak dobře, či spíše jak špatně, odvedl svou práci správní orgán prvního stupně (jakých chyb se dopustil) a na úvaze odvolacího správního orgánu, zda prvostupňové rozhodnutí trpí právě takovými nedostatky, které lze podřadit pod některou ze zákonných výjimek ze zákazu reformace in peius.³⁶⁵ Posouzení charakteru vad rozhodnutí a jejich následné podřazení pod některou z výjimek přitom vyžaduje více či méně komplikované zvážení mnoha hledisek a okolností toho kterého případu, což může vést k poměrně velké „chybovosti“ a především také k odlišnému přístupu ve vyhodnocování těchto otázek u různých správních orgánů. Vzhledem k tomu mám za to, že zákaz reformace in peius by pro správní trestání měl platit absolutně, bez ohledu na skutečnost, zda přezkoumávané rozhodnutí bylo nezákonné, nesprávné či trpělo nějakou jinou zákonem uvedenou vadou, neboť výjimky ze zákazu reformace in peius tuto zásadu příliš oslabují a způsobují, že pak nemůže plnit dostatečně svůj účel – tj. odstranit obavy z podávání opravných prostředků.

Závěr

Jak vyplývá z výše uvedeného, procesněprávní úprava zákazu reformace in peius pro správní trestání zdaleka není dokonalá. Stávající úprava je velice strohá, čímž oslabuje právní jistotu obviněných, a je proto také příčinou nesprávných postupů v praxi. Umožňuje nejednotný výklad, což už samo o sobě je problematické, a výklad věcně správný, snažící se respektovat smysl a účel zákazu reformace in peius vyžaduje pokročilou právní argumentaci, na kterou správní orgány zpravidla nejsou připraveny. Přiblížení správněprávní úpravy úpravě trestněprávní je ostatně obecně žádoucí, vzhledem k tomu, že se jedná ve všech případech o sankční řízení o „trestním obvinění“ ve smyslu čl. 6 Úmluvy a současný stav činí mezi obviněnými z různě označených deliktů nedůvodné rozdíly. Na tomto místě je potřeba zdů-

³⁶⁵ Srov. MATES, P.: *Reformatio in peius ve správním řádu*. Právní rozhledy, 2006, č. 18, s. 672-673.

raznit, že výrazné zlepšení nelze očekávat prozatím ani od návrhu nově připravovaného zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Ten sice výslovně zakotvuje zákaz změny výroku o správním trestu, resp. o náhradě škody, v neprospěch obviněného, čímž však shora uvedené nedostatky, především otázku platnosti zákazu reformace in peius i pro další stádia řízení po zrušení rozhodnutí odvolacím orgánem, neřeší.³⁶⁶ De lege ferenda nezbyvá tedy než doporučit, aby se tvůrci připravované normy touto otázkou ještě dále a podrobněji zabývali.

Literatura

1. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 792 s.
2. JELÍNEK, J. a kol.: *Trestní právo procesní*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2013, 864 s.
3. KOPECKÝ, M.: K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení. *Správní právo*, 2014, č. 1.
4. MATES, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 248 s.
5. MATES, P., PIPEK, J.: Úvahy nad zákazem reformace in peius ve správním právu trestním. *Právní rozhledy*, 1995, č. 11.
6. MATES, P.: Reformatio in peius ve správním řádu. *Právní rozhledy*, 2006, č. 18.
7. SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 497 s.
8. VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1446 s.

Resumé

The article deals with the principle of prohibition of reformationis in peius, which is considered as one of basic aspects of remedial measures, primarily in criminal proceedings. The attention is focused on defects of Czech legal regulation of proceedings regarding to administrative offences and on some incorrect interpretation of this legal regulation made by administrative bodies. The main problem is seen in the fact, that current Czech legal regulations expressly introduces the prohibition of reformationis in peius just to the moment of appellate body's decision, not also to the new proceedings (made after cancelling of decision by appellate body).

³⁶⁶ Srov. § 91 odst. 2 návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dostupný na <<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9N5FNVYS>> cit. dne 30. 8. 2014)

NIEKOĽKO POZNÁMOK K VÝVOJU PRÁVNEJ ÚPRAVY SPRÁVNEHO TRESTANIA NA SLOVENSKU OD ROKU 1990 AŽ PO SÚČASNOSŤ³⁶⁷

JUDR. MARIÁN ŠEVČÍK, CSC.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta
Hornopotočná 23, 918 43 Trnava
Slovenská republika
marian.sevcik@truni.sk

Kľúčové slová: Spravodlivý proces, správne konania, správne trestanie, pokuta, moderačné oprávnenie, ústavné garancie.

Problematika ukladania trestov i v rámci odvetvia správneho práva má nielen svoju históriu, ale aj citlivé etapy svojho vývoja, ktoré našli svoju odozvu nielen v normatívnej právnej úprave, ale aj v rozhodovacej činnosti správnych orgánov.

Základným východiskom pre analýzu súčasnej právnej úpravy má nesporne správny poriadok (zákon č. 71/1967 Zb. v platnom znení), ktorý položil základný kameň tejto problematiky na tom, že:

1. Jedná sa o rozhodnutia správnych orgánov, v ktorých sa rozhoduje o právach a právnych povinnostiach fyzických a právnických osôb v rámci rozhodovacej činnosti v tejto skupine správnych orgánov.
2. Správnym orgánom je uložená právna povinnosť rozhodovať až po náležitom zistení skutkového stavu, pričom správny poriadok pojem náležité zistenie skutkového stavu precizuje do vyjadrenia spoľahlivé zistenie skutkového stavu.
3. Účastníci správneho konania majú svoje práva garantované v systéme ústavných garancií.
4. Zvýšená ochrana účastníkov správneho konania je garantovaná v ústave SR, ktorá ustanovuje, že v prípadoch medzinárodných zmlúv, ktorými je SR viazaná a je im poskytnutý väčší rozsah práv (i slobôd) tieto zmluvy majú prednosť pred vnútroštátnou právnou úpravou (primát medzinárodného práva).
5. Integrálnou súčasťou právneho poriadku SR je z medzinárodných zmlúv inkorporovaný právny inštitút právo na spravodlivý proces.
6. Rozhodovať o sankciách za porušenie právnych povinností v rámci rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy je umožnené len tým orgánom verejnej správy, ktoré sú zriadené na základe zákona, čím sa zvyrazňuje ústavná zásada – štátny orgán koná len na základe zákona, iné osoby môžu konať všetko čo zákon nezakazuje.

³⁶⁷ Tento príspevok bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

Ukladanie trestov v rámci správneho konania teda z pojmového hľadiska vychádza z vymedzenia, že sa jedná o sankcie – donucovacie opatrenia, ktoré majú za cieľ zjednať nápravu (odstránenie) stavu, keď účastník správneho konania porušuje právnym poriadkom vymedzené práva a povinnosti.³⁶⁸

Uvedené vymedzenie – ukladanie trestov v správnom práve, teda predstavuje spojenie dvoch základných pojmov:

1. Správne konanie a
 2. správne trestanie,
- ktorých typickým znakom je ukladanie pokút.

Uložiť pokutu účastníkom správneho konania, ktoré porušili právne povinnosti na základe zákonom vymedzenej skutkovej podstaty predpokladá, že sú tu splnené v správnom konaní dve základné axiómy:

1. spravodlivé posúdenie veci (v tom, prejavená aj rovnosť pred zákonom),
2. uloženie trestu – pokuty, len na základe zákona.

Obe tieto súčasti takto zloženého pojmového vymedzenia musia byť splnené naraz kumulatívne, aby sa zároveň dosiahla nielen formálna, ale aj materiálna v právnom zmysle účelovosť konštrukcie právnej úpravy.

Právny pojem pokuta nie je typická len pre správne právo, ale stretávame sa s týmto pojmom v občianskom práve i trestnom práve.

Pokuta je teda najčastejšie a najviac používaná forma sankcie za priestupok. Má donucovací charakter, no predovšetkým ide o sankciu, ktorej závažnosť sa posudzuje podľa jej výmery. Pri určení výšky pokuty sa prihliadne na závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania.³⁶⁹

Podľa listiny základných práv a slobôd, konkrétne článok 1, ods. 1 môže pokuta za určitých okolností zasahovať do základného práva a to v prípade, že zasahuje do majetkového pomeru jedinca so značnou intenzitou, môže sa tiež javiť ako určitý prostriedok ochrany pred eventuálnou diskrimináciou, ale na druhej strane vedie k obmedzeniu možnosti správneho orgánu prihliadnuť na konkrétnu okolnosť prípadu, osobu delikventa a jeho pomery.³⁷⁰

Uloženie pokuty je administratívno-procesnou sankciou pre účely vymáhania určitej procesnej povinnosti, a preto je súčasne aktom donucovacej povahy. Má predovšetkým majetkové zameranie, vynútiť určitú ujmu na majetku dotknutých subjektov a popritom sa dotýka i iných stránok spojených s potrebou a súčasne i právom vlastniť majetok.³⁷¹

Pokuty je teda možné uložiť v správnom konaní len príslušným správnym orgánom. Správny orgán má právo uložiť pokutu i opakovane, až kým sa nedosiahne sledovaný cieľ, to znamená, že až dovtedy, kým sa nedosiahne nielen riadny priebeh konania, ale aj zákonom stanovený výsledok.

Výška pokuty sa určuje podľa hornej hranice, kde sa správny orgán zaoberá správnou úvahou. Horná hranica pokuty sa stanoví pri konkrétnej skutkovej podstate priestupku. U mladistvých účastníkov správneho konania ako konkrétnych páchatel'ov spáchaného priestupku je horná hranica pokuty limitovaná na polovicu, nemôže však presiahnuť viac ako 300 eur.

V zákone 372/1990 Zb., konkrétne v § 13, ods.1 je konkrétne stanovené, že pokutu možno uložiť do výšky 33 Eur, ak neustanovuje osobitná časť tohto zákona alebo iný zákon vyššiu pokutu.³⁷²

³⁶⁸ Šaling – Šalingová – Peter, Slovník cudzích slov, Vydavateľstvo: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1979, Bratislava, str. 959

³⁶⁹ Vid' § 36, ods. 3. zák. 142/2000 Z. z.

³⁷⁰ Nález Ústavného soudu ČR, zo dňa 10.03.2004, sp. zn.: Pl. US 12/03

³⁷¹ Nález Ústavného soudu SR, z 25.05.2010 č. k. III. US 231/2010-38

³⁷² §13, ods. 1 zákon 372/1990 Zb.

Z citovaného ustanovenia priestupkového zákona je možné vyvodiť záver, že pokuta do výšky 33 Eur bude uložená iba vtedy, ak osobitná časť zákona o priestupkoch alebo iný zákon nebude uvádzať vyššiu hranicu pokuty. Minimálna výška pokuty by mala byť určená v takom rozsahu, aby sa zohľadňovali osobné a majetkové pomery páchatel'a a aby ukladaná pokuta nemala pre páchatel'a odstraňujúci účinok, resp. ak by išla o právnickú osobu s podnikateľskou činnosťou, aby takáto pokuta nemala likvidačný dopad na podnikanie.

Pre tento poznatok z analýzy právneho predpisu ako je uvedené vyššie, môžeme uviesť konkrétny príklad z rozsudku Najvyššieho súdu SR vydaného pod spisovou značkou III. Sžo 253/2010. V tomto prípade najvyšší súd SR posudzoval právnu situáciu, keď hrozila pokuta vo výške 80000 Eur a táto výška pokuty by negatívne zasahovala do hospodárenia tejto právnickej osoby, pričom žalovaná strana prejavila účinne svoju ľútosť za chybu, pričom vo svojom prejave uvádzala, že za spravodlivú a primeranú pokutu vníma sankciu uloženú ako pokutu v rozpätí 5000-8000 Eur, a zároveň uviedla, že vyššia pokuta aj keď vychádzala zo zákonného rámca by mohla byť príčinou bankrotu.

Väčšina osobitných zákonov je pri posudzovaní výšky pokuty prísnejšia, čo je predovšetkým odozvou, respektíve poznatkami z páchania priestupkov v jednotlivých druhoch správneho konania. Napríklad živnostenský úrad môže za neoprávnené podnikanie fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá prevádzkuje svoju živnosť bez živnostenského oprávnenia a je predmetom voľnej živnosti, uložiť pokutu až do výšky 1659 Eur.³⁷³

V prípade ak takáto osoba prevádzkuje svoju činnosť ako živnostenskú činnosť bez živnostenského oprávnenia, ktorá je predmetom remeselnej živnosti alebo činnosti, živnostenský úrad v sídle kraja je oprávnený uložiť pokutu až do výšky 3319 Eur.³⁷⁴

Ďalej napríklad devízový orgán môže kontrolovanej osobe za nesplnenie devízovej hlasovacej povinnosti alebo povinnosti poskytnúť súčinnosť devízovému orgánu pri výkone devízového dohľadu, uložiť pokutu až do výšky 100 000 Eur³⁷⁵ a až do výšky 1 000 000 Eur, ak nemožno zistiť sumu, ktorej sa týka zistený nedostatok.³⁷⁶

Ďalej napríklad Národná banka Slovenska (ďalej len NBS) pri zistení nedostatku pri činnosti banky alebo pobočky zahraničnej banky môže uložiť pokutu od 3300 do 332 000 Eur a pri opakovanom alebo závažnom zistení nedostatku až do výšky 664 000 Eur.³⁷⁷

Pokutou uloženou vo výške 5 000 000 SK sa potrestá ten, kto bez stavebného povolenia uskutočňuje stavbu v chránenom území alebo ochrannom pásme, či na pozemku, ktorý nie je určený na zastavanie, najmä na poľnohospodárskom alebo lesnom pozemku.³⁷⁸

Obdobne by sme mohli uvádzať príklady aj podľa ďalších osobitných právnych uprav, pričom by sme sa obvykle stretli s tým, že zvýšené sankcie sú ukladané pri závažnom porušení právnych povinností.

Správny orgán pri zisťovaní skutkového stavu je povinný nielen spoľahlivo zistiť skutkový stav, ale zároveň v konaní postupovať tak, aby autorita zákonnej úpravy bola rešpektovaná a zároveň, aby okolnosti prípadu boli v súlade so zásadou spravodlivého posúdenia veci, rozhodnuté tak, aby rozhodnutie správneho orgánu bolo výsledkom nielen postihnutia protiprávneho stavu, ale aj plnilo funkciu prevencie.

Pri ukladaní pokuty správny orgán uloží lehotu, v ktorej je obvinený z priestupku uloženú pokutu povinný zaplatiť. Môže nastať situácia, keď správny orgán umožní (povolí) páchatel'ovi zaplatiť uloženú pokutu v splátkach.

³⁷³ § 63, zákona č. 455/1991 Z. z. O živnostenskom podnikaní

³⁷⁴ § 64, zákona 455/1991 Z. z. O živnostenskom podnikaní v platnom znení

³⁷⁵ § 24a, ods. 2, písm. a, zákona č. 202/1995 Z. z.

³⁷⁶ § 24a, ods. 2, písm. d, zákona č. 202/1995 Z. z. v platnom znení

³⁷⁷ §50 ods. 4, zákona 483/2001 Z. z v platnom znení

³⁷⁸ §105, ods. 4, zákona č. 50/1976 Zb. v platnom znení

Osobitne sa teraz budeme zapodievať situáciou, keď právoplatné rozhodnutie správneho orgánu sa stáva súčasťou súdneho prieskumu, samozrejme na základe návrhu dotknutej osoby. V tomto kontexte uvedieme niekoľko príkladov zo súdnej praxe.

V prípade priestupkového zákona Najvyšší súd SR pri posudzovaní § 51, § 73 ods. 2, zákona 372/1990 o priestupkoch v platnom znení, §3 ods. 1, 2,3,4, § 32 ods. 1,2, § 33 ods. 1,2, § 46, § 47, §59 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, §246 ods. 3, § 250i ods. 1, § 250j ods. 2, 3 Občianskeho súdneho poriadku, vyslovil právnu vetu: “Aj v konaní o priestupkoch platí zásada prezumpcie nevinny. Skutočnosť, že súd postúpil správne orgánu vec na prejednanie priestupku z dôvodu, že skutok obvineného nemohol byť kvalifikovaný ako trestný čin neznamená, že správny orgán vôbec nevykonáva dokazovanie a pri rozhodovaní o priestupku vychádza iba z dôkazov, ktoré sa nachádzajú v súdnom spise.”³⁷⁹

Najvyšší súd SR v tomto konkrétnom prípade uviedol, že zákon o priestupkoch zakotvil zásadu prezumpcie nevinny podobným spôsobom tak, ako platí pri postihu za trestný čin (§ 2, ods. 2 Trestného poriadku). Zakotvenie zásady prezumpcie nevinny v zákone o priestupkoch znamená, že pri aplikácii ustanovení priestupkového zákona, musí byť zásadne rešpektovaný všeobecný princíp “presumptio boni viri” (každý občan je poriadny, pokiaľ nebude dokázaný opak). Zásada prezumpcie nevinny subsumuje dve významné pravidlá:

1. in dubio pro reo (v pochybnostiach v prospech vinníka)
2. na postih obvineného z priestupku sa vyžaduje, aby sa dokázala vina obvineného z priestupku.

K tomuto stanovisku Najvyššieho súdu SR sa žiada poznamenať, že obdobný názor ako je tento bol už publikovaný v časopise „Zo súdne praxe č. 4/1996, pod poradovým číslom 48“ a napriek tomu, že toto rozhodnutie už bolo všeobecne známym správne orgány v roku 1997 pristúpili k tomu, že uvedené zásady nerešpektovali.

Ako ďalší príklad môžeme uviesť z problematiky stavebného zákona, konkrétne § 139 ods. 1, zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov, konkrétne uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 8 Sžp 27/2013, keď Najvyšší súd SR uvádza: Napriek apelačnému systému, ktorý sa v správnom súdnictve v SR uplatňuje primárne preskúmava zákonnosť žalobou napadnutého rozhodnutia správneho orgánu krajský súd ako súd prvého stupňa.

V tomto konkrétnom prípade Krajský súd poukázal na rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn.: I. ÚS 23/04, II. ÚS 6/03-37, I. ÚS 236/06, z ktorých vyplýva, že ustálená judikatúra Ústavného súdu, ale ani Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) nevyžaduje, aby na každý argument účastníka konania, aj na taký, ktorý je pre rozhodnutie bezvýznamný, bola daná odpoveď v odôvodnení rozhodnutia.

V tomto prípade z odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu SR vyplýva, že ak prvostupňový súd sa riadne nevysporiadal kompletne s meritom veci, tak takéto rozhodnutie je nepreskúmateľné a musí byť zrušené a vec sa vracia na ďalšie konanie. Najvyšší súd SR pritom vychádzal aj zo znenia článku 4 ods. 1 Ústavy SR.³⁸⁰

Ako ďalší príklad je možné uviesť pod číslom 22 v ZSP číslo 2/2015 posudzovanie správneho deliktu. Podľa rozsudku Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 8Sžo 49/2013 právna veta znie: „Správnym deliktom nemôže byť akékoľvek porušenie práva, ale porušenie práva musí byť protiprávne konanie a to aj vtedy, keď zákon nevyžaduje zavinenie, ak predpokladá objektívnu zodpovednosť.“

Ako ďalší príklad je možné uviesť uznesenie Najvyššieho súdu sp. zn.: 7Sžo/35/2014, v ktorom právna veta znie: “Správne trestanie nie je pôvodnou kompetenciou samosprávy, ale

³⁷⁹ ZSP 34/1997.

³⁸⁰ ZSP 2/2015, str. 88-93.

je nevyhnutné ju odvodzovať od pôvodných kompetencií štátu. Trestanie na určitom území (výkon trestnej právomoci) pramení z princípu suverenity a je vždy spojené so štátnou mocou. Z tohto dôvodu je správne trestanie a jeho výkon na príslušnom území preneseným výkonom štátnej správy. Správne trestanie má jednotný právny režim pre administratívne previnenia (minor offences) vo forme priestupkov a iných správnych deliktov v tom, že sa uskutočňuje v dvojstupňovom administratívnom konaní. Rozdielny právny režim spočívajúci vo vylúčení druhého stupňa pre správne delikty právnických osôb by bol neproporcionálnou diferenciou v jednotnosti princípov správneho trestania i trestania vôbec. Vo veciach priestupkov, ako aj vo veciach správnych deliktov muselo byť zámerom zákonodarcu vytvorenie jednotného procesného režimu správneho trestania s možnosťou súdneho prieskumu súdneho rozhodnutia až po právoplatnom skončení správneho konania. Takáto právna úprava zákonom ustanovuje postavenie obce (mesta) nielen v konaní o priestupkoch, ale aj v konaní o správnych deliktoch, ako správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy a súčasne vylučuje jej (jeho) postavenie ako samosprávneho orgánu. Správne trestanie je súčasťou všeobecnej štátnej správy, kde ústredným orgánom podľa § 11 ods. 1 písm. b zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Odvolací súd osobitne poukazuje na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. 88, publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky č. 5/2012, podľa ktorého „v konaní o správnom delikte rovnako ako pri prejednávaní priestupku vystupuje obec v úlohe správneho orgánu (nie samosprávneho orgánu), tzn. že v konaní o správnom delikte má postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy, preto o odvolaní proti jej rozhodnutiu rozhoduje príslušný orgán štátnej správy.“ Administratívne konanie o správnych deliktoch prejednávaných obcou v prvom stupni, je dvojstupňové.³⁸¹

Zaujímavým znením rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: 3Sžo 16/2009 je možné sa stretnúť v časopise ZSP č. 3/201, v ktorom je pojednávaná problematika plnej jurisdikcie v správnom súdnictve, a to aj so zreteľom na posudzovanie právnej stránky správneho deliktu. Základná veta Najvyššieho súdu SR v tomto konkrétnom prípade vychádzala z článku 6, ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, § 7 ods. 5 a § 7 ods. 6, § 17 ods. 2, písm. d zákona č. 529/2002 Z. z. o obaloch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ďalej § 211, 250i ods. 2, § 245 ods. 2, § 250 ods. 5, § 250ja ods. 4 Občianskeho súdneho poriadku, a právna veta znie: “Ak v správnom konaní o postihu za správny delikt nebola preukázaná vyššia miera negatívnych dôsledkov protiprávneho konania u sankcionovanej osoby (závažnosť, dĺžka konania a následky) môže súd využiť moderačné oprávnenie a znížiť výšku uloženej sankcie tak, aby bola primeraná okolnostiam prípadu a súčasne zodpovedala aj požiadavke generálnej prevencie.“

V tomto konkrétnom prípade správnym orgánom boli orgány Štátnej obchodnej inšpekcie, ktoré pri posudzovaní právnej stránky veci zisťovali skutkový stav tak, že aplikovali právny predpis striktnne, ale bez možnosti, že by zohľadnili vec posudzovať aj v rámci garancií právnej ochrany z medzinárodnej zmluvy. Najvyšší súd Slovenskej republiky v tomto prípade využil svoju plnú jurisdikciu, v tomto zmysle je rozsudok právotvorným a zároveň aplikoval už v rámci vlastnej pôsobnosti požiadavku generálnej prevencie.

Napokon ako ďalší príklad uvádzame súdny nálezh objektívnej zodpovednosti za správny delikt, konkrétne rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžo 11/2012, ktorý je síce z pohľadu nami skúmanej problematiky ukladania pokút a správneho trestania menej často sa vyskytujúci, ale svojím obsahom spôsobili ovplyvniť generálne rozhodovacia činnosť správnych orgánov.

³⁸¹ ZSP č. 14/2014.

Najvyšší súd SR v tomto konkrétnom prípade vychádzal z ustanovenia § 6 ods. 1 písm. a, §9 ods. 1 zákona 124/³⁸², o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 7 ods. 3 písm. b, § 13 ods. 2, §14 ods. 1, 2, 3, zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcií práca a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, § 47 zákona č. 71/1967 zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, § 219 ods. 2 v spojení § 246c ods. 1 prvá veta, § 156 ods. 1 a 3 v spojení s § 246 ods. 1 prvá veta, § 211 ods. 2 o. s. p. a dospel k nasledovnému formulovaniu právnej vety:“ Ustanovenie § 9 ods. 1 zákona 124/2006 Z. z. zakladá zamestnávateľovi objektívnu zodpovednosť, z ktorej sa nemôže vyviníť s odkazom na argument, že išlo o náhly jav a taktiež, že bolo nemožné od neho reálne vyžadovať takú organizáciu práce a zodpovednosti nadriadených pracovníkov prítomných na pracovisku, ktorá by umožňovala operatívne a včas reagovať na danú situáciu.

Ukladanie pokút má síce svoj stabilný právny rámec, ale jeho stabilný rámec je v prípade rôznosti druhov správneho konania heterogénny, pričom ukladanie pokút môže zaznamenať nasledovné osobitosti:

1. Prieskum rozhodnutí správnych orgánov sudmi vykazuje tiež svoje osobitosti, čo sme demonštrovali príkladmo vybratými rozsudkami Najvyššieho súdu SR.
2. Správny orgány síce citlivo využívajú inštitút moderácie ukladania pokút, ale neberú zreteľ na vyšší princíp generálnej moderácie zo strany súdu.
3. Právne vedomie účastníkov správneho konania aj pred kasačným súdom v súčasnosti vykazuje vyššiu mieru právnej gramotnosti, ale aj sofistikovanejší spôsob páchania priestupkov.
4. Najcitlivejšie pri ukladaní pokút sa stretávame s príkladmi pri súdnom prieskume rozhodnutí protimonopolného úradu, úradu verejného obstarávania a osobitne v readmisnom konaní.
5. Ustálenosť rozhodovacej činnosti správnych orgánov nevykazuje v súčasnosti štandardný postup až do tej miery, že by sa dalo očakávať výsledok rozhodnutia správnych orgánov a samozrejme príslušných sudov, čo môžeme pripísať aj negatívnemu poznatku pri primaní právnej úpravy, keď sa stretávame s neodôvodniteľne veľkým rozsahom nepriamych novelizácií právnych predpisov, čo činí právny poriadok neprehľadným.

Navrhujeme na minimum znížiť prax neprimaných novelizácií zo strany zákonodarného orgánu

Resume

The subject of this paper is to analyze administrative punishment implemented administrative authorities Slovak Republic from 1990 to the present day and offered suggestions de lege ferenda.

³⁸² Uvádame znenie publikované pod číslom 29, ZSP 23/2013, str. 141 v tvare ako je publikovaný s tlačovou nepresnosťou.

SPRAVODLIVOSŤ TRESTNÉHO KONANIA A JEHO REFLEXIA V SPRÁVNOM KONANÍ TRESTNOM³⁸³

PROF. JUDR. IVAN ŠIMOVČEK, CSC.
DOC. JUDR. TOMÁŠ STRÉMY, PHD.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta
Hornopotočná 23, 918 43 Trnava
Slovenská republika
ivan.simovcek@truni.sk
tomas.stremy@truni.sk

Kľúčové slová: trestné konanie, správne konanie, správne súdnictvo, správne delikty, právo na spravodlivý proces, správna úvaha, sankcia.

Spravodlivosť trestného konania je podmienená spravodlivým prerokovaním trestnej veci, ktoré sa prejavuje najmä v dodržaní zásady rovnosti zbraní (equality of arms), to znamená, že každá strana v procese musí mať rovnakú možnosť obhajovať svoje záujmy a žiadna z nich nesmie mať podstatnú výhodu oproti protistrane.³⁸⁴ Pod rovnosťou zbraní rozumieme rovnosť účastníkov trestného konania, ktorí majú rôzne procesné postavenie. Pôjde tu o procesnú rovnosť strany obhajoby (obžalovaný zastúpený obhajcom) a strany obžaloby v konaní pred súdom v rámci uplatňovania zásady kontradiktórnosti.

V prípravnom konaní trestnosť kontradiktórnosť takmer neplatí a preto rovnosť zbraní procesných strán je vyvažovaná princípom tzv. favor defensionis (dobroprajnosťou v prospech obvineného) prejavujúcou sa v takých inštitútoch trestného konania ako je dôkazné bremeno obžaloby, kedy obžaloba dokazuje vinu a obžalovaný nie je povinný dokázať svoju nevinu, zásadou voľného hodnotenia dôkazov s uplatnením pravidla in dubio pro reo, povinnosťou orgánov činných v trestnom konaní zisťovať dôkazy svedčiace v prospech obžalovaného už v prípravnom konaní, apod.

Z procesných práv je právo na obhajobu nepochybne jednou z najviac diskutovaných otázok z hľadiska uplatňovania a ochrany základných ľudských práv a občianskych slobôd. Preto adekvátnym a dostatočným garanciam tohto práva je zo strany Európskej únie venovaná značná pozornosť, o čom svedčia nielen prijaté európske normy a ich implementácia v právnych poriadkoch členských krajín Európskej únie ale aj vytvorenie špeciálnej inštitú-

³⁸³ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0092/13) „Principy administratívnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

³⁸⁴ Musil, J., Kratochvíl, V., Šámal, P. a kol.: Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 2. přepracované vydání. Praha. C. H. Beck 2003, s. 87-88

cie Európskeho súdu pre ľudské práva³⁸⁵, na ktorom možno vymáhať zabezpečenie práva na obhajobu ako základného procesného práva obvineného v trestnom konaní.

Garancie procesného práva obvineného na obhajobu v trestnom konaní v rámci Európskej únie vychádzajú zo základných procesných práv obžalovaného v trestnom konaní v zmysle čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd³⁸⁶ (ďalej len „Dohovor“). V tejto súvislosti však treba uviesť, že ide o minimálne garancie, t.j. nie vyčerpávajúce garancie.

Podľa Dohovoru, každý kto je obvinený z trestného činu, má tieto minimálne práva:

- byť neodkladne a v jazyku, ktorému rozumie, podrobne zoznámený s povahou a dôvodom obvinenia proti nemu;
- mať primeraný čas a možnosť k príprave svojej obhajoby;
- obhajovať sa osobne alebo za pomoci obhajcu podľa vlastného výberu, alebo ak nemá prostriedky na zaplatenie obhajcu, aby mu bol poskytnutý bezplatne, ak to záujmy spravodlivosti vyžadujú;
- vypočúvať, alebo dať vypočúvať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie a výsluch svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako svedkov proti sebe;
- mať bezplatnú pomoc tlmočníka, ak nerozumie jazyku používanom pred súdom alebo týmto jazykom nehovorí.

Na zabezpečenie požadovanej úrovne garancie práva obvineného na obhajobu v trestnom konaní sú v rámci Európskej únie vyžadované ďalšie procesné práva idúce nad rámec čl. 6 Dohovoru. Práva ustanovené v Dohovore sa považujú za minimálne normy, ktoré by členské štáty mali rešpektovať za každých okolností tak, ako by mali rešpektovať judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva. Z danej judikatúry vyplýva potreba rešpektovať ďalšie práva obvineného ako je právo mlčať, právo neobviňovať seba samého, právo byť prítomný na prerokovaní svojej veci, právo informovať tretiu osobu o obmedzení osobnej slobody a pod.

V porovnaní trestného a správneho konania z hľadiska garancií princípu spravodlivosti v oboch konaniach môžeme vyvodit' niektoré základné reflexie vplyvu trestného konania na správne konanie všeobecne a špecificky na správne konanie trestné, t.j. konanie o priestupkoch.

Správne súdnictvo je všeobecne chápané ako vonkajšia forma kontroly verejnej správy a preto sa odlišuje od všeobecného súdnictva, najmä predmetom rozhodovania, odlišnými rozhodovacími procesmi, ktoré sú predmetom preskúmania, vecnou a miestnou príslušnosťou súdov, zložením a štruktúrou súdov.³⁸⁷

Na druhej strane ide o súdne konanie, kde treba rešpektovať základné zásady upravené Ústavou Slovenskej republiky, vnútroštátnymi a európskymi normami. Základnou zásadou súdneho konania je nepochybne zabezpečenie práva na spravodlivý proces.

Pôvod práva na spravodlivý proces siaha až do 17. storočia, pričom je spätý najmä s anglosaskou právnou kultúrou. V súčasnosti je právo na spravodlivý proces typické pre právne

³⁸⁵ Európsky súd pre ľudské práva bol založený v Štrasburgu v roku 1959, za účelom prejednávania porušení Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950. Od 1. novembra 1998 funguje ako stály súd zložený z rovnakého počtu sudcov, ako je zmluvných strán Dohovoru. Súď skúma prijateľnosť a podstatu sťažností, ktoré sú mu zaslané. Zasadá v sedemčlenných komorách a vo výnimočných prípadoch vo Veľkej komore pozostávajúcej zo 17 sudcov. Výbor ministrov Rady Európy dohliada nad výkonom rozsudkov Súdu. http://sk.wikipedia.org/wiki/Eur%C3%B3psky_s%C3%BAd_pre_%C4%BEudsk%C3%A9_pr%C3%A1va (stiahnuté dňa 5.8.2014)

³⁸⁶ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Oznámenie MZV SR č. 209/1992 Zb.

³⁸⁷ Vrabko, M.: Správne súdnictvo v Slovenskej republike (historické, politické a právne východiská). In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava. PF UK v Bratislave. 2012. s. 20.

a demokratické štáty po celej Európe, a taktiež je základom princípu vlády práva, či primátu práva nad štátom.

Zásada práva na spravodlivý proces je zvyčajne zahrnutá do zásady stíhania len zo zákonných dôvodov a zákonným spôsobom. Táto zásada určuje povinnosti orgánom činným v trestnom konaní a súdom postupovať uvedeným postupom. Zásada práva na spravodlivý proces je väčšinou definovaná ako subjektívne oprávnenia pre obvineného.³⁸⁸ V prípade práva na spravodlivý proces má obvinený právo nielen na prístup k súdu, ale i právo na spravodlivé konanie. Podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a Európskej komisie pre ľudské práva právo na spravodlivý proces možno definovať ako možnosť jednotlivca predložiť vec k rozhodnutiu nezávislému a nestrannému orgánu za podmienok, ktoré výrazným spôsobom neznevýhodňujú jednu stranu sporu voči druhej strane.

V čl. 6 Dohovoru je uvedené, že „každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom, zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, avšak tlače a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku, alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy neplnoletých alebo ochrana súkromného života účastníkov, alebo v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom k zvláštnym okolnostiam, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spravodlivosti. Každý kto je obvinený z trestného činu, sa považuje za nevinného, dokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom“.

Spravodlivosť konania v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru subsumuje princíp rovnosti zbraní a kontradiktórnosti. Rovnosť zbraní predpokladá, že obe strany majú rovnakú možnosť predložiť svoju vec nezávislému a nestrannému súdu, pričom ani jedna strana nemá voči druhej výhodnejšie postavenie. Týmto spôsobom je ochrana práv a chráneným záujmov rovnako poskytovaná všetkým spoločenským vzťahom bez ohľadu na to, či sa chráni spoločenský záujem štátu, právnickej osoby alebo záujem fyzickej osoby.

Článok I. Deklarácie práv človeka a občana z roku 1978 znie „Ľudia sa rodia a ostávajú slobodní a rovní a sú takými pred zákonom. Sociálne rozdiely nemôžu mať iné základy okrem tých, ktoré sú všeobecne prospešné“.

Práve rovnosť bola logickou súčasťou revolúcie, ktorá zvrhla vtedajší režim založený na právnej nerovnosti ľudí podľa ich príslušnosti k stavom, do ktorých sa človek narodil.

K. R. Popper³⁸⁹ čiastočne načrtnol i obsah problému, keď dodal: „Ľudia si nie sú rovní - ale môžeme sa rozhodnúť bojovať za rovné práva“. Veľká francúzska revolúcia v roku 1789 uviedla do života hodnoty rovnosti, bratstva a slobody, ktoré symbolizovali tri farby: rovnosť – biela, bratstvo – modrá, sloboda – červená. Po Francúzskej revolúcii a napoleonských kódexoch sa začala v trestnom práve uplatňovať obžalovacia zásada (akuzачný princíp). Tento v absolútnej miere popieral predchádzajúci inkvizičný proces a jeho fundamentálne zásady.

Aj súčasný Trestný poriadok³⁹⁰ definuje, že súdne konanie sa môže začať len na základe obžaloby, ktorú podá prokurátor, t. j. nemo iudex sine actore – bez žalobcu niet sudcu. Princíp kontradiktórnosti výrazne posilňuje demokraciu a odstraňuje tzv. kabinetné rozhodnutia. Inkvizícia ako forma stredovekého súdnictva je známa predovšetkým v spojitosti s inkvizíčnými inštitúciami rímskokatolíckej cirkvi. Inštitút inkvizíčného procesu pochádzajúci z Rímskeho práva mal svoje uplatnenie na Slovensku do roku 1989. Inkvizícia je vyjadrením skla-

³⁸⁸ Ivor, J. a kolektív.: Trestné právo procesné. Bratislava. Iura Edition. 2006. s. 58-59.

³⁸⁹ Popper, K. R.: Hľadanie lepšieho sveta. Bratislava. Archa. 1995.

³⁹⁰ Zákon č. 301/2005 Z. z. v znení noviel.

mania práva na spravodlivý proces a je spojená s množstvom falošných obžalôb, beštiálneho mučenia bezmocných obetí, ktoré boli už vopred odsúdené na smrť. V Slovenskej republike sa po rekodifikácii trestného práva pristúpilo k zásade kontradiktórnosti, ktorá preberá prvky common law. Strany v trestnom konaní sami predvolávajú a vypočúvajú svedkov a tzv. bojujú medzi sebou, aby presvedčili sudcu alebo porotu o svojej pravde. Trestný poriadok výrazne posilnil prvky kontradiktórnosti, no nezaviedol ju úplne. Na jednej strane zdôrazňuje, že právo obstarávať dôkazy majú strany (§ 2 ods. 12 Trestného poriadku), ale na druhej strane pripúšťa aktivitu zo strany súdu, ktorý môže predkladať dôkazy, ak ich strany nenavrhlí (§ 2 ods. 11 Trestného poriadku). Súdna moc nie je ničím iným ako ústami zákona (la bouche qui prononce les paroles de la loi).³⁹¹

Článok 6 Dohovoru obsahujúci požiadavku plnej jurisdikcie precizuje, že každý má právo, aby bolo rozhodnuté o jeho občianskych právach alebo záväzkoch, alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený. Na základe štrasburskej judikatúry majú priestupky a iné správne delikty trestnoprávny charakter. Podľa rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Öztürk* proti SRN zo dňa 21.2.1984, číslo sťažnosti 8544/79: „správne delikty, vrátane priestupkov, sa považujú za veci trestného charakteru a vzťahuje sa na ne čl. 6 Dohovoru“.

Správne delikty (vrátane priestupkov) podliehajú ochrane zaručenej v čl. 6 Dohovoru (právo na spravodlivé konanie), čl. 7 (zákazu trestu bez zákona) a čl. 13 (právo na účinné opravné prostriedky), ochranu upravenú v čl. 2 a 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru (odškodnenie za nezákonné odsúdenie a právo nebyť súdený alebo 2x trestaný).

Všeobecnými pojmovými znakmi správnych deliktov sú:

- konanie,
- protiprávnosť,
- zodpovedná osoba,
- sankciovatelnosť,
- zavinenie (správnych deliktov fyzických a právnických osôb postihovaných bez ohľadu na zavinenie sa to netýka)
- znaky správneho deliktu sú priamo ustanovené zákonom.

Správne delikty rozdeľujeme podľa toho, či sú spáchané fyzickou alebo právnickou osobou. Za správny delikt fyzickej osoby sa považuje protiprávne konanie, ktoré napĺňa lege artis predpoklady deliktu a súčasne toto konanie nie je trestným činom. Správne trestanie právnických osôb nie je novodobým inštitútom, nakoľko aj v minulosti bola obdoba vyjadrená v rôznych právnych predpisoch ako „delikt organizácie“.

Pri rozhodovaní o administratívnych sankciách treba rešpektovať Odporúčanie č. (80) 2 Výboru ministrov členským štátom o používaní správnej úvahy správnymi orgánmi, ktorého cieľom bolo vytvoriť spoločný rámec pre členské štáty Rady Európy stanovením princípov pri aplikácii správnej úvahy, ktorých dodržiavania má byť základnou garanciou ochrany práv, slobôd a záujmov fyzických alebo právnických osôb proti svojvôli alebo akémukoľvek inému neadekvátnemu používaniu správnej úvahy v rozhodovacej činnosti správnych orgánov. Podstatou je zabezpečenie podmienok pre spravodlivý proces v rámci rozhodovania v oblasti správy verejných vecí a zaručenie kvality obsahovej stránky rozhodnutia.³⁹²

Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozsudku konštatoval, že „určenie výšky pokuty v rámci určeného rozpätia je síce vecou voľného uváženia, to však neznamená, že môže byť uložená v ľubovoľnej výške. Voľná úvaha je myšlienkový proces, v rámci ktorého

³⁹¹ Bröstl, A.: Dejiny politického a právneho myslenia. Bratislava. Iura Edition. 1999, s. 129.

³⁹² Elzerová, J.: Správne súdnictvo v Slovenskej republike (historické, politické a právne východiská). In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava. PF UK v Bratislave. 2012. s. 378.

má príslušný orgán zvažovať závažnosť porušenia predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu, jeho následku, dobu protiprávnosti, aby uložená pokuta spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel s prognózou budúceho pozitívneho správania dotknutej osoby³⁹³.

Uloženie výšky pokuty spočíva v správnej úvahe, nakoľko pokuta likvidačného charakteru nemôže splniť preventívnu funkciu. Správny orgán by mal zohľadniť všetky hľadiská, ktoré zákon ustanovuje, zaobstarat' dôkazy a podklady, zistiť skutkový stav veci, vyvodit' skutkové, právne zistenia a v konečnom dôsledku na základe správnej úvahy dospieť k rozhodnutiu o výške pokuty, ktorá okrem represívnej funkcie, spĺňa preventívnu a výchovnú funkciu. Výška pokuty je výsledkom rozhodovacieho procesu správneho orgánu, a to aj v rámci aplikovania inštitútu voľného uváženia je úlohou správneho súdu posúdiť, či uložená sankcia spĺňa elementárne náležitosti sankcie, a to v individuálnej a všeobecnej rovine. Správny súd v preskúmvanej veci posudzuje najmä, či predmetná pokuta nebola uložená v zjavne neprimeranej výške vo vzťahu k spáchanému správne deliktu, jeho následkom a finančnej situácie páchateľa.

Pri určovaní výšky pokuty sa prihliada na zákonné ustanovenia zákona o priestupkoch³⁹⁴, ktoré stanovujú, že pri uložení sankcie a jej výmery sa prihliadne na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchateľa, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo v disciplinárnom konaní³⁹⁵.

Obdobne je negatívne vymedzený prečin v Trestnom zákone, keď uvádza, že nejde o prečin, ak vzhľadom na spôsob vykonania činu a jeho následky, okolnosti, za ktorých bol čin spáchaný, mieru zavinenia a pohnútku páchateľa je jeho závažnosť nepatrná.³⁹⁶

Správny súd nesmie svojvoľne zasahovať do zákonnej úvahy, a preto moderácia je prípustná najmä v prípadoch sankcií, ktoré boli uložené zjavne neproporcionálne a neprimerane povahe skutku a jeho dôsledkom.³⁹⁷

Osobitná právna úprava správneho konania trestného je nevyhnutná vzhľadom na roztrieštenosť jeho právnej úpravy, nakoľko správne trestanie je v súčasnosti uvedené vo viac ako 350 právnych predpisov. V rámci daného konania je dôležité dodržanie základných princípov a zásad správneho trestania orgánom verejnej správy a súdom, kde okrem vymedzenia skutkovej podstaty správneho deliktu musia byť dodržané ostatné právne normy (čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky v súlade s čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky), ktoré je významným interpretačným nástrojom pre národné správne súdy pri výklade zákonov týkajúcich sa správneho trestania ako aj Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1).

Konanie o administratívnych sankciách sa riadi zásadami, ktoré sa uplatňujú vo veciach správneho trestania vychádza z princípu zákonnosti a zákazu retroaktivity, zákazu reformatio in peius, princípu beneficium cohesionis, princípu ukladania trestov pri súběhu správnych deliktov a pri pokračovanom správnom delikte apod. Konanie vo veciach správneho trestania je založené na zásade plnej jurisdikcie správneho súdu a revíznej právomoci správnych súdov s možnosťou využitia moderačného práva.

Z uvedeného vyplýva, že správne trestanie je jednou z foriem vyvodenia administratívno-právnej zodpovednosti, v ktorej rámci správny orgán rozhoduje o správnom delikte a následne o sankcii za tento spáchaný delikt. Zákonodarca dáva použitím správnej úvahy správne orgánu určitú mieru samostatnosti v rozhodovaní, kedy vzhľadom na konkrétne okolnosti

³⁹³ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. Zn. 5Sžo/131/2010 zo dňa 31. 8. 2010.

³⁹⁴ § 12 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkov v znení neskorších predpisov

³⁹⁵ § 12 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkov v znení neskorších predpisov

³⁹⁶ § 10 ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov

³⁹⁷ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. Zn. 8Sžo/163/2010 zo dňa 2. 6. 2011.

prípade mu umožňuje vybrať najideálnejší variant riešenia, čo vo väčšej miere umožňuje odzrkadľovať zmeny v spoločnosti. Na strane druhej inštitút správnej úvahy a jeho aplikovanie kladie zvýšené nároky na úroveň rozhodovania správnych orgánov.³⁹⁸ Dovolíme si konštatovať, že inštitút správnej úvahy očakáva splnenie vysokých požiadaviek správnych súdov, a to vzhľadom na ich kontrolu a samozrejme rozhodovaciu činnosť správnych orgánov.

Pri pohľade na správne trestanie v oblasti finančného práva sa v odbornej verejnosti vyskytli názory, poukazujúce na také problémy, ako:

- duplicita sankčného režimu (spočíva v hrozbe postihu ustanovení verejnoprávnej, ale aj súkromnoprávnej povahy);
- problémy správnej úvahy, ktoré sú v rozpore s princípom právnej istoty a princípom legitímnych očakávaní;
- subsumovateľnosť protiprávných konaní, najmä niektoré inovatívne nekalé praktiky a s tým súvisiaca nutná kodifikácia hmotnoprávných sankčných ustanovení do jedného právneho predpisu.³⁹⁹

Na rozdiel od trestného procesu má správny proces v oblasti administratívneho postihu jednostranný charakter. Trestné konanie je sprevádzané zásadou kontradiktórnosti.⁴⁰⁰ Kontradiktórnosť zabezpečuje, aby v konaní pred súdom popri aktivite strán mohol do dokazovania aktívne a iniciatívne zasahovať aj súd, aby tak mohol z vlastnej iniciatívy vykonať i dôkazy, ktoré strany nenavrhlí.⁴⁰¹

V správnom konaní však správny orgán dáva podnet ku konaniu, zisťuje skutočný stav veci a vyvodzuje voči účastníkovi konania zodpovednosť. Z uvedeného dôvodu v správnom konaní splýva úloha žalobcu a sudcu v pozícii správneho orgánu.

Aj z uvedeného dôvodu upravila Rada Európy štandard ochrany práv obvineného v rovine administratívneho trestania. Na základe čl. 6 Odporúčania R (91) 1 je v rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií potrebné poskytovať okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle rezolúcie výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní.⁴⁰² Záruky, ktoré sú upravené v Dohovore sa vzťahujú na orgány ochrany práva výhradne v súdnom konaní. Dané záruky sa správneho konania dotýkajú nepriamo prostredníctvom upravenia štandardov súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej správy. Konanie o preskúmaní rozhodnutia orgánu verejnej správy nemožno považovať za pokračovanie správneho konania, nakoľko prvoradé postavenie pri prieskume rozhodnutia má výhradne súd a zákon stavia správny orgán do procesnej rovnosti so žalobcom, ako pôvodným účastníkom správneho konania.⁴⁰³

Ak porovnáme jednotlivé atribúty spravodlivosti trestného konania a správneho konania trestného možno dospieť k záveru, že už spomínané chápanie priestupku, resp. správneho previnenia za veci trestného charakteru v zmysle čl. 6 Dohovoru vytvorilo predpoklady pre priamu reflexiu trestnoprávných aspektov spravodlivosti do správneho konania trestného.

³⁹⁸ Elzerová, J.: Správne súdnictvo v Slovenskej republike (historické, politické a právne východiská). In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava. PF UK v Bratislave. 2012. s. 381.

³⁹⁹ Kyncl, L.: Poznej svého klienta – základní zásada finančního práva. Brno. Masarykova univerzita. 2012. s. 45.

⁴⁰⁰ § 2 ods. 11 Trestného poriadku

⁴⁰¹ Kurilovská, L.: Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia. Šamorín. Heuréka. 2013. s. 77.

⁴⁰² Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. Zn. 8Sžo/147/2008 zo dňa 12. 3. 2009.

⁴⁰³ Maslen, M.: Povinnost' dokazovania ako princíp a právna úprava správneho trestania. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Praha. Policejní akademie České republiky v Praze. 2014. s. 160-161.

Literatúra

1. Bröstl, A.: Dejiny politického a právneho myslenia. Bratislava. Iura Edition. 1999.
2. Elzerová, J.: Správne súdnictvo v Slovenskej republike (historické, politické a právne východiská). In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava. PF UK v Bratislave. 2012.
3. Ivor, J. a kolektív.: Trestné právo procesné. Bratislava. Iura Edition. 2006. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. Zn. 5Sžo/131/2010 zo dňa 31.8.2010.
4. Kurilovská, L.: Základné zásady trestného konania. Účel a základná limitácia. Šamorín. Heuréka. 2013.
5. Kyncl, L.: Poznej svého klienta – základní zásada finančního práva. Brno. Masarykova univerzita. 2012.
6. Popper, K.R.: Hľadanie lepšieho sveta. Bratislava. Archa. 1995.
7. Maslen, M.: Povinnosť dokazovania ako princíp a právna úprava správneho trestania. In: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Praha. Policejní akademie České republiky v Praze. 2014.
8. Potasch, P.: Komparatívne perspektívy verejnoprávných deliktov. Žilina/Bratislava. Eurokódex. 2011.
9. Vrabko, M.: Správne súdnictvo v Slovenskej republike (historické, politické a právne východiská). In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava. PF UK v Bratislave. 2012.
10. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. Zn. 5Sžo/131/2010 zo dňa 31.8.2010.
11. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. Zn. 8Sžo/163/2010 zo dňa 2.6.2011.
12. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. Zn. 8Sžo/147/2008 zo dňa 12. 3. 2009

Resume

Justice of the criminal proceedings is conditional on a fair consideration by the criminal case, which is seen in the observance of the principle of equality of arms, this means that each party in the process must have the same opportunity to defend their interests and none of them may have a significant advantage over the opposing party. Compared criminal and administrative procedure guarantees in terms of the principle of justice in both instances we can draw some basic reflection of the impact of criminal proceedings on administrative procedure in general and specifically on criminal administrative proceedings, i.e. proceedings for minor administrative offenses. Administrative justice is generally understood as the external form of government control and therefore differs from the general judiciary, in particular the subject of decision-making, different decision-making processes, which are subject to review material and territorial jurisdiction, composition and structure of the courts. On the other hand, it is a judicial proceeding, which must respect the fundamental principles set out by the Constitution of the Slovak Republic, national and European standards. The fundamental principle of judicial proceedings is undoubtedly ensuring the right to a justice criminal proceeding.

Comparing the different attributes of justice in criminal proceedings and administrative criminal proceedings can be concluded that the previously mentioned understanding of the minor administrative offense for matters of criminal nature within the meaning of Art. 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms created conditions for a direct reflection of aspects of criminal proceeding's justice in administrative criminal proceedings.

PRÁVO NA SPRAVEDLIVÝ PROCES VE SVĚTLE ZÁKONA O PŘESTUPCÍCH

MGR. ILONA TURKOVÁ

Katedra Správní právo
Vysoká škola Karlovy Vary o.p.s
T. G. Masaryka 3, 360 01 Karlovy Vary
Česká republika
Turkova-ilona@seznam.cz

Key words : offence law, convention about human rights, right on the just trial, procedural law, incorporation to national law

1. Právo na spravedlivý proces

Dle Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen Úmluva), která byla přijata pod číslem 209/ 1992 Sb.,⁴⁰⁴ v České republice, jsou všem smluvním státům garantována práva, která jsou obsažena v Úmluvě. Inkorporováním do právního systému každého smluvního státu jsou strany vázány vzájemným dodržováním a také vymáháním v systému práva členského státu.

Problematika této Úmluvy nastává při samotné aplikaci, neboť každá země je povinna tato pravidla, kterými se zavázala, inkorporovat do vlastního právního řádu jednotlivě - samostatně. Každá země tedy volí vlastní úpravu, neboť odlišnost právních řádů je více než zřejmá.

Krom výše zmíněného problému, vyvstává i další, ten vyplývá ze samotného textu Úmluvy, neboť její jednotlivá ustanovení jsou příliš obecná, kupř. povinnost respektovat lidská práva, čl. 1 Úmluvy uvádí : „Vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody....“ A následně čl.2 Právo na život , „kdy právo každého je chráněné zákonem“, tato konstrukce, formální náležitosti či minimální nezadatelná práva nejsou Úmluvou v žádném ohledu konkrétně řešena. A posledním z mnoha případů (vzhledem ke kontextu zadaného téma) mohou být články 5 a 6. Článek 5 obsahuje Právo na svobodu a osobní bezpečnost, kdy text Úmluvy zní : „Každý má právo na svobodu a osobní bezpečnost. Článek 6 obsahuje právo na spravedlivý proces.“⁴⁰⁵

Prvotní problém v právu na svobodu a osobní bezpečnost, který je obsažen ve výše zmíněné Úmluvě, je nekonkrétnost znění samotného textu, jde o pouhá hesla, která si každý členský stát, může vyložit po svém a to znamená také inkorporovat v odlišné dikci Úmluvy, i když pod záštitou tohoto textu. Text Úmluvy blíže nespecifikuje, právě jaká práva chápe pod pojmem právo na svobodu a následně nerozebírá ani konstrukci práv, která se váží k právu

⁴⁰⁴ Sdělení č. 209/1992 Sb., Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č.3, 5 a 8

⁴⁰⁵ o tomto článku podrobněji viz. níže

na osobní bezpečnost. Pokud členský stát pouze tato práva garantuje, ale blíže nespecifikuje a nebo si je dokonce vykládá odlišně a některá práva garantuje na rozdíl od jiné členské země, tak dle mého názoru tato Úmluva postrádá smysl z hlediska právní jistoty, jak z hlediska hmotně právní tak i procesně právní.

I Česká republika byla vázána přijímat do jednotlivých zákonů také duch textu Úmluvy dle článku 6 Právo na spravedlivý proces, kdy každý má právo, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a přiměřeně lhůtě projednána, a to nezávislým a nestranným orgánem, který byl zřízen zákonem.

Krom tohoto obecného znění dále Úmluva obsahuje v celku jasně stanovené minimální standardy, které by takové zákonné ustanovení mělo mít a to každý obviněný má právo být seznámen s obviněním v jazyce, kterému rozumí, dále mu musí být poskytnut přiměřený čas na přípravu obhajoby, následně každý má mít právo obhajovat se sám nebo si zvolit zástupce, posléze lze uplatňovat právo na předvolání a výslech všech svědků, kteří by mohli svědčit pro i proti obviněné osobě, a v neposlední řadě lze také uplatnit právo na bezplatnou pomoc tlumočnicka.

Následně právo, které může každý obžalovaný uplatňovat, je obsaženo v článku 7 Úmluvy a jedná se o právo jednat tak, jak mu zákon nezakazuje, to znamená není zákonného soudce bez trestného činu. Všechna tato výše uvedená práva musí být bezpodmínečně obsažena v zákonné úpravě každého státu a každý obviněný se jich může domáhat, tak aby byl splněn požadavek na spravedlivý proces. Pokud Úmluva obsahuje konkrétní výčet práv, která musí být přesně v tomto znění inkorporována, pak tato Úmluva v této části dává účastníkům řízení jednoznačné hmotně právní a procesně právní garance.

2. Inkorporace práva na spravedlivý proces v České republice

Úmluva byly uveřejněna v čísle 41/1992 Sbírky zákonů na straně 1073. Její účinnost byla stanovena od 18.3.1992. Tímto datumem je Česká republika vázána vtělovat do všech zákonů základní principy stanovené Úmluvou a to jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní. Následně analýze budou podléhat pouze veřejnoprávní požadavky a ještě úžeji budou popsány a analyzovány v trestním řízení.

Úvodem je nezbytné stanovit vztah dvou právních předpisů, které budou následně analyzovány dle Úmluvy. V následujících kapitolách bude hlouběji pojednáno o zdařilých či méně zdařilých procesních otázkách inkorporace práva na spravedlivý proces ve dvou právních předpisech a to ve správním řádu a v trestním zákoně.

Správní řád, zákon číslo 500/2004 Sb. ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti 1.1.2006, je hlavním procesním pramenem pro oblast správního práva na území České republiky a upravuje „...postup správních orgánů při výkonu jejich působnosti v oblasti veřejné správy, při výkonu veškeré jejich veřejnoprávní činnosti směřující navenek vůči dotčeným osobám.“⁴⁰⁶

Při vedení správního řízení (trestního řízení) se obecně postupuje dle správního řádu. Zákon obsahuje vymezení základních zásad správního řízení a činnosti správních orgánů, obecné ustanovení o správním řízení a zvláštní ustanovení o správním řízení. Správní řád sám sebe označuje za obecnou právní úpravu, lze tak dovodit z dikce § 1 odst. 2, kdy se jednotlivá ustanovení zákona či dokonce jako celek nepoužije, pokud zvláštní zákon stanoví něco jiného. Tento zákon předpokládá vznik jiných zákonů, které budou ve vztahu obecnosti a speciálnosti a zákon speciální bude mít aplikační přednost jeho jednotlivých ustanovení před zákonným zněním správního řádu. Právě tímto ukázkovým příkladem je i mimo jiné

⁴⁰⁶ Červený Z., Přestupkové právo, Linde Praha, a.s. 2008, ISBN 978-80-7201-713-3

zákon o přestupcích, zákon č. 200/1990 Sb. ve znění pozdějších předpisů, který bude také následně porovnáván vzhledem k právu na spravedlivý proces.

Přestupkový zákon je tedy ve vztahu ke správnímu řádu předpisem speciálním a bude mít proto aplikační přednost před právem obecným, správním řádem.⁴⁰⁷ Přestupkový zákon nabyl účinnosti 1.7.1990 Sb. a je hlavním pramenem práva procesního v oblasti správního trestání. Správní řád je tedy pouze podpůrným pramenem práva, pokud zákon o přestupcích v dané problematice mlčí, použijí se ustanovení ze správního řádu.⁴⁰⁸

3. Analýza inkorporace Úmluvy v zákonných úpravách správního řádu a zákona o přestupcích

Jedním ze základních předpokladů Úmluvy byla myšlenka vtělit všechna práva na spravedlivý proces do zákona. V tomto případě došlo k jednomyslné aplikaci čl. 6 a všechna výše zmíněná práva budou analyzována pouze v zákonné úpravě, která vznikla standardním způsobem, tak jak předpokládá Ústava České republiky.⁴⁰⁹

Následný velmi důležitý předpoklad je, že takové jednání musí být, a to opět zákonem, označeno za trestné. Zásadní význam zde nese princip *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Tuto zásadu zákonodárce vtělil do přestupkového zákona ve znění § 2, kdy přestupkem může být pouze zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů nebo trestný čin.

Naplněním předpokladů Úmluvy je ta část věty, která zdůrazňuje, že nechtěné jednání ze strany státu musí být výslovně označeno v zákonném znění. Složitost této úpravy dokládá pokračování věty ... v tomto zákoně (tedy přestupkovém zákoně) a nebo jiném zákoně. Tento přístup zákonodárce způsobil hmotně-právní roztržitost úpravy, neboť nelze analyzovat pouze tento zákon ale je nutné posoudit dokonce desítky dalších zákonů, které v sobě mají inkorporováno to, co zákonodárce označuje za nezákonné. Tato nepřehlednost právního výčtu přestupků na území České republiky může vyvolávat dojem, že Úmluva v tomto případě nenaplnila svůj cíl, bohužel, troufám si tvrdit vzhledem ke způsobu postupu zákonodárce, že Úmluva v žádné své části nestanovuje podmínku, aby státy musely přistoupit k tvorbě jednoho uceleného zákona, který bude v sobě obsahovat všechny předpoklady práva hmotného i procesního a tím byla snad lépe dodržena základní premisa práva na spravedlivý proces. V této části mohla být Úmluva odvážnější, domnívám se, že jednotný kodex by jednoznačně vedl k větší právní jistotě a také k lepšímu povědomí u adresátů těchto norem a tak by mohl být hmotně právní i procesně právní systém více přehlednější a tím i více spravedlivější.

Druhým předpokladem Úmluvy je zřízení nezávislého a nestranného orgánu, který bude ve věci rozhodovat. Za tento orgán považujeme správní orgán⁴¹⁰ či nadřízený správní orgán⁴¹¹. Nezávislost a nestrannost správních orgánů může být chápána ve dvojím významu a těžko se rozhodnout, který konkrétně Úmluva chtěla řešit. Můžeme uvažovat konkrétně o samotné

⁴⁰⁷ Červený Z., Přestupkové právo, Linde Praha, a.s. 2008, ISBN 978-80-7201-713-3

⁴⁰⁸ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, § 51 „není-li v tomto nebo jiném zákoně stanoveno jinak, vztahují se na řízení o přestupcích obecné předpisy o správním řízení.

⁴⁰⁹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁴¹⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odstavec 1 „Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen správní orgán).“

⁴¹¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 178 „Nadřízeným správním orgánem je ten orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.“

konstrukci správních orgánů v systému práva a nebo o dosazování konkrétních pracovníků (označovaných dle správního řádu za oprávněné úřední osoby), kteří vedou řízení samotné a rozhodují o naplňování spravedlivého procesu po celou dobu řízení. Při úvaze nad dopady obou dvou případů lze snad stanovit, že obě tato kritéria musí být zákonem vyřešena, tak abychoh mohli hovořit o správním řízení a také o spravedlivém procesu.

Nestrannost na politické vůli při vydávání správních rozhodnutí musí být garantována. Tuto otázku řeší Ústava České republiky, která obsahuje dělbu moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní, kde je zajištěna nezávislost na momentální politické vůli.

Naší otázkou bude spíše konkrétní nezávislost jednotlivých správních úředníků, kteří povedou správní řízení. Tuto problematiku rozebírá správní řád. Obsahuje ustanovení, které předpokládá tzv. podjatost konkrétní oprávněné úřední osoby a její možné vyloučení z rozhodování v konkrétním správním řízení.

Správní řád rozvádí tuto tezi v § 14, kdy ustanovení tohoto paragrafu dává právo každé osobě se obrátit na služebně nadřízenou osobu. Ovšem konstrukce není nejednoznačná v postupu na koho se obrátit, ale spíše v jaké věci. Právě v tomto momentu se ukazuje, že aplikace Úmluvy je příliš obecná. Jednoznačně zákonodárce splnil povinnost začlenit do zákona povinnost rozhodovat nezávisle a nestranně, bohužel však ponechal na správním uvážení služebně nadřízené osoby, aby ona sama vzhledem k předmětu rozhodované věci a s ohledem na poměr k věci posoudila podjatost či nepodjatost oprávněné úřední osoby. Zákon nikde neoznačuje konkrétní důvody podjatosti. Důvody podjatosti jsou stanoveny následně: „....., o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti,“

Jediným konkrétním důvodem pro vyslovení podjatosti je dikce § 14 odstavec 5, který rozebírá problematiku hierarchického uspořádání správních orgánů a tudíž nepřisluší stejné osobě rozhodovat v konkrétní jedné věci na obou stupních správního řízení.⁴¹²

Jednoznačně se všechny členské státy shodly na té skutečnosti, že právo na spravedlivý proces musí být založeno mimo jiné také na ustanovení nezávislého a nestranného správního orgánu, který vydá nezávislé a nestranné správní rozhodnutí. Konstrukce českého práva ponechává posouzení tohoto faktu pouze na správním uvážení jednotlivých nadřízených úředních osob, aniž mi stanovila konkrétní podmínky pro možné prohlášení podjatosti a tím dostává účastníky ale také samotné oprávněné úřední osoby do nezávidění hodného postavení. Tuto relevanci by právě měla řešit zákonná úprava nikoli správní uvážení bez zákonných mantinelů. Sám zákonodárce by měl stanovit co je a co není podjatost.

Následující podmínky Úmluvy, a to je překonání jazykové bariéry, snad nečinní v zákonné úpravě správního řádu a v zákoně o přestupcích žádný závažnější problém, neboť správní řád stanovuje precizně a jednoznačně jednacím jazyk správních orgánů, jednacím jazyk účastníků řízení, ve kterém se mohou obracet na správní orgán předkládat mu také písemnosti. Následně je také jednoznačně stanoveno právo, které si vyžaduje Úmluva, a to právo na tlumočnicka. Ovšem následně Úmluva v článku 6 odstavec 3 písmeno e) v sobě skrývá ještě další povinnost a to právo na bezplatnou pomoc tlumočnicka. Správní řád ovšem posuzuje tlumočnicka jako právo či možnost a tedy nikoliv zákonnou povinnost ustanovení ze strany správního orgánu, a proto všechny náklady spojené s výkonem nese sám účastník, a protože se zákon o přestupcích tomuto problému blíže nevěnuje, musíme použít ustanovení správní-

⁴¹² Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 14 odstavec 5 „ Vyloučena je též úřední osoba, která se účastnila řízení v téže věci na jiném stupni.“

ho řádu a tedy dovodit, že v České republice obecně vzato nemají účastníci přestupkového řízení právo na bezplatného tlumočnicka.⁴¹³

Dalším nezadatelným právem dle Úmluvy jsou právo na dostatečně dlouhý čas na přípravu obhajoby a následně právo činit důkazy tak, aby mohl prokázat svou nevinnu. Opět lze jen těžko hodnotit ustanovení této povinnosti a ještě obtížněji následnou aplikaci v zákoněm textu. Jen velmi subjektivně lze hodnotit jaká je přiměřená doba na možnou obhajobu. V textech zákonů se běžně objevují lhůty s vyjádřením: „..... a to lhůta, která není kratší než.....“ Domnívám se, že takto zvolená konstrukce vede k mnohem větší jistotě, nemožnosti zkrácení tohoto práva a k mnohem jednodušší konstrukci zákona. Zákon o přestupcích speciální ustanovení nemá, proto lze dovozovat lhůty pouze ze znění správního řádu, který stanovuje tuto povinnost správnímu orgánu velmi obdobně jako Úmluva.⁴¹⁴ Lze vyvodit závěr, pokud bylo naplněno ustanovení Úmluvy, bylo naplněno i právo na spravedlivý proces. Jako přesnější a konkrétnější ustanovení lze hodnotit § 49, který se věnuje pouze ústnímu jednání a zde konkrétně zákonodárce stanovil zákonnou lhůtu na nařízení ústního jednání a to nejméně s pětidenním předstihem. Domnívám se, že pokud lze takovou konstrukci použít na konkrétní druh řízení, lze takovou konstrukci využít i na obecné řízení a jeho vedení. Stanovením konkrétních lhůt by se jednoznačně zlepšilo právní postavení účastníků řízení, mohli by se v celku jednoduše domáhat nedodržení těchto práv a tedy i nedodržení práva na spravedlivý proces. Vzhledem k výše zmíněnému se domnívám, že zákonodárce by měl precizněji aplikovat předpoklady Úmluvy, tak aby nebylo žádných pochyb, že se každý může velmi efektivně domáhat dodržení práva na spravedlivý proces.

Jedním z nejdůležitějších momentů každé obhajoby je možnost předkládat důkazy – v nejobecnějším slova smyslu⁴¹⁵. Správní řád dává oprávnění předkládat důkazy, které by mohly prokázat právní zájem obviněného. V tomto případě mohl, a ku podivu tak i učinil, zákonodárce postupovat extenzivně a rozšířit toto požadované právo. § 51 se opírá o demonstrativní výčet důkazu a připouští všechny důkazy, které by mohly prokázat nevinnu obviněného. Pokud není obvinění limitován a nelze mu upřít právo provádět důkazy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí, nelze se obávat upření práva na spravedlivý proces.

Zastřešujícím problémem je povinnost správního orgánu rozhodnout spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě. Pojem přiměřená lhůta je dalším opakováním neurčitých pojmů a je tedy velmi obtížné posoudit zda zákonná lhůta dané země pro vydání správního rozhodnutí je spravedlivá, zda není příliš krátká či naopak příliš dlouhá a zda takové ustanovení nezpůsobuje spíše nespravedlivost než spravedlivost. Proč nemůže být stanovena maximální lhůta, která se obecně všem státům zdá jako spravedlivá, a její nedodržení by znamenalo nedodržení práva na spravedlivý proces.

Výše uvedená teze je předpokládána u každého typu rozhodnutí, které je vydáváno veřejnou mocí, ovšem trpí opět výkladovou vadou a to tedy neurčitým pojmem spravedlivě, spravedlivě vůči komu?

Zřejmě doplňujícími pojmy, které nelze vykládat odděleně jsou předpoklady vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě, nezávislým orgánem, na základě zákona, v jazyce srozumitelném všem stranám, a proto jsme si tento pojem nechaly až nakonec a měl by být tím zastřešujícím

⁴¹³ Výjimka je stanovena v zákoně č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, kdy účastník v řízení o azylu má právo požádat ministerstvo o ustanovení tlumočnicka. Ovšem tento druh řízení není přestupkovým, a proto tematicky nespadá do rozebírané problematiky. Proto byl výše stanoven názor, že v přestupkovém řízení se nelze domáhat práva na bezplatného tlumočnicka.

⁴¹⁴ § 39 odstavec 1 Správní orgán účastníkovi určí přiměřenou lhůtu k provedení úkonu, pokud ji nestanoví zákon a je-li toho za potřebí.

⁴¹⁵ Úmluva hovoří pouze o právu vyslyšet nebo dát vyslyšet svědky proti sobě a dosáhnout předvolání a výslech svědků ve svůj prospěch.

pojmem, ve kterém bychom měli vidět všechnu problematiku, která byla rozebírána výše. A tudíž vyvstává i otázka, pokud byly naplněny všechny výše rozebírané předpoklady, bylo rozhodnutí spravedlivé?

Již výše bylo naznačeno, že se Česká republika snažila inkorporovat základní teze Úmluvy v celé své šíři, pokusila se v jednotlivých ustanoveních naplnit právo na spravedlivý proces a je tedy dnes přestupkové právo spravedlivé?

4. Shrnutí uplatňování a dodržování práva na spravedlivý proces ve zkoumaných případech

V průběhu celého textu jsme se snažili vymezit poměrně neurčitý právní pojem právo na spravedlivý proces na základě Úmluvy, která měla stanovovat kritéria, která musí být v členských zemích dodržena, abychom mohli hovořit o tom, že přestupkové řízení je uplatněním práva na spravedlivý proces po celou dobu vedení řízení.

Jako první a největší problém byla shledána nekonkrétnost většiny ustanovení, neboť Úmluva požaduje spravedlnost, nezávislost správních orgánů, nestrannost správních orgánů, přiměřený čas na tvorbu obhajoby atd. Dle výše uvedeného názoru Úmluva nahradila jeden neurčitý pojem více neurčitými pojmy, které bezesporu více inklinují k řešení konkrétní problematiky, bohužel pouze inklinují nikoliv řeší.

Autor výše navrhuje systémové řešení v podobě stanovení minimálních či maximálních časových limitů či příklonění k taxativním výčtům nebo alespoň v některých případech k demonstrativním výčtům, tak aby bylo patrné již z textu samotného všem účastníkům přestupkového řízení, jaká práva či minimální standardy mají být ze strany správních orgánů dodrženy, tak aby byly naplněny cíle Úmluvy, aby bylo dodržováno právo na spravedlivý proces.

Literatura

1. Kindl, Milan, Kramář, Květoslav, Rajch, Jiří, Telecký, Daniel, Základy správního práva, 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 298 s. ISBN 978 – 80 – 7380
2. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, 861 S., ISBN 80 – 7179- 442 -2
3. Červený,Z., Přestupkové právo, Linde Praha, a.s. 2008, ISBN 978-80-7201-713-3

Resumé

This topic deals on the role of the conventions of human rights. How deep they help to correct national laws in relation to international law. Usually conventions are very generally, it could make some problems in incorporations. This theme is also about incorporation to national czech system and problems which could make this incorporation to the system.

VYBRANÁ SOUDNÍ JUDIKATURA KE SPRÁVNÍMU TRESTÁNÍ V PRÁVNÍCH PŘEDPÍSECH Z OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

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 – environmental law – case law – jurisprudence – administrative offences – nature and landscape protection – air protection

1. Úvodem

V ústavním pořádku České republiky je v obecné rovině celková ochrana práv a oprávněných zájmů, základních práv a svobod upravena v čl. 36 Listiny základních práv a svobod, který je základem práva na spravedlivý proces. Judikatura Ústavního soudu ČR vytvořila doktrínu, podle níž je právo na spravedlivý proces komplexně tvořeno celou pátou hlavou Listiny základních práv a svobod, a zahrnuje tak zejména princip nezávislosti a nestrannosti soudce, právo na zákonného soudce, právo na obhajobu, právo na přiměřenou dobu řízení, presumpci nevinu, právo na tlumočníka, právo vyjadřovat se k důkazům a navrhnout je, zásadu rovnosti zbraní, zákaz retroaktivity, zásadu *ne bis in idem* nebo *in dubio pro reo*.⁴¹⁶

S právem na spravedlivý proces úzce souvisí uplatňování deliktní odpovědnosti, kterou lze v ochraně životního prostředí charakterizovat jako odpovědnost za protiprávní jednání, tedy za takové jednání, kterým se porušují jednotlivá ustanovení (povinnosti osob) na ochranu životního prostředí či jeho složek. V rámci deliktní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí se uplatňuje jak odpovědnost trestní (trestněprávní, za trestné činy), tak i správní (administrativní, za správní delikty).⁴¹⁷ Přitom zásady trestního práva lze v určitých případech aplikovat i pro účely správního práva trestního, a to podle ustálené judikatury českých soudů⁴¹⁸ a mezinárodních soudních orgánů, stejně jako podle převažujících doktrinárních ná-

⁴¹⁶ Klíma, K., et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 899 – 901.

⁴¹⁷ Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 73.

⁴¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2011, sp. zn. 8 As 82/2010 - 55, www.nssoud.cz, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, sp. zn. 8 As 17/2007 - 135, www.nssoud.cz, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. února 2009, sp. zn. 8 As 5/2009 - 80, www.nssoud.cz.

zorů.⁴¹⁹ Tento postup je však možný pouze výjimečně a má řadu omezení. V této souvislosti Nejvyšší správní soud ČR připomíná, že „*použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem.*“⁴²⁰

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 2002.⁴²¹ 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 úseku ochrany životního prostředí) však nemohou tuto předpokládanou komplexní právní úpravu nahradit, neboť jde o zpravidla pouze o vybraná a v některých případech i účelově kasuistická zákonná ustanovení, nikoli o součást systémově konstruované a komplexní právní úpravy správního trestání. V roce 2013 vláda ČR přijala novou koncepci správního trestání v podobě věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich,⁴²² 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 úseku ochrany životního prostředí (ale i na jiných úsecích veřejné správy) tomuto stavu neprospívá ani roztržštěná právní úprava výkonu kontrolní činnosti, která vychází jednak z kontrolního řádu⁴²³, z příslušných ustanovení správního řádu a dále pak z celé řady samostatných ustanovení o kontrolní činnosti ve zvláštních právních předpisech z oblasti ochrany životního prostředí, popř. z dalších oblastí veřejné správy (např. živnostenská kontrola, vrchní dozor orgánů státní báňské správy, kontrola na úseku ochrany spotřebitele, činnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kontrolní činnost orgánů inspekce práce). Z hlediska správního trestání a jeho základních principů má přitom zákonná úprava výkonu kontroly zcela zásadní význam, neboť právě na základě výsledků kontrolní činnosti je ve většině případů zahajováno správní řízení o uložení pokuty za správní delikt.

Za tohoto celkově neutěšeného stavu nezbyvá, než aby absence komplexní zákonné právní úpravy správního trestání, která by upravovala i konkrétné záruky práva účastníků na spravedlivý proces, byla nahrazována příslušnou soudní judikaturou (Ústavního soudu ČR, Nejvyššího správního soudu ČR a v některých vybraných otázkách subsidiárně i trestního kolegia Nejvyššího soudu ČR). Účelem tohoto příspěvku je proto analyzovat soudní judi-

⁴¹⁹ Srov. např. Bohadlo, D., Potěšil, J., Potměšil, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013 nebo Hansel, M. *Analogie při trestání tzv. jiných správních deliktů*. Právní rádce č. 8/2002, s. 37 – 38.

⁴²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. dubna 2008, sp. zn. 1 As 27/2008 – 67, www.nssoud.cz.

⁴²¹ Usnesení vlády České republiky č. 162 ze dne 20. února 2002 k návrhu věcného záměru zákona o správním trestání.

⁴²² Usnesení vlády České republiky č. 229 ze dne 3. dubna 2013.

⁴²³ 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 úryvký důvodové zprávy, vzory a vybranou judikaturou*. Praha: Linde, 2013.

katuru týkající se správního trestání podle právních předpisů ČR platných na úseku ochrany životního prostředí. Příspěvek je členěn podle jednotlivých složek ochrany životního prostředí (příroda a krajina, ovzduší, voda, les) a oblastí ochrany před zdroji znečištění (nakládání s odpady).

2. Ochrana přírody a krajiny

Základním pramenem, který stanoví podmínky ochrany přírody a krajiny v České republice, je zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).⁴²⁴ Správní odpovědnost na úseku ochrany přírody, včetně nápravných opatření, přestupků fyzických osob a jiných správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob, je upravena v části osmé tohoto zákona (§ 86 až 89). Výklad těchto ustanovení poskytly v řadě případů správní soudy v rámci přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí, kterými orgány ochrany přírody uložily pokutu za přestupek nebo jiný správní delikt. Na nedostatky právní úpravy odpovědnosti za správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob na úseku ochrany přírody a krajiny bylo v poslední době poukázáno též v odborné literatuře.⁴²⁵

Nejvyšší správní soud se v roce 2005 vyjádřil k odpovědnosti za správní delikt spočívající v nedovoleném zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin. V této souvislosti ve svém rozsudku mimo jiné konstatoval, že „*k naplnění skutkové podstaty nedovoleného zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin podle § 88 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny, postačuje nepřípustné použití organických či průmyslových hnojiv nebo jakýchkoliv chemických prostředků, aniž se zároveň vyžaduje účinek spočívající ve zničení jedince (jedinců) zvláště chráněného druhu rostlin. I u této skutkové podstaty jiného správního deliktu jde o odpovědnost za protiprávní jednání bez ohledu na zavinění.*“⁴²⁶

V dalším rozsudku z roku 2005 posuzoval Nejvyšší správní soud zákonnost rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek týkající se narušení krajinného rázu podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*odpovědnost za přestupek podle § 87 odst. 2 písm. h) zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož se dopustí ten, kdo naruší krajinný ráz nesplněním povinnosti podle § 12 odst. 2 tohoto zákona (povinnost požádat o souhlas orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, jakož i jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz), není oslabena tím, že Ministerstvo životního prostředí nevydalo prováděcí právní předpis podle § 12 odst. 2 zákona, ani tím, že právním předpisem vydaným podle § 12 odst. 3 zákona byla stanovena některá omezení využití území přírodního parku.*“⁴²⁷

Městský soud v Praze se v roce 2005 zabýval nezákonným kácením stromů rostoucích mimo les, totožností skutku a aplikací zásady *ne bis in idem*. Podle Městského soudu „*není skutek kácení stromů rostoucích mimo les bez povolení orgánů ochrany přírody jednáním popsaným ve skutkové podstatě trestného činu krádeže. Pokuta za přestupek podle § 87 odst. 3 písm. d) zákona o ochraně přírody a krajiny, byla žalobci uložena za to, že bez povolení orgánů ochrany přírody pokácel 5 jasanů rostoucích mimo les. Objektem přestupku podle*

⁴²⁴ Blíže srov. Miko, L., Borovičková, H. a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny s komentářem*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007.

⁴²⁵ Havelková, S. *Protiprávní jednání*. Ochrana přírody č. 2/2014, s. 26 – 27.

⁴²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, čj. A 3/2003-47, www.nssoud.cz (publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. *Sb. NSS 856/2006*).

⁴²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2005, čj. 6 As 6/2004-98, www.nssoud.cz (Publikováno ve Sbírce rozhodnutí NSS pod č. *Sb. NSS 1031/2007*).

uvedeného ustanovení je společenský zájem na ochraně přírody a krajiny. Trestním příkazem byl žalobce postižen pro trestný čin krádeže, za odcizení dřevní hmoty. Objektem trestného činu krádeže je společenský zájem na ochraně majetku. U přestupku se jedná o nepovolené kácení dřevin rostoucích mimo les a u trestného činu krádeže se jedná o přisvojení si cizí věci. Nejedná se tedy o totožnost skutku, protože nejde ani o totožnost jednání, ani totožnost následků. Namítaný dvojitý postih za týž skutek proto nemá oporu ve zjištěných skutečnostech.⁴²⁸

V roce 2006 se Krajský soud v Ostravě ve svém rozsudku vyjádřil k podmínkám určení výše pokuty za správní delikty podnikajících fyzických osob a právnických osob podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny. Při uložení pokuty podle § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny musí správní orgán zvážit všechny okolnosti, které mají vliv na rozsah hrozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny, a jak tyto skutečnosti vyhodnotí, to se projeví v jeho právní úvaze o výši pokuty. Pouhé vyjmenování jednotlivých skutečností s tím, že se lze pouze domýšlet, jaký mohly mít vliv na výši pokuty, nestačí.⁴²⁹

Městský soud v Praze se ve svém rozsudku v roce 2007 zabýval otázkou neumožnění vstupu oprávněných osob na pozemek a možností uložení pokuty za správní delikt dle § 88 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny. Přitom mimo jiné dovodil, že „nesouhlas uživatele pozemku se vstupem pracovníka orgánu ochrany přírody na pozemek nelze bez dalšího považovat za neumožnění vstupu na pozemky osobám k tomu oprávněným podle § 62 zákona o ochraně přírody a krajiny. Skutečnost, že nesouhlas jednatele žalobce a jeho návrh na odložení šetření byl pracovníky orgánu ochrany přírody akceptován, tak sama o sobě neznamená naplnění znaků skutkové podstaty deliktu podle § 88 odst. 1 písm. g) téhož zákona.“⁴³⁰

Nejvyšší správní soud se v témže roce zabýval podmínkami pro uložení nápravných opatření podle § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny v rámci přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek spočívající v jejich nesplnění. Na zákonnost rozhodnutí o přestupku podle § 87 odst. 3 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny, kterého se dopustil přestupce tím, že ve stanovené lhůtě nesplnil opatření k nápravě (odstranit neoprávněnou navážku na pozemku) uložené mu podle § 86 odst. 1 citovaného zákona orgánem ochrany přírody a krajiny, nemá vliv existence řízení o odstranění nepovolených terénních úprav podle stavebního zákona a existence souhlasu orgánu ochrany přírody a krajiny s provedením terénních úprav vydaného po nabytí právní moci rozhodnutí o uvedeném přestupku.⁴³¹

3. Ochrana ovzduší

Základním zákonem, který stanoví podmínky ochrany ovzduší v České republice, je zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.⁴³² Správní odpovědnost na úseku ochrany ovzduší, včetně nápravných opatření, přestupků fyzických osob a jiných správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob, je upravena v části páté tohoto zákona (§ 22 až 26). Judikatura správních soudů se však vztahuje ještě k předchozí právní úpravě, tedy k přezkoumávání zákonnosti správních aktů vydaných podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

Nejvyšší správní soud v roce 2008 vyložil přechodné ustanovení (§ 54 odst. 1) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, tak, že „slovní spojení „správní řízení na úseku ochrany

⁴²⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 9. 2005, čj. 4 Ca 5/2005-33.

⁴²⁹ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 2. 2. 2006, čj. 22 Ca 141/2004-33.

⁴³⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 3. 2007, čj. 8 Ca 289/2005-37.

⁴³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2007, čj. 4 As 25/2006-133, www.nssoud.cz.

⁴³² Blíže srov. Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář.*

ovzduší se dokončí a sankce se uloží ...“ se vztahuje pouze na sankční řízení a že se nevztahuje na ta správní řízení na úseku ochrany ovzduší, v nichž bylo třeba vyžádat souhlasu nebo jiného závazného či nezávazného stanoviska orgánu ochrany ovzduší, například na kolaudační řízení podle § 76 stavebního zákona z roku 1976. Nejasnost ustanovení právního předpisu rozhodného pro posouzení, zda je jednání určité osoby správním deliktem, může zásadním způsobem ovlivnit míru odpovědnosti dotyčné osoby za tento správní delikt.⁴³³

Krajský soud v Brně v roce 2009 dovedl, že „uložení pokuty podle § 40 odst. 5 zákona č. 86/2002 Sb., za použití § 19 odst. 10 téhož zákona, je důvodné tehdy, pokud provozovatel středního stacionárního zdroje znečišťování (zde čerpací stanice pohonných hmot) nesplní do 15. 2. příslušného kalendářního roku svoji oznamovací povinnost ohledně výpočtu poplatku podle § 19 odst. 8 citovaného zákona. Jedná se o odpovědnost objektivní, které se nelze zprostit poukazem na objektivní příčiny (zde zabavení potřebných dokladů Policií ČR).“⁴³⁴

Nejvyšší správní soud se v roce 2011 zabýval kasační stížností, jejímž předmětem bylo přezkoumání zákonitosti rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt spočívající v překročení emisního limitu oxidu uhelnatého (CO) provozovatelem středního zdroje znečišťování ovzduší (teplovodní kotle na spalování hnědého uhlí) podle § 40 odst. 7 písm. a) zákona č. 86/2002 Sb. Nejvyšší správní soud se plně ztotožnil se závěry žalovaného a Městského soudu v Praze, podle nichž „je předmětný správní delikt koncipován na základě objektivní odpovědnosti, která se v daném případě svou povahou blíží odpovědnosti za výsledek“⁴³⁵. Podle Nejvyššího správního soudu je předmětný delikt součástí systému odpovědnosti za tzv. jiné správní delikty, u kterých se zásadně uplatňuje koncepce objektivní odpovědnosti. Ostatně objektivní odpovědnost je dána v tomto systému i proto, že odpovědnými subjekty jsou právnícké osoby, u kterých lze jen obtížně zkoumat subjektivní složku zavinění. Nejvyšší správní soud nemůže v rámci systému objektivní odpovědnosti přijmout argumentaci založenou na tom, že pachatel se spoléhal na ujištění výrobce, že dodaný výrobek je v pořádku. Stěžovatel si musel být dobře vědom, jaké jsou jeho povinnosti, resp. jaké jsou stanovené hodnoty koncentrace emisních limitů. Odpovědnosti za jejich porušení se nelze zprostit poukazem na nekvalitní dodávku. To je, jak již správně uvedl žalovaný, věcí dodavatelsko-odběratelských vztahů mezi stěžovatelem a výrobcem, potažmo možné náhrady škody mezi nimi. Dovedeno do důsledků, v takových případech by protiprávní jednání, resp. protiprávní výsledek zůstal nepostižen a zcela by se vytratil účel daného správního deliktu, tedy ochrana ovzduší. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na závěry správních orgánů a vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti, se kterými se plně ztotožňuje. Ani stěžovatelův poukaz na porušení limitů v rámci zkušebního provozu není z výše uvedených důvodů na místě. Zkušební provoz nespočívá v toleranci protiprávnosti, nýbrž slouží k nalezení a odstranění možných závad. Tou v dané věci bylo vypouštění CO nad přípustnou míru. Stěžovatel se spoléhal, že je vše v pořádku a nechal se podrobit autorizovanému měření, které však prokázalo opak. V této souvislosti Nejvyšší správní soud opakuje, že datum autorizovaného měření zvolil sám stěžovatel. To, že byl v dobré víře, jej odpovědnosti za správní delikt nezbatuje. Provozovatelé zdrojů znečištění se totiž nemohou zprostit odpovědnosti poukazem na dobrou víru či ujištění jiného subjektu, že je vše v pořádku. Pokud tak učiní, nesou za to následky.“⁴³⁶

⁴³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, čj. 2 As 43/2005-79, www.nssoud.cz.

⁴³⁴ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 12. 2009, čj. 30 Ca 320/2007-37.

⁴³⁵ Srov. znění daného ustanovení zákona č. 86/2002 Sb. „Pokutu od 10 000 do 10 000 000 Kč uloží inspekce provozovateli zvláště velkého, velkého nebo středního stacionárního zdroje, který porušil alespoň jednu z povinností stanovených v § 11 odst. 1 písm. a), b), f), h), o), p), nebo r) ...“.

⁴³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2011, čj. 4 As 32/2011 – 82, www.nssoud.cz.

4. Ochrana vod

Základním zákonem, který stanoví podmínky ochrany povrchových a podzemních vod v České republice, je zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“).⁴³⁷ Správní odpovědnost na úseku ochrany vod, je upravena v hlavě XII tohoto zákona, která zahrnuje přestupky (§ 116 až 125) a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob (§ 125a až 125l).⁴³⁸

V roce 2005 se Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku pokusil vymezit původce škodlivého následku pro účely aplikace ustanovení § 42 odst. 1 vodního zákona, na jehož základě jsou ukládána opatření k nápravě závadného stavu na vodách. Podle Nejvyššího správního soudu „*původcem*“ ve smyslu ustanovení § 42 odst. 1 vodního zákona je v případě skládky, z níž nedovoleně odtékají odpadní vody, obvykle vlastník těchto pozemků. To neplatí pouze tehdy, jestliže je v konkrétním případě přítomen jiný subjekt, jehož vztah ke škodlivému následku je těsnější (např. je přímo vlastníkem skládky anebo svojí podnikatelskou činností tento následek způsobil).⁴³⁹

V roce 2008 se Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku, který se věcně týká vypouštění odpadních vod a odpovědnosti „spolupachatele“ jiného správního deliktu, vyjádřil k aplikaci ustanovení § 116 odst. 1 písm. b) vodního zákona. Podle Nejvyššího správního soudu „*není vyloučeno, aby určitý škodlivý následek (zde znečištění vodního toku) byl způsoben konáním či opomenutím více právnických osob (a to případně i v souběhu s přestupkem fyzické osoby). V takovém případě správní orgány zkoumají odpovědnost každé z právnických osob ve vztahu k jí porušené právní povinnosti samostatně (a těmto právnickým osobám jsou pak sankce udělovány rovněž samostatně).*“⁴⁴⁰

5. Ochrana lesa

Základním zákonem, který stanoví podmínky ochrany lesa v České republice, je zákon č. 289/2005 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“).⁴⁴¹ Správní odpovědnost na úseku ochrany lesa je upravena v hlavě deváté lesního zákona (§ 53 až 57). Odpovědnost za správní delikty týkající se ochrany lesa, za které může pokuty ukládat též Česká inspekce životního prostředí, je upravena v zákoně č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů (konkrétně v jeho ustanoveních § 4 až 6).

V roce 2004 se Nejvyšší správní soud zabýval předpoklady deliktů odpovědnosti podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Ve svém rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že „*předpokladem vzniku deliktů odpovědnosti podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., je protiprávní činnost, v důsledku které došlo k ohrožení či poškození životního prostředí v lesích způsobu uvedenými pod písmeny a) až d). Takové činnosti se nepochybně může dopustit vlastník lesa, ale také nemusí. Pokud žalovaný*

⁴³⁷ Blíže srov. Horáček, Z., Král, M., Strnad, Z., Vytejková, V. *Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. 2. vydání. Praha: Soudy, 2013.

⁴³⁸ Blíže srov. Žák, J. *Jiné správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících na úseku vodního hospodářství*. Dny práva – 2010 – Days of Law, 1. ed. Brno: Masaryk University, 2010, s. 2006 – 2044.

⁴³⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2005, čj. 2 As 38/2005-132, www.nssoud.cz.

⁴⁴⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008, čj. 1 As 51/2008-72, www.nssoud.cz (publikovaný pod č. 1882/2009 Sb. NSS.).

⁴⁴¹ Blíže srov. Drobniak, J., Dvořák, P. *Lesní zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010.

dovozoval odpovědnost žalobce bez dalšího toliko z odpovědnosti žalobce za stav majetku a za způsob hospodaření s ním a z vlastnictví majetku samého, pak se opřel o jiný než v zákoně uvedený důvod, a učinil tím své rozhodnutí nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.“⁴⁴²

V témže roce se Nejvyšší správní soud v jiném ze svých rozsudků zabýval řádným zjištěním skutkového stavu v případě vymezení správní odpovědnosti za úmyslnou mýtní těžbu lesních porostů podle § 33 odst. 4 a § 55 písm. e) lesního zákona (ve znění zákona č. 67/2002 Sb.). Podle Nejvyššího správního soudu „není údaj o stáří porostu uvedený v lesní hospodářské osnově bez dalšího (zejm. bez ohledu na skutečné stáří porostu) rozhodující pro zjištění, zda byla provedena úmyslná mýtní těžba v porostu mladším 80 let [§ 33 odst. 4 lesního zákona], a zda tedy došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu [§ 55 odst. 1 písm. e) lesního zákona]“. ⁴⁴³

Městský soud v Praze se ve svém rozsudku z roku 2008 zabýval odpovědností vlastníka lesa po prohlášení konkurzu. Z rozsudku Městského soudu mimo jiné vyplývá, že „prohlášení konkursu nezproští úpadce těch povinností, které mu jakožto vlastníku lesa ukládá lesní zákon.“ Další závěr, ke kterému Městský soud v daném rozsudku došel, byl, že „Česká inspekce životního prostředí vykonává svoji dozorovou pravomoc svěřenou jí § 2 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve vztahu k vlastníkům lesů i po prohlášení konkursu.“ ⁴⁴⁴

V roce 2008 se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení zabýval znaky objektivní stránky správního deliktu podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (ve znění zákonů č. 149/2003 Sb. a č. 222/2006 Sb.). Z daného usnesení mimo jiné vyplývá, že „ustanovení § 4 zákona č. 282/1991 Sb., ve znění před novelou provedenou zákonem č. 167/2008 Sb. (účinnou ode dne 17. 8. 2008), ve slovech „svoji činností“ je nutno vykládat tak, že tu zákon má na mysli jak konání, tak opomenutí. Součástí objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu podle tohoto ustanovení je nejen jednání (konání či opomenutí), ale také následek, spočívající v porušení nebo ohrožení zájmů, tvořících objekt deliktu. I následek, jakož i účinek na konkrétním předmětu útoku je proto předmětem dokazování v řízení před správním orgánem.“ ⁴⁴⁵

6. Nakládání s odpady

Základním zákonem, který stanoví podmínky nakládání s odpady v České republice, je zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“). Správní odpovědnost na úseku odpadového hospodářství je upravena v části desáté tohoto zákona (§ 66 až 69), která se týká jak správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících, tak také přestupků fyzických osob.⁴⁴⁶

⁴⁴² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 5 A 42/2002-43, www.nssoud.cz, (publikovaný pod č. 846/2006 Sb. NSS.).

⁴⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, čj. 2 As 16/2003-48, www.nssoud.cz (publikovaný pod č. 828/2006 Sb. NSS.).

⁴⁴⁴ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2008, čj. 9 Ca 15/2007-29, publikovaný pod č. 1606/2008 Sb. NSS.

⁴⁴⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2008, čj. 1 As 15/2007-141, www.nssoud.cz (publikované pod č. 1727/2008 Sb. NSS.).

⁴⁴⁶ Blíže srov. Jirásková, I., Sobotka, M. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. 2. aktualizované vydání podle stavu k 1. 12. 2005. Praha: Linde, 2005, s. 144 – 150.

V roce 2004 se Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku zabýval interpretací přechodných ustanovení k zákonu o odpadech.⁴⁴⁷ Podle Nejvyššího správního soudu „ústavní záruka vyjádřená v článku 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod a spočívající v přípustnosti trestání podle nového práva, jestliže je taková úprava pro pachatele výhodnější, platí i v řízení o sankci za správní delikty. Ve svých důsledcích znamená, že rozhodnutí, které za účinnosti nového práva ukládá trest podle práva starého, se musí ve svých důvodech vypořádat s otázkou, zda nové právo vůbec převzalo staré skutkové podstaty, a pokud ano, zda tresty za takové delikty ukládané jsou podle nového práva mírnější nebo přísnější než podle práva starého. Rozhodnutí, které se s touto otázkou vůbec nevypořádá a zcela ji pomine, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]“. Nejvyšší správní soud dále dovodil, že „ustanovení § 83 odst. 8 zákona o odpadech, o tom, že „Řízení o pokutách zahájená před účinností tohoto zákona se dokončí podle dosavadních právních předpisů. Ostatní zahájená řízení se dokončí podle tohoto zákona.“, nemůže prolomit ústavní princip čl. 40 odst. 6 in fine Listiny základních práv a svobod: lze jej chápat pouze v procesním, a nikoli hmotněprávním smyslu.“⁴⁴⁸

Mezi další příklady soudní judikatury ke správnímu trestání v oblasti nakládání s odpady patří například rozsudky Městského soudu v Praze z roku 2006. V prvním z nich se Městský soud v Praze vyjádřil k povaze odpovědnosti za správní delikty podle § 66 zákona o odpadech. Městský soud v Praze mimo jiné dovodil, že „odpovědnost za správní delikty, jejichž skutkové podstaty jsou vymezeny v ustanovení § 66 zákona o odpadech, má objektivní a nikoli absolutní charakter, nejde o odpovědnost za zavinění, ale ani o odpovědnost za výsledek.“⁴⁴⁹

Další tři rozsudky byly Městským soudem v Praze vydány téhož dne (28. 7. 2006). První z těchto rozsudků se týká správního deliktu spočívajícího v nezařazení odpadu do kategorie nebezpečný podle § 6 odst. 1 písm. b) a § 66 odst. 4 písm. a) zákona o odpadech. Z daného rozsudku vyplývá, že „Prokáže-li se v průběhu správního řízení, že odpad zařazený žalobcem do kategorie „ostatní“ má některou z nebezpečných vlastností odpadu uvedenou v příloze 2 zákona o odpadech, je nutno jednání žalobce kvalifikovat jako jiný správní delikt uvedený v § 66 odst. 4 písm. a) citovaného zákona. Žalobce musí takovýto odpad zařadit do programu nebezpečných odpadů a nakládat s ním odpovídajícím způsobem. Pokud by se žalobce chtěl zprostit této odpovědnosti, musel by postupovat dle § 6 odst. 4 citovaného zákona a prokázat, že odpad nebezpečné vlastnosti nemá, např. předložením certifikovaného osvědčení o vyloučení nebezpečnosti kalu. Za této situace by již nemusel dodržovat režim stanovený pro nebezpečné odpady, byl by ovšem odpovědný za řádné ověření, že odpad nemá nebezpečné vlastnosti.“⁴⁵⁰

V dalším rozsudku se Městský soud v Praze zabýval dokazováním v rámci odpovědnosti za správní delikt spočívající v provozování zařízení ke sběru nebo výkupu odpadů bez potřebného souhlasu nebo v rozporu s ním podle § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech. Podle Městského soudu v Praze „je jedinou skutečností, kterou jsou správní orgány při zvažování otázky odpovědnosti žalobce za spáchání správního deliktu vymezeného v § 66 odst. 3 písm. d) zákona o odpadech, povinny zkoumat, to, zda žalobce skutečně provozoval zařízení ke sběru a výkupu odpadů s potřebným souhlasem příslušného správního úřadu či nikoliv. Ostatní skutečnosti jsou pro posouzení věci nepodstatné.“⁴⁵¹

⁴⁴⁷ § 83 odst. 9 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb. (nyní též zákona č. 188/2004 Sb.; po této novele jde o odst. 8).

⁴⁴⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, www.nssoud.cz.

⁴⁴⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 1. 2006, čj. 11 Ca 216/2005-41.

⁴⁵⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006, čj. 8 Ca 244/2004-44, publikovaný ve Sbírce pod č. 1085/2007 Sb. NSS.

⁴⁵¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006, čj. 9 Ca 37/2004-34.

V posledním ze zmiňovaných rozsudků ze dne 28. 7. 2006 se Městský soud v Praze zabýval povinnostmi obce a její odpovědností za správní delikty v souvislosti s nakládáním s komunálním odpadem. Městský soud v Praze v daném rozsudku dovodil, že „za původce komunálních odpadů vznikajících na území obce, které mají původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce, se považují obce [§ 4 písm. p) zákona o odpadech]. Na obce se tak vztahuje zákonná fikce původce odpadu bez ohledu na to, zda obec odpad vytvořila či nežádoucím způsobem v rozporu se zákonem na určené místo na svém území sama uložila. Neučiní-li obec – jakožto původce odpadu stanovený zákonnou fikcí – dostatečná opatření k zabránění nežádoucího znehodnocení, odcizení nebo úniku odpadů, nese odpovědnost dle § 66 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech.“⁴⁵²

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2007 se týká problematiky převzetí odpadu neoprávněnou osobou. Městský soud zde posuzoval skutkovou podstatu správního deliktu uvedenou v § 66 odst. 3 písm. c) zákona o odpadech. Ta podle něj „nespočívá v ohrožení či poškození životního prostředí, nýbrž v převzetí odpadu osobou, která k tomu není podle § 12 odst. 3 citovaného zákona oprávněna pro nedostatek vybavení zařízením k využití či odstranění odpadu. Tyto znaky skutkové podstaty správního deliktu samy o sobě vyjadřují možnost ohrožení životního prostředí. Provozovatel odpadu se tedy nemůže sankční odpovědnosti zprostit odkazem na to, že shromažďováním odpadu nedošlo k ohrožení či k poškození životního prostředí a takovou okolnost z hlediska naplnění skutkové podstaty správního deliktu není třeba dokazovat. K míře a závažnosti ohrožení nebo poškození životního prostředí se ve smyslu § 67 odst. 2 zákona o odpadech, přihlíží při stanovení výše pokuty.“⁴⁵³

V roce 2009 se Nejvyšší správní soud vyjádřil ke stanovování výše pokuty za správní delikt podle zákona o odpadech. Z daného rozsudku vyplývá, že „obsahuje-li § 67 odst. 2 zákona o odpadech pouze příkladný výčet hledisek, ke kterým je správní orgán při stanovení výše pokuty povinen přihlídnout, pak takováto právní úprava váže správní orgán v tom směru, že právě těmito zákonnými hledisky se musí zabývat vždy.“⁴⁵⁴ V témže roce pak Nejvyšší správní soud v jiném ze svých rozsudků, který se týkal opožděného zaslání evidenčního listu o přepravě nebezpečného odpadu, konstatoval, že „opožděné zaslání evidenčního listu o přepravě nebezpečného odpadu zakládá naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle § 66 odst. 5 zákona o odpadech.“⁴⁵⁵

Nejvyšší správní soud se v roce 2009 v jiném ze svých rozsudků zabýval převzetím odpadu neoprávněnou osobou a interpretoval za tím účelem ustanovení § 12 odst. 3 a 4 a § 16 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech. Nejvyšší správní soud zde dovodil, že „skutečnost, že osoba, které původce odpadu předal odpady, nebyla k jejich převzetí oprávněna podle zákona o odpadech, ač byla na základě smlouvy s původcem odpadu povinna takové oprávnění mít a ač tím, že je neměla, porušila své smluvní povinnosti, nezbavuje ještě zpravidla původce odpadu odpovědnosti za správní delikt spočívající v tom, že předal odpad osobě, která neprokázala, že je k jeho převzetí podle zákona o odpadech oprávněna.“⁴⁵⁶

O rok později se Městský soud v Praze zabýval znaky skutkové podstaty správního deliktu spočívajícího v nezabezpečení odpadů před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem a výší pokuty za tento správní delikt, když aplikoval ustanovení § 18 odst. 1 písm. i), § 19 odst. 1 písm. d) a § 67 odst. 2 zákona o odpadech. Z daného rozsudku mimo jiné vyplývá, že „znakem skutkových podstat podle § 18 odst. 1 písm. i) a § 19 odst. 1 písm. d) zákona

⁴⁵² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2006, čj. 9 Ca 296/2004-49, publikovaný pod č. 1036/2007 Sb. NSS.

⁴⁵³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2007, čj. 9 Ca 184/2007-28.

⁴⁵⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2009, čj. 6 As 34/2008-54, www.nssoud.cz.

⁴⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2009, čj. 6 As 39/2008-84, www.nssoud.cz.

⁴⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 7 As 4/2009-67, www.nssoud.cz.

o odpadech není následek v podobě škody či újmy na životním prostředí: skutková podstata těchto deliktů je naplněna už samotným opomenutím zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem.“ Městský soud v Praze dále v tomto rozsudku dovodil, že „*míra ohrožení či znečištění životního prostředí je hlavním kritériem pro stanovení výše pokuty (§ 67 odst. 2 zákona o odpadech) a zjišťovat ji lze jen formálně procesními postupy. Jako podklad pro stanovení výše pokuty (§ 50 správního řádu) nemůže sloužit analýza vzorků znečištěné vody odebraných soukromou osobou bez dohledu a součinnosti správního orgánu.*“⁴⁵⁷

V neposlední řadě se Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku z roku 2011 vyjádřil ke správnímu deliktu spočívajícímu v porušení přímo použitelného předpisu EU⁴⁵⁸ při přeshraniční přepravě odpadů. Nejvyšší správní soud v daném rozsudku interpretoval ustanovení § 54 odst. 2 a § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech (ve znění zákona č. 314/2006 Sb.) a dovodil, že „*povinnosti stanovené nařízením jako právním aktem Evropské unie (čl. 249 Smlouvy ES, resp. dnes čl. 288 Smlouvy o fungování EU) nemohou být uloženy rovněž národní legislativou. Je proto zásadně vyloučeno, aby určité jednání porušilo povinnost stanovenou nařízením a současně i obsahově shodnou povinnost uloženou českým zákonem. Správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech, ve znění zákona č. 314/2006 Sb., se lze dopustit jak porušením povinnosti stanovené právními předpisy EU upravujícími dozor nad přepravou odpadů, tak pouze porušením povinnosti stanovené zákonem o odpadech pro přeshraniční přepravu odpadu. Skutkovou podstatu správního deliktu dle § 66 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech, ve znění zákona č. 314/2006 Sb., může naplnit i přeprava odpadu, pokud se poskytováním svých služeb podílí na porušení zákazu přepravovat na území České republiky odpad za účelem jeho odstranění (§ 54 odst. 2 zákona o odpadech).*“⁴⁵⁹

Závěrem

Právní úprava správního trestání, tedy správní odpovědnosti fyzických a právnických osob, 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 č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zastaralá, řízení o přestupcích není upraveno dostatečně. Jiné správní delikty postrádají komplexní obecnou právní úpravu. Právní úprava jiných správních deliktů, mimo jiné též v jednotlivých zákonech v oblasti ochrany životního prostředí, neobsahuje všechny potřebné hmotně-právní instituty (např. předpoklady deliktní způsobilosti, okolnosti vylučující protiprávnost, důvody zániku odpovědnosti za správní delikt). Chybějící hmotně-právní instituty vyvolávají problémy při aplikaci jednotlivých skutkových podstat. Často je využívána analogie zákona o přestupcích, popřípadě analogie trestního práva hmotného.

Právní úprava odpovědnosti za správní delikty hraje v ochraně životního prostředí nezastupitelnou roli. Povinnost uhradit pokutu za správní delikty související se znečišťováním jednotlivých složek životního prostředí lze mimo jiné považovat za projev principu „znečišťovatel platí“, který je jedním ze základních principů práva životního prostředí.⁴⁶⁰ V poslední době sice nabývá na významu právní úprava odpovědnosti za trestné činy proti životnímu prostředí, převažující funkci na zajištění plnění povinností na tomto úseku veřejné správy však stále mají orgány veřejné správy v rámci správního trestání právnických a podnikajících

⁴⁵⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2010, čj. 5 Ca 186/2007-34.

⁴⁵⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006, o přepravě odpadů.

⁴⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2011, čj. 1 As 110/2010-151, www.nssoud.cz.

⁴⁶⁰ Blíže srov. Vicha, O. *Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu*. 1. vydání. Praha: Linde, 2014.

cích fyzických osob. Jak mimo jiné vyplývá z provedené analýzy judikatury správních soudů týkající se správního trestání na úseku ochrany životního prostředí, patří mezi dlouhodobé problémy správního trestání v České republice vážná a příliš široce vymezené skutkové podstaty správních deliktů, nejednoznačná kritéria pro určení výše pokuty, vytváření často neadekvátního prostoru pro správní uvážení, vnímání účastníka jako pouhého „objektu“ řízení bez dostatečně zaručených subjektivních práv nebo častá selektivnost a účelovost správního trestání.

Reakcí na výše popsané problémy by měl být právní předpis, jenž by zajistil jednotnou a komplexní právní úpravu základů správní odpovědnosti fyzických a právnických osob doplňující jejich odpovědnost trestní spolu s právní úpravou specifického řízení k uplatnění správní odpovědnosti. Nový zákon o přestupcích, který má vycházet z věcného záměru schváleného vládou České republiky v roce 2013, by měl výslovně obsahovat taková ustanovení, která se za současného stavu poměrně náročně dovozují z právní teorie, z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, z Listiny základních práv a svobod i ze soudní judikatury. Doufáme, že přijetím nového zákona o přestupcích dojde v České republice k naplnění práva na spravedlivý proces v rámci správního trestání, a to nejen na úseku ochrany životního prostředí.

Literatura

1. 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
2. Damohorský, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 630 s., ISBN 978-80-7400-338-7
3. Drobník, J., Dvořák, P. *Lesní zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 304 s., ISBN 978-80-7357-425-3
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
5. Hansel, M. *Analogie při trestání tzv. jiných správních deliktů*. Právní rádce č. 8/2002, s. 37 – 38
6. Havelková, S. *Protiprávní jednání*. Ochrana přírody č. 2/2014, s. 26 - 27
7. Horáček, Z., Král, M., Strnad, Z., Vytejková, V. *Vodní zákon s podrobným komentářem po velké novele stavebního zákona k 1. 1. 2013*. 2. vydání. Praha: Soudy, 2013, 320 s., ISBN 978-80-86846-48-8
8. Jirásková, I., Sobotka, M. *Zákon o odpadech s vysvětlivkami a prováděcí předpisy*. 2. aktualizované vydání podle stavu k 1. 12. 2005. Praha: Linde, 2005, 482 s., ISBN 80-7201-561-3
9. Klíma, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, 1019 s., ISBN 80-86898-44-X
10. Langrová, V. *Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí*. České právo životního prostředí č. 2/2004 (12), s. 3 – 137
11. Mates, P. a kol. *Základy správního práva trestního*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 256 s., ISBN 978-80-7400-357-8
12. Mates, P., Šemík, K. *K některým otázkám významu skutku ve správním právu trestním*. Trestněprávní revue č. 11 – 12/2013, s. 259
13. Míko, L., Borovičková, H. a kol.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny s komentářem*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 600 s., ISBN 978-80-7179-585-8
14. Morávek, J., Tomášková, V., Bernard, M., Vícha, O. *Zákon o ochraně ovzduší. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 435 s., ISBN 978-80-7400-477-3

15. Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s., ISBN 978-80-7478-002-8 Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha: Polygon, 2012, 1448 s., ISBN 978-80-7273-166-4
16. Vicha, O. *Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu*. 1. vydání. Praha: Linde, 2014, 240 s., ISBN 978-80-7201-947-2
17. Žák, J. *Jiné správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících na úseku vodního hospodářství*. Dny práva – 2010 – Days od Law, 1. ed. Brno: Masaryk University, 2010, s. 2006 – 2044

Resume

Author deals in his paper with the case law on administrative punishment in the legislation in the field of environmental protection. The responsibility for administrative offenses plays in the environment protection irreplaceable role. As follows from the analysis of judicial case law on administrative punishment in the field of environmental protection, among the long-term problems of administrative punishment in the Czech Republic are vague and too broad facts of administrative offenses, creating often inadequate room for administrative discretion, the mere perception of the party as „object“ procedure without sufficiently guaranteed individual rights or frequent selectivity and finality of administrative punishment.

