

PLNÁ JURISDIKCIA SPRÁVNÝCH SÚDOV A JEJ VPLYV NA ADMINISTRATÍVNE KONANIE VO VECIACH SPRÁVNEHO TRESTANIA

JUDr. Mária Havelková, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
maria.havelkova@flaw.uniba.sk

Plná jurisdikcia správnych súdov a jej vplyv na administratívne konanie vo veciach správneho trestania

V súlade so Správnym súdnym poriadok majú správne súdy právomoc preskúmať rozhodnutia správnych orgánov vo veciach správneho trestania v plnom rozsahu. Autorka sa zameriava na jeden z dôvodov plnej jurisdikcie, kedy sú správne súdy oprávnené rozhodnutie preskúmať v plnom rozsahu, a to v prípade, ak majú byť aplikované základné zásady trestného konania a ukladania trestov. Autorka poukazuje na nedostatky slovenskej právnej úpravy a ich negatívny dopad na rozhodovacie procesy vo verejnej správe.

Volle Gerichtsbarkeit und ihre Einwirkung auf Entscheidungsprozesse von Verwaltungsbehörden

Die Verwaltungsgerichte sind laut slowakischer Verwaltungsgerichtsordnung für die Überprüfung der Bescheide von Verwaltungsbehörden in vollem Umfang zuständig. Die Autorin konzentriert sich auf einen der meist problematischen Gründe der vollen Gerichtsbarkeit, wenn den Verwaltungsgerichten die Überprüfung der Bescheide in vollem Umfang obliegt, und zwar im Fall, wenn die Grundprinzipien des Strafverfahrens und der Strafverhängung angewendet werden sollen. Die Autorin verweist auf einige Mängel der slowakischen Rechtsregelung und ihre negative Auswirkung auf Entscheidungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung.

Full Jurisdiction and its impact on the decision-making process of Administrative bodies

According to the Slovak Administrative Judicial Code, courts have a right to review administrative sanctioning decision fully in several

cases. The Author focuses on the most problematic one allowing the court to annul a decision when principles of criminal law need to be applied. The Author points to shortcomings in Slovak legislation and how insufficient legal framework affects the decision-making process of administrative bodies.

Kľúčové slová: Nezávislosť, plná jurisdikcia, správne trestanie, princípy trestného práva, zákaz zmeny k horšiemu.

Schlüsselbegriffe: Unabhängigkeit, volle Gerichtsbarkeit, verwaltungsrechtliche Sanktionen, Prinzipien des Strafrechts, das Verbot der reformatio in peius.

Keywords: Independence, Full jurisdiction, Administrative sanctioning, Principles of Criminal Law, Prohibition of reformatio in peius.

Úvod¹

Vyvodzovanie zodpovednosti za správne delikty je jedným z nevyhnutným nástrojov pre efektívne fungovanie verejnej správy. Preto je tento spôsob použitia donucovacej moci dôležitou aktivitou orgánov verejnej moci.

Na rozdiel od právnej úpravy v susednej Českej republike, slovenský právny poriadok neobsahuje právny predpis, ktorý by unifikoval procesné pravidlá a postupy pri ukladaní sankcií za správne delikty. Čiastočne kodifikované sú iba **priestupky**, ktorých skutkové podstaty sú upravené jednak v Zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej v texte len „Zákon o priestupkoch“), ale taktiež v desiatkach ďalších zákonov upravujúcich procesy na jednotlivých úsekoch verejnej správy. Avšak ani Zákon o priestupkoch v mnohých ohľadoch nereflektuje na procesné požiadavky, ktoré vytvorila rozhodovacia prax Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej v texte len „ESLP“).

V prípade iných druhov správnych deliktov, ktorými sú predovšetkým **správne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb, disciplinárne a poriadkové delikty**, je právna úprava ešte menej prehľadná a viac „deravá“, keďže na konanie o nich sa vzťahuje len všeobecný predpis o správnom konaní, a teda zákon č. 71/1967 Zb.

¹ Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantu VEGA č. 1/0686/18 „Prieskum právoplatných individuálnych správnych aktov v kontexte právnej istoty a spravodlivosti“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej v texte len „Správny poriadok“).

Z dôvodu nedostatočnej právnej úpravy sú správne orgány, vplyvom rozhodovacej praxe nielen EŠLP, ale aj slovenských správnych súdov, povinné medzery v zákonnej úprave vyplňať analogickou aplikáciou noriem trestného práva. Ďalším **dôvodom nutnosti použitia analógie v prospech osoby obvinenej zo spáchania správneho deliktu** je trestná povaha niektorých druhov správnych deliktov, ktorej koncept vytvorila rozhodovacia prax EŠLP.

Predmetný príspevok identifikuje kľúčové problémy prameniace z účinnej právnej úpravy, pričom poukazuje na neľahkú pozíciu správnych orgánov, ktoré musia na základe nedostatočnej právnej úpravy rozhodovať. Bližšie sa príspevok zameriava na jeden zo základných princípov trestného práva, ktorým je zákaz zmeny k horšiemu.

1. Správne trestanie

Spravovanie vecí verejných je primárnou funkciou nielen štátnych orgánov, ale aj ďalších verejných subjektov, medzi ktoré môžeme zaradiť verejnoprávne inštitúcie, subjekty záujmovej samosprávy a jednotky územnej samosprávy. V záujme zachovania verejného poriadku a ochrany verejných aj súkromných záujmov, sú tieto subjekty verejnej správy oprávnené aplikovať prostriedky donútenia. Významným nástrojom štátneho donútenia je správne trestanie, a teda ukladanie sankcií fyzickým a právnickým osobám v prípadoch, kedy závažnosť protiprávneho konania nevyžaduje vyvodenie trestnoprávnej zodpovednosti.

V podmienkach Slovenskej republiky sa vyvodzovanie zodpovednosti za verejnoprávne delikty uskutočňuje v intenciách trestného aj správneho práva. **Správnym deliktom** by malo byť menej závažné protiprávne konanie, za ktoré možno uložiť sankcie, ktoré v nižšej miere zasahujú do sféry páchatel'a.² Avšak v právnej úprave nachádzame výnimky z tohto pravidla. Zavedením trestnej zodpovednosti právnických osôb môže byť voči právnickej osobe vyvodená nielen administratívna, ale aj trestnoprávna zodpovednosť, samozrejme, za dodržania princípu *ne bis in idem*. Podľa Zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb možno za spáchanie trestného činu právnickej osobe ulo-

² HORVAT, M. – SREBALOVÁ, M. – HAVELKOVÁ, M. Principles of administrative penalty in the statutory law of the Slovak Republic. In *Zasady w prawie administracyjnym : teoria, praktyka, orzecznictwo*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2018. s. 118.

žiť finančný trest až do výšky 1.600.000 €. ³ Na druhú stranu, súčasťou právneho poriadku SR sú desiatky zákonov, ktoré oprávňujú správne orgány v administratívnom konaní uložiť vyššie sankcie. Ako príklad možno uviesť Zákon o účtovníctve, podľa ktorého môže byť uložená pokuta až do výšky 3.000.000 €. ⁴

Pochopiteľne, závažnosť protiprávneho konania a prísnosť sankcie nie sú jedinými rozdielmi medzi správnym a trestným sankcionovaním. O vine a treste za trestný čin môže rozhodnúť iba nezávislý a nestranný súd. Na druhú stranu, správne trestanie realizujú rôznorodé orgány verejnej správy. Na rozdiel od súdu, tieto nemajú postavenie nezávislého a nestranného zákonom zriadeného orgánu.

2. Povaha správnych deliktov v podmienkach slovenskej republiky

Procesné záruky osoby obvinenej z trestného činu, ktoré sú zakotvené predovšetkým v **čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd** (ďalej v texte len „Dohovor“), sa vzťahujú aj na osobu obvinenú zo správneho deliktu, pokiaľ sa daný delikt v zmysle judikatúry ESLP považuje za trestný.

ESLP po prvýkrát pristúpil k autonómneho vnímaniu pojmov trestnosť a trestná vec v roku 1984, keď judikoval, že *„pokiaľ by štáty mohli svojvoľne tým, že označia protiprávny čin za správny namiesto trestného vylúčiť pôsobnosť podstatných ustanovení čl. 6 a 7, bola by aplikácia týchto ustanovení podriadená ich zvrchovanej vôli. Rozsiahla voľnosť by tak mohla viesť k dôsledkom nezlučiteľným s predmetom a účelom Dohovoru.“*⁵

Pri zodpovedaní otázky, či je konkrétny správny delikt „trestný“ v zmysle čl. 6 Dohovoru, ESLP prihliada na tri kritéria, ktoré po prvýkrát vymedzil v rozhodnutí vo veci **Engel a ďalší v. Holandsko**⁶, ktorými sú:

- kvalifikácia deliktu podľa vnútroštátneho práva;
- povaha deliktu;
- druh a závažnosť sankcie, ktorá za delikt hrozí.

³ § 15 zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb v znení neskorších predpisov.

⁴ Bližšie pozri § 38 ods. 2, písm. a) Zákona č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.

⁵ Rozhodnutie ESLP vo veci Öztürk v. Spolková republika Nemecko, sťažnosť č. 8544/79, zo dňa 21. februára 1984.

⁶ Rozhodnutie ESLP vo veci Engel a ďalší v. Holandsko, sťažnosti č. 5100/71, 5101/71, zo dňa 8. júna 1976.

Prvým kritériom je **kvalifikácia skutku podľa vnútroštátneho práva**. Tá má však rozhodujúci význam iba vtedy, ak je skutok považovaný za trestný vnútorným poriadkom konkrétneho členského štátu. Podľa ESĽP má predmetné kritérium iba relatívny význam, t. j. ak je predmetný čin kvalifikovaný vnútroštátnym právom ako trestný čin, ide z pohľadu Dohovoru a jeho dodatkových protokolov vždy o „trestný čin“, ak však nie je podľa vnútroštátneho práva subsumovateľný pod skutkovú podstatu žiadneho trestného činu, nemožno automaticky vylúčiť jeho „trestnosť“ v zmysle Dohovoru. V takom prípade sú rozhodujúce zvyšné dve kritéria.⁷

Pokiaľ ide o druhé a tretie kritérium nevyžaduje sa ich kumulatívne naplnenie a ESĽP ich vo väčšine prípadov aplikuje alternatívne. Sú však aj prípady, kedy samostatná analýza každého z nich neumožňuje dospieť k jednoznačnému záveru o charaktere deliktu a v takom prípade ich ESĽP aplikuje kumulatívne.⁸

Druhým kritériom je **povaha deliktu vzhľadom na to, či subjektom môže byť každý alebo len obmedzený okruh osôb**. ESĽP teda v tomto prípade berie do úvahy, či je predmetná právna norma adresovaná všetkým subjektom alebo iba určitej skupine osôb s osobitným statusom a či je záujem chránený danou normou všeobecný alebo partikulárny.⁹ Práve uplatnením tohto pravidla sa priestupky ako aj správne delikty právnických osôb a podnikateľov považujú na účely aplikácie Dohovoru za trestné.¹⁰

Pokiaľ však ide o disciplinárne delikty, keďže tie môžu byť spáchané iba osobou s konkrétnym statusom alebo pričlenením k určitej konkrétnej skupine osôb,¹¹ druhé kritérium aplikovať nemožno. V prípade disciplinárnych deliktov preto musíme posudzovať tretie Engelovské kritérium. Tým je **povaha a prísnosť sankcie z hľadiska jej druhu a výmery**.¹² Pri posudzovaní prísnosti sankcie nie je rozhodujúce, aká sankcia bola v danom prípade uložená, ale aká sankcia páchatel'ovi potenciálne hrozí, to znamená, akú najvyššiu sankciu za daný delikt

⁷ JIRUŠKOVÁ, I. Nový pohľad Nejvyššího soudu na nepřípustnost trestního stíhání v důsledku předchozího rozhodnutí o správním deliktu. In *Jurisprudence*. roč. 20, č. 3, 2011. s. 9.

⁸ Bližšie pozri napr. Rozhodnutie ESĽP vo veci Bendenoun v. Francúzsko, sťažnosť č. 12547/86, zo dňa 24. apríla 1994.

⁹ Rozhodnutie ESĽP vo veci Lauko v. Slovenská republika, sťažnosť č. 26138/95, zo dňa 2. septembra 1998.

¹⁰ Bližšie pozri napr. Nález ÚS SR, sp. zn. ÚS 231/2010-38, zo dňa 25. augusta 2010 alebo Rozsudok NS SR, sp. zn. 8 Sžo 147/2008, zo dňa 1. marca 2009.

¹¹ Napr. osoby v štátnej službe, členovia subjektu záujmovej alebo akademickej samosprávy alebo osoby vo väzbe alebo vo výkone trestu odňatia slobody.

¹² Rozhodnutie ESĽP vo veci Zolotukhin v. Rusko, sťažnosť č. 14939/03, zo dňa 10. februára 2009.

umožňuje zákon uložiť.¹³ Ak páchatel'ovi hrozí trest odňatia slobody, niet pochyb že daný delikt má trestnoprávnu povahu. Avšak, na rozdiel od právnej úpravy v iných európskych krajinách, v podmienkach SR trest odňatia slobody za disciplinárnych delikt uložiť nemožno.¹⁴ Preto, vzhľadom na stupeň prísnosti sankcií, ktoré hrozia páchatel'om disciplinárnych deliktov, nemajú trestnoprávnu povahu. Samozrejme, základné trestnoprávne princípy treba dodržiavať aj v prípade disciplinárnych deliktov. Výnimkou je napr. princíp *ne bis in idem*. Ak má byť tá istá osoba postihnutá za disciplinárny delikt a súčasne iný správny delikt alebo trestný čin, práve skutočnosť, že disciplinárny delikt nemá trestnoprávnu povahu umožňuje zákonné dvojnásobné potrestanie tejto osoby.¹⁵

Autonómnosť výkladu pojmov trestný čin a trestná vec slovenské súdy akceptujú. Poukazujem na Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NS SR“) z marca 2009, podľa ktorého *„trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb – podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska je potrebné vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu. Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd a deliktami, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi.“*¹⁶ Taktiež Engelovské kritériá boli NS SR citované v mnohých rozhodnutiach.¹⁷

Pokiaľ je teda správnym orgánom ukladaná sankcia za správny delikt, ktorý svojou povahou naplňa aspoň jedno z Engelovských kritérií, musí orgán vyvodzujúci zodpovednosť aplikovať základné trestnoprávne princípy obsiahnuté v čl. 6 Dohovoru. Avšak, ako už bolo vyššie naznačené, **súčasná právna úprava správneho trestania nezohľadňuje záruky vyplývajúce z Dohovoru a nadväzujúcej judikatúry ESLP.** To má za následok nedostatočné zakotvenie základných procesných princíпов, ako je napr. princíp *ne bis in idem*, právo na ústne pre-

¹³ Rozhodnutie ESLP vo veci Mikhaylova v. Rusko, sťažnosť č. 46998/08, zo dňa 19. novembra 2015.

¹⁴ Za trest odňatia slobody sa považuje aj predĺženie výkonu trestu odňatia slobody, v prípade ak sa disciplinárneho deliktu dopustí osoba vo výkone trestu odňatia slobody. Najprísnejšia sankcia, akú možno uložiť väzňovi v našich podmienkach je však iba umiestnenie do samoväzby maximálne na 14 dní. Ide len o sprísnenie režimu už vykonávaného trestu odňatia slobody.

¹⁵ Bližšie pozri BELEŠ, A. – HAVELKOVÁ, M. Uplatňovanie zásady *ne bis in idem* pri disciplinárnych konaniach vo väzenstve. In *Justičná revue*, roč. 69, č. 2, 2017, s. 149 a nasl.

¹⁶ Rozsudok NS SR, sp. zn. 8 Sžo 147/2008, zo dňa 12. marca 2009.

¹⁷ Pozri napr. Rozsudok NS SR, sp. zn. 4sžp/6/2014, zo dňa 10. februára 2013 a Rozsudok NS SR, sp. zn. 6Sžo/37/2013 zo dňa 28. augusta 2013.

jednanie vecí a zákaz zmeny k horšiemu. Tie sú upravené len v Zákone o priestupkoch, aj to s nedostatkami a v prípade iných druhov správnych deliktov úplne absentujú. Tento nežiaduci stav núti správne orgány pristupovať k analogickej aplikácii trestnoprávnych kódexov.¹⁸

Keďže správne orgány nemajú postavenie nezávislých a nestranných tribunálov v zmysle Dohovoru, ich rozhodnutia musia byť preskúmateľné nezávislým a nestranným súdom. Právny základ súdneho prieskumu správnych rozhodnutí nachádzame v čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, na ktorý nadväzuje úprava obsiahnutá v Zákone č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“). Tento relatívne nový právny predpis upravuje postup správnych súdov pri prieskume zákonnosti správnych aktov. Správne súdy tak predstavujú nenahraditeľný prvok externej kontroly verejnej správy, pričom nevyhnutným aspektom súdnej kontroly vo vzťahu k výkonnej moci je tzv. plná jurisdikcia.

3. Plná jurisdikcia a zákaz zmeny k horšiemu

Žalobca, domáhajúci sa zmeny alebo zrušenia rozhodnutia, opatrenia alebo iného aktu orgánu verejnej správy na správnom súde, je v žalobe povinný uviesť dôvody a rozsah, v ktorom správny akt napáda. V súlade s § 134 SSP je správny súd rozsahom a dôvodmi žaloby viazaný, okrem prípadov ak SPP ustanovuje inak. Aj v prípade správneho trestania existujú výnimky, ktoré odôvodňujú tzv. plnú jurisdikciu správneho súdu. **Plná jurisdikcia** znamená, že správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby a je oprávnený napadnuté rozhodnutie preskúmať v plnom rozsahu. Inými slovami, správny súd musí mať právomoc v takom rozsahu, aby bol objektívne schopný posúdiť všetky relevantné skutkové ako aj právne okolnosti.¹⁹ Plná jurisdikcia predstavuje dôležitý atribút práva na spravodlivý proces²⁰ a význam tohto inštitútu sa osobitne prejavuje práve v oblasti správneho trestania.

Skutočnosť, že správny delikt má, v súlade s kritériami uvedenými vyššie, trestnoprávnu povahu, nebráni tomu, aby o vine a sankcii za protiprávne konanie rozhodoval správny orgán.²¹ ESLP v tejto súvis-

¹⁸ Pozri napr. Rozsudok NS SR, sp. zn. 7 Asan/25/2017, zo dňa 27. novembra 2018.

¹⁹ Rozhodnutie ESLP vo veci Fischer v. Rakúsko, sťažnosť č. 16922/90, zo dňa 2. apríla 1995.

²⁰ Rozsudok NS SR, sp. zn. 8 Asan/1/2016, zo dňa 12. júla 2018.

²¹ WIDDERSHOVEN R. Encroachment of Criminal Law in Administrative Law in the Netherlands. In *Electronic Journal Of Comparative Law*, roč. 6.4, 2002, Dostupné na: <<http://www.ejcl.org/64/art64-25.html>> [cit. 20. marca 2020]

losti judikoval, že pre zachovanie súladu s Dohovorom prichádzajú do úvahy dve alternatívy. Tou prvou je, že orgány vyvodzujúce zodpovednosť za správne delikty majú povahu nezávislého a nestranného tribunálu, a teda spĺňajú požiadavky zakotvené v čl 6 ods. 1 Dohovoru. V prípade, ak orgány s právomocou rozhodovať o vine a sankcii za správny delikt nemajú postavenie nezávislého a nestranného tribunálu, tak ako tomu je aj v podmienkach SR, musia ich rozhodnutia byť preskúmateľné nezávislým a nestranným súdom v plnom rozsahu.²² Práve preto je nevyhnutná plná jurisdikcia správnych súdov.

V súlade s § 195 SSP, pravidlo plnej jurisdikcie správny súd aplikuje v prípade, ak nastane aspoň jedna z taxatívne vymedzených podmienok:

- zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu;
- ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodiť zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie;
- ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie;
- ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania;
- ide o skúmanie, či uložený druh sankcie a jej výška nevybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy.

V nasledujúcom texte sa bližšie pozrieme na potrebu aplikovať zásady trestného konania (napr. princípy *in dubio pro reo*, *ne bis in idem*, právo na ústne prejednanie veci, zákaz sebaobviňovania) a zásady ukladania sankcií (napr. absorpčná zásada, pokračovací delikt, zahladenie).

Pred účinnosťou Správneho súdneho poriadku vyplývala povinnosť správnych orgánov analogicky aplikovať trestnoprávne princípy výlučne z judikatúry ESLP a nadväzujúcej rozhodovacej praxe Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NS SR“).²³ V súlade s účinnou právnou úpravou už túto povinnosť, aj keď nepriamo, možno abstrahovať z § 195 SSP.

²² Rozhodnutie ESLP vo veci *Albert and Le Compte v. Belgicko*, sťažnosť č.. 7299/75, 7496/76, zo dňa 28. januára 1983.

²³ Rozsudok NS SR, sp. zn. 6 Sžf/15/2011.

Skutočnosť, že správny súd má právomoc zrušiť, zmeniť (v rámci tzv. sankčnej moderácie v súlade s § 198) alebo vrátiť vec správne orgánu bez ohľadu na dôvody uvedené v žalobe, priamo ovplyvňuje postavenie správneho orgánu, ktorý o uložení sankcie rozhodol. Ak totiž správny orgán nepristúpi v priebehu správneho konania a následnom vydávaní individuálneho správneho aktu k analogickej aplikácii trestnoprávnych princípov, riskuje nielen z jeho pohľadu negatívne rozhodnutie správneho súdu, ale v tej súvislosti aj vznik povinnosti uhradiť náklady súdneho konania a prípadnú povinnosť uhradiť škodu, ktorá účastníkovi správneho konania nezákonným rozhodnutím vznikla.²⁴

Problémom stavu *de lege lata* je viackrát spomínaná nedostatočná právna úprava správneho trestania, v dôsledku ktorej sú správne orgány odkázané iba na analogickú aplikáciu zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“) a zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný poriadok“). Avšak ani SSP, ani súdna prax neposkytuje úplný návod, ktoré konkrétne princípy a v akom rozsahu majú byť pri jednotlivých druhoch správnych deliktov aplikované.

Pre ilustrovanie komplexnosti tohto problému, sa zameriame na **zákaz *reformatio in peius***. Zákaz zmeny k horšiemu predstavuje dôležitú súčasť práva na podanie opravného prostriedku a zásady dvojinstančnosti konania. Podstatou tohto princípu je právo obvinenej osoby napadnúť prvostupňové rozhodnutie bez toho, aby riskovala zmenu rozhodnutie vo svoj neprospech. Cieľom je zaručiť, aby obvinené osoby nemali obavu využiť svoje právo na podanie riadneho opravného prostriedku.

V oblasti vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti je však právna úprava nejednoznačná. V správnom poriadku by sme tento princíp hľadali márne. A práve správny poriadok upravuje mantinely procesného postupu pokiaľ ide o správne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb, ktorých skutkové podstaty nájdeme v desiatkach až v stovkách zákonov. Z uvedeného preto vyplýva, že vo vzťahu k týmto druhom správnych deliktov absentuje zakotvenie zákazu zmeny k horšiemu normami správneho práva. Sú teda správne orgány vyvodzujúce zodpovednosť voči právnickým osobám a podnikateľom povinné zohľadňovať tento princíp? Keďže správne súdy majú

²⁴ V súlade s § 22 ods. 4 zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu pri výkone verejnej moci v znení neskorších predpisov, môže mať nezákonné rozhodnutie negatívny finančný dopad aj priamo na konkrétneho zamestnanca správneho orgánu, ktorý, v dôsledku neaplikácie trestnoprávnych princípov, nezákonné rozhodnutie vydal.

právomoc zrušiť, zmeniť alebo vrátiť rozhodnutie správne orgánu na ďalšie konanie, v prípade, keď mali byť aplikované trestnoprávne princípy, správne orgány sú povinné analogicky aplikovať aj zákaz *reformatio in peius*, keďže ide o analógiu v prospech potenciálneho páchatel'a správneho deliktu.

Pokiaľ ide o priestupky, zákaz zmeny k horšiemu nájdeme upravený v **§ 82 Zákona o priestupkoch**, podľa ktorého: „*v odvolacom konaní správny orgán nemôže zmeniť uložení sankciu v neprospech obvineného z priestupku, ak nezistí nové podstatné skutkové okolnosti.*“ Z formulácie vyplýva, že pri priestupkoch sa tento princíp aplikuje, avšak v značne obmedzenom rozsahu. Takýto prístup je však v rozpore s chápaním princípu v zmysle **§ 322 ods. 3 Trestného poriadku**, keďže podľa predmetného ustanovenia, pokiaľ podá odvolanie obžalovaný, rozhodnutie odvolacieho súdu nesmie byť za žiadnych okolností v neprospech obžalovaného, a to bez ohľadu na to či došlo k zmene skutkových okolností. Uloženie prísnejšej sankcie v odvolacom konaní tak do úvahy prichádza iba v prípade, ak odvolanie podal prokurátor. Obdobne, aj v správnom konaní môže dôjsť k zmene rozhodnutia v neprospech osoby obvinenej z priestupky, ale iba v prípade, ak odvolanie podáva poškodený, prokurátor v rámci dozoru nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy alebo navrhovateľ v prípade tzv. návrhových priestupkov.

Na rozdiel od iných druhov správnych deliktov, v prípade priestupkov neexistuje medzera v práve, ktorú by bolo potrebné analógiou vyplniť. Správne orgány tak nemajú právomoc pristúpiť k analogickej aplikácii pre páchatel'a priaznivejšieho ustanovenia v § 322 Trestného poriadku a jednoducho ignorovať vôľu zákonodarcu umožniť zmenu k horšiemu, ak dôjde k zisteniu nových podstatných skutkových okolností. Správne orgány sú povinné rešpektovať účinnú legislatívu napriek tomu, že predmetné ustanovenie je zjavne v rozpore so samotnou podstatou tohto princípu.

Vyššie uvedené ilustruje iba jeden z mnohých nedostatkov právnej úpravy správneho trestania. Aplikácia princípu *ne bis in idem* a absorpčnej zásady sú v praxi rovnako problematické.

Právna úprava obsiahnutá v SPP od správnych orgánov implicitne vyžaduje aplikáciu trestnoprávnych princíпов, a to napriek tomu, že ani argumentácia správnych súdov nebola v tejto oblasti doteraz zjednotená. Relevancia tohto problému je zvýraznená zohľadnením skutočnosti, že podstatná časť zamestnancov správnych orgánov nemá právnické vzdelanie. Napriek tomu, za účinnej právnej úpravy sa od nich očakáva, že budú jednoznačne vedieť, ktoré trestnoprávne princípy a v akom rozsahu majú v správnom konaní aplikovať.

Záver

Správne orgány v podmienkach Slovenskej republiky nemajú postavenie nezávislých a nestranných tribunálov v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Preto musí byť zaručená plná jurisdikcia v rámci súdneho prieskumu tých rozhodnutí, ktorými bola vyslovená vina a uložená sankcia za správny delikt, ktorý má v zmysle Engleovských kritérií trestnoprávnu povahu. Koncept plnej jurisdikcie v sebe zahŕňa právo správneho súdu preskúmať rozhodnutie správneho orgánu v plnom rozsahu. Jedným z taxatívne vymedzených dôvodov uplatnenia plnej jurisdikcie je prípad, keď správny orgán opomenul aplikovať zásady trestného konania alebo zásady ukladania trestov. Z toho vyplýva, že správne orgány sú povinné analogicky aplikovať tieto zásady, inak riskujú nielen rozhodnutie správneho súdu v ich neprospech, ale hlavne povinnosť hradiť náklady súdneho konania a potenciálne povinnosť uhradiť škodu, ktorá účastníkovi správneho konania vznikla v súvislosti s vydaním nezákonného rozhodnutia.

Z dôvodu nedostatočnej právnej úpravy vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti, musíme mnohé princípy hľadať výlučne v trestnoprávných kódexoch a aj tie čo nájdeme v Zákone o priestupkoch sú častokrát upravené nedostatočne a ich zakotvenie nezodpovedá štandardom vyplývajúcim z Dohovoru. Preto sú **správne orgány nútené aplikovať trestnoprávne princípy analogicky**. Napriek tomu, že analógia vo verejnom práve v prospech obvineného je v súčasnosti všeobecne akceptovaná tak súdnou praxou²⁵ ako aj akademikmi,²⁶ analogické vyplňanie zásadných medzier v práve je v rozpore s princípom právnej istoty.

Podľa môjho názoru **nie je súčasný status quo udržateľný**. Správne orgány ukladajúce sankcie v správnom konaní objektívne nemajú kapacitu vhodne aplikovať trestnoprávne princípy. A to najmä s ohľadom na skutočnosť, že mnohí zamestnanci správnych orgánov nemajú právnické, resp. vysokoškolské vzdelanie. Navyše, ani správne súdy sa častokrát nevedia zhodnúť v odpovedi na otázku, ktoré trestnoprávne princípy a v akom rozsahu majú byť aplikované, aby boli dôsledne zaručené požiadavky vyplývajúce z členstva v Rade Európy.

Ako jediné **riešenie tejto situácie sa javí prijatie ucelenej právnej úpravy správneho trestania**, ktorá by v plnom rozsahu zohľadňovala

²⁵ Bližšie pozri napr. rozsudok NS SR, sp. zn. 3 Sžf 41/2008, zo dňa 29. januára 2009.

²⁶ BURDA, E. Inšpirácie správneho práva trestným právom. In *Prieniky trestného práva k iným právnym odvetviam a vedným disciplinám*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2017. s. 70 a nasl.

vývoj v rozhodovacej praxi ESLP a súčasne zjednotila procesný postup pri rôznych druhov správnych deliktov. Zjednotenie právnej úpravy vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti a dôslednejšie zakotvenie trestnoprávnych princípov má potenciál prispieť k zvýšeniu právnej istoty ako aj významne zjednodušiť činnosť správnych orgánov. Avšak, napriek tomu, že na potrebu prijatia novej právnej úpravy odborníci poukazujú už dlhodobo, slovenský zákonodarca je v tejto otázke naďalej nečinný.

Použitá literatúra

1. BELEŠ, A. – HAVELKOVÁ, M. Uplatňovanie zásady ne bis in idem pri disciplinárnych konaniach vo väzenstve. In *Justičná revue*, roč. 69, č. 2, 2017, s. 149 – 162.
2. HORVAT, M. – SREBALOVÁ, M. – HAVELKOVÁ M. Principles of administrative penalty in the statutory law of the Slovak Republic. In *Zasady w prawie administracyjnym : teoria, praktyka, orzecznictwo*. Warszawa : Wolters Kluwer, 2018.
3. KOŠIČIAROVÁ, S. – BEDE, D. *Zásady zákona o správnom trestaní*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. 2017. 452 s. ISBN 978-80-568-0027-0.
4. SREBALOVÁ, M. – HAVELKOVÁ, M. *Právna úprava správneho trestania*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015. Zborník z vedeckej konferencie. [online zdroj] ISBN 978-80-7160-399-3.
5. ROMŽA, S. *Prieniky trestného práva k iným právnym odvetviam a vedným disciplinám*. Zborník vedeckých príspevkov. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. 348 s. ISBN 978-80-8152-493-6.
6. WIDDERSHOVEN R. Encroachment of Criminal Law in Administrative Law in the Netherlands. In *Electronic Journal Of Comparative Law*, roč. 6.4, 2002, Dostupné na: <<http://www.ejcl.org/64/art64-25.html>> [cit. 20. marca 2020]

Judikatúra

1. Nález ÚS SR, sp. zn. ÚS 231/2010-38, zo dňa 25. augusta 2010.
2. Rozhodnutie ESLP vo veci Albert and Le Compte v. Belgicko, sťažnosti č. 7299/75, 7496/76, zo dňa 28. Januára 1983.
3. Rozhodnutie ESLP vo veci Engel and Others v. Netherlands, sťažnosti č. 5100/71, 5101/71, 5354/72, 5370/72, zo dňa 8. júna 1976.
4. Rozhodnutie ESLP vo veci Fischer v. Rakúsko, sťažnosť č. 16922/90, zo dňa 26. apríla 1995.

5. Rozhodnutie ESLP vo veci Lauko v. Slovensko, sťažnosť č. 26138/95, zo dňa 2. septembra 1998.
6. Rozhodnutie ESLP vo veci Mikhaylova v. Rusko, sťažnosť č. 46998/08, zo dňa 19. novembra 2015.
7. Rozhodnutie ESLP vo veci Özturk v. Spolková republika Nemecko, sťažnosť č. 8544/79, zo dňa 21. februára 1984.
8. Rozhodnutie ESLP vo veci Sergey Zolotukhin v. Ruská federácia, sťažnosť č. 14939/03, zo dňa 10. februára 2009.
9. Rozsudok NS SR, sp. zn. 1 Sžd 28/2011, zo dňa 27. marca 2012.
10. Rozsudok NS SR, sp. zn. 3 Sžf 41/2008, zo dňa 29. januára 2009.
11. Rozsudok NS SR, sp. zn. 5 Tdo 18/2011, zo dňa 20. apríla 2011.
12. Rozsudok NS SR, sp. zn. 7Asan/25/2017, zo dňa 27. novembra 2018.
13. Rozsudok NS SR, sp. zn. 8 Asan/1/2016, zo dňa 12. júla 2018.
14. Rozsudok NS SR, sp. zn. 8 Sžo 147/2008, zo dňa 12. marca 2009.