

zborník

Bratislavské právnické fórum 2024  
PROCESNÉ ZÁSADY PRÁVA  
NA SPRAVODLIVÝ PROCES

Bratislava legal forum 2024  
PROCEDURAL PRINCIPLES  
OF THE RIGHT TO A FAIR TRIAL  
IN ADMINISTRATIVE PUNISHMENT

Garžík, Zemanová, Ťažká (zost.)



PRÁVNICKÁ FAKULTA  
Univerzita Komenského  
v Bratislave

Zborník

**Bratislavské právnické fórum 2024**  
**Procesné zásady práva na spravodlivý proces**

zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie  
„Bratislavské právnické fórum 2024“  
ktorá sa konala 17. – 19. septembra 2024  
na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave

**Bratislava legal forum 2024**  
**Procedural principles of the right to a fair trial in  
administrative punishment**

collection of papers from the international scientific conference  
„Bratislava legal forum 2024“  
which was held on 17. – 19. september 2024  
at the Faculty of law, Comenius University in Bratislava



**PRÁVNICKÁ FAKULTA**  
Univerzita Komenského  
v Bratislave

2024

Bratislavské právnické fórum 2024 : procesné zásady práva na spravodlivý proces / Tomáš Garžík, Alžbeta Zemanová, Veronika Ťažká (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024. 293 s. ISBN 978-80-7160-729-8.

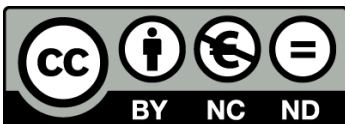
© Autori

Zostavovatelia: Tomáš Garžík, Alžbeta Zemanová, Veronika Ťažká  
Návrh obálky: Jozef Andraško

**Všetky príspevky prešli dvojitým anonymným recenzným konaním.**

1. vydanie  
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave  
2024

ISBN (e-verzia) 978-80-7160-729-8



Publikácia je šírená pod licenciou Creative Commons 4.0, Attribution-NonCommercial-NoDerivatives. Dielo je možné opakovaním používať za predpokladu uvedenie mena autorov a len na nekomerčné účely, pričom nie je možné z diela ani jeho jednotlivých častí vyhotoviť odvodené dielo formou spracovania alebo iných zmien.

Spoluorganizátori 10. ročníka konferencie  
Bratislavské právnické fórum



MINISTERSTVO

ZAHRANIČNÝCH VECÍ  
A EURÓPSKÝCH ZÁLEŽITOSTÍ  
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



MINISTERSTVO

SPRAVODLIVOSTI  
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



N A J V Y Š Š Í S Ú D

S L O V E N S K E J R E P U B L I K Y

ADVOKÁTSKA SLOVENSÁ  
KOMORA

Konferencia sa uskutočnila s finančnou podporou



CENTRAL  
EUROPEAN  
FOUNDATION



## Obsah

The effectiveness of enforcing administrative legal responsibility in water protection.....	7
	Ludovít Máčaj
Zákon o ochrane ovzdušia ako priekopník skrátených konaní správneho trestania v oblasti životného prostredia .....	14
	Zuzana Hamuľáková, Viktória Sokolová, Dominika Noskovičová
Innovative Legal Mechanisms for Environmental Accountability: Slovakia's Air Protection Act.....	29
	Matúš Michalovič, Ján Jenčo
Právo na spravodlivý proces a jeho aplikácia v podmienkach Slovenskej informačnej služby .....	41
	Michal Aláč
Začatie konania vo veciach správneho trestania v kontexte procesných princípov .....	47
	Ján Škrobák
Zásada verejnosti a neverejnosti správnych konaní.....	58
	Mária Srebalová
Správne trestanie na pomedzí práva, žurnalistiky, filozofie (objektívnosť a nestrannosť spravodajských programov v kontexte správneho práva) .....	68
	Róbert Jakubáč
Požiadavka nezávislosti pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti správnym orgánom .....	77
	Juraj Vačok
Porušenie práv štátneho zamestnanca pri písomnom upozornení na závažné porušenie služobnej disciplíny .....	84
	Lucia Filagová
Povaha řízení o kárné odpovědnosti soudce, státního zástupce a soudního exekutora a možnost odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení ve světle rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.....	105
	Pavel Vetešník
Cezhraničné vymáhanie sankcií za správne delikty v európskom správnom priestore .....	116
	Radomír Jakab

Sanctioning powers of the energy regulatory authorities in the selected EU member states and Ukraine .....	134
Yuliaa Vashchenko	
Příkaz bez odůvodnění v kontrastu se „zásadou“ řádného odůvodnění .....	143
Jan Novotný	
Blokové konanie v kontexte Nového návrhu stavebného zákona .....	154
Viera Jakušová	
Nové výzvy priestupkového konania Ako sa zvýšenie limitu škody premietne do právnej praxe? .....	168
Alžbeta Zemanová	
Princíp ne bis in idem a obsah rozhodnutia o správnom delikte.....	176
Soňa Košičiarová	
Aplikácia zásady ne bis in idem v súbehu trestného konania a daňového konania .....	182
Elena Lazoríková	
Administrative punishment meets influencer marketing .....	193
Kristína Slámková	
Do allegations of disciplinary and regulatory offenses fall under the category of a criminal charge within the meaning of Article 6 of the Convention? .....	202
Zdeněk Fiala, Kristýna Mlezivová	
Zodpovednosť za porušenie povinnosti zápisu v registri partnerov verejného sektora .....	211
Jozef Tekeli	
Právo na spravodlivý proces pri zničení dopravného zariadenia v cestnej doprave .....	226
Anton Martvoň	
Uplatnenie princípu proporcionality vo vzťahu k výške ukladanej pokuty .....	235
Tomáš Garžík	
Právo na tlumočníka v priestupkovém řízení jako součást práva na spravedlivý proces.....	245
Jana Jurníková	
Účastníci konania o správnom delikte s akcentom na postavenie poškodeného .....	255
Zuzana Hamuláková	

**Princíp nemo tenetur v správnom trestaní..... 271**

Matej Horvat

# THE EFFECTIVENESS OF ENFORCING ADMINISTRATIVE LEGAL RESPONSIBILITY IN WATER PROTECTION<sup>1</sup>

Ľudovít Máčaj<sup>2</sup>

**Abstract:** This paper focuses on the analysis of administrative offenses in the field of water protection, with a special emphasis on river conservation. The aim is to assess the effectiveness of current legal tools and propose potential legislative improvements to enhance the protection of watercourses. The paper also identifies the main challenges and obstacles in law enforcement in this area.

**Key words:** water protection, administrative offenses, rivers protection

## Introduction

Water management and environmental protection represent two closely interrelated topics. This connection is not only because, in the context of Slovakia, water management falls under the jurisdiction of the Ministry of Environment of the Slovak Republic. Although watercourses, which are present in the countryside do not, in themselves, constitute living entities, they significantly influence the state of organisms in their vicinity. It is therefore essential to maintain their appropriate and good condition, and one of the means to achieve this is through the enforcement of legal liability for violations of this protection. The aim of this paper is to examine whether the current level of administrative legal liability, as defined in water protection, is sufficient and effective. The research question we seek to answer is: Do the means of enforcing administrative liability in the field of water protection represent an effective way to ensure this protection?

## Water protection legislation in Slovakia

The foundation of legal regulation in the field of water protection in Slovakia is represented by the legislation of the European Union. Foremost among these is Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy (hereinafter referred to as the "Directive"). In Article 13, it establishes the obligation of Member States to implement River Basin Management Plans. According to the

---

<sup>1</sup> This research was supported by Slovak Research and Development Agency by Contract No. APVV-23-0645.

<sup>2</sup> Comenius University in Bratislava, Faculty of Law.



Directive, Member States shall ensure that a river basin management plan is produced for each river basin district lying entirely within their territory. These plans are adopted to evaluate the current state of water bodies and the effectiveness of measures implemented so far, or to determine the problems in the basins and then identify and compare all available solutions.<sup>3</sup>

This European legislation, present in the directive, is subsequently applied through Slovak regulation. It is present in the first place in Act No. 364/2004 Coll. on waters as amended (hereinafter "Act"). This Act regulates not only protection, but also the use and administrative responsibility in water protection.<sup>4</sup> Also, to *ensure comprehensive protection of water, including water ecosystems and ecosystems directly dependent on water in the countryside, preservation or improvement of water status, purposeful, economical and sustainable use watershed management and improvement of the quality of the environment and its components, reduction of the adverse effects of floods and drought, ensure the functions of watercourses, safety of water structures, use of water with regard to its strategic and security importance for the state, public interest, food security of the state and for its priority determination.*<sup>5</sup>

The basic division of waters according to this regulation is into surface waters and underground waters. Surface waters are inland waters in addition to groundwater, brackish waters, and coastal waters. Groundwater is all water located below the earth's surface in the saturation zone and in direct contact with the soil or subsoil, including geothermal waters.<sup>6</sup>

The Act further sets environmental objectives for water protection, especially for surface waters, especially for underground waters and for protected areas. Considering the scope of our research, it is of the greatest importance for us to focus on surface waters. In their case, the law subsequently sets the objectives:

- **prevention of the deterioration of the status** of surface water bodies
- **protection, improvement, and restoration** to achieve good surface water status,
- **protection and improvement of artificial and significantly altered bodies** to achieve good ecological potential and good chemical status,
- gradual **reduction of pollution** by priority substances and cessation or gradual elimination of emissions, discharges, and leaks of priority hazardous substances.

---

<sup>3</sup> GIAKOUMIS, T.; VOULVOULIS, N.: The transition of EU water policy towards the Water Framework Directive's integrated river basin management paradigm. *Environmental management*, 2018, 62, 5, p. 820.

<sup>4</sup> MICHALOVIČ, M.: Klimatická zmena a voda. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2018*. Bratislava: Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, 2018, p. 509.

<sup>5</sup> § 1 par. 2 Act No. 364/2004 Coll.

<sup>6</sup> § 3 Act No. 364/2004 Coll.

In terms of water protection, the Slovak Republic also fulfills its obligations arising from European legislation through so-called water plans. In circumstances of Slovakia, the summary materials of river basin management plans according to the Directive are called the Water Plan of Slovakia. In the past, two water plans were effective. Currently, the Third Water Plan of the Slovak Republic is effective, which covers the period of 2022 – 2027. It was adopted by the resolution of the Government of the Slovak Republic No. 319/2022 of 11 May 2022.

The main objective of the third update of the Water Plan of Slovakia was to innovate a program of measures aimed at achieving environmental objectives in accordance with the Directive. The tasks are modified according to the structure and findings from the 1st and 2nd Water Plan of Slovakia and current developments with an emphasis on priority activities that are directly connected to the implementation of the Directive (improvement of the Directive implementation) and other water-related directives.<sup>7</sup>

We can mention another important non-legislative material, concretely Concept of the water policy of the Slovak Republic until 2030 with a view to 2050. It is a strategic document regulating the principles of water policy, key areas, measures, and objectives of water policy, as well as details on the implementation of the concept.

### **Liability for breach of obligations**

The Act regulates liability in the form of administrative offenses. There is a list of offenses for which the state water administration authority imposes a fine. These are various types of violations in the field of water management and water protection, including the extraction of surface or groundwater, illegal utilisation of such water, the discharge of wastewater or special waters into surface waters or groundwater, as well as other infractions.

Various sanctions can be imposed for the commission of these offenses: fines imposed on natural persons up to 165 euros, or several types of fines imposed on legal entities or entrepreneur up depending on the type and severity of the offense. The maximum amount of the fine may apply to one type of delict: if unauthorised discharge of wastewater or improper handling of pollutants leads to a significant deterioration of water quality, a fine of up to 165 000 euros may be imposed.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Vodný plán Slovenska na roky 2022 – 2027 In Enviroportal.sk <https://www.enviroportal.sk/dokument/vodny-plan-slovenska-na-roky-2022-2027> (available on 20 October 2024).

<sup>8</sup> § 74 and others, Act No. 364/2004 Coll.

In some cases, criminal offenses according to the Criminal Code may also be involved.<sup>9</sup> Specifically, it may be the responsibility for the following criminal acts according to the Criminal Code, for example:

- **§ 284 Endangerment**
  - **§ 300 Endangerment and Damage to the Environment**
  - **§ 302a Unauthorised Discharge of Pollutants**
  - **§ 303 and subsequent Violations of Water and Air Protection –,**
- as well as others. This is because water and its protection can become the object of several criminal acts, the most typical of which is precisely in cases of generally threatening criminal acts and crimes against the environment.

In all cases of the mentioned examples of criminal acts, for which criminal liability may arise in connection with water protection, however, criminal liability is directly linked to the occurrence of a certain amount of damage, which can be expressed in money. Here, in the last period, there was an increase in these amounts, namely according to the Act No. 40/2024 Coll., which is in force from the 6 August 2024.

For instance, in the case of a crime according to the provisions of § 284 Endangerment, the Criminal Law requires the occurrence of extensive damage for criminal liability, which before the amendment was more than 133,000 euros, while today it is more than 650,000 euros. In the case of a crime according to the provisions of § 300 Endangerment and Damage to the Environment, the Criminal Law requires the occurrence of minor damage for criminal liability, which before the mentioned amendment was more than 266 euros, while today it is more than 700 euros. In the case of a crime according to the provisions of § 302a Unauthorized Discharge of Pollutants, the Criminal Code requires the occurrence of significant damage for criminal liability, which before the mentioned amendment was more than 2660 euros, while today it is more than 20000 euros. Of course, similar changes also affected other criminal acts, in which criminal liability depends on the amount of damage caused.

It goes without saying that these changes greatly affect the way liability is derived. As is generally known, criminal liability and its inference is only a means of ultima ratio. In other words, the priority should be administratively inferred responsibility. In the given situation, we have thus reached a moment when deriving administrative responsibility is more important than ever before.

## **Control and legal practice**

Since water protection is one of the interests of the EU, it is the European Union that is interested in controlling the fulfilment of these obligations.

---

<sup>9</sup> PAPÁČEK, P.: Vztah trestného práva k životnému prostrediu. *Právnické listy : zborník príspevkov*. Brno : Tribun EU, 2017, p. 19.

An example of such a control and processing of its results is the Report on the implementation of environmental legislation for 2019. According to that, Slovakia is still waiting a long way to reach the objectives of good condition/potential water bodies specified in the Directive. On the other hand, progress was noted in some areas, for example a small increase in the share of river bodies in the good chemical state from 95% to 98%.

Many practical problems in the field of water protection mainly affect the protection of rivers. Here we can mention several cases from practice. In the first place, Koliba, a.s. and JT-Partner, s.r.o., which committed repeated violations of the law, for which there was the imposition of several fines. From 2013 to 2019, the companies caused six instances of significant deterioration in water quality on the Slatina River, for which total fines in amount of 35 000 euros were imposed. In 2021, the amount of the imposed fine was 135 000 euros.<sup>10</sup>

## Conclusions

We are of the opinion that it is not necessary for all adverse phenomena in the state and society to be addressed through criminal law measures. Administrative punishment can often represent a faster and more efficient way of enforcing accountability for offenses than criminal law. This is especially evident in cases where the offender is a legal entity, for which the most effective sanction is the imposition of a fine.

In this case, the amendment to the Criminal Code, as described in the text above, could be a positive solution. Strengthening the decision-making powers of public administration authorities in administrative punishment in the field of water protection could lead to increased efficiency in enforcing accountability. The same applies to other areas of public administration, such as land and forestry.<sup>11</sup>

However, this has not happened, as the legal regulation of administrative liability, as it is currently stipulated in the Act, has not changed in any way. We specifically point to two areas where changes should be made:

First is the number of sanctions. Fines, whose maximum amount is, especially in the case of individuals, literally and precisely tragic (up to 165 euros, which does not correspond at all to the extent of damage that can be caused by the sanctioned conduct), do not have a sufficiently deterrent effect. It is not much better in the case of legal entities, where fines are only high if the unauthorized discharge of

---

<sup>10</sup> SLOVENSKÁ INŠPEKCIA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA ZAMIETLA ODVOLANIE SPOLOČNOSTI KOLIBA, A.S., A ULOŽENÚ POKUTU V PLNOM ROZSAHU POTVRDILA. In SIŽP.sk <https://www.sizp.sk/novinky/slovenska-inspekcia-zivotneho-prostredia-zamietla-odvolanie-spolocnosti-koliba-a-s-a-ulozenu-pokutu-v-plnom-rozsahu-potvrdila> (available on 20 October 2024).

<sup>11</sup> PAVLOVIČ, M.: *Verejná správa a pozemkové právo*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2023, p. 93.

wastewater or improper handling of pollutants leads to a significant deterioration of water quality, or in cases of illegal transportation of water drawn from water bodies located in the territory of the Slovak Republic across borders.

Second is the competence of individual public administration bodies. Here, we believe that the powers of the Slovak Environmental Inspection could be significantly expanded to become the relevant administrative authority for dealing with all administrative offenses in this area.

In this context, however, we must also mention the new legislation of the European Union. The EU addresses serious environmental crimes through criminal law and supports national enforcement capacities. The new Environmental Crime Directive (*Directive (EU) 2024/1203 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on the protection of the environment through criminal law and replacing Directives 2008/99/EC and 2009/123/EC*) was adopted on 11 April 2024 and entered into force on 20 May 2024. *To address the shortcomings regarding the effectiveness of environmental criminal law, the new Directive establishes minimum rules with regards to the definition of criminal offences and penalties in order to protect the environment more effectively, as well as measures to prevent and combat environmental crime.*<sup>12</sup> This Directive aimed to harmonize the criminal law framework across EU member states by defining serious environmental offenses and requiring states to implement effective penalties. The directive's goal is to strengthen enforcement, create uniform legal standards, and ensure that environmental crime is prosecuted consistently across the EU.

It is certainly worth considering to what extent the Slovak approach aligns with the European Union's efforts to harmonize liability for environmental offenses and thereby strengthen the criminal law dimension. We believe this is possible; however, as we have stated above, administrative liability must also be effectively enforced. In addition to the above-mentioned changes, it is also necessary to highlight the need for greater and more effective enforcement of control in practice. This, for example, could concern the status of water guards, whose role in practice is irreplaceable. We are convinced that, given Slovakia's obligations under the Directive, it is essential to properly monitor and enforce the provisions of the law in practice. The cases mentioned above from practice confirm that it is possible to effectively combat such cases.

We can answer the research question posed in the introduction as follows: The current level of administrative liability in water protection is insufficient, and a

---

<sup>12</sup> Environmental Crime Directive. In European Commission [https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive\\_en](https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive_en) [https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive\\_en](https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive_en) (available on 20 October 2024).

substantial amendment is needed, including the expansion and increase of sanctions, as well as alignment with criminal liability.

## Bibliography

1. GIAKOUMIS, T.; VOULVOULIS, N.: The transition of EU water policy towards the Water Framework Directive's integrated river basin management paradigm. *Environmental management*, 2018, 62, 5, p. 819-831.
2. MICHALOVIČ, M.: Klimatická zmena a voda. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2018*. Bratislava: Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, 2018, p. 507-512.
3. PAPÁČEK, P.: Vzťah trestného práva k životnému prostrediu. In *Právnické listy : zborník príspevkov*. Brno : Tribun EU, 2017, pages 18-29.
4. PAVLOVIČ, M.: *Verejná správa a pozemkové právo*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2023, 164 p.

## Other Sources

5. Environmental Crime Directive. In European Commission [https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive\\_en](https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive_en) [https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive\\_en](https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-compliance-assurance/environmental-crime-directive_en) (available on 20 October 2024).
6. Vodný plán Slovenska na roky 2022 – 2027 In [Enviroportal.sk](https://www.enviroportal.sk) <https://www.enviroportal.sk/dokument/vodny-plan-slovenska-na-roky-2022-2027> (available on 20 October 2024).
7. SLOVENSKÁ INŠPEKCIA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA ZAMIETLA ODVOLANIE SPOLOČNOSTI KOLIBA, A.S., A ULOŽENÚ POKUTU V PLNOM ROZSAHU POTVRDILA. In [SÍŽP.sk](https://www.sizp.sk) <https://www.sizp.sk/novinky/slovenska-inspekcia-zivotneho-prostredia-zamietla-odvolanie-spolocnosti-koliba-a-s-a-ulozenu-pokutu-v-plnom-rozsahu-potvrdila> (available on 20 October 2024).

## Contact

JUDr. Ľudovít Máčaj, PhD.

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

Department of Administrative and Environmental Law

# ZÁKON O OCHRANE OVZDUŠIA AKO PRIEKOPNÍK SKRÁTENÝCH KONANÍ SPRÁVNEHO TRESTANIA V OBLASTI ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA<sup>1</sup>

## THE AIR POLLUTION CONTROL ACT AS A PIONEER OF SUMMARY PROCEEDINGS OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT IN THE FIELD OF ENVIRONMENT

Zuzana Hamuláková<sup>2</sup>, Viktória Sokolová<sup>2</sup>, Dominika Noskovičová<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Príspevok sa zameriava na zásadu rýchlosti a hospodárnosti konania v kontexte novej právnej úpravy rozkazného konania v zákone o ochrane ovzdušia. V príspevku je okrem analýzy novej právnej úpravy rozkazného konania v zákone o ochrane ovzdušia obsiahnutá aj komparácia predmetnej novej právnej úpravy s predchádzajúcou právnou úpravou a výsledky aplikačnej praxe využitia daného inštitútu.

**Kľúčové slová:** ochrana ovzdušia, rozkazné konanie, správne trestanie

**Abstract:** The paper focuses on the principle of fast and economical proceedings in the context of the new legal regulation of order proceedings in the air protection act. Besides the analysis of the new legal regulation of warrant proceedings in the act on air protection, the submission also contains the comparison of the new legal regulation with the previous legal regulation and the result of the application practice of the use of the given institute.

**Key words:** air protection, order proceedings, administrative penalties

### Úvod

Právna úprava ochrany ovzdušia bola doteraz upravená v zákone č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o ovzduší“). Nová právna úprava nesie názov zakotvujúci v sebe aj úmysel zákonodarcu, ktorým je v danom prípade ochrana ovzdušia, a to konkrétne zákon č. 146/2023 o ochrane ovzdušia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako

---

<sup>1</sup> „Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-23-0645.“

<sup>2</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

„zákon o ochrane ovzdušia“). Mimo iných legislatívnych zmien a adresnejšej ochrany ovzdušia tento zákon priniesol aj novinku v podobe rozkazného konania. Príspevok má ambíciu priblížiť predchádzajúcu právnu úpravu tejto oblasti so zameraním sa na výkon štátneho dozoru a správneho konania. Komparáciou novej a predchádzajúcej právnej úpravy ochrany ovzdušia sa príspevok zameria na niektoré aktuálne aplikačné problémy danej právnej úpravy a navrhne riešenia vybraných problémov, ktoré sa od začiatku účinnosti novej právnej úpravy ,t. j. od 31.12.2023 vyskytli, pričom za účelom splnenia stanovených cieľov bola využitá aj metóda riadeného rozhovoru so zamestnancami Slovenskej inšpekcie životného prostredia ako orgánu ochrany ovzdušia podľa zákona o ochrane ovzdušia. Príspevok zároveň polemizuje nad dosiahnutím zamýšľaného cieľa novej právnej úpravy rozkazného konania s poukazom na dostupné štatistické údaje a súlad tejto právnej úpravy s vybranými zásadami správneho práva trestného.

### **Vybrané zásady správneho práva trestného a rozkazné konanie**

Zásady správneho trestania sú základné právne idey spojené so špecifickou činnosťou v rámci výkonu verejnej moci, a to rozhodovania o vine a sankcii za správne delikty. Sú to základné pravidlá, ktorými sa správne orgány pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti za správne delikty musia riadiť.<sup>3</sup>

Jednou zo základných zásad správneho konania a aj správneho trestania je zásada rýchlosti a hospodárnosti konania. Zásada konania o správnom delikte v primeranej lehote v oblasti správneho trestania požaduje, aby správne orgány po začatí konania o uložení sankcie postupovali rýchlosťou primeranou okolnostiam prípadu. Táto zásada vyplýva aj z čl.6 ods. 1<sup>4</sup> Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý upravuje právo na spravodlivý súdny proces, a ktorý sa na základe tzv. Engelových kritérií uplatňuje aj v oblasti správneho trestania. Podľa čl. 41 Charty základných práv Európskej únie, v ktorom je ustanovené právo na dobrú správu, má každý právo na to, aby boli jeho záležitosti vybavené nestranné, spravodlivo a v primeranom čase. Právo na konanie a rozhodovanie v primeranej lehote je zakotvené aj v medzinárodných prameňoch charakteru *soft law*, a to konkrétne napríklad v čl. 7 Odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy členským štátom CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe, ktorý predstavuje prehľadnú sumarizáciu základných princípov, ktoré majú zabezpečovať výkon dobrej verejnej správy. Pre oblasť

---

<sup>3</sup> HAMULÁKOVÁ, Z. In: HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. Základy správneho práva trestného. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019,s.47

<sup>4</sup> Čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: „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.“



správneho trestania je z prameňov majúcich charakter *soft law* kľúčové Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (91) 1 členským štátom o správnych sankciách. Toto odporúčanie sa vzťahuje na správne akty, ktorými sa ukladá postih za správanie, ktoré je v rozpore s uplatniteľnými pravidlami, či už ide o pokuty alebo iné opatrenia trestnej povahy, bez ohľadu na to, či majú peňažnú alebo inú povahu. Aj súčasťou tohto prameňa práva je zásada konania o správnom delikte v primeranej lehote.

Zásada konania v primeranej lehote vyplýva aj z vnútroštátnych prameňov slovenského práva. V prvom rade ju možno odvodiť z čl. 48 odsek 2 Ústavy slovenskej republiky,<sup>5</sup> v zmysle ktorého má každý právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prietahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.

Zásada rýchlosti a hospodárnosti konania je vyjadrená v § 3 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), v zmysle ktorej „správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prietahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správnenému vybaveniu veci. Správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb.“ Správny poriadok v zmysle tejto zásady správneho orgánu ukladá, aby vec vybavil včas a bez zbytočných prietahov a použiť najvhodnejšie prostriedky. Zásada konania v primeranej lehote však nie je absolútna. Nemožno ju aplikovať bez ohľadu na ďalšie dôležité zásady správneho konania. Nesmie sa predovšetkým uplatniť na úkor požiadavky, aby rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo z náležite zisteného skutkového stavu veci alebo aby si osoba mohla uplatniť v konaní svoje procesné práva zaručené zákonom.<sup>6</sup>

Realizácia povinnosti správneho orgánu použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správnenému vybaveniu veci, má zabezpečiť nielen efektívnosť a účinnosť výkonu verejnej správy tak, aby sa dosiahol cieľ správneho konania, ale taktiež má garantovať ochranu dotknutých osôb v súlade s princípom proporcionality. Pravidlo preto v sebe zahŕňa povinnosť správneho orgánu ovplyvňovať práva alebo záujmy súkromných osôb len tam, kde je to nevyhnutné, ale v rozsahu nevyhnutnom na dosiahnutie požadovaného cieľa. Zásada procesnej ekonómie, resp. hospodárnosti sa premieta do povinnosti správnych orgánov zabezpečiť, aby správne konanie prebiehalo hospodárne. Vyjadruje požiadavku, aby správny orgán použil v konaní také

---

<sup>5</sup> Zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

<sup>6</sup> KOŠIČIAROVÁ, S. Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Krakow: Spolok Slovákov Poľsku, 2014, s. 164

prostriedky, ktoré sú jednoduché, účinné, nezvyšujú zbytočne náklady konania a vedú k zákonnému rozhodnutiu.<sup>7</sup>

Z uvedeného vyplýva, že správne orgány majú rozhodovať o priestupkoch a iných správnych deliktach vo veciach spadajúcich do ich pôsobnosti bez zbytočných prietahov a pri zohľadnení a nepochybnom poznaní všetkých relevantných okolností daného prípadu, pričom voči všetkým postupujú rovnakým spôsobom a čo najmenej zasahujú do práv dotknutých osôb (fyzických osôb a právnických osôb). Rešpektovanie uvedených požiadaviek úzko súvisí s právnou istotou a predvídateľnosťou, t.j. s legitímnym očakávaním. Každé rozhodnutie verejnej správy musí byť predvídateľné, aby ten, kto v dobrej viere zverí svoje záležitosti pod ochranu štátu, nebol zaskočený nečakaným a prekvapivým zvratom. Právna istota je totiž nedoceniteľná, pretože je v nej spojená dôvera v právo.<sup>8</sup>

Jedným z inštitútov správneho práva trestného, ktorý prispieva k naplneniu zásady rýchlosti a hospodárnosti konania, ako aj k urýchleniu a zníženiu administratívnej náročnosti a záťaže<sup>9</sup>, patrí tzv. rozkazné konanie. Rozkazné konanie je typom skráteného konania o priestupku alebo inom správnom delikte, ktorý predstavuje zjednodušený a zrýchlený spôsob ukončenia konania o priestupku, prípadne inom správnom delikte, bez nariadenia ústneho pojednávania alebo procesne náročného dokazovania.<sup>10</sup>

Rozkazné konanie na účely konania o priestupku je upravené v § 87 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“). Zákonné podmienky na prejednanie skutku v rozkaznom konaní, ktoré musia byť kumulatívne splnené, sú:

- a) je nepochybné, že obvinený z priestupku sa priestupku dopustil – t. j. o skutku, ktorý má byť priestupkom, ako aj o jeho páchatelovi neexistujú žiadne pochybnosti,
- b) vec nebola vybavená v blokovanom konaní – rozhodnutie o skutku v rámci blokovaného konania vytvára prekážku *res iudicata*,
- c) obvinený z priestupku je plne spôsobilý na právne úkony,
- d) nejde o priestupok mladistvého - priestupok mladistvého nemožno prejednať v rozkaznom konaní,
- e) nejde o návrhový priestupok - v rozkaznom konaní nemožno prejednať priestupky, o ktorých sa koná len na návrh podľa § 68 ods. 1 zákona o priestupkoch.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok, Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 30,31

<sup>8</sup> FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E. ŠKUREK, M. et al.: Správni právo trestní. Praha: Leges, 2017, s. 50,51

<sup>9</sup> SREBALOVÁ, M. a kol. Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C.H.Beck. 2015, s. 431

<sup>10</sup> HAMULÁKOVÁ, Z. In: HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. Základy správneho práva trestného. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019,s.147

<sup>11</sup> HAMULÁKOVÁ, Z. In: HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. Základy správneho práva trestného. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019,s.151

Výsledkom rozkazného konania je vydanie tzv. rozkazu. Rozkaz je špecifickým druhom individuálneho správneho aktu, ktorý má všetky náležitosti rozhodnutia o priestupku. V § 77 zákon o priestupkoch ustanovuje náležitosti výroku rozhodnutia, ktorým je obvinený z priestupku uznaný vinným. Ide o špecifickú úpravu, ostatné ustanovenia § 47 správneho poriadku sa aplikujú subsidiárne. Zákon o priestupkoch ustanovuje procesné právo obvineného z priestupku podať tzv. odpor a vyjadriť tým svoj nesúhlas s vybavením priestupku v rozkaznom konaní a so sankciou uloženou v rozkaze. Nie je to jeho povinnosť, ale možnosť, ktorú nemusí využiť, keď sa stotožnil s rozhodnutím správneho orgánu. Právnym účinkom včas podaného odporu, ktorý nastáva *ex lege* je, že vydaný rozkaz sa zrušuje a správny orgán pokračuje v konaní.<sup>12</sup> V nasledujúcom texte sa príspevok zameria, do akej miery sa uvedené zásady správneho práva trestného premietajú v konaní a rozhodovaní podľa predchádzajúcej a súčasnej právnej úpravy oblasti ochrany ovzdušia s osobitným zreteľom na inštitút rozkazného konania.

### **Predchádzajúca právna úprava právna úprava zákona o ovzduší**

Predchádzajúca právna úprava správneho trestania na úseku ochrany ovzdušia bola obsiahnutá v zákone o ovzduší. Tento zákon neobsahoval žiadnu formu skráteného konania, preto konanie prebiehalo štandardne so subsidiárnou pôsobnosťou správneho poriadku.<sup>13</sup>

Samotnému správne konaniu vždy predchádzal výkon štátneho dozoru vykonávaného podľa § 28 ods. 2 zákona o ovzduší, či už išlo o plánovanú kontrolu alebo o výsledky externého merania. Orgán ochrany ovzdušia vykonal kontrolu kontrolovaného subjektu, pričom pri zistení porušenia musel byť spísaný protokol, voči ktorému mohol kontrolovaný subjekt podávať námietky. Ak orgán kontroly vyhodnotil námietky ako opodstatnené, vypracoval sa dodatok k protokolu. Kontrola sa zároveň považovala za ukončenú až prerokovaním protokolu, z ktorého sa vyhotovila zápisnica podľa §13 ods. 8 zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov.<sup>14</sup>

Až následne, keď bol štátny dozor ukončený a bol prerokovaný protokol o kontrole, v ktorom boli obsiahnuté zistené porušenia, pristúpil správny orgán k začatiu správneho konania o uložení pokuty podľa správneho poriadku.

---

<sup>12</sup> KOŠIČIAROVÁ, S. Zákon o priestupkoch. Podrobný komentár s judikatúrou. Praha: Leges, 2020, s. 774,775

<sup>13</sup> K právnej úprave zákona o ovzduší pozri bližšie: CEPEK, B. Environmentálne právo všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. s. 273 – 276.

<sup>14</sup> Bližšie pozri: VRABKO, M. a kolektív: Správne právo hmotné všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2018. s 158 – 159.

Orgán ochrany ovzdušia ako správny orgán upovedomil o začatí konania všetkých účastníkov konania podľa §18 ods. 3 správneho poriadku. Ústne pojednávania podľa §21 správneho poriadku sa uskutočňovali iba výnimočne. Následne, keď bol presne a úplne zistený skutočný stav veci, pristúpilo sa k vydaniu rozhodnutia. Účastník konania mal možnosť podať proti takému rozhodnutiu odvolanie<sup>15</sup>, pričom prvostupňový orgán mohol rozhodnúť v rámci autoremedúry. Ak tak neurobil, postúpil odvolanie druhostupňovému orgánu.<sup>16</sup> Uvedený postup často spôsoboval nadmerné zaťaženie odvolacieho orgánu a predlžovanie lehôt na rozhodnutie v odvolacom konaní.

### **Nová právna úprava podľa zákona o ochrane ovzdušia**

Nová právna úprava v zákone o ochrane ovzdušia zavádza novú formu správneho trestania, a to inštitút rozkazného konania. V oblasti správneho práva trestného pritom nejde o žiadnu novinku, avšak pre oblasť environmentálneho práva ide o úplne nový inštitút.

Ako bolo uvedené, predchádzajúca právna úprava v zákone o ovzduší upravovala postup sankcionovania tak, že po zistení porušenia zákona, či už meraním vykonaným externým subjektom (napríklad Slovenský hydrometeorologický ústav) alebo plánovanou kontrolou samotnej Slovenskej inšpekcie životného prostredia, ako orgánu ochrany ovzdušia, bolo potrebné vykonať štátny dozor, na ktorý nadväzovalo správne konanie. Výsledkom a záverečným aktom správneho konania bolo po veľmi zdĺhavom konaní vydanie rozhodnutia. Obsahom rozhodnutia bolo v zmysle § 46 a nasl. správneho poriadku výrok, odôvodnenie a poučenie. Rozhodnutie taktiež obsahovalo aj sankciu, ktorá bola danému subjektu za porušenie právnych predpisov uložená, resp. výšku pokuty uloženej podľa tohto zákona. Zákon o ovzduší neurčoval výšku pokuty pevne stanovenou sadzbou, ale nechával výšku tejto sankcie na správnu úvahu správneho resp. kontrolného orgánu. Takáto právna úprava v praxi viedla k podávaniu veľkého množstva odvolaní v daných konaniach. Kontrolovaná osoba totiž nemala motiváciu zaplatiť udelenú výšku pokuty. Väčšina správnych konaní teda pokračovala v odvolacom konaní, v ktorom sa kontrolovaná osoba snažila brániť poukázaním na možné pochybenie pri výkone kontroly alebo iné procesné pochybenia, ktoré by mohli zmierniť výšku stanovenej pokuty. Táto situácia spôsobovala, že kontrolný orgán bol zahltený odvolaniami.

Nová právna úprava v zákone o ochrane ovzdušia priniesla novinku v podobe rozkazného konania. Toto je upravené v § 55 ods. 16 zákona o ochrane ovzdušia. Osobitná časť dôvodovej správy k tomuto zákonu uvádza k ustanoveniu § 55 nasledovné: „V § 55 sa ustanovuje výška pokút za porušenie povinností ustanovených

---

<sup>15</sup> Podľa § 53 a nasl. správneho poriadku.

<sup>16</sup> § 57 ods. 1 a ods. 2 správneho poriadku.

týmto zákonom, ktoré môžu uložiť orgány ochrany ovzdušia prevádzkovateľom stacionárnych zdrojov, podnikateľom, osobám vykonávajúcim vybrané osobitné činnosti a fyzickým osobám. Výška pokút za porušovanie povinností je členená podľa závažnosti porušenia povinností.“ a pokračuje: „Uložená pokuta sa bude považovať za uhradenú v plnej výške, ak do 15 dní odo dňa doručenia rozkazu alebo rozhodnutia o uložení pokuty budú uhradené aspoň dve tretiny, resp. štyri pätiny z uloženej výšky pokuty. Tento nástroj na plniť motivačný faktor pri akceptovaní zistených porušení dozorom, platení pokuty a prevenciu pred vymáhaním úhrady pokuty.“<sup>17</sup> Z uvedeného vyplýva, že dôvodová správa len stroho uvádza informácie k samotnému rozkaznému konaniu. Všeobecná časť dôvodovej správy tento inštitút nespomína vôbec.

Ustanovenie § 55 ods. 16 zákona o ochrane ovzdušia hovorí, že správny delikt možno prejednať aj v rozkaznom konaní. Dôležité je pritom upozorniť na spojku „aj“, ktorá v tomto kontexte znenia zákona určuje využitie inštitútu rozkazného konania len ako možnosť. Kontrolný orgán nemá teda povinnosť pri všetkých porušeníach zákona automaticky rozhodnúť v rozkaznom konaní formou rozkazu. Tu je potrebné upozorniť aj na „nespravodlivé“ znenie zákona, nakoľko zákonné znenie, ktoré hovorí, že iné správne delikty je možné prejednať aj v rozkaznom konaní, z výkladového hľadiska neustanovuje správnomu orgánu podmienku konať tak v každej veci. Znamená to teda, že správny orgán má len možnosť a nie povinnosť rozhodnúť v rozkaznom konaní. Toto znenie môže vzbudzovať dojem, že v určitých prípadoch môže správny orgán rozhodnúť formou rozhodnutia, čo by znamenalo, že takto udelená výška pokuty bude splatná v celej svojej výške. To znamená, že pravidlo zaplatenia dvoch tretín resp. štyroch pätín zo stanovenej výšky pokuty by sa neuplatnilo. Uvedené teda môže potencionálne narúšať právnu istotu, nakoľko kontrolovaný subjekt si pred vydaním rozhodnutia nemôže byť istý jeho formou a teda ani skutočnosťou, či dostane možnosť zaplatiť len zlomok z celej sumy uloženej pokuty. Takáto možnosť správneho orgánu zvoliť formu konania môže zakladať aj rozpor so zásadou materiálnej rovnosti, teda môže byť narušená kontinuita práva a rozhodovania, ako aj legitímne očakávanie účastníka konania.<sup>18</sup> Vychádzajúc zo schváleného znenia zákona teda možno túto právnu úpravu považovať za pomerne mäťúcu. Po rozhovoroch, ktoré vykonali autorky s inšpektormi Slovenskej inšpekcie životného prostredia ako orgánu ochrany ovzdušia podľa zákona o ochrane ovzdušia, ktoré predchádzali písaniu tohto príspevku, je však možné skonštatovať, že kontrolný orgán, ktorým je v tomto

---

<sup>17</sup> Dostupné na:

<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=8&CPT=1236>  
[videné dňa 30.9.2024]

<sup>18</sup> K zásade materiálnej rovnosti bližšie pozri: VRABKO, M. a kolektív: Správne právo procesné všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2018. s. 52.

prípade Slovenská inšpekcia životného prostredia, aplikuje nepísané pravidlo, podľa ktorého je v každom prípade uprednostňované konanie formou rozkazného konania pred správnym konaním. Z uvedeného ale vyplýva, že aplikácia znenia zákona o ovzduší priniesla so sebou aj viaceré aplikačné problémy.

## **Rozkazné konanie v zákone o ochrane ovzdušia – rýchlejšia cesta za zdravým ovzduším?**

V ďalšom texte bude pozornosť venovaná problémom, ktoré vznikajú v súvislosti s aplikáciou ustanovení zákona o ochrane ovzdušia upravujúcich rozkazné konanie.<sup>19</sup> Jedným z problémov, ktorému zamestnanci orgánu ochrany ovzdušia čelia, je aplikácia § 52 ods. 2 písm. a)<sup>20</sup> v spojení s § 55 ods. 16 zákona o ochrane ovzdušia. Cieľom zavedenia nového rozkazného konania v zákone o ochrane ovzdušia bolo skrátenie samotného konania tak, aby správne orgány mohli rozhodnúť aj *a catedra*, teda „od stola“, teda prispieť tým k naplneniu zásady rýchlosti a hospodárnosti správneho konania.

Podľa predchádzajúcej právnej úpravy zákona o ovzduší, ak orgán ochrany ovzdušia zistil prekročenie zákonom povolených hodnôt z externých meraní alebo z vlastnej činnosti, musel vykonať štátny dozor kontrolovaného subjektu. Správne orgány nemali možnosť „rozhodnúť od stola“ aj keď mali na začiatku celého konania preukázané, že kontrolovaný subjekt sa dopustil porušenia zákona. Ak totiž orgán ochrany ovzdušia nameria hodnoty, ktoré uvádza zákon ako nadlimitné, je jednoznačné a nepochybné, že k porušeniu zákona došlo. Orgán ochrany ovzdušia bol však povinný pokračovať v postupe a aj napriek takýmto výsledkom meraní vykonať štátny dozor, a až následne začať správne konanie o uložení sankcie.

Nová právna úprava mala za cieľ zrýchliť a zefektívniť toto konanie. Problémom však je, že znenie ustanovenia § 52 zákona o ochrane ovzdušia explicitne neuvádza, že v prípadoch, kedy orgán ochrany ovzdušia má jednoznačne preukázané, že k porušeniu zákona došlo, môže ihneď rozhodnúť v rozkaznom konaní, teda bez vykonania štátneho dozoru. Implicitne by sme takúto formuláciu mohli vyčítať z ustanovenia § 52 ods. 2 písm. a) zákona o ochrane ovzdušia, ktoré znie: „Pokutu a opatrenie na nápravu orgán ochrany ovzdušia uloží na základe zistení z vlastnej kontrolnej činnosti alebo kontrolnej činnosti ním poverených osôb podľa tohto

---

<sup>19</sup> Všetky informácie uvádzané v tejto časti článku boli získané metódou riadeného rozhovoru so zamestnancami Slovenskej inšpekcie životného prostredia.

<sup>20</sup> § 52 ods. 2 zákona o ochrane ovzdušia znie: „Pokutu a opatrenie na nápravu orgán ochrany ovzdušia uloží na základe

a) zistení z vlastnej kontrolnej činnosti alebo kontrolnej činnosti ním poverených osôb podľa tohto zákona,

b) vlastnej evidencie alebo

c) dokumentov podľa tohto zákona predložených povinnými subjektmi.“

zákona.“ Problémom však je, že zákon nikde explicitne nehovorí, že v prípadoch zistenia porušenia tohto zákona podľa § 52 ods. 2 písm. a) zákona o ochrane ovzdušia môže orgán ochrany ovzdušia rozhodnúť formou rozkazu v rozkaznom konaní podľa § 55 ods. 16 daného zákona.

Uvedené má teda za následok, že zavedenie inštitútu rozkazného konania v zákone o ochrane ovzdušia nevyužíva celý svoj potenciál, a neurýchľuje konanie v maximálnej možnej miere, nakoľko aj v súčasnosti je potrebné vykonať štátny dozor kontrolovaného subjektu, spísať protokol o kontrole, prerokovať ho a až následne môže orgán ochrany ovzdušia rozhodnúť rozkazom. Tento problém je možné vyriešiť vložением nového ustanovenia do §§ 55 ods. 16 zákona o ochrane ovzdušia, ktoré by explicitne zavádzalo možnosť orgánu ochrany ovzdušia rozhodnúť na základe zistení z vlastnej kontrolnej činnosti, alebo kontrolnej činnosti ním poverených osôb bez vykonania štátneho dozoru. Konkrétne by išlo o vloženie písm. e) do § 55 ods. 16 zákona o ochrane ovzdušia, ktoré by znelo: „V prípade, že orgán ochrany ovzdušia zistí porušenie na základe skutočností uvedených v § 52 ods. 2, je oprávnený rozhodnúť v rozkaznom konaní bez vykonania štátneho dozoru.“ Orgány ochrany ovzdušia by teda na základe tohto ustanovenia v prípadoch, kedy jednoznačne zistia pomocou vlastných meraní alebo z meraní osôb na to určených, že prišlo k porušeniu zákona, mohli rozhodnúť priamo v rozkaznom konaní. Neprebehol by teda celý zdĺhavý proces štátneho dozoru. Takýto postup by bol nie len rýchlejší pre správny orgán, ale aj efektívnejší a hospodárnejší pre celkový výkon a zabezpečovanie ochrany ovzdušia.

Ďalším problémom viažucim sa k zákonu o ochrane ovzdušia je absentujúca právna úprava formálnych a obsahových náležitostí podaného odporu. V platnej právnej úprave totiž ustanovenie § 55 ods. 16 zákona o ochrane ovzdušia hovorí o podaní odporu, avšak v celom zákone absentuje úprava toho, aké náležitosti má podaný odpor spĺňať. V praxi tak môže nastať situácia, že orgán ochrany ovzdušia bude nútený pracovať s odporom, v ktorom budú absentovať náležitosti podstatné pre posúdenie takéhoto podania.

Nedostatočnú právnu úpravu aj za účelom naplnenia právnej istoty tak pre správny orgán, ako aj účastníkov konania, by podľa názoru autoriek bolo v tomto smere vhodné doplniť. Inšpirovať by sa zákonodarca analogicky mohol zákonom č. 488/2019 Z. z. o diaľničnej známke a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o diaľničnej známke“), ktorý v určitej časti rieši podobnú situáciu ako zákon o ochrane ovzdušia. Ide konkrétne o prípady, kedy prevádzkovateľ vozidla nemá na vozidle platnú diaľničnú známku. Dôkazom je v tomto konaní fotografia o porušení povinnosti spolu so záznamom o kontrole, pričom na základe priložených dôkazov nie je sporné, že sa prevádzkovateľ vozidla dopustil porušenia zákona. V našom prípade ide často o meranie, ktoré zachytáva namerané hodnoty látok vypúšťaných do ovzdušia nad zákonom povolený limit, a preto je taktiež

preukázateľne zachytené porušenie zákona.<sup>21</sup> Ustanovenie § 13 ods. 2 zákona o diaľničnej známke hovorí, že: „Prevádzkovateľ vozidla môže proti rozkazu podať do 15 dní odo dňa jeho doručenia odpor okresnému úradu, ktorý rozkaz vydal. Odpor proti rozkazu sa musí odôvodniť. V odôvodnení uvedie prevádzkovateľ vozidla rozhodujúce skutočnosti, o ktoré opiera svoju obranu proti výroku uvedenému v rozkaze, a zároveň označí dôkazy na preukázanie svojich tvrdení. K odporu pripojí listinné dôkazy, ktorých sa dovoľáva. O tomto musí byť prevádzkovateľ vozidla v rozkaze poučený.“ Takáto explicitná právna úprava v zákone o ovzduší absentuje.

Aj keď orgánu ochrany ovzdušia nebol doteraz<sup>22</sup> doručený žiadny odpor voči rozkazu vydanému podľa zákona o ochrane ovzdušia, do budúcnosti s touto situáciou treba dôvodne rátať. Aj napriek tomu, že odpor je z procesnoprávneho hľadiska podaním podľa § 19 správneho poriadku, a preto musí obsahovať predpísané náležitosti podania podľa tohto ustanovenia, sa z hľadiska naplnenia právnej istoty, ako aj určitej „pomoci“ pre účastníkov konania javí za vhodné doplniť aktuálne platnú právnu úpravu zákona o ochrane ovzdušia o ustanovenie obsahujúce výpočet náležitostí podaného odporu.

Ďalšiu zistenú skutočnosť by sme mohli označiť viac za terminologickú nepresnosť, ako za aplikačný problém. Konkrétne ide o znenie § 55 ods. 16 písm. b) 1. bod zákona o ochrane ovzdušia, ktorý hovorí o tom, čo sa stane s konaním po podaní odporu. Podľa tohto ustanovenia sa včasným podaním odporu rozkaz zrušuje a správny orgán pokračuje konaním. Práve slovo „pokračuje“ je v tomto prípade kľúčové. Správny poriadok totiž o pokračovaní v konaní hovorí iba v prípade § 29 a pokračovanie konania spája s predchádzajúcim prerušením daného konania. V prípade zákona o ochrane ovzdušia však pokračovaniu v konaní prerušenie konania nepredchádza. Preto v aplikačnej praxi vznikla otázka, či ide skutočne o pokračovanie v konaní, prípadne či ide o začatie nového konania. Rovnaká polemika sa vedie aj ohľadom toho, o akej skutočnosti treba upovedomiť účastníka konania. V súčasnosti má Slovenská inšpekcia životného prostredia pripravený postup, kde by v prípade včasného podania odporu upovedomovala účastníka konania o „pokračovaní v konaní“, a teda presne dodržiava literu zákona<sup>23</sup>.

Zdanlivo posledným a banálne znejúcim, určite však nie bagatelizovateľným problémom viažucim sa k aplikácii zákona o ochrane ovzdušia, je téma zaokrúhľovania výšky pokuty. Autorkám nie je známe, že by akýkoľvek platný právny predpis s právnu silou zákona vo svojich ustanoveniach obsahoval pravidlo

---

<sup>21</sup> § 13 ods. 1 zákona č. 488/2019 Z. z. o diaľničnej známke a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>22</sup> Do času odovzdania tohto príspevku.

<sup>23</sup> Analogicky by sa v tomto smere mohlo pokračovať podobne ako v priestupkovom konaní podľa § 87 ods. 4 zákona o priestupkoch, pri zohľadnení špecifik konania o správnom delikte podľa zákona o ochrane ovzdušia.



zaokrúhľovania pokút uložených v správnom alebo rozkaznom konaní. V praxi Slovenská inšpekcia životného prostredia resp. jej inšpektori narazili na problém pri aplikácii novej právnej úpravy.

Zákon o ochrane ovzdušia dáva možnosť správnomu orgánu pri ukladaní pokuty využiť správnu úvahu spolu s aplikáciou zaužívanej praxe a postupov výpočtov. Výška pokuty v tomto zákone nie je pevne stanovená, ale je určená rozmedzím jej minimálnej a maximálnej výšky.

Orgán ochrany ovzdušia po nadobudnutí účinnosti novej právnej úpravy narazil na problém súvisiaci s určovaním výšky ukladanej pokuty, nakoľko rozkaz umožňuje zaplatiť dve tretiny, resp. štyri pätiny z výšky uloženej pokuty. Nie z každej výšky pokuty uloženej v súlade so zákonom o ochrane ovzdušia je však možné bez zaokrúhľovania vypočítať dve tretiny alebo štyri pätiny tak, aby vyšla jednoznačná suma, ktorú môže účastník konania zaplatiť.

Dočasným riešením tejto vzniknutej situácie je stanovovanie výšky pokuty podľa zaužívanej praxe, avšak zároveň zohľadnenia skutočnosti, že z výšky udelenej pokuty musí byť možné vypočítať dve tretiny alebo štyri pätiny bezo zvyšku. Takto zaokrúhlené a upravené výšky pokút poskytujú páchatelovi možnosť zaplatiť pokutu bez zbytočných nedorozumení.

Ústnu dohodu by však bolo vhodné metodicky usmerniť z pozície Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, prípadne vhodnejšie v zákone o ochrane ovzdušia vymedziť postup vzťahujúci sa na tieto situácie. V takomto prípade by taktiež zostala zachovaná zásada zákonnosti, ako aj zásady rýchlosti, hospodárnosti a proporcionality vo vzťahu k účastníkovi konania.

Podstatou zavedenia tejto právnej úpravy bolo zrýchlenie konania spolu s očakávanou zmenšenou záťažou odvolacieho orgánu. Tento cieľ sa mal dosiahnuť najmä prostredníctvom ekonomickej motivácie účastníka konania zaplatiť uloženú pokutu čo najrýchlejšie, aby sa vyhol prípadným ďalším poplatkom spojeným s konaním. Práve uvedená skutočnosť je jedným z dôvodov, prečo boli trovy konania pre právnické osoby a fyzické osoby podnikateľov nastavené až na výšku 500€. Je však možné polemizovať o tom, či takto vysoké trovy neodrádzajú kontrolované subjekty od toho, aby sa domáhali svojich práv, nakoľko takáto ekonomická motivácia môže viesť účastníkov konania k tomu, aby zaplatili udelenú pokutu „bez ohľadu na správnosť rozhodnutia“.

## **Využívanie rozkazného konania v praxi optikou štatistických údajov**

Dôležitou súčasťou tohto príspevku je aj časť, v ktorej sa autorky budú zaoberať štatistickými údajmi, ktoré boli poskytnuté zo strany Slovenskej inšpekcie životného prostredia z jej interných záznamov.

Keďže sa predkladaný príspevok zaoberá novou právnou úpravou rozkazného konania v zákone o ochrane ovzdušia, autorky zaujímali dáta súvisiace práve s uplatnením tohto inštitútu.

Slovenská inšpekcia životného prostredia poskytla informácie za prvý polrok roku 2024, a to konkrétne celkový počet uložených pokút v rozkaznom konaní, celkovú výšku uložených pokút v rozkaznom konaní a počet prijatých odporov. Z poskytnutých údajov je možné dôjsť záveru, že Slovenská inšpekcia životného prostredia vydala za prvý polrok roku 2024 celkovo 39 rozkazov. Celková suma pokút uložených týmito rozkazmi dosiahla výšku 247 290 €, pričom Slovenská inšpekcia životného prostredia zatiaľ neviduje žiadny podaný odpor.<sup>24</sup>

Cieľom zákona bolo znížiť počet odvolaní resp. rozkazov. Odvolanie jednoznačne predstavuje potrebný a neopomenuteľný inštitút obrany práv účastníkov správnych konaní. Počet odvolacích konaní podľa zákona o ovzduší bol v roku 2023 celkovo 14, pričom počet uložených pokút v rozhodnutiach bol 91. Druhostupňový orgán v odvolacom konaní potvrdil 10 rozhodnutí prvostupňového orgánu z celkového počtu 14 napadnutých rozhodnutí, pričom 3 rozhodnutia zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na nové konanie. Jedno odvolacie konanie ešte nebolo ukončené.<sup>25</sup> Ak sa na tento údaj pozrieme z pohľadu odvolacieho orgánu, predstavuje počet odvolaní naozaj veľkú časovú, odbornú, ale aj personálnu záťaž. Nie je možné presne vyčíslieť, koľko času strávia inšpektori nad podanými odvolaniami. Cieľom príspevku nie je napádať legitimitu odvolania ako dôležité procesného inštitútu naplnenia práva na spravodlivý proces, ale snaha upozorniť na skutočnosť, že zo strany subjektu, ktorý porušil zákon, je častokrát zneužívaný ako nástroj „oddialenia“ zaplatenia uloženej pokuty.

Z vyššie uvedených informácií, ktoré sa autorkám podarilo získať zo strany Slovenskej inšpekcie životného prostredia, je možné vyvodiť, že úmysel zákonodarcu znížiť neprímerané zaťaženie správnych orgánov odvolacími konaniami bol zdá sa dosiahnutý. Samozrejme je potrebné tiež zohľadniť aj skutočnosť, že uvedené údaje sú zaznamenané len za prvý polrok účinnosti tejto novej právnej úpravy.

## Záver

Prijatie nového zákona o ochrane ovzdušia predstavuje nepochybne určitý medzník v správnom trestaní na úseku starostlivosti o životné prostredie. Za zmienku stojí aj zmena názvu zo zákona o ovzduší na zákon o ochrane ovzdušia, kde môžeme jasne vidieť vývoj v nazeraní zákonodarcu na danú problematiku. Zákon o ochrane ovzdušia priniesol aj na úseku ochrany životného prostredia celkom novú úpravu, ktorou je úprava rozkazného konania. Práve uvedená úprava mala za cieľ zvýšiť

---

<sup>24</sup> Štatistické údaje poskytnuté Slovenskou inšpekciov životného prostredia.

<sup>25</sup> Štatistické údaje poskytnuté Slovenskou inšpekciov životného prostredia.

rýchlosť a efektívnosť správnych konaní v rámci ochrany ovzdušia. Až aplikáciou danej právnej úpravy v praxi sa však ukázalo, že so sebou nesie aj viacero nejasností, z ktorých potom vyplývajú ďalšie otázky pre aplikačnú prax.

Jedným z problémom je, že využitie inštitútu rozkazného konania je v zákone o ochrane ovzdušia dané iba ako možnosť, a nie ako povinnosť orgánu ochrany ovzdušia. Uvedené môže podnecovať v účastníkoch konania pocit právnej neistoty, ako aj potenciálne narušenie zásady materiálnej rovnosti a tiež zásady rýchlosti a hospodárnosti konania, ktorá mala byť pre túto úpravu kľúčovou. Jej posilnenie a maximalizácia, a teda aj účel samotného zavedenia rozkazného konania je z veľkej časti nenaplnený práve z dôvodu chýbajúcej normy, ktorá umožní orgánu ochrany ovzdušia rozhodnúť bez vykonania štátneho dozoru, a teda skutočne skrátiť dané konanie za podmienky jednoznačne zisteného skutkového stavu. Autorky preto považujú za vhodné zákon o ochrane ovzdušia o takéto ustanovenie doplniť, nakoľko orgán ochrany ovzdušia má z meraní, ktoré vykonáva, jasne preukázané porušenie zákona ešte pred začatím samotného štátneho dozoru. Doplnenie ustanovenia, ktoré by umožňovalo orgánu ochrany ovzdušia rozhodnúť rozkazom na základe dôkazov získaných podľa § 52 ods. 2 zákona o ovzduší, by bolo vítaným prínosom.

V zákone o ochrane ovzdušia taktiež absentuje ustanovenie obsahujúce náležitosti podaného odporu. Aj napriek tomu, že žiadny odpor ešte podľa tejto právnej úpravy podaný nebol, považujeme za vhodné doplniť zákon o ustanovenie, ktoré by náležitosti podaného odporu sumarizovalo a prispelo by k právnej istote správneho orgánu, ako aj účastníkov konania.

Ako problematická sa z pohľadu automatického nevyužitia podania nesúhlasu s rozhodnutím bez ohľadu na jeho obsah, taktiež môže javiť obsiahnutá ekonomická motivácia pre účastníkov konania zaplatiť výšku pokuty obsiahnutú v rozkaze a nepodávať voči nemu odpor, nakoľko takto mu je umožnené zaplatiť dve tretiny, resp. štyri pätiny uloženej pokuty a rovnako sa vyhne aj úhrade trov vo výške 500 eur. S inštitútom krátenia výšky pokuty súvisí aj problematika nepresného výpočtu podielu uloženej pokuty, ktorú má účastník konania povinnosť zaplatiť. V zákone totiž chýba ustanovenie, ktoré by obsahovalo pravidlo zaokrúhľovania pre výpočet dvoch tretín, resp. štyroch pätín.

Úprava rozkazného konania v zákone o ochrane ovzdušia je však nepochybne pozitívnym krokom, pričom za zváženie stojí aj jeho rozšírenie do iných zložkových predpisov v oblasti ochrany životného prostredia, samozrejme po zohľadnení osobitostí správneho trestania na danom na danom úseku ochrany.

## Zoznam použitej literatúry

1. CEPEK, B. Environmentálne právo všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. 442 s. ISBN: 978-80-7380-560-9.
2. FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E. ŠKUREK, M. et al.: Správni právo trestní. Praha: Leges, 2017, 304 s., ISBN: 978-80-7502-219-6
3. HAMUĽÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. Základy správneho práva trestného. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, 308 s. ISBN 978-80-7160-507-2.
4. KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013, 357 s., ISBN: 978-80-89122-85-1
5. KOŠIČIAROVÁ, S. Zákon o priestupkoch. Podrobný komentár s judikatúrou. Praha: Leges, 2020, 830 s., ISBN: 978-80-7502-465-7
6. KOŠIČIAROVÁ, S. Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Krakow: Spolok Slovákov Poľsku, 2014, 243 s. ISBN: 978-83-7490-790-3
7. SREBALOVÁ a kol. Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C.H.Beck, 2015, 504 s. ISBN: 978-80-89603-30-5
8. VRABKO, M. a kolektív: Správne právo hmotné všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2018. ISBN: 978-80-89603-68-8. 361
9. VRABKO, M. a kolektív: Správne právo procesné všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2018. ISBN: 978-80-89603-76-3. 203
10. Zákon č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení neskorších predpisov.
11. Zákon č. 146/2023 o ochrane ovzdušia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
12. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov
13. Zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov
14. Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov
15. Zákon č. 488/2019 Z. z. o diaľničnej známke a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
16. Dôvodová správa k zákonu o ochrane ovzdušia. Dostupné na: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=8&CPT=1236>
17. Štatistické údaje poskytnuté Slovenskou inšpekciou životného prostredia.

## Kontaktné údaje

doc. JUDr. Zuzana Hamuľáková, PhD.

[zuzana.hamulakova@flaw.uniba.sk](mailto:zuzana.hamulakova@flaw.uniba.sk)

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Mgr. Viktória Sokolová  
novotna92@uniba.sk  
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Mgr. Dominika Noskovičová  
[noskovicova13@uniba.sk](mailto:noskovicova13@uniba.sk)  
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

# INNOVATIVE LEGAL MECHANISMS FOR ENVIRONMENTAL ACCOUNTABILITY: SLOVAKIA'S AIR PROTECTION ACT<sup>1</sup>

Matúš Michalovič<sup>2</sup>, Ján Jenčo<sup>3</sup>

**Abstrakt:** Predmetný článok skúma nový zákon o ochrane ovzdušia na Slovensku ako príklad moderného prístupu k vyvodzovaniu zodpovednosti v oblasti ochrany životného prostredia. Zákon, ktorý bol prijatý na aj základe právnych krokov EÚ pre opakované porušovanie povinnosti zabezpečiť požadovanú kvalitu ovzdušia, predstavuje významný posun v prístupe k ochrane životného prostredia. Kľúčovými novinkami sú zavedenie rozkazného konania, ktoré umožňuje rýchle vymáhanie sankcií bez potreby plnohodnotných administratívnych konaní a systém znižovania pokút pri včasnom zaplatení. Zákon tiež rozlišuje medzi menšími priestupkami a závažnými deliktmi, a posilňuje úlohu miestnych orgánov a environmentálnych inšpektorov pri vymáhaní zákona. Prvé údaje ukazujú vysokú mieru uplatňovania nových postupov, čo naznačuje ich efektívnosť. Článok sa zaoberá týmito právnymi zmenami a zvažuje možnosti budúceho rozšírenia rozkazného konania do iných oblastí práva životného prostredia. Slovenská skúsenosť ponúka cenné poznatky pre ďalšie členské štáty EÚ s podobnými výzvami.

**Kľúčové slová:** zodpovednosť pri ochrane životného prostredia, zákon o ochrane ovzdušia, rozkazné konanie, správne trestanie.

**Abstract:** This article examines Slovakia's new Air Protection Act as a model of modern approach to the environmental enforcement. Its adoption was prompted by EU legal actions due to repeated violations of air quality requirements, the Act represents a significant shift in approach to environmental protection. Key innovations include the introduction of a payment order proceeding<sup>4</sup>, allowing swift enforcement of penalties without the need for full administrative procedures, and a system for reducing fines if timely payments are made. The Air Protection Act also differentiates between

---

<sup>1</sup> This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the Contract no. APVV-23-0645.

<sup>2</sup> Comenius University in Bratislava, Faculty of Law.

<sup>3</sup> Charles University, Faculty of Law.

<sup>4</sup> From Slovak „rozkazné konanie“.

minor infractions and serious offenses, and enhances the enforcement roles of local authorities and environmental inspectors. Early data show a high application rate of the new procedures, indicating the law's efficiency. This paper discusses these legal advancements and considers potential areas for future refinement, including expanding payment order proceedings to other areas of environmental law. Slovakia's experience offers valuable insights for other EU member states facing similar environmental challenges.

**Key words:** Environmental accountability, Air Protection Act, Payment order proceedings, Administrative punishment.

## Introduction

Protection of the environment has become one of the most important current legal and policy questions in Europe, with air quality being at the forefront of public health and regulatory efforts. Slovakia is one of many EU member states that have had difficulties in trying to live up to strict air quality standards set by the EU. The degradation of air quality in Slovakia is severely impacting public health, with approximately 5,000 premature deaths each year attributed to air pollution.<sup>5</sup> In response to these challenges, the main line of development in Slovakia has been toward a modernization of the legal framework on air protection and has been crowned with the adoption of the new **act no. 146/2023 Coll. on Air Protection and on Amendments and Supplements to Certain Acts** (hereinafter "**Air Protection Act**").

The Air protection Act represents a substantial shift in the approach to environmental governance, emphasizing stricter enforcement mechanisms, introducing innovative legal tools, and enhanced accountability for both public and private entities. The development of this legislation has been shaped not only by domestic considerations but also by the pressure from the EU to comply with EU environmental standards.

## Background of Air Protection in Slovakia

Historically, Slovakia's efforts to regulate air quality were governed by the first air protection act<sup>6</sup> in the history of the independent state, which came into effect on September 1, 2002 and was replaced relatively shortly by Act No. 137/2010 Coll. on

---

<sup>5</sup> European Environmental Agency: Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease 2023. [Online]. Available at: <https://www.eea.europa.eu/publications/harm-to-human-health-from-air-pollution>.

<sup>6</sup> Act No. 478/2002 Coll. on Air Protection, which amends Act No. 401/1998 Coll. on Air Pollution Charges (Air Act), as amended.

Air (hereinafter “**Air Act**”), which remained in force in Slovakia until July 1, 2023. It established basic standards and compliance mechanisms, but it quickly became clear that more comprehensive and enforceable measures were needed. Frequent amendments and limited enforcement power made the legislation ineffective with regard to the growing concern about air pollution.

**The Air Act** was intended to align Slovakia's environmental policies with EU legislation, particularly Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe<sup>7</sup>. While the act initially provided a framework for managing air quality, it faced several limitations. One of the main challenges was its inability to effectively control the emission of particulate matter (PM<sub>10</sub>) and other harmful pollutants. Slovakia consistently exceeded the daily limit values for PM<sub>10</sub>, leading to health risks such as respiratory illnesses and premature deaths, particularly in urban and industrial regions.

In addition to these health concerns, Slovakia faced growing pressure from the **EU** for non-compliance with the EU's air quality standards. The environmental challenges, combined with growing legal pressure from the EU, highlighted the need for a comprehensive overhaul of the country's air protection policies. Slovakia's previous legislation was outdated, with weak enforcement mechanisms, unclear penalties for violations, and insufficient guidance for both local authorities and industries on how to improve air quality.

As a result, a more robust legislative approach became necessary, leading to the drafting of a new Air Protection Act. This new Act sought to address these deficiencies by strengthening regulatory enforcement, introducing new tools for administrative punishment, and ensuring better alignment with the EU's environmental framework.

## **EU Regulations and Slovakia's Compliance Challenges**

The European Union has instituted strict air quality standards, through Directive 2008/50/EC on ambient air quality and cleaner air for Europe, aimed at ensuring the protection of public health and the environment in general. This directive sets limit values for key pollutants including particulate matter (PM<sub>10</sub> and PM<sub>2.5</sub>), nitrogen dioxide (NO<sub>2</sub>), and ozone (O<sub>3</sub>), with the goal of reducing air pollution levels across member states. This directive also places obligations on member states to implement air quality management programs and effective measures when pollutant levels exceed prescribed thresholds.

Slovakia, like several other EU member states, has struggled to meet these strict standards. Despite adopting the Air Act, air pollution continued to be a difficult issue

---

<sup>7</sup> General section of the explanatory report - to the Government Draft of the Air Protection Act. [Online]. Available at: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=342155>.



to control in urban and industrial areas. High concentrations of PM<sub>10</sub> and NO<sub>2</sub> often exceeded the EU's limit values, causing enormous health problems and thousands of premature deaths annually.

The European Commission took note of these ongoing violations and, officially notified Slovakia of its failure to comply with Directive 2008/50/EC. Slovakia was required to propose an action plan detailing how it would address these infringements. Despite some efforts, the air quality management plans were not good enough. In 2018, the European Commission escalated the issue with a reasoned opinion against Slovakia, urging stricter measures to combat air quality deterioration.

In 2021, the European Commission brought Slovakia before the Court of Justice of the European Union, citing systematic and sustained breaches of the daily limit values for PM<sub>10</sub> since 2005 and a failure to adopt appropriate measures to ensure compliance. This litigation highlighted the tension between Slovakia's economic development and its deeper environmental obligations, particularly regarding industrial emissions and urban air quality.

The Court of Justice of the European Union ruled that Slovakia failed to meet its obligations under Directive 2008/50/EC by systematically exceeding the daily limit values for PM<sub>10</sub> particulate matter between 2005 and 2019 (except certain years) in regions like Banskobystrický kraj and Košice. Slovakia also failed to implement adequate air quality plans to reduce these exceedances. Consequently, Slovakia violated Articles 13 para. 1 and 23 para. 1 of the Directive.<sup>8</sup>

This failure posed significant risks to public health, in addition to the threat of financial penalties and reputational damage within the EU. The new Air Protection Act, adopted in 2023, directly responds to these challenges, aiming to bring Slovakia closer to full compliance with EU air quality standards while improving the enforcement mechanisms necessary to prevent further non-compliance.

### **The Legislative Path to Slovakia's New Air Protection Act**

The whole legislative process leading to Slovakia's new Air Protection Act was primarily driven by the need to comply with EU air quality limits and address persistent environmental challenges. Initial discussions about reform began after Slovakia received formal warnings from the European Commission for failing to meet pollution limits, particularly for particulate matter (PM<sub>10</sub>). A series of legal proceedings escalated the urgency, leading to intensive consultations among government bodies, environmental experts, and legal advisors. The law was drafted,

---

<sup>8</sup> See Judgment of the Court of Justice of the European Union (Tenth Chamber) of 9 February 2023. Case C-342/21 (European Commission v Slovak Republic).

underwent public consultation, and was eventually approved by Parliament in 2023, incorporating both EU obligations and domestic environmental goals.

The first indication that the Ministry of Environment of the Slovak Republic (hereinafter “Ministry”) was preparing a new law came through a document known as the Preliminary Information, which was released in May 2020<sup>9</sup>. This step signalled the Ministry’s intent to modernize and strengthen the country’s air quality regulations in line with national and EU objectives. This initial information outlined several key points that the new law was expected to include, such as:

- New regulations on permitting pollution sources.
- Regulation of selected activities.
- Ban on low class boilers.
- Control of household boilers.
- Introduction of administrative offenses.
- Expanded powers for local governments in air quality management.
- More efficient air quality control mechanisms.

As part of the next steps, the Ministry was tasked with drafting the wording of the law which later became the Air Protection Act. This assignment was outlined in the Legislative Tasks Plan of the Government of the Slovak Republic for 2021<sup>10</sup>. The plan emphasized the need for a comprehensive legal framework to address Slovakia's air quality challenges, mandating the Ministry to prepare the necessary legislative proposal to meet both national and EU environmental standards. This marked a formal commitment to move forward with the act’s development.

In March 2022, the draft of the Air Protection Act, along with amendments to other laws, was submitted to the legislative process by the Ministry as part of the interdepartmental review process<sup>11</sup>. During this stage, the draft legislation is published on the official portal for public access, and feedback from various stakeholders is collected and evaluated. This process allows for the refinement of the proposed law based on input from different governmental bodies and the public. Interestingly, during this process, the Ministry received a total of 618 comments from various stakeholders, including businesses, public authorities, and members of the public. These comments were carefully considered and more-or-less incorporated

---

<sup>9</sup> Ministry: PI/2020/72 Návrh zákona o ochrane ovzdušia (predbežná informácia). [Online]. Available at: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2020/72>.

<sup>10</sup> Office of the Government of the Slovak Republic: Plán legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na mesiac jún až december 2021. [Online]. Available at: [https://www.vlada.gov.sk/site/assets/files/1771/2021\\_po\\_vlade.pdf?csrc=16868966259229524802](https://www.vlada.gov.sk/site/assets/files/1771/2021_po_vlade.pdf?csrc=16868966259229524802).

<sup>11</sup> Ministry: LP/2022/27 Zákon o ochrane ovzdušia a o zmene a doplnení niektorých zákonov. [Online]. Available at: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/27>.

into the draft, reflecting the wide range of interests and concerns involved in shaping the new Air Protection Act.

The next step after the completion of the interdepartmental review process was the submission of the draft law to the National Council of the Slovak Republic, which the Ministry carried out in September 2022<sup>12</sup>. The National Council approved the draft on December 20, 2022<sup>13</sup>, with the Air Protection Act set to take effect partially already on January 1, 2023.

However, it is important to note that the final step after the act's adoption by the National Council of the Slovak Republic is its signing by the President of the Slovak Republic, which did not occur for the original draft of the Air Protection Act. The President cited concerns regarding the provision allowing the establishment of easements in favour of the Slovak Hydrometeorological Institute, which would constitute a restriction on property rights. The proposed act did not adequately address the constitutional requirements of public interest, necessity, and fair compensation, leading the President to return the law to the National Council with a request to remove the provision.<sup>14</sup>

In the subsequent process, the National Council of the Slovak Republic accepted the President's comment, and the act with the amended text was approved on February 17, 2023. Besides the removal of the contested provision, the effective date was adjusted, being postponed to July 1, 2023<sup>15</sup>. This allowed for the necessary changes to align the law with constitutional requirements while maintaining its overall objectives for air protection. This marked the formal adoption of the new law, providing a strengthened legal framework for air quality management in Slovakia.

## Key Innovations in the New Air Protection Act

The new Air Protection Act introduces several ground-breaking changes to Slovakia's environmental legislation, particularly to improve compliance with and enforcement of air quality standards. One of the most significant innovations is **the introduction of the payment order proceeding**, enabling faster and more efficient resolution of violations. Alongside the increase in tariffs of respective financial penalties, another

---

<sup>12</sup> National Council of the Slovak Republic: Vládný návrh zákona o ochrane ovzdušia a o zmene a doplnení niektorých zákonov – Parlamentná tlač 1236. [Online]. Available at: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=8937>.

<sup>13</sup> The approved text is available here: Resolution of the National Council of the Slovak Republic no. 1937/2022. [Online]. Available at: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=522850>.

<sup>14</sup> President of the Slovak Republic. [Online]. Available at: <https://www.prezident.sk/upload-files/31923.docx>.

<sup>15</sup> Resolution of the National Council of the Slovak Republic no. 2045/2023. [Online]. Available at: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=524675>.

feature is the partial relief from fines, allowing entities to have their penalties reduced if payments are made promptly. Additionally, authorities have been granted **more enforcement powers**, enabling stricter control measures and quicker responses to breaches of air quality standards. Importantly, these powers now extend to the **ability to conduct inspections by Slovak environmental inspectorate also in private residences**, addressing violations by individual natural persons, which was formerly executed only by local, mainly permitting, authorities with insufficient experience in law enforcement.

### Payment order proceedings

The Slovak Legal theory categorizes administrative offenses into various types, including misdemeanours, other administrative offenses committed by individuals (natural persons) based on culpability, and administrative offenses committed by legal entities and natural persons – entrepreneurs regardless of culpability. Under the Air Act, there was no differentiation between various types of administrative offenses and it collectively referred to them as "administrative offenses" in Section 30. The first innovation of the Air Protection Act is that it moved away from the previous (non)classification and began to distinguish between misdemeanours, which can only be committed by natural persons, and other administrative offenses which can only be committed by legal entities and natural persons – entrepreneurs. This marks a significant shift in how offenses are categorized, allowing for a clearer legal framework that separates the responsibilities and penalties based on the type of offender, thereby enhancing the clarity and application of the law in both individual and corporate contexts.

In relation to administrative offenses, the Air Protection Act introduced a significant innovation in environmental law: the ability to apply the payment order proceeding to offenders in the form of legal entities or natural persons – entrepreneurs. This is a ground-breaking step, as no previous environmental legislation in Slovakia<sup>16</sup> has allowed such a procedure. According to § 55 para. 16, an administrative offense can also be dealt with through the payment order proceeding, which is governed by the following rules:

- an administrative order<sup>17</sup> has the same formal requirements as a regular decision, including the right to appeal;

---

<sup>16</sup> This is only the second legal regulation that has extended the payment order proceeding to include entities other than natural persons. The first such extension occurred by Act no. 8/2009 Coll. on Road Traffic and on Amendments and Supplements to Certain Acts, as amended.

<sup>17</sup> From Slovak „rozkaz“.

- an administrative order can be appealed within 15 days of its delivery to the administrative authority that issued it;
- the timely filing of an appeal annuls the administrative order.

Extending the payment order proceeding to these categories of offenders enables faster and more efficient handling of violations, which is crucial for the timely enforcement of environmental protection. It is important to emphasize that all rights of the accused in the administrative offense remain preserved. This subject then has two options:

- a) **File an appeal against the administrative order**, which will result in the administrative authority annulling the administrative order. The administrative authority will then either continue with the administrative proceedings for the offense or, if it finds the reasons stated in the appeal valid, the proceedings will be terminated.<sup>18</sup>
- b) **Do not file an appeal against the administrative order** which will result in the administrative order taking on the effect of a final decision on the imposition of the fine<sup>19</sup>, and the fine imposed by the administrative order becomes due for payment<sup>20</sup>.

### Adjustments to Fines: Partial Waivers

One of the most interesting aspects of the new Air Protection Act is the flexibility that this act offers in terms of fine payments. According to the act, if an offender voluntarily pays at least **two-thirds of the imposed fine within 15 days upon receiving the administrative order, the fine is considered paid in full<sup>21</sup> and the right to appeal is void**. This provision is highly beneficial as it incentivizes prompt compliance, allowing offenders to settle their obligations at a reduced amount while avoiding prolonged administrative procedures. It not only speeds up the enforcement process but also provides a fair opportunity for offenders to reduce their financial burden, making it a smart and efficient mechanism within environmental law. This is also supported by our findings, based on information obtained from the Slovak Environmental Inspectorate. We discovered that, in the first half of 2024 alone, a total of **39 administrative orders were issued**, and notably, **no appeal was filed against any of them**. This data highlights the efficiency of the payment order proceedings and suggests that sanctioning of non-compliance have improved due to

---

<sup>18</sup> Provision of § 55 para. 16 letter b) of the Air Protection Act.

<sup>19</sup> Provision of § 55 para. 16 letter c) of the Air Protection Act.

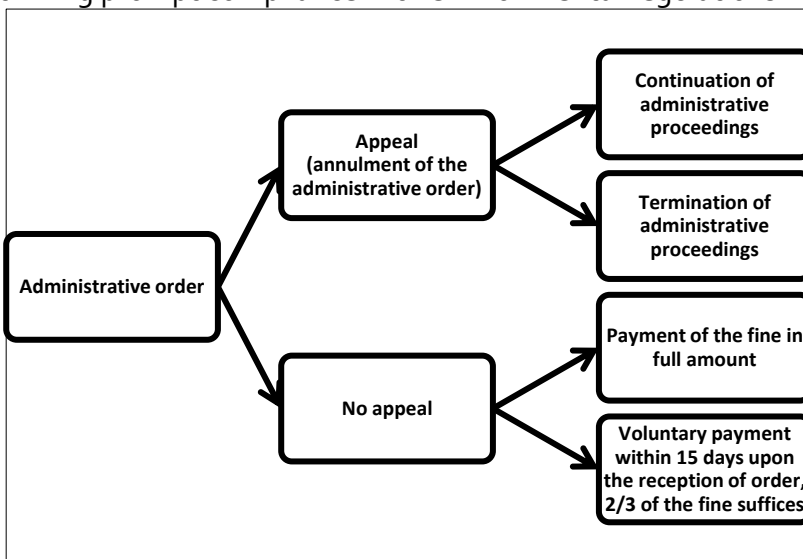
<sup>20</sup> Provision of § 55 para. 16 letter d) of the Air Protection Act.

<sup>21</sup> Provision of § 55 para. 17 letter a) of the Air Protection Act.

the swift and straightforward enforcement process introduced by the new Air Protection Act.

Additionally, a similar option exists for those who receive a formal decision on the imposition of a fine. **If at least four-fifths of the fine is paid within 15 days of receiving the decision, the fine is considered paid in full<sup>22</sup>.**

Another cost-saving aspect is related to the administrative proceedings themselves. If a legal entity or an entrepreneur is found to have violated the law, they are required to pay a fee of 500 euros to cover the costs of the proceedings. However, these costs do not apply if the fine is imposed through the payment order proceeding or in a block proceeding.<sup>23</sup> This means that by settling their case in a simplified manner, offenders can avoid additional fees, further reducing their financial burden and incentivizing prompt compliance with environmental regulations.



*Diagram no. 1: Possible steps in the case of issuing an administrative order in payment order proceeding under the new Air Protection Act.*

## Enhanced Enforcement Powers

One of the major innovations brought by the Air Protection Act was the fact that more enforcement powers were given to the various authorities entrusted with monitoring and regulating air quality. Previously, control measures had a limited scope, especially in relation to violations by individuals in private residences. Under the new Act, this has changed significantly. The previous Air Act imposed the obligation only on legal entities and natural persons – entrepreneurs to allow access

<sup>22</sup> Provision of § 55 para. 17 letter b) of the Air Protection Act.

<sup>23</sup> Provision of § 55 para. 19 of the Air Protection Act.

for inspection employees and municipal representatives, or persons authorized by these bodies, to stationary sources for the purpose of measuring pollutants and controlling the operation of stationary sources. The new Air Protection Act allows for the inspection of small combustion devices located in dwellings intended for permanent or temporary residence. However, this is subject to certain conditions being met<sup>24</sup>.

If there is reasonable suspicion that a small combustion device using solid or liquid fuel is being operated in violation of the law, a complaint is submitted to the locally competent municipality. In the case that it is the first complaint against said operator, the municipality is required to issue a written warning to the operator within five working days upon receiving it. This warning informs the operator of the suspected violation of legal obligations and notifies them that an on-site inspection will be conducted if a second complaint is filed.<sup>25</sup> In cases where a violation is confirmed, the municipality is responsible for ensuring that the individual is made aware of the harmful impact of undesirable emissions on both health and the environment. This step emphasizes proactive compliance and education to mitigate further environmental harm. In the event of a repeated complaint, the municipality should immediately request that the environmental inspectorate perform an inspection on-site as soon as possible and inform the operator.<sup>26</sup> In cases of continued violations, it makes provision for a prompt reaction with no exclusion of considerations regarding compliance with environmental legislation and the due information of the operator. This provision marks a significant shift, as it extends the inspection powers of authorities into private homes, ensuring that compliance with environmental regulations is upheld even in residential areas. This is especially crucial for Slovakia, where air quality issues are largely driven by pollution from household heating with solid fuels. By allowing inspections within residences, the new Act directly addresses one of the primary sources of air pollution in the country, paving the way for more effective air quality management.

## Conclusion

The new Air Protection Act represents a significant step forward in Slovakia's environmental governance, particularly in terms of improving air quality. It introduces novel mechanisms, such as the payment order proceeding that enables faster and more efficient penalties while preserving all the rights of the suspect in the administrative offense.

---

<sup>24</sup> Provision of § 16 para. 1 letter b) of the Air Act.

<sup>25</sup> Provision of § 51 para. 3 letter a) of the Air Protection Act.

<sup>26</sup> Provision of § 51 para. 3 letter b) of the Air Protection Act.

Our findings indicate that we are not the only ones who favour this method of resolving administrative offenses. Published information suggests that the Ministry is considering expanding the use of the payment order proceeding for legal entities and natural persons – entrepreneurs into other areas, with the first likely to be the management of waste<sup>27</sup>. This demonstrates the broader potential of the procedure and its perceived effectiveness in ensuring compliance across various sectors.

Another important feature of the Air Protection Act is that it provides partial remittal from fines in the case of early payment, thus encouraging quick compliance. These reforms are proof that the country is literally set to end the long-standing air pollution problems it has been facing, especially the challenges relating to household emissions from heating with solid fuel.

In addition, the Act develops a better effectiveness of authorities with the provision for inspection into private residences and extension of the control measures to eliminate major sources of pollution. All of these increased powers are indeed essential in the implementation of compliance by the public and private sectors with the rule of law to give way to a more complete and enforceable legal framework.

Early evidence shows that these novel aspects of the regulatory strategy already bear fruit by frequent applications of administrative orders. Further use of these tools in the future, coupled with public awareness-raising campaigns, has an excellent prospect of further reducing air pollution and better safeguarding public health in the Slovak Republic. At the same time, this may serve as an example for other EU member states grappling with similar environmental problems regarding the practical applications of modern environmental accountability.

## List of references

1. European Environmental Agency: Harm to human health from air pollution in Europe: burden of disease 2023. [Online]. Available at: <https://www.eea.europa.eu/publications/harm-to-human-health-from-air-pollution>.
2. General section of the explanatory report - to the Government Draft of the Air Protection Act. [Online]. Available at: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=342155>.
3. Judgment of the Court of Justice of the European Union (Tenth Chamber) of 9 February 2023. Case C-342/21 (European Commission v Slovak Republic).

---

<sup>27</sup> Ministry: PI/2024/229 Draft Law, which amends and supplements Act No. 79/2015 Coll. on Waste and on Amendments and Supplements to Certain Acts, as amended. [Online]. Available at: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2024/229>.



4. Ministry: PI/2020/72 Návrh zákona o ochrane ovzdušia (predbežná informácia). [Online]. Available at: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2020/72>.
5. Office of the Government of the Slovak Republic: Plán legislatívnych úloh vlády Slovenskej republiky na mesiace jún až december 2021. [Online]. Available at: [https://www.vlada.gov.sk/site/assets/files/1771/2021\\_po\\_vlade.pdf?cst=16868966259229524802](https://www.vlada.gov.sk/site/assets/files/1771/2021_po_vlade.pdf?cst=16868966259229524802).
6. Ministry: LP/2022/27 Zákon o ochrane ovzdušia a o zmene a doplnení niektorých zákonov. [Online]. Available at: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/27>.
7. National Council of the Slovak Republic: Vládny návrh zákona o ochrane ovzdušia a o zmene a doplnení niektorých zákonov – Parlamentná tlač 1236. [Online]. Available at: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=8937>.
8. Resolution of the National Council of the Slovak Republic no. 1937/2022. [Online]. Available at: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=522850>.
9. President of the Slovak Republic. [Online]. Available at: <https://www.prezident.sk/upload-files/31923.docx>.
10. Resolution of the National Council of the Slovak Republic no. 2045/2023. [Online]. Available at: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=524675>.
11. Ministry: PI/2024/229 Draft Law, which amends and supplements Act No. 79/2015 Coll. on Waste and on Amendments and Supplements to Certain Acts, as amended. [Online]. Available at: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2024/229>.

## Contact details

JUDr. Matúš Michalovič, PhD.  
matus.michalovic@gmail.com  
Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

Mgr. Ing. Ján Jenčo  
janjencojunior@gmail.com  
Charles University, Faculty of Law

# PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES A JEHO APLIKÁCIA V PODMIENKACH SLOVENSKEJ INFORMAČNEJ SLUŽBY

## THE RIGHT TO A FAIR PROCESS AND ITS APPLICATION IN THE SLOVAK INFORMATION SERVICE

Michal Aláč<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Slovenská informačná služba ako spravodajská a bezpečnostná služba plní osobitné úlohy na ochranu záujmov Slovenskej republiky doma i v zahraničí. Tieto úlohy plní prostredníctvom príslušníkov, ktorých služobný pomer príslušníka je jedinečným druhom služobného pomeru a ktorého právna úprava musí reflektovať na špecifické podmienky, v ktorých príslušníci pracujú. Keďže prioritou pri plnení úloh príslušníkov Slovenskej informačnej služby je ochrana záujmov Slovenskej republiky, celá právna úprava je tomu prispôsobená a kladie dôraz na ochranu záujmov štátu v každej fáze ich služobného pomeru. Z uvedeného dôvodu dochádza aj k okliešteniu niektorých procesných práva príslušníkov, čo môže zasahovať do ich práva na spravodlivý proces.

**Kľúčové slová:** služobný pomer, zastupovanie, utajovaná skutočnosť

**Abstract:** The Slovak Information Service as an intelligence and security service performs special tasks to protect the interests of the Slovak Republic at home and abroad. It fulfills these tasks through employees, whose employment relationship is a unique type of employment relationship and whose legal regulation must reflect the specific conditions in which the employees work. Since the priority in fulfilling the tasks of members of the Slovak Information Service is the protection of the interests of the Slovak Republic, the entire legal regulation is adapted to this and emphasizes the protection of the interests of the state in every phase of their employment relationship. For the mentioned reason, some of the procedural rights of the members are curtailed, which may interfere with their right to a fair trial.

**Key words:** state service, classified information, attorney

---

<sup>1</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra správneho práva a environmentálneho práva

## Úvod

Slovenská informačná služba bola zriadená zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe (ďalej len „zákon o SIS“) ako štátny orgán sui generis, ktorý nespadá do hierarchie štátnych orgánov a nepodlieha riadiacej, kontrolnej (čiastočne) a koordinačnej právomoci vlády Slovenskej republiky. Zákon o SIS ju definuje ako všeobecnú bezpečnostnú a spravodajskú službu Slovenskej republiky, ktorá plní úlohy vo veciach ochrany ústavného zriadenia, vnútorného poriadku, bezpečnosti štátu a ochrany zahraničnopolitických a hospodárskych záujmov štátu, a to tým, že získava, sústreďuje a vyhodnocuje informácie o zákonom ustanovenom okruhu vzťahov a dejov v spoločnosti.

Zákonodarca musel Slovenskej informačnej službe na plnenie uvedených úloh priznať dostatok oprávnení, v opačnom prípade by nebolo možné efektívne chrániť záujmy štátu a plniť jeho úlohy, ktoré ako výsostný nositeľ štátnej moci (zverenej mu v demokratických štátoch občanmi) musí na svojom území plniť. Tieto oprávnenia sú často invazívneho charakteru, a preto je nevyhnutné zabezpečiť legalitu, legitimitu a proporcionalitu ich použitia. Toto je zabezpečené kreovaním účinného systému protiváh. Okrem štandardných kontrolných mechanizmov tvorí tento systém protiváh aj osobitná právna regulácia služobného pomeru kmeňových príslušníkov Slovenskej informačnej služby (ďalej len „príslušník“).

## Služobný pomer príslušníkov a jeho osobitosti

Služobný pomer príslušníkov upravuje zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov. Príslušníci plnia osobitné úlohy na úseku ochrany ústavného zriadenia, vnútorného poriadku, bezpečnosti štátu a na úseku boja proti trestnej činnosti.

Vo vzťahu k celkovému charakteru služobného pomeru považujeme za dôležité poukázať na názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý konštatoval, že služobný pomer príslušníkov, resp. policajtov je svojou povahou inštitútom verejného práva – ide o právny pomer štátnozamestnanecký. Takýto právny pomer nevzniká zmluvou, ale mocenským aktom služobného orgánu – rozhodnutím o prijatí do služobného pomeru a počas celej doby svojho trvania sa výrazne odlišuje od pomeru pracovného, kde účastníci majú rovnaké postavenie.

Podľa § 16 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. služobný pomer vzniká dňom určeným v rozhodnutí nadriadeného o prijatí občana do služobného pomeru, ak nastúpi štátnu službu v tento deň a zloží služobnú prísahu. Z cit. ustanovenia vyplýva, že na vznik služobného pomeru je potrebné kumulatívne splnenie troch podmienok. Prvou je existencia individuálneho správneho aktu, ktorý obsahuje výrok konštitutívneho

charakteru, ktorý určuje exaktný dátum vzniku služobného pomeru, ak budú splnené ďalšie dve podmienky. Druhou podmienkou je samotné fyzické dostavenie sa na miesto výkonu služobných povinností alebo na iné určené miesto. Ak občan nemôže nastúpiť štátnu službu, pretože deň vzniku služobného pomeru pripadol na deň nepretržitého odpočinku v týždni alebo na sviatok, podmienka vzniku služobného pomeru v určený deň sa považuje za splnenú, ak občan nastúpi štátnu službu v najbližší deň výkonu štátnej služby. Treťou podmienkou je kvalifikované zloženie služobnej prísahy. Táto prísaha nie je prázdnu proklamáciou určenou k obradným efektom ceremoniálu slávnostného prijatia občana do policajného zboru, ale skutočným potvrdením záväzku.

Významným charakteristickým znakom služobného pomeru príslušníkov je skutočnosť, že podľa bodu 115 Zoznamu utajovaných skutočností Slovenskej informačnej služby je tento služobný pomer utajovanou skutočnosťou stupňa utajenia Vyhradené. Podľa cit. bodu osobné údaje príslušníkov Slovenskej informačnej služby v spojení s údajmi osvedčujúcimi ich príslušnosť k Slovenskej informačnej službe sú utajovanou skutočnosťou, a to aj po skončení služobného pomeru.

V súvislosti so vznikom služobného pomeru je potrebné poukázať aj na skutočnosť, že každý uchádzač o prijatie do služobného pomeru príslušníka musí absolvovať bezpečnostnú preverku štvrtého stupňa, t. j. musí spĺňať podmienky na získanie oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami stupňa utajenia Prísne tajné. Podmienky na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami uvedeného stupňa musí spĺňať počas celého trvania služobného pomeru, pretože takmer celá činnosť Slovenskej informačnej služby je utajovanou skutočnosťou a požíva ochranu podľa zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

### **Skončenie služobného pomeru príslušníka a právo nechať sa zastupovať**

Špecifický charakter služobného pomeru príslušníka sa neprejavuje len v podmienkach vzniku tohto pomeru, ale aj v právnej úprave týkajúcej sa zmeny služobného pomeru, skončenia služobného pomeru, ktorá sa vyhýba implementácií zmluvných prvkov do vzťahov, ktoré sú založené na tuhšej podriadenosti a nadriadenosti subjektov služobného pomeru, pre ktoré je charakteristické jednostranné rozhodovanie zamestnávateľského subjektu o právach a povinnostiach príslušníkov. Zákonná úprava služobného pomeru príslušníkov poskytuje príslušníkom v služobnom pomere nižšiu mieru ochrany než je tomu u zamestnancov v pracovnom pomere resp. umožňuje služobným orgánom operatívnejšie využitie príslušníkov.

Poskytovanie nižšej miery právnej ochrany vyplýva aj z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (Pellegrin proti Francúzsku rozsudok z 08.12.1999 týkajúci sa sťažnosti č. 28541/95, Frydlender proti Francúzsku rozsudok z 27.06.2000 týkajúci sa sťažnosti č. 30979/96) a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorá sa týka prepustenia osôb zo služobného pomeru a posudzovania porušenia služobných povinností (napr. 4 SŽ 118/2002, 4 SŽ 75/2002, 5 SŽ 35/2002). Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti niekoľkokrát konštatoval, že osoby v služobnom pomere k štátu musia byť posudzované oveľa prísnejšie, ako je tomu u bežných civilných ľudí, nakoľko ide o špecifický charakter činnosti v bezpečnostných orgánoch štátu. Zákon o štátnej službe teda priznáva nadriadenému vyššiu mieru disponovania s príslušníkom, pretože v týchto zložkách sa realizuje systém vojenského velenia a právne vzťahy v týchto zložkách sú založené na princípe subordinarity a vydávania pokynov a rozkazov; právne vzťahy založené podľa Zákonníka práce sú na rozdiel od týchto vzťahov založené na dohode medzi zamestnancom a zamestnávateľom.

Práve pri skončení služobného pomeru, konkrétne pri prepustení zo služobného pomeru podľa § 192 zákona č. 73/1998 Z. z., sa najvýraznejším spôsobom prejavuje jeho osobitný charakter a v záujme ochrany záujmov štátu dochádza k zásahu do práva na spravodlivý proces, resp. k jeho čiastočnému obmedzeniu. Toto je spôsobené najmä osobitnými povinnosťami, ktoré príslušníkovi z dôvodu špecifického charakteru jeho činnosti vyplývajú zo zákona o SIS a zákona č. 78/1998 Z. z. Podľa § 23 zákona o SIS sú príslušníci a každý, kto plní úlohy na základe tohto zákona, povinní zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedeli v súvislosti s činnosťou informačnej služby a ktoré v záujme fyzických alebo právnických osôb majú zostať utajené. Ide o tzv. služobné tajomstvo.

Povinnosť zachovávať mlčanlivosť ukladá príslušníkovi aj zákon o ochrane utajovaných skutočností v § 38 písm. a), podľa ktorého je oprávnená osoba povinná zachovávať pred nepovolanou osobou a pred cudzou mocou mlčanlivosť o informáciách a veciach obsahujúcich utajované skutočnosti počas utajenia týchto skutočností, a to aj po zániku oprávnenia oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami. Tieto dve povinnosti zachovávať mlčanlivosť v aplikačnej praxi výrazne zasahujú do práva príslušníka dať sa zastupovať advokátom. Keďže je príslušník viazaný mlčanlivosťou o všetkom, čo sa týka plnenia úloh, vzťahuje sa táto povinnosť aj na všetky informácie týkajúce sa skutkových okolností, ktoré boli dôvodom na jeho prepustenie zo služobného pomeru, čo sťažuje prípravu právnej argumentácie na jeho ochranu. De facto, príslušník si môže zvoliť právneho zástupcu, avšak vo vzťahu k prejednávanej veci mu môže poskytnúť minimum informácií bez toho, aby neporušil niektorú mlčanlivosť. Najmä v oblasti správneho súdnictva, v rámci ktorého musí byť príslušník zastúpený advokátom už pri samotnom spísaní žaloby, to môže spôsobovať problémy. Podľa § 49 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z.

Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov musí byť žalobca v konaní pred správnym súdom zastúpený advokátom; to neplatí, ak má žalobca, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na správnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa. Povinnosť zastúpenia sa vzťahuje aj na spísanie žaloby.

Zákonodarca, vedomý si osobitného charakteru služobného pomeru, ustanovil postup zbavenia mlčanlivosti. Avšak ustanovil aj konkrétne podmienky, kedy môže riaditeľ Slovenskej informačnej služby príslušníka zbaviť mlčanlivosti alebo oslobodiť od povinnosti zachovávať mlčanlivosť. Podľa § 40 zákona o ochrane utajovaných skutočností, ak má príslušník vypovedať v konaní pred štátnym orgánom, môže ho oslobodiť od povinnosti mlčanlivosti o utajovaných skutočnostiach vedúci ústredného orgánu štátnej správy, do ktorého pôsobnosti utajovaná skutočnosť patrí, t. j. riaditeľ Slovenskej informačnej služby, ak ide o informácie z pôsobnosti Slovenskej informačnej služby. Zákonným predpokladom je však prebiehajúce konanie, čo nie je pri začatí súdneho prieskumu individuálneho správneho aktu možné. A zároveň je príslušník zbavený mlčanlivosti vo vzťahu ku konajúcemu orgánu, čiže príjemcom informácie je konajúci orgán a nie advokát. Keďže predmetom súdneho prieskumu môže byť len právoplatné rozhodnutie správneho orgánu, znamená to, že v čase vypracúvania správnej žaloby neprebíha žiadne správne konanie ani súdne konanie.

Zákonodarca taktiež upravil podmienky, kedy sa môže s utajovanou skutočnosťou oboznámiť advokát. Podľa § 35 ods. 3 zákona o ochrane utajovaných skutočností sa za oprávnenú osobu považuje aj osoba, ktorá sa v konaní pred štátnym orgánom, na základe súhlasu vedúceho, do ktorého pôsobnosti utajovaná skutočnosť patrí, jednorazovo oboznámi s utajovanými skutočnosťami v rozsahu potrebnom na konanie, a to advokát, notár, znalec, tlmočník, súdny exekútor alebo starosta obce po podpísaní vyhlásenia o mlčanlivosti a poučení o povinnostiach pri ochrane utajovaných skutočností a možných dôsledkoch ich porušenia. Čiže riaditeľ Slovenskej informačnej služby môže advokátovi udeliť súhlas na oboznámenie sa s utajovanými skutočnosťami patriacimi do pôsobnosti Slovenskej informačnej služby, avšak zákon mu tak umožňuje urobiť len v prebiehajúcom konaní, a to buď správnom konaní alebo súdnom konaní. Znamená to, že musí prebiehať konkrétne konanie, v ktorom je nevyhnutné, aby sa advokát oboznámil s utajovanými skutočnosťami. Pri spisovaní správnej žaloby však ešte neprebíha žiadne konanie, a preto riaditeľ Slovenskej informačnej služby nemôže udeliť advokátovi súhlas na oboznámenie sa s utajovanými skutočnosťami.

Iná situácia by nastala v prípade, ak sa príslušník nechal zastupovať advokátom už v konaní o rozklade. Vtedy by boli naplnené podmienky na udelenie súhlasu na oboznámenie sa s utajovanými skutočnosťami, a teda súhlas na oboznámenie sa

s utajovanými skutočnosťami by mohol byť udelený, avšak len v rozsahu nevyhnutnom na konanie o rozklade.

## **Záver**

Ako vyplýva z vyššie uvedenej analýzy právna úprava služobného pomeru, resp. právna úprava v osobitných predpisov, ktoré upravujú niektoré aspekty služobného pomeru a služobnej činnosti príslušníkov je vo vzťahu k právu na zastupovanie značne reštriktívna. Nemožno však konštatovať, že by príslušníkom bolo upretý tento aspekt ich práva na spravodlivý proces. Zákonodarca sa však snažil v najvyššej možnej miere regulovať stret dvoch záujmov, a to verejného záujmu na ochrane záujmov Slovenskej republiky a na druhej strane individuálneho práva príslušníka. Na tomto mieste je zároveň konštatovať, že v globálnom merítku nejde o ojedinelý problém, ktorý by sa týkal výlučne slovenskej právnej úpravy. Ide o fenomén, ktorým sa museli vysporiadať aj v právnych úpravách ostatných demokratických štátov. A tak, ako v právnom poriadku Slovenskej republiky, tak aj v ostatných krajinách je o to dôležitejšia úloha nestranných súdov, ktoré v rámci výkonu súdneho prieskumu garantujú ochranu procesných práv príslušníkov a sanujú tak vyššie popísanú disproporciu vzťahu služobného úradu, t.j. Slovenskej informačnej služby a príslušníka.

## **Zoznam použitej literatúry**

1. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sž 35/2002
2. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sž 118/2002
3. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sž 75/2002
4. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva Pellegrin proti Francúzsku z 08.12.1999 týkajúci sa sťažnosti č. 28541/95,
5. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva Frydlander proti Francúzsku z 27.06.2000 týkajúci sa sťažnosti č. 30979/96

## **Kontaktné údaje**

JUDr. Michal Aláč, PhD.  
michal.alac@flaw.uniba.sk  
Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta

# ZAČATIE KONANIA VO VECIACH SPRÁVNEHO TRESTANIA V KONTEXTE PROCESNÝCH PRINCÍPOV<sup>1</sup>

## COMMENCEMENT OF PROCEEDINGS IN MATTERS OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT IN THE CONTEXT OF PROCEDURAL PRINCIPLES

Ján Škrobák<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Príspevok sa zaoberá otázkami začatia konania vo veciach správneho trestania za spáchanie tzv. hybridných správnych deliktov vo svetle možnej novej právnej úpravy. Zameriava sa na procesné zásady, ktoré sa vzťahujú na začatie konania vo veciach správneho trestania, s tým, že niektoré z týchto zásad majú aj hmotnoprávny rozmer. Zameriava sa najmä na zásadu oficiality a zásadu dispozičnú, zásadu legality a zásadu oportunitu postihu, zásadu postihu v primeranej lehote a súbor zásad vyjadrujúcich jednotlivé aspekty práva na obhajobu. Zaoberá sa aj konkrétne tým, aké procesné inštitúty a aké ich aspekty je potrebné navrhnúť pri tvorbe novej právnej úpravy za účelom naplnenia týchto zásad. Zameriava sa pritom na inštitúty týkajúce sa preklúzie sankcionovateľnosti, na úpravu predprocesnej fázy (oznamovacia povinnosť, objasňovanie, ale napríklad aj odloženie veci), na úpravu oznámenia o začatí konania a na možnú úpravu odklonov v správnom trestaní.

**Kľúčové slová:** správne trestanie, hybridný správny delikt, procesná zásada, začatie konania, postup pred začatím konania

**Abstract:** The paper deals with the issues of commencement of proceedings in matters of administrative punishment for committing a so-called hybrid administrative offense from a point of view of a possible new legislation. It focuses on the procedural principles that apply to the initiation of proceedings in matters of administrative punishment, while some of these principles also have a substantive legal dimension. It mainly focuses on the principle of officiality and the principle of disposition, the principle of the legality and the principle of the opportunity of punishment, the principle of punishment in a reasonable time and a set of principles expressing individual aspects of the right

---

<sup>1</sup> Tento príspevok vznikol vďaka podpore Agentúry na podporu výskumu a vývoja ako súčasť riešenia projektu č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

<sup>2</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta.



to defense. It also specifically deals with what procedural institutes and what aspects of these institutes need to be proposed when creating new legislation in order to fulfill these principles. It focuses on institutes related to the preclusion of sanctionability, on the regulation of the pre-trial phase (reporting obligation, investigation of facts, but also, for example, termination of the matter), on the regulation of the notice of initiation of proceedings and on the possible regulation of procedural bypasses in administrative punishment.

**Key words:** administrative punishment, hybrid administrative offense, procedural principle, initiation of proceedings, procedure before initiation of proceedings

## Úvod

Začatie konania je procesnou fázou konania, v ktorej dochádza k uplatňovaniu viacerých procesných i hmotnoprávných princípov týkajúcich sa správneho konania a správneho trestania. Zároveň ide o priestor, kde už môže dôjsť aj k založeniu protiprávneho stavu, ktorým sa princípy, či už správneho konania, alebo správneho trestania, porušia (napríklad začatie konania môže znamenať porušenie zásady *ne bis in idem*<sup>3</sup> a zásady dvojitého postihu, ak už osoba za skutok bola postihnutá; nezačatie konania môže byť porušením zásady legality postihu – v situácii, ak sa konanie začať malo, atď.).

Tento príspevok predstavuje prvý náčrt výskumu tejto problematiky na účely riešenia grantu APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania, ktorého základným praktickým výstupom má byť návrh paragrafového znenia nového zákona upravujúceho procesný postup v správnom trestaní právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb. V príspevku ide teda o sankcionovanie takzvaných hybridných správnych deliktov.<sup>4</sup>

Cieľom príspevku je s ohľadom na fázu výskumu najmä vymedziť, aké zásady majú vôbec pre začatie konania vo veciach postihovania hybridných správnych deliktov relevanciu, a ďalej to, aké inštitúty bude potrebné v načrtnutom smere navrhnúť a pred akými otázkami a dilemami zrejme bude pri tom rekodifikačný zámer stáť.

---

<sup>3</sup> Pozri napr. KOŠIČIAROVÁ, S.: Procesnoprávne princípy trestania správnych poriadkových deliktov. In KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.): Princípy trestania a správne delikty. Trnava : Trnavská univerzita, 2016. S. 114.

<sup>4</sup> K tomuto pojmu pozri napr. CEPEK, B. Zodpovednosť vo verejnej správe. In VRABKO, M. [et al.] Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2012. S. 301.

## Relevantné zásady týkajúce sa začatia konania vo veci správneho trestania

Pri vymedzení toho, čo vôbec pod pojmom zásada alebo princíp a účely tohto príspevku možno chápať, môžeme vychádzať z pojednania J. Vallovej, ktorá uvádza, že princípy správneho trestania odvodzujeme z Ústavy SR, z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, z § 195 Správneho súdneho poriadku – z trestnoprávnej úpravy základných zásad trestného konania podľa Trestného poriadku a z analógie legis – základnej zákonnej úpravy správneho trestania čiastočne kodifikovanej v zákone o priestupkoch. Medzinárodné dokumenty s politickou záväznosťou – odporúčania Výboru ministrov Rady Európy, ktoré sa uplatňujú v právnej úprave členských štátov Rady Európy, citovaná autorka tiež označuje ako významné pramene poznania obsahu princípov správneho trestania. V európskom právnom priestore je ich obsah pomôckou pre aplikáciu a interpretáciu princípov správneho trestania. J. Vallová napokon správne konštatuje, že princípy, ktoré rozpracúva (a z ktorých viaceré zmieňujem aj nižšie v príspevku) môžu mať hmotnoprávnu a zároveň aj procesnú podstatu.<sup>5</sup>

Nižšie uvádzam vybrané princípy, resp. zásady správneho konania a správneho trestania, ktoré môžu mať relevanciu pri úprave začatia konania vo veciach postihovania hybridných správnych deliktov. Zdôrazňujem, že na účely tohto príspevku medzi pojmami princíp a zásada nerozlišujem a používam ich ako synonymá.

## Legalita postihu a oportunita postihu

V prípade začatia konania vo veciach správneho trestania do úvahy prichádzajú dve možnosti: uplatňovanie zásady legality postihu a zásady oportunity postihu.

V mojich očiach niet pochyb, že postihovanie hybridných správnych deliktov by malo byť založené na zásade legality postihu, nie na zásade oportunity. To, že v prípade niektorých hybridných správnych deliktov sa môže objavovať tendencia k uplatňovaniu zásady oportunity, sa však v zásade nedá vylúčiť.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> VALLOVÁ, J.: Právna podstata princípov správneho trestania. In HAVELKOVÁ, M. et al. (eds.): Nová právna úprava správneho trestania: zborník z vedeckej konferencie konanej v dňoch 14. a 15. októbra 2021 na pôde Právnickej fakulty, Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci projektu financovaného Agentúrou pre podporu vedy a výskumu č. APVV-20-0436 „Nová právna úprava správneho trestania“. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021. S. 13.

<sup>6</sup> Napr. J. Staša spomína, že v súvislosti s úpravou konkrétnych skutkových podstát priestupkov v niektorých „odvetvových“ zákonoch sa v ČR objavili – ako píše – problematické právne konštrukcie počítajúce s princípom oportunity pri prejednávaní priestupkov. Píše v tejto súvislosti, že nemožno vylúčiť, že sa do budúcnosti rysuje tendencia k obmedzovaniu princípu legality. Pozri STAŠA, J.: K niektorým východiskám novej slovenskej úpravy správneho trestania z pohľadu suseda. In HAVELKOVÁ, M. et al. (eds.): Nová právna úprava správneho trestania: zborník z vedeckej konferencie konanej v

## Zásada oficiality a zásada dispozičná

V kontexte témy je samozrejmosťou aj úzky súvis s všeobecne známou dvojicou procesných zásad, teda zásadou oficiality a zásadou dispozičnou. V prípade zásady oficiality, ktorá bude v spracovanej sfére nepochybne vždy dominantnou, sa konanie začína z úradnej povinnosti správneho orgánu. Naproti tomu v prípade zásady oficiality je potrebné, aby oprávnený účastník konania uskutočnil prejav vôle smerujúci k začatiu konania.

Ako uvádza L. Máčaj, dispozičná zásada vo všeobecnosti predstavuje typ iniciatívy, na základe ktorej začína buď konanie samotné, alebo určitý procesný úkon. Táto iniciatíva v tomto prípade náleží len účastníkovi konania, v prípade určitých procesných úkonov taktiež ďalším subjektom v konaní. Pri dispozičnej zásade platí, že (akýmkoľvek) návrhom disponuje účastník konania, ktorý ho môže podať, ako aj vziať späť v priebehu celého konania. (...) Konanie na návrh začína vo všeobecnosti vtedy, keď sa majú účastníkovi konania priznať určité práva a táto zásada sa využíva aj v rámci ostatných procesných úkonov vtedy, keď sa účastník konania domáha ochrany svojich subjektívnych práv alebo právom chránených záujmov.<sup>7</sup>

Domnievam sa však, že situácia v prípade priestupkov a v prípade hybridných správnych deliktov je sčasti odlišná. Pri priestupkoch, pri ktorých slovenské právo upravuje návrhové konanie, je totiž špecifický objekt, ktorý je na pomedzí verejného a súkromného záujmu. To prvok návrhovosti robí opodstatneným. Myslím si však, že prítomnosť takéhoto špecifického objektu v prípade hybridných správnych deliktov bude skôr nepravdepodobná.

## Zásada postihu v primeranej lehote

Zásada postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote je vyjadrená v čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Ako uvádza S. Košičiarová, primeraná rýchlosť konania je jednou z podmienok spravodlivého procesu v zmysle čl. 46 Ústavy SR aj v rámci správneho trestania.<sup>8</sup>

---

dňoch 14. a 15. októbra 2021 na pôde Právnickej fakulty, Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci projektu financovaného Agentúrou pre podporu vedy a výskumu č. APVV-20-0436 „Nová právna úprava správneho trestania“. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021. S. 68.

<sup>7</sup> MÁČAJ, L.: Rozšírenie používania dispozičnej zásady v priestupkovom konaní? In POTĚŠIL, L. – HEJČ, D. – VALDHANS, J. (eds.): Dny práva 2018 – Days of Law 2018. Část III. – Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů. Brno : Masarykova univerzita, 2019. S. 174.

<sup>8</sup> KOŠIČIAROVÁ, S.: Procesnoprávne princípy trestania správnych poriadkových deliktov. In KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.): Princípy trestania a správne delikty. Trnava : Trnavská univerzita 2016. S. 118.

Nestačí však, aby konanie prebehlo dostatočne rýchlo po tom, ako sa začne.<sup>9</sup> Dôležité je aj to, aby sa začalo bez zbytočného odkladu po tom, ako sa objektívne môže začať. Tieto požiadavky by mali byť vyjadrené ustanovením prekluzívnej lehoty, po uplynutí ktorej sa konanie buď nemôže začať, alebo nemôže byť uložená sankcia.<sup>10</sup>

### **Zásady vyjadrujúce niektoré aspekty týkajúce sa práva na obhajobu**

Možno povedať, že už vo fáze začatia konania vo veciach správneho trestania sa sčasti „rozhoduje“, či v konaní bude alebo nebude zachované v požadovanej miere právo obvineného na obhajobu. Už tu sa musí položiť procesný základ pre to, aby boli zachované procesné práva osoby obvinenej zo správneho deliktu podľa čl. 6 ods. 1 odporúčania R (91) - právo byť oboznámený s dôvodmi, pre ktoré sa konanie o správnom delikte vedie (resp., právo byť oboznámený s obvinením proti nemu<sup>11</sup>), právo na dostatočný čas na prípravu obhajoby, či právo vyjadriť sa k veci. Ide teda o zachovanie tzv. špeciálnych procesných princípov vyjadrených prostredníctvom procesných práv osoby, voči ktorej správny orgán vyvodzuje administratívnoprávnu zodpovednosť.<sup>12</sup>

### **Konkrétne právne inštitúty, v ktorých sa uvedené zásady prejavujú**

V druhej časti jadra príspevku sa venujem konkrétnym procesným inštitútom, ktoré by mohli byť obsiahnuté v novej procesnej úprave postihovania hybridných správnych deliktov a ktoré by vyjadrovali zásady, ktoré som načrtnol v prvej časti jadra príspevku.

---

<sup>9</sup> Tu sú relevantné skôr iné procesné inštitúty správneho konania vo veciach správneho trestania, než tie, ktoré sa týkajú začatia konania – ide napr. o lehoty pre rozhodnutie a iné prostriedky proti nečinnosti. Pozri napr. SREBALOVÁ, M. – HORVAT, M.: Lehoty a nečinnosť správnych orgánov. In VAČOK, J. et al. (eds.): Všeobecné správne konanie. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2010. S. 121-131. K požiadavke na primeranosť dĺžke konania vo veciach správneho trestania v kontexte európskeho správneho práva trestného (a to aj v kontexte judikatúry ESLP) pozri aj ŠKUREK, M.: Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Praha : Leges, 2015. S. 87 a nasl.

<sup>10</sup> K preklúzii pri správnom trestaní (špecificky v daňovej oblasti) pozri FILO, M.: Princípy správneho trestania v kontexte zmien právnej úpravy administratívnoprávnej zodpovednosti podľa Daňového poriadku. In KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.): Princípy trestania a správne delikty. Trnava : Trnavská univerzita 2016. S. 39-40.

<sup>11</sup> K podstate tohto práva pozri napr. MADLEŇÁKOVÁ, L.: Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? In HORÁKOVÁ, M. – TOMOSZEK, M. (eds.) Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku. Brno : Tribun EU, 2010. S. 110 a nasl.

<sup>12</sup> KOŠIČIAROVÁ, S.: Procesnoprávne princípy trestania správnych poriadkových deliktov. In KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.): Princípy trestania a správne delikty. Trnava : Trnavská univerzita 2016. S. 121.

## Lehota na začatie konania?

V záujme zachovania požiadaviek vyplývajúcich zo zásady postihu v primeranej lehote do úvahy v právnej úprave je potrebné aj určenie lehoty, uplynutím ktorej sa zodpovednosť za správny delikt prekluduje. Takáto lehota môže byť upravená rôzne:

- môže ísť o lehotu subjektívnu i objektívnu,
- táto lehota môže vylučovať začatie konania vo veci, alebo rozhodnutie v merite veci.

Ak by návrh procesného kódexu správneho trestania mal ísť cestou ustanovenia lehoty, ktorá by vylučovala začatie konania ako také, musel by obsahovať aj aspoň nejakú úpravu predprocesnej fázy – prinajmenšom formálnu úpravu odloženia veci.

Ak by mala byť vo všeobecnej rovine upravená aj subjektívna prekluzívna lehota, je na zváženie, či neupraviť aspoň formou príkladného výpočtu aj okolnosti, ktoré by zákon označoval ako typické spôsoby relevantného nadobudnutia poznatkov o protiprávnom konaní majúcom znaky hybridného správneho deliktu na strane správneho orgánu. Subjektívne prekluzívne lehoty však vnímam vo všeobecnej procesnej úprave ako skôr nešťastný nápad.

## Ako upraviť (alebo neupraviť) predprocesnú fázu?

Jednou z kľúčových otázok, ktoré je potrebné v novej zákonnej úprave riešiť, je otázka úpravy fázy pred formálnym začatím konania. V prvom rade ide o otázku oznamovania správnych deliktov. Nová úprava by zrejme mala obsahovať povinnosť oznámiť podozrenie zo spáchania správneho deliktu, ale zrejme diferencovane: pokiaľ ide o subjekty a orgány verejnej moci, malo by ísť o povinnosť (otázkou je, či by táto povinnosť mala byť plošná, bez ohľadu na typ subjektu či orgánu). V prípade fyzických osôb a právnických osôb súkromného práva sa toto riešenie nejaví ako potrebné ani vhodné. Typová nebezpečnosť hybridných správnych deliktov by nemala dosahovať stupeň nebezpečnosti trestných činov a preto mám za to, že by nemalo byť potrebné a nebolo by ani vhodné plošne pre fyzické osoby a právnické osoby takúto povinnosť upraviť.

Otázkou, ktorú je potrebné vyriešiť, je aj to, či v rámci všeobecnej úpravy procesu správneho trestania mala byť upravený aj postup, ktorý by bol analógiou objasňovania priestupku. Treba pripomenúť, že podklady pre rozhodnutie ešte pred začatím konania typicky správny orgán získava inak – obvykle v rámci výkonu správneho dozoru, čo je spravidla formalizovaný postup s formalizovaným výstupom.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C.H.Beck, 2018. S. 193.

Ak by v procesnej úprave správneho trestania mala existovať úprava objasňovania správneho deliktu ešte pred začatím konania o tomto správnom delikte, nemusela by byť nevyhnutne uplatňovaná plošne. Právna úprava by mohla stanoviť, že sa použije iba v prípade, keď to ustanoví osobitný zákon.

Ak by zákon mal inštitút objasňovania správnych deliktov upravovať – pričom by nemusel byť nevyhnutne použitý tento pojem – išlo by o úpravu napr. otázok osobitnej príslušnosti, otázky postupu pri objasňovaní, oprávnení orgánu uskutočňujúceho objasňovanie a podobne. Upravený by mal byť aj procesný postup, resp., úkony, ktoré by mali byť realizované po ukončení objasňovania.

Okrem uvedených inštitútov (oznamovanie správnych deliktov, objasňovanie správnych deliktov) však v rámci úpravy postupu pred začatím konania do úvahy prichádza aj úprava ďalších inštitútov, z ktorých niektoré sa javia ako potrebné: napríklad môže ísť o podávanie vysvetlení<sup>14</sup>, o zaistenie dôkazov, upravené by však malo byť aj odloženie veci bez začatia konania.<sup>15</sup>

### **Začatie konania na návrh?**

Ako som už vyššie uviedol, v zásade je nepochybné, že pri začatí konania vo veciach hybridných správnych deliktov bude výrazná prevalencia oficiality. Otázkou je, či je pri niektorých hybridných správnych deliktoch relevantné zväziť, či by nemohlo ísť o návrhové správne konanie, prípadne o správne konanie, ktorého začatie je podmienené súhlasom poškodenej či postihnutej osoby?

Javí sa, že túto otázku nemusí byť nevyhnutné v procesnom kódexe správneho trestania vyriešiť, pretože ak by sa aj pri hybridných správnych deliktoch mal prvok návrhovosti pri začatí konania uplatniť, bolo by to zrejme veľmi ojedinelé. Účelnejšie by tak bolo ponechať potrebnú procesnú úpravu na osobitné zákony. Navyše, táto potrebná úprava by zrejme bola veľmi minimalistická (pokiaľ ide o náležitosti návrhu, zrejme by stačila aj všeobecná úprava náležitostí podania). Je tak napokon mysliteľné, že aj v procesnom kódexe správneho trestania by sa ustanovilo pravidlo v znení: „Osobitný zákon ustanoví, kedy konanie vo veci správneho deliktu možno začať iba na návrh alebo iba so súhlasom osoby poškodenej alebo inak postihnutej

---

<sup>14</sup> Úprava tohto inštitútu v § 17 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov má len obmedzenú využiteľnosť na zisťovanie skutočností potrebných pre objasnenie hybridných správnych deliktov – môže byť využitá len policajtmi Policajného zboru. Samozrejme, prichádza do úvahy, že by niektoré hybridné správne delikty objasňovali orgány Policajného zboru, ak by však objasňovanie vykonával akýkoľvek iný orgán, uvedené ustanovenie by bolo nevyužiteľné. Každopádne však toto ustanovenie ukazuje, že inštitút objasňovania iného správneho deliktu nie je nič nemysliteľné, naopak, takáto úprava už dnes sčasti existuje.

<sup>15</sup> Pozri napr. SKULOVÁ, S. a kol.: Správni právo procesní. 3. aktualizované a doplnené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. S. 142 a nasl.

spáchaním správneho deliktu.“ Možno povedať, že takéto ustanovenie by určite „neuškodilo“.

### **Ako upraviť oznámenie správneho orgánu o začatí konania**

Náležitosti oznámenia o začatí konania musia byť koncipované tak, aby boli zachované prvky práva na obhajobu.<sup>16</sup> Podstatné je, aby bolo zachované právo obvineného pripraviť sa na obhajobu. To znamená, že oznámenie o začatí konania (resp., iný obdobný úkon) mu musí byť doručené včas a musí byť z neho zrejmé, z čoho je obvinený.<sup>17</sup>

In concreto potom treba vyriešiť otázku, do akej miery toto oznámenie má obsahovať už skutkovú vetu, to jest presný opis skutku, ktorý sa obvinenému kladie za vinu, a jeho predbežnú právnu kvalifikáciu.

### **„Odklony“ v správnom trestaní?**

Spomedzi konkrétnych prvkov pozitívnoprávnej úpravy, ktoré sa týkajú začatia konania vo veciach správneho trestania, spomeniem napokon možnosť úpravy „odklonov“ v predprocesnej fáze – napríklad by mohlo ísť o odloženie veci, ak by osoba v rámci predprocesnej fázy uznala svoju vinu a odstránila všetky škodlivé následky spáchaného skutku.

Do úvahy by prichádzala aj úprava, ktorá by umožňovala, aby sa obvinenému, ktorý uzná svoju vinu v skrátanom konaní, mohla uložiť znížená sankcia, prípadne aby nižšia sankcia bola viazaná na to, že obvinený nepodá proti rozhodnutiu vydanému v skrátanom konaní opravný prostriedok. Ďalšou možnosťou by bolo pre prípad zníženej pokuty (ktorú obvinený takpovediac „prijal“ možnosť podať opravný prostriedok priamo vylúčiť v zákone (podľa vzoru právnej úpravy obsiahnutej v zákone o verejnom obstarávaní<sup>18</sup>). Predbežne sa však skôr prikláňam k názoru, že takéto úprava by mala byť ponechaná na osobitné zákony, pretože ide spravidla skôr o výraz „rezortnej správnotrestnej politiky“, a nie je vhodné upravovať ju ako všeobecné pravidlo vo všeobecnom procesnom kóde správneho trestania.

---

<sup>16</sup> Bližšie pozri ŠKROBÁK, J.: Procesné garancie práva na obhajobu v správnom trestaní. In: Právna úprava správneho trestania. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015. S. 51-61.

<sup>17</sup> MADLEŇÁKOVÁ, L.: Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? In HORÁKOVÁ, M. – TOMOSZEK, M. (eds.) Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku. Brno : Tribun EU, 2010. S. 110 a nasl.

<sup>18</sup> Pozri ustanovenie § 173 ods. 13 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

## Záver

Príspevok načrtol viaceré zásady, resp., princípy správneho konania správneho trestania, ktoré majú relevanciu vo fáze začatia konania. Ide o (dominujúcu) zásadu legality postihu a (zrejme veľmi výnimočne uplatňovanú) zásadu oportunity postihu, ďalej o (opäť dominujúcu) zásadu oficiality a o zásadu dispozičnú, ktorá ju môže vo výnimočných prípadoch doplniť. Ďalej poukazuje na zásadu postihu v primeranej lehote vyjadrujúcu časové limity sankcionovania a zásady vyjadrujúce právo na obhajobu.

V ďalšej časti príspevok tematizuje už konkrétne procesné inštitúty, v rámci ktorých sa uvedené zásady konkretizujú a materializujú v pozitívnoprávnej rovine. Ambíciou príspevku pritom nebolo dať konečné odpovede na otázku, ako skúmané právne inštitúty upraviť, ale skôr identifikovať, o aké právne inštitúty by malo ísť a na čo sa pri príprave ich úpravy zamerať.

V prvom rade sa príspevok zaoberá úpravou preklúzie sankcionovateľnosti hybridného správneho deliktu, ktorá môže mať rôzne podoby, môže sa viazať na subjektívnu i na objektívnu lehotu a môže limitovať meritórne rozhodnutie alebo aj vôbec možnosť začať konanie vo veci. Subjektívne prekluzívne lehoty vo všeobecnej procesnej úprave správneho trestania neodporúčam upravovať. Užitočné by však mohlo byť vo všeobecnej procesnej úprave podporne upraviť aspoň príkladmo, kedy sa považuje za naplnenú požiadavka nadobudnutia poznatkov o správnom delikte (na účely začatia plynutia subjektívnej lehoty).

Príspevok ďalej tematizuje otázky úpravy fázy pred formálnym začatím konania: úpravu oznamovania správnych deliktov; postup, ktorý by bol analógiou objasňovania priestupku. Ďalšie relevantné inštitúty v predprocesnej fáze môžu zahŕňať podávanie vysvetlení, zaistenie dôkazov, upravené by však malo byť aj odloženie veci bez začatia konania.

Pokiaľ ide o možný návrh na začatie konania a jeho úpravu, túto otázku nemusíme v procesnom kódexe správneho trestania riešiť, účelnejšie by bolo ponechať potrebnú procesnú úpravu na osobitné zákony. Je však mysliteľné, že aj v procesnom kódexe správneho trestania by sa ustanovilo pravidlo v znení: „Osobitný zákon ustanoví, kedy konanie vo veci správneho deliktu možno začať iba na návrh alebo iba so súhlasom osoby poškodenej alebo inak postihnutej spáchaním správneho deliktu.“

Náležitosti oznámenia o začatí konania musia byť koncipované tak, aby boli zachované prvky práva na obhajobu: Oznámenie o začatí konania musí byť obvinenému doručené včas a musí byť z neho zrejmé, z čoho je obvinený. Pri tvorbe návrhu zákona treba vyriešiť otázku, do akej miery toto oznámenie má obsahovať už naformulovanú skutkovú vetu a predbežnú právnu kvalifikáciu.



Príspevok napokon nastoľuje diskusiu o možnosti úpravy „odklonov“ v predprocesnej fáze – napríklad by mohlo ísť o odloženie vecí, uloženie zníženej sankcie v skrátanom konaní a pod.

### Zoznam použitej literatúry

1. FILO, M.: Princípy správneho trestania v kontexte zmien právnej úpravy administratívnoprávnej zodpovednosti podľa Daňového poriadku. In KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.): Princípy trestania a správne delikty. Trnava: Trnavská univerzita, 2016. ISBN 978-80-8082-988-9. S. 36-47.
2. KOŠIČIAROVÁ, S.: Procesnoprávne princípy trestania správnych poriadkových deliktov. In KOŠIČIAROVÁ, S. (ed.): Princípy trestania a správne delikty. Trnava: Trnavská univerzita, 2016. ISBN 978-80-8082-988-9. S. 110-124.
3. MÁČAJ, Ľ.: Rozšírenie používania dispozičnej zásady v priestupkovom konaní? In POTĚŠIL, L. – HEJČ, D. – VALDHANS, J. (eds.): Dny práva 2018 – Days of Law 2018. Část III. – Řízení o přestupcích (nejen) z pohledu správních orgánů a správních soudů. Brno: Masarykova univerzita, 2019. ISBN 978-80-210-9326-3. S. 172-191.
4. MADLEŇÁKOVÁ, L.: Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? In HORÁKOVÁ, M. – TOMOSZEK, M. (eds.) Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku. Brno: Tribun EU, 2010. ISBN 978-80-7399-923-0. S. 105-113.
5. SKULOVÁ, S. a kol.: Správní právo procesní. 3. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 421 s. ISBN 978-80-7380-688-0.
6. SREBALOVÁ, M. – HORVAT, M.: Lehoty a nečinnosť správnych orgánov. In VAČOK, J. et al. (eds.): Všeobecné správne konanie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2010. ISBN 978-80-7160-293-4. S. 121-131.
7. STAŠA, J.: K některým východiskům nové slovenské úpravy správního trestání z pohledu souseda. In HAVELKOVÁ, M. et al. (eds.): Nová právní úprava správneho trestania: zborník z vedeckej konferencie konanej v dňoch 14. a 15. októbra 2021 na pôde Právnickej fakulty, Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci projektu financovaným Agentúrou pre podporu vedy a výskumu č. APVV-20-0436 „Nová právní úprava správneho trestania“. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021. ISBN 978-80-7160-616-1. S. 63-69.
8. ŠKROBÁK, J.: Procesné garancie práva na obhajobu v správnom trestaní. In: Právna úprava správneho trestania. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-7160-399-3. S. 51-61.
9. ŠKUREK, M.: Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR. Praha: Leges, 2015. 224 s. ISBN 978-80-7502-094-9.

10. VALLOVÁ, J.: Právna podstata princípov správneho trestania. HAVELKOVÁ, M. et al. (eds.): Nová právna úprava správneho trestania: zborník z vedeckej konferencie konanej v dňoch 14. a 15. októbra 2021 na pôde Právnickej fakulty, Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci projektu financovaného Agentúrou pre podporu vedy a výskumu č. APVV-20-0436 „Nová právna úprava správneho trestania“. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021. ISBN 978-80-7160-616-1. S. 10-14.
11. VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2012. 453 s. ISBN 978-80-89603-03-9.
12. VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2018. 316 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

### **Kontaktné údaje**

prof. Mgr. Ján Škrobák, PhD.

jan.skrobak@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

# ZÁSADA VEREJNOSTI A NEVEREJNOSTI SPRÁVNÝCH KONANÍ

## THE PRINCIPLE OF PUBLIC AND NON-PUBLIC ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Mária Srebalová<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Príspevok sa venuje viacerým otázkam súvisiacimi s verejnosťou správneho konania. Zameriava sa na predmetnú zásadu správneho konania vo vzťahu ku správne trestaniu, a to na základe analýzy doterajšieho vývoja jej doktrinálneho vnímania, poznatkov z aplikačnej praxe orgánov verejnej správy a rozhodovacej činnosti súdov. Na základe vykonanej analýzy sa zaoberá aj výzvami, ktorým orgány verejnej správy čelia pri potrebe dodržiavať zásady práva na spravodlivý proces.

**Kľúčové slová:** Správne konanie, správne trestanie, zásada verejnosti, právo na spravodlivý proces, správny orgán.

**Abstract:** The article deals with several issues related to the public nature of administrative proceedings. It focuses on the subject principle of administrative proceedings in relation to administrative punishment, based on the analysis of the current development of its doctrinal perception, knowledge from the application practice of public administration bodies and the decision-making activity of courts. Based on the analysis carried out, it also deals with the challenges that public administration bodies face when it is necessary to comply with the principles of the right to a fair trial.

**Key words:** Administrative proceedings, administrative punishment, the principle of public proceedings, right to a fair trial, administrative body.

### Úvod

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)<sup>2</sup> v znení neskorších predpisov upravuje všeobecne základný okruh procesných zásad správneho konania. Zásada verejnosti a neverejnosti patrí medzi tie, ktoré nie sú upravené v § 3 a § 4 správneho poriadku a teda nie je zaradená pod marginálnu rubriku základných

---

<sup>1</sup> Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

<sup>2</sup> Ďalej len „správny poriadok“.

pravidiel konania. Spolu s ďalšími zásadami vyjadrenými v nasledujúcich ustanoveniach správneho poriadku k nej doktrína ponúka výklad a právna prax ju akceptuje v aplikačnej rovine.

Vo vzťahu k funkcii, ktorú v správnom konaní plní ju môžeme zaradiť medzi zásady týkajúce sa formy konania<sup>3</sup> alebo inými slovami techniky vedenia konania, zároveň so zásadou rýchlosti a hospodárnosti a zásadou ústnosti a písomnosti.<sup>4</sup> Jej vyjadrenie dvomi opozitami vyžaduje komplexnejší pohľad na ustanovenia správneho poriadku, z ktorých sa pri určení rozsahu jej využitia vychádza. Tento pohľad bude predmetom výkladu v nasledujúcej časti príspevku.

Správny poriadok je účinný už od roku 1968. Odvtedy došlo ku niekoľkým novelizáciám aj k posunom vo výklade jeho ustanovení. Tieto súviseli osobitne s jeho čoraz rozsiahlejšou aplikáciou na konania o správnych deliktoch. Výrazne k tomuto vývoju prispela súdna judikatúra. Uvedený trend nasledovala aj teória správneho práva. Dôvodom bolo predovšetkým presadzovanie tendencií vývoja tzv. európskej verejnej správy, koncentrovaných do dvoch významných koncepcií, a to práva na dobrú správu a práva na spravodlivý proces.

Aj vnímanie a aplikovanie zásady verejnosti a neverejnosti sa vyvíja. Je to evidentné z rozhodovacej činnosti súdov aj správnych orgánov. Aktuálne si môžeme všimnúť posun bližší presadzovaniu neverejnosti správneho konania ako aj ďalších procesov uskutočňovaných verejnou správou. Podoba a smerovanie aplikačnej praxe aj právnej úpravy do značnej miery závisí od fázy vývoja spoločnosti. Zatiaľ čo sme v období od roku 1989 až do prijatia zákona o slobodnom prístupe k informáciám v roku 2000 a jednej z najrozsiahlejších noviel správneho poriadku v roku 2004 mohli sledovať rozširovanie poňatia verejnosti či otvorenosti verejnej správy, aktuálne z nášho pohľadu vidíme opačný proces, a to niektoré prvky naznačujúce jej uzatváranie a čiastočné opúšťanie konceptu transparentnosti. Ako sme už uviedli, doposiaľ iba fragmentovane.

V ďalšom texte budeme analyzovať právnu úpravu, prejavy, význam a vývoj vnímania zásady verejnosti a neverejnosti správneho konania a jej právny dosah na aplikáciu ďalších procesných inštitútov. Pozornosť bude venovaná predmetnej zásade aj vo vzťahu ku správne mu trestaniu vzhľadom na požiadavku stabilizácie okruhu procesných zásad v jeho právnej úprave a ich uplatňovania v praxi. Spomenieme aj prejav zásady verejnosti vo vybraných konaniach, ktoré zvyknú byť označované ako konania vo veciach, ktoré sú predmetom záujmu verejnosti.

---

<sup>3</sup> Pozri bližšie VRABKO, Marián In: VRABKO, Marián a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 100.

<sup>4</sup> ADAMIĄK, Barbara — BORKOWSKI, Janusz.: Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. 7. vyd. Warszawa: Lexis Nexis, 2009, s. 32 – 33.

Ako na to poukážeme v nasledujúcom texte, jej teoretické rozpracovanie a výklad pre potreby aplikačnej praxe sa opiera predovšetkým o jej vnímanie v kontexte neverejného, prípadne verejného ústneho pojednávania podľa § 21 správneho poriadku, ktoré na rozdiel od názvu zásady pomenúva iba jeden z procesných inštitútov správneho konania. Pokúsime sa prezentovať argumenty a možnosti pre širšie uplatňovanie niektorých prejavov zásady verejnosti predovšetkým pri postupoch správneho trestania.

## **Rozsah zásady verejnosti a neverejnosti správneho konania**

Východiskom pre nahliadanie na správne konanie ako na verejné či neverejné je § 21 ods. 3 správneho poriadku, ktorý poskytuje základný právny rámec pre **ústne pojednávanie**. Tento prístup je určite logický, keďže práve ústne pojednávanie predstavuje ťažiskovú možnosť, jednak pre subjekty správneho konania a prípadne aj pre akéhokoľvek iného pozorovateľa z radov bežnej verejnosti, napríklad sledovať vykonávanie dôkazných prostriedkov.<sup>5</sup>

Predmetný odsek uvádza, že: „ústne pojednávanie je neverejné, pokiaľ osobitný zákon alebo správny orgán neustanovia inak“. Povinnosť verejnosti ústneho pojednávania môže teda ustanoviť osobitný predpis alebo verejnosť konkrétneho správneho konania môže povoliť správny orgán, ktorý ho uskutočňuje. Dodajme, že celé znenie § 21 správneho poriadku odo dňa účinnosti správneho poriadku až dodnes zostalo prakticky nezmenené<sup>6</sup>.

Na rozdiel od právnej úpravy inštitútu ústneho pojednávania je relatívne novšou, s účinnosťou od 1. 1. 2004, **zásada informovanosti verejnosti**, upravená v § 3 ods. 6 správneho poriadku. K jej zaradeniu medzi všeobecné zásady správneho konania došlo v rámci rozsiahlejšej priamej novely správneho poriadku. Prvá veta predmetného odseku znie: „Správne orgány sú povinné na úradnej tabuli správneho orgánu, na svojom webovom sídle, ak ho majú zriadené alebo aj iným vhodným spôsobom zrozumiteľne informovať verejnosť o začatí, uskutočňovaní a o skončení konania vo veciach, ktoré sú predmetom záujmu verejnosti alebo o ktorých to ustanovuje osobitný zákon.“

Podstatu rozdielu medzi obidvomi ustanoveniami vystihuje prof Vrabko, ktorý uvádza, že pre účely ústneho pojednávania je potrebné aplikovať zásadu neverejnosti a účasť verejnosti sa na ústnych pojednávaniach nepredpokladá, alebo je dokonca z konania v niektorých prípadoch vylúčená podľa osobitných predpisov. Uvádza tiež,

---

<sup>5</sup> Ústne pojednávania sa podľa § 21 ods. 1 správneho poriadku nariaďuje (okrem toho, ak to ustanovuje osobitný zákon) vtedy, ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu. Obvykle teda pôjde o objasňovanie skutkových okolností vykonávaním dokazovania.

<sup>6</sup> V § 21 ods. 2 druhá veta správneho poriadku zákonodarca iba formuláciu „Osobitné právne predpisy...“ nahradil nasledovne: „Osobitné zákony...“.

že v praxi viac pôjde o informácie o činnosti orgánu v celom rozhodovacom procese.<sup>7</sup> Uvedené konštatovanie nadväzuje z nášho pohľadu na zásadu informovanosti verejnosti a zrejme aj na možnosť získať informácie o činnosti správneho orgánu na základe § 23 správneho poriadku, ktorý upravuje **nazeranie do spisov**. Toto ustanovenie do určitej miery dopĺňa obsah verejnosti správneho konania. Podľa § 23 ods. 2 prvá veta správneho poriadku má správny orgán možnosť povoliť nazrieť do spisov správneho konania iným osobám, pokiaľ preukážu odôvodnenosť svojej požiadavky<sup>8</sup>. Inými osobami má zákonodarca na mysli osoby iné než sú účastníci konania, ich zástupcovia a zúčastnené osoby. Vnímame samozrejme rozdiel medzi významom pojmu verejnosť v zmysle prístupnosti konania každému pozorovateľovi a konkrétnymi osobami, ktoré požadujú nazretie do spisov.

Zrejme aj vzhľadom na stabilné znenie ťažiskových ustanovení týkajúcich sa verejnosti a neverejnosti všeobecného správneho konania, nachádzame v odbornej aj vedeckej literatúre jej v zásade konštantný výklad. V rámci komentárovej literatúry jej autori<sup>9</sup> už prevažne širšie a v súvislostiach celého správneho konania nevysvetľujú uplatňovanie analyzovanej zásady.

Za mnohé uvádzame k neverejnosti ústneho pojednávania z jedného z prvých moderných komentárov ku správne poriadku od doc. Kučerovej: „ústne pojednávanie je zásadne neverejné...neverejnosť ústneho pojednávania má ten dôsledok, že správny orgán povolí prístup iba osobám zúčastneným na konaní...pokiaľ sa pripúšťa verejnosť ústneho pojednávania, rozumie sa tým prístupnosť pre každého, kto sa ho chce zúčastniť ako poslucháč. Má k nemu teda prístup každá fyzická osoba, no nesmie do neho zasahovať.“ Prof. Vrabko ku zásade verejnosti a neverejnosti uvádza, že sa nimi rozumie prístupnosť konania pre každého, kto sa na ňom chce zúčastniť ako poslucháč či pozorovateľ.

Z hľadiska doktríny je možné uzavrieť, že prístup k zásade verejnosti a neverejnosti je dlhodobo konštatný a bez rozporu medzi jednotlivými teoretikmi.

## **Zásada verejnosti konaní vo veciach správneho trestania v teórii správneho práva**

Dôvodom pre aplikáciu zásad trestného práva na správne trestanie bolo venovaných množstvo vedeckých aj odborných výstupov. Predchádzali im debaty o dodržiavaní

---

<sup>7</sup> VRABKO, Marián In: VRABKO, Marián a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 107.

<sup>8</sup> Obdobnú formuláciu § 23 ods. 2 obsahoval správny poriadok aj v pôvodnom znení účinnom od roku 1968.

<sup>9</sup> Bližšie pozri komentáre napr. od autorov KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004. Šamorín. Heuréka, 2004, POTÁŠCH, Peter – HAŠANOVÁ, Janka – VALLOVÁ, Jana – MILUČKÝ, Jozef – MEDŽOVÁ, Daniela: Správny poriadok. Komentár. 4. vydanie, C. H. Beck, 2022, SOBIHARD, Jozef: Správny poriadok. Komentár. Šieste prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION s.r.o., 2013.

princípov a zásad práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), ktorý okrem iných atribútov<sup>10</sup> vyjadruje požiadavku na verejné prejednanie. Preto sa na tomto mieste obmedzíme na zhrnutie, že správne orgány sú povinné aplikovať pri svojom postupe tie z nich, ktoré môžu byť vzhľadom na charakter správneho konania realizované.<sup>11</sup> Základné zásady trestného konania sú upravené predovšetkým v § 2 zákona č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok (ďalej len „Trestný poriadok“) a zásadu verejnosti upravuje jeho odsek 17 nasledovne: „Trestné veci prejednáva súd verejne. Z hlavného pojednávania alebo verejného zasadnutia môže byť verejnosť vylúčená len v prípadoch ustanovených týmto zákonom. Rozsudok musí byť vždy vyhlásený verejne.

Ako jedna z prvých sa verejnosťou správneho konania v súvislosti s otázkou či správne konanie spĺňa atribúty spravodlivého procesu zaoberala napríklad doc. Pouperová. Aj na základe Uznesenia Ústavného súdu ČR dochádza k záveru, že zatiaľ čo súdne konanie ovláda zásada bezprostrednosti, ústnosti a verejnosti, správne konanie je ovládané zásadou neverejnosti a písomnosti.<sup>12</sup>

Prof. Košičiarová uvádza, že medzi základné zásady trestného konania podľa § 2 Trestného poriadku, **ktoré sa v konaní o správnom delikte neuplatňujú** patrí aj zásada verejnosti (a tiež zásada ústnosti a zásada bezprostrednosti). Uplatnenie zásady verejnosti úplne nevylučuje na rozdiel od zásad, ktoré aplikovať nemožno, kam zaraďuje obžalovaciu zásadu a zásadu súdneho rozhodovania.<sup>13</sup>

Treba uviesť, že väčšina vedcov aj odborníkov dochádza k záverom, že z objektívnych dôvodov nie je možné zásadu verejnosti správneho konania zaručiť. Opatrný prístup k aplikácii nielen zásady verejnosti ale aj iných základných inštitútov a zásad trestného práva možno zhrnúť stanoviskom doc. Hamulákovéj, ktorým poukazuje na potrebu rešpektovania charakteru verejnej správy. Môžeme súhlasiť s jej názorom, že požiadavky vyplývajúce z Dohovoru nie je možné uplatňovať bez prispôsobenia legislatívnych, personálnych a organizačných podmienok<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru „každý právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne, v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom, zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom obvinení.

<sup>11</sup> Bližšie pozri napr. SREBALOVÁ, Mária In: VRABKO, Marián a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 74.

<sup>12</sup> Usnesení ÚS ze dne 10. 11. 2004, sp. zn. II. ÚS 419/2004, bližšie pozri POUPEROVÁ, Olga: Čl. 6 Úmluvy a správní řízení. In: Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a Polsku. Wplyw UE i Rady Evropy na postępowanie administracyjne w Czechach i w Polsce. Brno : Tribun EU, 2010, s. 24.

<sup>13</sup> Bližšie pozri KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín : Heuréka 2017, s. 63.

<sup>14</sup> HAMULÁKOVÁ, Zuzana: Použitie analógie v oblasti správneho trestania vo svetle novej právnej úpravy. In: Verejná správa na rázcestí. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 87.

## Verejnosť a ústnosť správneho konania aj vo veciach správneho trestania v rozhodnutiach súdov

Nasledujúce názory autorít, prevažne súdnych, reflektujú aplikáciu zásady verejnosti a neverejnosti pre účely všeobecného správneho konania aj pre jej uplatnenie pri správnom trestaní. Poukážeme však najmä na niektoré dôvody pre aplikáciu záruk – zásad, ktoré je potrebné uplatňovať pri postihovaní správnych aj trestných deliktov. Okrem čl. 6 ods. 1 Dohovoru na situáciu spojenú s absenciou procesného kódexu správneho trestania reagoval slovenský zákonodarca § 195 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok tým, že zaradil medzi vady správneho trestania nedodržanie zásad trestného konania<sup>15</sup>.

V nadväznosti na judikatúru ESLP aj rozhodovacia činnosť slovenských súdnych autorít reflektuje potrebu v primeranej miere aplikovať ustanovenia o spravodlivom procese na správne trestanie.

Zároveň so zásadou verejnosti budeme čiastočne venovať aj zásade ústnosti<sup>16</sup>. Ako sme už uviedli, verejnosť správneho konania je vyjadrená v analyzovanej zásade v rámci prevažujúcej neverejnej formy správneho konania. Podobne je to aj s ústnou formou správneho konania, ktorá je uplatňovaná popri jeho prevažujúcej písomnej forme. Obidve zásady úzko súvisia, a to nielen preto, že zásadná neverejnosť sa týka konkrétne ústneho pojednávania.

Zásada verejnosti je upravená v § 2 ods. 17 Trestného poriadku a týka sa verejnosti hlavného pojednávania, verejného zasadnutia a vyhlásenia rozsudku. Verejnosť je možné vylúčiť iba v prípadoch ustanovených zákonom.

Zásadu ústnosti upravuje § 2 ods. 18 Trestného poriadku. V trestnom konaní predstavuje rozhodovanie na základe ústne vykonaných dôkazných prostriedkov a ústneho prednesu účastníkov konania. Pri správnom trestaní sa obligatórne uplatňuje iba v konaní o priestupkoch v prvom stupni<sup>17</sup>. V konaní o iných správnych deliktach správne orgány ústne pojednávajú nenariaďujú často ani vtedy, ak to objektívne vyžaduje povaha veci. Aj podľa názoru Ústavného súdu SR tým porušujú zásadu verejnosti a ústnosti, ktoré sú v konaní vo veciach správneho trestania vyžadované: „Princíp verejnosti, ústnosti a prítomnosti na prerokovaní veci aspoň na jednom stupni v konaní pred správnymi orgánmi nebol v súlade s ustálenou judikatúrou ESLP, navyše ak sa verejnosti a ústnosti konania sťažovateľka nikdy nevzdala, ale výslovne sa jej dožadovala. ...Procesný postup správnych orgánov preto

---

<sup>15</sup> Podľa § 195 ods. 1 písm. d) aj nedodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona.

<sup>16</sup> Ku zásade písomnosti a ústnosti správneho konania prof. Vrabko uvádza, že typickou je pre správne konanie jeho písomná forma a ústne konanie sa vo všeobecnosti nevyžaduje, predpokladajú ho skôr niektoré osobitné druhy konania. Bližšie pozri: VRABKO, Marián In: VRABKO, Marián a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 108.

<sup>17</sup> Ustanovenie § 74 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „Priestupkový zákon“)



predstavoval protiústavný zásah do označeného základného práva, pretože účastníkovi konania objektívne znemožnil využiť jeho oprávnenia byť prítomný pri prerokovaní veci ... . Judikatúra ESLP ako aj našich súdov odvodzuje nevyhnutnosť nariadenia ústneho pojednávania napríklad z princípu verejnosti, ústnosti a prítomnosti na prerokovaní veci. „<sup>18</sup>

Iná rozhodovacia činnosť našich súdov nie je vo vzťahu ku zásade verejnosti správneho konania bohatá a právne názory na aplikáciu zásady neverejnosti nezvyknú prekračovať rámec nepripustenia pozorovateľov na ústne pojednávanie. Inak skromná judikatúra s podobnými názormi na aplikáciu zásady verejnosti sa v roku 2015 posunula ku prehĺbeniu vnímania správneho konania ako konania neverejného. Rozsudok Najvyššieho súdu SR č. 10Sžo/95/2015 sa stotožnil s názorom krajského súdu na riešenie situácie, v ktorej správny orgán nepovolil nahrávanie ústneho pojednávania, konkrétne svedeckých výpovedí. Argumentácia krajského súdu je postavená na neverejnosti pojednávania pred správnym orgánom a z toho má podľa názoru súdu vyplývať **nemožnosť pripustiť účasť verejnosti na ústnych pojednávaniach** a nahrávanie ústnych pojednávania, resp. analogicky nahrávanie svedeckých výpovedí. Na okraj súd uviedol, že za účelom presného a úplného zaznamenania vykonaného pojednávania sa spisuje zápisnica a jej pravdivosť sa potvrdzuje podpismi svedkov a prítomných účastníkov konania.

V rozpore s uvedeným názorom súdov je právny názor vyslovený v Stanovisku Konzultačného zboru Ministerstva vnútra SR z roku 2003<sup>19</sup>, podľa ktorého nie je možné účastníkovi konania zakázať nahrávanie ústneho pojednávania v konaní o priestupku zvukovým záznamovým zariadením. Oporu pre uvedené tvrdenie tento subjekt vytvorený na účely výkladu ustanovení správneho poriadku nachádza v § 21 správneho poriadku v kontexte s čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky. Z nich vyplýva, že postup správneho orgánu nebol v súlade so zákonom, pretože bez zákonného dôvodu uprel účastníkovi konania právo na informáciu. Výklad uskutočnený správnym orgánom tiež odporoval čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá“.

## Záver

Na záver môžeme sumarizovať, že na postup správnych orgánov môže byť čl. 6 ods. 1 Dohovoru aplikovaný iba primerane, v súlade povahou správneho konania a postavením správneho orgánu.

---

<sup>18</sup> Bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 231/2010-38..

<sup>19</sup> Stanovisko Konzultačného zboru Ministerstva vnútra SR pre aplikáciu správneho poriadku zo 16. 1. 2003 č. 1.

Tiež môžeme konštatovať, že verejnosť správneho konania, verejné ústne pojednávanie a všeobecne účasť verejnosti v akejkoľvek fáze správneho konania predstavuje pre správny orgán aj pre osoby na ňom zúčastnené istú záťaž. Nie iba finančnú či priestorovú. Často sa týka „prirodzeného“ osobného nastavenia, ktoré je blízke snahe o nerozširovanie kontroly nad svojou činnosťou. Nie je preto prekvapujúce, že sa verejná správa verejnosti svojich procesov, teda určitému druhu kontroly, bráni a v situáciách, ktoré jej umožňujú vo vzťahu k analyzovaným zásadám výber (napr. zvažovanie povahy veci pri nariadení ústneho pojednávania alebo úvahy, či účasť verejnosti na ňom povoliť), uprednostní vylúčenie ústnosti konania či verejnosti.

Argumentáciu v prospech širšieho využitia, či akcentovania zásady verejnosti a ústnosti konania je možné oprieť o niekoľko faktorov a návrhov..

Pri rozšírení prejavov zásady verejnosti správneho konania osobitne na konania o správnych deliktoch by nešlo o zmeny týkajúce sa koncepcie či systémového nastavenia správneho konania. Širšie presadzovanie zásady verejnosti má výlučne technický charakter. Polemickými môžu byť otázky nastavenia úkonov v správnom konaní, inými slovami lepšie manažovanie pracovného času zamestnancov správnych orgánov.

Nezanedbateľná je aj otázka priestorových možností a preskúmať by bolo potrebné možné finančné zaťaženie verejnej správy. Z dôvodu početnosti správnych konaní všeobecne a osobitne konaní o správnych deliktoch by mala byť nová právna úprava spojená s prehodnotením nevyhnutnosti konať ústne pojednávanie do určenej hranice spoločenskej nebezpečnosti priestupkov prípadne iných správnych deliktov. Táto hranica by mohla byť určená výškou spôsobenej škody prípadne druhom či výškou sankcie, ktorá za správny delikt môže byť uložená, prípadne iným spôsobom. Dodajme, že efektom širšieho uplatňovania zásady verejnosti by nepriamo mohlo byť aj odľahčenie orgánov verejnej správy o žiadosti o poskytnutie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.

Ku návrhom de lege ferenda sme pristúpili formulovaním niekoľkých alternatív. Rozsah uplatňovania zásady verejnosti môže byť upravený vo viacerých rovinách, ako:

1. úplná verejnosť ústnych pojednávaní prípadne celého priebehu správnych konaní, predmetom ktorých je záujem verejnosti,
2. právo účastníka konania dovoliť sa prítomnosti verejnosti na konaní o správnom delikte,
3. právo ktoréhokoľvek poslucháča resp. pozorovateľa zúčastniť sa na správnom konaní o správnom delikte,
4. ponechanie možnosti nahrávať ústne pojednávanie subjektom správneho konania. Takýmto prístupom by bolo možné osobitne pri správnych deliktoch s vyššou spoločenskou nebezpečnosťou blízkou trestným činom zabezpečiť kvalitné

a spravodlivé rozhodovanie v súlade s požiadavkami práva na spravodlivý proces. Rozšírenie prejavov uplatňovania zásady verejnosti správneho konania by sa však podľa nášho názoru malo týkať aj ďalších správnych konaní a vylúčenie verejnosti by malo byť možné iba zo závažných dôvodov alebo v konaniach podľa osobitných zákonov.

### Zoznam použitej literatúry

1. ADAMIAK, Barbara – BORKOWSKI, Janusz: Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne. 7. vyd. Warszawa: Lexis Nexis, 2009, 597 s., ISBN 978-83-7620-191-7.
2. BARICOVÁ, Jana–FEČÍK, Marián–ŠTEVČEK, Marek–FILOVÁ, Anita a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1824 s., ISBN 978-80-7400-678-4.
3. ČENTÉŠ, Jozef [et. al]: Trestný poriadok. Veľký komentár. 2 aktualizované vydanie. Žilina: Eurokódex, 2015. 955 s. ISBN 978-80-8155-057-7.
4. HAMULÁKOVÁ, Zuzana –HORVAT, Matej: Základy správneho práva trestného. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, 308 s., ISBN 978-80-8168-928-4.
5. HAMULÁKOVÁ, Zuzana: Použitie analógie v oblasti správneho trestania vo svetle novej právnej úpravy. Verejná správa na rázcestí. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, 418 s., ISBN 978-80-571-0142-0.
6. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín : Heuréka 2017, 279 s., ISBN 978-80-8173-038-2.
7. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Verejná správa a právo na spravodlivý proces. Krakow : Spolok Slovákov v Poľsku, 2015, 236 s., ISBN 978-83-7490-790-3.
8. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004. Šamorín. Heuréka, 2004, 80-89122-14-0.
9. KUČEROVÁ, Erika: Správne konanie. Komentár. Heuréka, 1997, ISBN 80-967653-0-2.
10. POTÁŠCH, Peter – HAŠANOVÁ, Janka – VALLOVÁ, Jana – MILUČKÝ, Jozef – MEDŽOVÁ, Daniela: Správny poriadok. Komentár. 4. vydanie, C.H.Beck, 2022, 978-80-7400-908-2.
11. POUPEROVÁ, Olga: Čl. 6 Úmluvy a správni řízení. Vlyv EU a Rady Evropy na správni řízení v ČR a Polsku. Wplyv UE i Rady Evropy na postępowanie administracyjne w Czechach i w Polsce. Brno : Tribun EU, 2010. ISBN 978-80-7399-923-0.
12. PRÁŠKOVÁ, Helena: Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, 446 s., ISBN 978-80-7400-456-8.
13. SOBIHARD, Jozef: Správny poriadok. Komentár. Šieste prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION s.r.o., 2013, 978-80-8078-600-7.

14. SREBALOVÁ, Mária: Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, Praha: Policejní akademie České republiky v Praze, 2014, 267 s., ISBN 978-80-89603-30-5.
15. VRABKO, Marián a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 304 s., ISBN 978-80-7251-408-3

### **Kontaktné údaje**

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

[maria.srebalova@flaw.uniba.sk](mailto:maria.srebalova@flaw.uniba.sk)

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

# SPRÁVNE TRESTANIE NA POMEDZÍ PRÁVA, ŽURNALISTIKY, FILOZOFIE... (OBJEKTÍVNOSŤ A NESTRANNOŠŤ SPRAVODAJSKÝCH PROGRAMOV V KONTEXTE SPRÁVNEHO TRESTANIA)

## ADMINISTRATIVE PUNISHMENT AT THE BORDER OF LAW, JOURNALISM, PHILOSOPHY ...(OBJECTIVITY AND IMPARTIALITY OF NEWS PROGRAMS IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE PUNISHMENT)

Róbert Jakubáč<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Povinnosť zákonom vymedzeného vysielateľa zabezpečiť objektivitu a nestrannosť spravodajských programov ako normatívne ustanovený zásah do slobody jeho prejavu predstavuje nástroj na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosti štátu, verejného poriadku, verejného zdravia a mravnosti. V neposlednom rade je takto koncipovaná povinnosť vysielateľa nástrojom na ochranu demokratického právneho štátu. Príspevok približuje poňatie povinnosti vysielateľa zabezpečiť objektivitu a nestrannosť spravodajských programov v rámci správneho trestania. Osobitná pozornosť je pritom venovaná požiadavkám vo vzťahu k odôvodneniu rozhodnutia o uložení sankcie za porušenie predmetnej povinnosti.

**Kľúčové slová:** sloboda prejavu, spravodajský program, objektivita, nestrannosť, upozornenie na porušenie zákona,

**Abstract:** The obligation of the legally defined broadcaster to ensure the objectivity and impartiality of news programs as a statutory interference with freedom of expression is a tool for protecting the rights and freedoms of others, state security, public order, public health and morals. Finally, the duty of the broadcaster conceived in this way is a tool for the protection of the democratic rule of law. The article approaches the concept of the broadcaster's obligation to ensure the objectivity and impartiality of news programs within the framework of administrative punishment. Special attention is paid to the requirements in relation to the justification of the decision to impose a sanction for the violation of the obligation in question.

---

<sup>1</sup> Správny súd v Bratislave

**Key words:** freedom of expression, news program, objectivity, impartiality, notification of violations of the law,

## Ústavnoprávne východiská slobody prejavu vysielateľa

Sloboda prejavu predstavuje jeden z konštitutívnych znakov demokratickej pluralitnej spoločnosti ako aj jednu zo základných podmienok na jej chod a na individuálnu realizáciu jednotlivca. Sloboda prejavu patrí do vlastnej sféry ľudskej slobody, ktorá je spätá predovšetkým s vnútornou oblasťou vedomia, a zahŕňa také jej atribúty ako sloboda svedomia, sloboda myslenia, či sloboda zastávať, šíriť a prijímať názory na všetky otázky spojené so životom spoločnosti.<sup>2</sup>

Sloboda prejavu, vzťahujúca sa predovšetkým na sprostredkovávanie informácií, ako aj šírenie správ, myšlienok a názorov, ktoré sú nielen pozitívne či neutrálne, ale aj takých, ktoré nesú negatívnu konotáciu, urážajú, prípadne šokujú alebo znepokojujú štát, politické elity alebo časť obyvateľstva, čo je dané požiadavkami pluralizmu, znášanlivosti, otvorenosti a permanentného diskurzu, bez ktorých nemožno hovoriť o demokratickej slobodnej spoločnosti,<sup>3</sup> prináleží aj médiám<sup>4</sup> s tým, že ju možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných alebo na ochranu určitého kvalifikovaného verejného záujmu.<sup>5</sup> Normatívne ustanovený zásah do slobody prejavu vysielateľa, nepodliehajúceho samoregulačnému mechanizmu zapísanému do evidencie podľa zákona č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o mediálnych službách) v znení neskorších predpisov, regulujúcemu aj oblasť všestrannosti informácií, názorovej plurality a objektívnosti a nestrannosti programov (ďalej len „vysielateľ“), resp. jej obmedzenie predstavuje práve aj povinnosť vysielateľa zabezpečiť objektívnosť a nestrannosť spravodajských programov a programov aktuálnej publicistiky.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Porovnaj napr. nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 439/2016 zo dňa 27.10.2016, ods. 9 a 9.1, rozsudok Správneho súdu v Bratislave sp. zn. BA-6S/49/2018 zo dňa 12.03.2024, ods. 62 a sp. zn. BA-5S/118/2017 zo dňa 14.09.2023, ods. 69. K slobode prejavu pozri tiež napr. MAJERČÁK, Tomáš (ed.): Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016.

<sup>3</sup> Porovnaj nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 439/2016 zo dňa 27.10.2016, ods. 9.6.

<sup>4</sup> Pozri napr. nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 307/2014 zo dňa 18.12.2014.

<sup>5</sup> Porovnaj čl. 10 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 26 ods. 4 Ústavy SR a čl. 17 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd. Pozri tiež napr. nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 307/2014 zo dňa 18.12.2014 a nález Ústavného súdu Českej republiky prezentovaný sp. zn. IV. ÚS 23/05 zo dňa 17.07.2007

<sup>6</sup> Pozri § 25 písm. b) zákona o mediálnych službách. Porovnaj z historicko-právnej perspektívy tiež § 16 ods. 3 písm. b) zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého bol vysielateľ povinný

Primárnym cieľom tohto príspevku je priblížiť poňatie povinnosti vysielateľa zabezpečiť objektívnosť a nestrannosť spravodajských programov v správnej súdnej praxi vo veciach správneho trestania v konfrontácii so stanoviskami prezentovanými v odbornom (predovšetkým) žurnalistickom diskurze. Sekundárnym cieľom tohto príspevku je upriamiť pozornosť odborného právneho diskurzu venovaného správneho trestaniu aj na vyššie uvedenú normatívne ustanovenú povinnosť vysielateľa. Predmetná povinnosť vysielateľa ako nástroj na ochranu demokratického právneho štátu<sup>7</sup> si totiž nepochybné zasluhuje adekvátny priestor v rámci odborného právneho diskurzu venovaného správneho trestaniu.

## Spravodajský program

Spravodajský program ako program, v rámci ktorého je vysielateľ povinný zabezpečiť objektívnosť a nestrannosť, nie je *de lege lata* normatívne vymedzený.<sup>8</sup> Pri absencii normatívneho vymedzenia spravodajského programu sa zaň považuje program, ktorý obsahuje aktuálne správy (obrazové, čítané alebo kombinované) z domova a zo zahraničia, informácie o počasí, dopravnej situácii, či športe a ktorý žánrovo zodpovedá charakteristike spravodajstva.<sup>9</sup> Z takéhoto poňatia spravodajského programu je potom zrejmé, že povinnosť vysielateľa zabezpečiť objektívnosť a nestrannosť spravodajských programov sa vzťahuje nielen na prezentovanie správ politického charakteru, resp. správ informujúcich o politickom dianí, ale v zásade na prezentovanie akýchkoľvek správ.

V nadväznosti na vyššie uvedené poňatie spravodajského programu je potrebné uviesť, že povinnosť vysielateľa zabezpečiť objektívnosť a nestrannosť sa nevzťahuje len na „celok“ spravodajského programu, ale aj na jednotlivé správy v rámci určitého spravodajského programu, pričom ale platí, že nikdy nemožno posudzovať iba jednotlivý (z kontextu vytrhnutý) výrok alebo vetu. Zároveň je potrebné uviesť, že predmetom posudzovania (ne)rešpektovania predmetnej povinnosti vysielateľa pri

---

zabezpečiť objektívnosť a nestrannosť spravodajských programov a politicko-publicistických programov.

<sup>7</sup> Pozri napr. ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.): Regulace médií. Brno: Masarykova univerzita, 2018.

<sup>8</sup> V komentárovej literatúre k zákonu č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov sa uvádza, že „spravodajský program nemá v zákone o vysielaní a retransmisii definíciu, v praxi sa však azda ani nevyskytol prípad, ktorý by takúto definíciu vyžadoval“ – KUKLIŠ, Ľuboš, TARABČÁK, Ivan: Zákon o vysielaní a retransmisii. Vybrané súvisiace ustanovenia zákona o digitálnom vysielaní. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2016. s. 115.

<sup>9</sup> Pozri dokument Programové typy, programy vo verejnom záujme (právny rámec, definície, špecifikácia, metodika výpočtu), schválené na zasadnutí Rady pre vysielanie a retransmisii dňa 21.10.2008, s. 3.

vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti je výlučne len to, čo bolo odvysielané v rámci príslušného (konkrétneho) programu.<sup>10</sup>

## Aspekty objektívnosti a nestrannosti spravodajského programu

Pojmy objektívnosť a nestrannosť (podobne ako pojem „aktuálny“, resp. „aktuálne“ použitý v rámci vymedzenia poňatia spravodajského programu v dokumentoch niekdajšej Rady pre vysielanie a retransmisiu) sú pojmami s relatívne neurčitým obsahom bez bližšieho normatívneho vymedzenia v rámci predpisov mediálneho práva.<sup>11</sup> Slovom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky „pojmy objektívnosť a nestrannosť sú pružnými právnymi pojmami, ktoré nie je možné presne právne definovať, ich obsah sa môže meniť, býva podmienený okolnosťami prípadu, na ktorý sa aplikuje právna norma. Tieto pojmy nie je možné explicitne definovať pre otvorený okruh prípadov, keďže jednotlivé informácie a vyjadrenia je nutné vnímať v kontexte ich použitia, a to aj s prihliadnutím na osoby, ktoré dostanú v konkrétnom príspevku priestor na vyjadrenie.“<sup>12</sup>

V správnej súdnej praxi boli formulované viaceré aspekty objektívnosti, spomedzi ktorých sa za najpodstatnejšie (rozhodné) považujú správnosť (či presnosť), t.j. že správa zodpovedá skutočnosti, transparentnosť, t.j. že vysielateľ uvádza zdroj správy, a vecnosť, t.j. že žurnalista nevkladá do správy svoje vlastné hodnotenie.<sup>13</sup> Správnosť (či presnosť) ako aspekt objektívnosti je pritom precizovaná v tom zmysle, že zahŕňa požiadavku, aby v zásade pravdivé informácie neboli prezentované v zavádzajúcom kontexte, účelovo vyberané a ani neboli založené na manipulácii s postojmi osôb, ktorých sa týkajú.<sup>14</sup>

Svoje miesto pri objektivizovaní spravodajského programu podľa správnej súdnej praxe má nesporne aj zásada *audiatur et altera pars* („nech je vypočutá aj druhá

---

<sup>10</sup> Porovnaj napr. rozsudok Správneho súdu v Bratislave sp. zn. BA-6S/152/2019 zo dňa 12.12.2023, ods. 34.

<sup>11</sup> Samotné použitie pojmov s relatívne neurčitým obsahom v rámci noriem správneho trestania nie je bez ďalšieho porušením princípu *nulla poena sine lege stricta, praevia et certa* – porovnaj napr. český Najvyšší správny súd sp. zn. 6Aps/3/2012 zo dňa 29.08.2012, ods. 50. K uvedenému princípu bližšie pozri napr. HORVAT, Matej: *Nullum crimen sine lege certa* – opomínaný princípu správneho trestania? In: *Princípy trestania a správne delikty*. Trnava: Trnavská univerzita, Právnická fakulta, 2016.

<sup>12</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžo/44/2013 zo dňa 14.01.2014.

<sup>13</sup> Porovnaj napr. rozsudok Správneho súdu v Bratislave sp. zn. BA-6S/49/2018 zo dňa 12.03.2024, ods. 68. Popri uvedených aspektoch objektívnosti správna súdna prax tiež uvádza relevantnosť, vyváženosť, rôznorodosť, aktuálnosť, zrozumiteľnosť, osvojenie si pozície odstupujú a neutrality vo vzťahu k predmetu spravodajstva a absencia stránenia – pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžo/8/2013 zo dňa 21.11.2013.

<sup>14</sup> Porovnaj napr. rozsudok Správneho súdu v Bratislave sp. zn. BA-6S/49/2018 zo dňa 12.03.2024, ods. 78.



strana“).<sup>15</sup> Nerešpektovanie tejto zásady (tak ako ani nerešpektovanie vyššie uvedených aspektov objektívnosti) však nemusí nevyhnutne viesť k záveru o porušení povinnosti vysielateľa zabezpečiť objektívnosť a nestrannosť spravodajského programu.<sup>16</sup> Inými slovami, neposkytnutie priestoru všetkým stranám dotknutým spravodajským programom bez ďalšieho neznamená, že daným spravodajským programom automaticky došlo k porušeniu povinnosti vysielateľa zabezpečiť jeho objektívnosť a nestrannosť. V nadväznosti na zásadu *audiatur et altera pars* je potrebné uviesť, že vyjadrením dotknutej strany je aj vyjadrenie typu „bez komentára“,<sup>17</sup> pričom povinnosťou vysielateľa je takéto vyjadrenie zaradiť do spravodajského programu, resp. ho parafrázovať,<sup>18</sup> a že uplatnenie tejto zásady vo vzťahu ku konkrétnemu spravodajskému programu je potrebné posúdiť s prihliadnutím k jeho formátu.<sup>19</sup>

Požiadavka nestrannosti spravodajských programov (zjavne) úzko súvisí s požiadavkou objektívnosti spravodajských programov,<sup>20</sup> a to najmä s takým aspektom objektívnosti ako je vecnosť a do určitej miery aj s požiadavkou, aby v zásade pravdivé informácie neboli účelovo vyberané. Pri relatívne menšej prepracovanosti koncepcie nestrannosti spravodajských programov v správnej súdnej praxi (zrejme) možno (vychádzajúc z odborného žurnalistického diskurzu) za jej aspekty považovať odstúp od prezentovanej témy, vedomú neutralitu v spore niekoľkých skupín, či dodržiavanie terminologickej neutrality.<sup>21</sup>

---

<sup>15</sup> Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 3Sžo/50/2013 zo dňa 20.08.2014 konštatoval, že „... pokiaľ ide o vec samu, senát zastáva názor, že procesný postup Rady bol správny. Nestrannosť a objektívnosť v publicistických programoch je zabezpečovaná ustálenou praxou Rady, ktorá dbá na dodržiavanie pravidiel, aby bola vždy daná možnosť vyjadriť sa dotknutej osobe a druhej strane. Nedodržanie tohto postupu znamená, že divák ako prijímateľ informácie nemá stanovisko dotknutej osoby. Ide pritom o všeobecnú zásadu objektívnosti označovanú aj ako „audiatur et altera pars“ [nech je vypočutá aj druhá strana] ...“

<sup>16</sup> Porovnaj napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžo/34/2016 zo dňa 21.06.2017. Pozri tiež napr. rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 10As/100/2020 zo dňa 30.09.2020.

<sup>17</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžo/33/2012 zo dňa 01.08.2012.

<sup>18</sup> Rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/80/2011 zo dňa 16.05.2012.

<sup>19</sup> Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžo/33/2012 zo dňa 29.10.2012 vydaný vo veci správneho súdneho prieskumu rozhodnutia Rady pre vysielanie a retransmisii týkajúceho sa zverejnenia karikatúr v spravodajskej relácii, pričom dotknutej osobe nebola daná možnosť vyjadriť sa k danej téme.

<sup>20</sup> Juraj Vojtek uvádza, že novinár by nemal byť vedome neobjektívny (čiže stranícky), z čoho by sa dalo usudzovať, že v jeho poňatí by objektívnosť novinára (okrem iných) znamenala absenciu straníckosti, t. j. nestrannosť; nestrannosť by tak bola „iba“ aspektom objektívnosti – pozri VOJTEK, Juraj: Žánre anglicky písaného spravodajstva – I. In: Otázky žurnalistiky, 2000, č. 3. s. 198.

<sup>21</sup> Porovnaj OSVALDOVÁ, Barbora (ed.) a kol.: Zpravodajství v médiích. Praha: Karolinum, 2020. str. 12.

V odbornom žurnalistickom diskurze (ako aj v správnej súdnej praxi) sú popri správnosti (či presnosti), transparentnosti a vecnosti formulované ďalšie aspekty objektívnosti ako napríklad rôznorodosť, či relevantnosť.<sup>22</sup> V odbornom žurnalistickom diskurze sa taktiež poukazuje na to, že pravidlá objektivity obsahujú dve primárne požiadavky, a to odosobnenie a vyváženosť.<sup>23</sup> Bez povšimnutia nemôže zostať skutočnosť, že v odbornom žurnalistickom diskurze sa prejavuje určitá miera skepticizmu k možnosti absolútnej objektívnosti v rámci spravodajstva, keď sa v ňom uvádza, že v dôsledku ľudského faktoru nemôže existovať žiadny úplne neideologický, apolitický a nestranný systém spravodajského výberu a referovania,<sup>24</sup> že objektivita správ je vždy len relatívna,<sup>25</sup> že absolútna objektivnosť je ideál, ku ktorému sa seriózný novinár, redaktor i redakcia majú snažiť priblížiť čo najviac, aj keď ho celkom nikdy nedosiahnu<sup>26</sup> a že sa zdá, že čím väčší je odstup od každodennej žurnalistickej práce, tým väčší býva sklon k ilúzii, že objektivne spravodajstvo je možné.<sup>27</sup> Ak však aj novinár nemôže byť „absolútne objektivný“, mal by sa o objektivnosť vedome usilovať.<sup>28</sup>

Objektivnosť je popri žurnalistickom diskurze predmetom tiež filozofického diskurzu, v rámci ktorého boli, resp. sú prezentované jej rôzne koncepcie,<sup>29</sup> ktoré našli svoj odraz aj pri formovaní aspektov objektivného spravodajstva.<sup>30</sup> Problematika objektivnosti a nestrannosti spravodajských programov je tak problematikou na pomedzí (prinajmenšom) práva, žurnalistiky a filozofie. Žurnalistické koncepcie objektivnosti spravodajstva ako aj filozofické koncepcie objektivnosti síce nie sú

---

<sup>22</sup> Napr. HAGEN, Lutz: Informační kvalita a její měření. In: SCHULZ, Winfried, SCHERER, Helmut, HAGEN, Lutz, REIFOVÁ, Irena, KONČELÍK, Jakub: Analýza obsahu mediálních sdělení. Praha: Karolinum, 2004. s. 53.

<sup>23</sup> Pozri McNAIR, Brian: Sociologie žurnalistiky. Praha: Portál, 2004. s. 71.

<sup>24</sup> Pozri OSVALDOVÁ, Barbora (ed.) a kol.: Zpravodajství v médiích. Praha: Karolinum, 2020. str. 12.

<sup>25</sup> Pozri TRAMPOTA, Tomáš: Zpravodajství. Praha: Portál, 2006. s. 147. K rôznym kritickým, resp. skeptickým prístupom ku koncepcii žurnalistickej objektivnosti pozri tiež McNAIR, Brian: Sociologie žurnalistiky. Praha: Portál, 2004. s. 73 a nasl.

<sup>26</sup> Pozri VOJTEK, Juraj: Žánre anglicky písaného spravodajstva – I. In: Otázky žurnalistiky, 2000, č. 3. s. 198; Juraj Vojtek v tomto príspevku uvádza vyjadrenie Henry L. Lucea, tvorcu týždenníka Time, podľa ktorého, ak mu ukážu človeka, ktorý sa považuje za objektivného, on ukáže človeka, ktorý klame seba.

<sup>27</sup> Pozri KUNCZIK, Michael: Základy masové komunikace. Praha: Karolinum, 1995. s. 110.

<sup>28</sup> Porovnaj VOJTEK, Juraj: Žánre anglicky písaného spravodajstva – I. In: Otázky žurnalistiky, 2000, č. 3. s. 198.

<sup>29</sup> K rôznym koncepciám chápania objektivností, resp. objektivného v rámci filozofického diskurzu pozri napr. JEDLIČKA, Petr: Experimentální filozofie aplikovaná na vědeckou objektivitu. Disertační práce. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta filosofická, 2022. s. 24 a nasl.

<sup>30</sup> Olga Pouperová uvádza, že filozofický základ objektivity médií súvisí s filozofiou pozitívizmu – pozri POUPEROVÁ, Olga: Regulace médií. Praha: Leges, 2010. s. 190.

právne záväzné, napriek tomu (zrejme nevyhnutne) ovplyvňujú aj právny diskurz o objektívnosti spravodajských programov.<sup>31</sup>

## Záver

Povinnosť vysielateľa zabezpečiť objektívnosť a nestrannosť spravodajských programov predstavuje normatívne ustanovený zásah do slobody prejavu vysielateľa a zároveň normatívne ustanovenú povinnosť vymedzenú prostredníctvom pojmov s relatívne neurčitým obsahom. Takéto legislatívno-technické riešenie, pri ktorom sa povinnosť vymedzuje prostredníctvom pojmov s relatívne neurčitým obsahom, umožňuje v rámci vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti za jej porušenie flexibilne reagovať na zmeny reálií relevantných vo vzťahu k danej konkrétnej povinnosti, ako sú v kontexte predmetnej povinnosti vysielateľa pokrok v oblasti informačných technológií, či zmeny v možnostiach šírenia informácií. Prístup Rady pre mediálne služby, Správneho súdu v Bratislave<sup>32</sup> a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „príslušné orgány verejnej moci“) k poňatiu predmetnej povinnosti vysielateľa sa tak môže v čase meniť bez toho, aby sa zároveň menil text relevantnej právnej normy. Na druhej strane vymedzenie predmetnej povinnosti vysielateľa prostredníctvom pojmov s relatívne neurčitým obsahom kladie zvýšené nároky na odôvodnenie rozhodnutí príslušných orgánov verejnej moci vo veciach vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti, aby tieto neskĺzli do roviny arbitrárnosti.

Pokiaľ ide o odôvodnenie rozhodnutí príslušných orgánov verejnej moci vo veciach vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti za porušenie predmetnej povinnosti vysielateľa, je potrebné aby tie uviedli, aké úvahy a kritériá použili pri posudzovaní objektívnosti a nestrannosti konkrétneho spravodajského programu. Inými slovami, príslušné orgány verejnej moci sú povinné vysvetliť svoje úvahy na základe všeobecných alebo zovšeobecniteľných kritérií. Rozhodnutie Rady pre mediálne služby, v ktorom sa konštatuje porušenie predmetnej povinnosti vysielateľa, a ktorým sa zaň ukladá sankcia v podobe upozornenia na porušenie zákona, má zároveň obsahovať „aj reálne uskutočniteľný návod spejúci k zabezpečeniu objektívnosti a nestrannosti v budúcnosti vysielaných typov daných programov.“<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Pozri napr. rozsudok Správneho súdu v Bratislave sp. zn. BA-6S/49/2018 zo dňa 12.03.2024 a v ňom uvádzané odkazy na odbornú literatúru z oblasti žurnalistického diskurzu.

<sup>32</sup> Vzhľadom na sídlo Rady pre mediálne služby bude miestne príslušným súdom vo veciach správneho súdneho prieskumu jej rozhodnutí v zmysle § 13 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov vždy Správny súd v Bratislave.

<sup>33</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžo/33/2012 zo dňa 29.10.2012.

Správna súdna prax (čiastočne reflektujúc odborný žurnalistický diskurz)<sup>34</sup> formulovala niekoľko aspektov objektívnosti a nestrannosti spravodajských programov. Dospela pritom k záveru, že porušenie viacerých aspektov objektívnosti a nestrannosti nemusí automaticky nevyhnutne viesť ku konštatovaniu porušenia predmetnej povinnosti. Každý spravodajský program, resp. jednotlivé v ňom prezentované správy je totiž potrebné posudzovať individuálne a citlivo s prihliadnutím na postuláty slobody prejavu majúc na pamäti, že obmedzenie slobody prejavu je potrebné interpretovať reštriktívne a že ústavný poriadok dovoľuje obmedziť slobodu prejavu v prípadoch, ak ide o prejav jasne a bezprostredne vytvárajúci podstatné ohrozenie určitého kvalifikovaného vyššieho záujmu.<sup>35</sup>

Pri posudzovaní spravodajského programu, resp. jednotlivých v ňom prezentovaných správ z hľadiska povinnosti vysielateľa zabezpečiť objektívnosť a nestrannosť spravodajských programov musia príslušné orgány verejnej moci dbať, aby sa ich rozhodovacia prax na jednej strane nestala nástrojom cenzúry spravodajských programov a zároveň, aby sa na druhej strane nestala živnou pôdou pre prezentovanie takých informácií, resp. oznámení v rámci spravodajských

---

<sup>34</sup> Na ilustráciu reflexie odborného žurnalistického diskurzu v správnej súdnej praxi vo veciach predmetnej povinnosti vysielateľa možno poukázať na jednej strane na stanovisko prezentované v rozhodnutí Správneho súdu v Bratislave vo vzťahu k aspektu transparentnosti spravodajského programu, podľa ktorého „skutočnosť, že redaktor neuvedie zdroj prezentovanej informácie, ostatne automaticky ani nevedie k záveru o spáchaní správneho deliktu sankcionovaného podľa § 64 zákona o vysielaní a retransmisii. Bolo by totiž nadbytočné, aby redaktor uvádzal presné zdroje svojich informácií aj tam, kde ide o informácie pre bežného recipienta ľahko dohľadateľné (typicky jednoduchým zadáním do webového vyhľadávača). Prehnaný dôraz na uvádzanie zdrojov pre každú jednotlivú informáciu, aj takú, ktorú je ľahko dohľadať, by mohol recipientovi sťažiť zrozumiteľnosť spravodajského programu“ (rozsudok Správneho súdu v Bratislave sp. zn. BA-6S/49/2018 zo dňa 12.03.2024, ods. 79) a na stanovisko prezentované v žurnalistickom odbornom diskurze, podľa ktorého novinári majú uvádzať svoje informačné pramene a, pokiaľ je to možné, ich spoľahlivosť, avšak pochopiteľne nemusia uvádzať pramene u použitých informácií tam, kde ide o úplne samozrejmé informácie, u ktorých je pravdivosť obsahu neproblematická (porovnaj HAGEN, Lutz: Informační kvalita a její měření. In SCHULZ, Winfried, SCHERER, Helmut, HAGEN, Lutz, REIFOVÁ, Irena, KONČELÍK, Jakub: Analýza obsahu mediálních sdělení. Praha: Karolinum, 2004. s. 58 -59). V tejto súvislosti sa žiada dodať, že je otáznе, do akej miery sú príslušné orgány verejnej moci schopné identifikovať zásadné publikácie prezentované v rámci rozsiahleho odborného žurnalistického diskurzu vo veciach objektívnosť a nestrannosť spravodajských programov, resp. žurnalistického spravodajstva.

<sup>35</sup> Porovnaj nález Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 439/2016 zo dňa 27.10.2016, ods. 9.7. K záveru Ústavného súdu SR, že obmedzenie slobody prejavu je potrebné interpretovať reštriktívne, sa žiada dodať, že v odbornej literatúre sa uvádza, že reštriktívne je potrebné chápať aj povinnosti spojené s objektivitou (a vyváženosťou) spravodajských programov – pozri napr. ŠKOP, Martin, WASCHKOVÁ CÍSAŘOVÁ, Lenka: Objektivita a vyváženost v rozhlasovém a televizním vysíláním: nepochopený mýtus rovnosti všech hlasů. Právník, 2023, č. 5. s. 382.

programov, ktoré nezodpovedajú ideálom kvalitnej žurnalistiky a funkcií, ktorú majú médiá (a mediálne spravodajstvo) plniť v demokratickej spoločnosti.

### Zoznam použitej literatúry

1. HORVAT, Matej: Nullum crimen sine lege certa – opomínaný princíp správneho trestania? In: Princípy trestania a správne delikty. Trnava: Trnavská univerzita, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-8082-988-9
2. JEDLIČKA, Petr: Experimentální filozofie aplikovaná na vědeckou objektivitu. Disertační práce. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta filosofická, 2022.
3. KUKLIŠ, Ľuboš, TARABČÁK, Ivan: Zákon o vysielaní a retransmisii. Vybrané súvisiace ustanovenia zákona o digitálnom vysielaní. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2016. ISBN: 978-80-8168-418-0.
4. KUNCZIK, Michael: Základy masové komunikace. Praha: Karolinum, 1995. ISBN: 80-7184-134-X.
5. MAJERČÁK, Tomáš (ed.): Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016. ISBN: 978-80-8152-392-2.
6. McNAIR, Brian: Sociologie žurnalistiky. Praha: Portál, 2004, ISBN: 80-7178-840-6.
7. OSVALDOVÁ, Barbora (ed.) a kol.: Zpravodajství v médiích. Praha: Karolinum, 2020. ISBN: 978-80-246-2348-1.
8. POUPEROVÁ, Olga: Regulace médií. Praha: Leges, 2010. ISBN: 978-80-87212-48-6.
9. SCHULZ, Winfried, SCHERER, Helmut, HAGEN, Lutz, REIFOVÁ, Irena, KONČELÍK, Jakub: Analýza obsahu mediálních sdělení. Praha: Karolinum, 2004. ISBN: 80-246-0827-8.
10. ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.): Regulace médií. Brno: Masarykova univerzita, 2018. ISBN: 978-80-210-9080-4.
11. ŠKOP, Martin, WASCHKOVÁ CÍSAŘOVÁ, Lenka: Objektivita a vyváženost v rozhlasovém a televizním vysílání: nepochopený mýtus rovnosti všech hlasů. Právník, 2023, č. 5. ISSN: 0231-6625.
12. TRAMPOTA, Tomáš: Zpravodajství. Praha: Portál, 2006. ISBN: 80-7367-096-8.
13. VOJTEK, Juraj: Žánre anglicky písaneho spravodajstva – I. In: Otázky žurnalistiky, 2000, č. 3. ISSN: 0322-7049.

### Kontaktné údaje:

JUDr. Róbert Jakubáč, PhD.  
robert.jakubac@justice.sk  
Správny súd v Bratislave

# POŽIADAVKA NEZÁVISLOSTI PRI VYVODZOVANÍ ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI SPRÁVNÝM ORGÁNOM<sup>1</sup>

## REQUIREMENT OF INDEPENDENCE IN IMPOSING ADMINISTRATIVE LIABILITY BY THE ADMINISTRATIVE AUTHORITY

Juraj Vačok<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Jednou z požiadaviek pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti za správne delikty, na ktoré sa vzťahuje čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, je prejednanie nezávislým súdom zriadeným zákonom. V Slovenskej republike je zodpovednosť za takéto správne delikty vyvodzovaná orgánmi verejnej správy, avšak ich rozhodnutia podliehajú súdnemu prieskumu. Autor vo svojom príspevku rieši, akým spôsobom by mal byť nastavený vzťah medzi orgánmi verejnej správy so súdmi. Zamýšľa sa, do akej miery je možné preniesť niektoré požiadavky vyplývajúce z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd na orgány verejnej správy.

**Kľúčové slová:** vyvodzovanie administratívno-právnej zodpovednosti, Dohovor o ochrane ľudských práva základných slobôd, orgán verejnej správy, správny súd, konanie

**Abstract:** One of the requirements for administrative liability for administrative offences covered by Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is a hearing by an independent tribunal established by law. In the Slovak Republic, liability for such administrative offences is invoked by public administration authorities, but their decisions are subject to judicial review. In his paper the author addresses how the relationship between public administration authorities and courts should be set up. He wonders to what extent it is possible to transfer some of the requirements arising from the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms to public authorities.

---

<sup>1</sup> Článok je vypracovaný v rámci projektu Nová právna úprava správneho trestania podporeného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja pod č. APVV-20-0436.

<sup>2</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Najvyšší správny súd Slovenskej republiky

**Key words:** Exercise of administrative liability, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, public administrative authority, administrative court, proceedings

## Úvod

Hľadanie vhodného nastavenia medzi vnútroštátnou právnou úpravou a požiadavkami na správne trestanie vyplývajúcimi z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) je dlhodobou témou tak v teórii ako aj aplikačnej praxi. Od prijatia rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva vo veciach Kadubec proti Slovenskej republike<sup>3</sup> a Lauko proti Slovenskej republike<sup>4</sup> sa neustále pasujeme s tým, ako dostatočným spôsobom vyhovieť požiadavkám Dohovoru na správne trestanie pri tých druhoch deliktoch, ktoré spadajú pod trestnú vetvu tohto medzinárodného dokumentu.

V prezentovanom príspevku sa zameriam na požiadavku nezávislosti aj napĺňanie v rámci realizácie činnosti verejnej správy a následného súdneho prieskumu. Na základe vykonanej analýzy v závere upriamujem pozornosť na problémy, s ktorými sa pasuje vnútroštátna právna úprava pri napĺňaní práve tejto požiadavky. Som si vedomý toho, že požiadavky vyplývajúce z Dohovoru sa nevzťahujú na všetky správne delikty upravené vnútroštátnym právom. V zmysle vyššie uvedených rozhodnutí sa však vzťahujú minimálne na priestupky. V rámci tohto príspevku si nekladie za cieľ pomenovať, ktoré ďalšie druhy správnych deliktov by mal spadať pod režim Dohovoru uvedomujúc si, že ani diskusia pri niektorých druhoch správnych deliktoch stále nie je uzatvorená.<sup>5</sup> Vo všeobecnej rovine sa zameriavam na tie druhy správnych deliktov, ktoré by na základe tzv. Engelovských kritérií<sup>6</sup> mali pod režim Dohovoru spadať.

## K samotnému problému a právnej úprave

Podľa prvej vety čl. 6 ods. 1 Dohovoru *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.* Ods. 3 predmetného

---

<sup>3</sup> Rozsudok č. 5/1998/908/1120 z 2. septembra 1998.

<sup>4</sup> Rozsudok č. 4/1998/907/1119 z 2. septembra 1998.

<sup>5</sup> Príkladom sú publikácie zaoberajúce sa tým, či konkrétne druhy správnych deliktov spadajú pod režim Dohovoru. Pozri napr. Škrobák, J. Vybrané princípy správneho trestania a disciplinárne priestupky študentov vysokých škôl. In: Princípy trestania a správne delikty. Trnava: Trnavská univerzita, Právnická fakulta, 2016. s. 168-177.

<sup>6</sup> Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva Engel a ďalší v. Holandsko č. 5100/71; 5101/71., 5102/71., 5354/72; 5370/72 z 8. júna 1976.

ustanovenia zároveň garantuje minimálne práva, ktoré by mal mať obvinený z deliktov spadajúcich pod pojem trestné obvinenie podľa Dohovoru. Patrí sem napr. právo na podrobné oboznámenie sa s povahou a dôvodmi obvinenia proti obvinenému v jazyku, ktorému rozumie, právo na prípravu obhajoby v primeranom čase a ďalšie.

V Slovenskej republike pri vyvodzovaní zodpovednosti za správne delikty správne súdy vstupujú do procesu až v rámci prieskumu aktov a postupov verejnej správy. Uvedené má svoj právny základ v čl. 46 ods. 1, 2 Ústavy Slovenskej republiky v účinnom znení, v ktorých je zakotvené právo na prieskum rozhodnutí a iných výsledkov činností orgánov verejnej správy nezávislými a nestrannými súdmi.

Zákonná právna úprava zveruje tento prieskum správne súdnictvu (§ 6 Správneho súdneho poriadku v účinnom znení (ďalej len „Správny súdny poriadok“)). Účelom správneho súdnictva nie je všeobecná kontrola verejnej správy, ale nosnou úlohou správneho súdnictva je ochrana subjektívnych práv, ktoré prináležia fyzickým a právnickým osobám v postavení spravovaných subjektov.<sup>7</sup> Túto skutočnosť potvrdzuje aj § 2 Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého súdy správneho súdnictva<sup>8</sup> poskytujú ochranu fyzickým a právnickým osobám v oblasti verejnej správy. V zmysle ods. 2 tohto paragrafu každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené či priamo dotknuté aktom alebo postupom verejnej správy, môže sa za podmienok ustanovených v Správnom súdnom poriadku domáhať ochrany.

Správny súdny poriadok ustanovuje viacero inštitútov, prostredníctvom ktorých správne súdy pri preskúvaní rozhodnutí vydaných orgánmi verejnej správy vo veciach správneho trestania môžu nad rámec svojich prieskumných právomocí vstupovať do procesu vyvodzovania administratívno-právnej zodpovednosti. Osobitne upriamujem pozornosť na § 195, podľa ktorého správne súdy nie sú vo veciach správneho trestania viazané rozsahom a dôvodmi žaloby pri posudzovaní dostatočnosti zistenia skutkového stavu, zániku zodpovednosti za správny delikt, použití základných zásad trestného konania podľa Trestného poriadku v účinnom znení, dodržania zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona v účinnom znení a skúmania, či uložený druh sankcie vrátane jej výšky nevybočili z rozsahu správnej úvahy. Rovnako je významný § 197 SSP, ktorý umožňuje správne súdu doplniť dokazovanie, a to aj bez návrhu účastníkov konania. Podľa § 198 ods. 1 SSP môže správny súd na základe výsledkov ním vykonaného dokazovania na návrh žalobcu zmeniť druh alebo výšku sankcie, ak je táto sankcia neprimeraná povahe skutku,

---

<sup>7</sup> Porovnaj napr. § 177 ods. 1 Správneho súdneho poriadku.

<sup>8</sup> Súdy správneho súdnictva sú vymedzené v § 5 ods. 4 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení.



prípadne má likvidačný charakter; upustiť od uloženia sankcie, ak účel správneho súdnictva možno dosiahnuť samotným prejednaním.

Napriek postaveniu správnych súdov ako kontrolórov verejnej správy<sup>9</sup> je zrejmé, že zákonná právna úprava dáva správnym súdom možnosť viesť (doplňovať) dokazovanie, čo je činnosť primárne zverená orgánom verejnej správy pri rozhodovaní o vine a sankcii. Zákonná úprava tak zveruje súdom rovnaké kompetencie, aké prináležia orgánom verejnej správy v správnom konaní. Navyše správne súdy nie sú limitované druhmi dôkazov, ktoré môžu vykonať (§ 121 ods. 2 Správneho súdneho poriadku). V zmysle § 123 ods. 1 SSP *za dôkaz môže slúžiť všetko, čo môže prispieť k náležitému objasneniu veci a čo sa získalo zákonným spôsobom z dôkazných prostriedkov.*

Zo zreteľom na uvedené je zrejmé, že správne súdy v oblasti správneho trestania majú viacero oprávnení, ktorými v žalobách týkajúcich sa správneho trestania môžu nielen kontrolovať výsledky činností orgánov verejnej správy. Týmito opatreniami môžu aj priamo zasahovať do výsledku vykonávaním nového dokazovania a moderovaním prijatých záverov.

Hľadanie nastavení medzi správnym súdnictvom a verejnou správou bolo vždy predmetom širokých diskusií. Poukazuje na to aj Rastislav Kaššák, ktorý uvádza: *Dušan Hendrych rekapituluje v [Správnom práve](#), že v literatúre sa môžeme stretnúť s názorom, že medzi [verejnou správou](#) a [súdnictvom](#) netreba robiť zásadnejšie rozdiely, avšak nemožno nespomenúť ani názory, ktoré obidve spomínané činnosti od seba odlišujú a zvyrazňujú ich rozdielne znaky.*<sup>10</sup>

Lukáš Tomáš k vzťahu správneho súdnictva a verejnej správy uvádza, že správne súdnictvo ako súčasť súdnej moci *z pozície externého činiteľa kontroluje zákonnosť výkonu správy a dobre mienenými mechanizmami usiluje o zjednanie nápravy zistenej zákonnosti. Požiadavke [delby moci](#) by sa však priečilo a vo svojich dôsledkoch by spôsobovalo nežiaducu koncentráciu [moci](#), ak by [správne súdnictvo](#) nahrádzalo verejnosprávnú činnosť, napríklad [v podobe bujnej úplnej jurisdikcie alebo skúmania vecných aspektov \[správneho\]\(#\) uváženia.](#)*<sup>11</sup>

Potrebu udržať súdnu moc ako kontrolu verejnej správy akcentuje aj Dušan Nikodým. Uvádza, že *súdna kontrola verejnej správy má aj svoje hranice. Nebolo by vhodné, aby sa vo verejnoprávných veciach išlo v súdnom rozhodovaní nad rámec*

---

<sup>9</sup> Ku súdnej kontrole verejnej správy pozri bližšie Pekár, B. *Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2011, s. 95.

<sup>10</sup> Kaššák, R. Niekoľko úvah k otázke vzťahu verejnej správy a spravodlivosti. Uverejnené: [https://beta.ucps.sk/NIKOLKO\\_UVAH\\_K\\_OTAZKE\\_VZTAHU\\_VEREJNEJ\\_SPRAVY\\_A\\_SPRAVODLIVOSTI](https://beta.ucps.sk/NIKOLKO_UVAH_K_OTAZKE_VZTAHU_VEREJNEJ_SPRAVY_A_SPRAVODLIVOSTI).

<sup>11</sup> Tomáš, L. Správne súdnictvo v systéme delby moci. In. *Právny obzor* 6/2022, uverejnené v ASPI pod ID: LIT313263SK.

*kasačného oprávnenia; stierali by sa tak základné hranice medzi pôsobnosťou súdnej moci a moci výkonnej.*

V tejto súvislosti však treba upriamiť pozornosť na názor Eleny Závadskej, ktorá poukazuje na potrebu, aby požiadavky záruk podľa čl. 6 Dohovoru priamo naplňal priamo súd Uvádza: *v konaní by mal súd zisťovať dôkaznými prostriedkami z úradnej povinnosti, či preskúmané rozhodnutie orgánu verejnej správy je zákonné, nemal by byť viazaný len návrhmi účastníkov na vykonanie dokazovania. Uplatňovaním zásady ústnosti by malo byť zabezpečené právo na vypočutie pred súdom tak, ako to vyžaduje čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv.*<sup>12</sup>

## **Reakcia judikatúry alebo nad jedným rozhodnutím**

Problematika vzťahu článku 6 Dohovoru, vrátane vzťahu konania pred správnym orgánom a správnym súdom, sa dotkol aj Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v rozsudku 7Ssk/49/2021 z 31. mája 2023. Tento rozsudok bol uverejnený aj v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pod č. 74/2024 ZNSS. V bode 20 tohto rozsudku sa uvádza: *Ustanovenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ktoré zaručuje právo na spravodlivé súdne konanie, sa zásadne vzťahuje na konanie pred správnym súdom. Úlohou správneho súdu je tak naplniť požiadavky uvedeného ustanovenia prieskumom rozhodnutia orgánu verejnej správy vo veci správneho trestania (porov. aj cit. rozsudok Lauko, ods. 64, a Kadubec, ods. 57).*

Nie je cieľom tohto článku hodnotiť predmetnú vec, ale poukázať na skutočnosť, že podľa názoru Najvyššieho správneho súdu v danej veci má správny súd v zmysle článok 6 ods. 1 Dohovoru spĺňať požiadavky vyplývajúce z tohto článku. Uvedené výrazným spôsobom však nabúra tradičný pohľad na vzťah správneho súdnictva a verejnej správy.

Za predpokladu, že bude správne súdnictvo viesť dokazovanie a zabezpečovať aj iné požiadavky kladené na súd čl. 6 Dohovoru, hranica medzi verejnou správou a správnym súdnictvom sa bude neustále posúvať, dokonca až stierať. Akonáhle správne súdnictvo preberie úlohy v otázkach dokazovania, nutne bude musieť posudzovať aj aké dôkazy vykoná, akým spôsobom ich vyhodnotí a pod aké právne normy skutkové závery podradí. Správne súdy tak preberú čas úloh, ktoré s ohľadom na historický vývoj verejnej správy na území Slovenskej republiky patrili verejnej správe.

---

<sup>12</sup> Závadská, E. Osud správneho súdnictva na Slovensku. (Aktuálne problémy). Právny obzor 3/2012, uverejnené v ASPI pod ID: LIT207118SK.

## Článok 6 Dohovoru a požiadavka nezávislosti

Pokiaľ sa máme vrátiť k názvu tohto príspevku, nie je sporné, že minimálne požiadavku nezávislosti naplňajú súdy. Tým nie je vylúčené, že túto požiadavku budú naplňať aj niektoré orgány verejnej správy.<sup>13</sup> Pri väčšine orgánov verejnej správy však zrejme nebude spor o to, že požiadavku nezávislosti nenaplňajú.

Za predpokladu, že prijmeme tézu, podľa ktorej je správny orgán nie nezávislý, je skutočne na posúdení, akým spôsobom budeme pristupovať k aplikácii čl. 6 Dohovoru v správnom konaní. Pri použití jazykového doslovného výkladu nepotrebujeme zložité myšlienkové pochody, aby sme dospeli k záveru, že predmetný článok sa vzťahuje na súdne konanie. Pokiaľ by sme tento článok chceli vzťahovať aj na správne konanie, bolo by potrebné pristúpiť k rozširujúcemu výkladu a so zreteľom na špecifiká slovenskej právnej úpravy súdny prieskum spojiť aj s predchádzajúcim konaním pred orgánmi verejnej správy. Určite by sme pre takýto prístup mohli nájsť množstvo argumentov, čo však otvára otázku vzťahu správneho súdnictva k vyvodzovaniu administratívno-právnej zodpovednosti.

Je na posúdení, či by bolo systémovo správne na jednej strane tvrdiť, že správne súdnictvo je externou kontrolou verejnej správy, nie je pokračovateľom správneho konania, avšak na druhej strane pre účely aplikácie Dohovoru tvorí konanie správneho súdu spolu so správnym konaním jeden celok. Nesporne by takáto schéma výraznejšie posilňovala súčasný vývoj správneho trestania v rámci hraníc Slovenskej republiky. Je však otázne, do akej miery by sme mali aplikovať rozširujúci výklad. Môže sa totiž stať, že namiesto nachádzania vhodného výkladu len legitimizujeme a možno aj ospravedlníme to, ako sa inštitúty uplatňujú v aplikačnej praxi.

### Záver

Dohovor nesporne významným spôsobom ovplyvnil správne konanie na úseku správneho trestania. Na základe dvoch spomenutých rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva si nielen právna veda, ale aj aplikačná prax uvedomila, že Dohovor prináša nové štandardy, ktoré je potrebné v praxi aplikovať a uplatňovať.

Čl. 6 dohovoru však viaže predmetné štandardy na konanie pred nezávislým súdom. Predmetné ustanovenie nespomína orgány verejnej správy, ale hovorí o nezávislej inštitúcii, ktorá s ohľadom na jazykový výklad vykonáva súdnu moc. Pri uvedenom sa naskytá otázka, že do akej miery musia požiadavky kladené Dohovorom na správne trestanie zabezpečovať orgány verejnej správy a do akej miery by to mal robiť súd. Uvedené má kopec praktických dopadov. Môžeme sa legitímne spýtať, či orgány

---

<sup>13</sup> Porovnaj Chropovský, P. Atribúty nezávislých národných energetických regulačných orgánov. In. Právny obzor 4/2022. Uverejnené v ASPI pod ID: LIT309692SK.

verejnej správy sú povinné veci verejne prejednávať a zachovávať zásady typické pre vyvodzovania trestnoprávnej zodpovednosti. Je otázne, či by už pred orgánmi verejnej správy malo byť zabezpečené napr. právo obvineného v prípade nedostatočných prostriedkov na zaplatenie obhajcu na bezplatnú obhajobu a právo na bezplatnú pomoc tlmočníka.

Jazykový výklad viaže podľa môjho názoru článok 6 ods. 1 Dohovoru na súdne konanie, tak ako to konštatoval aj Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. To však neznamená, že by naša vnútroštátna právna úprava mala rezignovať na dostatočné garancie práv obvinených v správnom konaní.

### **Zoznam použitej literatúry**

1. Chropovský, P. Atribúty nezávislých národných energetických regulačných orgánov. In. Právny obzor 4/2022. Uverejnené v ASPI pod ID: LIT309692SK.
2. Kaššák, R. Niekoľko úvah k otázke vzťahu verejnej správy a spravodlivosti. Uverejnené:  
[https://beta.ucps.sk/NIEKOLKO\\_UVAH\\_K\\_OTAZKE\\_VZTAHU\\_VEREJNEJ\\_SPRAVY\\_A\\_SPRAVODLIVOSTI](https://beta.ucps.sk/NIEKOLKO_UVAH_K_OTAZKE_VZTAHU_VEREJNEJ_SPRAVY_A_SPRAVODLIVOSTI).
3. Pekár, B. Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2011, s. 95.
4. Škrobák, J. Vybrané princípy správneho trestania a disciplinárne priestupky študentov vysokých škôl. In. princípy administratívno-právnej zodpovednosti. In: Princípy trestania a správne delikty. Trnava: Trnavská univerzita, Právnická fakulta, 2016. s. 168-177.
5. Tomaš, L. Správne súdnictvo v systéme del'by moci. In. Právny obzor 6/2022, uverejnené v ASPI pod ID: LIT313263SK.
6. Závadská, E. Osud správneho súdnictva na Slovensku. (Aktuálne problémy). Právny obzor 3/2012, uverejnené v ASPI pod ID: LIT207118SK.

### **Kontaktné údaje**

prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.

juraj.vacok@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky

# PORUŠENIE PRÁV ŠTÁTNEHO ZAMESTNANCA PRI PÍSOMNOM UPOZORNENÍ NA ZÁVAŽNÉ PORUŠENIE SLUŽOBNEJ DISCIPLÍNY

## INFRINGEMENT OF THE RIGHTS OF A CIVIL SERVANT IN THE EVENT OF A WRITTEN WARNING OF A SERIOUS BREACH OF OFFICIAL DISCIPLINE

Lucia Filagová<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Štátny zamestnanec má pri výkone štátnozamestnaneckého pomeru nielen povinnosti, ale aj práva, ktoré sú obsiahnuté v zákone NR SR č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Štátny zamestnanec má aj určité obmedzenia, vyplývajúce z citovaného zákona, avšak existujú aj situácie, ktoré explicitne v zákone o štátnej službe upravené nie sú a do ktorých sa štátny zamestnanec môže rôznymi životnými okolnosťami dostať. Takouto životnou situáciou môže byť napr. výkon poslaneckého mandátu poslanca mestského zastupiteľstva a výkon funkcie člena dozorného orgánu spoločnosti, avšak výlučne titulom výkonu poslaneckého mandátu. Príspevok sa zaoberá právami štátneho zamestnanca a ich porušením pri vyhodnotení uvedenej situácie ako závažné porušenie služobnej disciplíny, jeho potrestaní (trestom, ktorý zákon nepozná) a subsidiárnom uplatnení princípov správneho trestania na vzniknutú situáciu.

**Kľúčové slová:** štátny zamestnanec, služobná disciplína, písomné upozornenie, štátna služba, poslanecký mandát

**Abstract:** A civil servant has not only obligations but also rights in the performance of his/her civil servant duties, which are contained in Act No. 55/2017 Coll. on civil service and amending and supplementing certain laws. A civil servant also has certain limitations arising from the above-mentioned Act, but there are also situations which are not explicitly provided for in the Civil Service Act and into which a civil servant may be placed by various life circumstances. Such a life situation may be, for example, the exercise of the mandate of a member of a municipal council and the exercise of the function of

---

<sup>1</sup> Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra správneho a environmentálneho práva, 4. ročník externého doktorandského štúdia.

a member of a supervisory body of a company, but solely by virtue of the exercise of the mandate of a member of municipal council. The paper deals with the rights of a civil servant and their violation when assessing the above situation as a serious breach of official discipline, his punishment (punishment which is not known by law) and the subsidiary application of the principles of administrative punishment to the situation.

**Key words:** civil servant, official discipline, written warning, civil service, parliamentary mandate / mandate

## Úvod

Rozsah, v akom verejná správa zasahuje do života a práv jednotlivca je determinovaný nielen organizačným a inštitucionálnym aparátom, ale aj ochotou subjektov, či už spravujúcich alebo spravovaných, sa týmito pravidlami riadiť. V prípade nerešpektovania existujúcich pravidiel dochádza k vzniku administratívnoprávnej zodpovednosti. Konanie adresátov verejnej správy v rozpore s platným právom možno označiť ako „správny delikt“, resp. „správny disciplinárny delikt“, ktorý však môže mať rôznorodý charakter a v neposlednom rade je potrebné uviesť, že neexistuje zákon, ktorý by legislatívne vymedzil jednotlivé kategórie týchto deliktov komplexným a jednotným spôsobom.

Vzhľadom na súčasnú právnu úpravu možno správne delikty deliť na priestupky a ostatné správne delikty, ktoré sa ďalej vnútorne členia na ďalšie kategórie, pričom jednou z týchto kategórií je nepochybne aj kategória disciplinárnych deliktov štátnych zamestnancov.

Disciplinárna zodpovednosť, na rozdiel od iných druhov zodpovednosti, sa uplatňuje voči osobe, ktorá má určitý právny vzťah k určitej organizačnej štruktúre určitého subjektu alebo orgánu, ktorý vzniká napríklad na základe pracovnej zmluvy, menovaním, voľbou, alebo ako pracovný, služobný, členský alebo iný pomer. Zavinené porušenie disciplíny môže mať za následok uloženie disciplinárnej sankcie.<sup>2</sup> Disciplinárny delikt sa ako taký spája s konaním (tzv. *facere*), s nekonaním (tzv. *non facere*) alebo s opomenutím konania (tzv. *omittere*), ktoré porušuje poriadok a disciplínu v rámci určitej vnútorne organizovanej spoločenskej ustanovizne, inštitúcie alebo v rámci iného vnútorne organizovaného spoločenského zoskupenia osôb. Ide o zavinené porušenie povinnosti, pričom synonymom pojmu „disciplinárny delikt“ sú aj pojmy „disciplinárne previnenie“, „služobné previnenie“ alebo „disciplinárny priestupok“. V skratke možno povedať, že disciplinárna zodpovednosť má určitý vnútorno-organizačný charakter, nakoľko sankčná zodpovednosť môže vzniknúť iba vo vnútri určitej organizačnej štruktúry určitého subjektu, ktorého je

---

<sup>2</sup> Machajová, J. a kol. Všeobecné správne právo. Turany. Poradca podnikateľa, 2007. s. 221.

osoba, ktorá sa disciplinárneho previnenia dopustila, zamestnancom, príslušníkom, členom, .... a preto sa dôsledky prejavujú iba interne vo vnútri danej štruktúry vzťahu zamestnávateľ – zamestnanec (v závislosti od konkrétnej zákonnej úpravy, v ktorej je tento vzťah upravený, napr. aj v zákone NR SR č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov).<sup>3</sup>

Disciplinárna zodpovednosť je časťou správneho práva, ktorá má za cieľ zabezpečiť dodržiavanie určitých pravidiel správania sa v určitých odvetviach spoločenského života, resp. organizačných sústavách (nielen štátneho aparátu) a preto možno mať za to, že vo vzťahu disciplinárnej zodpovednosti ide aj o určitý prejav mocenského charakteru a tento disciplinárny vzťah má určité prvky verejnoprávneho charakteru. Ide tu o vzťah nadriadenosti zamestnávajúceho (napr. generálneho tajomníka služobného úradu, priameho nadriadeného štátneho zamestnanca) a podriadenosti (napr. štátneho zamestnanca). Disciplinárna zodpovednosť vzniká vtedy, keď povinný subjekt porušil alebo nesplnil určité povinnosti, resp. obmedzenia, ktoré mu vyplývajú z určitého právneho vzťahu, zákona, či podzákonného právneho aktu / individuálneho aktu riadenia. Z uvedeného teda môžeme vyvodiť, že tento zodpovednostný vzťah vzniká vznikom služobného pomeru medzi štátom (v zastúpení generálneho tajomníka služobného úradu) a jeho (štátnymi) zamestnancami.

## **Štátnozamestnanecký pomer a služobná disciplína**

### **Právna úprava štátnozamestnaneckého pomeru**

Zákon NR SR č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon o štátnej službe“) vo svojich úvodných ustanoveniach upravuje základné princípy štátnej služby, pričom v ďalšej časti upravuje štátnozamestnanecké vzťahy v súvislosti s vykonávaním štátnej služby štátnymi zamestnancami. Na štátnozamestnanecké vzťahy sa subsidiárne vzťahuje zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce, ak tak ustanovuje zákon o štátnej službe.<sup>4</sup> Vecným gestorom zákona č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe je sekcia štátnej služby a verejnej služby Úradu vlády SR.

### **Služobná disciplína**

Pojem „služobná disciplína“ sa používa vo viacerých ustanoveniach zákona o štátnej službe, avšak ani v jednom z týchto ustanovení uvedený pojem explicitne definovaný nie je. Zákon o štátnej službe uvedený pojem používa najmä vo vzťahu

---

<sup>3</sup> Vrabko, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 216.

<sup>4</sup> Ustanovenie § 1 ods. 1 a ods. 3 zákona o štátnej službe.

k výpovedným dôvodom služobného úradu<sup>5</sup>, vo vzťahu k služobnému poriadku<sup>6</sup>, pri úprave jednej z povinností vedúcich zamestnancov, a to viesť štátnych zamestnancov k dodržiavaniu služobnej disciplíny<sup>7</sup> a v neposlednom rade v ustanoveniach, týkajúcich sa explicitne disciplinárnej zodpovednosti štátneho zamestnanca<sup>8</sup>. Keďže pojem služobná disciplína v zákone o štátnej službe definovaný nie je, je potrebné analogicky použiť pojem „pracovná disciplína“, ktorú možno vymedziť ako súhrn povinností zamestnanca a dodržiavanie povinností zamestnancom. Vychádzajúc zo Zákonníka práce, ako aj z právnej teórie, vo všeobecnosti pracovná disciplína predstavuje pracovné povinnosti zamestnanca, ktoré je povinný plniť, resp. dodržiavať a ktorých porušenie spôsobuje nepriaznivé právne aj faktické následky.<sup>9</sup>

Medzi základné služobné povinnosti štátneho zamestnanca v rámci dodržiavania služobnej disciplíny patrí v prvom rade povinnosť dodržiavať zákon o štátnej službe a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy, ako aj ostatné predpisy, ktoré sa vzťahujú na týmto zamestnancom vykonávanú prácu, vrátane vnútorných riadiacich aktov a noriem, eventuálne pokynov, ktoré mu dá nadriadený štátny zamestnanec. Porušenie služobnej disciplíny teda môže nastať aj nedodržaním všeobecne záväzných právnych predpisov, interných aktov riadenia, či nedodržaním pokynu priameho nadriadeného. Od uvedeného sa odvíja aj skutočnosť, či a ako došlo konaním, nekonaním alebo opomenutím konania štátneho zamestnanca k porušeniu služobnej disciplíny, vrátane toho, či sa jedná o závažné, alebo menej závažné porušenie služobnej disciplíny.

### **Základné princípy štátnej služby, ktoré môžu byť vo vzťahu k štátnemu zamestnancovi porušené zo strany služobného úradu a nadriadeného zamestnanca**

Vo vzťahu k porušeniu práv štátneho zamestnanca pri vyhodnocovaní závažnosti porušenia služobnej disciplíny týmto štátnym zamestnancom môže zároveň dôjsť aj k porušeniu niektorých základných zásad, na ktorých je postavený zákon o štátnej službe.

Ide o princíp zákonnosti, ktorý zaväzuje nielen štátneho zamestnanca pri výkone štátnej služby dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, právne záväzné akty Európskej únie, právne predpisy Slovenskej republiky, služobné predpisy a ostatné vnútorné predpisy, ale uvedené recipročne platí aj voči služobnému úradu a nadriadenému štátnemu zamestnancovi. Ochranu štátneho zamestnanca voči

---

<sup>5</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 75, § 76, § 77 zákona o štátnej službe.

<sup>6</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 109 zákona o štátnej službe.

<sup>7</sup> Pozri § 113 ods. 1 písm. e) zákona o štátnej službe.

<sup>8</sup> Bližšie pozri ustanovenia § 117 a nasl. zákona o štátnej službe.

<sup>9</sup> Porovnaj BARANCOVÁ, H. a kol.: Zákonník práce. Komentár. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2017, s. 618.



konaniu, ktoré sa považuje za nezákonné, zaručujú zákonom ustanovené práva štátneho zamestnanca.

Princíp profesionality spočíva v tom, že štátny zamestnanec pri výkone štátnej služby koná odborne, svedomito, v súlade s Etickým kódexom štátneho zamestnanca a služobný úrad mu poskytuje alebo zabezpečuje zodpovedajúce vzdelávanie na dosiahnutie takej úrovne odborných kompetencií, ktorá mu umožní kvalitný výkon štátnej služby. Princíp profesionality sa uplatňuje najmä dlhodobým profesionálnym rozvojom štátneho zamestnanca, podporou kariérneho rastu, pravidelným služobným hodnotením, právom a povinnosťou štátneho zamestnanca vzdelávať sa, ako aj povinnosťou služobného úradu vzdelávať štátneho zamestnanca.

Hoci na prvý pohľad sa môže zdať, že tento princíp sa nemôže vyskytnúť v priamej príčinnej súvislosti s porušením služobnej disciplíny štátnym zamestnancom, opak je pravdou, čo bude podrobne uvedené v ďalšej časti príspevku. Princíp transparentného a rovnakého odmeňovania spočíva v tom, že pri odmeňovaní štátneho zamestnanca je služobný úrad povinný rozhodovať len na základe podmienok ustanovených zákonom a týmto je povinný sa riadiť vždy, aj keby prišlo k porušeniu služobnej disciplíny štátnym zamestnancom, ktoré absolútne žiadnym spôsobom nesúvisí s plnením služobných povinností, avšak ktoré bolo vyhodnotené ako závažné porušenie služobnej disciplíny.

Princíp stability sa opätovne môže zdať, že nemá priamy súvis s porušením služobnej disciplíny štátnym zamestnancom, avšak netreba zabúdať, že služobný úrad je povinný vytvárať pre štátnych zamestnancov stabilné prostredie pre vykonávanie štátnej služby, pričom štátny zamestnanec je chránený pred skončením štátnozamestnaneckého pomeru z iných, ako zákonom ustanovených dôvodov.

Nemenej dôležitým je tiež princíp rovnakého zaobchádzania, ktorý znamená, že služobný úrad postupuje v štátnozamestnaneckých vzťahoch vo vzťahu k štátnemu zamestnancovi a uchádzačovi o štátnu službu podľa zásady rovnakého zaobchádzania a rešpektuje ich súkromie, ústavné práva a zákonné práva. Uvedené je povinný dodržiavať aj v prípadoch, keď dôjde k porušeniu služobnej disciplíny štátnym zamestnancom.<sup>10</sup>

## **Práva a povinnosti štátneho zamestnanca**

Štátny zamestnanec má v súlade so zákonom o štátnej službe stanovené nielen povinnosti, ale aj práva, na ktoré nemožno zabúdať, a ktoré tento štátny zamestnanec má aj v prípade, ak sa dopustí porušenia služobnej disciplíny.

### **Práva štátneho zamestnanca**

Práva štátneho zamestnanca sú vymenované v § 110 zákona o štátnej službe, a medzi tieto práva patrí najmä právo na vytvorenie podmienok nevyhnutných na riadne

---

<sup>10</sup> Zákon NR SR č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe – PRINCÍPY ŠTÁTNEJ SLUŽBY.

vykonávanie štátnej služby, na plat, na kontinuálne vzdelávanie, právo odmietnuť služobnú úlohu, ktorá je v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi, právo odmietnuť služobnú úlohu, ktorej vykonanie je nad rozsah činností uvedených v opise jeho štátnozamestnaneckého miesta, právo nazerať do svojho osobného spisu a robiť si z neho výpisy, odpisy a kópie a v neposlednom rade právo podávať sťažnosti vo veciach vykonávania štátnej služby služobnému úradu.

Štátny zamestnanec má okrem práv podľa tohto zákona aj práva vyplývajúce z iných všeobecne záväzných právnych predpisov a z kolektívnych zmlúv. Medzi tieto práva možno zahrnúť aj právo výkonu mandátu poslanca obecného alebo mestského zastupiteľstva v súlade so zákonom SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Poslanec (ktorým môže byť aj štátny zamestnanec) nadobúda svoje práva a povinnosti zvolením v priamych voľbách obyvateľmi obce na štyri roky. Poslanec nesmie byť pre výkon svojej funkcie ukrátený na právach ani nárokoch vyplývajúcich z pracovného alebo obdobného (aj štátnozamestnaneckého) pomeru. Zamestnávateľa umožňujú poslancom výkon funkcie podľa osobitných predpisov; to platí aj o členoch komisií, ktorí nie sú poslancami.<sup>11</sup>

Služobný úrad a štátny zamestnanec konajú v štátnozamestnaneckých vzťahoch v súlade s dobrými mravmi, nesmú zneužívať vykonávanie práv a povinností vyplývajúcich zo štátnozamestnaneckého pomeru na ujmu iného štátneho zamestnanca alebo inej fyzickej osoby alebo na ponižovanie jej ľudskej dôstojnosti. Služobný úrad nesmie štátneho zamestnanca akýmkoľvek spôsobom postihovať alebo znevýhodňovať z dôvodu, že sa zákonným spôsobom domáha svojich práv vyplývajúcich zo štátnozamestnaneckého pomeru, prípadne štátny zamestnanec, ktorý sa domnieva, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli dotknuté nedodržaním zásady rovnakého zaobchádzania, sa môže domáhať ochrany v služobnom úrade alebo na súde.<sup>12</sup>

### **Povinnosti štátneho zamestnanca**

Medzi základné povinnosti štátneho zamestnanca patrí najmä povinnosť dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, právne záväzné akty Európskej únie, právne predpisy Slovenskej republiky, služobné predpisy a ostatné vnútorné predpisy pri vykonávaní štátnej služby, povinnosť uplatňovať ich s náležitou odbornou starostlivosťou a rešpektovať a chrániť ľudskú dôstojnosť a ľudské práva, povinnosť vykonávať štátnu službu politicky neutrálne a nestranne a zdržať sa pri vykonávaní štátnej služby všetkého, čo by mohlo ohroziť dôveru v nestrannosť vykonávania štátnej služby a dôveru v objektívnosť jeho konania a rozhodovania, zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť ku konfliktu záujmu služobného úradu s osobnými záujmami, najmä nezneužívať informácie získané v súvislosti s vykonávaním štátnej služby na vlastný

---

<sup>11</sup> Bližšie pozri § 25 ods. 6 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

<sup>12</sup> Bližšie pozri § 4 ods. 4, ods. 5 a ods. 6 zákona o štátnej službe.

prospech alebo v prospech iného, plniť služobné úlohy osobne, riadne, svedomite, čestne a včas, vykonávať služobné úlohy, ktoré sú v súlade s opisom jeho štátnozamestnaneckého miesta, vzdelávať sa v systéme kontinuálneho vzdelávania a zhodnotiť absolvovanú vzdelávaciu aktivitu, okrem samoštúdia, slušne sa správať voči ostatným štátnym zamestnancom a iným zamestnancom, ako aj povinnosť oznámiť služobnému úradu, že jeho spôsobilosť na právne úkony bola obmedzená, oznámiť bez zbytočného odkladu skutočný alebo možný konflikt záujmov, povinnosť oznámiť vykonávanie lektorskej činnosti alebo prednášateľskej činnosti, ktorá je zhodná alebo obdobná s činnosťou uvedenou v opise jeho štátnozamestnaneckého miesta a ďalšie.<sup>13</sup>

### **Obmedzenia štátneho zamestnanca**

Štátny zamestnanec v súlade so zákonom nesmie napr. vykonávať činnosť, ktorá je nedôstojná z hľadiska vykonávania štátnej služby, prijímať dary alebo iné výhody v súvislosti s vykonávaním štátnej služby okrem darov alebo iných výhod poskytovaných služobným úradom a darov poskytovaných pri oficiálnych rokovaníach alebo stretnutiach, ale aj podnikáť, vykonávať inú zárobkovú činnosť, ktorá je zhodná alebo obdobná s činnosťou uvedenou v opise jeho štátnozamestnaneckého miesta; inou zárobkovou činnosťou na účely tohto zákona sa rozumie činnosť, ktorá zakladá nárok na príjem zdaňovaný podľa osobitného predpisu, ale aj byť členom riadiacich orgánov, kontrolných orgánov alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť, okrem valného zhromaždenia a členskej schôdze.

Obmedzenie ohľadom vykonávania inej zárobkovej činnosti sa nevzťahuje napr. na lekársku posudkovú činnosť, vedeckú činnosť, pedagogickú činnosť, lektorskú činnosť, prednášateľskú činnosť, publikačnú činnosť, literárnu činnosť alebo umeleckú činnosť, znaleckú činnosť, tlmočnickú činnosť alebo prekladateľskú činnosť alebo na športovú činnosť, činnosť v orgánoch spoločenstva vlastníkov bytov a nebytových priestorov, činnosť v poradnom orgáne vlády a vykonávanie funkcie člena volebnej komisie alebo funkcie člena komisie na vyhlásenie referenda alebo člena komisie na ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta, na činnosť zapisovateľa volebnej komisie, ale aj na činnosť poslanca obecného zastupiteľstva, ktorý nie je dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie, a na činnosť poslanca zastupiteľstva vyššieho územného celku, ktorý nie je dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie, činnosť hlavného kontrolóra obce, na činnosť hlavného kontrolóra samosprávneho kraja, činnosť člena v rozkladovej komisii a ďalších.<sup>14</sup>

Obmedzenie byť členom riadiacich orgánov, kontrolných orgánov alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť, okrem valného

---

<sup>13</sup> Ustanovenie § 111 zákona o štátnej službe.

<sup>14</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 112 ods. 1, ods. 2 a ods. 3 zákona o štátnej službe.

zhromaždenia a členskej schôdze sa nevzťahuje na štátneho zamestnanca, s ktorého členstvom v riadiacom orgáne, kontrolnom orgáne alebo dozornom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, vysloví služobný úrad predchádzajúci písomný súhlas. Služobný úrad môže svoj súhlas odvolať, ak by členstvo v riadiacom orgáne, kontrolnom orgáne alebo na dozornom orgáne právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, bolo prekážkou riadneho plnenia služobných povinností štátneho zamestnanca.<sup>15</sup> Štátny zamestnanec, ktorý je podľa odsekov 6 a 7 členom riadiaceho orgánu, kontrolného orgánu alebo dozorného orgánu právnickej osoby, ktorá vykonáva podnikateľskú činnosť, nemôže od tejto právnickej osoby poberať odmenu.<sup>16</sup>

### **Štátny zamestnanec ako člen dozornej rady titulom výkonu poslaneckého mandátu a závažné porušenie služobnej disciplíny**

Zákon o štátnej službe stanovuje síce vcelku obsiahlo práva, povinnosti, ako aj obmedzenia štátneho zamestnanca, ale nepamätá na každú jednu situáciu, ktorú môže život priniesť. Takouto situáciou je nepochybne členstvo štátneho zamestnanca v dozornej rade obchodnej spoločnosti, v ktorej má mesto, ktorého mestského zastupiteľstva je štátny zamestnanec poslancom, majetkovú účasť a práve z uvedeného dôvodu je jedným z členov tohto dozorného orgánu len a výlučne poslanec mestského zastupiteľstva (keďže jedným z konateľov tejto obchodnej spoločnosti je primátor mesta). Na tom by nebolo nič zvláštne, keby mal tento štátny zamestnanec s uvedeným členstvom v dozornej rade vopred udelený súhlas generálneho tajomníka služobného úradu. Život ale nejde vždy nalinažkovaný v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona, ale prináša aj nečakané situácie, kedy objektívne nebolo vopred možné tento súhlas získať.

Uvedený príspevok pojednáva o situácii, kedy poslanec mestského zastupiteľstva riadne prišiel na zasadnutie mestského zastupiteľstva, kde bolo v rámci zverejnených materiálov pripravené uznesenie mestského zastupiteľstva, ktoré obsahovalo odvolanie člena tohto dozorného orgánu (poslanca, ktorý bol poslancom v predchádzajúcom zastupiteľstve, ale je poslancom aj súčasného zastupiteľstva) a vymenovanie nového člena tohto dozorného orgánu. Keďže jeden poslanec nechcel odstúpiť z tejto funkcie, a druhý túto funkciu veľmi chcel vykonávať, pred rozhodovaním o tomto bode bolo rokovanie zastupiteľstva prerušené. Počas prerušenia rokovania zastupiteľstva za veľmi vypätej atmosféry sa poslanecký zbor rozhodol, že do funkcie člena dozornej rady bude zvolený poslanec, ktorý navyše je zástupcom dotknutej mestskej časti, avšak čo bolo ešte podstatnejšie, tento poslanec bol aj štátnym zamestnancom.

---

<sup>15</sup> Ustanovenie § 112 ods. 7 zákona o štátnej službe.

<sup>16</sup> Ustanovenie § 112 ods. 8 zákona o štátnej službe.

Vzhľadom na vyššie uvedené zákonné ustanovenia zákona o štátnej službe mal mať tento štátny zamestnanec vopred súhlas generálneho tajomníka služobného úradu o tom, že tento súhlasí s členstvom štátneho zamestnanca v dozornej rade obchodnej spoločnosti, ktorej je mesto jedným zo spoločníkov. Za popísaných okolností však predmetný súhlas v súlade so zákonnou úpravou, objektívne nebolo možné získať. Bohužiaľ uvedenú skutočnosť si v tej chvíli, ale ani následne počas prebiehajúceho zápisu do obchodného registra neuvedomil ani dotknutý štátny zamestnanec. O tom, že bol podaný návrh na zápis do obchodného registra, ani o tom, že bol vykonaný samotný zápis do obchodného registra však štátneho zamestnanca neupovedomilo ani vedenie mesta, ktorého primátor bol tiež zapisovaný do obchodného registra ako konateľ.

Dotknutý štátny zamestnanec následne (8 pracovných dní po vykonaní zápisu do obchodného registra) zistil danú skutočnosť, a to, že za vypätých okolností došlo k situácii, kde v konečnom dôsledku bol tento štátny zamestnanec zapísaný do obchodného registra ako člen dozornej rady obchodnej spoločnosti bez predchádzajúceho písomného súhlasu generálneho tajomníka služobného úradu. Štátny zamestnanec sa preto obratom (nasledujúci pracovný deň ústne a deň nato písomne) obrátil na generálneho tajomníka služobného úradu so žiadosťou o udelenie predmetného súhlasu a konvalidovanie vzniknutej situácie. Štátny zamestnanec za výkon uvedenej funkcie nepoberal žiadnu odmenu a ani sa nezúčastnil žiadneho rokovania v uvedenej obchodnej spoločnosti.

Súhlas generálneho tajomníka služobného úradu s členstvom v orgáne právnickej osoby ako člena dozornej rady obchodnej spoločnosti, ktorá bola primárne zriadená za účelom prevádzkovania oddychového areálu v záujme občanov, bol písomne tomuto štátnemu zamestnancovi udelený deň po podaní jeho písomnej žiadosti s tým, že keďže sa štátny zamestnanec stal členom takéhoto orgánu bez predchádzajúceho súhlasu, bude takéto konanie posúdené z hľadiska porušenia služobnej disciplíny v zmysle § 117 a nasl. zákona o štátnej službe.

V služobnom úrade bola následne zriadená disciplinárna komisia, ktorej úlohou bolo prejednať vzniknutý disciplinárny delikt. Predmetná disciplinárna komisia „od stola“ a bez účasti, či akejkolvek ďalšej ingerencie dotknutého štátneho zamestnanca v rekordne krátkom čase prijala záver, že keďže Služobný poriadok príslušného služobného úradu uvedený skutok, a to členstvo v dozornej rade bez predchádzajúceho písomného súhlasu generálneho tajomníka služobného úradu považuje za závažné porušenie služobnej disciplíny, kompetencia k posúdeniu uvedeného porušenia patrí generálnemu tajomníkovi služobného úradu v súlade s návrhom vedúceho zamestnanca, do ktorého riadiacej pôsobnosti patrí štátny zamestnanec, ktorého porušenie služobnej disciplíny má byť posudzované. Následne bez ďalšieho bolo do troch týždňov od podania žiadosti štátnemu zamestnancovi generálnym tajomníkom služobného úradu odovzdané písomné upozornenie na

závažné porušenie služobnej disciplíny s tým, že na základe návrhu priameho nadriadeného (ktorým však bol riaditeľ odboru a nie vedúci oddelenia, do ktorého pôsobnosti priamo spadá dotknutý štátny zamestnanec) nebude štátnemu zamestnancovi udelená žiadna odmena za kalendárny polrok. Štátny zamestnanec prevzal písomné upozornenie, čo svojím podpisom potvrdil na predmetnej listine.

### **Disciplinárny delikt a disciplinárna zodpovednosť štátneho zamestnanca**

S disciplinárnym deliktom ako s právnou kategóriou úzko súvisí i pojem „disciplinárna zodpovednosť“, ktorá sa uplatňuje voči osobe, ktorá má určitý právny vzťah k danej organizačnej štruktúre určitého subjektu alebo orgánu, ktorý vzniká napríklad na základe pracovnej zmluvy, menovaním alebo voľbou ako pracovný, služobný, členský alebo iný pomer.<sup>17</sup>

Disciplinárny delikt štátneho zamestnanca je potrebné odlišiť od ostatných verejnoprávných deliktov. Jeho charakteristickou črtou je to, že subjektom môže byť iba fyzická osoba - štátny zamestnanec, ktorý prislúcha výkonom služobnej činnosti k určitému služobnému úradu v zmysle zákona o štátnej službe. Z uvedeného vzťahu mu vyplývajú určité práva, povinnosti a obmedzenia. Objektom disciplinárneho deliktu je práve výkon štátnej služby štátneho zamestnanca, s čím súvisí služobná disciplína vo vnútri danej organizácie (služobného úradu). Pod objektívnou stránkou možno rozumieť konanie, ktoré môže byť jednak aktívne, alebo pasívne, pod ktorým možno rozumieť buď nekonanie povinného subjektu alebo opomenutie konania týmto subjektom. Povinnosti štátneho zamestnanca, rovnako ako jeho práva ale musia byť stanovené zákonom, resp. individuálnym aktom riadenia, t.j. služobným poriadkom daného služobného úradu. Subjektívna stránka správneho deliktu štátneho zamestnanca je založená vždy na zavinení, ktoré ale môže byť aj nedbanlivostné, ako tomu bolo aj v prejednávanom prípade.<sup>18</sup>

Disciplinárna zodpovednosť je osobitným druhom právnej zodpovednosti, ktorá má subjektívny, resp. osobný charakter v tom, že je spojená s porušením povinností v príslušnej oblasti konkrétnou fyzickou osobou, ktorá nemá charakter trestnoprávnej zodpovednosti. Plnenie povinností tu predstavuje riadny výkon právomocí vyplývajúcich z postavenia, povolania alebo funkcie. Disciplinárna zodpovednosť tak v demokratickom a právnom štáte slúži na ochranu riadneho výkonu právomoci spojenej s funkciou alebo so zabezpečením jej výkonu, a to v jednotlivom prípade disciplinárnym potrestaním dotknutej osoby a vo všeobecnosti preventívnym a osvetovým pôsobením na ostatných nositeľov príslušných právomocí. Disciplinárna

---

<sup>17</sup> Vrabko, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 216.

<sup>18</sup> Vrabko, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 218.

zodpovednosť predstavuje jeden z motívov na to, aby sa príslušná osoba v rámci výkonu svojho postavenia, povolania alebo funkcie správala spôsobom, ktorý je právom hodnotený pozitívne preto, lebo naplňa ústavné hodnoty demokratického a právneho štátu. Disciplinárna zodpovednosť je tak typickým znakom výkonu tých postavení, povolaní alebo funkcií, ktoré naplňajú určité poslanie a úlohy v demokratickom a právnom štáte, a to pri jeho ochrane. Ústavný súd už v minulosti judikoval, že disciplinárne konanie má v určitých relevantných rysoch povahu a znaky trestného konania, pričom disciplinárny súd je povinný pri svojom rozhodovaní prihliadať na základné zásady, ktoré sa aplikujú v trestných veciach. Preto v prípade, ak dôjde k porušeniu týchto zásad a takéto porušenie je v príčinnej súvislosti so základným právom na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. právom na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, dochádza aj k porušeniu základných práv disciplinárne obvineného (m. m. sp. zn. II. ÚS 140/2011).<sup>19</sup> Správne disciplinárne delikty patria do kategórie tzv. „iných správnych deliktov“ a môžu mať rôzne pomenovania, v tomto prípade hovoríme o „disciplinárnej zodpovednosti štátneho zamestnanca“. Podľa administratívnoprávnej teórie možno disciplinárne delikty charakterizovať ako porušenie právnej povinnosti v oblasti verejnej správy fyzickou osobou, o ktorom rozhoduje subjekt alebo vykonávateľ verejnej správy, splnomocnený na základe zákona disciplinárnou právomocou, pričom disciplinárna zodpovednosť za porušenie služobných alebo členských povinností v organizačnom režime je založená alebo vyvodená na základe zákonného splnomocnenia.<sup>20</sup> Špecifikum tohto druhu deliktu spočíva predovšetkým v tom, že porušená povinnosť súvisí s príslušnosťou fyzickej osoby k určitej organizácii a že ide o povinnosť formulovanú v rámci pravidiel, ktoré upravujú fungovanie tejto ustanovizne.<sup>21</sup>

Disciplinárna zodpovednosť má verejnoprávnu povahu, t.j. prejavuje sa tu nerovný, mocenský pomer jedného zo subjektov voči druhej strane, t.j. pomer služobného úradu, resp. generálneho tajomníka služobného úradu voči štátnemu zamestnancovi. Disciplinárna zodpovednosť vyplýva v štátnej službe zo zákona a teda je sankciou za porušenie zákona, t.j. disciplinárne previnenie je určité

---

<sup>19</sup> Nález č. 292/2023 Z. z. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 2/2023-110 zo 14. júna 2023 vo veci vyslovenia súladu ustanovenia § 6 ods. 4 písm. b) v časti slov „písm. a), ak je disciplinárne obvineným prokurátor“, ustanovení § 9 ods. 1 písm. a) a § 10 ods. 1 zákona č. 431/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok) zo dňa 19.07.2023.

<sup>20</sup> Vrabko, M. a kol.: Správne právo hmotné – Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava, vydavateľstvo C. H. Beck 2018, s. 218.

<sup>21</sup> Škultéty, P. a kol.: Správne právo hmotné – Všeobecná časť. Bratislava, vydavateľstvo Právnickej fakulty Univerzity Komenského, rok 2004, s. 173.

protiprávne konanie, ktoré narúša služobnú disciplínu, ktorá je vymedzená právnymi predpismi a aj vnútornými aktami riadenia.

Štátny zamestnanec zodpovedá za porušenie služobnej disciplíny, ktorou je nesplnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení vyplývajúcich zo zákona o štátnej službe, ktoré sa vzťahujú na vykonávanie štátnej služby, ak k ich nesplneniu alebo porušeniu došlo v súvislosti s výkonom štátnej služby. Podľa miery závažnosti porušenia služobnej disciplíny sa rozlišuje menej závažné porušenie služobnej disciplíny a závažné porušenie služobnej disciplíny.

Miera závažnosti porušenia služobnej disciplíny sa posudzuje vzhľadom na povahu porušenej alebo nesplnenej služobnej povinnosti alebo obmedzenia, okolností, za akých k nemu došlo, najmä spôsob a intenzitu konania alebo opomenutia, mieru zavinenia, opakované porušenie služobnej disciplíny, doterajší prístup štátneho zamestnanca k plneniu služobných povinností a dodržiavaniu obmedzení alebo na inú okolnosť, rozsah škody a následok porušenia služobnej disciplíny. Ak došlo k závažnému porušeniu služobnej disciplíny, služobný úrad môže okamžite skončiť štátnozamestnanecký pomer štátneho zamestnanca do dvoch mesiacov odo dňa oznámenia upozornenia o závažnom porušení služobnej disciplíny, najneskôr do jedného roka odo dňa, keď dôvod na okamžité skončenie štátnozamestnaneckého pomeru vznikol ([§ 78 ods. 1](#)) alebo je u štátneho zamestnanca dôvod na okamžité skončenie štátnozamestnaneckého pomeru ([§ 75 ods. 1 písm. g](#)).<sup>22</sup>

Podľa súčasne platného zákona o štátnej službe štátny zamestnanec zodpovedá za porušenie služobnej disciplíny<sup>23</sup>, avšak jej závažné porušenie môže byť len dôvodom pre to, aby služobný úrad okamžite skončil štátnozamestnanecký pomer tohto štátneho zamestnanca. V zákone *expressis verbis* nie je upravená právomoc služobného úradu (ani na návrh priameho nadriadeného štátneho zamestnanca) rozhodovať o disciplinárnych opatreniach (a už vôbec nie rozhodovať o udelení takého trestu, ktorý zákon ani nepozná, t.j. napr. neudelenie odmienu, ktoré súvisia s kvalitným plnením úloh štátneho zamestnanca a porušenie služobnej disciplíny na uvedené nemalo žiaden vplyv). Zákon o štátnej službe *expressis verbis* stanovuje iba sankcie za menej závažné porušenie služobnej disciplíny, vrátane vcelku detailného opisu celého procesu prešetrenia tohto postupu štátneho zamestnanca.

### **Posudzovanie disciplinárnej zodpovednosti štátneho zamestnanca**

Štátni zamestnanci sa vo veľkej miere podieľajú na chode štátu samotného a preto je nevyhnutné, aby aj právna úprava štátnozamestnaneckých vzťahov bola upravená jednotne, stabilne a aby vo svojej podstate tvorila funkčný systém, ktorý zabezpečí podmienky na riadne vykonávanie štátnej služby štátnymi zamestnancami, ale aj priestor na ich vzdelávanie a odborný rast. Existencia vnútorných práv a uplatňovanie

---

<sup>22</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 117 zákona o štátnej službe

<sup>23</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 117 zákona o štátnej službe.



práv zo zodpovednosti je nevyhnutnou súčasťou efektívneho fungovania tohto mechanizmu.

Zákon o štátnej službe ustanovuje, že porušenie služobnej disciplíny štátneho zamestnanca posudzuje generálny tajomník z vlastného podnetu alebo na návrh vedúceho zamestnanca,<sup>24</sup> avšak zákon neráta s možnosťou, že toto oznámenie urobí štátny zamestnanec, u ktorého sa napríklad vyššie uvedeným postupom stalo, že z objektívnych dôvodov vopred nevedel získať súhlas generálneho tajomníka služobného úradu s členstvom v dozornej rade obchodnej spoločnosti, kde je členom výlučne titulom výkonu poslaneckého mandátu poslanca mestského zastupiteľstva. Na účely preskúmania návrhu alebo podnetu týkajúceho sa menej závažného porušenia služobnej disciplíny generálny tajomník zriadi v služobnom úrade poradnú komisiu zloženú najmenej z troch členov.<sup>25</sup> Uvedené sa stalo aj v posudzovanom prípade, avšak disciplinárna komisia povýšila Služobný poriadok (čo by interný akt riadenia) nad zákon a absolútne nebrala do úvahy ustanovenie § 118 ods. 4 zákona o štátnej službe o úzkej súčinnosti disciplinárnej komisie so štátnym zamestnancom pri prejednávaní jeho veci za účelom dôsledného objasnenia spáchaného skutku, vrátane posúdenia všetkých okolností, ktoré k danému výsledku viedli.

Zákon o štátnej službe ustanovuje, že poradná (disciplinárna) komisia vyzve štátneho zamestnanca, o ktorého porušenie služobnej disciplíny ide, do desiatich dní od doručenia oznámenia generálneho tajomníka služobného úradu o zriadení disciplinárnej komisie, aby sa k veci písomne vyjadril v lehote najmenej desiatich dní. Štátny zamestnanec pripojí k vyjadreniu dôkazy preukazujúce jeho tvrdenia okrem tých, ktoré nemôže pripojiť bez svojej viny. Počas dočasnej pracovnej neschopnosti štátneho zamestnanca lehota na písomné vyjadrenie k veci podľa prvej vety neplynie. Poradná komisia postupuje pri preskúmaní porušenia služobnej disciplíny v úzkej súčinnosti so štátnym zamestnancom. Poradná komisia je povinná zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za týmto účelom si obstaráť potrebné podklady. Rozsah a spôsob zisťovania podkladov na posúdenie veci určuje poradná komisia. Poradná komisia vyhotoví písomný záznam o postupe a priebehu preskúmania porušenia služobnej disciplíny, v ktorom uvedie najmä dôkazy, vyjadrenia štátneho zamestnanca alebo vyjadrenia iných fyzických osôb, a doručí ho generálnemu tajomníkovi spolu s odporúčacím stanoviskom, v ktorom uvedie, či došlo k porušeniu služobnej disciplíny a v akej miere závažnosti. Generálny tajomník nie je stanoviskom poradnej komisie viazaný. Poradná komisia doručí generálnemu tajomníkovi stanovisko podľa odseku 8 do 30 dní odo dňa doručenia vyjadrenia k veci štátnym zamestnancom alebo odo dňa márneho uplynutia lehoty na vyjadrenie k veci.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Pozri ustanovenie § 118 ods. 1 zákona o štátnej službe.

<sup>25</sup> Ustanovenie § 118 ods. 2 zákona o štátnej službe.

<sup>26</sup> Pozri bližšie ustanovenie § 118 ods. 4 a nasl. zákona o štátnej službe.

Zákon o štátnej službe však ale explicitne neustanovuje, že uvedený postup, t.j. úzka súčinnosť, či už disciplinárnej komisie ako poradného orgánu generálneho tajomníka služobného úradu, alebo samotného generálneho tajomníka služobného úradu s dotknutým štátnym zamestnancom, ktorý sa disciplinárne previnil, sa bude uplatňovať aj pri prejednávaní skutku, ktorý disciplinárna komisia vyhodnotila ako závažné porušenie služobnej disciplíny. Keďže zákon o štátnej službe explicitne ustanovuje úzku súčinnosť so štátnym zamestnancom pri prejednávaní iba skutku, ktorý sa považuje za menej závažné porušenie služobnej disciplíny, je nanajvýš absurdné, že uvedený postup sa v danom prípade neaplikoval, pretože to v konečnom dôsledku mohlo skončiť pre štátneho zamestnanca s fatálnymi dôsledkami, t.j. ukončením štátnozamestnaneckého pomeru, navyše obzvlášť potupným spôsobom. Možno len okrajovo je možné prelistovať katalóg práv, ktoré má osoba podozrivá zo spáchania trestného činu, vrátane osoby obvinenej. Bez ohľadu na skutočnosť, či táto osoba skutok, ktorý sa jej kladie za vinu spáchala, alebo nie, môže uplatňovať jej patriace práva na svoju obhajobu. Rovnaký princíp by preto mal byť uplatňovaný aj v prípade porušenia obmedzení či povinností štátnym zamestnancom, ktorému by za žiadnych okolností nemalo byť bránené hájiť svoje práva a vysvetliť okolnosti prípadu, ako k obmedzeniu či porušeniu povinností ohľadom jeho služobnej disciplíny došlo.

### **Súčinnosť štátneho zamestnanca pri prejednávaní disciplinárneho previnenia**

Zákon o štátnej službe<sup>27</sup> ustanovuje, že miera závažnosti porušenia služobnej disciplíny (menej závažné porušenie alebo závažné porušenie služobnej disciplíny) sa posudzuje vzhľadom na povahu porušenej alebo nesplnenej služobnej povinnosti alebo obmedzenia, okolností, za akých k nemu došlo, najmä spôsob a intenzitu konania alebo opomenutia, mieru zavinenia, opakované porušenie služobnej disciplíny, doterajší prístup štátneho zamestnanca k plneniu povinností a dodržiavaniu obmedzení alebo na inú okolnosť, rozsah škody a následok porušenia služobnej disciplíny.

Nielen zákon o štátnej službe, ale aj súdna prax<sup>28</sup> je toho názoru, že disciplinárne previnenie štátneho zamestnanca je nutné riadne prejednať a zistiť všetky skutkové okolnosti, ktoré k vzniku predmetnej situácie viedli a ktoré majú alebo by mohli mať za následok potrestanie štátneho zamestnanca, či už vo forme písomného upozornenia na menej závažné porušenie služobnej disciplíny, alebo vo forme písomného upozornenia na závažné porušenie služobnej disciplíny, ktoré, ako už bolo uvedené vyššie, môže v konečnom dôsledku skončiť až skončením

---

<sup>27</sup> Ustanovenie § 117 ods. 3 zákona o štátnej službe.

<sup>28</sup> Pozri napr. rozhodnutie Disciplinárneho senátu sp. zn. 6 Ds 4/2014 zo dňa 1. decembra 2015, alebo aj Rozhodnutie Komisie vo veci Kremzow proti Rakúsku, č. 16417/90 zo 7. novembra 1990.

štátnozamestnaneckého pomeru (navyše veľmi potupným spôsobom, ktorý môže štátnemu zamestnancovi v budúcnosti privodiť ujmu, nielen v profesnej oblasti).

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti (a zároveň aby sa predišlo porušeniu práv štátneho zamestnanca) je v prvom rade potrebné zistiť:

- 1.) konkrétnu situáciu, za akej k porušeniu služobnej disciplíny štátnym zamestnancom došlo, nakoľko uvedené závisí od viacerých faktorov a rôznych okolností, či situácií. V posudzovanom prípade zákon neráta s možnosťou, že by k „porušeniu“ služobnej disciplíny mohlo dôjsť aj výkonom poslaneckého mandátu poslanca mestského zastupiteľstva, t.j. štátneho zamestnanca, ktorý nebyť poslancom, nie je ani členom dozornej rady obchodnej spoločnosti (hoci je táto spoločnosť primárne zameraná na vybudovanie oddychového areálu pre občanov mesta), nejde o činnosť v dozornej rade obchodnej spoločnosti, ktorá má napr. rovnaký predmet činnosti, ako opis pracovnej činnosti štátneho zamestnanca,<sup>29</sup>
- 2.) mieru zavinenia a intenzitu porušenia služobnej disciplíny štátnym zamestnancom – ako sa tento štátny zamestnanec pričínil o porušenie služobnej disciplíny, či išlo o úmyselné konanie, alebo nedbanlivosť,
- 3.) doterajší prístup štátneho zamestnanca k plneniu služobných povinností, či ide o prvé porušenie služobnej disciplíny, navyše za okolností nepredvídaných zákonom a či toto porušenie bezprostredne súvisí alebo sa týka výkonu štátnozamestnaneckého pomeru, alebo ide o opakované porušenie služobnej disciplíny,
- 4.) či vznikla škoda, ak áno, akého rozsahu, či poškodenie súvisí s výkonom štátnozamestnaneckého pomeru,
- 5.) okolnosti prípadu – napr. objektívna nemožnosť získať vopred písomný súhlas generálneho tajomníka služobného úradu (ako tomu bolo v posudzovanom prípade), prečo došlo k takejto situácii, ktorá je vyhodnotená ako porušenie služobnej disciplíny,
- 6.) závažnosť dôsledkov, ktoré vznikli porušením povinností štátneho zamestnanca, resp. obmedzení štátneho zamestnanca ustanovených v zákone,
- 7.) či štátny zamestnanec poberal za výkon tejto funkcie odmenu,...

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti je možné vykonanú činnosť, resp. opomenutie konania štátneho zamestnanca posúdiť aj ako menej závažné porušenie služobnej disciplíny, aj ako závažné porušenie služobnej disciplíny. Všetko závisí od okolností, každý jeden skutok je potrebné posudzovať individuálne a žiadne konanie

---

<sup>29</sup> Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 Sžo 9/2012 zo dňa 18.04.2012, ktorý zrušil odvolaním napadnutý rozsudok pre nedostatočné zistenie skutkového stavu veci v konaní o odvolaní žalobkyne zo štátnozamestnaneckého pomeru, alebo dôvodovú správu k zákonu č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe zo dňa 21.09.2016

štátneho zamestnanca nemožno paušalizovať. Je tiež na posúdení príslušného služobného úradu, či skutok, ktorý sa stal, je vzhľadom na opis situácie, v ktorej sa štátny zamestnanec ocitol, ako i na jeho doterajší prístup k plneniu služobných povinností a dodržiavanie obmedzení, možné po preskúmaní vyhodnotiť, že nie je porušením služobnej disciplíny.

Dodatočné udelenie písomného súhlasu služobného úradu s členstvom štátneho zamestnanca v riadiacom, kontrolnom alebo dozornom orgáne právnickej osoby vykonávajúcej podnikateľskú činnosť zákon o štátnej službe nikde v normatívnom texte neupravuje. Vzhľadom na opísanú situáciu je možné vyvodiť záver, že ak štátny zamestnanec požiadal generálneho tajomníka služobného úradu o vyslovenie písomného súhlasu s jeho členstvom v dozornej rade obchodnej spoločnosti po tom, ako sa dozvedel, že je v obchodnom registri takto zapísaný, a generálny tajomník mu na jeho žiadosť písomný súhlas obratom udelil, vykonaný úkon (súhlas) možno chápať, že platí do budúcnosti, a to odo dňa jeho vyslovenia s členstvom v dozornom orgáne. Toto udelenie súhlasu nie je podľa názoru autora možné považovať za „dodatočné vyslovenie predchádzajúceho súhlasu“, nakoľko zákon takýto inštitút nepozná. Obdobie, počas ktorého štátny zamestnanec vykonával funkciu člena dozornej rady (t. j. odo dňa zápisu do obchodného registra) bez predchádzajúceho písomného súhlasu do vyslovenia súhlasu s jeho členstvom v dozornej rade musí vyhodnotiť generálny tajomník služobného úradu vzhľadom ku všetkým okolnostiam posudzovaného prípadu. Ak by na nápravu vzniknutého skutkového stavu a obnovenie služobnej disciplíny za menej závažné konanie (ktoré má znaky disciplinárneho previnenia) výčitka, disciplinárne opatrenie sa neuloží.<sup>30</sup>

V neposlednom rade netreba zabúdať na skutočnosť, že pri akomkoľvek porušení obmedzení alebo povinností štátneho zamestnanca nemožno tomuto štátnemu zamestnancovi odoprieť právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam a okolnostiam prípadu, a to ako písomne, tak i ústne, aby bolo možné naozaj ponad všetky pochybnosti zistiť skutočný stav veci a na základe toho dospieť k záveru a trestu, súladnému so zákonom.

### **Základné princípy vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti**

Rovnako, ako v prípade trestnoprávneho postihu páchatela trestného činu je nevyhnutné, aby sa ústavné princípy v oblasti trestania a ukladania sankcií za spáchanie disciplinárneho previnenia, aplikovali aj v tejto oblasti. Princípy trestania možno vyvodiť jednak z ústavných požiadaviek na uplatňovanie verejnej moci, avšak v neposlednom rade z princípov demokratického a právneho štátu, ktorých cieľom je dosiahnuť spravodlivosť a humánnosť trestania.

---

<sup>30</sup> Vrabko, M. a kol.: Správne právo hmotné – Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava, vydavateľstvo C. H. Beck 2018, s. 218.

Orgán, v tomto prípade generálny tajomník služobného úradu, je pri prejednávaní správnych deliktov, spočívajúcich v porušení služobnej disciplíny, povinný postupovať tak, aby boli súčasne rešpektované základné princípy, obsiahnuté predovšetkým v Ústave Slovenskej republiky, a to aj v prípade, ak v zákone o štátnej službe nie sú vyjadrené explicitne. Medzi uvedené princípy možno bez pochyby zaradiť princípy (síce vyjadrené v Trestnom zákone), ako je napr. nullum crimen sine lege (žiaden trestný čin bez zákona, t.j. požiadavka na jasné a presné vymedzenie skutkovej podstaty disciplinárneho deliktu v zákone), princíp nulla poena sine lege (žiaden trest bez zákona, t.j. požiadavka, aby zákon ustanovil aj sankcie za správny delikt, vrátane druhu a výmery sankcie), princíp zákazu analógie v neprospech páchatela správneho deliktu, princíp subsidiarity trestného postihu, ktorý znamená, že vyvodzovanie (aj služobnej) zodpovednosti sa má uplatňovať len tam, kde už iné nástroje nápravy nepostačujú, princíp ne bis in idem (nik nemôže byť potrestaný za rovnaký skutok viackrát na základe toho istého zákonného ustanovenia), princíp ultima ratio a v neposlednom rade princíp humánnosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti nielen pri prešetrovaní porušenia služobnej disciplíny, ale aj pri ukladaní trestov.

Pri posudzovaní porušenia obmedzenia stanoveného zákonom v uvedenom prípade tiež nebolo vôbec brané do úvahy ustanovenie § 112 ods. 9 zákona o štátnej službe, podľa ktorého bolo možné analogicky postupovať aj v tomto prípade, keď štátny zamestnanec v lehote do 30 dní odo dňa vykonania zápisu do obchodného registra sám oznámil generálnemu tajomníkovi služobného úradu diskrepanciu so zákonom a žiadal uvedenie vzniknutej situácie do súladu so zákonom.

### **Následky spáchania disciplinárneho deliktu štátnym zamestnancom**

Následkom spáchania disciplinárneho deliktu štátnym zamestnancom je jeho potrestanie a udelenie sankcie. Aktuálna právna úprava rozoznáva niekoľko druhov sankcií za spáchanie disciplinárneho deliktu, a to sankcií rôzneho stupňa a spoločenskej závažnosti. Spoločným prvkom sankcie udelennej štátnemu zamestnancovi je jednak ujma morálna, t.j. napr. napomenutie, degradácia jeho profesnej úrovne a jednak hmotná, ktorá sa môže prejaviť v podobe sankcie zníženia platu. Najprísnejšou sankciou za závažné porušenie služobnej disciplíny je ukončenie štátnozamestnaneckého pomeru, ktorú vlastne ako jedinú zákon o štátnej službe explicitne stanovuje. Služobný úrad teda v zmysle zákona o štátnej službe by nemal rozhodovať o iných disciplinárnych opatreniach v podobe iných sankcií či právnych následkov za spáchaný disciplinárny delikt. Výsledkom tohto celého ale je, že k obnoveniu zákonného stavu pred spáchaním disciplinárneho deliktu už nikdy nepríde. Účinok sankcie je najmä preventívno-výchovný, cieľom ukladania sankcií je najmä všeobecná a individuálna prevencia. V konečnom dôsledku je ale na

generálnom tajomníkovi služobného úradu, akú sankciu voči štátnemu zamestnancovi uplatní.

Generálny tajomník služobného úradu je jedinou osobou, ktorá je oprávnená a zároveň kompetentná s poukazom na zákon o štátnej službe posudzovať spáchanie správneho deliktu vo forme porušenia služobnej disciplíny štátnym zamestnancom a udeliť tejto osobe za tento počin príslušnú sankciu. Ako už bolo uvedené vyššie, generálny tajomník služobného úradu tak robí z vlastného podnetu, alebo z podnetu vedúceho štátneho zamestnanca, do riadiacej pôsobnosti ktorého patrí štátny zamestnanec, ktorý sa disciplinárneho previnenia dopustil. Ako už bolo zmienené vyššie, zákon o štátnej službe neráta s možnosťou, že by tak mohol urobiť aj dotknutý štátny zamestnanec, ktorý sa opomenutím konania dopustil porušenia obmedzení stanovených zákonom o štátnej službe, ktoré môže byť vyhodnotené ako porušenie služobnej disciplíny.

V prípade menej závažného porušenia služobnej disciplíny posudzuje tento skutok disciplinárna komisia, v prípade závažného porušenia služobnej disciplíny o sankcii rozhoduje generálny tajomník služobného úradu.

Vzhľadom na postuláty demokratického a právneho štátu by písomné upozornenie malo obsahovať riadne, presvedčivé, jasné a zrozumiteľné odôvodnenie, prečo a na základe čoho – akých úvah generálny tajomník služobného úradu dospel k záveru, že štátny zamestnanec závažným spôsobom porušil služobnú disciplínu. Ide o závažný následok s tým spojený, ktorým môže byť výpoveď alebo okamžité skončenie služobného pomeru. Písomné upozornenie na závažné porušenie služobnej disciplíny by malo byť riadne a presvedčivo odôvodnené aj z toho dôvodu, že v prípade uplatnenia tej najprísnejšej sankcie má štátny zamestnanec možnosť podať voči tomuto postupu sťažnosť, resp. následne dať celý postup preskúmať súdom. Rovnako tak trest, ktorý je uložený za porušenie služobnej disciplíny by mal byť podrobený testu proporcionality, t.j. či porušenie služobnej disciplíny prevažuje nad trestom, ktorý má byť štátnemu zamestnancovi udelený. Je potrebné v tejto súvislosti poukázať aj na súdnu prax, t.j. súd si vždy urobí úsudok o porušení služobnej disciplíny sám, nevychádza z toho, čo ustanovuje a ako ho kategorizuje služobný poriadok. Služobný poriadok je právny predpis, ktorý sa nezaoberá konkrétnosťami, ale iba vo všeobecnosti ustanovuje určité skutočnosti.<sup>31</sup>

V posudzovanom prípade štátneho zamestnanca, ktorý sa ako poslanec mestského zastupiteľstva stal členom dozornej rady obchodnej spoločnosti (jedine a výlučne titulom výkonu poslaneckého mandátu) za veľmi vypätých okolností, po posúdení predmetného konania disciplinárnou komisiou, s odkazom na príslušné ustanovenie

---

<sup>31</sup> Napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR z 24. marca 2011, sp. zn. 5 SŽo 122/2010, rozsudok Najvyššieho súdu SR z 24. novembra 2011, sp. zn. 8 SŽo 3/2011, Rozsudok Krajského súdu v Žiline z 10. júna 2015, sp. zn. 7 CoPr 3/2015.

podzákonnej normy (Služobného poriadku) ako závažné porušenie služobnej disciplíny, bez jeho vypočutia, akejkoľvek súčinnosti a objasnenia skutočností, ktoré k tomuto porušeniu obmedzení stanovených zákonom viedli, obdržal od generálneho tajomníka služobného úradu písomné upozornenie na závažné porušenie služobnej disciplíny (bez akéhokoľvek ďalšieho odôvodnenia, úvah a ďalších skutočností, ktoré generálneho tajomníka služobného úradu viedli k uloženiu tejto sankcie). Záverom rozhodnutia generálneho tajomníka služobného úradu bolo udelenie trestu na návrh priameho nadriadeného štátneho zamestnanca, a to neudelenie odmien štátnemu zamestnancovi, ktoré však ani zákon o štátnej službe, ani žiadny iný zákon nepozná. Aké boli teda možnosti štátneho zamestnanca na postup podľa zákona o štátnej službe ?

### **Možnosti štátneho zamestnanca ako brániť svoje (porušené) práva**

Štátny zamestnanec má v súlade so zákonom o štátnej službe právo podávať sťažnosti vo veciach vykonávania štátnej služby služobnému úradu<sup>32</sup>. Štátny zamestnanec môže podať vo veciach vykonávania štátnej služby sťažnosť, ak sa domnieva, že jeho práva podľa tohto zákona, ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov a služobných predpisov boli porušené. Sťažnosť sa podáva písomne a doručuje sa služobnému úradu. Na vybavenie sťažnosti je príslušný generálny tajomník. Ak sťažnosť smeruje proti generálnemu tajomníkovi, na jej vybavenie je príslušný generálny tajomník nadriadeného úradu. Na vybavenie sťažnosti proti štátnemu zamestnancovi vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo alebo ostatný ústredný orgán štátnej správy, je príslušný minister alebo vedúci ostatného ústredného orgánu štátnej správy; na vybavenie sťažnosti proti ministrovi alebo proti vedúcemu ostatného ústredného orgánu štátnej správy je príslušný úrad vlády a na vybavenie sťažnosti proti vedúcemu úradu vlády je príslušný predseda vlády.<sup>33</sup> Na podávanie, prijímanie, evidovanie, lehoty, prešetrovanie, vybavovanie a kontrolu vybavovania sťažností sa primerane použijú ustanovenia osobitného predpisu, ktorým je zákon NR SR č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach.

Rovnako tak štátny zamestnanec, písomne napomenutý za závažné porušenie služobnej disciplíny mal právo podať sťažnosť na prešetrenie postupu a záverov, ku ktorým generálny tajomník služobného úradu dospel a uložil trest, ktorý zákon nepozná. V uvedenom prípade bolo predovšetkým potrebné posúdiť, či naozaj došlo k porušeniu práv štátneho zamestnanca, keď mu nebola daná možnosť ani ústne, ani písomne sa vyjadriť ku skutočnostiam, ktoré viedli k porušeniu obmedzení stanovených zákonom, bolo tiež potrebné posúdiť okolnosti situácie, za ktorých

---

<sup>32</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 110 ods. 1 písm. h) zákona o štátnej službe.

<sup>33</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 116 a nasl. zákona o štátnej službe.

došlo k porušeniu obmedzení stanovených zákonom a či naozaj bol za spáchaný počin uložený primeraný trest. Netreba opomenúť ani skutočnosť, že sám štátny zamestnanec na diskrepanciu so zákonom upozornil, takže mal vôľu a snahu uviesť vzniknutú situáciu do súladu so zákonom, na čo však nikto v pôvodnom konaní neprihliadol. Ak by toto rozhodnutie generálneho tajomníka služobného úradu za disciplinárne previnenie bolo precedентné, nebolo by nič prekvapujúce, keby štátni zamestnanci pri eventuálnom porušení obmedzení stanovených zákonom o štátnej službe boli radšej ticho a dúfali by, že generálny tajomník služobného úradu, resp. ich priamy nadriadený, nezistia toto porušenie zákona.

Ďalšou možnosťou, ktorú by v uvedenom prípade bolo možné použiť, je prieskum postupu generálneho tajomníka služobného úradu (aj v pôvodnom konaní, aj v konaní o podanej sťažnosti) súdom. V uvedenom prípade, vzhľadom na skutočnosť, že výsledkom nie je akt orgánu verejnej moci, ale akt generálneho tajomníka služobného úradu v štátnozamestnaneckom pomere, malo ísť o súkromnoprávnu žalobu podľa občianskeho práva (a súvisiacich pracovnoprávných predpisov). Na zamyslenie ale možno stojí aj úvaha, že do vzájomného kontrastu sa tu dostáva štátnozamestnanecký pomer verzus písomné upozornenie na porušenie služobnej disciplíny, vydané v rámci disciplinárneho konania, ktoré ako bolo v úvode povedané, je jedným z druhov správneho trestania.

## **Záver**

Záverom je veľmi ťažké uviesť nejakú úvahu de lege ferenda, pretože život prináša rôzne situácie, na ktoré ani len nemôžu pamätať jednotlivé právne predpisy (rovnako ako tomu bolo v tomto prípade) a taktiež uviesť nejaký návrh riešenia, aby sa týmto príspevkom popísaná situácia neopakovala. Jediným riešením, ktoré sa dá akceptovať, je dodržiavanie právnych predpisov (nielen zo strany štátnych zamestnancov, ale) aj zo strany nadriadených štátnych zamestnancov a zároveň je nevyhnutné z ich strany neuprednostňovať a nenadradzovať svoje osobné antipatie a pohnútky voči zamestnancovi, ktorý sa napr. z nedbanlivosti naozaj nejakého disciplinárneho previnenia dopustil, a to len z toho dôvodu, že nadriadený štátny zamestnanec „môže a chce“. Ide o elementárne dodržiavanie právnych predpisov (a napr. aj princípov, na ktorých je postavený súčasne platný zákon o štátnej službe) a preto k tejto úvahe nie je možné už ani nič viac uviesť.

V posudzovanom prípade štátneho zamestnanca, písomne upozorneného na závažné porušenie služobnej disciplíny, bola jeho sťažnosť vyhodnotená ako opodstatnená a rovnako bolo potrebné vysporiadať sa s uloženým trestom, ktorý ako sankciu žiadny z dotknutých právnych predpisov, ktoré sa na daný prípad vzťahovali, nepozná. Pri ukladaní trestu v posudzovanom prípade došlo minimálne k porušeniu princípu rovnakého zaobchádzania, keď všetci zamestnanci dotknutého odboru



dostali odmenu za vykonanú prácu, na rozdiel od štátneho zamestnanca, ktorý aj napriek výbornému služobnému hodnoteniu predmetnú odmenu nedostal iba preto, lebo sa dopustil porušenia obmedzenia výkonu štátnej služby stanoveného zákonom (ktoré sa však nijako nedotýkalo výkonu a plnenia služobných povinností). Vzhľadom k uvedenej skutočnosti bola aj táto časť sťažnosti vyhodnotená ako opodstatnená a štátnemu zamestnancovi boli predmetné odmeny doplatené (zásada nulla poena sine lege). Na úplný záver by bolo možno potrebné sa zamyslieť nad priamym nadriadeným štátneho zamestnanca, ktorý uvedený trest navrhol, či sa náhodou nedopustil porušenia služobnej disciplíny porušením niektorej z povinností, ktoré vyslovene jemu ako nadriadenému štátnemu zamestnancovi zákon o štátnej službe ukladá.

### Zoznam použitej literatúry

1. Barancová, H. a kol.: Zákonník práce. Komentár. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2017.
2. Machajová, J. a kol. Všeobecné správne právo. Turany. Poradca podnikateľa, 2007.
3. Škultéty, P. a kol.: Správe právo hmotné – Všeobecná časť. Bratislava, vydavateľstvo Právnickej fakulty Univerzity Komenského, rok 2004.
4. Vrabko, M. a kol.: Správne právo hmotné – Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava, vydavateľstvo C. H. Beck 2018.

### Kontaktné údaje

JUDr. Lucia Filagová

[lucia.filagova@skgeodesy.sk](mailto:lucia.filagova@skgeodesy.sk) ; [filagovaz@uniba.sk](mailto:filagovaz@uniba.sk)

Úrad geodézie, kartografie a katastra SR

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta, Katedra správneho a environmentálneho práva

# POVAHA ŘÍZENÍ O KÁRNÉ ODPOVĚDNOSTI SOUDCE, STÁTNÍHO ZÁSTUPCE A SOUDNÍHO EXEKUTORA A MOŽNOST ODVOLÁNÍ PROTI ROZHODNUTÍ V KÁRNÉM ŘÍZENÍ VE SVĚTLE ROZHODNUTÍ EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

## THE NATURE OF PROCEEDINGS ON THE DISCIPLINARY LIABILITY OF JUDGES, PUBLIC PROSECUTORS AND BAILIFFS AND THE POSSIBILITY OF APPEALS AGAINST DECISIONS IN DISCIPLINARY PROCEEDINGS IN THE LIGHT OF THE DECISIONS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Pavel Vetešník<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Příspěvek se zabývá povahou řízení o kárné odpovědnosti soudce, státního zástupce a soudního exekutora v České republice, a to ve světle rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, podle kterého kárná řízení proti soudcům, státním zástupcům a soudním exekutorům nemají podle české právní úpravy charakter "trestního obvinění" ve smyslu článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dále se zabývá možností odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení, a to ve světle rozhodnutí Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva, podle kterého není použitelný článek 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Příspěvek je zpracován na základě analýzy judikatury kárného soudu, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva a doplněn relevantní literaturou. V příspěvku je posuzována současná právní úprava, ale i právní úprava připravovaná.

**Klíčové slova:** kárné provinění, kárné opatření, trestní obvinění, rozhodnutí, odvolání

**Abstract:** The paper deals with the nature of proceedings on the disciplinary liability of judges, prosecutors and bailiffs in the Czech Republic, in the light of the decision of the European Court of Human Rights, according to which disciplinary proceedings against judges, prosecutors and bailiffs do not have

---

<sup>1</sup> Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.

the character of "criminal accusation" within the meaning of Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. It also deals with the possibility of appealing against a decision in disciplinary proceedings, in light of the decision of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights, according to which Article 2 of Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is not applicable. The article is prepared based on the analysis of the jurisprudence of the Criminal Court, the Constitutional Court and the European Court of Human Rights and supplemented with relevant literature. The contribution assesses the current legal regulation, as well as the legal regulation being prepared.

**Key words:** disciplinary offense, disciplinary action, criminal charge, decision, appeal

## Úvod

Zákony v souvislosti s výkonem funkce soudce, státního zástupce a soudního exekutora vymezují další druh právní odpovědnosti, a to kárné odpovědnosti za porušení jim stanovených povinností. Odpovědnost za kárné provinění však není porušením jejich nezávislosti či zásahem do jejich činnosti, ale souvisí s možností jejich obrany ve spravedlivém procesu s ohledem na jejich postavení<sup>2</sup>. Otázkou však je, zda postupy při vyvozování takové kárné odpovědnosti nejsou v rozporu s ústavním pořádkem nebo se závazky vyplývajícími z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.). Prostřednictvím analýzy judikatury kárného soudu, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva příspěvek zodpoví na otázku, jakou povahu má řízení o kárné odpovědnosti soudce, státního zástupce a soudního exekutora v České republice ve smyslu článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a zda kárně obviněný musí mít zajištěno právo na odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení ve smyslu článku 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

## Kárná odpovědnost soudce, státního zástupce a soudního exekutora

Kárná odpovědnost soudce je vymezena v zákoně č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o

---

<sup>2</sup> LATA, Jan - PAVLÍK, Jiří - ZEŽULOVÁ, Jana: Zákon o státním zastupitelství. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2020. s. 301, ZEMANOVÁ, Daniela: Zákon o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2022. s. 138.

soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, kdy soudce je kárně odpovědný za kárné provinění<sup>3</sup>. Kárným proviněním soudce je podle § 87 odst. 1 zákona o soudech a soudcích zaviněné porušení povinností soudce, jakož i zaviněné chování nebo jednání, jímž soudce narušuje důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů.

Kárná odpovědnost státního zástupce je vymezena v zákoně č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), kdy státní zástupce je odpovědný za kárné provinění<sup>4</sup>. Kárným proviněním státního zástupce je podle § 28 odst. 1 zákona o státním zastupitelství zaviněné porušení povinnosti státního zástupce nebo zaviněné jednání, kterým státní zástupce ohrozil důvěru v nestranný, odborný nebo zákonný postup státního zástupce nebo státního zastupitelství anebo snížil vážnost a důstojnost funkce státního zástupce nebo státního zastupitelství.

Kárná odpovědnost soudního exekutora je vymezena v zákoně č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, kdy soudní exekutor je kárně odpovědný za kárný delikt nebo závažný kárný delikt (kárné provinění)<sup>5</sup>. Kárným deliktem je porušení povinností soudního exekutora stanovených právním nebo stavovským předpisem anebo usnesením Exekutorské komory České republiky (dále také jen „exekutorská komora“) nebo jednání, jímž soudní exekutor narušuje důstojnost exekutorského povolání nebo ohrožuje důvěru v nezávislý, nestranný, odborný a spravedlivý výkon exekuční činnosti, případně odborný výkon další činnosti. Závažným kárným deliktem je závažné porušení povinností soudního exekutora stanovených právním nebo stavovským předpisem anebo usnesením exekutorské komory nebo jednání, jímž soudní exekutor narušuje důstojnost exekutorského povolání nebo ohrožuje důvěru v nezávislý, nestranný, odborný a spravedlivý výkon exekuční činnosti, případně odborný výkon další činnosti. Za závažný kárný delikt soudního exekutora se považuje i závažné porušení povinností stanovených právním nebo stavovským předpisem anebo usnesením exekutorské komory, nebo jednání, jímž se narušuje důstojnost exekutorského povolání nebo ohrožuje důvěra v nezávislý, nestranný, odborný a spravedlivý výkon exekuční činnosti, případně odborný výkon další činnosti, dopustil-li se jich zaměstnanec exekutora<sup>6</sup>.

Kárné provinění je tzv. disciplinárním deliktem a je výrazem zvláštního vztahu mezi určitou skupinou osob a státem<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> § 86 zákona o soudech a soudcích.

<sup>4</sup> § 27 zákona o státním zastupitelství.

<sup>5</sup> § 116 odst. 1 exekučního řádu.

<sup>6</sup> § 116 odst. 2 až 5 exekučního řádu.

<sup>7</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, čj. 2 As 134/2011-200.

## Kárné řízení a jeho povaha

V řízení ve věcech kárné odpovědnosti soudců<sup>8</sup>, státních zástupců a soudních exekutorů<sup>9</sup> se postupuje podle zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů“). V případě soudců a soudních exekutorů jsou kárné řízení a kárná odpovědnost určeny k ochraně řádného výkonu soudní moci. Ve vztahu k řízením ve věcech soudců k podstatě a smyslu kárného řízení Ústavní soud uvedl, že jím je mimo jiné ochrana integrity soudcovského sboru, nezávislosti a nestrannosti soudců a soudní moci a důvěry veřejnosti v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů<sup>10</sup>. Kárný senát Nejvyššího správního soudu k tomu doplnil, že kárné řízení, je tedy ústavně aprobovaným zájmem, neboť nezávislé, nestranné a spravedlivé soudnictví je podstatou demokratického právního státu<sup>11</sup>. V případě státních zástupců jsou kárné řízení a kárná odpovědnost určeny k ochraně řádného výkonu působnosti státního zastupitelství. Ve vztahu k řízením ve věcech státních zástupců k účelu kárného řízení Kárný senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že jím je zejména zajištění důvěryhodnosti soustavy státního zastupitelství<sup>12</sup>.

V řízení podle § 3 zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů jedná a rozhoduje kárný soud, kterým je Nejvyšší správní soud. Kárné řízení se zahajuje na návrh a za podmínek stanovených zákonem o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů stanovenou osobou<sup>13</sup>. Kárný soud jedná a rozhoduje v senátech složených z předsedy senátu, kterým je soudce Nejvyššího správního soudu, jeho zástupce, kterým je soudce Nejvyššího soudu, a dalších členů senátu, kterými jsou přisedící a soudce, státní zástupce nebo soudní exekutor podle toho, kdo je kárným obviněným<sup>14</sup>.

Dojde-li kárný senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že se kárně obviněný soudce, státní zástupce nebo soudní exekutor dopustil kárného provinění, podle § 19 odst. 1 zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů rozhodne, že je vinen, a uloží mu kárné opatření. Podle § 88 odst. 1 zákona o soudech a soudcích za kárné provinění lze uložit soudci podle závažnosti kárného provinění: důtku; snížení platu až o 30 % na dobu nejvíce 1 roku a při opětovném kárném provinění, jehož se soudce dopustil v době před zahlazením kárného opatření, na

---

<sup>8</sup> § 90 zákona o soudech a soudcích.

<sup>9</sup> § 121 exekučního řádu.

<sup>10</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2008, sp. zn. III. ÚS 1076/07.

<sup>11</sup> Rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, sp. zn. 16 Kss 1/2017.

<sup>12</sup> Rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 9. 2010, sp. zn. 12 Ksz 1/2010.

<sup>13</sup> § 8 a násl. zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

<sup>14</sup> § 4 odst. 1, § 4a odst. 1 a § 4b odst. 1 zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

dobu nejvíce 2 let; a odvolání z funkce soudce. Podle § 30 odst. 1 zákona o státním zastupitelství lze za kárné provinění státnímu zástupci uložit podle závažnosti kárného provinění: důtku; snížení platu až o 30 % na dobu nejdéle 1 roku a při opětovném kárném provinění, jehož se státní zástupce dopustil v době před zaházením kárného opatření, na dobu nejdéle 2 let; nebo odvolání z funkce státního zástupce. Podle § 116 odst. 6 exekučního řádu lze soudnímu exekutorovi za kárný delikt uložit: písemné napomenutí; veřejné napomenutí; pokutu do 2 500 000 Kč; nebo odvolání z exekutorského úřadu. V kárném řízení jsou tak ukládána kárná opatření a nikoliv tresty. Jedná se tedy o sankce, jejichž prostřednictvím má být prosazen řádný výkon funkce (případně úřadu) kárně obviněného soudce, státního zástupce nebo soudního exekutora.

Kárné provinění však nemusí být vždy postiženo kárným opatřením. V případě nízké intenzity pochybení tedy v případě méně závažného porušení povinnosti může být postihem pouze výtka. Výtkou lze v případě soudců postihnout drobné nedostatky v práci nebo drobné poklesky v chování, je-li výtka postačující<sup>15</sup>, v případě státních zástupců lze výtkou postihnout drobné nedostatky a poklesky<sup>16</sup>, a v případě soudních exekutorů lze výtkou postihnout drobné nedostatky v exekuční a další činnosti soudního exekutora nebo drobné poklesky v chování nebo neprokáže-li se, že soudní exekutor provedl veškerá opatření, která lze po něm spravedlivě požadovat při řízení exekutorského úřadu<sup>17</sup>. Výtka je rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního<sup>18</sup> a soudní ochrana proti výtce je poskytována formou žaloby proti tomuto rozhodnutí podle § 65 a násl. soudního řádu správního<sup>19</sup>. Výtka tak není přezkoumatelná v kárném soudnictví, ale v soudnictví správním. Uložením výtky vzniká překážka *ne bis in idem*<sup>20</sup>, takže pro stejný skutek nelze vydat v kárném řízení odsuzující rozsudek a nelze uložit kárné opatření.

K povaze kárného řízení Ústavní soud uvedl, že není řízením o trestním obvinění podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>21</sup>, což koresponduje se závěry Evropského soudu pro lidská práva, který však připouští podřazení disciplinárních rozhodnutí soudnímu přezkumu, avšak nikoli v rámci

---

<sup>15</sup> § 88a zákona o soudech a soudcích.

<sup>16</sup> § 31 zákona o státním zastupitelství.

<sup>17</sup> § 7a odst. 2 exekučního řádu.

<sup>18</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. července 2018, čj. 9 As 79/2016-41.

<sup>19</sup> JEMELKA, Luboš - PODHRÁZKÝ, Milan - VETEŠNÍK, Pavel - ZAVŘELOVÁ, Jitka - BOHADLO, David - ŠURÁNEK, Petr: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 485 – 890.

<sup>20</sup> Rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2009, čj. 12 Ksz 1/2008-97.

<sup>21</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09, č. 332/2010 Sb., usnesení Ústavního soudu ze dne 9. července 2013, sp. zn. IV. ÚS 1335/12, usnesení Ústavního soudu ze dne 15. října 2013, sp. zn. IV. ÚS 2047/13, usnesení Ústavního soudu ze dne 24. června 2014, sp. zn. I. ÚS 12/14.

„trestní větve“ čl. 6 odst. 1<sup>22</sup> Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>23</sup>. To nedávno potvrdil i velký senát Evropského soudu pro lidská práva v případě Grosam proti České republice, který za využití tzv. engelovských kritérií<sup>24</sup> (Prvním kritériem je právní kvalifikace deliktu ve vnitrostátním právu, druhým povaha deliktu a třetím druh a stupeň závažnosti sankce, která dotčené osobě hrozila.), jimiž se určuje, zda stěžovatel čelil „trestnímu obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ale i čl. 2<sup>25</sup> Protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, dospěl k závěru, že článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se stěžovatel mohl v daném řízení dovolávat jen v jeho občanskoprávní<sup>26</sup>, ne však v trestní části<sup>27</sup>. Konkrétně dospěl k závěru, že delikt, z něhož byl stěžovatel uznán vinným, byl ve vnitrostátním právu formálně klasifikován jako kárné provinění, nikoli jako trestný čin; že svou povahou šlo o delikt ryze disciplinární, tedy netrestní; že se ho nemůže dopustit každý, ale jen úzce vymezená skupina osob se zvláštním postavením (soudní exekutor), a sledovaným účelem je ochrana pravidel pro řádný výkon této profese; a že i když stěžovateli mohla být uložena pokuta až do výše 800 000 Kč, tato skutečnost sama o sobě neumožňuje učinit závěr, že čelil trestnímu obvinění. Protože kárná řízení nemají trestněprávní povahu, nemusí splňovat záruky spravedlivého trestního procesu, jako jsou právo na odvolání v trestních věcech či zásada ne bis in idem ve smyslu čl. 4<sup>28</sup> dodatkového protokolu č. 7 Úmluvy o ochraně

---

<sup>22</sup> Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu.

<sup>23</sup> Např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 4. 2007, Eskelinen proti Finsku, stížnost č. 63235/00, Reports 2007-II, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. 2. 2009, Olujčić proti Chorvatsku, stížnost č. 22330/05 nebo rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 7. 2009, Bayer proti Německu, stížnost č. 8453/04.

<sup>24</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976, Engel a ostatní proti Nizozemsku, stížnost č. 5100/71.

<sup>25</sup> Každý, koho soud uzná vinným z trestného činu, má právo dát přezkoumat výrok o vině nebo trestu soudem vyššího stupně. Výkon tohoto práva, včetně důvodů, pro něž může být vykonáno, stanoví zákon. Z tohoto práva jsou přípustné výjimky v případě méně závažných trestných činů, které jako takové kvalifikuje zákon, nebo jestliže byla příslušná osoba souzena v prvním stupni nejvyšším soudem nebo byla uznána vinnou a odsouzena na základě odvolání proti osvobozujícímu rozsudku.

<sup>26</sup> K tomu KMEC, Jiří - KOSAR, David - KRATOCHVÍL - Jan, BOBEK, Michal: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 548-598.

<sup>27</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 1. 6. 2023, Grosam proti České republice, stížnost č. 19750/13.

<sup>28</sup> 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.

lidských práv a základních svobod<sup>29</sup>. Je tedy zřejmé, že stran téhož jednání (idem) vedle sebe může existovat odpovědnost kárná i přestupková<sup>30</sup>. Tento „dvojí postih“ však nelze chápat jako porušení zásady ne bis in idem, neboť „trestní“ sankce může být uložena toliko v řízení přestupkovém, zatímco v řízení kárném se jedná o disciplinární opatření pracovněprávního charakteru, které nemá povahu trestní sankce<sup>31</sup>.

### **Přezkum rozhodnutí v kárném řízení**

Jak vyplývá z § 21 zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, na rozdíl od ostatních právnických profesí<sup>32</sup> odvolání proti rozhodnutí v kárném řízení není přípustné. Jediným opravným prostředkem tak je návrh na obnovu řízení<sup>33</sup>, který je však pouze mimořádným opravným prostředkem. Přípustná je i ústavní stížnost, která ovšem není opravným prostředkem, ale návrhem na zahájení nového speciálního soudního řízení, přičemž přezkum na základě ústavní stížnosti je prováděn v omezeném rozsahu, a to z hlediska ochrany ústavně zaručených základních práv a svobod. Nejedná se tak o instanční přezkum v rámci řízení vedeného podle zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů<sup>34</sup>.

Zrušení možnosti přezkumu na základě řádného opravného prostředku a zavedení jednoinstančního řízení bylo s účinností od 1. 10. 2008 provedeno zákonem č. 314/2008 Sb. K důvodům této změny důvodová zpráva uvedla, že „Z dosavadní praxe odvolání ve věcech kárného postihu ve věcech soudců vyplývá, že odvolání je podáno v přibližně jedné třetině případů. Ve zbývajících případech je řízení de facto jednostupňové. Druhostupňový soud v podobě kárného senátu Nejvyššího soudu v praxi funguje jako jakýsi orgán "graciační", který nepochybuje o skutkových zjištěních prvnostupňového kárného soudu, tradičně však pouze uložené kárné opatření zmírní (sniží srážky z platu či úplně upustí od potrestání).“<sup>35</sup>. Hlavním

---

<sup>29</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09, č. 332/2010 Sb.

<sup>30</sup> JEMELKA, Luboš - VETEŠNÍK, Pavel: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. s. 44.

<sup>31</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, čj. 2 As 134/2011-200.

<sup>32</sup> SVOBODA, Karel - JÍCHA, Lukáš - KREJSTA, Jan - HOZMAN, David - ÚŠELOVÁ, Veronika - KOCINEC, Jaroslav a kol.: Exekuční řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022. s. 1168.

<sup>33</sup> § 22 zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.

<sup>34</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. I.ÚS 1346/16.

<sup>35</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (zákon ze



důvodem pro zavedení jednoinstančnosti kárného řízení měla být snaha o koncepčně nové pojetí kárného řízení a také snaha předejít zmírňování postihu ve víceinstančním kárném řízení<sup>36</sup>. Ke zpřísnění kárného postihu po účinnosti zákona č. 314/2008 Sb. však fakticky nedošlo<sup>37</sup>.

Jednoinstančnost kárného řízení bylo předmětem soudního přezkumu, kdy Ústavní soud k tomu uvedl, že „Právní úprava, jež kárně obviněnému soudci obecného soudu neumožňuje podat odvolání proti rozhodnutí kárného senátu, není protiústavní. Na kárné řízení se soudci obecných soudů není aplikovatelné ustanovení čl. 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, neboť toto řízení nelze kvalifikovat jako řízení o trestním obvinění. Jde o řízení disciplinární jak z hlediska systematiky právního řádu, tak z hlediska jeho povahy.“<sup>38</sup>. Ke stejnému závěru dospěl Ústavní soud i v dalších případech<sup>39</sup>. K tomu je zapotřebí doplnit, že článek 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nenutí smluvní státy zřizovat odvolací nebo kasační soudy<sup>40</sup>. S ohledem na zjištění, že článek 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod není ve své trestní části aplikovatelný, znamená to i nepoužitelnost článku 2 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>41</sup>.

## Nová právní úprava

Ačkoliv bylo Ústavním soudem a Evropským soudem pro lidská práva konstatováno, že jednoinstančnost kárného řízení není porušením čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a ani čl. 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, v současné době je v České republice v legislativním procesu (sněmovní tisk 634 – 2. čtení v Poslanecké sněmovně) novela zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, která mimo jiné zavádí dvojinstančnost kárného řízení.

---

dne 16. července 2008, čís. 314 Sb.). (tisk č. 425). In psp.cz [online]. [cit. 2024-30-9]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&T=425>.

<sup>36</sup> BOBEK, Michal: Odpovědnost a disciplína soudce (v přerodu?). In: Právní rozhledy č. 14 (2011), s. 502 – 511.

<sup>37</sup> KOSAŘ, David - PAPOUŠKOVÁ, Tereza: Kárná odpovědnost soudce v přerodu: Ponaučení z České republiky. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017. s. 48 – 53.

<sup>38</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 33/09, č. 332/2010 Sb.

<sup>39</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 16. 4. 2020, sp. zn. II. ÚS 1019/20 nebo nález Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2016, sp. zn. I. ÚS 2617/15.

<sup>40</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 11. 1. 2001, Platakou proti Řecku, stížnost č. 38460/97.

<sup>41</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 12. 10. 2023, Usnul proti České republice, stížnost č. 31399/14.

Ministerstvo spravedlnosti v souvislosti s kárným řízením totiž identifikovalo řadu nedostatků, včetně nemožnosti dostatečného přezkumu rozhodnutí kárného soudu a nedostatečného přezkumu výtky. Ministerstvo spravedlnosti došlo k závěru, že problém nemožnosti dostatečného přezkumu rozhodnutí kárného senátu je problémem neexistence opravného řízení vedeného na základě řádného opravného prostředku. Ministerstvo spravedlnosti dále došlo k závěru, že zavedení jednoinstančního řízení, resp. novela zákona č. 314/2008 Sb., nevedlo ke zpřísnění postihu kárně obviněných, některé z poznatků shromážděných ministerstvem spravedlnosti v rámci hodnocení současné právní úpravy naopak nasvědčují tomu, že jednoinstančnost vede k mírnějšímu rozhodování kárných senátů. Navrhovaná právní úprava vychází z právní úpravy obsažené v kárném řádu ve znění účinném do 30. 9. 2008 (do účinnosti novely provedené zákonem č. 314/2008 Sb.), přičemž obsahuje některé další změny. Kárnými soudy pro řízení v prvním stupni mají být vrchní soudy a odvolacími kárnými soudy mají být Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud. Navrhuje se též zřízení sjednocujícího kárného senátu, který bude sjednocovat judikaturu. K nedostatečnému přezkumu výtky Ministerstvo spravedlnosti uvedlo, že protože se přezkum výtek děje pouze ve správním soudnictví (nikoliv v kárném soudnictví), je tím založena nejednotnost (dvoukolejnost) posuzování vytknutých skutků a skutků, pro které je podáván kárný návrh. Výtka proto bude přezkoumatelná kárným soudem, aby bylo zamezeno dvoukolejnosti posuzování odpovědnosti soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, a to na základě námitek<sup>42</sup>.

## Závěr

Provedenou analýzou judikatury kárného soudu, Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva bylo zjištěno, že řízení o kárné odpovědnosti soudce, státního zástupce a soudního exekutora v České republice není řízením o trestním obvinění podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a protože takové řízení nemá trestněprávní povahu, nemusí splňovat záruky spravedlivého trestního procesu, jako je právo na odvolání v trestních věcech.

I přestože současná právní úprava přezkumu rozhodnutí v kárném řízení není v rozporu s ústavním pořádkem a neodporuje ani závazkům vyplývajícím z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Česká republika se rozhodla ke změně. Z čl. 53 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod totiž plyne, že tato stanoví toliko minimální standardy ochrany lidských práv a základních svobod a že smluvní strany mohou jednotlivým právům a svobodám poskytnout ve svých právních řádech

---

<sup>42</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. (tisk č. 634). In psp.cz [online]. [cit. 2024-30-9]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=634>.

ochranu na vyšší úrovni. To je i případ navrhované novely zákona o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, která jde nad rámec požadavků, které pro Českou republiku vyplývají z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Proto i kdyby byla v budoucnu některá kárná řízení považována za kvazi trestní ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, navrhovaná právní úprava respektuje právo na odvolání v trestní věci a zásadu ne bis in idem. Touto změnou bude i vyslyšeno doporučení Skupiny GRECO (Skupina států proti korupci) Rady Evropy, aby Česká republika umožnila soudcům a státním zástupcům podat odvolání proti kárným rozhodnutím<sup>43</sup>.

V příspěvku byla vyhodnocena aktuální judikatura Evropského soudu pro lidská práva ke kárné odpovědnosti soudce, státního zástupce a soudního exekutora v České republice ve vztahu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a závěry takového vyhodnocení mohou být využitelné pro posouzení kárné odpovědnosti i v jiných státech.

### Seznam použité literatury

1. BOBEK, Michal: Odpovědnost a disciplína soudce (v přerodu?). In: Právní rozhledy č. 14 (2011), s. 502 – 511.
2. JEMELKA, Luboš - PODHRÁZKÝ, Milan - VETEŠNÍK, Pavel - ZAVŘELOVÁ, Jitka - BOHADLO, David - ŠURÁNEK, Petr: Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 1162 s. ISBN 978-80-7400-498-8.
3. JEMELKA, Luboš - VETEŠNÍK, Pavel: Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020. 1050 s. ISBN 978-80-7400-772-9.
4. KMEC, Jiří - KOSARĚ, David - KRATOCHVÍL, Jan - BOBEK, Michal: Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 1687 s. ISBN 978-80-7400-365-3.
5. KOSARĚ, David - PAPOUŠKOVÁ, Tereza: Kárná odpovědnost soudce v přerodu: Ponaučení z České republiky. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017. 100 s. ISBN: 978-80-7552-816-2.
6. LATA, Jan - PAVLÍK, Jiří - ZEZULOVÁ, Jana: Zákon o státním zastupitelství. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2020. 484 s. ISBN: 978-80-7598-800-3.

---

<sup>43</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. (tisk č. 634). In psp.cz [online]. [cit. 2024-30-9]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=634>.

7. SVOBODA, Karel - JÍCHA, Lukáš - KREJSTA, Jan - HOZMAN, David - ÚŠELOVÁ, Veronika - KOCINEC, Jaroslav a kol.: Exekuční řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022. 1274 s. ISBN 978-80-7400-863-4.
8. ZEMANOVÁ, Daniela: Zákon o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů. Komentář. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2022. 268 s. ISBN 978-80-7400-888-7.

### **Kontaktní údaje**

JUDr. Bc. Pavel Vetešník, Ph.D.

[vetesnikp@seznam.cz](mailto:vetesnikp@seznam.cz)

Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.

# CEZHRANIČNÉ VYMÁHANIE SANKCIÍ ZA SPRÁVNE DELIKTY V EURÓPSKOM SPRÁVNOM PRIESTORE<sup>1</sup>

## CROSS-BORDER ENFORCEMENT OF SANCTIONS FOR ADMINISTRATIVE DELICTS IN THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE AREA

Radomír Jakab<sup>2</sup>

**Abstrakt:** V rámci tohto príspevku sa autor zaoberá možnosťami cezhraničného vymáhania sankcií za správne delikty v právnom styku medzi členskými štátmi Európskej únie. V prvom rade sa zaoberá skúmaním existujúceho právneho stavu a právneho základu umožňujúceho vymáhanie sankcií za správne delikty medzi členskými štátmi. Následne prezentuje svoje zistenie k aktuálnemu stavu právnej regulácie cezhraničného vymáhania sankcií za správne delikty medzi členskými štátmi Európskej únie, poukazuje na existujúce nedostatky, ako aj sa zamýšľa nad možnosťami ich eliminácie.

**Kľúčové slová:** správne delikty, sankcie, vzájomné uznávanie

**Abstract:** In this paper, the author discusses the possibilities of enforcing sanctions for administrative delicts in legal relations between the member states of the European Union. First of all, an assessment of the existing legal status and the legal basis for the enforcement of sanctions for administrative delicts between member states is provided. Then he presents his findings on the current state of legal regulation of cross-border enforcement of sanctions for administrative delicts between the member states of the European Union, points out the existing shortcomings, as well as presents his considerations about the possibilities of their elimination.

**Key words:** administrative delicts, sanctions, mutual recognition

---

<sup>1</sup> Tento príspevok bol vypracovaný s podporou a je výstupom výskumného projektu podporeného Vedeckou grantovou agentúrou VEGA č. 1/0187/22 s názvom „Extraterritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie“.

<sup>2</sup> Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a správneho práva, Slovenská republika.

## Úvod

V rámci nášho predchádzajúceho výskumu týkajúceho sa problematiky cezhraničných účinkov správnych aktov, pozornosť bola venovaná najmä vymedzeniu pojmu správny akt z hľadiska jeho potenciálneho cezhraničného pôsobenia<sup>3</sup>, charakteristike jednotlivých režimov voľného pohybu správnych aktov v podmienkach Európskej únie<sup>4</sup>, ako aj možnostiam uznávania cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní<sup>5</sup>. Pre úplnosť dodávame, že v rámci predchádzajúceho výskumu bol dôsledne skúmaný aj inštitút transteritoriálnych správnych aktov, ktorého výsledky boli publikované vo vedeckej monografii<sup>6</sup>.

V rámci výskumu, ktorého výsledky sú prezentované v tomto príspevku, pozornosť bola venovaná jednému z parciálnych problémov súvisiacich s cezhraničnými účinkami správnych aktov; konkrétne problému cezhraničného vymáhania sankcií, ktoré boli uložené jedným členským štátom za spáchanie správneho deliktu na území iného z členských štátov. Táto problematika je aktuálna o to viac, že od 1.3.2024 je v Slovenskej republike účinný zákon č. 309/2023 Z. z. o premenách obchodných spoločností a družstiev a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý umožňuje aj tzv. cezhraničnú zmenu právnej formy<sup>7</sup>. Je to postup, pri ktorom spoločnosť bez zrušenia alebo likvidácie zmení svoju právnu formu zapísanú v registri pôvodného štátu na právnu formu podľa práva cieľového štátu a zároveň premiestni do cieľového štátu aspoň svoje sídlo<sup>8</sup>. Teda, tento postup umožňuje premiestniť sídlo, ako aj svoje hmotné a nehmotné aktíva do iného štátu. S tým potom súvisí otázka, akým spôsobom je možné domáhať sa vymožitelnosti už uložených sankcií za spáchané správne delikty na území pôvodného štátu?

---

<sup>3</sup> JAKAB, R. Pojem správny akt v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami. Žurnál správneho súdnictva. 2022, 1(2), 11-23. ISSN 2730-0722.

<sup>4</sup> JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ. In: JAKAB, R. a D. REPIŠČÁKOVÁ, eds. Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav : zborník vedeckých prác. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 5-42. ISBN 9788057402350.

<sup>5</sup> JAKAB, R. Uznávanie cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní: aktuálny stav, aplikačné problémy, budúce výzvy. In: JAKAB, R., D. REPIŠČÁKOVÁ a E. BERNÍKOVÁ, eds. Správne právo bez hraníc. Košice: ŠafárikPress, 2024, s. 75-94. ISBN 978-80-574-0294-7.

<sup>6</sup> JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020 [cit. 2023-1-8]. DOI: 10.33542/TSA2020-919-1. ISBN 9788081529191.

<sup>7</sup> Týmto právnym predpisom bola transponovaná Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1132 zo 14. júna 2017 týkajúca sa niektorých aspektov práva obchodných spoločností (kodifikované znenie) (Ú. v. EÚ L 169/46, 30. 6. 2017) v znení smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/2121 z 27. novembra 2019 (Ú. v. EÚ L 321, 12. 12. 2019).

<sup>8</sup> § 2 ods. 15 zákona č. 309/2023 Z.z. o premenách obchodných spoločností a družstiev a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Preto cieľom výskumu, ktorého výsledky sú zhmotnené v tomto príspevku, bolo skúmať existujúci právny základ pre cezhraničné vymáhanie správnych sankcií na území iného členského štátu. Na základe týchto zistení cieľom je aj identifikovať nedostatky v právnej úprave a prezentovať úvahy, ktorými by bolo možné zlepšiť aktuálny stav.

Pri skúmaní daného problému vychádzame z dvoch hypotéz. V prvom rade vychádzame z toho, že cezhraničné vymáhanie sankcií za správne delikty medzi členskými štátmi EÚ je možné iba čiastočne vo vzťahu k sankciám za určité druhy správnych deliktov. S tým súvisí potom aj druhá hypotéza spočívajúca v tom, že veľký rozsah sankcií za správne delikty nie je vymožitelný na území iného členského štátu EÚ.

Pri výskume sú využívané najmä základné výskumné metódy typické pre právne vedy. V prvom rade je využitá metóda analýzy, najmä v podobe analýzy právnej regulácie jednotlivých typov cezhraničného vymáhania sankcií v rámci sekundárneho práva Európskej únie, v rámci práva Slovenskej republiky, ako aj v medzinárodných zmluvách. Na základe výsledkov analytického štádia sú získané poznatky syntetizované do určitých celkov v podobe identifikovania nedostatkov existujúcej právnej regulácie. Okrem toho je nevyhnutné aplikovať aj metódy explanácie a deskripcie, za účelom náležitejšieho opisu skúmaného inštitútu.

### **Právny základ cezhraničného vymáhania sankcií za správne delikty**

Na to, aby na území Slovenskej republiky bolo možné vykonať rozhodnutie iného štátu ukladajúce sankciu za správny delikt, je nevyhnutné, aby existoval relevantný právny základ pre takéto konanie orgánov Slovenskej republiky. Samozrejme, to platí aj *veci versa* vo vzťahu k vykonateľnosti rozhodnutí orgánov Slovenskej republiky ukladajúcich sankcie za správne delikty na území iného štátu. Táto požiadavka vyplýva z chápania suverenity štátu a jeho nedotknuteľnosti, a to aj v rámci uplatňovania jurisdikcie na svojom území<sup>9</sup>.

Štandardne uznávaným právnym základom pre vykonanie cudzieho rozhodnutia na území iného štátu je medzinárodná zmluva, ktorou je ten – ktorý štát viazaný, a to buď bilaterálna alebo multilaterálna. V rámci Európskej únie právnym základom však môže byť aj právne záväzný akt Európskej únie, či už v rámci primárneho práva, ale

---

<sup>9</sup> bližšie v ELBERT, L. Koncept extrateritoriality a extrateritoriálnej právomoci z pohľadu súčasného medzinárodného práva. In: JAKAB, R. Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie. Košice: ŠafárikPress, 2019, s. 7 - 18. ISBN 9788081528026.

skôr v rámci sekundárneho práva (vo forme nariadenia, smernice, či rámcového rozhodnutia a pod.).<sup>10</sup>

V prvom rade sme teda skúmali, či z právne záväzného aktu Európskej únie vyplýva záväzok alebo priamo postup vykonať rozhodnutie jedného členského štátu ukladajúce sankciu za správne delikty na území iného členského štátu. Následne sme sa zaoberali aj identifikovaním zmlúv v rámci európskeho právneho priestoru, z ktorých by vyplýval takýto záväzok.

## **Právny základ v právne záväzných aktoch Európskej únie**

V rámci skúmania právne záväzných aktov Európskej únie sme identifikovali tri oblasti, v rámci ktorých je zakotvený záväzok členského štátu vykonať rozhodnutia ukladajúce sankcie za správne delikty na území iného členského štátu. V prvom rade je to oblasť vymáhania peňažných sankcií za trestné činy (vrátane niektorých správnych deliktov), v druhom rade je to oblasť cezhraničného vymáhania sankcií na úseku daní, poplatkov a iných opatrení a po tretie je to cezhraničné vymáhanie sankcií na úseku sociálneho zabezpečenia.

### **Ad 1) Cezhraničné vymáhanie peňažných sankcií za trestné činy**

Právny základ pre cezhraničné vymáhanie peňažných sankcií za trestné činy (a niektoré správne delikty) na úrovni práva Európskej únie<sup>11</sup> je obsiahnutý v rámcovom rozhodnutí Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie (ďalej len „rámcové rozhodnutie o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie“).<sup>12</sup> Ako vyplýva z úvodu rámcového rozhodnutia, jeho cieľom je uľahčiť výkon rozhodnutí ukladajúcich povinnosť zaplatiť peňažnú sankciu v inom členskom štáte (vykonávajúci štát), ako je štát, v ktorom bola táto povinnosť rozhodnutím uložená (štát pôvodu)<sup>13</sup>. Uľahčenie má spočívať v tom, že príslušné orgány vykonávajúceho štátu majú uznať rozhodnutie, ktoré bolo zaslané v súlade s článkom 4 rámcového rozhodnutia, bez toho, aby boli požadované akékoľvek ďalšie náležitosti, a bezodkladne prijať všetky potrebné opatrenia na jeho výkon. Výnimku z tohto pravidla predstavujú taxatívne vymedzené dôvody obsiahnuté v čl. 7 rámcového

---

<sup>10</sup> Obdobne je vymedzený právny základ v ust. § 420 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov v súvislosti s uplatnením konania o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích orgánov verejnej správy.

<sup>11</sup> Pozri bližšie v KLIMEK, L. a B. ŠRAMEL. Vzájomné uznávanie peňažných sankcií v Európskej únii. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 9788081685811.

<sup>12</sup> Rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie.

<sup>13</sup> K tomu bližšie JANČÁT, L. Hmotnoprávne aspekty správneho deliktu držiteľa vozidla. Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. 2021, 40(2), 5 - 33. ISSN 1336-6912.



rozhodnutia, na základe ktorých je príslušný orgán oprávnený odmietnuť rozhodnutie o peňažnej sankcii uznať a/alebo vykonať.<sup>14</sup> Z dôvodu, že cezhraničné účinky takéhoto správneho aktu nenastávajú momentom vykonateľnosti rozhodnutia v štáte pôvodu, ale až momentom jeho uznania vo vykonávajúcim štáte, ide o akt spadajúci do kategórie aktov s účinkami per recognitionem<sup>15</sup>.

Toto rámcové rozhodnutie bolo implementované do právneho poriadku Slovenskej republiky zákonom č. 183/2011 Z. z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, hoci v reštriktívnejšej verzii.

Toto rámcové rozhodnutie upravuje uznávanie a výkon rozhodnutia ukladajúceho peňažnú sankciu vydané súdom alebo iným príslušným orgánom členského štátu Európskej únie za trestné činy, ktoré sú vymedzené v čl. 5 tohto rámcového rozhodnutia. No do diapazónu tam uvedených trestných činov patria aj také protiprávne konania, ktoré sú v podmienkach Slovenskej republiky (ale aj iných štátov) považované za správne delikty. Medzi ne patrí napr. správanie porušujúce pravidlá cestnej premávky vrátane porušenia predpisov vzťahujúcich sa na čas jazdy a odpočinku a predpisov o nebezpečnom tovare, krádež, pašovanie tovaru a pod.

Orgán členského štátu, ktorý vydal dané rozhodnutie ukladajúce peňažnú sankciu je štandardne súd rozhodujúci v trestných veciach. No môže to byť aj iný orgán štátu pôvodu za predpokladu, že dotknutá osoba mala možnosť, aby sa jej prípad prejednal pred súdom, ktorý je príslušný rozhodovať predovšetkým v trestných veciach. Teda, predmetom vzájomného uznávania a výkonu nie sú iba rozhodnutia súdov ukladajúce peňažné sankcie, ale aj rozhodnutia iných orgánov, vrátane orgánov verejnej správy za predpokladu, že vec sa mohla dostať na prejednanie súdu. Tým pádom režim vzájomného uznávania peňažných sankcií sa podľa daného nariadenia vzťahuje aj na také delikty vymedzené v čl. 5 rámcového rozhodnutia, ktoré podľa národného práva sú považované za správne delikty a ktoré prejednáva orgán verejnej správy s tým, že jeho rozhodnutie je preskúmateľné súdom.

Slovenský zákonodarca obmedzil aplikovateľnosť vzájomného uznávania a výkonu v oblasti správnych deliktov iba na rozhodnutia ukladajúce peňažné sankcie za správne delikty týkajúce sa porušenia pravidiel cestnej premávky (ust. § 2 písm. a) zákona). To znamená, že na území Slovenskej republiky je možné uznať a vykonať cudzie správne rozhodnutie ukladajúce peňažnú sankciu za správne delikty za porušenie pravidiel cestnej premávky. Okrem toho v ust. § 1 písm. b) zákona výrazne zúžil možnosť slovenských orgánov odovzdať rozhodnutie slovenského správneho

---

<sup>14</sup> Pozri čl. 6 rámcového rozhodnutia.

<sup>15</sup> JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 112 - 118 [cit. 2023-1-8]. ISBN 9788081529191.

orgánu o peňažnej sankcii na jeho uznanie a výkon v inom členskom štáte, keďže takúto možnosť obmedzil iba na rozhodnutia slovenských súdov za trestné činy (teda nie je možné takto postupovať ani vo vzťahu k správnym deliktom za porušenie pravidiel cestnej premávky, ktoré vydali slovenské správne orgány). O dôvodnosti takéhoto zúženia je možné pochybovať<sup>16</sup>.

Zhrňujúc je možné konštatovať, že cezhraničné vymáhanie sankcií za správne delikty medzi členskými štátmi je možné vo vzťahu k rozhodnutiam orgánov verejnej správy členských štátov Európskej únie za delikty vymedzené v čl. 5 rámcového rozhodnutia. Vo vzťahu k Slovenskej republike je možné uznať a vymáhať na jej území iba rozhodnutia cudzích orgánov verejnej správy, ktorými bola uložená peňažná sankcia za porušenie pravidiel cestnej premávky<sup>17</sup>. Naopak, Slovenská republika nemôže odovzdať na uznanie a výkon v intenciách daného rámcového rozhodnutia žiadne rozhodnutie jej orgánu verejnej správy, a to ani za správne delikty na úseku cestnej premávky.

## **Ad 2) Cezhraničné vymáhanie sankcií na úseku daní, poplatkov a iných opatrení**

Druhou oblasťou, v ktorej sme identifikovali právny základ pre cezhraničné vymáhanie sankcií za správne delikty, je oblasť daní, poplatkov a iných opatrení. Právnym základom je teda smernica Rady č. 2010/24/EÚ zo 16. marca 2010 o vzájomnej pomoci pri vymáhaní vzájomných pohľadávok vyplývajúcich z daní, poplatkov a ďalších opatrení (ďalej len „smernica č. 2010/24/EÚ“)<sup>18</sup>. Podľa čl. 1 smernice č. 2010/24/EÚ sú predmetom jej úpravy pravidlá, podľa ktorých si majú členské štáty v jednotlivých členských štátoch poskytovať pomoc pri vymáhaní taxatívne vymedzených kategórií pohľadávok, ak tieto pohľadávky vznikli v inom členskom štáte.

Táto smernica sa vzťahuje v prvom rade na primárne pohľadávky, ktoré sa týkajú všetkých daní a poplatkov akéhokoľvek druhu, ktoré vyberá členský štát alebo jeho územný či správny celok vrátane miestnych orgánov, alebo ktoré sa vyberajú v jeho mene alebo v mene Únie a pod (čl. 2 ods. 1 smernice)<sup>19</sup>. No okrem primárnych

---

<sup>16</sup> K tomu bližšie JANČÁT, L. Special regime for the recognition of decisions on financial penalties: complex analysis. *Juridical Tribune - Tribuna Juridica*. 2023, 13(1), 93-119. ISSN 2247-7195.

<sup>17</sup> A uznaní a vykonateľnosti bude rozhodovať Mestský súd Bratislava I (ust. § 9 ods. 3 zákona).

<sup>18</sup> Bližšie v ATTARD, R. a C.E. WEFTE H. Towards a Taxpayers' Rights-Compliant Cross-Border Recovery of Tax Sanctions. *World Tax Journal* [online]. 2023, 15(1) [cit. 2024-10-1]. DOI: 10.59403/1xkfrd9. ISSN 2352-9237. Dostupné na: <https://www.ibfd.org/doi/1xkfrd9>, DE TROYER, I. Cross-Border Tax Recovery Assistance and the Fundamental Rights of the Tax Debtor. *European Taxation*. 2020, 2020(4), 158-161. ISSN 00143138.

<sup>19</sup> Patria sem aj pohľadávky týkajúce sa náhrad, intervencií a iných opatrení tvoriacich súčasť systému celkového alebo čiastočného financovania z Európskeho poľnohospodárskeho záručného fondu (EPZF) a Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) vrátane súm, ktoré sa

pohľadávok, sa smernica aplikuje aj vo vzťahu k sekundárnym pohľadávkam, medzi ktoré patria správne sankcie, pokuty, poplatky a prirážky súvisiace s primárnymi pohľadávkami, uložené správnymi orgánmi, ktoré sú príslušné vyberať predmetné dane alebo poplatky alebo vykonávať správne vyšetrovanie súvisiace s týmito daňami alebo poplatkami, alebo potvrdené na žiadosť týchto správnych orgánov, správnymi alebo súdnymi orgánmi. Zjednodušene povedané, cezhraničné vymáhanie sa netýka iba primárnych pohľadávok, ale aj sekundárnych pohľadávok predstavujúcich sankciu rôzneho druhu na úseku daní, poplatkov a iných opatrení. Podľa smernice č. 2010/24/EÚ sa vymáhanie pohľadávky uskutočňuje na základe žiadosti dožadujúceho orgánu, ku ktorému musí byť priložený jednotný exekučný titul v dožiadanom členskom štáte. Jednotný exekučný titul v dožiadanom členskom štáte zohľadňuje podstatné prvky pôvodného exekučného titulu a predstavuje jediný základ pre opatrenia na vymáhanie a predbežné opatrenia, ktoré sa prijali v dožiadanom členskom štáte. V dožiadanom členskom štáte nepodlieha nijakému úkonu uznania, doplnenia alebo nahradenia.<sup>20</sup> Pokiaľ smernica č. 2010/24/EÚ neustanovuje inak, vybavenie žiadosti o vymáhanie sa spravuje právnym poriadkom dožiadaného členského štátu. Dožiadaný členský štát má teda s takouto pohľadávkou zaobchádzať tak, akoby išlo o pohľadávku, ktorá vznikla v tomto štáte. Za účelom vymoženía má dožiadaný orgán právo využívať právomoci a postupy stanovené v zákonoch, iných právnych predpisoch alebo správnych opatreniach, ktoré mu umožňuje použiť jeho právny poriadok a ktoré sa vzťahujú na pohľadávky týkajúce sa rovnakej alebo – ak rovnaká neexistuje – podobnej dane alebo podobného poplatku.<sup>21</sup> Dožiadaný orgán je v zásade povinný poskytnúť pomoc pri vymáhaní pohľadávky, ak mu bola doručená právne perfektná žiadosť o vymáhanie a jednotný exekučný titul. Výnimku z tejto povinnosti a možnosť zamietnuť žiadosť o vymáhanie predstavujú taxatívne vymedzené dôvody, ktoré vyplývajú z čl. 18 smernice č. 2010/24/EÚ. V prípade, ak bol dožiadaný orgán pri vymáhaní pohľadávky úspešný, poukáže dožadujúcemu orgánu sumy vymožené v súvislosti s pohľadávkou a úrok v súlade so smernicou.<sup>22</sup>

Vyššie uvedená smernica bola implementovaná do slovenského právneho poriadku zákonom č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých

---

majú vybrať v súvislosti s uvedenými činnosťami, ako aj pohľadávky týkajúce sa poplatkov a iných odvodov ustanovených v rámci spoločnej organizácie trhu v sektore cukru.

<sup>20</sup> Pozri čl. 12 smernice č. 2010/24/EÚ, v ktorom sú vymedzené aj minimálne obsahové požiadavky na jednotný exekučný titul.

<sup>21</sup> Čl. 13 ods. 1 smernice.

<sup>22</sup> JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: R. JAKAB, T. SEMAN, L. JANČÁT. Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 119 – 120, ISBN 9788081529191.

finančných pohľadávok a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Na základe uvedeného je možné konštatovať, že jednak pohľadávky na daniach, clách a iných opatreniach, ako aj sekundárne pohľadávky spočívajúce v sankciách rôzneho druhu na tom úseku, ktoré uloží orgán jedného štátu, sú vymožiteľné na území iného členského štátu, pričom nie je potrebný osobitný uznávací proces. Tieto pohľadávky sa vykonávajú rovnako, ako rovnaké pohľadávky dožiadaného štátu. V prípade Slovenskej republiky ako dožiadaného štátu tieto pohľadávky podliehajú daňovej exekúcii, ktorú bude realizovať Finančné riaditeľstvo SR, daňový úrad alebo colný úrad.

### **Ad 3) Cezhraničné vymáhanie sankcií na úseku sociálneho zabezpečenia**

Ďalšou oblasťou, v rámci ktorej sme identifikovali existenciu právneho základu v práve Európskej únie pre cezhraničné vymáhanie sankcií za správne delikty, je sociálne zabezpečenie.

Nariadenie EP a Rady č. 987/2009 zo 16. 9. 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia v inom členskom štáte, ako je štát, ktorý ho vydal, v znení neskorších predpisov (ďalej len „vykonávacie nariadenie“) upravuje vo svojej hlave IV, kapitole III mechanizmus spätného vymáhania neoprávnene vyplatených dávok fyzickým osobám a právnickým osobám v oblasti sociálneho zabezpečenia,<sup>23</sup> spätné vymáhanie predbežných platieb a príspevkov, vzájomné započítanie a pomoc pri spätnom vymáhaní<sup>24</sup>.

V čl. 75 ods. 1 daného nariadenia je vymedzená pohľadávka podliehajúca do pôsobnosti daného nariadenia, a na ktorú sa vzťahuje cezhraničné vymáhanie. Ide teda o všetky pohľadávky v súvislosti s neoprávnene prijatými príspevkami alebo neoprávnene vyplatenými dávkami vrátane úrokov, pokút, správnych sankcií a všetkých iných poplatkov a nákladov spojených s pohľadávkou v súlade s právnymi predpismi členského štátu, ktorý si uplatňuje pohľadávku. To znamená, postup cezhraničného vymáhania podľa tohto nariadenia sa vzťahuje aj na úroky, pokuty, správne sankcie súvisiace s uvedenou primárnou pohľadávkou.

---

<sup>23</sup> Podľa čl. 3 základného nariadenia oblasť sociálneho zabezpečenia zahŕňa právne predpisy, ktoré sa týkajú nemocenských dávok, dávok v materstve a rovnocenných dávok v otcovstve, dávok v invalidite, dávok v starobe, pozostalostných dávok, dávok v súvislosti s pracovnými úrazmi, chorobami z povolania, podporou pri úmrtí, dávok v nezamestnanosti, preddôchodkových dávok, rodinných dávok.

<sup>24</sup> K tomu bližšie MIŠIČ, Luka a Grega STRBAN. Atypical work and residence in cross-border situations: The coordination of unemployment benefits. *European Journal of Social Security* [online]. [cit. 2024-10-1]. DOI: 10.1177/13882627241255023. ISSN 1388-2627. Dostupné na: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/13882627241255023>.

Spätné vymáhanie podľa vykonávacieho nariadenia realizuje dožiadaná strana na základe žiadosti o spätné vymáhanie pohľadávky, ku ktorej pripojí originál alebo overenú kópiu exekučného titulu vydaného v členskom štáte žiadajúcej strany, ktorý umožňuje vynútenie spätného vymáhania, a prípadne originál alebo overenú kópiu ďalších dokumentov potrebných na spätné vymáhanie.<sup>25</sup> Žiadajúca strana pritom môže podať žiadosť o spätné vymáhanie, len ak sú splnené požiadavky vymedzené v čl. 78 ods. 2 vykonávacieho nariadenia. Hovoriac o exekučnom titule, ktorý je potrebné pripojiť k žiadosti a ktorý umožňuje vynútenie spätného vymáhania, ten je v súlade s čl. 84 ods. 2 základného nariadenia priamo uznaný a automaticky sa s ním zaobchádza ako s exekučným titulom, ktorý umožňuje vynútenie pohľadávky členského štátu dožiadanej strany.

Keďže nariadenie má podľa čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie všeobecnú platnosť a je záväzné vo svojej celistvosti pre všetky členské štáty, na úrovni právneho poriadku Slovenskej republiky nebolo potrebné vykonávacie nariadenie transponovať. Slovenská republika normatívne neupravuje ani potrebu prijatia alebo uznania žiadosti o spätné vymáhanie v osobitnom konaní, ktorú pripúšťa zaviesť vykonávacie nariadenie. Pri vymáhaní pohľadávok voči slovenským občanom teda príslušné orgány Slovenskej republiky postupujú tak, že exekučný titul vydaný v inom členskom štáte EÚ uznávajú priamo a zaobchádzajú s ním ako s exekučným titulom vydaným na Slovensku.<sup>26</sup> Takýmito orgánmi v podmienkach Slovenskej republiky bude Sociálna poisťovňa a Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou SR.

Na základe uvedeného je preto možné konštatovať, že právnym základom pre cezhraničné vymáhanie sankcií za správne delikty je aj spomínané vykonávacie nariadenie, ktoré v súvislosti s cezhraničným vymáhaním sa vzťahuje aj na úroky, pokuty, správne sankcie a všetky iné poplatky a náklady spojené s pohľadávkou na vrátenie neoprávnene prijatých príspevkov alebo neoprávnene vyplatených dávok sociálneho zabezpečenia.

## Právny základ v medzinárodných zmluvách

Na to, aby medzinárodná zmluva mohla byť právnym základom prípustnosti cezhraničného vymáhania rozhodnutí orgánov verejnej správy, vrátane rozhodnutí ukladajúcich správne sankcie, je nevyhnutné, okrem toho, aby bola záväzná pre Slovenskú republiku, aby obsahovala explicitný záväzok uznať, vykonať alebo iným spôsobom dať účinky cudziemu rozhodnutiu na území Slovenskej republiky. Pre tieto

---

<sup>25</sup> Pozri čl. 78 ods. 1 vykonávacieho nariadenia.

<sup>26</sup> JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: R. JAKAB, T. SEMAN, L. JANČÁT. Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 125, ISBN 9788081529191.

účely nepostačuje iba existencia všeobecného záväzku spolupráce a pomoci medzi zmluvnými štátmi a ich orgánmi. Požiadavka explicitného uvedenia existencie záväzku zmluvného štátu uznať/vykonať/inak priznať účinky vyplýva zo zásady zákonnosti uvedenej v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, podľa ktorého *„Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobilom, ktorý ustanoví zákon.“*

V rámci európskeho regiónu bolo uzavretých viacero medzinárodných dohôd, ktoré regulovali, resp. regulujú systém vzájomného uznávania správnych rozhodnutí. V tomto ohľade bola významná najmä aktivita Rady Európy. Spomedzi multilaterálnych dohôd je potrebné upriamiť pozornosť najmä na nasledujúce medzinárodné dohody: Európska dohoda o akademickom uznávaní univerzitných kvalifikácií uzavretá v Paríži 14. decembra 1959, Dohoda o uznávaní kvalifikácií týkajúcich sa vysokoškolského vzdelania v európskom regióne uzavretá v Lisabone dňa 11. apríla 1997, Dohoda OECD o vzájomnej administratívnej pomoci v daňových veciach uzavretá v Štrasburgu dňa 25. januára 1988, Európska dohoda o regulácii pohybu osôb medzi členskými štátmi Rady Európy uzavretá v Paríži dňa 12. decembra 1957 a pod. Viacero z týchto medzinárodných zmlúv už boli prekonané vo vzťahu medzi členskými štátmi Európskej únie v dôsledku prijatia harmonizovaných pravidiel na úrovni práva Európskej únie. Na druhej strane je potrebné dodať, že tieto zmluvy sa vzťahovali výnimočne na uznávanie a výkon správnych rozhodnutí ukladajúcich správnu sankciu.

Spomedzi uvedených príkladom možno poukázať na znenie čl. 13 ods. 2 Dohody OECD o vzájomnej administratívnej pomoci v daňových veciach uzavretá v Štrasburgu dňa 25. januára 1988. Podľa tohto ustanovenia *„Exekučný titul dožadujúceho štátu bude v odôvodnených prípadoch bez zbytočného odkladu odo dňa prijatia žiadosti o administratívnu pomoc v súlade s ustanoveniami účinnými v dožiadanom štáte najmä prijatý, uznaný, doplnený alebo nahradený exekučným titulom dožiadaného štátu.“*

Z daného ustanovenia dohody explicitne vyplýva záväzok zmluvného štátu priznať účinky exekučnému titulu iného zmluvného štátu a za tým účelom uznať a vykonať na území dožiadaného štátu. Teda, takéto ustanovenie medzinárodnej dohody je dostatočným právnym základom pre vykonateľnosť cudzieho správneho rozhodnutia v podmienkach Slovenskej republiky. Zároveň je potrebné dodať, že daňovou pohľadávkou podľa tohto dohovoru je daň v akejkoľvek výške, vrátane úroku z nej, súvisiace poplatky a náklady spojené s jej vymáhaním, ktoré sú splatné a ešte neuhradené. To znamená, aplikovateľnosť daného dohovoru by bolo možné stiahnuť aj na úroky z omeškania, ako aj pokuty za nezaplatenie dane z titulu súvisiacich poplatkov a nákladov spojených s vymáhaním primárnej pohľadávky.

Právnym základom cezhraničného vymáhania sankcií za správne delikty môžu byť aj bilaterálne dohody uzatvárané medzi jednotlivými štátmi. Predmet takýchto

bilaterálnych dohôd býva obdobný ako predmet medzinárodných zmlúv regionálneho charakteru, a to najmä: cudzinci, voľný pohyb osôb, vzájomná administratívna pomoc, ochrana spotrebiteľa, uznanie registrovaných certifikátov, schválenia výrobkov, sociálne zabezpečenie, rozhodnutia v rámci burzového obchodu a pod.<sup>27</sup> Iba vo veľmi obmedzenom rozsahu sa záväzok vzájomného uznávania a vykonateľnosti vzťahuje an block na všetky správne rozhodnutia orgánov verejnej správy zmluvných štátov, vrátane rozhodnutí ukladajúcich správne sankcie. V rámci diapazónu bilaterálnych zmlúv je najväčšia pravdepodobnosť zakotvenia právneho základu pre cezhraničné vymáhanie sankcií za správne delikty v tzv. zmluvách o právnej pomoci medzi zmluvnými štátmi. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že tieto zmluvy sa zameriavajú najmä na právnu pomoc v občianskych a trestných veciach, prípadne obchodných veciach. To platí obzvlášť v otázke uznávania a výkonu cudzích rozsudkov. Nie je štandardné, aby upravovali aj uznávanie a výkon správnych rozhodnutí. Ak to tak je, je to skôr výnimka.

V rámci nášho výskumu sme posudzovali obsah bilaterálnych zmlúv o vzájomnej pomoci uzavretých medzi Slovenskou republikou (resp. jej právnym predchodcom) a členskými štátmi Európskej únie (príp. ich právnymi predchodcami)<sup>28</sup>. Došli sme k záveru, že tieto sa aplikujú štandardne na občianske, obchodné, rodinné, rozhodcovské záležitosti a upravujú uznávanie a výkon súdnych rozhodnutí v týchto oblastiach.

Jediným príkladom, kedy takáto bilaterálna zmluva obsahuje aj záväzok vykonať správne rozhodnutia, je Zmluva medzi vládou Československej socialistickej republiky a vládou Francúzskej republiky o právnej pomoci, uznaní a výkone rozhodnutí v občianskych, rodinných a obchodných veciach<sup>29</sup>. V čl. 19 ods. 1 tejto zmluvy je uvedené, že *"Ustanovenia tejto časti sa vzťahujú na uznanie a výkon rozhodnutí vydaných súdnymi orgánmi oboch štátov v občianskych, rodinných a obchodných veciach. Tieto ustanovenia sa vzťahujú aj na správne konanie, ak je prípustné rozhodnutie správneho orgánu preskúmať súdom."* Teda, podmienky uznávania a výkonu rozhodnutí podľa tejto zmluvy sa vzťahujú aj na rozhodnutia orgánov verejnej správy ukladajúce správne sankcie za predpokladu, že takéto rozhodnutia bolo možné preskúmať súdom.

---

<sup>27</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., M. G. PÉREZ, J. J. P. GARCÍA a C. A. CANO. Foreign Administrative Acts: General Report. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, ed. Recognition of Foreign Administrative Acts [online]. 1. Cham: Springer International Publishing, 2016, s. 11 [cit. 2023-1-13]. Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law. ISBN 978-3-319-18973-4.

<sup>28</sup> Vychádzali sme zo stavu dohôd zverejnenom na stránke Ministerstva spravodlivosti SR, a to <https://www.justice.gov.sk/agenda-ministerstva/medzinarodne-pravo/justicna-spolupraca/pramene-prava/> (prístupné dňa 27.9.2024)

<sup>29</sup> Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 83/1985 Zb.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že medzinárodné zmluvy iba zriedkavo upravujú právny základ pre cezhraničné vymáhanie správnych sankcií za správne delikty. Ak takáto úprava je, tak sa vzťahuje iba na určitý úsek správy (napr. dane a poplatky). Rovnako nie je štandardné, aby bilaterálne zmluvy upravovali právny základ pre cezhraničné vymáhanie správnych sankcií an block (výnimkou je zmluva s Francúzskom); taktiež prichádza do úvahy iba zakotvenie takéhoto právneho základu na vymedzených úsekoch správy.

Domnievame sa však, že v blízkej budúcnosti bude potrebné rozšíriť spektrum medzinárodných zmlúv či už multilaterálnej alebo bilaterálnej povahy uzatváraných aj samotnou Európskou úniou s nečlenskými štátmi za účelom spolupráce pri vymáhaní sankcií za správne delikty najmä v oblastiach, ktoré presahujú jej hranice, a ktoré sa snaží regulovať (napr. oblasť ochrany osobných údajov<sup>30</sup>, využívania digitálnych služieb<sup>31</sup>, ako aj využívania umelej inteligencie<sup>32</sup>). Akty prijaté zo strany Európskej únie v týchto oblastiach budú bezzubé, ak ich porušovanie nebude postihnuteľné aj vo vzťahu k subjektom, ktoré sú mimo územnej pôsobnosti Európskej únie.

## Zistenia a návrhy de lege ferenda

Ako bolo uvedené vyššie, predmetom skúmania boli jednak právne záväzné akty Európskej únie, ako aj medzinárodné zmluvy, či už bilaterálne alebo multilaterálne. Nemáme ambíciu tvrdiť, že ide o taxatívny výpočet všetkých možných prípadov existencie právneho základu pre cezhraničné vymáhanie sankcií za správne delikty medzi členskými štátmi Európskej únie. Nevylučujeme, že môžu existovať ďalšie právne akty Európskej únie, alebo medzinárodné zmluvy, z ktorých takýto právny základ bude vyplývať. No táto skutočnosť nemení nič na našich zisteniach.

V prvom rade je potrebné konštatovať, že v právnych aktoch Európskej únie je možné nájsť právny základ pre umožnenie cezhraničného vymáhania sankcií za správne delikty medzi členskými štátmi. No je nutné dodať, že nejde o všeobecný právny základ vzťahujúci sa na všetky správne rozhodnutia ukladajúce sankcie. Ide o právny základ na určitých úsekoch, či už v rámci daňovej spolupráce, spolupráce na úseku sociálneho zabezpečenia, alebo spolupráce v trestných veciach. To znamená

---

<sup>30</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES.

<sup>31</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2065 z 19. októbra 2022 o jednotnom trhu s digitálnymi službami a o zmene smernice 2000/31/ES.

<sup>32</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828.



umožnenie cezhraničného vymáhania správnych sankcií je nástrojom realizácie spolupráce členských štátov pri výkone niektorých, najmä spoločných kompetencií Európskej únie.

Rovnako je to možné konštatovať aj vo vzťahu k právnemu základu v medzinárodných zmluvách. Taktiež neexistuje medzinárodná zmluva, ktorá by stanovila všeobecný právny základ pre cezhraničné vymáhanie sankcií za správne delikty medzi všetkými členskými štátmi. Výnimkou je iba bilaterálna zmluva s Francúzskom o právnej pomoci, podľa ktorej aj správne rozhodnutia sú uznávané a vykonávané na území druhého štátu, t.j. vrátane správnych rozhodnutí ukladajúcich sankcie. V iných zmluvách s inými členskými štátmi to tak nie je. Aj v tomto prípade existuje právny základ cezhraničného vymáhania správnych sankcií v rámci medzinárodných zmlúv len na určitých úsekoch spolupráce, najmä v oblasti daňovej spolupráce.

Dôsledkom vyššie uvedeného je aj to, že existuje široká škála sankcií za správne delikty, ktoré nie sú vykonateľné na území iného členského štátu z dôvodu absencie právneho základu, napr. sankcie za znečistenie životného prostredia, ktoré môžu byť aj vo významnej výške. Pričom pri využití slobody usadiť sa v inom členskom štáte aj vo vzťahu k právnickým osobám je možné sa efektívne vyhnúť plateniu takýchto sankcií.

Prečo teda neexistuje (obdobne ako je to v prípade civilných<sup>33</sup>, rodinných<sup>34</sup>, a dokonca aj trestných vecí<sup>35</sup>) univerzálne pravidlo vzájomného uznávania správnych rozhodnutí medzi členskými štátmi, vrátane rozhodnutí ukladajúcich správne sankcie?

Justičná spolupráca v civilných a trestných veciach v EÚ je založená na zásade vzájomného uznávania súdnych a mimosúdnych rozhodnutí. Hoci na danej zásade

---

<sup>33</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1215/2012 z 12. decembra 2012 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach, Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 606/2013 z 12. júna 2013 o vzájomnom uznávaní ochranných opatrení v občianskych veciach.

<sup>34</sup> Nariadenie Rady (EÚ) 2019/1111 z 25. júna 2019 o právomoci a uznávaní a výkone rozhodnutí v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností a o medzinárodných únosoch detí.

<sup>35</sup> Rámcové rozhodnutie Rady 2008/909/SVV z 27. novembra 2008 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na rozsudky v trestných veciach, ktorými sa ukladajú tresty odňatia slobody alebo opatrenia zahŕňajúce pozbavenie osobnej slobody, na účely ich výkonu v Európskej únii, Rámcové rozhodnutie Rady 2008/947/SVV z 27. novembra 2008 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na rozsudky a probačné rozhodnutia na účely dohľadu nad probačnými opatreniami a alternatívnymi sankciami, Rámcové rozhodnutie Rady 2005/214/SVV z 24. februára 2005 o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie, Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1805 zo 14. novembra 2018 o vzájomnom uznávaní príkazov na zaistenie a príkazov na konfiškáciu, Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/99/EÚ z 13. decembra 2011 o európskom ochrannom príkaze.

spolupráca v zmienených oblastiach bola budovaná dlhodobo,<sup>36</sup> svoje explicitné vyjadrenie v primárnom práve EÚ našla až po nadobudnutí účinnosti Lisabonskej zmluvy v čl. 67 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 81 a čl. 82 ZFEÚ. Systematicky dané články pritom zaradujeme do Hlavy V ZFEÚ označenej ako „*Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti*“, z čoho možno vyvodiť, že uplatňovanie zásady vzájomného uznávania v civilných a trestných veciach spadá do oblasti spoločných právomoci EÚ a členských štátov.<sup>37</sup>

Zásada vzájomného uznávania je považovaná za východisko aj pre vzájomné uznávanie a výkon správnych rozhodnutí v EÚ.<sup>38</sup> Explicitný právny základ tejto zásady pre oblasť administratívnych vecí by sme však v primárnom práve EÚ hľadali márne. Dokonca je potrebné zvýrazniť, že oblasť administratívnej spolupráce je explicitne zaradená do oblasti podporných právomoci EÚ<sup>39</sup>, pre ktorú je charakteristický zákaz prijímania takých právne záväzných aktov EÚ, ktoré by harmonizovali zákony alebo iné právne predpisy členských štátov.<sup>40</sup> Jej prienik do tejto oblasti sa tak v podmienkach EÚ uskutočňuje nepriamo, a to prostredníctvom sekundárneho práva EÚ v oblastiach tých právomocí, v ktorých má EÚ výlučné alebo spoločné právomoci s členskými štátmi<sup>41</sup>. Pričom jednotlivé príklady sme uviedli v predchádzajúcej kapitole.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že pokiaľ oblasť administratívnej spolupráce bude patriť medzi „iba“ podporné právomoci Európskej únie, nie je možné očakávať vytvorenie takéhoto všeobecného právneho základu pre uznávanie a cezhraničné vymáhanie sankcií za správne delikty, ako aj uznávanie a výkon cudzích správnych aktov vo všeobecnosti. K tomu by mohlo dôjsť iba vtedy, ak by oblasť administratívnej spolupráce bola zaradená medzi spoločné právomoci Európskej únie. Čo je však beh na dlhé trate vyžadujúci aj politickú vôľu, keďže je nevyhnutné otvoriť primárne právo Európskej únie.

---

<sup>36</sup> Pozri bod 33 až 37 Záverov zasadnutia Európskej rady v Tampere z 15. a 16. októbra 1999.

<sup>37</sup> Pozri čl. 4 ods. 2 písm. j) ZFEÚ.

<sup>38</sup> PERNAS GARCIA, J.J.: The EU's Role in the Progress Towards the Recognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The Principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative Acts. In Recognition of foreign administrative acts, *Ius Comparatum Global Studies in Comparative Law*, 2016, č. 10, s. 16.

<sup>39</sup> K oblastiam výlučných a spoločných právomocí pozri čl. 3 a 4 ZFEÚ. Podobne PERNAS GARCIA, J.J.: The EU's Role in the Progress Towards the Re-cognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The Principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative Acts. In Recognition of foreign administrative acts, *Ius Comparatum Global Studies in Comparative Law*, 2016, č. 10, s. 16.

<sup>40</sup> Čl. 2 ods. 5 v spojení s čl. 6 písm. g) ZFEÚ.

<sup>41</sup> JANČÁT, L. Predpoklady vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ. In: JAKAB, R., D. REPIŠČÁKOVÁ a E. BERNÍKOVÁ, eds. *Správne právo bez hraníc*. Košice: ŠafárikPress, 2024, s. 191-192. ISBN 978-80-574-0294-7.

Ďalším možným riešením by bolo rozšíriť vecnú pôsobnosť rámcového rozhodnutia o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie. Jeho súčasná aplikovateľnosť je na peňažné sankcie uložené za trestné činy uvedené v čl. 5. No bolo by možné rozšíriť jeho aplikovateľnosť na peňažné sankcie za všetky trestné činy bez ohľadu na to, ako sú označené v národnej legislatíve a bez ohľadu na to, či sú ukladané súdom alebo iným orgánom štátu za predpokladu, že bola možnosť ich prejednať pred súdom. Pričom rozsah pojmu trestný čin by zodpovedal výkladu Európskeho súdu pre ľudské práva pri zohľadnení engellovských kritérií<sup>42</sup>. A tak by do režimu vzájomného uznávania a cezhraničného výkonu peňažných sankcií padli aj viaceré kategórie správnych deliktov podľa slovenskej právnej úpravy, vrátane priestupkov, správnych deliktov fyzických a právnických osôb.

V podmienkach Slovenskej republiky by bolo zaiste nápomocné aj za súčasného stavu európskej legislatívy, ak by došlo k úprave zákona č. 183/2011 Z. z. o uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov tak, aby umožňoval realizáciu všetkých výhod spolupráce podľa rámcového rozhodnutia o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie, t.j. nelimitovať cezhraničnú vykonateľnosť sankcií iba na správne delikty týkajúce sa porušenia pravidiel cestnej premávky, ako aj nelimitovať možnosť odovzdania na cezhraničné vymáhanie iba vo vzťahu k rozhodnutiam slovenských súdov, ale rozšíriť to aj na rozhodnutia správnych orgánov, ktorými sa ukladá peňažná sankcia.

A napokon, posilniť spoluprácu s členskými štátmi (ale aj s nečlenskými štátmi) je možné aj úpravou zmlúv o vzájomnej právnej pomoci. Tie sa štandardne vzťahujú na vzájomné uznávanie rozhodnutí súdov v civilných, rodinných, rozhodcovských a trestných veciach. No po vzore zmluvy s Francúzskom je možné upraviť aj záväzok uznať a vykonať rozhodnutia orgánov verejnej správy za predpokladu, že bola možnosť ich preskúmať súdom. Tým by bol vytvorený všeobecný právny základ pre cezhraničné vymáhania sankcií za správne delikty (ale aj iných správnych rozhodnutí) na bilaterálnej báze. Evidentne existencia takéhoto právneho základu nespôsobuje komplikácie vo vzťahu s Francúzskom. Preto nie je dôvod sa obávať, že by to malo spôsobiť problémy vo vzťahu k iným členským štátom.

---

<sup>42</sup> K tomu bližšie JAKAB, R. Právo na spravodlivý proces v administratívnych veciach pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In: Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi : III. ústavné dni : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 286-296. ISBN 9788081522079, BINDI, E. a A. PISANESCHI. The Fair Trial as a Guarantee of the Administrative Procedure. In: PINTO DE ALBUQUERQUE, P. a K. WOJTYCZEK, eds. Judicial Power in a Globalized World [online]. Cham: Springer International Publishing, 2019, s. 47-62 [cit. 2024-10-1]. DOI: 10.1007/978-3-030-20744-1\_3. ISBN 978-3-030-20743-4. Dostupné na: [https://link.springer.com/10.1007/978-3-030-20744-1\\_3](https://link.springer.com/10.1007/978-3-030-20744-1_3).

## Záver

Cieľom výskumu, ktorého výsledky sú zhmotnené v tomto príspevku, bolo skúmať existujúci právny základ pre cezhraničné vymáhanie správnych sankcií na území iného členského štátu, a následne identifikovať nedostatky v právnej úprave a prezentovať úvahy, ktorými by bolo možné zlepšiť aktuálny stav.

Za tým účelom sme v prvom rade skúmali právny stav v Európskej únii, najmä sekundárne právo. V rámci neho sme identifikovali viacero právnych aktov Európskej únie, z ktorých vyplýva záväzok cezhraničnej vykonateľnosti sankcií za správne delikty. Šlo o oblasť vzájomnej spolupráce pri uznávaní a výkone rozhodnutí o peňažnej sankcii vzťahujúcich sa na trestné činy, ďalej o oblasť spolupráce na úseku daní, cieľ a iných opatrení, vrátane ukladaných sankcií, ako aj o oblasť spolupráce na úseku sociálneho zabezpečenia. Okrem právnych aktov Európskej únie boli skúmané aj medzinárodné zmluvy, či už multilaterálne alebo bilaterálne, uzatvárané medzi členskými štátmi Európskej únie.

Na základe tohto skúmania sme dospeli k záveru, že cezhraničné vymáhanie sankcií za správne delikty medzi členskými štátmi EÚ je možné iba čiastočne vo vzťahu k sankciám za určité druhy správnych deliktov. Teda, že neexistuje všeobecný právny základ umožňujúci cezhraničné vymáhanie všetkých sankcií za správne delikty medzi členskými štátmi Európskej únie. Následkom tohto zistenia je aj to, že existuje široká škála sankcií za správne delikty, ktoré nie sú vymožiteľné na území iného členského štátu. Pričom pri využití výhod slobody usadenia sa, vrátane premiestnenia sídla na územie iného štátu, je možné sa vyhnúť takýmto sankciám. Na základe toho je možné konštatovať, že sa nám podarilo verifikovať obe hypotézy, ktoré sme si stanovili na začiatku výskumu.

Základnou prekážkou vytvorenia všeobecného právneho základu pre cezhraničné vymáhanie sankcií za správne delikty v rámci Európskej únie je to, že oblasť administratívnej spolupráce patrí „iba“ medzi podporné právomoci Európskej únie, pri výkone ktorých neprichádza do úvahy harmonizácia právnej úpravy členských štátov. Teda, nie je možné vytvoriť všeobecné pravidlo vzájomného uznávania a výkonu správnych rozhodnutí, vrátane rozhodnutí ukladajúcich správne sankcie.

No domnievame sa, že čiastočne by bolo možné dosiahnuť takýto cieľ rozšírením vecnej pôsobnosti rámcového rozhodnutia o uplatňovaní zásady vzájomného uznávania na peňažné sankcie, t.j. že by sa vzťahovalo na všetky trestné činy v rozsahu vymedzenia engelovskými kritériami. Taktiež máme za to, že v podmienkach Slovenskej republiky by bolo možné rozšíriť aplikovateľnosť tohto rámcového rozhodnutia úpravou implementujúceho zákona, ktorý bol prijatý vo veľmi reštriktívnej verzii.

A napokon máme za to, že odstrániť prekážky brániace cezhraničnému vymáhaniu správnych sankcií by bolo možné aj vo forme bilaterálnych medzinárodných zmlúv

podľa vzoru zmluvy o právnej pomoci s Francúzskom, z ktorej vyplýva záväzok uznať a vykonať aj rozhodnutie správneho orgánu, ak je možné ho preskúmať súdom.

### Zoznam použitej literatúry

1. ATTARD, R. a C.E. WEFER H. Towards a Taxpayers' Rights-Compliant Cross-Border Recovery of Tax Sanctions. *World Tax Journal* [online]. 2023, 15(1). DOI: 10.59403/1xkfrd9. ISSN 2352-9237. Dostupné na: <https://www.ibfd.org/doi/1xkfrd9>,
2. BINDI, E. a A. PISANESCHI. The Fair Trial as a Guarantee of the Administrative Procedure. In: PINTO DE ALBUQUERQUE, P. a K. WOJTYCZEK, eds. *Judicial Power in a Globalized World* [online]. Cham: Springer International Publishing, 2019, s. 47-62 [cit. 2024-10-1]. DOI: 10.1007/978-3-030-20744-1\_3. ISBN 978-3-030-20743-4. Dostupné na: [https://link.springer.com/10.1007/978-3-030-20744-1\\_3](https://link.springer.com/10.1007/978-3-030-20744-1_3).
3. DE TROYER, I. Cross-Border Tax Recovery Assistance and the Fundamental Rights of the Tax Debtor. *European Taxation*. 2020, 2020(4), 158-161. ISSN 00143138.
4. ELBERT, Ľ. Koncept extrateritoriality a extrateritoriálnej právomoci z pohľadu súčasného medzinárodného práva. In: JAKAB, R. Transteritoriálne (s)právne akty členských štátov Európskej únie. Košice: ŠafárikPress, 2019, s. 7 - 18. ISBN 9788081528026.
5. JAKAB, R. Pojem správny akt v súvislosti s jeho cezhraničnými účinkami. *Žurnál správneho súdnictva*. 2022, 1(2), 11-23. ISSN 2730-0722
6. JAKAB, R. Právo na spravodlivý proces v administratívnych veciach pod vplyvom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. In: *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi : III. ústavné dni : zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 286-296. ISBN 9788081522079,
7. JAKAB, R. Režimy voľného pohybu správnych rozhodnutí v podmienkach EÚ. In: JAKAB, R. a D. REPIŠČÁKOVÁ, eds. *Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie – východiská a súčasný stav : zborník vedeckých prác*. 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023, s. 5-42. ISBN 9788057402350.
8. JAKAB, R. Uznávanie cudzích správnych aktov v správnom súdnom konaní: aktuálny stav, aplikačné problémy, budúce výzvy. In: JAKAB, R., D. REPIŠČÁKOVÁ a E. BERNÍKOVÁ, eds. *Správne právo bez hraníc*. Košice: ŠafárikPress, 2024, s. 75-94. ISBN 978-80-574-0294-7.

9. JAKAB, R., T. SEMAN a L. JANČÁT. Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020 [cit. 2023-1-8]. DOI: 10.33542/TSA2020-919-1. ISBN 9788081529191.
10. JANČÁT, L. Hmotnoprávne aspekty správneho deliktu držiteľa vozidla. *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. 2021, 40(2), 5 - 33. ISSN 1336-6912
11. JANČÁT, L. Právna úprava vybraných transteritoriálnych správnych aktov. In: R. JAKAB, T. SEMAN, L. JANČÁT. Transteritoriálne správne akty v podmienkach Európskej únie a Slovenskej republiky [online]. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, s. 65-128, ISBN 9788081529191.
12. JANČÁT, L. Predpoklady vytvorenia jednotného modelu uznávania správnych rozhodnutí v EÚ. In: JAKAB, R., D. REPIŠČÁKOVÁ a E. BERNÍKOVÁ, eds. *Správne právo bez hraníc*. Košice: ŠafárikPress, 2024, s. 187-202. ISBN 978-80-574-0294-7.
13. JANČÁT, L. Special regime for the recognition of decisions on financial penalties: complex analysis. *Juridical Tribune - Tribuna Juridica*. 2023, 13(1), 93-119. ISSN 2247-7195
14. KLIMEK, L. a B. ŠRAMEL. Vzájomné uznávanie peňažných sankcií v Európskej únii. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 9788081685811.
15. MIŠIČ, Luka a Grega STRBAN. Atypical work and residence in cross-border situations: The coordination of unemployment benefits. *European Journal of Social Security* [online]. [cit. 2024-10-1]. DOI: 10.1177/13882627241255023. ISSN 1388-2627. Dostupné na: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/13882627241255023>.
16. PERNAS GARCIA, J.J.: *The EU's Role in the Progress Towards the Recognition and Execution of Foreign Administrative Acts: The Principle of Mutual Recognition and the Transnational Nature of Certain Administrative Acts*. In *Recognition of foreign administrative acts, Ius Comparatum Global Studies in Comparative Law*, 2016, č. 10, s. 15-31.
17. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., M. G. PÉREZ, J. J. P. GARCÍA a C. A. CANO. Foreign Administrative Acts: General Report. In: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, ed. *Recognition of Foreign Administrative Acts*. 1. Cham: Springer International Publishing, 2016, s. 11. *Ius Comparatum - Global Studies in Comparative Law*. ISBN 978-3-319-18973-4.

## Kontaktné údaje

doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD.

radomir.jakab@upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a správneho práva, Slovenská republika

# SANCTIONING POWERS OF THE ENERGY REGULATORY AUTHORITIES IN THE SELECTED EU MEMBER STATES AND UKRAINE <sup>1</sup>

Yuliia Vashchenko<sup>2</sup>

**Abstract:** According to the EU legislative requirements, the EU Member States shall designate the energy regulatory authorities (hereinafter – ERAs) responsible for the regulation of activities in the electricity and natural gas sectors. Sanctioning powers of ERAs is a crucial element of enforcement mechanism in the energy sector. In this conference paper, the theoretical issues on sanctioning powers of ERAs have been discussed, the EU requirements and the legal framework on sanctioning powers of the ERAs of the selected EU Member States and Ukraine, as the EU candidate country and a full-fledge member of the Energy Community, have been analyzed. It is concluded that according to the EU law ERAs shall be empowered to impose effective, dissuasive and proportionate sanctions directly or via the judicial proceedings. National laws shall clearly define the types and all elements of administrative offences, the types of administrative sanctions, and the sanctioning procedures applied by ERAs. It is recommended to avoid collisions between different legislative acts related to the sanctioning powers of ERAs.

**Key words:** energy regulation, energy regulatory authority, sanctioning powers, administrative liability, administrative delicts

## Introduction

According to the EU legislative requirements, each EU Member State shall designate the energy regulatory authority (hereinafter – ERA) responsible for the regulation of activities in the electricity and natural gas sectors. ERAs as a type of national independent regulators are based on the expert principle of composition and shall enjoy the relevant level of regulatory and financial independence.

In the EU Member States, ERAs have been established in different organizational forms, have different titles. However, their regulatory functions shall be stipulated in accordance with the common EU legislative requirements. Tariff setting/regulation,

---

<sup>1</sup> Funded by the EU NextGenerationEU through the Recovery and Resilience Plan for Slovakia under the project No 09l03-03-V01-00150

<sup>2</sup> Comenius University in Bratislava

licensing of activities of economic entities in the electricity and natural gas sectors, and control are among the key functions of ERAs.

In order to encourage the fulfilment of legislative requirements and licensing conditions of the regulated economic entities, as well as protection of the rights of energy consumers the ERAs shall be empowered with sanctioning powers. The EU legislation stipulates the certain requirements on the sanctioning powers on the ERAs, that shall be followed by the EU Member States.

In this conference paper, the author presents results of a research of the legal framework for sanctioning powers of the ERAs in the EU, selected EU Member States, and Ukraine, as the EU candidate country and a full-fledge member of the Energy Community, with consideration of the best practices and possible solutions for its improvement.

### **Sanctioning powers of the energy regulators: theoretical aspects and the EU legal requirements**

Sanctions is an important element of the enforcement mechanism in the energy sector. National legislation defines the types of the administrative offences, the types of the administrative sanctions, as well as the competent authorities empowered to impose the administrative sanctions. Administrative sanctions can be imposed on legal entities and/or members of their administrative, managerial or supervisory bodies. Scholars recognize the legal entities as possible subjects for administrative liability<sup>3</sup>. The national legislation of each country stipulates who can be a subject to administrative liability: a natural person and / or a natural person and a legal entity. For instance, in Germany, Italy<sup>4</sup>, and the Slovak Republic<sup>5</sup> legal entities can be subject to administrative liability. In Ukraine, both natural persons and legal entities are subject to administrative liability. However, the Code of Ukraine on Administrative Offences currently regulates only the administrative liability of natural persons, whereas administrative liability of legal entities is regulated by

---

<sup>3</sup> E.g., Borodin, I., Myronets, O. (2016). Administrative liability of legal entities: history and present. *Proceedings of National Aviation University*, 2016, 68 (3). Available at: <https://doi.org/10.18372/2306-1472.68.10923> (accessed on 14.10.2024); Programme Area 25: Capacity building and Institutional Cooperation between Beneficiary State and Norwegian Public Institutions, Local and Regional Authorities Project to strengthen anti-corruption and anti-money laundering systems in the Czech Republic. Technical paper: Challenges of implementation of Liability of Legal Persons (2016). Prepared by Martin Polaine. Available at: <https://rm.coe.int/16806d11e3> (accessed on 14.10.2024).

<sup>4</sup> CoE/EU Eastern Partnership Programmatic Co-operation Framework (PCF) Strengthening capacities to fight and prevent corruption in Azerbaijan. Liability of the legal person (entity). Available at: <https://rm.coe.int/16806eebf2> (accessed on 14.10.2024).

<sup>5</sup> Vrabko, M. a kol. (2018). *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2 vydanie*. Bratislava: C.H. Beck, 2018, s. 338, S. 203 (ods. 1315).



numerous other laws. Scholars in Ukraine reasonably propose “to carry out codification on the development of the institution of administrative liability of legal entities, which will allow more efficient application of the relevant legal norms and provide for a separate section on the administrative liability of legal entities in the Code of Ukraine on Administrative Offences”<sup>6</sup>.

Administrative sanctions in the energy sector can be imposed by different authorities, in particular, respective ministries, antimonopoly authorities, energy inspections, and national ERAs. ERAs are the type of national regulatory authorities / independent regulatory authorities that regulate activities of economic entities, first of all, in the electricity and natural gas sectors. Sanctioning powers shall be considered as an essential instrument of the enforcement of the decisions of the energy regulators.

EU energy legislation stipulates requirements on sanctioning powers of national regulatory authorities. In particular, according to Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU<sup>7</sup> (hereinafter – Electricity Directive) and Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC<sup>8</sup> (hereinafter – Gas Directive) national ERAs shall be empowered with the right to impose effective, proportionate and dissuasive penalties on electricity and natural gas undertakings which fail to comply with their obligations or to propose that a competent court impose such penalties on them. The above-mentioned Directives do not specify the requirements on sanctioning powers of the energy regulators. Therefore, the EU Member States stipulate the types of sanctions and the sanctioning powers of their ERAs according to their legal order and peculiarities of the institute of administrative liability.

Regulation (EU) No1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity<sup>9</sup> (hereinafter – REMIT) defined

---

<sup>6</sup> Shevchuk, O., Martynovskiy, V. (2020). Administrative liability of legal entities as legal category. In: MODERN RESEARCHES: PROGRESS OF THE LEGISLATION OF UKRAINE AND EXPERIENCE OF THE EUROPEAN UNION (pp.1108-1126). Available at: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/35/585/1193-1> (accessed on 17.10.2024).

<sup>7</sup> Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU (recast). OJ L158, 14.06.2019, p.p. 125-199.

<sup>8</sup> Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC. OJ L 211, 14.08.2009, pp. 94-136.

<sup>9</sup> Regulation (EU) No1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency. OJ 8.12.2011 L326. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1227> (accessed on 14.10.2024).

that the EU Member States shall stipulate rules on penalties for violations of this Regulation and shall take all measures to ensure that they are implemented. Similar to the above-mentioned Electricity and Gas Directives, this Regulation required that such penalties must be effective, dissuasive and proportionate, but added that they shall reflect the nature, duration and seriousness of the infringement, the damage caused to consumers and the potential gains from trading on the basis of inside information and market manipulation. Thus, the specificities on penalties for the violations of this Regulation have been regulated at the national level of the EU Member States. However, the practice of the implementation of the above-mentioned Regulation has shown the necessity of harmonization of the national approaches of the EU Member States to the sanctions for its violations. It has been done in Regulation (EU) 2024/1106 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 amending Regulations (EU) No1227/2011 and (EU) 2019/942 as regards improving the Union's protection against market manipulation on the wholesale energy market (Art. 18 of the Regulation)<sup>10</sup>. First of all, this Regulation specifies that the national regulatory authorities shall be empowered with sanctioning powers. At least they shall be provided with the powers to initiate the fining procedure before the court. Secondly, both legal persons and natural persons can be subject to administrative liability for violations of this Regulation. Thirdly, the Regulation provides a non-exhaustive list of possible administrative measures that can be used by the national regulatory authorities (request the breach to be brought to an end, disgorgement of the profits gained or losses avoided due to the breaches insofar as they can be determined, public warnings or notices, periodic penalty payments, and fines). Fourthly, the maximum levels of fines, separately for legal entities and natural persons are stipulated in the Regulation. However, this Regulation does not limit Member State's ability to provide for lower administrative fines on a case-by-case basis. This Regulation came into force on 7 May 2024. By 8 May 2027 and every three years thereafter, the Commission shall submit a report to the European Parliament and to the Council, assessing whether penalties for breaches of this Regulation are provided for and applied consistently across the Member States. This Regulation is applicable directly in all EU Member States. The legal regulation on administrative sanctions in the member states of the Council of Europe should be based on the principles stipulated in the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe R 91 (1) of 13 February 1991 on administrative sanctions<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Regulation (EU) 2024/1106 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 amending Regulations (EU) No1227/2011 and (EU) 2019/942 as regards improving the Union's protection against market manipulation on the wholesale energy market. OJ, L32, 17.4.2024. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401106](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401106) (accessed on 16.10.2024).

<sup>11</sup> Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe R 91 (1) of 13.02.1991. Available at: <https://rm.coe.int/16804fc94c> (accessed on 14.10.2024)

## Sanctioning powers of the energy regulators in the selected EU Member States

According to the above-mentioned EU legislative requirements, the EU Member States have empowered the national ERAs with the sanctioning powers. The national framework on sanctioning powers of the energy regulators in the EU Member States usually consists of: general laws on administrative penalties (e.g., Laws/Codes on administrative penalties/offences); special acts of energy legislation (e.g., on electricity and gas market, on national regulatory authority); Laws/Codes on general administrative procedure.

The most common penalties that can be imposed by the national ERAs (directly or via the court proceedings upon the initiative of the ERAs (e.g., in case of pecuniary penalties) include: financial penalties (fines); license-related penalties (suspension, withdrawal). The ERAs can also impose such administrative measures as a temporary ban from access to the networks or facilities, expropriation, prohibition of operation<sup>12</sup>.

In particular, in the Slovak Republic, the ERA – the Regulatory Office for Network Industries (URSO) is empowered with sanctioning powers. They are stipulated by the special laws, in particular, by the Law on the Regulatory Office for Network Industries (Zákon č. 250 z 31 júla 2012 o regulácií v sieťových odvetviach), the Law on Energy and Amendments to some Laws (Zákon č. 251 z 31 júla 2012 o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov), and are realized in accordance with the general Law on Administrative Procedure (Zákon č. 71 z 29 júna 1967 o správnom konaní (správny poriadok)). URSO, in particular, can impose fines, cancel the permits. The special laws stipulate concrete administrative delicts and sanctions that can be imposed on the regulated entities in case of such violations. For instance, according to the Law on Energy the URSO shall cancel the permit if the permit holder did not follow the measures imposed by the Office regarding the rectification of defects detected within the control procedure or in case of serious or repeated violations of this law or other special legal provisions (para. 10, point 6).

The ERA of the Czech Republic (ERO) also has the sanctioning powers according to the Energy Law (Energetický zákon č. 458/2000 Sb.)<sup>13</sup>.

Regulatory authority of the Czech Republic has the following sanctioning powers, stipulated by the: to impose fines, to impose the corrective measures (para. 18, point 3), or to withdraw the licenses (para. 10, points 2, 3). The concrete administrative

---

<sup>12</sup> ECRB (2018). Enforcement powers of energy regulators in the Energy Community: an overview. January, 2018. Available at: [https://www.energy-community.org/dam/jcr:813e3ede-72d4-4a05-b21f-4ddee2b603b3/ECRB\\_Enforcement\\_powers\\_122016.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:813e3ede-72d4-4a05-b21f-4ddee2b603b3/ECRB_Enforcement_powers_122016.pdf) (accessed on 14.10.2024).

<sup>13</sup> Zákon č. 458/2000 Sb. o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon). Retrieved from: <https://www.e-sbirka.cz/sb/2000/458/2024-07-01?f=458%2F2000%20Sb.&zalozka=text> (accessed on 05.10.2024).

offences of natural persons, licensees, natural persons – entrepreneurs, and legal entities and fines are stipulated in the Energy Law (Chapter 3). According to para. 91d of the Energy Law the ERA is responsible for consideration of cases on administrative offences and imposing of fines. Corrective measures aimed at remedying the unlawful situation and setting a reasonable time limit or other conditions necessary to ensure that they are met; the obligations arising from the corrective measures to the perpetrator of the unlawful situation are transferred to his legal successor. If there are more legal successors, they are jointly and severally liable for the fulfilment of the obligation arising from the remedial measures (para.18, point 3 “b” of the Energy Law). The Energy Law stipulates when the ERA shall or can withdraw the license. Thus, the energy ERA shall withdraw the license if the violation of the obligation stipulated by this law is dangerous for the life, health or property of the persons or if the conduct of the licensed activity seriously violates the respective legal requirements.

The sanctioning powers are implemented in accordance with the Administrative Procedure Code (500/2004), if otherwise is stipulated by the special law (Energy Law)<sup>14</sup>.

### **Sanctioning powers of the Energy Regulator in Ukraine**

Ukraine, as the EU candidate country and a full-fledge member of the Energy Community, shall implement the above-mentioned EU requirements on sanctioning powers of the ERA.

The sanctioning powers of the ERA – the National Energy and Utility Regulatory Commission (NEURC) are stipulated, in particular, by the Laws of Ukraine “On Natural Monopolies”<sup>15</sup>, “On National Energy and Utility Regulatory Commission”<sup>16</sup>, “On Electricity Market”<sup>17</sup>, “On Natural Gas Market”<sup>18</sup>, Code of Ukraine on

---

<sup>14</sup>Czech Republic Supreme Administrative Court. Questionnaire on Economic Sectoral Regulation in European Union Countries. Retrieved from <https://www.aca-europe.eu/colloquia/2014/CzechRep.pdf> (accessed on 05.10.2024).

<sup>15</sup> Law of Ukraine „On Natural Monopolies“ No1682-III of 20.04.2000. *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy*, 2000, No30, St.238. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14#Text> (accessed on 17.10.2024).

<sup>16</sup> Law of Ukraine „On National Energy and Utility Regulatory Commission“ No 1540-VIII of 22.09.2016. *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy*, 2016, No 51, St. 833. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text> (accessed on 17.10.2024).

<sup>17</sup> Law of Ukraine “On Electricity Market” No 2019-VIII of 13.04.2017. *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy*, 2017, No 27-28, St. 312. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text> (accessed on 17.10.2024).

<sup>18</sup> Law of Ukraine “On Natural Gas Market” No 329-VIII of 09.04.2015. *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy*, 2015, No 27, St. 234. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text> (accessed on 17.10.2024).

Administrative Offences<sup>19</sup>. The Law of Ukraine “On Administrative Procedure”<sup>20</sup> is applicable to the sanctioning procedure of the NEURC.

According to the Law of Ukraine “On National Energy and Utility Regulatory Commission” (Art. 22) there are the following types of sanctions that can be imposed by the energy regulator in Ukraine: warning and/or caution about the necessity of elimination of violations; fines; suspension of the license; withdrawal of the license.

Fines are traditionally the most-used type of sanctions. The legislative provisions related to the fines imposed by the ERA are included in several laws of Ukraine. The Law of Ukraine “On Natural Monopolies” is a framework law for the regulation of the natural monopolies, including in the energy sector. Chapter IV of this Law is devoted to legal liability, including legal liability of regulated subjects and regulatory authorities. Art. 18 of this Law includes the reference norm stipulating that the offences and levels of fines imposed on natural monopolies subjects in the electricity and natural gas sectors are stipulated by the Laws of Ukraine “On Electricity Market” and “On Natural Gas Market” (currently, also by the Law of Ukraine “On National Energy and Utility Regulatory Commission”).

The procedure (methodology) of calculation of sums of fines imposed by the regulator is to be approved by the NEURC. Such procedure shall consider the nature, duration and seriousness of the infringement, the damage caused and the potential gains achieved as a result of the infringement (EU REMIT requirements mentioned above). This procedure shall be approved after the consultations with the Secretariat of the Energy Community.

There are collisions between the Laws of Ukraine “On Natural Monopolies” and “On National Energy and Utility Regulatory Commission” related to the sanctioning powers of the energy regulator. The first collision related to the definition of the late charge in case of untimely payments of fines. The Law on Natural Monopolies (Art. 18) stipulates that the imposed fines shall be paid by the regulated entity within 30 days; otherwise, the regulated entity shall pay late charges in the amount of one per cent of the fine each day past due. However, it is not stated in this Law, that these provisions regarding the late charges are not applicable to the fines in electricity and natural gas sectors as was done for the types of offences and levels of fines. But the Law of Ukraine “On National Energy and Utility Regulatory Commission” (Art. 22, para. 5) stipulates the late charge in the amount of one and a half per cent of the fine each day past due and states that the maximum amount of the late charge cannot exceed the amount of fine imposed by the regulator’s decision (Art. 22, para. 5). The

---

<sup>19</sup> Code of Ukraine on Administrative Offences of 08.12.1984. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (accessed on 17.10.2024).

<sup>20</sup> Law of Ukraine “On Administrative Procedure” No 2073-IX of 17.02.2022. *Vidomosti Verkhovnoji Rady Ukrainy*, 2023, No15, St. 50. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (accessed on 17.10.2024).

second collision is related to the enforcement powers of the energy regulator. Thus, the Law of Ukraine “On Natural Monopolies” stipulates that if the regulated entity rejects to pay the fine imposed by the regulator, the latter can bring an action before the court. However, the Law on NEURC includes exemptions from this rule. Thus, according to Art. 13, para. 5 the decisions of the energy regulator on imposing the fines for the non-payment of regulatory fees can be challenged before the court, but they are enforced by the enforcement service according to the Law of Ukraine “On Enforcement Procedure” (not by the court). The above-mentioned legislative collisions shall be resolved via changes to the Law of Ukraine “On Natural Monopolies”.

Public officials of the regulated economic entities, as well as legal entities that belong to the special group of consumers (in particular, prosumers) are subject to administrative sanctions for the administrative offences according to the Code of Ukraine on Administrative Offences.

## **Conclusion**

Sanctioning powers shall be considered as the key powers of the independent national ERAs.

According to the EU legislative requirements:

- ERAs shall be empowered to impose sanctions directly or via the judicial proceedings;
  - administrative sanctions imposed by the ERAs must be effective, dissuasive and proportionate;
  - amended REMIT provides more specified requirements on sanctioning powers of ERAs (e.g., types of administrative measures, maximum levels of fines).

The national framework on sanctioning powers of the ERAs in the EU Member States and Ukraine consists of:

- general laws on administrative penalties (e.g., Laws/Codes on administrative penalties/offences);
- special acts of energy legislation (e.g., on electricity and gas market, on national regulatory authority);
- Laws/Codes on general administrative procedure.

The most common penalties that can be imposed by the national ERAs (directly or via the court proceedings upon the initiative of the ERAs (e.g., in case of pecuniary penalties)) include: financial penalties (fines); license-related penalties (suspension, withdrawal).

Sanctioning procedures of the ERAs are subject to the Law on general administrative procedure with peculiarities stipulated by the special (energy) laws.

Whereas administrative sanctions on natural persons (managerial staff of the regulated economic entities) are usually imposed in accordance with the Laws/Codes on administrative penalties/offences), administrative sanctions on economic entities are imposed in accordance with Laws that regulate the relations in the certain energy sectors. It is necessary to avoid collisions between different legislative acts on this matter. The laws shall clearly define the types and all elements of administrative offences, the types of administrative sanctions, and the sanctioning procedures applied by ERAs.

## Bibliography

1. Borodin, I., Myronets, O. (2016). Administrative liability of legal entities: history and present. *Proceedings of National Aviation University*, 2016, 68 (3). Available at: <https://doi.org/10.18372/2306-1472.68.10923> (accessed on 14.10.2024);
2. CoE/EU Eastern Partnership Programmatic Co-operation Framework (PCF) Strengthening capacities to fight and prevent corruption in Azerbaijan. Liability of the legal person (entity). Available at: <https://rm.coe.int/16806eebf2> (accessed on 14.10.2024).
3. ECRB (2018). Enforcement powers of energy regulators in the Energy Community: an overview. January, 2018. Available at: [https://www.energy-community.org/dam/jcr:813e3ede-72d4-4a05-b21f-4ddee2b603b3/ECRB\\_Enforcement\\_powers\\_122016.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:813e3ede-72d4-4a05-b21f-4ddee2b603b3/ECRB_Enforcement_powers_122016.pdf) (accessed on 14.10.2024).
4. Polaine, M. (2016). Programme Area 25: Capacity building and Institutional Cooperation between Beneficiary State and Norwegian Public Institutions, Local and Regional Authorities Project to strengthen anti-corruption and anti-money laundering systems in the Czech Republic. Technical paper: Challenges of implementation of Liability of Legal Persons (2016). Prepared by Martin Polaine. Available at: <https://rm.coe.int/16806d11e3> (accessed on 14.10.2024).
5. Shevchuk, O., Martynovskiy, V. (2020). Administrative liability of legal entities as legal category. In: *Modern Researches: Progress of the legislation of Ukraine and experience of the European Union*. (pp.1108-1126). Available at: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/view/35/585/1193-1> (accessed on 17.10.2024).
6. Vrabko, M. a kol. (2018). *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2 vydanie*. Bratislava: C.H. Beck, 2018, s. 338, S. 203 (ods. 1315).

## Contact data

Prof. Mgr. Yuliia Vashchenko, PhD.  
yuliia.vashchenko@flaw.uniba.sk  
Comenius University of Bratislava

# PŘÍKAZ BEZ ODŮVODNĚNÍ V KONTRASTU SE „ZÁSADOU“ ŘÁDNÉHO ODŮVODNĚNÍ

## ORDER WITHOUT REASONING IN CONTRAST TO THE „PRINCIPLE“ OF PROPER REASONING

Jan Novotný<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Příspěvek se zabývá „zásadou“ řádného odůvodnění ve světle příkazního řízení, jakožto zvláštního druhu řízení o přestupcích v české právní úpravě. Příkaz – vydaný v rámci příkazního řízení – je zvláštní formou meritorního rozhodnutí, u kterého česká právní úprava obecně stanovuje totožné obsahové náležitosti jako u správního rozhodnutí. I příkaz tedy musí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení o opravných prostředcích. Vlivem novelizace českého správního řádu v souvislosti s přijetím nového přestupkového zákona pak došlo k doplnění možnosti upustit od odůvodnění příkazu v případě, kdy tento není činěn jako první úkon ve správním (přestupkovém) řízení.

Předmětem tohoto příspěvku je přitom zhodnocení (ne)souladnosti „zásady“ řádného odůvodnění s možností vypuštění odůvodnění příkazu *de lege lata*, jakožto i úvaha nad významem možnosti upustit od odůvodnění příkazu *pro futuro*, a to při částečné komparaci s německým a slovenským právním řádem.

**Klíčová slova:** příkaz, odůvodnění, příkaz bez odůvodnění, zásada řádného odůvodnění

**Abstract:** The paper deals with the „principle“ of proper reasoning in the light of procedure for the issuance of an order as a special type of proceeding on offences. An administrative order – issued within the framework of an order procedure – is a special form of a decision on the merits, for which the Czech legislation generally stipulates the same content requirements as for an administrative decision. The order must therefore also contain an operative part, reasoning, and advice for the parties.

Due to the amendment of the Czech Code of Administrative Procedure in connection with the adoption of the new Act on Administrative Offences, the

---

<sup>1</sup> Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta.



possibility to waive the reasoning of an order in the event that it is not made as the first act in administrative (misdemeanour) proceedings has been added.

The subject of this paper is an evaluation of the (in)consistency of the „principle“ of proper reasoning with the possibility of omitting the justification of an order *de lege lata*, as well as a reflection on the importance of the possibility of waiving the reasoning of an order *pro futuro*, in partial comparison with the German and Slovak legal order.

**Key words:** order, reasoning, principle of proper reasoning, order without reasoning

## Úvod

I správní právo – obdobně jako jiná právní odvětví – se zakládá na obecných zásadách (principech), kdy některé z nich se vážou především ke správnímu právu procesnímu, jakožto subsystému správního práva<sup>2</sup>. Význam zásad potom podtrhuje skutečnost, že právě jim věnoval český zákonodárce místo v první části českého správního řádu<sup>3</sup>. Obdobně učinil i zákonodárce slovenský<sup>4</sup>.

V ustanoveních §§ 2 až 8 českého správního řádu tak lze nalézt výčet základních zásad činnosti správních orgánů. Vyjma těchto základních zásad činnosti správních orgánů se však lze setkat i s dalšími existujícími a obecně uznávanými principy, které ačkoliv nejsou do tohoto katalogu výslovně zařazeny, svůj význam nepochybně mají. Jedním z takovýchto principů je i požadavek na řádné odůvodnění správního rozhodnutí<sup>5</sup>, který někteří autoři označují za zásadu<sup>6</sup>.

Ačkoliv význam řádného odůvodnění je nepochybný, tak se nejen v české právní úpravě nemůže jednat o požadavek absolutní, když právní úprava *de lege lata* vymezuje situace, kdy je možné od odůvodnění správního rozhodnutí v širším slova smyslu upustit<sup>7</sup>. V rámci tohoto příspěvku se autor konkrétně zaměřuje na

---

<sup>2</sup> SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. s. 51.

<sup>3</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

<sup>4</sup> Viz první část, oddíl druhý zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok) (dále jen „zákon č. 71/1967 Zb.“).

<sup>5</sup> V tomto kontextu myšleno správní rozhodnutí *largo sensu* (v širším slova smyslu), tedy správní akt, který má následující vlastnosti: [a] individuální; [b] vydaný vykonavatelem veřejné správy; [c] veřejně mocenský (jednostranný a autoritativní); [d] sekundární a; [e] vydaný ve správním řízení.

<sup>6</sup> Přiměřeně k tomu srov. KÖLBLOVÁ, H. *Zásada řádného odůvodnění v rozhodování podle správního řádu*. Online. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2023.

<sup>7</sup> V rámci české právní úpravy lze například odkázat na ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu. Naopak v případě slovenské právní úpravy lze zase zmínit § 47 odst. 1 věta druhá zákona č. 71/1967 Zb.; konečně u německé právní úpravy je možné zmínit § 39 odst. 2 *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG) vom 21. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253).

odůvodnění příkazu vydaného v řízení o přestupku, zejména na možnost jeho vypuštění dle platné právní úpravy. Příkazem pak autor v příspěvku myslí toliko meritorní rozhodnutí dle § 90 zákona o odpovědnosti za přestupky<sup>8</sup>, neboť český zákonodárce pojem příkaz používá i v případě jiného zkráceného řízení, ve kterém je vydávána zvláštní forma příkazu, a to tzv. příkaz na místě<sup>9</sup>, kteréžto nahradilo dřívější blokové řízení (resp. pokutový blok)<sup>10</sup>.

V rámci příspěvku si autor klade za cíl zodpovědět otázku, zdali je zákonem aprobovaná možnost vypuštění odůvodnění příkazu souladná s požadavkem na řádné odůvodnění, jakož i zdali je vhodné v daném případě uvažovat o rozšíření možnosti vypustit odůvodnění příkazu, jakožto potenciální cesty pro urychlení správního řízení.

### **„Zásada“ řádného odůvodnění a její obsah v českém prostředí**

Jak již bylo zmíněno v úvodu tohoto příspěvku, tak požadavek řádného odůvodnění není součástí českého katalogu základních zásad činnosti správních orgánů obsaženém ve správním řádu, kdy je spíše než za zásadu označován za obecně uznávaný princip. Samotný požadavek řádného odůvodnění je přitom považován za součást principu legitimního očekávání<sup>11</sup>. Požadavky na obsah a kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí pak lze dle autora zjednodušeně rozdělit na požadavky kladené na odůvodnění explicitně ze zákona (*ex lege*) a na požadavky vymezené judikaturou, která zákonné požadavky dále rozvíjí a konkretizuje.

Z českého správního řádu vyplývá, že odůvodnění musí obsahovat [a] důvody výroku; [b] podklady pro vydání rozhodnutí; [c] úvahy správního orgánu, kterými se řídil při hodnocení podkladů a; [d] informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy, námitkami a vyjádřeními účastníků řízení<sup>12</sup>. Z konstantní rozhodovací praxe vyplývá, že odůvodnění musí být zejména určité, jasné a srozumitelné<sup>13</sup>, přičemž z něho musí být seznatelný skutkový stav, který vzal správní orgán za rozhodný<sup>14</sup>, a způsob, kterým se správní orgán vypořádal s námitkami účastníků řízení.

---

<sup>8</sup> Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“).

<sup>9</sup> Viz §§ 91 a 92 zákona o odpovědnosti za přestupky.

<sup>10</sup> Ustanovení §§ 84-86 již neúčinného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

<sup>11</sup> K tomu viz Recommendation No. R (80) 2 of the Committee of ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities.

<sup>12</sup> Ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu.

<sup>13</sup> Například srov. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2004, sp. zn. II. ÚS 583/03, č. 103/2004 USn. nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2018, č. j. 3 As 181/2017-78.

<sup>14</sup> Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS či ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS.

V případě kvalitativních požadavků na odůvodnění není bez významu koncept úplnosti odůvodnění<sup>15</sup>, který v českém právním řádu prošel jistým vývojem. V minulosti soudní rozhodovací praxe tento popisovala jako řádné a vyčerpávající zdůvodnění rozhodnutí orgánu veřejné moci<sup>16</sup>, přičemž v současné době se lze spíše setkat s výkladem, kterýžto je obdobný výkladu zastávanému Evropským soudem pro lidská práva<sup>17</sup>.

V současnosti je dle autora možné dospět k závěru, že české soudy považují za řádné a úplné i takové odůvodnění, ve kterém se správní orgán podrobně vypořádá se všemi podstatnými otázkami konkrétního řízení, jakož i stěžejními argumenty účastníků řízení, přičemž ostatním otázkám a méně důležitým argumentům již nebude věnovat takovou detailní pozornost, přičemž i tyto musí dosahovat minimálně takové kvality, aby účastníkovi nebylo znemožněno vést účinnou obranu v rámci odvolacího řízení<sup>18</sup>.

### **Příkazní řízení v řízení o přestupcích *de lege lata***

Příkazním řízením je v obecné rovině nutno rozumět zvláštní druh správního řízení, pro které je zpravidla charakteristické, že dochází k vydání rozhodnutí (příkazu) bez předchozího řízení<sup>19</sup>, tj. jedná se o zkrácené správní řízení. Příkaz, jako výsledek příkazního řízení, lze tedy definovat jako zvláštní formu meritorního rozhodnutí. Příkazní řízení je vyjma již zmíněného zákona o odpovědnosti za přestupky – jakožto zvláštního právního předpisu – upraveno i ve správním řádu, ve kterém je obsažena obecná úprava tohoto institutu.

Obecnou úpravu příkazu lze nalézt ve správním řádu, a to konkrétně v ustanovení § 150. Ačkoliv česká právní úprava explicitně neupravuje obsahové náležitosti příkazu, tak tyto jsou dovozovány z náležitostí rozhodnutí v nezkráceném řízení<sup>20</sup>; ostatně příkaz je považován za rozhodnutí v širším slova smyslu. I příkaz tedy musí obecně obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení.

---

<sup>15</sup> V podrobnostech k tomu např. srov. 2. SKULOVÁ, S., HEJČ D., BRAŽINA R. Odůvodnění správního rozhodnutí: revitalizace institutu s dlouhou tradicí. In: Právník. Praha: AV ČR, Ústav státu a práva, 2016, roč. 155, č. 10, s. 895–912.

<sup>16</sup> Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, č. 17/2000 USn. nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 28. 8. 2001, sp. zn. I. ÚS 60/01, č. 127/2001 USn.

<sup>17</sup> Příkladem lze zmínit *Van de Hurk proti Nizozemí*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 19. 4. 1994, č. stížnosti 16034/90 či *Hirvissaari proti Finsku*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva, 25. 12. 2001, č. stížnosti 49684/99.

<sup>18</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006-36 nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 12. 2004, sp. zn. II. ÚS 67/04, č. 194/2004 USn.

<sup>19</sup> Podrobněji k tomu například srov. PRÁŠKOVÁ, H. Příkaz v řízení o přestupku. In: AUC IURIDICA [online]. Praha: Karlova Univerzita, 2020, 66(2), s. 121-144.

<sup>20</sup> Viz § 68 správního řádu ve spojení s § 93 zákona o odpovědnosti za přestupky.

Na rozdíl od právní úpravy správního řádu zákon o odpovědnosti za přestupky výslovně neupravuje požadavky na obsah (a kvalitu) odůvodnění příkazu, přičemž však tyto požadavky lze dovozovat implicitně z některých ustanovení tohoto právního předpisu<sup>21</sup>.

### **Institut příkazu bez odůvodnění a stručný vývoj institutu**

Předně je vhodné uvést, že příkaz bez odůvodnění je v české právní úpravě poměrně mladým institutem, který se v ní nachází teprve sedm let (od 1. 7. 2017). V roce 2017 proběhla v českém právním prostředí rozsáhlá rekonstrukce správního trestání, která vyústila v přijetí tří základních právních předpisů, a to zákona o odpovědnosti za přestupky, zákona o některých přestupcích<sup>22</sup> a doprovodného změnového zákona (zákon č. 183/2017 Sb.<sup>23</sup>). Právě zákonem č. 183/2017 Sb. došlo k zavedení možnosti vypustit odůvodnění do právní úpravy správního řádu, přičemž důvodem pro tuto legislativní změnu měl být zájem zákonodárce na urychlení a zhospodárnění správního řízení, a to způsobem inspirovaným českou trestněprávní úpravou<sup>24</sup>.

Jak již bylo nastíněno výše, tak možnost upustit od odůvodnění nestanovuje zákon o odpovědnosti za přestupky, ale správní řád, a to konkrétně v § 150 odst. 1. Možnost upustit od odůvodnění příkazu tedy není přímo vázána pouze na řízení o přestupcích, tj. řízení vedená dle zákona o odpovědnosti za přestupky. Podle správního řádu je možné od odůvodnění příkazu upustit v případě, kdy příkaz není vydán jako první úkon v řízení. K tomu lze doplnit, že upuštění od odůvodnění není povinností správního orgánu, ale možností, neboť i v případě, kdy lze fakultativně upustit od odůvodnění, může uvedení odůvodnění vést k lepšímu pochopení správního trestu ze strany obviněného, pročež jeho ponechání zvláště ve skutkově složitějších případech lze považovat za vhodné. Správní řád pro možnost upuštění od odůvodnění příkazu tedy stanovuje toliko jednu poměrně snadno naplnitelnou podmínku, jejíž splnění však předpokládá kumulativní naplnění požadavků pro vydání samotného příkazu<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Například srov. §§ 37 až 40 a § 93 zákona o odpovědnosti za přestupky.

<sup>22</sup> Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

<sup>23</sup> Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (dále jen „zákon č. 183/2017 Sb.“).

<sup>24</sup> Zvláštní část k části 159 bodům 19 až 22 Sněmovní tisk č. 929/0. Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. [cit. 29. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=116294>.

<sup>25</sup> Podmínky pro vydání příkazu lze vymezit takto: [a] vydání v rámci řízení zahájeném z moci úřední nebo ve sporném řízení; [b] dostatečnost skutkových zjištění a; [c] splnění dalších (negativních) podmínek aplikace (např. § 90 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky, předchází nevydání příkazu na místě aj.).

## Exkurz do české trestněprávní úpravy

Při zavedení možnosti upustit od odůvodnění příkazu se zákonodárce inspiroval institutem trestního příkazu, který *ex lege* neobsahuje odůvodnění. Tento institut byl do trestního řádu<sup>26</sup> zaveden zákonem č. 48/1973 Sb.<sup>27</sup>, přičemž jeho zavedením mělo dle úvah zákonodárce dojít ke zrychlení a zhospodárnění řízení před samosoudcem v jednoduchých a jasných případech<sup>28</sup>. Zde přitom nelze nezmínit, že trestní příkaz je svou povahou institutem, u kterého může potenciálně hrozit snížení práv obviněného, a to pro absenci odůvodnění. Této potenciální „hrozby“ si je vědom i český zákonodárce, což dokládá skutečnost, že zákonem č. 178/1990 Sb.<sup>29</sup> došlo k vypuštění trestního příkazu z trestního řádu. K znovuzavedení trestního příkazu do české právní úpravy došlo po čtyřech letech, a to zákonem č. 292/1993 Sb.<sup>30</sup>, přičemž argumenty pro jeho znovuzavedení český zákonodárce našel i v úpravách jiných evropských států<sup>31</sup>.

Podle § 314e odst. 1 trestního řádu může – opět nejde o povinnost – samosoudce bez projednání věci v hlavním líčení vydat trestní příkaz, jestliže je skutkový stav spolehlivě prokázán opatřenými důkazy, a to i ve zjednodušeném řízení konaném po zkráceném přípravném řízení. Jak vidno, tak trestní příkaz je institutem, který směřuje k urychlení řízení před soudem, nikoliv k urychlení předcházejících fází trestního řízení. V případě trestního příkazu má obviněný před jeho vydáním možnost se seznámit s obsahem skutku, který mu je kladen za vinu, jakož má i možnost se k němu vyjádřit, a to i v případě zkráceného přípravného řízení<sup>32</sup>. Tato skutečnost je přitom významná i pro možnost upustit od odůvodnění příkazu, neboť ta právě z tohoto institutu vychází.

---

<sup>26</sup> Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) (dále jen „*trestní řád*“).

<sup>27</sup> Zákon č. 48/1973, kterým se mění a doplňuje trestní řád.

<sup>28</sup> Sněmovní tisk č. 32. Návrh vládního zákona, kterým se mění a doplňuje trestní řád. [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. [cit. 29. 9. 2024]. Dostupné z: [https://www.psp.cz/eknih/1971fs/tisky/to032\\_01.html](https://www.psp.cz/eknih/1971fs/tisky/to032_01.html).

<sup>29</sup> Zákon č. 178/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní řád.

<sup>30</sup> Zákon č. 292/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), zákon č. 21/1992 Sb., o bankách a zákon č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích.

<sup>31</sup> K tomu srov. Sněmovní tisk č. 535. Návrh vládního zákona, kterým se mění a doplňuje zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), zákon č. 21/1992 Sb., o bankách a zákon č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích. [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. [cit. 29. 9. 2024]. Dostupné z: [https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/to535\\_01.htm](https://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/to535_01.htm).

<sup>32</sup> Ve zkráceném přípravném řízení dochází k obligatornímu výsledku podezřelého, kterému je v rámci tohoto úkonu sdělen obsah podezření (§ 179b odst. 3 trestní řád).

## Komparativní exkurz do zahraniční právní úpravy

S ohledem na skutečnost, že německá právní úprava je nedílnou součástí těch zahraničních právních úprav, které jsou častými inspiracemi pro české správní řízení, považuje autor za vhodné se zaměřit právě na tento zahraniční právní řád<sup>33</sup>. Význam komparace se slovenskou právní úpravou autor zase nalézá ve společném vývojovém základu české a slovenské právní úpravy<sup>34</sup>.

### Německá právní úprava

V případě německé právní úpravy se autor zabývá zákonem o správních deliktech [*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*]<sup>35</sup> (dále jen „OWiG“), kterým je orgánům veřejné správy svěřena část pravomoci ukládat sankce za protiprávní jednání. Obecně se jedná o jednání, za která lze uložit pokutu maximálně do výše 1.000 EUR<sup>36</sup>. Samotné rozhodnutí o uložení pokuty [*Bußgeldbescheid*] ve smyslu § 65 odst. 1 OWiG má povahu správního aktu, kdy německá soudní rozhodovací praxe jej s jistou nadsázkou popisuje jako nabídku adresovanou obviněnému, aby uznal podstatu obvinění a pokutu ve zkráceném řízení uhradil<sup>37</sup>.

Podle § 66 odst. 3 ve spojení s odst. 1 OWiG nemusí být rozhodnutí o uložení pokuty odůvodněno vyjma upřesnění vytykaného jednání, právního posouzení a uvedení důkazů, na nichž bylo obvinění založeno. Rozhodnutí o uložení pokuty tak dle OWiG nemusí mimo jiné obsahovat odůvodnění trestu a jeho výše, jakož i úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení důkazů<sup>38</sup>. Takovéto rozhodnutí přitom není obecně vydáno bez toho, aniž by měl obviněný možnost se s vytykaným jednáním dříve seznámit. Z ustanovení § 55 odst. 1 OWiG vyplývá, že obviněnému musí být dána možnost vyjádřit se k obvinění<sup>39</sup>. Obviněný musí být ústně nebo písemně informován o skutečnostech, které tvoří základ řízení s vymezením vytykaných

---

<sup>33</sup> Příkladem lze zmínit správní řád, který se inspiruje polskou, německou, rakouskou a nizozemskou právní úpravou, jak přiznává důvodová zpráva; viz Sněmovní tisk č. 201/0. Vládní návrh správního řádu [online]. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. [cit. 29. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=6278&pdf=1>.

<sup>34</sup> Příkladem může být dřívější český správní řád, tj. zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

<sup>35</sup> Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602).

<sup>36</sup> § 17 odst. 1 OWiG.

<sup>37</sup> K tomu např. srov. Beschluß, Bundesgerichtshof vom 8. 10. 1970, sp. zn. 4 StR 190/70.

<sup>38</sup> GRAF, J. *BeckOK OWiG* [online] München: C.H. Beck, 2024. In: beck-online.de [právní informační systém] C. H. Beck [cit. 29. 9. 2024].

<sup>39</sup> Tento požadavek může být splněn například zasláním formuláře k vyjádření se nebo výzvou k učinění ústního prohlášení; viz KRENBARGER, B., KRUMM, C. *Ordnungswidrigkeitengesetz*: Kommentar. 8. Auflage. München: C.H. Beck, 2024, s. 330-334.

jednání, která musejí být vymezena takovým způsobem, aby byla vyloučena jejich záměna s jinými<sup>40</sup>.

Rozhodnutí o uložení pokuty se stává pravomocným a vykonatelným, není-li proti němu ve lhůtě dvou týdnů od doručení podán opravný prostředek v podobě odporu [*Einspruch*], který však nemá stejné účinky jako odpor v českém právním prostředí, neboť jeho podáním nedochází *ex lege* ke zrušení vydaného rozhodnutí o pokutě; jeho účinky se spíše podobají podání odvolání v českém právním prostředí<sup>41</sup>.

Ačkoliv tedy německá právní úprava neumožňuje odůvodnění rozhodnutí o uložení pokuty vypustit zcela, tak výše uvedené skutečnosti nejsou bez významu, neboť je z nich patrné, jak německý zákonodárce přistupuje k odůvodnění rozhodnutí o přestupku, přičemž jeho závěry mohou sloužit v českém prostředí jako náměty pro úvahy *de lege ferenda*.

### Slovenská právní úprava

Ke slovenské právní úpravě autor ve stručnosti doplňuje, že přestupkové řízení je vedeno dle zákona č. 372/1990 Zb.<sup>42</sup> za subsidiárního použití ustanovení zákona č. 71/1967 Zb. Obdobou českého příkazního řízení je ve slovenské právní úpravě rozkazní řízení ve smyslu § 87 zákona č. 372/1990 Zb., jehož výsledkem je vydání rozkazu, který má stejné náležitosti jako rozhodnutí o přestupku<sup>43</sup>. Z platné a účinné slovenské právní úpravy je přitom seznatelné, že zákon č. 372/1990 Zb. – jakož ani zákon č. 71/1967 Zb. – neupravují možnost upustit od odůvodnění rozkazu. Současná slovenská právní úprava tak odpovídá dříve platné české právní úpravě v rámci správního trestání do roku 2017, která rovněž možnost upustit od odůvodnění příkazu (rozkazu) nestanovovala.

### Závěr příspěvku

Cílem tohoto příspěvku bylo seznámit s možností vypuštění odůvodnění příkazu – jako meritorního rozhodnutí v řízení o přestupku – dle české právní úpravy *de lege lata* a její zhodnocení z hlediska její (ne)souladnosti se „zásadou“ řádného odůvodnění.

Autor dospívá k závěru, že institut příkazu bez odůvodnění lze hodnotit jako souladný se „zásadou“ řádného odůvodnění – respektive, že tímto institutem nedochází *a priori* ke krácení práv obviněného – přičemž tento závěr staví na několika argumentech.

---

<sup>40</sup> Opt. cit.

<sup>41</sup> Po podání odporu má správní orgán toliko možnost vydané rozhodnutí potvrdit nebo jej vzít zpět, přičemž dojde-li k jeho potvrzení, předá správní orgán věc k rozhodnutí příslušnému soudu. K tomu srov. § 69 odst. 2 a 3 OWiG.

<sup>42</sup> Zákon č. 372/1990 Zb., o priestupkoch (dále jen „zákon č. 372/1990 Zb.“).

<sup>43</sup> Ustanovení § 87 odst. 3 zákona č. 372/1990 Zb.

Předně je nutno uvést, že současná právní úprava umožňuje od odůvodnění příkazu upustit toliko v případě, kdy není příkaz vydán jako první úkon v řízení, protože má jeho adresát možnost se s obsahem obvinění seznámit skrze oznámení o zahájení řízení o přestupku, které obsahuje popis skutku a jeho předběžnou právní kvalifikaci<sup>44</sup>. V daném případě tedy zůstává zachována možnost vyjádřit se k řízení před vydáním meritorního rozhodnutí<sup>45</sup>.

Druhým důvodem pro tento závěr je opravný prostředek v podobě odporu, jehož podáním dochází ke zrušení vydaného příkazu *ex lege*, přičemž řízení dále pokračuje u správního orgánu I. stupně. Bez významu přitom není skutečnost, že ze strany soudní rozhodovací praxe bylo v minulosti dovozeno, že za řádný odpor je nutné považovat i odpor podaný v tzv. blanketní formě<sup>46</sup>.

Autor uzavírá, že podle současné právní úpravy může být příkaz bez odůvodnění vydán toliko v situaci, kdy jeho adresát bude s vytýkaným jednáním aspoň minimálně seznámen, přičemž bude mít tento zároveň zachovanou možnost se k tomuto vyjádřit. Obviněný se tedy bude moci kvalifikovaně rozhodnout, zdali proti příkazu uplatní opravný prostředek v podobě odporu či nikoliv. Jelikož odpor může být podán i v blanketní formě, nelze hovořit o tom, že by absence odůvodnění příkazu mohla obviněnému zasáhnout do jeho práv.

Ostatně byl-li by dovozován závěr opačný, narážel by tento na rozpor s trestněprávní úpravou, která obsahuje institut trestního příkazu (rovněž s absentujícím odůvodněním), jenž byl inspirací pro zavedení možnosti upuštění od odůvodnění příkazu. Podle přesvědčení autora by bylo nelogické, pakliže by možnost upuštění od odůvodnění (trestního) příkazu byla v trestním řízení – jakožto „závažnějším“ řízením<sup>47</sup> – aprobována, avšak v řízení o přestupku již nikoliv.

Opominuta přitom nesmí zůstat ani skutečnost, že požadavek na řádné odůvodnění rozhodnutí o přestupku není ani v jiných evropských zemích považován za požadavek absolutní. Jak autor v tomto příspěvku naznačil, tak možnost částečného upuštění od odůvodnění rozhodnutí o přestupku zná i německý právní řád, který toliko požaduje, aby v odůvodnění rozhodnutí bylo upřesněno vytýkané jednání, právní posouzení tohoto jednání, jakož i byly uvedeny důkazy, na nichž bylo obvinění založeno.

K samotnému potenciálu institutu příkazu bez odůvodnění pro *futuro* autor uvádí, že tento lze – především z hlediska urychlení a zhospodárnění řízení o přestupcích – hodnotit jako minimálně zajímavý. Eventualitu rozšíření možnosti upuštění od

---

<sup>44</sup> Ustanovení § 78 odst. 1 a 3 zákona o odpovědnosti za přestupky.

<sup>45</sup> Nelze přitom ani opominout skutečnost, že současná právní úprava předpokládá, že příkazem bude správní orgán rozhodovat toliko ve skutkově jednodušších věcech, kdy bude dána dostatečnost skutkových zjištění.

<sup>46</sup> K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2018, č. j. 2 As 67/2018-42.

<sup>47</sup> V tomto kontextu lze odkázat na zásadu subsidiarity trestní represe, která považuje trestní právo za prostředek *ultima ratio*.



odůvodnění příkazu (vypuštěním podmínky, že příkaz není vydán jako první úkon v řízení) však autor považuje za nevhodnou, a to minimálně nedojde-li k dalším úpravám právních předpisů. Je nutné pamatovat na skutečnost, že byla-li by aprobována možnost vypuštění odůvodnění i v případě, kdy je příkaz vydán jako první úkon v řízení, neměl by obviněný *de facto* žádnou možnost, jak se s obsahem obvinění seznámit, pakliže by se ve věci nerozhodl podat odpor. V daném případě by tak byla vytvořena situace, kdyby pro seznámení s důvody rozhodnutí bylo nutné vždy podat odpor, což by mohlo vést k jeho zvýšenému podávání, a tedy i paradoxně k prodloužení celého řízení o přestupcích, což odporuje nastíněnému potenciálu institutu. Tato hypotetická hrozba by však dle autora mohla být částečně vyvažována stanovením maximální výše pokuty, kterou by bylo možné takovým příkazem uložit, a to při správném a jasném formulování obsahu výrokové části příkazu, která by vlastně částečně přebírala funkci odůvodnění.

### Seznam použité literatury

1. BOHADLO, D. et al. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022., 580 s. ISBN 978-80-7676-419-4.
2. GRAF, J. *BeckOK OWiG* [online] München: C.H. Beck, 2024. In: beck-online.de [právní informační systém] C. H. Beck [cit. 29. 9. 2024].
3. KÖLBLOVÁ, H. *Zásada řádného odůvodnění v rozhodování podle správního řádu*. Online. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2023.
4. KRENBARGER, B., KRUMM, C. *Ordnungswidrigkeitengesetz: Kommentar*. 8. Auflage. München: C.H. Beck, 2024, 801 s. ISBN 978-3-406-81159-3.
5. POTĚŠIL, L. et al. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, 890 s. ISBN 978-80-7400-804-7.
6. PRÁŠKOVÁ, H. *Přestupkové právo*. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022. 574 s. ISBN 978-80-7502-612-5.
7. PRÁŠKOVÁ, H. Příkaz v řízení o přestupku. In: *AUC IURIDICA* [online]. Praha: Karlova Univerzita, 2020, 66(2), s. 121-144.
8. SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. 4. aktualizované a doplněné vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2020. 484 s. ISBN 978-80-7380-830-3.
9. SKULOVÁ, S., HEJČ D., BRAŽINA R. Odůvodnění správního rozhodnutí: revitalizace institutu s dlouhou tradicí. In: *Právník*. Praha: AV ČR, Ústav státu a práva, 2016, roč. 155, č. 10, s. 895–912.
10. SKULOVÁ, S., POTĚŠIL L. et al. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Právní instituty. Praha: C.H. Beck, 2017. 443 s. ISBN 978-80-7400-647-0.

11. ŠÁMAL, P. et al. *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 4700 s.  
ISBN 978-80-7400-465-0.

### **Kontaktní údaje**

Mgr. Jan Novotný

novotny.jan@mail.muni.cz

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

# BLOKOVÉ KONANIE V KONTEXTE NOVÉHO NÁVRHU STAVEBNÉHO ZÁKONA <sup>1</sup>

## SUMMARY PROCEEDINGS IN THE CONTEXT OF THE NEW DRAFT BUILDING ACT

Viera Jakušová<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Príspevok analyzuje blokové konanie v zmysle nového návrhu stavebného zákona predloženého do medzirezortného pripomienkového konania dňa 26. júla 2024, poukazuje na sankcie, ktoré môžu byť v konaní uložené a na subjekty oprávnené tieto sankcie ukladať. Obsahom príspevku je i komparácia príslušných stavebných predpisov. Príspevok prináša záver vhodnosti zakotvenia blokového konania v novom návrhu stavebného zákona, avšak kriticky hodnotí výber subjektov, ktoré ho majú vykonávať.

**Kľúčové slová:** stavebné právo, blokové konanie, priestupky, nový návrh stavebného zákona, Policajný zbor.

**Abstract:** The article analyses summary proceedings in the context of the new draft construction law, which was submitted for interdepartmental review on July 26, 2024. It highlights the sanctions that may be imposed during these proceedings and the entities authorized to impose such sanctions. The content of the article also includes a comparison of relevant construction regulations. The article concludes that the inclusion of summary proceedings in the new draft construction law is appropriate, but it critically assesses the selection of entities responsible for carrying out these proceedings.

**Key words:** construction law, summary proceedings, misdemeanors, new draft construction law, Police force.

### Úvod

Nemožno poprieť, že stavebné právo podlieha v poslednej dobe veľmi dynamickému rozvoju v podobe kreovania rôznych stavebných predpisov, ktoré majú za cieľ

---

<sup>1</sup> Príspevok bol vypracovaný v rámci výskumnej úlohy „Nová právna úprava správneho trestania“ s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja pod registračným číslom projektu APVV-20-0436.

<sup>2</sup> Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave.

nahradiť (nielen) aktuálne platný a účinný zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „SZ“). Na území Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) je v oblasti stavebného práva v súčasnosti najdôležitejším predpisom SZ, ktorý je platný od 7. mája 1976 a účinný od 1. októbra 1976, pričom bol často krát novelizovaný. Ako druhý dôležitý predpis v tejto oblasti vnímame zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení neskorších predpisov, ktorý vstúpil do platnosti 7. júna 2022 a nadobudol účinnosť 27. júna 2024. Dňa 27. apríla 2022 do platnosti tiež vstúpil aj zákon č. 201/2022 Z. z. o výstavbe v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoV“), ktorého účinnosť bola stanovená na 1. apríla 2024, avšak bola oddialená v súvislosti s nepripravenosťou na spustenie povoľovacích procesov v zmysle novej legislatívy o výstavbe o 1 rok, t. j. do 1. apríla 2025.<sup>3</sup>

Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky predložilo dňa 26. júla 2024 do medzirezortného pripomienkového konania nový návrh stavebného zákona (ďalej len „nový SZ“), ktorý má nahradiť nielen SZ, ale aj platný ZoV. V čase odovzdávania príspevku<sup>4</sup> prebiehalo vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania.

V príspevku predstavujeme skutkové podstaty priestupkov v novom SZ, ktoré možno možno prejednať aj v blokovom konaní. Podrobnejšie sa však venujeme samotnému blokovému konaniu, ktoré zakotvil nielen ZoV ale aj nový SZ. V príspevku analyzujeme sankcie ukladané v blokových konaniach podľa ZoV a nového SZ, pričom ich navzájom porovnávame. Poukazujeme aj na subjekty oprávnené prejednávať priestupky podľa nového SZ a na záver uvádzame aj koho príjmom budú výnosy z pokút.

Cieľom príspevku je predstavenie priestupkov v novom SZ, rozbor blokového konania, jeho vhodnosti zakotvenia v novom SZ. Cieľom je i rozbor príslušných sankcií v blokovom konaní a identifikácia subjektov oprávnených ukladať sankcie s posúdením ich vhodnosti.

Pri spracovaní príspevku sme použili okrem metódy komparácie aj metódy dedukcie, indukcie a syntézy.

## **Priestupky v novom SZ**

Priestupky a iné správne delikty sú upravené v druhej hlave nového SZ. Právna úprava priestupkov je konkrétne obsiahnutá v § 82 nového SZ, ktorý člení skutkové podstaty priestupkov vo výstavbe do viacerých odsekov podľa ich spoločenskej

---

<sup>3</sup> Pozri: Doložka vplyvov. [online] [cit. 19.08.2024]. s.1. Dostupné na internete: <https://www.slovlex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-397>

<sup>4</sup> Príspevok bol odovzdaný dňa 25.09.2024.

škodlivosti od najmenej škodlivých (ods. 1) až po najškodlivejšie (ods. 6) a tomu zodpovedajú aj sumy pokút (§ 82 ods. 7 a 8).<sup>5</sup>

Na účely tohto príspevku sa zameriame len na § 82 ods. 1 a 2 nového SZ, keďže iba tieto možno prejednať aj v blokovom konaní.<sup>6</sup> Ide o tieto priestupky:

Priestupku sa dopustí ten, kto

- a) uskutočňuje stavebné úpravy alebo drobné stavby na ohlásenie bez overeného projektu alebo v rozpore s ním,
- b) uskutočňuje stavbu svojpomocou pre seba bez osoby oprávnenej na výkon stavebného dozoru,
- c) nezabezpečí, aby počas uskutočňovania stavebných prác svojpomocou bola na stavbe požadovaná dokumentácia stavby, najmä overený projekt stavby, rozhodnutie o stavebnom zámere a stavebný denník,
- d) neodstráni v primeranej lehote nedostatky na stavbe na výzvu stavebného inšpektorátu,
- e) nezabezpečí stavenisko stavby a jeho zariadenia podľa tohto zákona,
- f) nezabezpečí vytýčenie a súlad priestorovej polohy novej stavby alebo zmeny stavby s projektom stavby,
- g) neodstráni na výzvu stavebného inšpektorátu stavbu zhotovenú nepovolenými stavebnými prácami,
- h) neoznačí viditeľne informačnú konštrukciu<sup>7</sup> svojím menom alebo názvom, logom alebo iným označením umožňujúcim identifikáciu vlastníka alebo
- i) neoznámí stavebnému úradu zmenu v osobe stavebníka.<sup>8</sup>

Z uvedených skutkových podstát priestupkov, by sme odporúčali vypustiť alebo zmeniť § 82 ods. 1 písm. i) nového SZ. Podľa tohto ustanovenia by bol zodpovedný každý, kto by neoznámil stavebnému úradu zmenu v osobe stavebníka, hoci by o nej vedel. Problémom v praxi by mohlo byť to, že by zodpovednou osobou bola i tá osoba, ktorá nie je novým stavebníkom, napr. sused vedľajšej nehnuteľnosti. Podľa nášho názoru, nie je správne, aby bol v tomto prípade subjekt vymedzený všeobecne. Navrhujeme, aby bol všeobecný subjekt „kto“ zmenený na špeciálny, a to v znení *„Priestupku sa dopustí ten, kto ako nový stavebník neoznámí stavebnému úradu zmenu v osobe stavebníka.“*

V § 82 ods. 2 nového SZ sú priestupky vymedzené nasledovne:

Priestupku sa dopustí ten, kto

---

<sup>5</sup> Dôvodová správa. osobitná časť. [online] [cit. 19.08.2024]. s.36. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-397>

<sup>6</sup> Pozri § 82 ods. 10 nový SZ.

<sup>7</sup> Informačné konštrukcie v novom SZ nahrádzajú reklamné stavby podľa SZ, pričom možno povedať, že sú tu určité rozdielnosti v definíciách. Porovnaj § 5 ods. 3 písm. c) a § 43 ods. 3 SZ.

<sup>8</sup> Pozri § 82 ods. 1 nový SZ.

- a) prevádzkuje alebo umožní prevádzkovať inému stavbu na iný účel než je uvedené v kolaudačnom osvedčení,
- b) prevádzkuje alebo umožní prevádzkovať stavbu inému pred vydaním kolaudačného osvedčenia,
- c) odstráni stavbu bez rozhodnutia o stavebnom zámere; to neplatí, ak ide o stavbu zhotovenú nepovolenými stavebnými prácami,
- d) nepredloží v určenej lehote stavebný zámer nevyhnutných stavebných úprav na prerokovanie alebo návrh na začatie konania na stavebnom úrade,
- e) nevykoná neodkladné práce nariadené stavebným inšpektorátom,
- f) nevykoná údržbu stavby napriek výzve stavebného inšpektorátu,
- g) neodstráni v určenej lehote stavbu, ktorej odstránenie nariadil stavebný inšpektorát,
- h) nepredložil energetický certifikát nebytovej budovy stavebnému úradu v lehote určenej v kolaudácii alebo
- i) neobstará dokumentáciu skutočného zhotovenia stavby, ak jej obstaranie nariadil stavebný úrad.

Podľa dôvodovej správy, ide v § 82 ods. 1 a 2 nového SZ o najmenej spoločensky škodlivé konania v porovnaní v ostatnými priestupkami vymedzenými v nasledujúcich odsekoch ustanovenia. Tiež uvádza, že ide o porušenia, ktoré sa dajú napraviť zväčša na mieste.<sup>9</sup>

Okrem skutočnosti, že priestupky podľa § 82 ods. 3 až 6 nového SZ nemožno prerokovať v blokovom konaní, je potrebné na tomto mieste spomenúť, že na prerokovanie priestupkov sa nepoužije ani rozkazné konanie.<sup>10</sup>

## Blokové konanie

Blokové konanie je upravené v § 84 až 86 ZoP. Tento druh konania je špecifickou formou konania o priestupku a je charakteristické svojou jednoduchosťou a neformálnosťou.<sup>11</sup> Možno povedať, že blokové konanie je spolu s rozkazným konaním skrátenou formou priestupkového konania. Podstata skrátenej formy je v tom, že obvinený z priestupku sa nepredvoláva na osobitné konanie, nevyužívajú sa svedkovia, nevydávajú sa písomné rozhodnutia v konaní. Zaplatením pokuty sa priestupca vzdáva práva na opravný prostriedok v správnom konaní podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „SP“). Obidve tieto formy konania umožňujú vybaviť priestupky v skrátenom konaní. Vo väčšine prípadov sa skrátené konanie

---

<sup>9</sup> Dôvodová správa. osobitná časť. [online] [cit. 19.08.2024]. s.36. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-397>

<sup>10</sup> Pozri § 82 ods. 10 nový SZ.

<sup>11</sup> SPIŠIAKOVÁ, H., *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2020, s. 522.

vyznačuje i bezprostredným účinkom na páchatela priestupku. Obvinený z priestupku nemá povinnosť súhlasiť so skrátenou formou priestupkového konania a tým aj so zaplatením pokuty.<sup>12</sup> Možno uviesť, že napriek tomu, že ide o skrátenú formu konania, výsledkom tohto konania je individuálny správny akt, ktorý má podobu bloku s predpísanými náležitosťami.<sup>13</sup>

Blokové konanie sa použije v prípadoch, keď je priestupok spoľahlivo zistený, nestačí napomenutie a páchatel' je ochotný zaplatiť pokutu hneď na mieste alebo prevziať pokutový blok a zaplatiť ju následne<sup>14</sup> (prevzatie bloku páchatel' priestupku potvrdí). Ak nie je niektorá z uvedených podmienok splnená, priestupok sa prejedná obvyklým spôsobom, t. j. v „klasickom“ správnom konaní, prípadne v rozkaznom konaní. V praxi to vyzerá tak, že príslušný orgán predloží správu o výsledku objasňovania priestupku príslušnému orgánu, ktorý následne priestupok prejedná na ústnom pojednávaní. Pri prednávaní priestupku nie je správny orgán viazaný výškou pokuty, ktorá bola zamýšľaná na uloženie v blokovom konaní.<sup>15</sup>

V blokovom konaní možno prejednať všetky druhy priestupkov uvedených v osobitnej časti ZoP, pri ktorých to ZoP umožňuje.<sup>16</sup> V blokovom konaní nemožno prejednať priestupky, o ktorých sa koná len na návrh.<sup>17</sup> Ak ide o priestupky upravené v osobitných zákonoch, tak uloženie blokovej pokuty je prípustné len pod podmienkou, že osobitný zákon vôbec umožňuje prejednanie daného priestupku v blokovom konaní.<sup>18</sup>

Momentálne platný a účinný SZ neupravuje prejednanie priestupkov v tomto type skráteného konania.<sup>19</sup> Platný ZoV už však zakotvil túto možnosť, a to v § 58 ods. 10. Ako už bolo spomenuté, nový SZ tiež počíta s týmto riešením.

## Sankcie v blokovom konaní

Možno uviesť, že na začatie blokového konania nie je nevyhnutnou podmienkou pristihnutie pri čine, i keď podstatná časť priestupkov bude takto postihovaná.<sup>20</sup>

---

<sup>12</sup> VRABKO, M., § 84 [Blokové konanie]. In: SREBALOVÁ, M. a kol., *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 422.

<sup>13</sup> Tamtiež, s. 422.

<sup>14</sup> Ak by nebola pokuta v stanovenej lehote zaplatená, tak sa vymáha exekučnými prostriedkami.

<sup>15</sup> SPIŠIAKOVÁ, H., *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2020, s. 522.

<sup>16</sup> Pozri § 86 ZoP.

<sup>17</sup> Pozri § 84 ods. 5 ZoP.

<sup>18</sup> SPIŠIAKOVÁ, H., *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2020, s. 523.

<sup>19</sup> Pozri § 105 SZ.

<sup>20</sup> VRABKO, M., § 84 [Blokové konanie]. In: SREBALOVÁ, M. a kol., *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 423.

Pre tento špecifický druh konania je typické, že jedinou sankciou v blokovom konaní je pokuta.<sup>21</sup> V novom SZ je horná hranica pokuty v blokovom konaní stanovená výškou do 500 eur. Ak porovnáme horné hranice pokút v novom SZ a ZoV môžeme vidieť zásadný rozdiel. V blokovom konaní podľa ZoV môže oprávnený subjekt (stavebný inšpektor) uložiť za priestupky uvedené v § 58 ods. 1 a 2 ZoV pokutu do 100 eur<sup>22</sup>, čo je podstatne nižšia horná hranica pokuty v porovnaní s novým SZ, kde je stanovená do 500 eur. Na tomto mieste je potrebné uviesť, že skutkové podstaty priestupkov uvedené v § 82 ods. 1 a 2 nového SZ a § 58 ods. 1 a 2 ZoV sa vo veľkej časti zhodujú. Konkrétne uvádzame, že skutková podstata priestupku v

- a) § 58 ods. 1 písm. a) ZoV je totožná so skutkovou podstatou v § 82 ods. 1 písm. c) nového SZ,
- b) § 58 ods. 1 písm. b) ZoV je totožná s § 82 ods. 1 písm. e) nového SZ,
- c) § 58 ods. 1 písm. c) ZoV je totožná s § 82 ods. 1 písm. h) nového SZ,
- d) § 58 ods. 1 písm. d) ZoV je totožná s § 82 ods. 1 písm. i) nového SZ.

Posledná skutková podstata priestupku podľa § 58 ods. 1 písm. e) ZoV, a to „*inému bráni v príprave alebo zhotovovaní stavby podľa tohto zákona alebo stavby alebo uskutočňovaní stavby, najmä tým, že bráni vstupu na pozemok, na ktorom sa má stavba zhotoviť alebo stavebná činnosť vykonať*“ v novom SZ úplne absentuje.

Ak porovnáme skutkové podstaty uvedené v § 58 ods. 2 ZoV, tak môžeme povedať, že skutková podstata uvedená v

- a) § 58 ods. 2 písm. a) ZoV je podobná s § 82 ods. 1 písm. a) nového SZ,
- b) § 58 ods. 2 písm. b) ZoV je podobná s § 82 ods. 1 písm. b) nového SZ,
- c) § 58 ods. 2 písm. e) ZoV je podobná s § 82 ods. 2 písm. a) nového SZ,
- d) § 58 ods. 2 písm. f) ZoV je podobná s § 82 ods. 2 písm. c) nového SZ,
- e) § 58 ods. 2 písm. g) ZoV je podobná s § 82 ods. 2 písm. d) nového SZ,
- f) § 58 ods. 2 písm. h) ZoV je podobná s § 82 ods. 2 písm. e) nového SZ,
- g) § 58 ods. 2 písm. i) ZoV je podobná s § 82 ods. 1 písm. d) nového SZ,
- h) § 58 ods. 2 písm. j) ZoV je podobná s § 82 ods. 2 písm. h) nového SZ,
- i) § 58 ods. 2 písm. l) ZoV je podobná s § 82 ods. 2 písm. i) nového SZ.

Podobné skutkové podstaty uvedené v § 58 ods. 2 písm. c), d) a k) ZoV sú v porovnaní s novým SZ uvedené v iných odsekoch alebo absentujú.

Ustanovenia o priestupkoch v platnom a účinnom SZ na tomto mieste neporovnávame, keďže tam nie je možná aplikácia blokového konania.

Je dôležité uviesť, že na začatie konania musia byť súčasne naplnené všetky náležitosti, ktoré sú nevyhnutné na začatie a priebeh blokového konania.<sup>23</sup> Ak

---

<sup>21</sup> Tamtiež, s. 423.

<sup>22</sup> Pozri § 58 ods. 10 ZoV.

<sup>23</sup> VRABKO, M., § 84 [Blokové konanie]. In: SREBALOVÁ, M. a kol., *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 423.



náležitosti nie sú splnené, tak sa priestupok prejednáva v neskrátenom konaní, v ktorom možno uložiť pokutu do 1 000 eur, ak ide o priestupok podľa § 82 ods. 1 nového SZ. Za priestupok podľa § 82 ods. 2 nového SZ možno uložiť pokutu do 5 000 eur. V porovnaní so ZoV možno za priestupky v § 58 ods. 1 ZoV uložiť pokutu do 300 eur a za priestupky podľa § 58 ods. 2 ZoV možno uložiť pokutu do 1 000 eur.<sup>24</sup> Opäť konštatujeme, že ide o podstatne nižšiu sadzbu hornej hranice pokuty v prípade ZoV. Z dostupných zdrojov nie je úplne jasné, čo viedlo tvorcu nového SZ k zvýšeniu pokút oproti platnému ZoV a aké kritéria boli zohľadňované pri stanovovaní výšky pokút. Nemožno však opomenúť fakt, že zvýšením hornej hranice pokút pri priestupkoch sa dáva príslušnému orgánu, ktorý ich prejednáva priestor, na to, aby mal možnosť uložiť vyššiu pokutu. Tento orgán je však povinný konať v súlade s **princípom proporcionality**, pričom by mal uplatniť **zásadu individualizácie sankcie**, pričom platí aj **zákaz ukladania likvidačných sankcií** a prihliada sa na majetkové pomery páchatela priestupku.<sup>25</sup> V každom prípade by mala byť sankcia dostatočne individualizovaná a zodpovedať okolnostiam daného prípadu.<sup>26</sup>

Vzhľadom na skutočnosť, že na priestupky a ich prerokovanie sa vzťahuje zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoP“)<sup>27</sup>, tak sa budú aplikovať ustanovenia tohto zákona ako aj princípy správneho trestania pri prejednávaní priestupku. Pokiaľ sa páchatel dopustil viacerých priestupkov, ktoré môže prejednať v blokovom konaní ten istý správny orgán, uplatní sa tiež **absorpčná zásada** uvedená v § 12 ods. 2 ZoP.<sup>28</sup> Zodpovedný subjekt sa tak môže dopustiť napr. priestupkov podľa § 82 ods. 1 písm. h) a i) nového SZ, tým, že neoznačí viditeľne informačnú konštrukciu svojím menom alebo názvom, logom alebo iným označením umožňujúcim identifikáciu vlastníka **a zároveň** neoznámí stavebnému úradu zmenu v osobe stavebníka. V takom prípade, pri aplikácii absorpčnej zásady ten istý páchatel spácha dva priestupky, ktoré sa prejednávajú v jednom konaní, pričom sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnuteľný. V tomto prípade, by mal príslušný orgán uložiť za oba delikty jednu pokutu do 500 eur. Považujeme za potrebné uviesť, že v jednom blokovom konaní nemožno prejednať priestupok páchatela podľa § 88aa ods. 1 ZoP a súčasne iný priestupok.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Pozri § 58 ods. 7 ZoV.

<sup>25</sup> Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS 38/02 z 9. marca 2004.

<sup>26</sup> HAMULÁKOVÁ, Z. - HORVAT, M., *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2019, s. 60.

<sup>27</sup> Pozri § 82 ods. 11 nového SZ, § 105 ods. 8 SZ, § 58 ods. 10 ZoV.

<sup>28</sup> SPIŠIAKOVÁ, H., *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2020, s. 523.

<sup>29</sup> SPIŠIAKOVÁ, H., *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2020, s. 523.

## Subjekty vykonávajúce blokové konanie

### Stavebný inšpektor

Podľa platnej úpravy v ZoV môže blokové konanie vykonávať a pokutu ukladať **stavebný inšpektor** (iba pri § 58 ods. 1 a 2 ZoV).<sup>30</sup> Ak sa pozrieme do nového SZ, tak pokutu za priestupok môže uložiť **stavebný inšpektor**, ak je spáchaný niektorý z priestupkov podľa § 82 ods. 1 a 2 nového SZ.

Je dôležité uviesť, že nový SZ už nepočíta so Slovenskou stavebnou inšpekciou a jej pôsobnosť v oblasti štátneho stavebného dohľadu podľa doterajších predpisov je pôsobnosťou regionálneho úradu vykonávať štátny stavebný dohľad podľa tohto zákona.<sup>31</sup> Podľa § 15 ods. 4 písm. j) nového SZ, stavebný úrad dáva podnet stavebnému inšpektorátu na vykonanie štátneho stavebného dohľadu. V dôvodovej správe k novému SZ sa uvádza, že *stavebný úrad nebude mať v agende výkon štátneho stavebného dohľadu a následné ex offico konania a výkon ich rozhodnutí, rovnako ako aj prejednávanie priestupkov (okrem blokového konania) a iných správnych deliktov*. Tieto činnosti budú vyhradené regionálnemu úradu ako stavebnému inšpektorátu.<sup>32</sup>

**Zaujímavým momentom je** skutočnosť, keď dôvodová správa uvádza, že blokové konania má vykonávať stavebný úrad avšak zákon mu takúto kompetenciu v § 15 nového SZ nepriznáva. Rovnako, § 14 ods. 2 nového SZ znie „*Regionálny úrad ako stavebný inšpektorát (ďalej len „stavebný inšpektorát“)*“. Toto ustanovenie je nedokončené, a tak nevieme identifikovať aké činnosti bude regionálny úrad vykonávať ako stavebný inšpektorát. Vzhľadom na uvedené, nevieme vytvoriť záver, či stavební inšpektori majú podľa nového SZ pôsobiť len na regionálnych úradoch alebo aj zároveň na stavebných úradoch (pre blokové konania).<sup>33</sup> Rozsah kontroly a oprávnení stavebného inšpektora sú vymedzené v § 73 a § 75 nového SZ.

Domnievame sa, že mechanizmus ukladania pokút v blokovom konaní stavebnými inšpektormi bude vyzeráť nasledovne. Stavebný inšpektor dostane podnet od stavebného úradu podľa § 15 ods. 4 písm. j) nového SZ na vykonanie štátneho stavebného dohľadu. Stavebný inšpektor je oprávnený podľa § 82 ods. 10 nového SZ uskutočniť blokové konanie pri priestupkoch uvedených v § 82 ods. 1 a 2 nového SZ. Podľa nášho názoru, sa v uvedenom ustanovení nachádzajú porušenia, ktoré by mohli byť napravené i na mieste uložením pokuty zodpovednému subjektu prostredníctvom blokového konania.

Podľa nášho názoru, samotná existencia blokového konania v novom SZ má potenciál eliminovať početnosť riadnych konaní o správnom delikte a tým zrýchliť chod procesov prebiehajúcich v rámci orgánov štátnej správy na úseku výstavby.

---

<sup>30</sup> Pozri § 58 ods. 10 ZoV.

<sup>31</sup> Pozri § 89 ods. 1 a 2 nový SZ.

<sup>32</sup> Dôvodová správa. osobitná časť. [online] [cit. 28.08.2024]. s.7. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-397>

<sup>33</sup> Pozri § 14 ods. 2 nový SZ.

Blokové konanie by zrýchliło uvedené procesy najmä svojou rýchlosťou, keďže ide o typ skráteneho konania. Ukladanie pokút stavebným inšpektorom považujeme za správne riešenie aj vzhľadom na odborné požiadavky, ktoré sú na nich kladené. Tieto požiadavky môžeme vidieť v podobe kvalifikačného predpokladu vzdelania a praxe, ktorý je pre odborného zamestnanca stavebného inšpektorátu, ktorý vykonáva štátny stavebný dohľad (stavebný inšpektor), vysokoškolské architektonické vzdelanie druhého stupňa alebo vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa stavebného, elektrotechnického alebo strojníckeho zamerania a najmenej tri roky praxe v projektovaní, vo výkone stavebného dozoru, v práci stavbyvedúceho alebo vo výkone štátneho stavebného dohľadu, alebo úplné stredoškolské odborné vzdelanie technického zamerania a najmenej päť rokov praxe v projektovaní, vo výkone stavebného dozoru alebo stavbyvedúceho, alebo vo výkone štátneho stavebného dohľadu.<sup>34</sup>

### **Obecná polícia a Policajný zbor**

Novinkou oproti SZ a ZoV je to, že v blokovom konaní môže pokutu za priestupky podľa § 82 ods. 1 nového SZ okrem stavebného inšpektora uložiť aj **obecná polícia a Policajný zbor**.<sup>35</sup> Jedná sa v tomto prípade o deväť priestupkov, ktoré by boli tieto subjekty oprávnené prejednať. Podľa nášho názoru, nie je optimálne, aby priestupky v blokovom konaní prejednávala obecná polícia alebo Policajný zbor. Sme toho názoru, že na výkon tejto činnosti sú potrebné znalosti a skúsenosti zo stavebného práva. V súčasnosti možno konštatovať, že oba subjekty nie sú špecializované na oblasť stavebného práva. Nový SZ stanovuje kvalifikačný predpoklad vzdelania a praxe pre stavebného inšpektora, ale nešpecifikuje, akým spôsobom by mala byť obecná polícia a Policajný zbor odborne pripravení na zabezpečenie spravodlivého a správneho uplatňovania uvedenej právomoci. Druhou otázkou je aj personálna vybavenosť uvedených subjektov, avšak akékoľvek konštatovanie na tomto mieste by si vyžadovalo hlbší výskum. Napokon, z nového SZ nie je jasný ani mechanizmus ako by malo blokové konanie prebehnúť, kedy by obecná polícia či Policajný zbor disponovali podkladmi, ktoré sú nevyhnutné na to, aby bol spoľahlivo posúdený skutkový stav a tak objasnený priestupok s uložením pokuty na mieste.

Ak sa pozrieme na § 82 ods. 1 nového SZ, tak jediným priestupkom, ktorý možno, podľa nás, považovať za vyriešiteľný na mieste bez odbornej kvalifikácie je neoznačenie viditeľne informačnej konštrukcie svojím menom alebo názvom, logom alebo iným označením umožňujúcim identifikáciu vlastníka.<sup>36</sup> Podľa nášho názoru, pri tomto priestupku je jasné, či je informačná konštrukcia označená alebo

---

<sup>34</sup> Pozri § 17 ods. 3 písm. b) nový SZ.

<sup>35</sup> Pozri § 82 ods. 10 nový SZ.

<sup>36</sup> Pozri § 82 ods. 1 písm. h) nový SZ.

neoznačená. Skutková podstata priestupku presne vymedzuje samotný spôsob identifikácie vlastníka informačnej konštrukcie. Ak by sme ale zasadili situáciu do praxe, tak Policajný zbor by síce vedel jasne identifikovať, že absentuje označenie, ale ako by zistil, kto je vlastník a komu má vlastne uložiť pokutu? V teréne môže Policajný zbor identifikovať veľa informačných konštrukcií bez označenia.

Na zistenie vlastníka informačnej konštrukcie by Policajný zbor alebo obecná polícia potrebovali súčinnosť<sup>37</sup> od regionálneho úradu, prípadne od stavebného úradu (obce), na dohľadanie novej existencie stavebného povolenia alebo ohlásenia, ktoré bolo vydané na danú konštrukciu. Následne by regionálny alebo stavebný úrad oznámil Policajnému zboru, či verejnoprávny titul na uskutočnenie informačnej konštrukcie existuje alebo nie alebo či sa ho vôbec podarilo dohľadať. Ak by Policajný zbor alebo obecná polícia získala potrebné podklady (stavebné povolenie, z ktorého by bolo možné identifikovať vlastníka) mohla by ďalej konať. Tu narážame na problém, a to, síce Policajný zbor a obecná polícia môžu podľa nového SZ prejednať blokové konanie, ale spomínaná súčinnosť s regionálnym či stavebným úradom v podobe vyžadovania odborných vyjadrení, úkonov potrebných na zistenie totožnosti osôb a ich pobytu a vyžadovania predloženia potrebných podkladov, najmä spisov a iných písomných materiálov, **sa vyskytuje vo fáze objasňovania priestupku podľa § 60 ods. 1 ZoP. Táto fáza nie je priestupkovým konaním a ani jeho súčasťou**, a teda sa na ňu ani nebudú vzťahovať podporné ustanovenia SP. Skutočnosť, že nejde o súčasť priestupkového konania, nasvedčuje aj zvolený legislatívny jazyk, ktorý orgány, ktoré objasňujú priestupky, nenazýva správnymi orgánmi, ale pojmom „orgány objasňujúce priestupky“. Avšak už aj na túto fázu sa jednoznačne musia vzťahovať minimálne základné zásady správneho konania vymedzené predovšetkým v § 3 SP a modifikované na účely ZoP. Osobitne treba zdôrazniť **zásadu legality, zásadu materiálnej pravdy a zásadu rýchlosti a hospodárnosti konania**.<sup>38</sup>

Okrem súčinnosti je v zmysle zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoPZ“) policajt v prípade potreby oprávnený vyzvať osobu, aby sa ihneď alebo v určenom čase dostavila na útvar Policajného zboru na spísanie zápisnice o **podaní vysvetlenia** alebo, ak ide o **objasňovanie priestupku, na spísanie záznamu alebo zapísania výsledkov úkonov do správy o výsledku objasňovania priestupku**.<sup>39</sup> Podľa § 17 ods. 3 ZoPZ úradný záznam o predvedení, zápisnica o podaní vysvetlenia a záznam o úkone pri objasňovaní priestupku musia byť spísané ihneď po predvedení osoby. Objasňovanie priestupku sa skončí spravidla

---

<sup>37</sup> Súčinnosť v zmysle vyžadovania odborných vyjadrení, úkonov potrebných na zistenie totožnosti osôb a ich pobytu a vyžadovania predloženia potrebných podkladov, najmä spisov a iných písomných materiálov.

<sup>38</sup> HORVAT, M., § 58 [Účel objasňovania priestupkov a orgány objasňujúce priestupky]. In: SREBALOVÁ, M. a kol., *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 303.

<sup>39</sup> Pozri § 17 ods. 1 ZoPZ.

do jedného mesiaca odo dňa, keď sa správny orgán alebo orgán oprávnený objasňovať priestupky o priestupku dozvedel.<sup>40</sup>

Objasňovanie priestupkov je teda štádiom, v ktorom sa zaoštarávajú **podklady potrebné na začatie konania o priestupku a vydanie rozhodnutia o priestupku**.<sup>41</sup>

Ak orgán objasňujúci priestupky nedospeje k záveru o odložení veci, uložení veci alebo odovzdaní veci, je povinný vypracovať správu o objasňovaní priestupku, ktorá slúži ako **podklad pre začatie priestupkového konania**.<sup>42</sup>

Správnym konaním označujeme rozhodovací proces v oblasti verejnej správy, v ktorom príslušný správny orgán rozhoduje o konkrétnych právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach účastníka konania. Podľa uvedenej definície je správnym konaním až to štádium konania o priestupku, v ktorom sa priestupok prejednáva a rozhoduje sa v ňom o vine a sankcii za priestupok. Nadväzuje na štádium konania, v ktorom sa uskutočňuje objasňovanie priestupku, ktoré slúži na obstaranie podkladov potrebných na rozhodnutie správneho orgánu.<sup>43</sup>

Na tomto mieste je potrebné uviesť, podľa nášho názoru, že obecná polícia alebo Policajný zbor budú musieť pri každom priestupku podľa § 82 ods. 1 nového SZ využívať oprávnenia zakotvené v § 60 ZoP, na to aby spoľahlivo zistili skutkový stav a tak sa dostanú vždy do fázy objasňovania priestupkov. Táto fáza môže skončiť vypracovaním správy o výsledku objasňovania priestupku, ktorá tvorí podklad k riadnemu správne konaniu, ktoré môže bezprostredne nasledovať. **Po uskutočnení fázy objasňovania priestupku už obecná polícia a Policajný zbor nemôžu uskutočniť skrátenú formu konania (blokové konanie)**. Tým sa dostávame k záveru, že uskutočnenie blokového konania oboma subjektami nie je *de facto* možné.

## Príjem z pokút

Podľa nového SZ pokuty uložené za priestupky stavebným inšpektorom a Policajným zborom budú príjmom štátneho rozpočtu.<sup>44</sup> Pokuty za priestupky uložené obecnou políciou podľa nového SZ budú príjmom obce.<sup>45</sup> Keďže sa podporne aplikuje ZoP na ZoV, pokuty uložené stavebným inšpektorom podľa ZoV budú príjmom štátneho rozpočtu.

---

<sup>40</sup> Pozri § 59 ods. 4 ZoP.

<sup>41</sup> HORVAT, M., § 58 [Účel objasňovania priestupkov a orgány objasňujúce priestupky]. In: SREBALOVÁ, M. a kol., *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 303.

<sup>42</sup> Tamtiež, s. 304.

<sup>43</sup> SREBALOVÁ, M., § 51 [Všeobecné ustanovenie]. In: SREBALOVÁ, M., a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 248.

<sup>44</sup> Pozri § 82 ods. 11 nový SZ, § 13 ods. 3 ZoP.

<sup>45</sup> Pozri § 82 ods. 11 nový SZ, § 13 ods. 4 ZoP.

Podľa platnej a účinnej legislatívy ukladajú pokuty stavebné úrady (v prenesenom výkone štátnej správy) a Slovenská stavebná inšpekcia. Pokuty uložené obcou sú príjmom rozpočtu obce<sup>46</sup> a podľa § 107 ods. 1 sú príjmom štátneho rozpočtu, ak ich ukladá Slovenská stavebná inšpekcia.

Nový SZ, podľa nášho názoru, odkrojí výraznú finančnú čiastku z rozpočtu obce (stavebného úradu) tým, že stavebný úrad už nebude môcť vykonávať agendu správneho trestania, a tak mať príjem z uložených pokút. Stavebný úrad bude vykonávať agendu na úseku výstavby v prenesenom výkone štátnej správy aj naďalej<sup>47</sup>, preto, podľa nášho názoru, bude výpadok z rozpočtu obce citeľný.

Podľa doložky vplyvov k novému SZ, navýšením zamestnancov regionálnych úradov o zamestnancov inšpekčnej zložky, vykonávajúcich stavebný dohľad a prejednávajúcich priestupky a správne delikty sa očakáva zvýšenie výnosov z pokút, ktoré ale nie je možné vyčíslieť. Nový odhadovaný príjem z činnosti verejnej správy: zvýšené správne poplatky 12 188 000 eur, výnosy z pokút 3 300 000 eur.<sup>48</sup> Možno konštatovať, že existuje predpoklad, že stavební inšpektori prinesú do štátneho rozpočtu nemalé výnosy z pokút. *De iure* tieto výnosy môže priniesť aj Policajný zbor, avšak podľa nášho názoru, *de facto* nie, pretože bude potrebné disponovať i podkladmi, ktoré môže získať až vo fáze objasňovania priestupku, pričom po tejto fáze sa už blokové konanie neuskutočňuje. Domnievame sa, že *de facto* obecná polícia tiež nebude prinášať do rozpočtu obce výnosy z pokút z blokových konaní, keďže bude potrebné disponovať i podkladmi, ktoré môže získať až vo fáze objasňovania priestupku.

## Záver

Pri porovnávaní hornej hranice pokuty pri priestupkoch v ZoV a novom SZ sme dospeli k záveru, že horná hranica pokuty je vyššia v novom SZ, pričom skutkové podstaty priestupkov prejednaných v blokovom konaní sa vo veľkej časti zhodujú. Možno povedať, že zvýšením hornej hranice pokút pri priestupkoch sa dáva príslušnému orgánu priestor, na to, aby mal možnosť uložiť vyššiu pokutu.

Podľa platnej úpravy v ZoV môže blokové konanie vykonávať a pokutu ukladať stavebný inšpektor (iba pri § 58 ods. 1 a 2 ZoV) a novom SZ taktiež (iba pri § 82 ods. 1 a 2 nového SZ).

Je dôležité uviesť, že podľa nového SZ regionálny úrad ako stavebný inšpektorát vykonáva štátny stavebný dohľad, pričom mu stavebný úrad dáva podnet na vykonanie štátneho stavebného dohľadu. V dôvodovej správe k novému SZ sa

---

<sup>46</sup> Pozri § 107 ods. 2 SZ.

<sup>47</sup> Pozri § 15 nový SZ.

<sup>48</sup> Doložka vplyvov. [online] [cit. 30.08.2024]. s. 6. Dostupné na internete: <https://www.slovlex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-397>

uvádza, že „*stavebný úrad nebude mať v agende výkon štátneho stavebného dohľadu a následné ex offo konania a výkon ich rozhodnutí, rovnako ako aj prejednávacie priestupkov (okrem blokového konania) a iných správnych deliktov. Tieto činnosti budú vyhradené regionálnemu úradu ako stavebnému inšpektorátu.*“ Zaujímavým momentom je skutočnosť, keď dôvodová správa uvádza, že blokové konania má vykonávať stavebný úrad avšak zákon mu takúto kompetenciu v § 15 nového SZ nepriznáva. Rovnako, § 14 ods. 2 nového SZ znie „*Regionálny úrad ako stavebný inšpektorát (ďalej len „stavebný inšpektorát“)*“. Toto ustanovenie je nedokončené, a tak nevieme identifikovať aké presne činnosti bude regionálny úrad vykonávať ako stavebný inšpektorát. Vzhľadom na uvedené, nevieme vytvoriť záver, či stavební inšpektori majú podľa nového SZ pôsobiť len na regionálnych úradoch alebo aj zároveň na stavebných úradoch (pre blokové konania).

Domnievame sa, že porušenia podľa § 82 ods. 1 a 2 nového SZ by mohli byť stavebnými inšpektormi napravené i na mieste uložením pokuty zodpovednému subjektu prostredníctvom blokového konania.

Podľa nášho názoru, samotná existencia blokového konania v novom SZ má potenciál eliminovať početnosť riadnych konaní o správnom delikte a tým zrýchliť chod procesov prebiehajúcich v rámci orgánov štátnej správy na úseku výstavby. Blokové konanie by zrýchliť uvedené procesy najmä svojou rýchlosťou, keďže ide o typ skráteného konania. Ukladanie pokút stavebným inšpektorom považujeme za správne riešenie aj vzhľadom na odborné požiadavky, ktoré sú na nich kladené. Tieto požiadavky môžeme vidieť v podobe kvalifikačného predpokladu vzdelania a praxe vymedzeného v novom SZ.

V blokovom konaní môže pokutu za priestupky podľa § 82 ods. 1 nového SZ uložiť aj obecná polícia a Policajný zbor. Podľa nášho názoru, to nie je optimálne, pretože na výkon tejto činnosti sú potrebné znalosti a skúsenosti zo stavebného práva. Nový SZ stanovuje kvalifikačný predpoklad vzdelania a praxe pre stavebného inšpektora, ale nešpecifikuje, akým spôsobom by mala byť obecná polícia a Policajný zbor odborne pripravení na zabezpečenie spravodlivého a správneho uplatňovania uvedenej právomoci. Napokon, z nového SZ nie je jasný ani mechanizmus ako by malo blokové konanie prebehnúť, kedy by obecná polícia či Policajný zbor disponovali podkladmi, ktoré sú nevyhnutné na to, aby bol spoľahlivo posúdený skutkový stav a tak objasnený priestupok s uložením pokuty na mieste.

Odhliadnuc od kvalifikačného predpokladu, obecná polícia alebo Policajný zbor budú musieť pri každom priestupku podľa § 82 ods. 1 nového SZ využívať oprávnenia zakotvené v § 60 ZoP, na to aby spoľahlivo zistili skutkový stav a tak sa dostanú vždy do fázy objasňovania priestupkov. Táto fáza môže skončiť vypracovaním správy o výsledku objasňovania priestupku, ktorá tvorí podklad k riadnemu správnomu konaniu, ktoré môže bezprostredne nasledovať. Po uskutočnení fázy objasňovania priestupku už obecná polícia a Policajný zbor nemôžu uskutočniť skrátenú formu

konania (blokové konanie). Tým sa dostávame k záveru, že uskutočnenie blokového konania oboma subjektami nie je *de facto* možné.

Na záver možno uviesť, že pokuty za priestupky uložené obecnou políciou majú byť príjmom obce. Domnievame sa, že *de facto* obecná polícia nebude prinášať do rozpočtu obce výnosy z pokút z blokových konaní, keďže bude potrebné disponovať i úplnými podkladmi, ktoré môže získať až vo fáze objasňovania priestupku, pričom po nej už nenasleduje blokové konanie. *De iure* výnosy z pokút môže priniesť do štátneho rozpočtu Policajný zbor, avšak podľa nášho názoru, to znova nebude možné z rovnakého dôvodu ako pri obecnej polícii.

### Zoznam použitej literatúry

1. HAMULÁKOVÁ, Z. – HORVAT, M., *Základy správneho práva trestného*. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2019, 308 s. ISBN 978-80-571-0142-0.
2. SPIŠIAKOVÁ, H., *Zákon o priestupkoch. Komentár*. 2. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2020, 783 s. ISBN 978-80-571-0219-9.
3. SREBALOVÁ, M. a kol., *Zákon o priestupkoch. Komentár*. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2020, 512 s. ISBN 978-80-89603-93-0.

### Kontaktné údaje

Mgr. Viera Jakušová, PhD.

viera.jakusova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta



# NOVÉ VÝZVY PRIESTUPKOVÉHO KONANIA AKO SA ZVÝŠENIE LIMITU ŠKODY PREMIETNE DO PRÁVNEJ PRAXE?<sup>1</sup>

## NEW CHALLENGES IN MISDEMEANOUR PROCEEDINGS HOW WILL THE INCREASED DAMAGE THRESHOLD REFLECT IN LEGAL PRACTICE?

Alžbeta Zemanová<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Príspevok rozoberá možné problémy vyplývajúce zo zákona č. 40/2024 Z. z., ktorým sa novelizuje okrem iných Trestný zákon č. 300/2005 Z. z. a Trestný poriadok č. 301/2005 Z. z. a spôsoby akými táto zmena môže ovplyvniť súčasné fungovanie priestupkových konaní. Legislatívne zmeny predpokladajú nárast počtu prípadov riešených v priestupkovom konaní, čo však môže ovplyvniť schopnosť správnych orgánov dôsledne zisťovať skutkový stav pri súčasnom zachovaní procesných zásad hospodárnosti a rýchlosti konania a zásady materiálnej pravdy. V závere príspevok predkladá návrhy de lege ferenda.

**Kľúčové slová:** správne trestanie, priestupkové konanie, právo na spravodlivý proces, právo na prerokovanie veci v primeranej lehote

**Abstract:** The paper discusses possible problems arising from Act No. 40/2024 Coll., which amends, among others, the Criminal Act No. 300/2005 Coll. and the Criminal Procedure Code No. 301/2005 Coll. and the ways in which this change may affect the current functioning of misdemeanour proceedings. The legislative changes foresee an increase in the number of cases dealt with in misdemeanour proceedings, which may, however, affect the ability of the administrative authorities to consistently establish the facts while maintaining the procedural principles of economy and speed of proceedings and the principle of material truth. The paper concludes with de lege ferenda proposals.

**Key words:** administrative punishment, misdemeanour proceedings, right to a fair trial, right to a trial within a reasonable time

---

<sup>1</sup> Tento článok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

<sup>2</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

## Úvod

Priestupkové konanie zohráva dôležitú úlohu v právnom systéme Slovenskej republiky, fungujúc ako nástroj riešenia menej závažných porušení zákona, ktoré nemožno klasifikovať ako trestný čin alebo iný správny delikt<sup>3</sup>. Ide o osobitný druh správneho konania, v ktorom príslušný správny orgán koná a rozhoduje o vine a uložení sankcie za spáchaný priestupok.<sup>4</sup> Jeho hlavným cieľom je ochrana verejného poriadku a práv občanov prostredníctvom zásahu správnych orgánov v prípadoch, keď dôjde k protiprávnemu konaniu, ktoré ohrozuje alebo porušuje záujem chránený zákonom.<sup>5</sup>

Jednou z aktuálnych tém, rezonujúcou naprieč laickou verejnosťou i medzi odborníkmi, je nedávna novela zákona č. 40/2024 Z. z., ktorým sa okrem iného mení zákon č. 300/2005 Z. z. (ďalej len „Trestný zákon“) a zákon č. 301/2005 Z. z. (ďalej len „Trestný poriadok“), meniaci niekoľko kľúčových aspektov, ktoré majú dopad na doterajšie fungovanie priestupkového konania. Najvýraznejšou zmenou, ktorá bude pre účely článku bližšie analyzovaná, je zvýšenie limitu škody v priestupkovom konaní z pôvodných do 266 eur na sumu neprevyšujúcu 700 eur.<sup>6</sup> V dôvodovej správe zákona č. 40/2024 Z. z. zákonodarca odôvodnil, potrebu zmeny predošlej zákonnej úpravy hranice škody tak, *„aby zodpovedala aktuálnej spoločensko-ekonomickej situácii a jej predpokladanému vývoju v najbližšej dobe, a to najmä s prihliadnutím na historickú, súčasnú a očakávanú infláciu.“*<sup>7</sup>

Aj napriek tomu, že nespochybňujeme účelnosť vyššie spomenutej novely trestných kódexov, ich legislatívne zmeny so sebou prinášajú do právnej praxe viacero otázok a výziev, ktoré je potrebné, najmä pre účely fungovania súčasnej právnej praxe, hlbšie analyzovať. Cieľom príspevku je preto skúmať, akými spôsobmi môže zvýšenie limitu škody v priestupkovom konaní ovplyvniť najmä (i.) súčasné fungovanie správnych orgánov, (ii.) aplikáciu základných procesných zásad, akými sú zásada rýchlosti a hospodárnosti konania, zásada materiálnej pravdy, pri súčasnom zachovaní (iii.) práva na spravodlivý proces, konkrétne v jeho podobe práva na prejednanie veci v primeranej lehote, ktoré s uvedenými zásadami úzko súvisí.

---

<sup>3</sup> Pozri § 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 o priestupkoch.

<sup>4</sup> HAMULÁKOVÁ, Zuzana, HORVAT, Matej: *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 113.

<sup>5</sup> HAMULÁKOVÁ, Zuzana, HORVAT, Matej: *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s.84-85.

<sup>6</sup> Porov. § 125 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon

<sup>7</sup> Porov. Dôvodovú správu k zákonu č. 40/2024 Z. z..

## Novela trestných kódexov a jej dopad na súčasné fungovanie správnych orgánov

Zákon č. 40/2024 Z. z. prináša významné zmeny v oblasti priestupkového konania, ktoré sa prejavujú predovšetkým v úprave hraníc škody, zmenu veku v deliktuálnej spôsobilosti pri priestupkoch a vypustenie ustanovenia § 212 ods. 1 písm. g) Trestného zákona<sup>8</sup>. Podľa predchádzajúcej právnej úpravy bol páchatel', ktorý opakovane spáchal drobnú krádež v priebehu dvanástich mesiacov,<sup>9</sup> vystavený riziku, že jeho konanie bude posudzované ako trestný čin, s možnosťou uloženia trestu odňatia slobody až na dva roky a to bez ohľadu na výšku spôsobenej škody.<sup>10</sup> Táto úprava sa uplatňovala predovšetkým pri majetkových priestupkoch, najmä pri opakovaných drobných krádežiach.

Novela zákona vypustením ustanovenia § 212 ods. 1 písm. g) Trestného zákona odstraňuje možnosť prísnejšej právnej kvalifikácie, čo znamená, že opakované krádeže nižšej hodnoty už nebudú automaticky viesť k prísnejšej právnej kvalifikácii skutku a nebudú zo zákona posudzované ako trestný čin. V praxi to znamená, že ak páchatel' opakovane odcudzí tovar nižšej hodnoty, bude jeho konanie posudzované ako priestupok, v zmysle § 50 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o priestupkoch“) a nie ako trestný čin.

Ako už sme avizovali v predošlých odsekoch, zákon č. 40/2024 Z. z. , priniesol úpravu vekovej hranice deliktuálnej spôsobilosti v priestupkovom konaní, v rámci ktorej sa znížila táto hranica z pôvodných 15 na 14 rokov.<sup>11</sup> Táto zmena nebola súčasťou pôvodného legislatívneho návrhu, avšak bola do zákona zapracovaná na základe pozmeňujúceho návrhu Ústavnoprávneho výboru počas druhého čítania v Národnej rade Slovenskej republiky.<sup>12</sup>

Cieľom tejto legislatívnej úpravy bolo harmonizovať právnu úpravu Zákona o priestupkoch a Trestného zákona, vo vzťahu k vekovej hranici zodpovednosti páchatela za protiprávne konanie.<sup>13</sup> Účelom legislatívnej úpravy bolo odstrániť stav, v ktorom osoby vo veku medzi 14 a 15 rokom veku, neniesli zodpovednosť za priestupky, čo v praxi spôsobovalo aplikačné problémy. Touto zmenou sa eliminovala

---

<sup>8</sup> Predchádzajúca právna úprava § 212 ods. 1 písm. g) znela nasledovne: „Kto si prisvojí cudziu vec tým, že sa jej zmocní a bol za obdobný čin v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch postihnutý, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.“

<sup>9</sup> Ak bola páchatelovi v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch uložená sankcia alebo iné opatrenie za priestupok (§ 50 ods. 1 zákona o priestupkoch) alebo iný obdobný delikt.

<sup>10</sup> Porov. BURDA, Eduard, ČENTÉŠ, Jozef, KOLESÁR, Juraj, ZÁHORA, Jozef a kol.: *Trestný zákon II.* 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011.

<sup>11</sup> Pozri § 5 ods. 1 zákona č. 372/1990 o priestupkoch.

<sup>12</sup> Porov. Uznesenie č. 36 Ústavnoprávneho výboru národnej rady slovenskej republiky z 30. januára 2024.

<sup>13</sup> Porov. SREBALOVÁ, Mária a kol.: *Zákon o priestupkoch.* 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 38.

jednak (i.) tzv. „priestupková imunita“ osôb vo veku 14 rokov, ktoré boli trestnoprávne zodpovedné, avšak vzhľadom na vyššiu vekovú hranicu priestupkovej zodpovednosti nemohli byť stíhané v rámci priestupkového konania<sup>14</sup> a (ii.) prípady, kedy boli osoby mladšie ako 15 rokov využívané na páchanie priestupkovej činnosti inými osobami, ktoré zneužívali nedostihnutelnosť takýchto osôb.<sup>15</sup>

V súvislosti s uvedenými zmenami, máme za to, že možno očakávať nárast počtu prípadov riešených v priestupkovom konaní, čo so sebou prináša niekoľko potenciálnych dôsledkov. Jedným z najzávažnejších problémov bude pravdepodobne zvýšenie pracovnej záťaže správnych orgánov. Je dôležité podotknúť, že správne orgány, ktoré už v súčasnosti zápasia s nedostatkom personálu, môžu čeliť výraznému preťaženiu v dôsledku nárastu nových prípadov. Najkritickejšia situácia je na západnom Slovensku, konkrétne v Bratislavskom kraji, kde na oddelení priestupkov pôsobí iba 20 zamestnancov, v Trnavskom kraji je ich 34 a v Nitrianskom kraji 40.<sup>16</sup>

## **Vyvažovanie zásady materiálnej pravdy a zásady rýchlosti a hospodárnosti konania**

V správnom konaní, stojí na poprednom mieste povinnosť správnych orgánov dbať na správnosť a objektivitu rozhodnutia. Táto povinnosť sa odráža v zásade materiálnej pravdy<sup>17</sup>, ktorá je jednou z kľúčových zásad správneho konania. Spomenutá zásada ukladá správnym orgánom povinnosť, úplne, presne a spoľahlivo zistiť skutkový stav veci a objasniť všetky rozhodujúce okolnosti.<sup>18</sup> Táto povinnosť zahrňuje nielen povinnosť získať všetky dostupné dôkazy, ale aj povinnosť zhodnotiť tieto dôkazy s cieľom získať čo najvernejší obraz o skutkovom stave veci. Správny orgán musí za týmto účelom aktívne vykonávať dokazovanie<sup>19</sup> a zároveň zabezpečiť, aby skutkové zistenia čo najviac zodpovedali skutočnosti.

---

<sup>14</sup> Nedostatok veku v prípade zodpovednosti za priestupok je dôvodom na odloženie veci podľa § 66 ods. 1 písm. f) In: SPIŠIAKOVÁ, Helena a kol.: *Zákon o priestupkoch*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2020, s. 58.

<sup>15</sup> Porov. Uznesenie č. 36 Ústavnoprávneho výboru národnej rady slovenskej republiky z 30. januára 2024.

<sup>16</sup> Okrem výrazného nedostatku zamestnancov na priestupkových oddeleniach v okresoch na západnom Slovensku, na niektorých okresných úradoch, ako napr. na OÚ Bytča a OÚ Tvrdošín, pracuje na oddelení priestupkov len jedna osoba, čo ešte viac poukazuje na personálnu poddimenzovanosť správnych orgánov v týchto regiónoch.

<sup>17</sup> Pozri § 3 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb, o správnom konaní.

<sup>18</sup> Pozri VRABKO, Marián a kol.: *Správne právo procesné*. Všeobecná časť. 2. vydanie, Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 52.

<sup>19</sup> Na tento účel má správny orgán k dispozícii právo rozhodovať o tom, čo sa bude dokazovať, akým spôsobom, aké dôkazy je potrebné zabezpečiť a právo voľného hodnotenia dôkazov. In:

Zásada materiálnej pravdy má zásadný vplyv na kvalitu rozhodnutí správnych orgánov, pričom zabezpečuje, aby rozhodnutia neboli založené na neúplných alebo nepresných informáciách. V praxi sa však uplatňovanie tejto zásady môže dostávať do konfliktu so zásadami rýchlosti a hospodárnosti konania. Ako uvádza Potásch, zásada materiálnej pravdy síce nemá absolútny charakter, teda „*správne orgány nemajú povinnosť zistiť všetku a absolútnu pravdu, ale stav veci majú zistiť „len“ spoľahlivo, teda tak, aby bolo možné riadne, včas a spravodlivo rozhodnúť.*“<sup>20</sup>

Zásada rýchlosti a hospodárnosti konania<sup>21</sup> je ďalším základným pilierom správneho procesu, ktorý kladie dôraz na časovú efektivitu a minimalizáciu nákladov spojených so správnym konaním.<sup>22</sup> Táto zásada vyžaduje, aby správne orgány vybavili vec, čo najrýchlejším a najekonomickejším spôsobom,<sup>23</sup> bez zbytočných prietahov a aby použili najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správnenému vybaveniu veci.<sup>24</sup>

Ako vyplýva aj z formulácie spomínaných zásad, konflikt medzi týmito dvoma zásadami je v právnej praxi častým javom. Na jednej strane je nevyhnutné, aby správny orgán dôkladne objasnil skutkový stav veci, čo môže vyžadovať rozsiahle dokazovanie a časovo náročné procesy. Na druhej strane je potrebné, aby konanie prebiehalo bez zbytočných prietahov, čo si vyžaduje zo strany správneho orgánu rýchle a efektívne rozhodovanie. Zákon o správnom konaní výslovne neposkytuje absolútnu prednosť ani jednej zo spomenutých zásad. Ako sa uvádza Košičiarová, zásada rýchlosti konania nemôže byť uplatňovaná na úkor zásady materiálnej pravdy teda „*nemôže byť uplatnená na úkor požiadavky, aby rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo z náležitého zisteného skutkového stavu veci*“.<sup>25</sup> To znamená, že správne

---

MACHAJOVÁ, Jozefína a kol.: *Všeobecné správne právo*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva a Žilina: Eurokódex, 2009, s. 203.

<sup>20</sup> POTÁSCH, Peter, HAŠANOVÁ, Janka, VALLOVÁ, Jana, MILUČKÝ, Jozef, MEDŽOVÁ, Daniela.: *Správny poriadok*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 30-36.

<sup>21</sup> S uvedenou zásadou úzko súvisí právo na prejednanie veci v primeranej lehote garantované nielen Ústavou Slovenskej republiky (článok 48 ods. 2) ale aj Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (článok 6 ods. 1).

<sup>22</sup> Zásada rýchlosti konania sa vzťahuje nielen na fázy správneho konania, od jeho začiatku až po vydanie rozhodnutia, ale aj na zákonom ustanovené procesy pred začatím správneho konania In: KOŠIČIAROVÁ, Soňa: *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava : IURA EDITION, 2012, s. 52.

<sup>23</sup> Pozri MACHAJOVÁ, Jozefína a kol.: *Všeobecné správne právo*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva a Žilina: Eurokódex, 2009, s. 204.

<sup>24</sup> Pozri VRABKO, Marián a kol.: *Správne právo procesné*. Všeobecná časť. 2. vydanie, Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 51.

<sup>25</sup> KOŠIČIAROVÁ, Soňa.: *Správne právo procesné*. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2017, s. 129.

orgány sú povinné zabezpečiť správne objasnenie skutkového stavu veci aj za cenu následného predĺženia konania.<sup>26</sup>

Akýsi limit dĺžky priestupkového konania nám poskytuje § 20 ods. 1 Zákona o priestupkoch znejúci: „*Priestupok nemožno prejednať, ak od jeho spáchania uplynuli dva roky; nemožno ho tiež prejednať, prípadne uloženú sankciu alebo jej zvyšok vykonať, ak sa na priestupok vzťahuje amnestia.*“ Ide o tzv. prekluzívnu lehotu<sup>27</sup>, čo znamená, že po uplynutí tejto lehoty zaniká možnosť vyvodiť právnu zodpovednosť voči páchatelovi priestupku.<sup>28</sup> Zákonodarca, stanovením dvojročnej prekluzívnej lehoty sleduje hneď niekoľko cieľov, najmä zabezpečenie rýchleho a efektívneho vybavovania priestupkových konaní a ochranu právnej istoty účastníkov konania.<sup>29</sup> Na druhej strane, určenie dvojročnej prekluzívnej lehoty, má aj svoje procesné dôvody, keďže postupom času zaniká potreba potrestania páchatela za jeho protiprávne konanie<sup>30</sup> a len s ťažkosťami možno vykonať dokazovanie, vzhľadom na oslabenie sily dôkazných prostriedkov.<sup>31</sup>

Sme toho názoru, že v praxi však môže nastať problém s dodržaním tejto prekluzívnej lehoty, najmä v súvislosti s možným nárastom počtu priestupkových konaní. Preťaženie správnych orgánov, nedostatok personálnych kapacít či zložitost' jednotlivých prípadov môžu spôsobiť, môžu viesť k predlžovaniu konania, čím sa zvyšuje riziko prekročenia dvojročnej prekluzívnej lehoty. V prípade, že by správny orgán nebol schopný vybaviť vec v stanovenej dvojročnej lehote, malo by to za následok zánik zodpovednosti za priestupok, čo by nielen ohrozilo nielen záujem spoločnosti na spravodlivom potrestaní páchatela, ale aj dôveru verejnosti v právny systém.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> Rovnaký názor zastávajú aj Jakab, a Molitoris, ktorý uvádzajú: „...uplatnenie tejto zásady (zásady účelnosti, hospodárnosti a rýchlosti konania) nemôže ísť na úkor ostatných zásad správneho konania, najmä na úkor zásady zákonnosti a zásady materiálnej pravdy.“ In: Jakab, Radomír, Molitoris, Peter: *Správne právo procesné*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 53.

<sup>27</sup> Lehota začína plynúť dňom dokonania spáchania priestupku, pričom prvým dňom jej počítania je deň, ktorý nasleduje po tejto rozhodnej udalosti. In: SREBALOVÁ, Mária a kol.: *Zákon o priestupkoch*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 101.

<sup>28</sup> Pozri SREBALOVÁ, Mária a kol.: *Zákon o priestupkoch*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 100.

<sup>29</sup> Primeraná rýchlosť konania je jednou zo základných podmienok spravodlivého procesu. Dlhो trvajúce konanie ohrozuje samotný účel konania, jeho účinnosť a kredibilitu. In: KOŠIČIAROVÁ, Soňa: *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: IURA EDITION, 2012, s. 51.

<sup>30</sup> HAMULÁKOVÁ, Zuzana, HORVAT, Matej: *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 90.

<sup>31</sup> SPIŠIAKOVÁ, Helena a kol.: *Zákon o priestupkoch*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2020, s. 134.

<sup>32</sup> Možno konštatovať, že takéto konanie by bolo v rozpore s princípom právnej istoty, ktorý okrem iného spočíva v tom, že každý sa môže odôvodnene spoliehať na to, že správne orgány predpokladané povinnosti alebo sankcie uložia a nesplnené povinnosti alebo sankcie vynútia, tak ako právne normy

## Záver

Legislatívne zmeny, ktoré priniesol zákon č. 40/2024 Z. z. do priestupkového konania, prinášajú viaceré nové výzvy pre právnu prax. Hoci nemožno spochybníť, že spomenutá novela sleduje cieľ nepochybne legitímny, a to zefektívnenie trestnej politiky prostredníctvom odbremenenia trestného súdnictva, môže so sebou niesť riziká v podobe preťaženia správnych orgánov zodpovedných za prejednávanie priestupkov, zvýšenia recidívy páchatelov priestupkov, potenciálneho ohrozenia právnej istoty a zvýšenej záťaži na správne orgány, ktoré už v súčasnosti bojujú s nedostatkom personálnych kapacít. Tento problém je obzvlášť závažný v niektorých slovenských regiónoch, kde je počet zamestnancov na oddeleniach priestupkov výrazne poddimenzovaný.

Preto sme toho názoru, že *pro futuro* je nevyhnutné, aby sa prijali opatrenia na zvládnutie tohto nárastu agendy a zefektívnenia samotného priestupkového konania, aby boli tieto nové výzvy adekvátne riešené. Medzi konkrétne návrhy na zlepšenie súčasného stavu patria (i.) personálne posilniť správne orgány zaoberajúce sa priestupkovou agendou, (ii.) optimalizovať jednotlivé procesy a zaviesť jednotné metodické pokyny, ktoré by pomohli zlepšiť kvalitu a rýchlosť konaní a (iii.) sústavne vzdelávať a odborne pripravovať zamestnancov okresných úradov, aby sa zabezpečila konzistentnosť a kvalita rozhodnutí.

Veríme, že spomenuté opatrenia môžu výrazne pomôcť správnym orgánom efektívne zvládať narastajúcu agendu a zároveň zabezpečiť občanom a spoločnosti vysoký štandard právnej ochrany. Zavedením návrhov *de lege ferenda* bude možné adekvátne reagovať na požiadavky legislatívnych zmien a posilniť fungovanie priestupkového konania v súlade s jeho novými legislatívnymi požiadavkami.

## Zoznam použitej literatúry

1. BURDA, Eduard - ČENTÉŠ, Jozef - KOLESÁR, Juraj - ZÁHORA, Jozef a kol.: *Trestný zákon II*. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2011, 1568 s., ISBN 978-80-7400-394-3;
2. HAMULÁKOVÁ, Zuzana - HORVAT, Matej: *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, 308 s., ISBN 978-80-571014-20;
3. JAKAB, Radomír - MOLITORIS, Peter: *Správne právo procesné*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, 260 s., ISBN 978-80-8152-593-3
4. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava : IURA EDITION, 2012, 556 s., ISBN 978-80-8078-519-2;

---

predvídajú. In: SVOBODA, Petr: *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Právo na spravlivý proces a české správní řízení. Linde: Praha, 2007, s. 123-124.

5. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: *Správne právo procesné*. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín: Heuréka, 2017, ISBN 978-80-8173-038-2;
6. MACHAJOVÁ, Jozefína a kol.: *Všeobecné správne právo*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva a Žilina: Eurokódex, 2009, 668 s., ISBN 978-80-89-44705-3;
7. POTÁSCH, Peter - HAŠANOVÁ, Janka - VALLOVÁ, Jana - MILUČKÝ, Jozef - MEDŽOVÁ, Daniela: *Správny poriadok*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, 688 s., ISBN 978-80-7400-908-2;
8. SPIŠIAKOVÁ, Helena a kol.: *Zákon o priestupkoch*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2020, 782 s., ISBN 978-80-571-0219-9;
9. SREBALOVÁ, Mária a kol.: *Zákon o priestupkoch*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2020, 483 s., ISBN 978-80-89603-93-0;
10. SVOBODA, Petr: *Ústavní základy správního řízení v České republice*. Právo na spravlivý proces a české správní řízení. Linde: Praha, 2007, 360 s., ISBN 8072016761;
11. VRABKO, Marián a kol.: *Správne právo procesné*. Všeobecná časť. 2. vydanie, Bratislava: C. H. Beck, 2019, 232 s., ISBN 978-80-89603-76-3;
12. Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd;
13. Ústava Slovenskej republiky;
14. Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov;
15. Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon;
16. Zákon č. 71/1967 Zb, o správnom konaní;
17. Dôvodová správa k zákonu č. 40/2024 Z. z.;
18. Uznesenie č. 36 Ústavnoprávneho výboru národnej rady slovenskej republiky z 30. januára 2024.

## Kontaktné údaje

Mgr. Alžbeta Zemanová

alzbeta.zemanova@flaw.uniba.sk

Katedra správneho a environmentálneho práva

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta



# PRINCÍP NE BIS IN IDEM A OBSAH ROZHODNUTIA O SPRÁVNOM DELIKTE

## PRINCIPLE NE BIS IN IDEM AND CONTENT OF THE DECISION ON THE ADMINISTRATIVE OFFENCE

Soňa Košičiarová<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Autorka analyzuje vplyv uplatnenia procesnoprávneho zákazu dvojitého trestného stíhania vo veciach správnych deliktov prejednávaných v jednom konaní na formuláciu výroku rozhodnutia orgánu verejnej správy.

**Kľúčové slová:** procesný aspekt princípu ne bis in idem, správny delikt, správny poriadok, orgán verejnej správy

**Abstract:** The author analyzes the impact of the procedural forbiddance on double prosecution in matters of administrative offences heard in one procedure on the formulation of the public administration authority decision.

**Key words:** procedural aspect of the non bis in idem principle, administrative offence, the Administrative Procedure Act, administrative authority

### Úvod

Inšpiráciou pre tému tohto referátu a jeho zovšeobecňujúce závery sa stalo konkrétne rozhodnutie správneho orgánu, ktorý v súlade s princípom subsidiarity trestného postihu prejednal a rozhodol o viacerých správnych deliktoch osoby, o ktorých mal znalosť uložením úhrnej pokuty. Jeden zo skutkov, o ktorom začal konanie ako o správnom delikte však vo výsledku nepovažoval za porušenie povinnosti, ktoré by napĺňalo skutkovú podstatu správneho deliktu. O tomto skutku sa správny orgán zmienil len v odôvodnení svojho rozhodnutia. Účastník konania v odvolaní namietal formuláciu výroku pre jeho rozpor so zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) a taktiež protiústavnosť postupu správneho orgánu, ktorá mala podľa jeho názoru spočívať v porušení princípu právnej istoty. Tvrdil, že rozhodnutie mu neposkytuje dostatočnú záruku ochrany z hľadiska uplatnenia princípu ne bis in idem.

Otázky pre odvolací orgán zneli:

---

<sup>1</sup> Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta.

- 1) Bol porušený § 47 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb., podľa ktorého "výrok obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo"?
- 2) Mohlo by rozhodnutie plniť funkciu prekážky vylučujúcej opätovné prejednanie skutku, o ktorom orgán zistil, že nenapĺňa skutkovú podstatu správneho deliktu?
- 3) Bolo postupom a rozhodnutím správneho orgánu porušené právo účastníka na spravodlivý proces?

### **Možno aplikovať čl. 50 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky vo veciach správnych deliktov?**

Uvedený prípad je typickým príkladom toho, ako sa pri nedostatku úpravy konania o správnych deliktoch (s výnimkou konania o priestupku) uplatňujú, resp. majú v praxi uplatňovať princípy, ktoré vyplývajú z:

- Ústavy Slovenskej republiky,
- medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (napr. Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd),
- trestnoprávnej úpravy (v rozsahu, v akom § 195 Správneho súdneho poriadku prikazuje správny súdom z úradnej povinnosti prihliadať „na základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie“),
- zákonnej úpravy správneho trestania.

Na účely uplatnenia princípu subsidiarity trestného postihu (ultima ratio) nebolo prekážkou, že ani osobitný predpis, ktorý mu zakladal právomoc uložiť pokutu za správny delikt, ani správny poriadok, ktorý sa subsidiárne vzťahuje na konanie o pokutách, neupravovali procesnoprávny inštitút spoločného konania. Absencia povinnosti správneho orgánu prejednať správne delikty v spoločnom konaní nezbavuje správny orgán povinnosti tak urobiť, a to s odkazom na čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.<sup>2</sup> Správne delikty spáchané v súbehu musí správny orgán prejednať v jednom konaní.

Princíp ne bis in idem nachádza svoje ústavnoprávne vyjadrenie v čl. 50 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého "nikoho nemožno trestne stíhať za čin, za ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby".

I keď v základnom právnom predpise je formulovaný a tým garantovaný pre oblasť trestného práva, je možné úspešne sa dovolávať princípu ne bis in idem na základe čl. 50 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky aj vo veciach správneho trestania. To platí v situácii, keď správne delikty majú podľa platnej zákonnej úpravy rovnaký všeobecný stupeň spoločenskej škodlivosti ako trestné činy. Taká výnimka vyplýva z § 21 zákona

---

<sup>2</sup> KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 285.

č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Správne delikty na Slovensku inak majú zásadne nižší všeobecný stupeň spoločenskej škodlivosti než trestné činy. Za trestné činy ich nemožno považovať, a to ani s prihliadnutím na autonómny výklad pojmu "trestný čin" a "trestné obvinenie" v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva.<sup>3</sup> Tento súd správne delikty a disciplinárne delikty považuje za trestné činy podľa Európskeho dohovoru o základných právach a slobodách pri súčasnom splnení určitých podmienok (tzv. Engelove kritériá).

V ostatných prípadoch sa pri nedostatku regulácie možno dovolávať princípu *ne bis in idem* na základe platnej zákonnej úpravy. Zákonná úprava konania vo veciach správnych deliktov upravuje špeciálnym spôsobom procesnoprávne inštitúty slúžiace na uplatňovanie princípu *ne bis in idem*. Týkajú sa nielen zákazu začať konanie o skutku, ale aj zákazu už v začatom konaní pokračovať.

Pokiaľ takáto úprava v konkrétnom zákone chýba, správny orgán musí použiť analógiu legis, pokiaľ je to v prospech osoby, o ktorej správnom delikte sa koná.

### **Procesná povinnosť správneho orgánu ukončiť konanie o správnom delikte rozhodnutím ako záruka uplatnenia princípu *ne bis in idem* v konaní**

Právna teória vyžaduje, aby z výroku rozhodnutia správneho orgánu bolo zjavné, čo bolo predmetom rozhodovania<sup>4</sup>; výrok musí byť formulovaný presne, určito, stručne a musí úplne vyjadrovať vyriešenie veci, ktorá je predmetom správneho konania<sup>5</sup>. Dodávame, že celej veci.

Výrok rozhodnutia vo veci samej sa má týkať toho, o čom správny orgán rozhodoval, resp. mal rozhodnúť. To je základná požiadavka, ktorá vyplýva z § 47 ods. 2 správneho poriadku a aj z osobitných zákonov ustanovujúcich obsahové náležitosti výroku rozhodnutia (podrobnejšie alebo špeciálnym spôsobom).

Z tohto dôvodu mal správny orgán povinnosť vysporiadať sa aj so skutkom, o ktorom konal ako o správnom delikte, ale v priebehu konania zistil, že ho nemožno považovať za správny delikt. Toto vysporiadanie sa malo mať podobu rozhodnutia, ktoré by (terminológiou ústavy) plnilo funkciu "oslobodenia spod obžaloby".

Konanie o správnych deliktoch nie je na rozdiel od súdneho konania o trestných činoch a disciplinárneho konania o disciplinárnych previneniach kontradiktórnym konaním. Vo funkcii obžalobcu vystupuje sám správny orgán, ktorý začal konanie o uložení pokuty za správny delikt *ex offio*. Funkciu "oslobodenia spod obžaloby" vo

---

<sup>3</sup> Porovnaj PRÁŠKOVÁ, Helena: Základy zodpovednosti za správni delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 65.

<sup>4</sup> ŠIMŮNKOVÁ, Věra in VOPÁLKA, Vladimír – ŠIMŮNKOVÁ, Věra – ŠOLÍN, Miloslav: Správni řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 141.

<sup>5</sup> SOBIHARD, Jozef: Správny poriadok. Komentár. Bratislava: Iura Edition, 2004, s. 186.

všeobecnej úprave správneho konania plní § 30 ods. 1 písm. h) zákona č. 71/1967 Zb. Ten ukladá správne orgánu povinnosť zastaviť konanie v situácii, ak odpadol dôvod konania začatého na podnet správneho orgánu. Taká situácia nastane aj vtedy, keď sa v začatom konaní zistí, že zodpovednosť osoby za správny delikt nevznikla, lebo skutok nenapĺňa skutkovú podstatu správneho deliktu.

Ak správny orgán (v súlade so zásadou subsidiarity) viedol konanie o viacerých samostatných skutkoch osoby ako správnych deliktoch, mal o nich rozhodnúť jedným rozhodnutím so zloženým výrokom. Ten by sa vzťahoval na určenie výšky úhrnnej pokuty za skutky, ktoré boli správny deliktmi. Súčasne by ním zastavil konanie o tom skutku, ktorý nebol správny deliktom. Takéto procesnoprávne riešenie síce prekračuje rámec všeobecnej úpravy obsahových náležitostí rozhodnutia v situácii, keď správny poriadok neupravuje inštitút spoločného konania, avšak je právne ospravedliteľné nielen z dôvodu dodržania princípu ultima ratio, ale taktiež z dôvodu, že žiadne začaté konanie nie je možné ukončiť bez vydania rozhodnutia (pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak - pozri právny inštitút napomenutia podľa § 84 ods. 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch).

Predmetnú požiadavku podčiarkuje aj odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách. Podľa neho "každý postup voči osobe, ktorý by mohol vyústiť do uloženia správnej sankcie, sa ukončí rozhodnutím, ktoré časovo ohraničí konanie". Právo účastníka na ukončenie konania o inom správnom delikte rozhodnutím súvisí s princípom právnej istoty. Osoba má v konaní o uložení pokuty právny nárok na to, aby sa ukončilo rozhodnutím, ktoré po nadobudnutí právoplatnosti predstavuje prekážku rei iudicatae. Taký účinok má nielen rozhodnutie o uložení pokuty, ale aj rozhodnutie, ktoré sa konanie zastavuje z dôvodu, že skutok nie je správny deliktom.

Zmienka v odôvodnení rozhodnutia o tom, že správny orgán prejednal skutok, ktorý nenapĺňa skutkovú podstatu správneho deliktu nepostačuje. Odôvodnenie samé pri chýbajúcom výroku rozhodnutia nie je právne spôsobilé vytvoriť prekážku rei iudicatae. Aj keď by sa mohlo zdať, že takýto spôsob vybavenia veci na zabezpečenie ochrany účastníka by mohlo postačovať, lebo z odôvodnenia rozhodnutia, ktorým sa uložila pokuta i zo spisu možno zistiť, že o konkrétnom skutku sa správne konanie podľa zákona č. 71/197 Zb. viedlo, treba zdôrazniť, že predpokladom uplatnenia princípu ne bis in idem je existencia právoplatného rozhodnutia. Pokiaľ správny orgán konanie v predmetnej časti nezastavil, správne konanie na prvom stupni v tejto časti zostalo neukončené.

Hovoriť o zásahu do právneho postavenia účastníka v čase prebiehajúceho konania s ohľadom na princípu ne bis in idem je v takej situácii z právneho hľadiska predčasné. Možno hovoriť len o porušení jeho procesného práva na vydanie rozhodnutia, ktoré je súčasťou základného práva na spravodlivý proces vo verejnej správe. Na túto

skutočnosť musí odvolací orgán, ktorý má povinnosť preskúmať rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu v celom rozsahu, reagovať.

## **Záver**

Z vykonanej analýzy vyplývajú nasledujúce odpovede pre druhostupňový orgán príslušného preskúmať zákonnosť vydaného rozhodnutia vo veci súbehu správnych deliktov:

Ad 1) Ustanovenie § 47 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. bolo porušené, lebo výrok rozhodnutia sa netýkal celej prejednávanej veci. Neobsahoval rozhodnutie v čiastkovej veci, ktorá mala vplyv na výsledok v celej veci.

Ad 2) Vydané rozhodnutie nemohlo plniť funkciu prekážky vylučujúcej opätovné prejednanie skutku, o ktorom správny orgán zistil, že nenapĺňa skutkovú podstatu správneho deliktu, lebo o nej nerozhodol spôsobom, ktorý ustanovuje zákon č. 71/1967 Zb., a to zastavením konania.

Ad 3) Postupom a rozhodnutím správneho orgánu bolo porušené právo účastníka konania na spravodlivý proces, keďže bolo porušené procesné právo účastníka na ukončenie správneho konania rozhodnutím.

V tejto súvislosti možno sformulovať nasledujúce zovšeobecňujúce závery pre výklad zákona č. 71/1967 Zb.:

- Pokiaľ správny orgán rozhoduje v jednom konaní o všetkých veciach jedným rozhodnutím, rozhodnutie môže mať zložený výrok. Nie je to v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy, aj keď sa správny poriadok o tejto skutočnosti výslovne nezmieňuje. Taký postup je prípustný, ak je odôvodnený splnením zákonnej povinnosti správneho orgánu vyplývajúcej mu zo správneho poriadku.

- Funkciu rozhodnutia o zastavení konania o správnom delikte z dôvodu podľa § 30 ods. 1 písm. h) správneho poriadku možno prirovnať k "oslobodeniu spod obžaloby" podľa čl. 50 ods. 5 ústavy. Ukončiť konanie o správnych deliktoch spáchaných v súbehu zastavením podľa zákona č. 71/1967 Zb. je možné aj v časti predmetu konania, ktorý by za iných okolností mohol byť samostatným predmetom správneho konania.

## **Zoznam použitej literatúry**

1. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Princípy správneho trestania. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. 357 s. ISBN 978-80-7380-696-5.
2. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. 493 s. ISBN 978-80-7380-888-4.
3. PRÁŠKOVÁ, Helena: Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013. 446 s. ISBN 978-80-7400-5-8.

4. SOBIHARD, Jozef: Správny poriadok. Komentár. Bratislava: Iura Edition, 2004. 366 s. ISBN 80-8078-013-7.
5. VOPÁLKA, Vladimír – ŠIMŮNKOVÁ, Věra – ŠOLÍN, Miloslav: Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 420 s. ISBN 80-7179-731-6.

### **Kontaktné údaje**

prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

sona.kosiciarova@truni.sk

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

ORCID iD: 0009-0001-3075-7579

# APLIKÁCIA ZÁSADY NE BIS IN IDEM V SÚBEHU TRESTNÉHO KONANIA A DAŇOVÉHO KONANIA

## APPLICATION OF THE NE BIS IN IDEM PRINCIPLE IN CONCURRENT CRIMINAL PROCEEDINGS AND TAX PROCEEDINGS

Elena Lazoríková<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Autorka sa v príspevku primárne zameriava na aplikačné problémy uplatňovania zásady *ne bis in idem* v prípade súbehu trestného konania a daňového konania s poukazom na vybranú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorou tento súd určil základné mantinely, v ktorých by sa príslušné daňové orgány a trestné orgány mali pri posudzovaní uplatnenia zásady *ne bis in idem* pohybovať.

**Kľúčové slová:** daňový delikt, daňový trestný čin, zásada *ne bis in idem*

**Abstract:** In the article, the author primarily focuses on the application problems of the *ne bis in idem* principle in the case of concurrence of criminal proceedings and tax proceedings with reference to the selected case law of the European Court of Human Rights, by which this court has determined the basic boundaries within which the competent tax authorities and criminal authorities should move when assessing the application of the *ne bis in idem* principle.

**Key words:** tax offence, tax offence, the *ne bis in idem* principle

### Úvod

Zásada *ne bis in idem* patrí medzi najvýznamnejšie tradičné zásady nielen trestného konania, ale aj správneho konania v prípade správneho trestania, ktorej podstata spočíva v zákaze dvojitého stíhania, súdenia, príp. potrestania osoby za spáchanie toho istého skutku v správnom konaní a zároveň v trestnom konaní. Zásada *ne bis in idem* má nepochybne svoje uplatnenie aj v ďalších právnych odvetviach, akým je napríklad aj daňové právo. Posudzovanie aplikácie tejto zásady v prípade súbehu trestného a daňového konania má význam vtedy, ak osoba v právnom postavení daňového subjektu svojim konaním poruší nielen povinnosti vyplývajúce jej zo zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení

---

<sup>1</sup> Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie.

niektorých zákonov v platnom znení (ďalej ako „Daňový poriadok“) či iného osobitného daňového predpisu, ale svojim konaním zároveň naplní aj obligatórne znaky skutkovej podstaty niektorého z daňových trestných činov upravených v zákone č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v platnom znení (ďalej ako „TZ“). V praxi je nevyhnutné, aby zo strany príslušných trestných orgánov dochádzalo k dôslednému posudzovaniu toho, či potrestaním páchatela v trestnom konaní nedôjde k porušeniu zásady *ne bis in idem*, ak takýto páchatel bol už za rovnaký skutok potrestaný v daňovom konaní.

Cieľom príspevku je za použitia metódy analýzy, dedukcie a deskriptívnej metódy poukázať na význam zásady *ne bis in idem* a pravidiel jej správneho uplatňovania v prípade súbehu trestného a daňového konania s poukazom na vybranú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a rovnako aj posúdiť, či ESLP prostredníctvom svojej judikatúry dostatočným spôsobom rieši aplikačné problémy spojené s nedôslednosťou či nesprávnosťou postupu pri aplikovaní zásady *ne bis in idem* zo strany zmluvných štátov, ich súdov a trestných orgánov v prípade súbehu trestného konania a daňového konania.

### Daňový delikt vs. daňový trestný čin

Legálnu definíciu pojmu daňový delikt nenájdeme v žiadnom právnom predpise z oblasti daní, avšak s poukazom na určité spoločné znaky so správnymi deliktami ich podľa môjho názoru možno subsumovať práve pod tieto delikty, nakoľko aj samotný Daňový poriadok ich generálne označuje ako „*správne delikty*“. Správne delikty *in general* predstavujú početnú skupinu činov, ktoré majú spoločné to, že ide o protiprávne konania, ktorých znaky sú upravené v osobitných právnych predpisoch prevažne z oblasti správneho práva a za ktoré príslušný orgán verejnej správy ukladá sankcie administratívno-právnej povahy.<sup>2</sup> Podľa Babčáka je však zákonné označenie daňových deliktov v Daňovom poriadku ako „*správne delikty*“ nedostatočné a máťúce, a odporúča používať pojem „*daňové delikty pri správe daní*“, resp. „*daňové delikty*“.<sup>3</sup> Kubincová práve naopak, považuje zákonné označenie daňových deliktov za „*správne delikty*“ za relatívne správne, nakoľko vychádza z toho, že Daňový poriadok upravuje nielen správu daní, ale aj práva a povinnosti daňových subjektov a iných osôb, ktoré im vzniknú v súvislosti so správou daní.<sup>4</sup> Uvedené však neznamená,

---

<sup>2</sup> PRAVDOVÁ, Zdenka: Charakteristika zodpovednosti vo verejnej správe. [online] 2007. [cit. 2024-08-31]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/Charakteristika-zodpovednosti-vo-verejnej-sprave.htm>.

<sup>3</sup> BABČÁK, Vladimír: Dane a daňové právo na Slovensku (teória a legislatíva). Ružomberok: Ing. Miroslav Mračko, EPOS, 2022. s. 794.

<sup>4</sup> KUBINCOVÁ, Soňa: Daňový poriadok. 1 vydanie. 2015. [online] In: [www.beck-online.sk](http://www.beck-online.sk). [cit. 2024-08-06]. Dostupné na: <https://app.beck-online.sk/bo/document-view.seam?documentId=nnptembgvpqxg327mvvxumru>.



že správca dane bude pri prejednávaní daňových deliktov postupovať podľa právnych predpisov z oblasti správneho práva. Konanie o daňových deliktov je osobitným konaním, v ktorom správca dane bude postupovať podľa ustanovení Daňového poriadku. K spáchaniu daňového deliktu dochádza vtedy, ak zo strany daňového subjektu dôjde k porušeniu povinností podľa Daňového poriadku alebo iného daňového predpisu, či povinností uložených správcovi dane v rozhodnutí.<sup>5</sup> Sankčný postih nastupuje *ex lege* a správca dane je povinný uložiť sankciu, ak zákon neustanoví inak.<sup>6</sup> Okrem Daňového poriadku umožňuje sankcionovať protiprávne konanie v oblasti daní aj TZ, a to právnou úpravou základných skutkových podstát daňových trestných činov zakotvených v § 276 až 278a TZ. Daňové trestné činy sa vyznačujú tým, že osoba prevažne v právnom postavení daňového subjektu svojim konaním naplní obligatórne znaky skutkovej podstaty niektorého z daňových trestných činov, a to:

- a) subjekt (páchateľ) – ktorákoľvek trestne zodpovedná osoba, ktorá nemusí byť vždy v postavení daňového subjektu;<sup>7</sup>
- b) subjektívna stránka – úmyselné zavinené konanie páchatel';<sup>8</sup>
- c) objekt – záujem štátu na riadnom výbere daní ako najvýznamnejšieho zdroja príjmu štátneho rozpočtu;
- d) objektívna stránka – konanie páchatel'a, ktorý:
  - skrátí daň (§ 276 - trestný čin skrátene dane),
  - zadrží a neodvedie určenému správcovi dane splatnú daň (§ 277 - trestný čin neodvedenia dane),
  - neoprávnene vo väčšom rozsahu uplatní nárok na vrátenie DPH alebo spotrebnej dane (§ 277a - trestný čin daňového podvodu),

---

<sup>5</sup> Výpočet skutkových podstát daňových deliktov v § 154 ods. 1 písm. a) až j) Daňového poriadku nie je taxatívny, a to práve s poukazom na § 154 ods. 1 písm. j), z ktorého vyplýva, že ak Daňový poriadok alebo iný daňový hmotnoprávny predpis uloží daňovému subjektu povinnosť niečo splniť alebo túto povinnosť uloží v rozhodnutí správca dane, dopustí sa daňového deliktu ten, kto túto povinnosť nesplní riadne alebo včas v lehote ustanovenej zákonom alebo určenej správcovi dane v rozhodnutí.

<sup>6</sup> Sankciami podľa § 155 až 157 Daňového poriadku sú pokuta, úhrnná pokuta, úrok z omeškania a rozhodnutie o vylúčení fyzickej osoby z funkcie člena štatutárneho orgánu, člena dozorného orgánu v obchodnej spoločnosti alebo družstve.

<sup>7</sup> Trestného činu neodvedenia dane (§ 277) a nezaplatenia dane (§ 278) sa môže dopustiť subjekt špeciálny, osoba oprávnená podľa niektorého z daňových hmotnoprávnych predpisov na zrazenie a odvedenie splatnej dane príslušnému správcovi dane či v prípade trestného činu nezaplatenia dane osoba, na ktorú sa vzťahuje zákonná povinnosť zaplatiť určitý druh dane príslušnému správcovi dane podľa niektorého z daňových hmotnoprávnych predpisov upravujúcich tento konkrétny druh dane.

<sup>8</sup> V prípade trestného činu neodvedenia dane (§ 277) či daňového podvodu (§ 277a) sa vyžaduje aj naplnenie fakultatívneho znaku subjektívne stránky, a to pohnútky: „v úmysle zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech“.

- nezaplatí splatnú daň v lehote splatnosti (§ 278 - trestný čin nezaplatenia dane),
- marí výkon správy daní (§ 278a - trestný čin marenia výkonu správy daní).

K porušeniu zásady *ne bis in idem* dochádza spravidla v prípade, ak konanie daňového subjektu dosiahne takú mieru závažnosti, že zároveň ohrozí alebo poruší aj záujem chránený TZ. Problém môže nastať v prípade posúdenia skutku, ktorý naplní znaky všeobecne formulovanej skutkovej podstaty daňového trestného činu a zároveň veľmi konkrétne ustanovenie skutkovej podstaty daňového deliktu.

Pri porovnaní znakov protiprávneho konania v oblasti daní, možno konštatovať podobnosť viacerých znakov medzi daňovými deliktmi a daňovými trestnými činmi. Podľa Čentéša túto podobnosť možno bádať pri daňovom delikte podľa § 154 ods. 1 písm. e) Daňového poriadku, ktorého sa dopustí ten, kto „*vedie v daňovom priznaní alebo dodatočnom daňovom priznaní daň, ktorá je nižšia ako daň, ktorú mal v daňovom priznaní uviesť*“ a trestného činu skrátenia dane podľa § 276 TZ, ktorého sa dopustí ten „*kto v malom rozsahu skráti daň*“. Ďalšiu podobnosť možno bádať v prípade daňového deliktu podľa § 154 ods. 1 písm. g) Daňového poriadku, podľa ktorého sa dopustí ten, kto „*uplatní si nárok podľa osobitných predpisov vo výške, ktorá je väčšia ako nárok, ktorý si mal právo uplatniť podľa osobitných predpisov*“ a trestného činu daňového podvodu podľa § 277a TZ, podľa ktorého: „*kto neoprávnene vo väčšom rozsahu uplatní nárok na vrátenie dane z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane v úmysle zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech*“, či v prípade daňového deliktu podľa § 154 ods. 1 písm. c) Daňového poriadku, ktorého sa dopustí ten, kto si „*nesplní oznamovaciu povinnosť v ustanovenej lehote*“ a trestného činu marenia výkonu daní podľa § 278a TZ, ktorého sa dopustí ten, kto „*a) v dokladoch predkladaných pri správe daní uvedie nepravdivé alebo hrubo skresľujúce údaje, alebo zatají povinné údaje o skutočnostiach rozhodujúcich pre správne určenie dane, b) pozmení, znehodnotí alebo zničí doklady rozhodujúce pre správne určenie dane, c) nesplní zákonom uloženú mu oznamovaciu povinnosť, alebo d) nesplní povinnosť uloženú mu zákonom pri daňovej kontrole*“. V prípade trestného činu podľa § 278a TZ je nevyhnutné, aby páchatel bol už obdobný čin v predchádzajúcich 12 mesiacoch postihnutý (za obdobný daňový delikt mu už bola uložená sankcia podľa § 155 Daňového poriadku). Ak by však páchatel už bol predtým postihnutý za obdobný čin v lehote presahujúcej 12 mesiacov, trestná zodpovednosť u páchatela by bola z uvedeného dôvodu vylúčená.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> K uvedenému bližšie pozri: ČENTÉŠ, Jozef: Súbeh trestného konania a daňového konania a zásada *ne bis in idem*. In: Justičná revue / Justičná revue 2017 / JR - 6-7/2017. str. 759 a nasl. [online]. 2017 [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/Subeh-trestneho-konania-a-danoveho-konania-a-zasada-ne-bis-in-idem.htm>.

## Aplikačné problémy uplatňovania zásady *ne bis in idem* v prípade súbehu trestného a daňového konania s poukazom na vybranú judikatúru ESLP

V aplikačnej praxi k porušeniu zásady *ne bis in idem* v prípade súbehu trestného a daňového dochádza najmä vtedy, ak je osoba stíhaná a odsúdená za ten istý protiprávny skutok najprv v daňovom konaní a následne, príp. súbežne v trestnom konaní alebo v prípade, ak je osobe uložená najprv daňová sankcia a následne aj trestná sankcia za spáchanie toho istého protiprávneho skutku. Aplikačné problémy vznikajú najčastejšie v prípade nesprávnej identifikácie skutku, ak nie je dostatočne preukázateľné, či sa jedná o jeden a ten istý skutok, ktorý je predmetom daňového konania a zároveň trestného konania, alebo či sa jedná o dva rôzne skutky. Ďalej v prípade, ak existujú pre ten istý skutok dve rôzne právne kvalifikácie, a to kvalifikácia skutku ako daňového deliktu a zároveň kvalifikácia skutku ako daňového trestného činu. Rovnako aj následok spáchania protiprávneho skutku, ktorý sa najčastejšie prejavuje v spôsobení škody peňažného charakteru môže spôsobiť v aplikačnej praxi problémy pri posudzovaní skutku, teda či sa jedná o daňový delikt alebo trestný čin.<sup>10</sup>

Zásada *ne bis in idem* predstavuje jednu z najdôležitejších základných garancií právneho štátu, ktorá je zároveň úzko spojená s viacerými ľudskými právami, čo súvisí aj s jej právnym zakotvením v množstve významných medzinárodných dokumentov.<sup>11</sup> Podľa vzoru právneho zakotvenia zásady *ne bis in idem* v medzinárodných dokumentoch, ju do svojich vnútroštátnych právnych poriadkoch zakotvili aj štáty ako ich zmluvné strany. V slovenskom právnom poriadku môžeme

---

<sup>10</sup> K problematike daňových trestných činov s prihliadnutím na zásadu *ne bis in idem* bližšie pozri aj: ČENTĚŠ, Jozef: Trestné činy daňové a zásada *ne bis in idem*. Právna úprava správneho trestania [elektronický zdroj]. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 74 – 83 [CD-ROM]. [Právna úprava správneho trestania: vedecká konferencia. Bratislava, 6. 11. 2015]; ŠAMKO, Peter: Daňové trestné činy a zásada *ne bis in idem*. [online] 2013. [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.pravnelisty.sk/clanky/a222-danove-trestne-ciny-a-zasada-ne-bis-in-idem>; ŠAMKO, Peter: Daňová sankcia je trestná sankcia a zásada *ne bis in idem*. [online] 2016. [2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a432-danova-sankcia-je-trestna-sankcia-a-zasada-ne-bis-in-idem>.

<sup>11</sup> Zásada *ne bis in idem* je primárne zakotvená napr. v čl. 50 Charty základných práv EÚ, v čl. 54 Schengenského dohovoru, v čl. 40 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd, v čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v čl. 4 protokolu č. 7 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a i.

nájsť zakotvenie zásady *ne bis in idem* v čl. 50 ods. 5 Ústavy SR<sup>12</sup> a vo viacerých právnych predpisoch, ktoré pochádzajú z oblasti trestného práva.<sup>13</sup>

Pre správny výklad jednotlivých ustanovení nielen medzinárodných dokumentov, ale aj ustanovení slovenských právnych predpisov zakotvujúcich zásadu *ne bis in idem*, je nevyhnutné, aby sa príslušné daňové orgány a trestné orgány riadili judikatúrou ESLP. Prielom v nazeraní na zásadu *ne bis in idem* a zabezpečenie jej uplatnenia v širšom kontexte aj na správne delikty a v ich rámci aj na daňové delikty, priniesol práve ESLP v rozhodnutí vo veci **Engel a ďalší proti Holandsku z 08.06.1976**. ESLP v predmetnom rozhodnutí sformuloval tri základné kritéria nazývané aj ako „*engelovské kritéria*“, ktoré slúžia na posudzovanie aplikovateľnosti čl. 6 Dohovoru v trestnej oblasti, a pomocou ktorých je možné zistiť trestnoprávnu povahu správnych deliktov tak, aby ich bolo možné subsumovať pod čl. 4 protokolu č. 7 k Dohovoru a následne aj pod čl. 6 Dohovoru a rovnako aj to, či uložená správna sankcia za správny delikt má trestnoprávnu povahu v zmysle čl. 6 Dohovoru. ESLP medzi *engelovské kritéria*<sup>14</sup> ako kritéria rozhodné pre posúdenie uplatnenia zásady *ne bis in idem* zaradil:

- a) kvalifikáciu skutku podľa vnútroštátneho práva,<sup>15</sup>
- b) povahu deliktu<sup>16</sup> a
- c) povahu a závažnosť hrozacej sankcie za spáchanie deliktu.<sup>17</sup>

Naplnenie aspoň jedného z týchto kritérií zakladá trestnú kvalifikáciu deliktu, čoho následkom je povinnosť pri postihovaní deliktu uplatniť zásadu *ne bis in idem*. V hraničných prípadoch, ak nemožno prijať jednoznačný záver o tom, že ide o

---

<sup>12</sup> Podľa čl. 50 ods. 5 Ústavy SR: „*Nikoho nemožno trestne stíhať za čin, za ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby. Táto zásada nevyklučuje uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov v súlade so zákonom.*“

<sup>13</sup> Zásadu *ne bis in idem* zakotvuje napr. zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v platnom znení v § 2 ods. 8 a § 9 ods. 1 písm. e) a g), zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb v platnom znení v § 21 ods. 1 a 2. ako aj zákon č. 154/2010 Z. z. o európskom zatýkacom rozkaze v platnom znení v § 23 ods. 1 písm. b) ako jeden z obligatórnych dôvodov pre odmietnutie vykonania európskeho zatýkacieho rozkazu a v § 23 ods. 2 písm. b) ako fakultatívny dôvod pre odmietnutie jeho vykonania.

<sup>14</sup> Bližšie pozri bod 82 rozsudku ESLP Engel a ďalší proti Holandsku zo dňa 08. júna 1976.

<sup>15</sup> Podstatou tohto kritéria je zistiť, či podľa vnútroštátneho práva zmluvného štátu Dohovoru je spáchaný delikt deliktom správnym, trestným alebo deliktom zmiešaným.

<sup>16</sup> V rámci skúmania povahy deliktu ako druhého kritéria sa posudzuje, či objekt skutkovej podstaty deliktu chráni všeobecný záujem spoločnosti alebo partikulárny, a či naplniť skutkovú podstatu deliktu môže každý alebo len špecifická skupina subjektov.

<sup>17</sup> Podstata tretieho kritéria spočíva v skúmaní povahy a stupňa závažnosti (intenzity) sankcie, ktorá páchatelovi za spáchanie deliktu potenciálne hrozí podľa zákona.

„*trestné obvinenie*“ v zmysle Dohovoru, ESLP pripustil aj ich kumulatívne posúdenie.<sup>18</sup>

**Rozsudok ESLP vo veci Bendenoun proti Francúzsku z 24.02.1994** je významný pre daňovú oblasť z dôvodu, že sa v ňom ESLP zaoberal vzťahom medzi daňovým deliktom a trestným obvinením. ESLP sformuloval súbor tzv. „*Bendenounových kritérií*“, ktoré sa vzťahujú na uplatnenie zásady *ne bis in idem* v prípade súbehu konania o daňovej sankcii a trestného konania vzhľadom na charakter daňových deliktov a povahu daňovej sankcie. V zmysle uvedeného ESLP konštatoval, že:

- 1) skutkové podstaty deliktov, z ktorých bol pán Bendenoun obvinený, patria do pôsobnosti všeobecného daňového zákonníka, ktorý sa vzťahuje na všetkých občanov v postavení daňovníkov (tzn. nie iba na určitú špecifickú skupinu osôb s osobitným postavením);
- 2) sankcia v podobe zvýšenia dane upravená v tomto všeobecnom daňovom zákonníku nemá povahu peňažnej náhrady škody, ale je potrebné ju vnímať ako trest na odradenie páchatel'a od recidívy;
- 3) sankcia v podobe zvýšenia dane má represívny charakter s odstrašujúcim účelom;
- 4) *in concreto* výška sankcia bola značná a za jej nezaplatenie hrozil trest odňatia slobody.

ESLP tak konštatoval prevahu tých prvkov, ktoré dosahujú trestnoprávny význam napriek tomu, že žiaden z nich nepovažuje za osobitne rozhodujúci, ale až vo svojom súhrne tieto prvky majú za následok to, že obvinenie sťažovateľa možno považovať za trestné obvinenie v zmysle čl. 6 Dohovoru a daňovú sankciu za sankciu trestnú.<sup>19</sup>

V **rozhodnutí vo veci Jussila proti Fínsku z 26.11.2006** ESLP judikoval, že závažnosť daňovej sankcie by nemala jedným z rozhodujúcich kritérií na určenie toho, či delikt má alebo nemá trestnú povahu na účely aplikovateľnosti čl. 6 Dohovoru.<sup>20</sup> V uvedenom prípade ESLP posudzoval to, či daňová sankcia v podobe daňovej prirážky má trestnú povahu na účely čl. 6 Dohovoru. Posúdenie tejto daňovej sankcie podrobil prieskumu v zmysle *engelovských kritérií* a konštatoval, že:

- 1) z hľadiska posúdenia 1. kritéria daňová prirážka nebola klasifikovaná ako trestnoprávna, nakoľko je súčasťou daňového režimu,
- 2) daňová prirážka bola uložená na základe všeobecných právnych ustanovení vzťahujúcich sa na daňové subjekty všeobecne (nie na osobitne špecifickú

---

<sup>18</sup> LALÍK, Tomáš: Právo na spravodlivý súdny proces a zásada *ne bis in idem* podľa Dohovoru a správne trestanie. [online]. 2016. [cit. 2024-09-15]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/pravo-na-spravodlivy-sudny-proces-a-zasada-ne-bis-in-idem-podla-dohovoru-a-spravne-trestanie.htm>.

<sup>19</sup> Rozsudok ESLP vo veci Bendenoun proti Francúzsku z 24.02.1994, bod 47.

<sup>20</sup> Vo veci Jussila proti Fínsku bola sťažovateľovi uložená daňová sankcia v podobe zvýšenia dane o 10 % z opravenej výšky dane, čo predstavovalo sumu vo výške 309 Eur.

- skupinu osôb) a nebola uložená za účelom peňažnej náhrady škody, ale za účelom odradiť páchatela od pokračovania a opakovania trestnej činnosti,
- 3) menej závažná úroveň postihu daňovou sankciou nevyníma vec z pôsobnosti čl. 6 Dohovoru.

ESLP už na základe splnenia druhého kritéria konštatoval, že ak daňová sankcia je uložená na základe normy, ktorej účel je odradzujúci a postihujúci, preukazuje to jej trestnoprávnu povahu, ako aj trestnoprávnu povahu deliktu, za ktorý bola uložená, bez ohľadu na posudzovanie jej závažnosti (napr. z hľadiska výšky sumy).<sup>21</sup> ESLP sa v tomto prípade výrazne odchyľil od svojej doterajšej rozhodovacej praxe, kde kritérium závažnosti sankcie bolo rozhodujúce pre určenie jej trestnoprávnej povahy. ESLP už skôr **vo veci Morel proti Francúzsku z 03.06.2003** konštatoval, že daňový delikt nemá trestnoprávnu povahu, ak sankcia uložená za jeho spáchanie v daňovom konaní je málo závažná. Dané rozhodnutie ESLP oprel o **rozhodnutie vo veci Bendenoun proti Francúzsku z 24.02.1994**, v ktorom určil, že práve závažnosť daňovej sankcie je jedným z rozhodujúcich kritérií pre určenie trestnoprávnej povahy sankcie a tým aj samotného daňového deliktu.

Pre jednotné uplatňovanie zásady *ne bis in idem* zo strany štátov spôsobovali v praxi značné komplikácie nejednotné chápanie pojmov „skutok“ (lat. *idem*) a „totožnosť skutku“ (*the same offence*).<sup>22</sup> Na úrovni EÚ tak došlo zo strany ESLP k zjednoteniu chápania a vymedzenia týchto pojmov až v roku 2009, a to **rozsudkom ESLP vo veci Zolotukhin proti Rusku z 10.02.2009**. ESLP v tomto rozhodnutí konštatoval, že pri uplatnení zásady *ne bis in idem* považuje za rozhodujúcu totožnosť skutku, ktorá je založená na materiálnej totožnosti a nie na jeho právnej kvalifikácii podľa vnútroštátneho právneho poriadku. Podľa ESLP je čl. 4 Protokolu č. 7 potrebné vykladať tak, že zakazuje stíhanie alebo súdny proces za druhý trestný čin, ak tento vyplýva z rovnakých skutkových okolností alebo skutkových okolností, ktoré sú v podstate rovnaké a preto je potrebné sa zamerať na tie skutočnosti, ktoré tvoria súbor konkrétnych skutkových okolností týkajúcich sa toho istého obžalovaného a ktoré sú neoddeliteľne spojené v čase a priestore, ktorých existencia musí byť preukázaná, aby bolo možné dosiahnuť odsúdenie alebo začať trestné stíhanie. Preto podľa ESLP nie je smerodajná právna kvalifikácia skutku alebo právom chránený záujem, nakoľko tieto kritéria sa v jednotlivých zmluvných štátoch môžu značne líšiť.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Rozsudok ESLP vo veci Jussila proti Fínsku z 26.11.2006, body 36 až 38.

<sup>22</sup> Túto rozdielnosť chápania pojmu „the same offence“ môžeme vidieť napr. v rozsudku ESLP vo veci Gradinger proti Rakúsku z 23.10.1995 či rozsudku ESLP vo veci Oliveira proti Švajčiarsku z 30.07.1998.

<sup>23</sup> Význam tohto judikátu vyzdvihol aj Ústavný súd SR, ktorý v uznesení sp. zn. PL. ÚS 9/2017 zo 06.02.2019 uviedol, že „Pri posudzovaní totožnosti činu/skutku (*idem*) je preto právna kvalifikácia činu bezpredmetná, rozhodujúcu úlohu má faktická stránka činu (osoba páchatela, miesto a čas spáchania atď.). Inak povedané, keďže ESLP pred formálnym prístupom k posudzovaniu totožnosti činu/skutku

V rozsudku ESĽP vo veci A. a B. proti Nórsku z 15.11.2016 ESĽP do určitej miery pripustil súbežné vedenie daňového a trestného konania pod podmienkou dodržania dostatočne vecnej a časovej súvislosti. Za týmto účelom ESĽP sformuloval určité kritéria, ktoré však predstavujú zúženie *engellovských kritérií*, a to:

- 1) či prebiehajúce konania sledujú ciele, ktoré sa vzájomne dopĺňajú a reagujú nielen *in abstracto*, ale aj *in concreto* na rozličné aspekty protispoločenského konania,
- 2) či duplicita predmetného konania je predvídateľným dôsledkom toho istého protiprávneho konania, právne aj fakticky (*idem*),
- 3) či konania sa vedú spôsobom, aby zabránili opakovaniu pri zhromažďovaní a hodnotení dôkazov v konaniach tak, aby skutkové okolnosti preukázané v 1. konaní mohli byť použité aj v 2. konaní,
- 4) či sankcia uložená v 1. konaní bola zohľadnená aj v 2. konaní.<sup>24</sup>

ESĽP zároveň konštatoval, že aj keď medzi oboma konaniami existuje dostatočná silá vecná spojitosť, je nevyhnutné pristúpiť aj ku skúmaniu časovej spojitosti. Pre splnenie tejto požiadavky sa nevyžaduje, aby konania boli striktné od začiatku do konca vedené súčasne, ale aby časová spojitosť medzi konaniami, ktoré môžu prebiehať aj postupne v rôznych intenciách, bola dostatočne úzka, aby chránila jednotlivcov pred neistotou a priťahmi v konaní. V uvedenej veci ESĽP dospel k záveru, že účelom daňovej sankcie bolo odradiť sťažovateľov od uvádzania nepravdivých či neúplných informácií o určitých príjmoch do daňového priznania a účelom trestnej sankcie (uloženia trestu odňatia slobody) bolo potrestať úmyselné podvodné konanie sťažovateľov, čím podľa ESĽP nedošlo k porušeniu čl. 4 protokolu č. 7 k Dohovoru.<sup>25</sup>

## Záver

Záverom možno konštatovať, že aplikácia zásady *ne bis in idem* v prípade súbehu trestného konania a daňového konania je komplexnou právnou otázkou, ktorá si pri jej posudzovaní vyžaduje individuálny prístup. Je totiž nevyhnutné, aby vždy bola zabezpečená ochrana práv obvineného a aby nedošlo k jeho neoprávnenému dvojitému potrestaniu, nakoľko táto zásada predstavuje aj záruku právnej istoty a prejav princípu spravodlivosti spočívajúci v tom, že nikto by nemal byť vystavený neprímeranému trestaniu. Správne chápanie významu tejto zásady a jej uplatnenie v prípadoch súbehu trestného konania a daňového konania je pre zmluvné štáty Dohovoru, ich súdy a trestné orgány stále značne problematické, čo vyplýva aj z viac

---

*uprednostnil chápanie materiálne, nie je právna kvalifikácia činu pre posúdenie totožnosti činov smerodajná.*"

<sup>24</sup> Rozsudok ESĽP vo veci A. a B. proti Nórsku z 15.11.2016, bod 132.

<sup>25</sup> Tamtiež, body 134, 147 a 153.

ako 50-ročnej rozhodovacej činnosti ESLP ohľadne dodržiavania a správneho uplatňovania zásady *ne bis in idem*. Ako vyplynulo z vybranej judikatúry ESLP, nesprávnosť postupov súdov a trestných orgánov zmluvných štátov Dohovoru je dôsledkom jednak nesprávneho výkladu jednotlivých ustanovení medzinárodných dokumentov zakotvujúcich zásadu *ne bis in idem*, neposudzovania trestnoprávnej povahy deliktu a sankcie v zmysle engelovských kritérií za účelom zistenia aplikovateľnosti čl. 4 protokolu č. 7 Dohovoru v spojení s čl. 6 Dohovoru a podľa môjho názoru aj chaotickej vnútroštátnej právnej úpravy jednotlivých zmluvných štátov a nezriedka aj zmätočnej a zjavne rozporuplnej judikatúry vnútroštátnych súdov.

Podľa môjho názoru sa ESLP prostredníctvom svojej judikatúry snaží reflektovať na aktuálne problémy súvisiace s uplatňovaním tejto zásady ba v širšom kontexte a poväčšine vyčerpávajúcim spôsobom podáva aj výklad ustanovení medzinárodných dokumentov zakotvujúcich zásadu *ne bis in idem*, a to s ohľadom na konkrétne špecifiká každého prípadu. Judikatúra ESLP síce určila základné mantinely, v ktorých by sa predovšetkým trestné orgány a súdy v trestnom konaní mali pohybovať, ale netreba opomenúť na nevyhnutnosť úzkej spolupráce medzi daňovými orgánmi a trestnými orgánmi predovšetkým v dôsledku neustále sa meniaceho právneho prostredia a judikatúry, ktoré prinášajú nové výzvy a interpretácie tejto zásady. Zo strany daňových orgánov a trestných orgánov by vždy malo dochádzať k dôslednému posudzovaniu každého prípadu s ohľadom na aktuálne právne predpisy, príslušnú judikatúru a špecifiká toho-ktorého prípadu akými sú napr. závažnosť spáchania protiprávneho činu, jeho následok alebo charakter a účel hrozacej či uloženej sankcie. Dôsledky porušenie tejto zásady v konkrétnom prípade sa totiž môžu prejaviť vo forme určenia nezákonnosti rozhodnutia a jeho následného zrušenia, ktorým osoba bola potrestaná za spáchanie toho istého skutku dvakrát, či vzniku nároku na náhradu škody alebo nemajetkovej ujmy, ako aj vzniku medzinárodnej zodpovednosti štátu pred ESLP voči poškodenému.

### Zoznam použitej literatúry

1. BABČÁK, Vladimír: Dane a daňové právo na Slovensku (teória a legislatíva). Ružomberok: Ing. Miroslav Mračko, EPOS, 2022. S. 832. ISBN 978-80-562-0339-2.
2. ČENTÉŠ, Jozef: Súbeh trestného konania a daňového konania a zásada *ne bis in idem*. In: Justičná revue / Justičná revue 2017 / JR - 6-7/2017. str. 759 a nasl. [online]. 2017 [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/Subeh-trestneho-konania-a-danoveho-konania-a-zasada-ne-bis-in-idem.htm>.



3. ČENTÉŠ, Jozef: Trestné činy daňové a zásada ne bis in idem. Právna úprava správneho trestania [elektronický zdroj]. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 74 – 83 [CD-ROM]. [Právna úprava správneho trestania: vedecká konferencia. Bratislava, 6. 11. 2015].
4. KUBINCOVÁ, Soňa: Daňový poriadok. 1 vydanie. [online] 2015 [cit. 2024-08-06]. Dostupné na: <https://app.beck-online.sk/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgvpxg327mvvxumru>.
5. ĽALÍK, Tomáš: Právo na spravodlivý súdny proces a zásada ne bis in idem podľa Dohovoru a správne trestanie. [online]. 2016. [cit. 2024-09-15]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/pravo-na-spravodlivy-sudny-proces-a-zasada-ne-bis-in-idem-podla-dohovoru-a-spravne-trestanie.htm>.
6. PRAVDOVÁ, Zdenka: Charakteristika zodpovednosti vo verejnej správe. [online] 2007. [cit. 2024-08-31]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/Charakteristika-zodpovednosti-vo-verejnej-sprave.htm>.
7. ŠAMKO, Peter: Daňové trestné činy a zásada ne bis in idem. [online] 2013. [cit. 2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.pravnelisty.sk/clanky/a222-danove-trestne-ciny-a-zasada-ne-bis-in-idem>.
8. ŠAMKO, Peter: Daňová sankcia je trestná sankcia a zásada ne bis in idem. [online] 2016. [2024-11-18]. Dostupné na: <https://www.pravnelisty.sk/rozhodnutia/a432-danova-sankcia-je-trestna-sankcia-a-zasada-ne-bis-in-idem>.
9. Rozsudok ESĽP Engel a ďalší proti Holandsku zo 08.06.1976.
10. Rozsudok ESĽP vo veci Bendenoun proti Francúzsku z 24.02.1994.
11. Rozsudok ESĽP vo veci Morel proti Francúzsku z 03.06.2003.
12. Rozsudok ESĽP vo veci Jussila proti Fínsku z 23.11.2006.
13. Rozsudok ESĽP vo veci Zolotukhin proti Rusku z 10.02.2009.
14. Rozsudok ESĽP vo veci A. a B. proti Nórsku z 15.11.2016.
15. Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 9/2017 zo 06.02.2019.
16. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
17. Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.
18. Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

## Kontaktné údaje

Mgr. Elena Lazoríková

elena.lazorikova@student.upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

# ADMINISTRATIVE PUNISHMENT MEETS INFLUENCER MARKETING<sup>1</sup>

## SPRÁVNE TRESTANIE A INFLUENCER MARKETING

Kristína Slámková<sup>2</sup>

**Abstract:** In the rapidly evolving field of advertising, influencer marketing has become a powerful tool for brands to reach consumers. However, this dynamic environment also presents significant legal and ethical challenges, particularly in the context of regulatory compliance. This paper explores the intersection of administrative punishment and influencer marketing, focusing on how legal frameworks and regulatory bodies are adapting to address violations in this area. It examines whether administrative punishment in influencer marketing is fulfilling its function and how a fair process is ensured during the investigation and sanctioning of influencers..

**Key words:** influencer marketing, administrative punishment, influencer, administrative authority

**Abstrakt:** V rýchlo sa vyvíjajúcej oblasti reklamy sa influencer marketing stal silným nástrojom pre značky na oslovovanie spotrebiteľov. Toto dynamické prostredie však prináša aj významné právne a etické výzvy, najmä v kontexte dodržiavania regulačných požiadaviek. Tento príspevok skúma prienik správneho trestania a influencer marketingu, so zameraním na to, ako sa právne rámce a regulačné orgány prispôsobujú riešeniu porušení v tejto oblasti. Skúma, či správne trestanie v influencer marketingu plní svoju funkciu, ako sa zabezpečuje spravodlivý proces pri vyšetrovaní a sankcionovaní influencerov.

**Kľúčové slová:** influencer marketing, správne trestanie, influencer, správny orgán

### Introduction

In recent years, we have witnessed a rapid rise of a new profession that no one could have predicted just a few years ago – the profession of the "influencer." Influencers

---

<sup>2</sup> Comenius University Bratislava. Faculty of Law. (Department of Administrative Law and Environmental Law).

work continuously, independently, in their own name, and at their own risk, with the aim of generating profit. For this reason, the work of influencers can be considered a form of self-employment or business within the realm of "influencer marketing." These modern digital entrepreneurs have gained significant prominence in the world of marketing, media, and entertainment, where their influence on social networks has given them the ability to shape public opinion, purchasing decisions, and even societal values.

Influencers' businesses are not limited to a single activity, but can involve various forms of monetization, such as advertising, sponsorships, the sale of their own products, and more. Despite the substantial financial gains and the involvement in various legally regulated areas, influencers' activities are often associated with non-compliance with laws in areas such as advertising, consumer protection, and tax obligations, as well as a lack of responsibility for the content they share.

It is at this intersection that proper enforcement meets the world of influencer marketing, particularly in cases where there is a violation of transparency, misleading consumers, or non-compliance with legal obligations, which can include hidden advertisements or the failure to label commercial communications.

Our previous research, which addressed this issue, focused on defining the concept of advertising from the perspective of its subjective and objective elements, the characteristics of general advertising requirements within the context of Slovak legislation, the significance of advertising regulation in both a general sense and within the realm of social media, as well as an empirical study, the results of which are presented in this contribution. The empirical part of the research dealt with a specific type of advertising found on social networks, namely infant formula advertising. Our goal was to explore how regulatory bodies are adapting to the challenges posed by this rapidly evolving field and how they are working to ensure a fair and transparent environment for all stakeholders involved. In the research, we started from the assumption that the relevant authorities do not adequately oversee the compliance with legal regulations in the field of advertising conducted on social networks.

The research employed fundamental research methods – the method of legal regulation analysis, covering both national and European legislation, the method of explanation, and description, which we used to describe the research problem. Additionally, we utilized a data collection method in the form of questionnaires sent to the Regional Public Health Office, which, under the Advertising Act<sup>3</sup>, is responsible for monitoring the violations of obligations by entities involved in advertising.

---

<sup>3</sup> Act No. 147/2001 Coll., Advertising Act.

## **You're not their friend, you're their means to an end**

The advertising industry, which has now massively shifted to social media platforms such as TikTok, Instagram, or Twitter, has not only become boundless but also practically uncontrollable. What used to be a simple advertising message on TV or a billboard has now grown into a constant stream of content that we always carry with us. People spend more time on their smartphones than ever before. Following various profiles on social networks has become a regular part of daily life. In fact, many of us have become slaves to algorithms that know our habits, preferences, and weaknesses all too well. This personalized content, precisely targeted at our interests and desires, finds us everywhere, regardless of where we are or what we are doing. Algorithms are designed to keep our attention for as long as possible, while the boundaries between entertainment, relevant information, and advertising become increasingly blurred. As a result, we are constantly under the influence of advertising campaigns that shape our perceptions, decisions, and values, often without fully realizing it or subjecting this information to objective scrutiny.

The truth is, advertising has been around from the very beginning in various forms. However, it can be said that today, advertising is our omnipresent companion, tracking and adapting to us to keep us locked in a cycle of continuous consumption. Influencers, who are modern advertising tools, are personalities with whom people develop strong emotional bonds. This relationship is often derived primarily from the influencer's original profession – singers, doctors, dentists, actors, athletes, etc. What may have started innocently, like a pediatrician on maternity leave sharing advice on social media about issues parents face while caring for children, has gradually grown into a massive trend. Such posts create trust and a connection between the influencer and their followers, allowing the influencer to blend their personal and professional life with the advertising intentions of brands and companies that leverage this trust and influence to promote their products and services. In this way, what was once authentic content often turns into a platform for targeted advertising, where followers are primarily seen as potential customers. Moreover, influencer advertising often has nothing to do with their original profession, as they might be advertising a drugstore chain like DM or explaining how to choose a particular brand of bike for a child. It can be said that this is how a content creator becomes an influencer.

Now, let's return to the essence of the matter. Think about it. Do you know any influencer who doesn't have any advertising collaboration? Many of them undoubtedly inspire and motivate with their content, often based on expertise and experience. This type of authentic content may form a large part of their presence. However, such influencers are truly a rare few. We often see phrases like "a lot of people have been asking me..." followed by advice, recommendations, or tips. For

many followers, this creates the illusion that the influencer is someone who truly listens and cares about their needs. This impression is further reinforced by the fact that if so many people are asking, the influencer's opinion must be relevant and trustworthy. However, this can lead to the mistaken belief that the recommendations are always objective and expert. Behind this story, there is also a less visible side to the relationship. Influencers are often motivated not by personal care for their followers but by the goal of profit and growth. Ultimately, many of them see their followers primarily as targets of their business. Every "like," comment on a post, or share increases visibility and potential profit through ads, sponsorships, or the sale of their own products. Followers are the target – a means that allows influencers to primarily achieve their financial goals.

### **Empirical research on social media influencers<sup>4</sup>**

The aim of our research initiative was primarily to highlight the regulatory challenges Slovakia faces due to the activities of influencers on social media. In foreign literature, this phenomenon<sup>5</sup> has already been extensively addressed, and several high-quality publications have been produced. Some countries, such as Germany<sup>6</sup> and the Netherlands<sup>7</sup>, even have relevant court and regulatory authority decisions that are advancing their legal systems and regulators. It can be said that no country has legislation specifically dedicated to influencers. Slovakia, like most EU<sup>8</sup> countries, has legal norms scattered throughout its legal system that can be applied to influencers and their business activities. These include, but are not limited to, the

---

<sup>4</sup> The results presented in this section were partially published in the author's rigorous thesis titled "Advertising of Infant Formula and Follow-on Formula on Social Networks."

<sup>5</sup> Goanta, C., Ranchordás, S. The regulation of Social Media Influencers. 2020. Elgar Law, Technology and Society series. 352 p. or see also Hund, E. The Influencer Industry. 2023. Princeton University Press.

<sup>6</sup> Influencer Marketing. Case law of the Federal Court of Justice. 2021. Cit. 16.10.2024. Online: <https://www.engage.hoganlovells.com/knowledgeservices/insights-and-analysis/influencer-marketing-case-law-of-the-federal-court-of-justice>.

<sup>7</sup> Netherlands Media Authority fines a social media influencer for the first time. Cit. 16.10.2024. Online: <https://cms-lawnow.com/en/ealerts/2024/07/netherlands-media-authority-fines-a-social-media-influencer-for-the-first-time>

<sup>8</sup> For example, the German regulator must also refer to multiple laws when dealing with this type of business in order to assess the behaviour of a given influencer on social media and impose sanctions for actions that violate the law. Cit. 16.10.2024. Online: [https://www.engage.hoganlovells.com/knowledgeservices/attachment\\_dw.action?attkey=FRbANEucS95NMLRN47z%2BeeOgEFCt8EGQJsWJiCH2WAX9HXbXemGbb6Ho63bs5qmG&nav=FRbANEucS95NMLRN47z%2BeeOgEFCt8EGQbuwypnpZjc4%3D&attdocparam=pB7HEsg%2FZ312Bk8OIuOIH1c%2BY4beLEAegAD6roDEgIU%3D&fromContentView=1](https://www.engage.hoganlovells.com/knowledgeservices/attachment_dw.action?attkey=FRbANEucS95NMLRN47z%2BeeOgEFCt8EGQJsWJiCH2WAX9HXbXemGbb6Ho63bs5qmG&nav=FRbANEucS95NMLRN47z%2BeeOgEFCt8EGQbuwypnpZjc4%3D&attdocparam=pB7HEsg%2FZ312Bk8OIuOIH1c%2BY4beLEAegAD6roDEgIU%3D&fromContentView=1).

Advertising Act, the Consumer Protection Act<sup>9</sup>, the Media Services Act<sup>10</sup>, the Food Act<sup>11</sup>, as well as the Tax Code<sup>12</sup> and other special laws.

The empirical research was conducted on a sample of ten influencers who posted content featuring infant formula on their profiles. The sample was chosen to represent influencers with the following ranges of followers:

under 50,000,

50,000 – 100,000,

100,000 – 200,000,

200,000 – 500,000, and

over 500,000.

We examined the posts of these influencers and identified instances where an influencer included the brand name of an infant formula manufacturer, and in some cases, marked the post as a paid partnership or collaboration. These criteria were selected to subsequently demonstrate the compensatory nature of the influencer's collaboration for such advertising.<sup>13</sup>

### **The Nature of Influencer Activity and Attribution of Responsibility**

From a substantive law perspective, the Advertising Act does not differentiate between provisions for attributing responsibility based on the type of administrative offenses. It does not distinguish between administrative offenses committed by individual entrepreneurs or legal entities, as is the case in some other specific administrative laws. However, § 11 of the Advertising Act outlines the sanctions that supervisory authorities can impose in the event of violations of the Advertising Act, and such violations can be categorized as administrative offenses.<sup>14</sup> According to § 11 (7) of the Advertising Act, the imposition of sanctions is governed procedurally by the general regulation on administrative proceedings.<sup>15</sup> The factual elements of these administrative offenses are expressed through legal norms contained in individual provisions of the Advertising Act, which are violated by either the advertiser or the advertising contractor.

Therefore, it can be stated that any person, whether a natural or legal entity, who violates the provisions of the Advertising Act, for which a public administration

---

<sup>9</sup> Act No. 180/2024 Coll. on Consumer Protection

<sup>10</sup> Act No. 264/2022 Coll. On Media Services.

<sup>11</sup> Act. No. 152/1995 Coll. The Food Act.

<sup>12</sup> Act No. 563/2009 Coll. The Tax Code.

<sup>13</sup> SLÁMKOVÁ, Kristína: Advertising of infant formula and follow-on formula on social networks. [Rigorous thesis]. p. 15.

<sup>14</sup> An administrative offense is an anti-social act specified in special laws, which is not classified as a misdemeanor.

<sup>15</sup> Act No. 71/1967 Coll. The Administrative Procedure Act.

authority can impose sanctions, and who is identified as either the advertiser or the advertising contractor depending on the violation, is considered a special subject. Influencers on Instagram engage in activities that exhibit characteristics of entrepreneurial activity. Based on the nature of such actions, it can be presumed that in most cases, these influencers will likely be individual entrepreneurs or legal entities.

To meet the factual elements of an administrative offense, it is necessary for the administrative authority to determine, among other things, whether the violation of obligations by the regulated person resulted in a violation or threat to legally protected rights. In the case of the examined posts, the violation of the Advertising Act by influencers can be assessed in four aspects of the purpose of the Advertising Act, as defined in § 1, with our research focusing on the areas of assessing compliance with general advertising requirements, product-specific advertising requirements, and consumer protection.<sup>16</sup>

## Research results

Since the research was partially focused only on infant formula<sup>17</sup>, we will present only the research results for which we have actual data. In our research, we predicted that "Supervisory authorities, pursuant to § 10 (1)(d) <sup>18</sup>of the Advertising Act, do not administratively penalize violations of § 9 of the Advertising Act on social media."

The Advertising Act generally specifies in § 11 the conditions under which sanctions for violations of the law can be imposed. The law essentially distinguishes between two types of sanctions: the prohibition of advertising dissemination and the imposition of a fine.

If we were to focus on overseeing compliance with the general advertising conditions, the competent supervisory authority would be the Slovak Trade Inspection, pursuant to § 10 (1)(f), which is responsible for cases where no specific authority is designated under § 10 (1)(a) to (e). The Slovak Trade Inspection would

---

<sup>16</sup> SLÁMKOVÁ, Kristína: Advertising of infant formula and follow-on formula on social networks. [Rigorous thesis]. p. 64-65.

<sup>17</sup> During the course of the research, we identified numerous other violations of legislation by influencers on social media in advertising other products, such as tobacco products, gambling, and alcohol.

Oversight of compliance with the Advertising Act, in the case of infant formula, is carried out by the Public Health Office of the Slovak Republic and regional public health offices, in accordance with § 10 (1)(d) of the Advertising Act. The execution of state health supervision, as well as the organization and operation of public health services, is governed by the Act on the Protection, Promotion, and Development of Public Health. Under this law, the Public Health Office of the Slovak Republic is a state budgetary organization for the territory of the Slovak Republic, based in Bratislava. The Office is the superior authority to the regional public health offices in Slovakia. The regional public health offices are state budgetary organizations, with a current total of 36, according to territorial districts.

also be competent for proceedings related to consumer protection if a violation of the Advertising Act were found. Based on this, two types of supervisory authorities come into consideration. Our research focused solely on the supervision carried out by authorities under § 10 (1)(d).

In the event of a violation of the obligations established in § 9 of the Advertising Act, one of the options for the supervisory authority, which in this case would be one of the regional public health offices of the Slovak Republic, would be to prohibit the dissemination of such advertising on social media. Furthermore, the authority could require the influencer to publish the decision or parts of it, as well as a corrective statement in mass media. The second type of sanction that can be imposed is a fine of up to 66,400 euros. It is particularly important to note that the legislator penalizes any violations of the general advertising conditions listed in § 3, not just those related to § 9 of the Advertising Act.

We sent requests for information under Act No. 211/2000 Coll. on Free Access to Information, as amended, to the Public Health Office of the Slovak Republic and all regional public health offices, asking them how many cases of violations of § 9 of Act No. 147/2001 Coll. on Advertising and on Amendments to Certain Laws, as a supervisory authority under § 10 (1)(d), they had dealt with from January 1, 2020, to September 20, 2023.

We received responses to our information requests from all regional public health offices; however, none of the regional offices, nor the Public Health Office, addressed any cases of violations of § 9 of the Advertising Act during the period in question, and certainly none on social media.<sup>19</sup>

## Conclusion

Based on the results of the empirical research, we can conclude that influencers on social media are violating legal regulations. Additionally, it can be stated that the surveyed public authorities are not fulfilling their duties in supervising infant formula advertising, including advertising on social media. This inactivity means that the current legal framework cannot serve as an effective deterrent against law violations. The reasons for this inactivity lie in two main areas:

- Insufficient legal framework: Neither the Advertising Act nor the Media Services Act sufficiently specify how to conduct oversight of advertising on social media, leading to uncertainties in the authorities' jurisdiction.
- Lack of personnel capacity: Regional public health offices do not have enough staff to perform supervision, as their main resources are allocated to food control.

---

<sup>19</sup> SLÁMKOVÁ, Kristína: Advertising of infant formula and follow-on formula on social networks. [Rigorous thesis].



As a result, in practice, there is insufficient oversight of advertising on social media, which is caused by legislative ambiguities and personnel limitations.

This empirical research was also conducted because we identified at least the following violations of the Advertising Act in the posts we examined:

- Violation of general advertising conditions as stated in § 3 of the Advertising Act. In our opinion, influencers in their posts often fail to meet the requirements for advertising under paragraph 2 of this provision, such as using established professional terminology, following grammatical and spelling rules, etc.
- Violation of the prohibition of infant formula advertising outlined in § 9 of the Advertising Act. We believe that § 9 expresses a general ban on advertising infant formula, both initial and follow-on formula. Additionally, none of the analyzed posts include any information as required under § 9 (2) regarding the correct preparation and proper use of the products. European legislation <sup>20</sup>also states that in the labeling, presentation, and advertising of initial and follow-on infant formula, necessary information about the appropriate use of the products must be provided in a way that does not discourage breastfeeding. It is prohibited to use terms like "humanized," "maternalized," "adapted," or similar expressions, and it is essential to avoid any risk of confusing initial and follow-on formula, ensuring that consumers can easily distinguish between them, especially in terms of text, images, and colours.
- The posts also do not meet the requirements of § 9 (3), which states that infant formula advertising must include a clear and easily readable text "Important notice," along with a message emphasizing the superiority of breastfeeding and recommending that the product be used only based on advice from medical, nutrition, or pharmaceutical professionals, or others professionally involved in breastfeeding care. The same provision states that advertising must not contain any depiction of an infant, or any image or information that could idealize the use of such a product. In the posts we analysed, such depictions of infants are common, and the appearance of the infants (e.g., healthy weight) is often attributed to the infant formula.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Article 6 (6) of Delegated Regulation (EU) 2016/127 of 25 September 2015, supplementing Regulation (EU) No 609/2013 of the European Parliament and of the Council as regards specific requirements for the composition and information applicable to infant formula and follow-on formula and as regards requirements on information relating to infant and young child nutrition.

<sup>21</sup> SLÁMKOVÁ, Kristína: Advertising of infant formula and follow-on formula on social networks. [Rigorous thesis].

## Bibliography

1. GOANTA, C. - RANCHORDÁS, S. The regulation on social media influencers. 2020. Elgar Law, Technology and Society series. ISBN 978- 1- 788-97 827- 9, 352 p.
2. HUND, E. The Influencer Industry. The Quest fo Authenticity on Social Media. 2023. Princeton University Press. 218 p. ISBN978—0-691-23102-0.
3. SLÁMKOVÁ, Kristína: Advertising of infant formula and follow-on formula on social networks. [Rigorous thesis].
4. Act No. 147/2001 Coll., Advertising Act.
5. Act No. 180/2024 Coll. on Consumer Protection
6. Act No. 264/2022 Coll. On Media Services.
7. Act. No. 152/1995 Coll. The Food Act.
8. Act No. 563/2009 Coll. The Tax Code.
9. Delegated Regulation (EU) 2016/127 of 25 September 2015, supplementing Regulation (EU) No 609/2013 of the European Parliament and of the Council as regards specific requirements for the composition and information applicable to infant formula and follow-on formula and as regards requirements on information relating to infant and young child nutrition.
10. Influencer Marketing. Case law of the Federal Court of Justice. 2021. Online: <https://www.engage.hoganlovells.com/knowledgeservices/insights-and-analysis/influencer-marketing-case-law-of-the-federal-court-of-justice>.
11. Netherlands Media Authority fines a social media influencer for the first time. Online: <https://cms-lawnow.com/en/ealerts/2024/07/netherlands-media-authority-fines-a-social-media-influencer-for-the-first-time>

## Contact details

JUDr. Kristína Slámková, PhD.

kristina.slamkova@flw.uniba.sk

Comenius University Bratislava, Faculty of Law

Department of Administrative Law and Environmental Law

# DO ALLEGATIONS OF DISCIPLINARY AND REGULATORY OFFENSES FALL UNDER THE CATEGORY OF A CRIMINAL CHARGE WITHIN THE MEANING OF ARTICLE 6 OF THE CONVENTION?

Zdeněk Fiala, Kristýna Mlezivová<sup>1</sup>

**Abstract:** The aim of this contribution as indicated by its title is to assess the question of whether allegations of disciplinary and administrative offenses can be classified as a "criminal charge" within the meaning of Article 6 of the European Convention on Human Rights i.e. whether the requirements arising from the right to a fair trial also apply to disciplinary proceedings and proceedings concerning the imposition of administrative measures. The authors primarily seek answers to these questions in the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) and, subsequently, in the jurisprudence of Czech courts.

**Key words:** Fair trial, criminal charge, disciplinary offense, administrative offense

## Introduction

The purpose of this article is to examine whether allegations of any type of administrative offense can be classified as a "criminal charge" within the meaning of Article 6 of the European Convention on Human Rights. The main question is whether requirements arising from the right to a fair trial must also apply to disciplinary proceedings and proceedings involving the imposition of administrative measures.

The argumentation is based on the analysis of the case law of the European Court of Human Rights, Constitutional Court of the Czech republic and the Supreme Administrative Court of the Czech republic.

Methodologically, the text draws on the normative theory and is informed by the works of contemporary theorists in Czech administrative law and administrative sciences who address issues of administrative responsibility and administrative punishment.

The contribution of this paper lies in its exploration of a topic largely overlooked in current professional literature as well as in its potential to stimulate discussion on the

---

<sup>1</sup> Policejní akademie České republiky v Praze / Police Academy of The Czech Republic in Prague.

future direction of the interpretations of the term „criminal charge“ and on the quality of Czech legislation.

## Theoretical Foundation

The right to a fair trial is one of the fundamental rights in a democratic legal state and represents the culmination of subjective rights and freedoms that the state not only acknowledges but also guarantees.<sup>2</sup> Regarding the right to a fair trial in the context of administrative penalties, Article 6 of the European Convention on Human Rights (hereinafter "the Convention") is traditionally referenced. Based on its structure, Article 6(1) of the Convention generally provides participants in any administrative proceeding with a minimum common procedural standard, comprising several subcategories of the "right to be heard in proceedings." This includes, most notably, the right to be informed of and comment on the case, make submissions, raise objections, present evidence, review decision materials, and comment on how they were gathered, the right to be notified of the decision, with proper reasoning, and the right to appeal. In simplified terms, this ensures that participants can actively engage in the outcome of the proceedings. Furthermore, Article 6(2) and 6(3) of the Convention set out a "higher criminal law standard," covering rights such as the right to be promptly and effectively informed of the nature and reasons for the accusation, the right to prepare a defence, and the right to defend oneself or through legal counsel. These rights correspond to the administrative authority's obligation to inform the accused well in advance of individual actions and ensure that the proceedings are conducted in a manner that allows the participant to effectively exercise their procedural rights, without any external interference limiting these guaranteed rights. The European Court of Human Rights (ECHR) has aptly remarked that "in a democratic society within the meaning of the Convention, the right to a fair trial holds such a prominent place that a restrictive interpretation of Article 6(1) would not align with the purpose and meaning of this provision."<sup>3</sup>

In the context of proceedings concerning individual administrative offences, the requirements stemming from the right to a fair trial may vary in scope. Generally, the outlined minimum procedural standard under Article 6(1) is guaranteed for all administrative offence proceedings under the Czech Republic's legal framework, as these are governed by administrative law (Act No. 500/2004 Coll., the Administrative Procedure Code). Heightened requirements are placed on specific laws to ensure the "higher criminal law standard," provided that the accusation of a particular type of

---

<sup>2</sup> GERLOCH, Aleš. The Right to a Fair Trial. *Právník*, 1995, no. 6, p. 571. ISSN 0231-6625.

<sup>3</sup> Judgment of the European Court of Human Rights in *Delcourt v. Belgium*, 17 January 1970, Application No. 2689/65, para. 25

administrative offence can be classified as a criminal charge within the meaning of the Convention.

### Criteria for Assessing Criminal Charges

In addressing the question, the so-called "Engel test" is applied, which was first formulated by the European Court of Human Rights (ECHR) in *Engel and Others v. The Netherlands* (1976). The Court set out three criteria: the domestic classification of the offence, the nature of the offence, and the severity of the penalty (the "Engel criteria"). While the legal classification of the act is of relative importance, if the act is classified domestically as criminal, it is always deemed a criminal offence under the Convention and its protocols.

The second criterion concerns the nature of the offence, determining whether the offence applies to a broad or specific group of individuals. This criterion assesses whether the legal norm is addressed to the general public or specific individuals with special status, or whether the protected interest is general or particular.

The final criterion concerns the nature and severity of the penalty in terms of its type and magnitude. This involves assessing whether the sanction serves a purely reparative function or has a preventive-repressive nature. If the latter, the severity of the penalty must be considered. Importantly, it is not the penalty imposed in the case that matters, but the maximum penalty that the law allows for the offence. This criterion has been applied in subsequent case law, including *Öztürk v. Germany*, *Ziliberberg v. Moldova*, *Jussila v. Finland*, among others. The case law demonstrates that for an administrative offence to be classified as a criminal charge under Article 6 of the Convention, meeting just one of the above-mentioned criteria is sufficient. It can now be generally accepted, without deeper debate, that accusations of misdemeanours, as the most common category of administrative offences, typically fall within the scope of criminal charges under the Convention. This conclusion is supported by both the aforementioned case law and a substantial, largely consistent body of academic literature.<sup>4</sup>

In contrast, allegations of disciplinary or regulatory offences have not received significant attention in academic literature, and case law tends to approach these matters in a highly case-specific and therefore inconsistent manner. This complexity

---

<sup>4</sup> Comp. KOPECKÝ, Martin. On the Possibility of Annulment of a Final Decision on a Misdemeanour as a Condition for Initiating Further Criminal Prosecution. *Journal of Legal Science and Practice*, 2023, no. 1, pp. 203-216. ISSN 1210-9126. CHADIMA, Marek. Disciplinary Proceedings for Civil Servants – Can Article 6 of the ECHR Be Applied? *Journal of Legal Science and Practice*, 2015, no. 4, pp. 400-406. ISSN 1210-9126. PRŮCHA, Petr. On the Concept of Administrative Liability and Sanctions. *Administrative Law*, Prague: Ministry of the Interior, 2014, vol. 2014, 1-2, pp. 16-27. ISSN 0139-6005. PRÁŠKOVÁ, Helena. Europeanisation of Administrative Criminal Law. *Legal Perspectives*, 2010, no. 13, pp. 488-494. ISSN 1210-6410.

is further aggravated by the diverse nature of these offences and the penalties imposed for them. Since disciplinary and regulatory offences are consistently separated from criminal law in Czech legislation, and are not classified as crimes under domestic law, they do not meet the first Engel criterion. Nor can they be classified as criminal charges under Article 6 of the Convention based on the second criterion, as they apply to a narrow group of individuals.

In relation to disciplinary offences, disciplinary liability arises when an individual who belongs to a public institution, either through membership or a service relationship, breaches the discipline maintained within the organisation through action or omission. Disciplinary liability is not applicable to everyone but is limited to individuals with a specific status in society, such as civil servants, professional soldiers, members of the armed forces, students, members of professional chambers, or those serving imprisonment, detention, or protective custody.<sup>5</sup> A similar approach can be applied to procedural offenses as they address breaches of procedural obligations that a specific party holds in relation to the authority conducting the proceedings. These sanctions are generally established to ensure that members of particular groups adhere to specific rules governing their conduct.<sup>6</sup>

Thus, it is the third Engel criterion—namely, the nature and severity of the penalty—that could, in the case of disciplinary and regulatory offences, theoretically lead to their classification as criminal in nature. As previously mentioned, this criterion does not need to be met cumulatively with the others.

### **Disciplinary Sanctions from the Perspective of the Third Engel Criterion**

Regarding disciplinary sanctions, the European Court of Human Rights (ECHR) has thus far considered certain disciplinary offences to fall under the category of criminal matters based on this criterion. This particularly applies to disciplinary offences that involve the possibility of imposing penalties such as the extension of imprisonment, which is commonly found in military law or the disciplinary law governing those in detention or serving prison sentences.<sup>7</sup> In contrast, for example, the European Court of Human Rights did not consider the sanction of a four-month suspension from

---

<sup>5</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. Section 8: Administrative Disciplinary Offences. In: HENDRYCH, Dušan et al. *Administrative Law: General Part*. 9th edition. Prague: C. H. Beck, 2016, pp. 321–323, marginal no. 611. ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>6</sup> PRÁŠKOVÁ, Helena. Section 9: So-called Administrative Regulatory Offences. In: HENDRYCH, Dušan et al. *Administrative Law: General Part*. 9th edition. Prague: C. H. Beck, 2016, pp. 323–324, marginal no. 612–613. ISBN 978-80-7400-624-1.

<sup>7</sup> Decision of the European Court of Human Rights in *W.R. v. Austria*, dated 21 December 1999, application no. 26602/95; judgment of the European Court of Human Rights dated 10 February 2009, application no. 14939/03, in the case of *Zolotukhin v. Russia*.

practising law and a five-year ban from holding positions within the bar association to be severe enough to fall under the scope of Article 6 of the Convention.<sup>8</sup>

Based on the case law of the Supreme Court of the Czech Republic, disciplinary offences under Act No. 166/1999 Coll., on the Execution of Imprisonment, are not classified as criminal matters within the meaning of Article 6 of the Convention, even when a disciplinary penalty, such as placement in solitary confinement<sup>9</sup> or a restricted section,<sup>10</sup> is imposed. Therefore, it can be reasonably concluded that, under Czech law, most disciplinary offences do not constitute criminal charges within the meaning of Article 6 of the Convention.

This conclusion is also supported by the development of case law from the Constitutional Court of the Czech Republic. Initially, in its decision Pl. ÚS 16/99, the Court stated that "*criminal charges within the meaning of Article 6(1) of the Convention, according to ECHR case law, include virtually all proceedings involving sanctions imposed by administrative authorities for misdemeanours or other administrative offences.*" However, approximately 10 years later, in decision Pl. ÚS 33/09, the Court revised and clarified its position, stating that "*not every public law sanction imposed for a breach of legal duty qualifies as a criminal charge within the meaning of Article 6 of the Convention.*" More than ten years later, the Constitutional Court of the Czech Republic in its decision Pl. ÚS 1930/17, dated 14 November 2017, clearly stated that "according to the case law of the ECHR and the Constitutional Court of the Czech Republic, disciplinary or disciplinary proceedings involving state employees cannot generally be regarded as 'criminal'... The disciplinary charge brought against the complainant was based on regulations specific to a defined group—members of security forces—and thus does not constitute criminal proceedings in the constitutional sense." This implies that no disciplinary proceeding can automatically be classified as a criminal charge under Article 6 of the Convention, even if it results in dismissal from service.<sup>11</sup>

It is important to highlight, however, that there is an exception concerning a specific group of offences known as "acts with the characteristics of a misdemeanour." In such cases, disciplinary proceedings partially replace misdemeanour proceedings, effectively serving as a procedural exemption from the scope of the Misdemeanour Liability Act (for members of the security forces, professional soldiers, and individuals

---

<sup>8</sup> Decision of the European Court of Human Rights in *Zerouala v. France*, dated 3 May 2011, application no. 46227/08.

<sup>9</sup> Ruling of the Supreme Court of the Czech Republic ČR z 26. 4. 2012, sp. zn. 8 Tdo 397/2012.

<sup>10</sup> Ruling of the Supreme Court of the Czech Republic z 30. 7. 2014, čj. 5 Tdo 587/2014-39.

<sup>11</sup> Ruling of the Constitutional Court of the Czech Republic II. ÚS 1804/19 dated 27 August 2019: "The dismissal of a member of the security forces from service does not constitute a sanction of a 'criminal' nature." *Comp.* HARRIS, D. J., O'Boyle, M., Bates, E. P., Buckley, C.M. *Law of the European Convention on Human Rights*. 5nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2023, p. 210.

serving imprisonment, detention, or secure detention).<sup>12</sup> The relevant articles of the Convention must always be applied to this category of offences, considering the nature and severity of the penalties imposed (in addition to disciplinary sanctions, typical misdemeanour penalties may also be applied).<sup>13</sup>

### **Regulatory Sanctions from the Perspective of the Third Engel Criterion**

When assessing the nature and severity of sanctions for regulatory offences, it should be noted that the European Court of Human Rights' (ECHR) case law on this issue, much like with disciplinary offences, is largely case-specific and inconsistent.

For example, in *Weber v. Switzerland* (1990), the European Court of Human Rights (ECHR) found that a regulatory fine of 300 Swiss francs for breaching the confidentiality of a criminal investigation constituted a "criminal charge." However, in *Ravnsborg v. Sweden* (1994), where the applicant received three fines for inappropriate statements in written submissions, the ECHR reached the opposite conclusion, finding that the court's measures aimed at maintaining orderly proceedings were more akin to disciplinary powers than criminal punishment. Similar reasoning was applied in cases such as *Putz v. Austria* (1996) and *Jurík v. Slovakia* (2003).

In general, it can be concluded that while the European Court of Human Rights (ECHR) does not always adopt a uniform approach, the prevailing practice is to treat regulatory offences as disciplinary rather than criminal. Measures imposed by courts to ensure the orderly conduct of proceedings resemble the exercise of disciplinary authority rather than the imposition of criminal punishment. Therefore, unlawful actions disrupting proceedings are viewed as regulatory offences, not criminal ones. This perspective is also reflected in academic literature.<sup>14</sup>

The need for individual assessment also stems from the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic, especially in light of the increasing severity of fines. In this context, the Court has pointed out in several decisions the punitive nature of regulatory fines, noting that these fines were originally intended more as a warning to comply with established rules and did not reach the level of repression or prevention characteristic of criminal or administrative offences. "*Sanctions in the*

---

<sup>12</sup> For more details on the differences between these groups of offences, see for example, the Decision of the Enlarged Chamber of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic, dated 26 July 2016, case no. 6 As 165/2015-38.

<sup>13</sup> See, for example, § 50 et seq. of Act No. 361/2003 Coll., on the Service Relationship of Members of Security Forces.

<sup>14</sup> KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *The European Convention on Human Rights: Commentary*. 1st edition. Prague: C. H. Beck, 2012, p. 578. ISBN 978-80-7400-365-3.



*form of regulatory fines imposed by administrative authorities as regulatory measures were originally designed more as a warning to respect established rules and did not reach the level of repression or prevention characteristic of criminal or administrative offences. (...) In recent years, however, there has been a tendency towards increasing amounts. According to the Constitutional Court, these sanctions, due to their nature, are often capable of impacting fundamental rights and freedoms of individuals, particularly in light of their size and the possibility of repeated imposition."*<sup>15</sup>

However, it should be emphasized that the judicial opinion, considering the time of its issuance, also takes into account that measures similar to regulatory fines are found in oversight and inspection activities. These measures not only involve much higher fines compared to those imposed in administrative or other proceedings but also display certain peculiarities related to the nature of oversight itself. In the Czech Republic, for these reasons, such actions are often classified as misdemeanours, having gradually diverged from the category of regulatory offences,<sup>16 17</sup> undoubtedly influenced by Constitutional Court rulings.

Focusing specifically on regulatory fines imposed for "classic" regulatory offences, it can be noted that in its ruling of 30 November 2004, case no. Pl. ÚS 15/04, the Constitutional Court leaned towards the view that regulatory fines generally constitute a decision on a criminal charge. However, by using the term "generally," the Court acknowledged the possibility of exceptions. It is also necessary to consider that in the case concerning the annulment of § 146(2) of the Criminal Procedure Code, the court focused primarily on regulatory fines imposed by authorities other than the court itself during criminal proceedings. The issue was that individuals obliged to pay the fines did not have the opportunity to appeal the decision before an independent and impartial court.

However, such cases do not apply to fines imposed by administrative authorities in administrative proceedings, or by courts in criminal or civil proceedings. In this context, it can be argued that the nature and amount of regulatory fines, as defined by specific procedural regulations, will likely not meet the required level of repression or prevention to be considered a criminal charge in most cases. Often,

---

<sup>15</sup> Judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic no. 45/2005 dated 30 November 2004, similarly Judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic no. 211/99 dated 17 October 2000, or Judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic no. 13/99 dated 15 September 1999.

<sup>16</sup> For reference, see for example § 15 of Act No. 255/2012 Coll., on Inspection: "An individual, legal entity, or self-employed individual commits a misdemeanour by a) failing to fulfil any obligation as the controlled entity under § 10(2), b) failing to fulfil an obligation under § 10(3). (2) A fine of up to 500,000 CZK may be imposed for the misdemeanour under paragraph 1(a), and a fine of up to 200,000 CZK may be imposed for the misdemeanour under paragraph 1(b)."

<sup>17</sup> For a thorough critique of this concept, see for example: MATES, Pavel et al., *Fundamentals of Administrative Criminal Law*, 7th edition. Prague: C. H. Beck, 2017, p. 223. ISBN 978-80-7400-680-7.

these fines amount to 5,000 CZK or less. Moreover, sanctions for regulatory offences may not always involve fines; other measures (e.g., expulsion, summons) may be applied.

Increased attention should be given when imposing regulatory fines based on general provisions (e.g., § 62 of the Administrative Procedure Code and § 66 of the Criminal Procedure Code), as fines of up to 50,000 CZK may be imposed, and even repeatedly. The severity of the fine should be assessed for its proportionality relative to the penalty for the offence in question. In other words, if a sanction for an administrative offence qualifies as a criminal charge due to its severity, the same reasoning should apply to regulatory fines in the related proceedings.

On the contrary, in proceedings where a significantly higher financial penalty is threatened for an administrative offence than for a regulatory fine, even a regulatory fine of 50,000 CZK may not necessarily be considered a criminal penalty under the Convention. Additionally, regulatory fines are not recorded in any public registry akin to a criminal record, and failure to pay such a fine cannot be converted into imprisonment, only enforced through collection. These factors further support the conclusion that regulatory fines do not have a criminal character.

A similar argument is made in a ruling of the Supreme Court, which states that *"a regulatory fine under § 53(1) of the Code of Civil Procedure is not a criminal penalty, and imposing it on a debtor (or the person acting on their behalf) in insolvency proceedings for failing to comply with a request from the insolvency administrator or the court and failing to submit the required documents does not establish a res judicata barrier with the ne bis in idem effect, which would preclude criminal prosecution for the offence under § 225 of the Criminal Code."*<sup>18</sup>

In summary, regarding regulatory fines, it is difficult to definitively determine whether they fall under the category of criminal charges due to their fragmented and varied nature. However, in most cases, they are unlikely to be considered criminal charges.

## Conclusion

Based on the above, the authors generally respond negatively to the question of whether disciplinary and regulatory offences fall under the category of "criminal charges" within the meaning of Article 6 of the Convention. However, specific cases may exist where this could be true. They emphasize the need for an individual approach to each case due to the diversity of these offences. Despite this conclusion, guarantees of a fair trial are gradually being extended to disciplinary and regulatory proceedings in Czech law and practice, which the authors view as a rational development given the increasing severity of sanctions.

---

<sup>18</sup> Ruling of the Supreme Court of the Czech Republic dated 25 May 2019, case no. 5 Tdo 115/2019.

## Zoznam použitej literatúry

1. GERLOCH, Aleš. The Right to a Fair Trial. *Právnik*, 1995, no. 6, p. 571-579. ISSN 0231-6625.
2. HARRIS, D. J., O'Boyle, M., Bates, E. P., Buckley, C.M. Law of the European Convention on Human Rights. 5nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2023, p. 1088.
3. HENDRYCH, Dušan et al. *Administrative Law: General Part*. 9th edition. Prague: C. H. Beck, 2016, pp. 600, marginal no. 612–613. ISBN 978-80-7400-624-1.
4. CHADIMA, Marek. Disciplinary Proceedings for Civil Servants – Can Article 6 of the ECHR Be Applied? *Journal of Legal Science and Practice*, 2015, no. 4, pp. 400-406. ISSN 1210-9126.
5. KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. *The European Convention on Human Rights: Commentary*. 1st edition. Prague: C. H. Beck, 2012, p. 578. ISBN 978-80-7400-365-3.
6. KOPECKÝ, Martin. On the Possibility of Annulment of a Final Decision on a Misdemeanour as a Condition for Initiating Further Criminal Prosecution. *Journal of Legal Science and Practice*, 2023, no. 1, pp. 203-216. ISSN 1210-9126.
7. MATES, Pavel et al., *Fundamentals of Administrative Criminal Law*, 7th edition. Prague: C. H. Beck, 2017, p. 272. ISBN 978-80-7400-680-7.
8. PRÁŠKOVÁ, Helena. Europeanisation of Administrative Criminal Law. *Legal Perspectives*, 2010, no. 13, pp. 488-494. ISSN 1210-6410.
9. PRŮCHA, Petr. On the Concept of Administrative Liability and Sanctions. *Administrative Law*, Prague: Ministry of the Interior, 2014, vol. 2014, 1-2, pp. 16-27. ISSN 0139-6005.

## Kontaktné údaje

Doc. JUDr. PhDr. Zdeněk Fiala, Ph.D., Mgr. Kristýna Mlezivová, Ph.D.

[fiala@polac.cz](mailto:fiala@polac.cz), [mlezivova@polac.cz](mailto:mlezivova@polac.cz)

Policejní akademie České republiky v Praze

# ZODPOVEDNOSŤ ZA PORUŠENIE POVINNOSTI ZÁPISU V REGISTRI PARTNEROV VEREJNÉHO SEKTORA<sup>1</sup>

## RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF THE OBLIGATION OF ENTRY IN THE REGISTER OF PUBLIC SECTOR PARTNERS

Jozef Tekeli<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Nakladanie a hospodárenie s verejnými prostriedkami vo verejnej správe, ale aj mimo nej, je predmetom pravidiel a postupov, ktorých nedodržanie má za následok porušenie finančnej disciplíny ako súboru základných pravidiel a postupov pri hospodárení a nakladaní s verejnými prostriedkami. Základnou zásadou je, že verejné prostriedky zostávajú verejnými financiami až do ich konečného použitia. Príspevok sa venuje interdisciplinárnej problematike právnej zodpovednosti za porušenie povinností dôsledkom uzatvorenia zmluvy pri absencii zápisu úspešného uchádzača v Registri partnerov verejného sektora.

**Kľúčové slová:** právna zodpovednosť - verejný záujem - register partnerov verejného sektora - verejný majetok

**Abstract:** Management of public funds in the public administration, as well as outside it, is subject to rules and procedures, the non-compliance of which results in a violation of financial discipline as a set of basic rules and procedures in the management and management of public funds. The basic principle is that public funds remain public funds until their final use. The contribution is devoted to the interdisciplinary issue of legal responsibility for breach of obligations for the consequences of concluding a contract in the absence of registration of a successful applicant in the Register of Public Sector Partners.

**Key words:** legal responsibility - public interest - register of public sector partners - public property

---

<sup>1</sup> VEGA č. 1/0187/22 Extrateritoriálne účinky cudzích správnych rozhodnutí v podmienkach Európskej únie

<sup>2</sup> Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a správneho práva

## Úvod

Nakladanie a hospodárenie s verejnými prostriedkami vo verejnej správe, ale aj mimo nej, je predmetom pravidiel a postupov, ktorých nedodržanie má za následok porušenie finančnej disciplíny ako súboru základných pravidiel a postupov pri hospodárení a nakladaní s verejnými prostriedkami. Základnou zásadou je, že verejné prostriedky zostávajú verejnými financiami až do ich konečného použitia. Nakladanie s verejnými financiami je regulované osobitnou verejnoprávnu úpravou, ktorej účelom je efektívne a transparentné disponovanie s „prostriedkami daňovníkov a poplatníkov“. Príjemcom verejných prostriedkov môžu byť aj subjekty mimo sektoru verejnej správy. Najčastejšie dodávateľ mimo verejného sektoru dodáva subjektu verejnej správy výkony, tovary alebo služby a stáva sa príjemcom platby za ich dodávku. Verejné financie sa tak vo výsledku verejného obstarávania pretavia do konkrétnej podoby ceny za dodanie tovaru/služieb či vykonanie diela. Na kontrolu takýchto právnych vzťahov generuje zákonodarca v právnej úprave ustanovenia kontrolného charakteru, uplatňujúce sa až po moment zániku verejného charakteru týchto prostriedkov. V prípadoch, ak sa nedodržia zákonný proces ich poskytnutia, dochádza k uplatňovaniu zákonných sankčných mechanizmov. V osobitných prípadoch však zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v z. n. p. ide ešte ďalej a sankčný mechanizmus vo vzťahu k prijímateľovi verejných financií aplikuje aj po tom, čo boli skonzumované. Takouto skutkovou podstatou je napríklad porušenie finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. n) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v z. n. p. Podľa tohto ustanovenia je porušením finančnej disciplíny porušenie pravidiel a podmienok, za ktorých boli verejné prostriedky poskytnuté.

Uzatvorenie zmluvy subjektom verejnej správy, predmetom ktorej je finančné plnenie, je vyjadrením jeho súkromnoprávnej autonómie a zakladá občianskoprávny (prípadne obchodnoprávny vzťah), ktorého obsahom sú subjektívne práva a povinnosti predvídané rámcom záväzkového práva.<sup>3</sup> Oproti iným súkromnoprávnym subjektom limitujú subjekt verejnej správy konkrétne verejnoprávne normy, ktoré zásadným spôsobom ovplyvňujú jeho zmluvnú voľnosť. Pri analýze vymedzenej právnej zodpovednosti treba zohľadniť predovšetkým túto právnu úpravu:

- ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY č. 460/1992 Zb. v z. n. p. (ďalej len „Ústava SR“);
- zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v z. n. p. (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách VS“);

---

<sup>3</sup> ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol. *Občiansky zákonník I. § 1 – 450. 2. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck. ISBN: 978-80-7400-770-5, 1754 s.

- zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní v z. n. p. (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“);
- zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. (ďalej len „zákon o RPVS“);
- zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v z. n. p. (ďalej len „Priestupkový zákon“);
- zákon č. 513/1991 Zb. OBCHODNÝ ZÁKONNÍK v z. n. p. (ďalej len „Obchodný zákonník“);
- zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite v z. n. p. (ďalej len „zákon o finančnej kontrole a audite“).

Podľa § 11 ods. 1 písm. a) a b) zákona o verejnom obstarávaní verejný obstarávateľ a obstarávateľ nesmie uzavrieť zmluvu, koncesnú zmluvu alebo rámcovú dohodu s uchádzačom alebo uchádzačmi, ktorí majú povinnosť zapisovať sa do registra partnerov verejného sektora a nie sú zapísaní v registri partnerov verejného sektora alebo ktorých subdodávateľia alebo subdodávateľia podľa osobitného predpisu, ktorí majú povinnosť zapisovať sa do registra partnerov verejného sektora a nie sú zapísaní v registri partnerov verejného sektora.

### **Absencia zápisu v Registri partnerov verejného sektora**

Zákon o verejnom obstarávaní upravuje zákaz pre verejného obstarávateľa a obstarávateľa uzavrieť zmluvu, koncesnú zmluvu alebo rámcovú dohodu s uchádzačom alebo uchádzačmi, ktorí majú povinnosť zapisovať sa do Registra partnerov verejného sektora a nie sú v tomto registri zapísaní. Zákon v § 11 upravuje samotný zákaz uzavretia zmluvy, nie účasti na verejnom obstarávaní, následkom čoho zákonodarca nevyžaduje, aby bol uchádzač zapísaný do Registra partnerov verejného sektora už v čase predloženia jeho ponuky. Chýbajúci zápis nemôže byť dôvodom na vylúčenie uchádzača z ponukového konania. Naplnenie podmienok vzťahujúcich sa na povinnosť zápisu do registra a trvanie tohto zápisu bude verejný obstarávateľ skúmať v čase pred podpisom zmluvy a tiež v čase plnenia zákazky.<sup>4</sup> Predloženie potvrdenia o zápise v registri by mal verejný obstarávateľ vyžadovať až v čase vyzvania na súčinnosť na uzatvorenie zmluvy v lehote podľa § 56 zákona o verejnom obstarávaní.

Podľa § 56 ods. 8 zákona o verejnom obstarávaní: *„Ak nie je potrebné podľa odseku 10 určiť dlhšiu lehotu, úspešný uchádzač alebo uchádzači sú povinní poskytnúť verejnému obstarávateľovi a obstarávateľovi riadnu súčinnosť potrebnú na uzavretie zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody tak, aby mohli byť uzavreté do desiatich pracovných dní odo dňa uplynutia lehoty podľa odsekov 2 až 7, ak boli na ich uzavretie*

<sup>4</sup> AZUD, J., PLAVÁKOVÁ, L., BARTOŠ, P. 2019. *Zákon o verejnom obstarávaní. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, ISBN: 978-80-89603-75-6, 1816 s.

*písomne vyzvaní. Verejný obstarávateľ a obstarávateľ môžu pred písomným vyzvaním na uzavretie zmluvy uskutočniť s úspešným uchádzačom alebo uchádzačmi rokovania výhradne o znížení zmluvnej ceny."*

Ak úspešný uchádzač, ktorý má povinnosť zápisu do Registra partnerov verejného sektora, nie je zapísaný v tomto registri, verejný obstarávateľ je povinný podľa § 56 ods. 8 zákona o verejnom obstarávaní pred vyzvaním na uzavretie zmluvy uchádzača upovedomiť, že ak sa v primeranom čase (rešpektujúc lehotu na zápis do registra a lehotu podľa § 56 ods. 9 zákona) nezapíše, bude to považovať za úkon odmietnutia uzavrieť zmluvu a verejný obstarávateľ môže následne uzavrieť zmluvu s uchádzačom druhým v poradí.

Analogicky k požiadavke primeranosti lehoty na poskytnutie súčinnosti napr. v rozhodnutí Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 5S/27/2012 z 30.04.2013: *„Ak teda zákon prikazuje verejnému obstarávateľovi požiadať uchádzača o doplnenie predložených dokladov v situácii, keď z predložených dokladov nemožno posúdiť ich platnosť alebo splnenie podmienky účasti, musí mať tento uchádzač aj reálnu možnosť takéto chýbajúce doklady predložiť, inak by sa celé zákonné ustanovenie, ako aj práva a povinnosti z neho vyplývajúce, stali iluzórnymi a rýdzo formálnymi, čo by tiež zakladalo porušenie zásad verejného obstarávania."*

Zákon o verejnom obstarávaní v § 11 zákona nedefinuje, ktorý uchádzač má povinnosť zapisovať sa do Registra partnerov verejného sektora. Partnera verejného sektora definuje osobitný zákon, ktorý spoločne so zákonom o verejnom obstarávaní tvorí legislatívny pilier zákonnosti a transparentnosti využívania verejných prostriedkov. Zákon o RPVS vymedzuje partnera verejného sektora pozitívnou definíciou, alebo negatívnou definíciou, a to buď prostredníctvom určenia finančných limitov, alebo sektorovým vymedzením subjektov. Charakteristickým znakom jednotlivých definícií partnera verejného sektora je prvok spočívajúci v nakladaní s verejnými zdrojmi, a to buď s ohľadom na finančné limity alebo bez ohľadu na tieto limity, t. j. ako povinnosť vyplývajúcu z jeho povahy ako subjektu.

Podľa § 2 ods. 1 písm. a) bod 3. zákona o RPVS: *„Partnerom verejného sektora, ak v odsekoch 2, 3 a 5 nie je ustanovené inak, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá uzatvára zmluvu, rámcovú dohodu alebo koncesnú zmluvu podľa osobitného predpisu."*

Podľa § 2 ods. 2 zákona o RPVS: *„Partnerom verejného sektora podľa odseku 1 písm. a) prvého bodu až štvrtého bodu, šiesteho bodu a siedmeho bodu nie je ten, komu má byť jednorazovo poskytnuté plnenie zo zmluvy, ktorého hodnota neprevyšuje hodnotu 100 000 eur. Ustanovenia odseku 4 sa na jednorazovo poskytnuté plnenie použijú primerane."*

Podľa § 2 ods. 3 zákona o RPVS: *„Partnerom verejného sektora podľa odseku 1 písm. a) prvého bodu až štvrtého bodu, šiesteho bodu a siedmeho bodu nie je ten, komu majú byť poskytnuté viaceré čiastkové alebo opakujúce sa plnenia zo zmluvy, ktorého hodnota úhrnne neprevyšuje 250 000 eur."* Na účely určenia hodnoty plnenia platí, že všetky

hodnoty plnenia sa použijú bez dane z pridanej hodnoty a hodnotou plnenia sa rozumie súhrn všetkých plnení, či už finančných alebo majetkových, alebo aj ich kombinácia. V prípade uzatvorenia dvoch a viacerých zmlúv sa prijímané hodnoty nesčítavajú, a to ani v prípade, ak sú uzavreté s identickým subjektom.

Podľa § 18 zákona o RPVS: „Na účely osobitných predpisov je podmienka zápisu do registra splnená vtedy, ak sú v registri zapísané údaje podľa § 4.“

Podľa § 4 ods. 5 zákona o RPVS: „Do registra sa ďalej zapisuje dátum každého overenia identifikácie konečného užívateľa výhod, dátum zápisu a dátum výmazu údajov podľa odsekov 2 a 3, dátum právoplatnosti rozhodnutia o výmaze podľa § 12 a dátum právoplatnosti rozhodnutia o pokute podľa § 13 ods. 1. Súčasťou registra sú aj všetky verifikačné dokumenty podľa § 11 ods. 5.“

Podľa § 11 ods. 1 zákona o RPVS: „Za správnosť údajov zapísaných v registri, identifikáciu konečného užívateľa výhod a overovanie identifikácie konečného užívateľa výhod zodpovedá partner verejného sektora a oprávnená osoba zapísaná v registri.“

Podľa § 11 ods. 2 zákona o RPVS: „Oprávnená osoba je povinná identifikovať konečného užívateľa výhod pri prvom zápise do registra a následne overovať identifikáciu konečného užívateľa výhod

- a) v súvislosti s podaním návrhu na zápis zmeny konečného užívateľa výhod,
- b) pri svojom zápise ako oprávnenej osoby do registra,
- c) k 31. decembru kalendárneho roka,
- d) v súvislosti s uzatvorením zmluvy alebo jej zmenou, a to nie skôr ako desať dní pred uzatvorením zmluvy alebo jej zmenou,
- e) v súvislosti s plnením zo zmluvy, ktorého hodnota prevyšuje v úhrne 1 000 000 eur za 30 dní, a to nie skôr ako desať dní pred plnením zo zmluvy.“

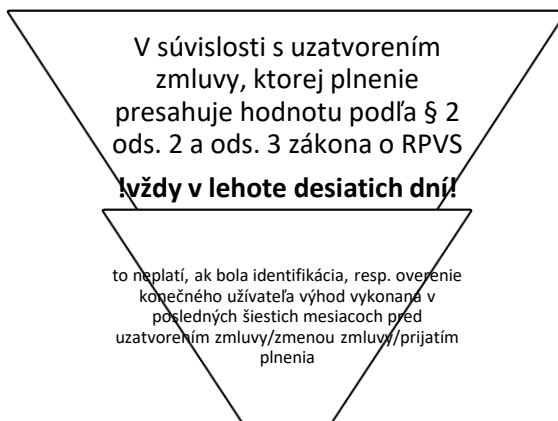
Podľa § 11 ods. 3 zákona o RPVS: „Povinnosť podľa odseku 2 písm. d) a e) oprávnená osoba nemá, ak identifikácia konečného užívateľa výhod alebo overenie identifikácie konečného užívateľa výhod boli vykonané v posledných šiestich mesiacoch pred uzatvorením zmluvy alebo jej zmenou alebo pred plnením zo zmluvy; tým nie je dotknutá povinnosť podľa § 9.“

Právna úprava v § 11 zákona o RPVS zaviedla inštitút overovania identifikácie konečného užívateľa výhod, ako aj postupy a procedúry oprávnenej osoby, partnera a registrujúceho orgánu pri overovaní identifikácie konečného užívateľa výhod. Odsek 1 zakladá zodpovednosť partnera a oprávnenej osoby nielen za identifikáciu konečného užívateľa výhod, a teda za *primárnu identifikáciu* konečného užívateľa výhod a za overovanie jeho identifikácie (*následnú identifikáciu*) konečného užívateľa výhod, ale aj za správnosť údajov zapísaných v registri. V odseku 2 citovaného ustanovenia zákon o RPVS vymedzuje takzvané *verifikačné udalosti* – situácie, pri ktorých je oprávnená osoba povinná identifikovať konečného užívateľa výhod



opakovane, po nastúpení právnych skutočností nasledujúcich po primárnej identifikácii.<sup>5</sup>

Následnú identifikáciu je nutné vykonať v taxatívne stanovených prípadoch – a) pri zápise zmeny konečného užívateľa výhod, b) pri zápise zmeny oprávnenej osoby, c) pravidelne vždy k 31. decembru príslušného kalendárneho roka, d) v súvislosti s uzatvorením zmluvy alebo jej zmenou, a to nie skôr ako desať dní pred uzatvorením zmluvy alebo jej zmeny, e) v súvislosti s plnením zo zmluvy, ktorého hodnota prevyšuje v úhrne 1 000 000 eur za 30 dní, a to nie skôr ako desať dní pred plnením zo zmluvy. Vo vzťahu k písm. d) platí, že ak ide o zmluvu, ktorej plnenie presahuje hranicu *de minimis* podľa § 2 ods. 2 a ods. 3 zákona o RPVS, zákonodarca stanovil lehotu 10 dní pre overenie konečného užívateľa výhod pred podpisom alebo zmenou zmluvy. Z tohto pravidla (podľa písm. d)) však existuje výnimka, a to ak oprávnená osoba overovala konečného užívateľa výhod v posledných šiestich mesiacoch. V prípade lehoty šiestich mesiacov ide o takzvanú „fikciu platnosti overenia“. Účelom takejto právnej úpravy je zamedzenie duplicitného overovania identifikácie konečného užívateľa výhod v krátkom časovom období po sebe, a s tým spojenou zvýšenou administratívnej záťažou. Za predpokladu, že oprávnená osoba overila identifikáciu konečného užívateľa výhod k 31. decembru kalendárneho roka podľa ods. 2 písm. c), povinnosť vykonať overenie identifikácie podľa ods. 2 písm. d) vzniká až v druhej polovici kalendárneho roka (po šiestich mesiacoch). Dátum posledného overenia konečného užívateľa výhod je možné zistiť z údajov dostupných v Registri na webovom sídle registrujúceho orgánu.



Obrázok 1 Povinnosť overovania konečného užívateľa výhod pri uzatváraní zmluvy

<sup>5</sup> ŠAFRANKO, I., AZUD J., MACEK, J., 2021. *Zákon o registri partnerov verejného sektora. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck. ISBN: 978-80-89603-98-5. 408 s.

*Príklad: Zmluva medzi verejným obstarávateľom a zhotoviteľom bola uzatvorená 01.08.2024. Úspešný uchádzač mal v Registri partnerov verejného sektora v časti V. „Oznámenie o overení konečných užívateľov výhod“ uvedený dátum overenia konečných užívateľov výhod 19.01.2024 (typ overenia k 31. decembru kalendárneho roku). Následnou kontrolou v registri partnerov verejného sektora bolo zistené, že úspešný uchádzač nemal prostredníctvom oprávnenej osoby overenú identifikáciu konečného užívateľa výhod podľa § 11 ods. 2 zákona o RPVS pred uzatvorením zmluvy, a ani v období 6 mesiacov pred uzatvorením zmluvy (01.08.2024). Podľa § 18 zákona o RPVS dodávateľ nespĺnil podmienku zápisu do registra partnerov verejného sektora z dôvodu, že nemal zapísaný celý rozsah údajov vyžadovaných podľa dikcie ustanovenia § 4 tohto zákona. Verejný obstarávateľ tým, že uzatvoril zmluvu s uchádzačom, ktorý v čase uzavretia zmluvy nemal identifikovaných konečných užívateľ výhod, postupoval v rozpore s § 11 ods. 1 písm. a) zákona o verejnom obstarávaní.*

### **Súkromnoprávna zodpovednosť za porušenie povinností zmluvných strán kontraktu**

Podľa § 15 ods. 1 zákona o RPVS: „Dňom právoplatnosti rozhodnutia o výmaze podľa § 12 a pokute z dôvodov podľa § 13 ods. 2 alebo ak dôjde k výmazu partnera verejného sektora na návrh oprávnenej osoby počas trvania zmluvy vzniká účastníkovi zmluvy, ktorý poskytuje finančné prostriedky podľa § 2 ods. 1 písm. a) prvého bodu alebo majetok, práva k majetku alebo iné majetkové práva podľa § 2 ods. 1 písm. a) druhého bodu, právo odstúpiť od zmluvy. Právo odstúpiť od zmluvy vzniká účastníkovi zmluvy podľa predchádzajúcej vety aj vtedy, ak je partner verejného sektora viac ako 30 dní v omeškaní so splnením povinnosti podľa § 10 ods. 2 tretej vety.“

Podľa § 15 ods. 2 zákona o RPVS: „Ak nie je splnená povinnosť podľa § 11 ods. 2 alebo ak je partner verejného sektora v omeškaní so splnením povinnosti podľa § 10 ods. 2 tretej vety, nie je účastník zmluvy podľa odseku 1 v omeškaní, ak z tohto dôvodu neplní, čo mu ukladá zmluva.“

Zákonodarca v § 15 ods. 2 zákona o RPVS upravuje výlučne súkromnoprávny následok porušenia povinností na úseku zápisu partnera verejného sektora do registra, a to jednostranné právo účastníka zmluvy neplniť zmluvu bez následku omeškania, a to konkrétne ak:

- a) nie je splnená povinnosť podľa § 11 ods. 2, keď oprávnená osoba následne neoveruje identifikáciu konečného užívateľa výhod v nadväznosti na takzvané verifikačné udalosti,
- b) ak je partner verejného sektora v omeškaní so splnením povinností podľa § 10 ods. 2 tretej vety, teda ak dôjde k výmazu oprávnenej osoby na jej návrh, a partner verejného sektora nezabezpečí zápis novej oprávnenej osoby

najneskôr do 30 dní od výmazu vrátane overenia identifikácie konečného užívateľa výhod podľa § 11 ods. 2 písm. b) zákona.

Úprava sankčného postihu za porušenie zákona kulminuje v § 15 zákona o RPVS a predstavuje významne negatívny dopad na činnosť partnera verejného sektora. Toto ustanovenie reguluje procesný postup verejného obstarávateľa v prípade, že dospeje v čase plnenia zmluvy k poznaniu, že jeho zmluvný partner nespĺňa podmienku podľa § 11 ods. 2 zákona o RPVS, prípadne nastala situácia neplnenia povinností partnerom verejného sektora podľa § 10 ods. 2. Z gramatického výkladu tohto ustanovenia však vyplýva, že takýto sankčný mechanizmus je aplikovateľný až v momente, ak došlo k platnému uzavretiu zmluvy (v čase jej uzavretia zmluvný partner mal podľa § 11 zákona o RPVS konečného užívateľa výhod identifikovaného) a až v čase plnenia zo zmluvy dochádza z jeho strany k rozporu faktického konania s § 11 ods. 2 zákona o RPVS.

Existencia § 15 zákona o RPVS predikuje povinnosť verejného obstarávateľa kontrolovať splnenie podmienky podľa § 11 zákona o verejnom obstarávaní v čase uzatvárania zmluvy a uvedený nedostatok je verejný obstarávateľ povinný riešiť podľa § 56 zákona o verejnom obstarávaní. Po tom, čo mu úspešný uchádzač nepreukáže splnenie podmienky overenia v RPVS, nastáva ako dôsledok neuzatvorenie zmluvy.

### **Administratívnoprávna zodpovednosť za priestupok**

Podľa § 42b ods. 1 Priestupkového zákona: „*Priestupku sa dopustí ten, kto uzavrie zmluvu s partnerom verejného sektora podľa osobitného predpisu, ak partner verejného sektora nebol ku dňu uzavretia zmluvy zapísaný do registra partnerov verejného sektora.*“

Podľa § 42b ods. 2 Priestupkového zákona: „*Za priestupok podľa odseku 1 možno uložiť pokutu od 1 000 eur do 100 000 eur.*“

Objektom skutkovej podstaty priestupku je ochrana zmluvných vzťahov medzi štátom, prípadne inými subjektmi verejného práva a súkromnými osobami.<sup>6</sup> Základom na posúdenie zmluvy s ohľadom na § 2 ods. 1 písm. e) zákona o RPVS je, či na základe tohto úkonu súkromná osoba v postavení partnera verejného sektora prijímala finančné prostriedky, nadobudla majetok, právo k majetku alebo iné majetkové práva.

Objektívnou stránkou je uzatvorenie zmluvy s osobou, ktorá je partnerom verejného sektora, bez toho, aby táto osoba bola zapísaná do Registra partnerov verejného sektora.

---

<sup>6</sup> SREBALOVÁ, M., VRABKO M., HORVAT M., VAČOK J., 2015. *Zákon o priestupkoch. Komentár. 2. vydanie.* Bratislava: C. H. Beck. ISBN: 978-80-89603-93-0, 512 s.

Subjektom tohto priestupku je fyzická osoba, ktorá zmluvu v mene štátu alebo iného verejného subjektu uzatvorila. Pri vyvodzovaní zodpovednosti u zmlúv, ktoré boli uzatvorené verejno-mocenskými autoritami v postavení právnických osôb, sa bude subjekt priestupku určovať podľa § 6 Priestupkového zákona. Podľa tohto ustanovenia nemusí byť zodpovedná len osoba, ktorá v mene tejto osoby konala. Ak táto osoba konala na príkaz, zodpovedná bude osoba, ktorá takýto príkaz dala.

Na naplnenie subjektívnej stránky podľa § 3 Priestupkového zákona stačí, aby subjekt priestupku spáchal tento priestupok z nebanlivosti.

Napríklad ak zo zmluvy zverejnenej v centrálnom registri zmlúv vyplýva, že zmluvu v mene objednávateľa (verejného obstarávateľa) uzatvorila riaditeľka školy, štatutárny orgán, a v konaní o priestupku bude preukázané naplnenie skutkovej podstaty priestupku podľa § 42b ods. 1 Priestupkového zákona, bude tejto príslušným orgánom vyrubená sankcia podľa ods. 2 tohto ustanovenia zákona (vo výške až do 100 000 eur).

### **Administratívnoprávna zodpovednosť za správny delikt**

Podľa § 182 ods. 1 písm. d) zákona o verejnom obstarávaní: „*Úrad uloží verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi pokutu vo výške od 0,1 % do 5 % zmluvnej ceny, ak porušil § 11 tým, že uzavrel zmluvu, koncesnú zmluvu alebo rámcovú dohodu*

- a) s uchádzačom, ktorý mal povinnosť zapisovať sa do registra partnerov verejného sektora a nebol v čase uzavretia zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody zapísaný v registri partnerov verejného sektora, alebo*
- b) s uchádzačom, ktorého subdodávateľ podľa tohto zákona identifikovaný uchádzačom pred uzavretím zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody mal povinnosť zapisovať sa do registra partnerov verejného sektora a nebol v čase uzavretia zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody zapísaný registri partnerov verejného sektora.“*

Ako aj § 42b Priestupkového zákona, tak aj § 182 ods. 1 písm. d) zákona o verejnom obstarávaní, viaže postihnutie za tento delikt na osobu verejného obstarávateľa, ktorý uzavrel zmluvu s partnerom verejného sektora, ktorý nebol v čase jej uzavretia v registri zapísaný. *A contrario*, na rozdiel od skutkovej podstaty podľa § 42b Priestupkového zákona v prípade zákona o verejnom obstarávaní bude postihovanou osoba verejného obstarávateľa a nie jeho štatutárny orgán (fyzická osoba, ktorá podpisovala zmluvu).

### **Právna zodpovednosť za porušenie finančnej disciplíny**

Ďalšou právnou oblasťou, kde dochádza k sankčnému dôsledku pri uzatvorení zmluvy s partnerom verejného sektora, u ktorého absentuje zápis v RPVS, je oblasť správy verejnoprávnych financií. Zákon o rozpočtových pravidlách VS je základným

finančným zákonom pre oblasť verejnej správy, upravujúci nakladanie a hospodárenie s verejnými prostriedkami.

Pri posudzovaní porušenia finančnej disciplíny môže povinnosť, ktorej porušenie má za následok vznik administratívnoprávnej zodpovednosti podľa zákona o rozpočtových pravidlách VS, vyplývať tak z tohto zákona alebo osobitného právneho predpisu na príslušnom úseku verejnej správy. Ak sa zákonom stanovená povinnosť, či ustanovený postup nedodrží, nastáva stav *contra legem* s týmto osobitným právnym predpisom a súčasne porušenie finančnej disciplíny podľa zákona o rozpočtových pravidlách VS. Vo vzťahu k dodržiavaniu rozpočtových pravidiel v konkrétnom prípade je touto normou § 11 zákona o verejnom obstarávaní. Toto ustanovenie verejných obstarávateľov obmedzuje vo voľbe zmluvného partnera, keďže vo vzťahu k zmluvnému partnerovi ustanovuje osobitnú registračnú povinnosť a sleduje zámer transparentného nakladania s verejnými financiami. Nenaplnením *lege artis* postupu podľa § 11 zákona o verejnom obstarávaní dochádza kumulatívne aj k porušeniu ustanovení zákona o rozpočtových pravidlách VS.

### **Nedostatky právnej úpravy**

Zákon o verejnom obstarávaní upravuje vlastný systém sankčného postihovania pre porušenie jeho zákonných ustanovení (§ 182 ods. 1 písm. d) zákona o verejnom obstarávaní). Skutkové podstaty správnych deliktov na úseku Registra partnerov verejného sektora nie sú navzájom dostatočne logicky previazané tak, aby tvorili navzájom ucelený hierarchicky usporiadaný celok. Z tohto dôvodu, vo vzťahu k porušeniu povinností na úseku Registra partnerov verejného sektora, je v právnom poriadku veľa správnych deliktov formulovaných tak, že sa prekrývajú so znením skutkovej podstaty iného správneho deliktu, ktorý je napríklad formulovaný extenzívnejšie.

Najčastejším riešením uvedeného konfliktu je, že špeciálna úprava (*lex specialis*) má prednosť pred úpravou všeobecnou (*lex generalis*), pričom tento prístup je plne podporovaný aj dôvodmi a argumentmi rozpracovanými v teórii práva, ktorá sa zaoberá vylúčením jednočinného súbehu.

Jednotlivé porušenia finančnej disciplíny taxatívne vymenúva zákon o rozpočtových pravidlách VS v § 31, ktorý upravuje ucelený katalóg skutkových podstát jednotlivých porušení finančnej disciplíny. Ustanovenie § 31 zákona o rozpočtových pravidlách VS upravuje sankčný systém a diferencovane ustanovuje, aké sankcie sa v správnom konaní ukladajú za jednotlivé porušenia finančnej disciplíny (odvod, penále, pokuta). Kompetencia ukladať sankcie sa týka len porušení podľa § 31 ods. 1 písm. a) až i) zákona o rozpočtových pravidlách VS, pričom za ostatné porušenia finančnej disciplíny sa neukladajú žiadne sankcie v správnom konaní. Z uvedeného dôvodu subjekt, ktorý porušil finančnú disciplínu v prípadoch podľa § 31 ods. 1 písm. j) až n)

zákona o rozpočtových pravidlách VS, nemá oznamovaciu povinnosť voči správneému orgánu oprávnenému na ukladanie sankcií.

Podľa § 31 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách VS: „*Porušením finančnej disciplíny je*

- a) *poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov v rozpore s určeným účelom,*
- b) *poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým dôjde k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov,*
- c) *neodvedenie prostriedkov subjektu verejnej správy v ustanovenej alebo určenej lehote a rozsahu,*
- d) *neodvedenie výnosu z verejných prostriedkov do rozpočtu subjektu verejnej správy podľa tohto alebo osobitného zákona,*
- e) *prekročenie lehoty ustanovenej alebo určenej na použitie verejných prostriedkov,*
- f) *prekročenie rozsahu splnomocnenia na prevzatie záväzkov podľa § 19 ods. 5,*
- g) *umožnenie bezdôvodného obohatenia získaním finančného prospechu z verejných prostriedkov,*
- h) *konanie v rozpore s § 15 až 18,*
- i) *použitie verejných prostriedkov na financovanie, založenie alebo zriadenie právnickej osoby v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi,*
- j) *nehospodárne, neefektívne a neúčinné vynakladanie verejných prostriedkov,*
- k) *nedodržanie ustanoveného alebo určeného spôsobu nakladania s verejnými prostriedkami,*
- l) *úhrada preddavku z verejných prostriedkov v rozpore s týmto zákonom alebo v rozpore s podmienkami určenými pri poskytnutí verejných prostriedkov,*
- m) *porušenie pravidiel a podmienok pri poskytovaní prostriedkov z rozpočtu verejnej správy subjektom verejnej správy,*
- n) *porušenie pravidiel a podmienok, za ktorých boli verejné prostriedky poskytnuté.“*

Z hľadiska systematizácie a zaradenia porušenia povinnosti zápisu do Registra partnerov verejného sektora pred uzatvorením zmluvy ako formy porušenia finančnej disciplíny, do úvahy prichádza naplnenie skutkovej podstaty podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy, a to poskytnutie alebo použitie verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia, ktorým dôjde k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov.

V prípade poskytnutia verejných prostriedkov nad rámec oprávnenia je potrebné vychádzať zo základnej premisy, že subjekt verejnej správy môže poskytnúť verejné

prostriedky len v rámci svojej pôsobnosti ustanovenej zákonom. Prípadným porušením tohto ustanovenia dôjde k prelomeniu zásady, že poskytovateľ verejných prostriedkov, ktorým je subjekt verejnej správy koná vždy v intenciách zákona. Naplnenie tejto skutkovej podstaty predpokladá konanie nad rámec oprávnenia ustanoveného napríklad zákonom o rozpočtových pravidlách VS ako *lex generalis* alebo osobitným všeobecne záväzným právnym predpisom (*lex specialis*).

Verejné prostriedky môže použiť nad rámec oprávnenia nielen subjekt verejnej správy, ale aj subjekt mimo sektoru verejnej správy (napríklad nadácia, podnikateľ), ktorému verejné prostriedky subjekt verejnej správy poskytol v rámci svojej pôsobnosti. Ak je rámec oprávnenia porušený smerom „dole“, to jest dôjde k nižšiemu čerpaniu verejných prostriedkov, nejde o porušenie finančnej disciplíny.<sup>7</sup>

Skutková podstata uzatvorenia zmluvy bez zodpovedajúceho zápisu partnera v Registri partnerov verejného sektora je výlučne subsumovateľná pod § 31 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách VS. Verejný obstarávateľ musí disponovať finančnými prostriedkami, ktoré využije na uzatvorenie zmluvy. Subjekt verejnej správy je povinný postupovať podľa zákona o verejnom obstarávaní, kde § 11 zákona obmedzuje jeho zmluvnú voľnosť vo výbere zmluvného partnera. Jeho zmluvný partner je v prípade prekročenia hodnoty plnenia *de minimis* 100 000 eur povinným byť zapísaný v Registri partnerov verejného sektora. Zákon o RPVS v § 4 vymedzuje presný rozsah údajov, obsiahnutím ktorých je možné subjekt považovať za zapísaný v registri.

Ak partner verejného sektora v čase uzavretia zmluvy nesplní povinnosť overenia konečného užívateľa výhod, následkom je porušenie § 11 zákona o verejnom obstarávaní.

Vzhľadom na to, že zákon o verejnom obstarávaní vymedzuje porušenú povinnosť v § 11 → dochádza k porušeniu zákona o verejnom obstarávaní a následkom uvedeného k naplneniu skutkovej podstaty → podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách VS.

Podľa § 31 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách VS: „Za porušenie finančnej disciplíny podľa odseku 1 písm. b) sa ukladá odvod vo výške porušenia finančnej disciplíny a penále vo výške 0,1 % zo sumy, v ktorej došlo k porušeniu finančnej disciplíny, za každý aj začatý deň omeškania s úhradou uloženého odvodu.“

Podľa § 31 ods. 7 zákona o rozpočtových pravidlách VS: „Subjekt verejnej správy, ktorý porušil finančnú disciplínu podľa odseku 1 písm. a) až n), je povinný uplatniť voči zamestnancovi zodpovednému za porušenie finančnej disciplíny postup podľa osobitných predpisov.“

---

<sup>7</sup> HARUŠŤÁKOVÁ, I., 2016. *Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN: 978-80-8168-436-4. 368 s.

V prípade protiprávneho stavu podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách VS, je povinnosťou začať správne konanie, v ktorom bude subjektu uložená sankcia vo forme odvodu vo výške porušenia finančnej disciplíny. Vzhľadom na povahu veci v konkrétnom prípade verejný obstarávateľ nevie spätne splniť svoju povinnosť, ktorá bola „splatná“ pred uzatvorením zmluvy. Po uložení primárnej sankcie následne subjekt uložený odvod v určenej lehote zaplatí, alebo lehotu nedodrží, resp. odvod neodvedie vôbec. V prípade druhej alternatívy (neodvedenia odvodu, resp. nedodržania lehoty) sa v správnom konaní ukladá aj penále za omeškanie s úhradou odvodu.

Podľa § 31 ods. 16 zákona o rozpočtových pravidlách VS: „Ak je porušenie finančnej disciplíny podľa odseku 1 písm. a) až i) aj porušením povinností ustanovených osobitným predpisom, uložia sa sankcie za porušenie finančnej disciplíny podľa tohto zákona, ak sa za takéto porušenie neukladajú sankcie podľa osobitného predpisu.“ Zákonodarca v súvislosti s ukladáním sankcie pre porušenie zákona o rozpočtových pravidlách VS zakotvil zásadu *ne bis in idem*, uplatňujúcu sa vo vzťahu k zákazu dvojitého uloženia správnej sankcie v prípade, ak subjekt okrem porušenia zákona o rozpočtových pravidlách VS rovnakým konaním porušil aj ustanovenia osobitného právneho predpisu, pričom tento právny predpis ukladá za takéto konanie samostatnú sankciu (in concreto § 182 ods. 1 písm. d) zákona o verejnom obstarávaní). Zákonná dikcia v odseku 16 stanovuje aplikačné pravidlo, podľa ktorého má mať prednosť uloženie sankcie podľa osobitného predpisu.

Z gramatického výkladu vyplýva, že pri existencii zákonného ustanovenia ukladajúceho *lex specialis* sankciu, má orgán rozhodujúci o porušení ustanovení podľa § 31 zákona o rozpočtových pravidlách VS povinnosť od uloženia sankcie podľa § 31 zákona upustiť.

Porušenie povinnosti podľa § 11 zákona o verejnom obstarávaní predstavuje aj naplnenie skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 182 ods. 1 písm. d) zákona o verejnom obstarávaní. Uvedená zákonná úprava *in concreto* predstavuje *lex specialis* sankciu predikovanú v § 31 ods. 16 zákona o rozpočtových pravidlách VS, a tak táto právna úprava bráni možnosti uložiť aj sankciu podľa § 31 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách VS.

## Záver

Verejný obstarávateľ uzatvárajúci zmluvu so zmluvným partnerom, ktorý nespĺňa kritéria zápisu podľa § 4 zákona o RPVS porušuje § 11 zákona o verejnom obstarávaní. Takýto postup nie je žiadnym spôsobom právne konvalidovateľný. *Lege artis* postup verejného obstarávateľa má spočívať v konaní, keď v čase uzatvárania zmluvy vyžaduje od zmluvného partnera súčinnosť pre potvrdenie splnenia podmienok



zápisu v RPVS a pri jeho nenaplnení v stanovenej lehote, využije postup podľa § 56 ods. 9 zákona o verejnom obstarávaní.

Štatutárny orgán verejného obstarávateľa, resp. fyzická osoba uzatvárajúca zmluvu v mene verejného obstarávateľa bude po naplnení obligatórnych znakov skutkovej podstaty priestupku postihovaná podľa § 42b Priestupkového zákona, resp. verejný obstarávateľ podľa § 182 ods. 1 d) zákona o verejnom obstarávaní.

Verejný obstarávateľ sa zároveň dopúšťa porušenia finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlách VS. S ohľadom na znenie § 31 ods. 16 zákona o rozpočtových pravidlách VS aj napriek skutočnosti, že zo strany verejného obstarávateľa dochádza k porušeniu § 31 ods. 1 písm. b) zákona, nie je možné uložiť sankciu podľa § 31 ods. 4 zákona o rozpočtových pravidlách VS, a to z dôvodu existencie *lex specialis* sankcie podľa § 182 ods. 1 písm. d) zákona o verejnom obstarávaní.

Podľa gramatického znenia § 31 ods. 16 zákona o rozpočtových pravidlách VS: „*Ak je porušenie finančnej disciplíny podľa odseku 1 písm. a) až i) aj porušením povinností ustanovených osobitným predpisom, uložia sa sankcie za porušenie finančnej disciplíny podľa tohto zákona, ak sa za takéto porušenie neukladajú sankcie podľa osobitného predpisu.*“

V rámci úvah *de lege ferenda* je na zrealnenie princípu *ne bis in idem* vhodná taká regulácia, ktorá vylúči podmienku uloženia sankcie za porušenie finančnej disciplíny iba v tom prípade, ak už bola uložená pokuta na úseku verejného obstarávania. Zákonodarca používa v § 31 ods. 16 dva rôzne tvary pojmu ukladania sankcií, v podobe trpného a činného rodu, pričom táto úprava indikuje, že neuloženie sankcie za porušenie finančnej disciplíny nie je viazané na skutočnosť, že porušiteľ už má uloženú sankciu v rámci druhej roviny jeho administratívnoprávnej zodpovednosti. Použitie činného rodu namiesto trpného rodu v hypotéze právnej normy by odstránilo výkladové nezrovnalosti, či uloženiu sankcie za porušenie finančnej disciplíny bráni taký stav, kedy:

- a) už bola sankcia podľa osobitného predpisu uložená,
- b) alebo je v intenciách osobitného predpisu ukladaná, a teda už samotná existencia osobitnej právnej úpravy vylúči aplikáciu pravidiel správneho trestania podľa zákona o rozpočtových pravidlách VS.

Zatiaľ čo v prípade písm. a) sa naplňa princíp *zákazu dvojitého trestania*, pri pripustení výkladu podľa písm. b) ide o naplnenie princípu *lex specialis derogat legi generalis*. Vzhľadom na osobitnú reguláciu správneho trestania a princípoch, na ktorých je toto postavené, je právne konformný taký výklad, kedy sa použije špecialita aj pri princípoch vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti a dá sa zadošť výkladu, ktorý reflektuje zákaz dvojitého trestania.

### Zoznam použitej literatúry:

1. AZUD, J., PLAVÁKOVÁ, L., BARTOŠ, P., 2019. *Zákon o verejnom obstarávaní. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, ISBN: 978-80-89603-75-6, 1816 s.
2. HARUŠŤÁKOVÁ, I., 2016. *Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN: 978-80-8168-436-4. 368 s.
3. SREBALOVÁ, M., VRABKO M., HORVAT M., VAČOK J., 2015. *Zákon o priestupkoch. Komentár. 2. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck. ISBN: 978-80-89603-93-0, 512 s.
4. ŠAFRANKO, I., AZUD J., MACEK, J., 2021. *Zákon o registri partnerov verejného sektora. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck. ISBN: 978-80-89603-98-5. 408 s.
5. ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol., 2019. *Občiansky zákonník I. § 1 – 450. 2. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck. ISBN: 978-80-7400-770-5, 1754 s.

### Kontaktné údaje

doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD.

jozef.tekeli@upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a správneho práva

# PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES PRI ZNIČENÍ DOPRAVNÉHO ZARIADENIA V CESTNEJ DOPRAVE

## RIGHT TO A FAIR PROCESS IN THE DESTRUCTION OF ROAD TRANSPORT EQUIPMENT

Anton Martvoň<sup>1</sup>

**Abstrakt:** Tento vedecký článok sa zaoberá právom na spravodlivý proces pri zničení dopravného zariadenia v cestnej doprave, pričom autor akcentuje na zaužívanú prax takéto porušenie zákona ponechať v rovine priestupku alebo správneho deliktu a je zásadne proti jeho presúvaniu do trestnoprávnej roviny v kontexte slovenských pomerov, pokiaľ pri tom nedošlo k ublíženiu na zdraví nejakej fyzickej osobe. Taktiež autor poukazuje na nepresnosti v platnej právnej úprave na tomto úseku a prezentuje svoje odborné názory v rovine "de lege ferenda" na tomto úseku.

**Kľúčové slová:** právo na spravodlivý proces, správne právo, dopravné zariadenia, cestná doprava, správne trestanie

**Abstract:** This scientific article deals with the right to a fair trial in the destruction of transport equipment in road transport, while the author emphasizes the common practice of keeping such a violation of the law at the level of a misdemeanor or an administrative offense and is fundamentally against moving it to the level of criminal law in the context of Slovak conditions, as long as there was no injury to the health of any physical person. The author also points out inaccuracies in the current legislation in this section and presents his expert opinions in terms of "de lege ferenda" in this section.

**Key words:** the right to a fair trial, administrative law, transport facilities, road transport, administrative punishment

### Úvod

Tento náš vedecký článok si dovoľíme začať s poukazom na dobre známy princíp „rovnosť pred zákonom“, ktorú zakotvuje aj článok 20 Charty základných práv Európskej únie, alebo článok 12 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý tento princíp

---

<sup>1</sup> Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

povýšil v Slovenskej republike (ďalej len „SR“) na ústavný princíp. Tento princíp v sebe zahŕňa aj to, že žiaden verejný činiteľ by nemal mať nejaké neprimerané zákonné výhody, ale aj ani by nemal mať žiadne výrazné sprísnenia, pokiaľ sa nedopustil niečoho protiprávneho priamo pri výkone jeho verejnej funkcie. Ruka v ruke s týmto princípom sa v Európskej únii i v SR uplatňuje aj právo na spravodlivý proces, resp. právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces, ktoré zakotvuje priamo článok 47 Charty základných práv Európskej únie. Preto, ak nejaké časté a bežné protiprávne deliktuálne konania sú pre bežných ľudí iba priestupkami, tak by to malo byť tak aj pri verejných činiteľoch. Ak sa dopustí nová prax, že to, čo sa dlhé roky doteraz považovalo, riešilo a rieši pri bežných ľuďoch ako priestupok, no pri verejných činiteľoch v SR sa to má na základe verejného tlaku a médií zrazu riešiť ako trestný čin len z dôvodu jeho spáchania zo strany nesympatickeho verejného činiteľa, tak sa to nakoniec potom v praxi do budúcnosti vždy obráti práve proti samotným bežným ľuďom. A to je podľa nášho odborného názoru nežiadúce, nakoľko právo na spravodlivý proces a rovnosť pred zákonom platia pre každého, a z tohto dôvodu je potrebné tomu v praxi vhodným spôsobom aj cez vytváranie verejného tlaku prechádzať.

## Semafor ako dopravné zariadenie

Vo všeobecnosti môžeme uviesť, že právna úprava dopravných zariadení je súčasťou správy dopravy, ktorá je ako taká súčasťou verejnej správy v Slovenskej republike<sup>2</sup>, no pri tzv. verejnom ohrození života a zdravia obyvateľstva môže zasahovať dokonca až do bezpečnostného práva<sup>3</sup>.

Ako podnet pre napísanie tohto vedeckého článku nám poslúžila konkrétna mediálne známa situácia, ktorá sa v praxi udiala v SR, pri ktorej sme mohli urobiť aj empirickú časť v rámci tohto článku za pomoci a využitia vedeckej metódy prieskumu.

Ide o prípad, ktorý sa riešil na verejnosti i v médiách v SR voči jednému nemenovanému vysokopostavenému verejnemu činiteľovi, ktorého sa rozhodla na základe verejného tlaku médií a jeho politickej opozície priamo slovenská prokuratúra trestne stíhať. Tento nemenovaný verejný činiteľ svojím autom nabúral a „zrovnal so zemou“ svetelný semafor v noci na ulici a to v čase, keď nefungoval, teda neriadil žiadnu premávku a ani nezabezpečoval jej bezpečnosť a plynulosť - nedošlo teda priamo k žiadnemu verejnemu ohrozeniu. Na tomto mieste je potrebné uviesť, že svetelný semafor sa v zmysle § 13 príslušnej vyhlášky MV SR č. 30/2020 Z. z. o

---

<sup>2</sup> VRABKO, Marián.: Verejná správa a výkonná moc. In: VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2018, s. 3 a nasl.. ISBN: 978-80-89603-68-8

<sup>3</sup> KULIK, Juraj: Spravodajstvo v službách verejnej správy. In: Vedecká konferencia doktorandov na Akadémii Policajného zboru v Bratislave, 2. ročník. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2019, s.186 a nasl.. ISBN: 978-80-8054-825-4

dopravnom značení v aktuálnom znení (ďalej len „vyhláška o dopravnom značení“) nezaraďuje medzi dopravné značky, ale medzi tzv. dopravné zariadenia, konkrétne medzi svetelné signalizačné zariadenia. Takže dopravné značky nie sú právne totožné pojmy ako dopravné zariadenia.<sup>4</sup>

Dopravné zariadenia sa (podobne ako zvislé a vodorovné značky) používajú tiež na upozornenie účastníkov cestnej premávky a na organizovanie, regulovanie a usmerňovanie cestnej premávky, no nepatria do rovnakej kategórie. Je to aj preto, že dopravné zariadenia sa okrem toho používajú aj na dávanie svetelných signálov, zobrazovanie premenných značiek, vynucovanie dodržiavania pravidiel cestnej premávky a obdobné účely priamo súvisiace s cestnou premávkou. Môžu sa používať samostatne alebo v spojení so zvislými alebo vodorovnými značkami.<sup>5</sup>

Medzi dopravné zariadenia v zmysle § 13 spomenutej vyhlášky o dopravnom značení patria:

- a) svetelné signalizačné zariadenia (ako sú napr. semaforey a návěstidlá),
- b) vodiace zariadenia (ako sú napr. dopravné kužele, vodiace a smerovacie tabule, vodiace steny a obrubníky, dopravné gombíky, balisety, či smerové bielo-čierne stĺpiky popri krajniciach ciest),
- c) výstražné zariadenia (ako sú napr. pojazdné uzávierkové tabule, výstražné svetelné zariadenia a dopravné majáčky),
- d) záchytné zariadenia (napr. zvodidlá pri ceste a zábradlia, tlmiče nárazu a dotykové lišty pre nevidiacich či ploty),
- e) parkovacie zariadenia (ako sú napr. parkovacie a regulačné stĺpiky, parkovacie zábrany, parkovacie dorazy na zemi, výsuvné stĺpiky, parkovacie automaty, stojany na bicykle, parkovacie rampy a závory),
- f) ostatné zariadenia (napr. dopravné zrkadlá, spomaľovacie prahy, ukazovatele smeru a sily bočného vetra, clony proti oslneniu, váhy na váženie motorových vozidiel zabudované vo vozovke, zariadenia na kontrolu elektronického výberu mýta alebo úhrady diaľničnej známky, panely na prevádzkové informácie, zariadenia na vyobrazovanie premenných značiek, doplnkové zariadenia k svetelným signálom a panely sieťového riadenia).<sup>6</sup>

Spomenuté dopravné zariadenia sú často predmetom nedbanlivostného nabúrania každodenne v desiatkach prípadov v rámci celej SR hlavne na verejných parkoviskách, či v podzemných garážach. Je prirodzené, že bežný človek, keď z nepozornosti nabúra takéto dopravné zariadenie, tak je riešený priestupkovo a samozrejme v bežnej praxi musí nahradiť vzniknutú škodu. Často sa však stane, že pri poškodení takýchto zariadení ľudia zostanú na mieste a snažia sa to vyriešiť

---

<sup>4</sup> Bližšie pozri: § 13 vyhlášky MV SR č. 30/2020 Z. z. o dopravnom značení v aktuálnom znení

<sup>5</sup> <https://ocestnejpremakve.sk/dopravne-zariadenia-i/> (odkaz platný k 19.10.2024)

<sup>6</sup> Bližšie pozri: § 13 ods. 2 až 9 vyhlášky MV SR č. 30/2020 Z. z. o dopravnom značení v aktuálnom znení

zaplacením škody so správcom cesty alebo parkoviska, a to bez volania Policajného zboru, alebo proste odídu ako to urobil tento verejný činiteľ a riešia to až následne s tým, že sa snažia nakontaktovať kompetentných a uhradiť im spôsobenú škodu. Alebo proste ľudia odídu bez povšimnutia si tohto nimi spôsobeného poškodenia dopravného zariadenia, napr. parkovacieho dorazu na zemi na parkovisku. Prax to nastavila tak, že ide o spotrebný materiál slúžiaci verejnosti, ktorý sa dá nahradiť a nikto verejnou za to nekriminalizuje (napr. z dôvodu šmyku, či nevoľnosti), pokiaľ to niekto nerobí niekto úmyselne a vo veľkom rozsahu.

### **Potrebanie za zničenie nefunkčného dopravného zariadenia**

Prejdeme však k prípadu semaforu zničeného verejným činiteľom, ktorý sa k tomu doznal, chcel následne nahradiť škodu za predmetné dopravné zariadenie, ale z miesta dopravnej nehody odišiel. Samozrejme, podľa nášho odborného názoru sa dopustil protiprávneho konania – priestupku, za ktorý mal byť potrestaný určite pokutou a zákazom činnosti viesť motorové vozidlo, a to v riadnom priestupkovom konaní. Do tohto incidentu bežná priestupková vec, ktorá sa v praxi vždy bežne riešila a rieši v rámci správneho trestania.

Lenže nastal nečakaný zlom a verejnou i médiá za aktívneho sekundovania prokuratúrou, sa zrazu v tomto prípade cez verejnú tlak i cez spustené vyšetrovanie pokúsili o vytvorenie nového a nebezpečného precedensu v praxi. Konkrétne, že nedbanlivostné zničenie semaforu ako dopravného zariadenia malo byť v tomto prípade v SR trestnoprávne riešené ako trestný čin ohrozenia prevádzky všeobecne prospešného zariadenia v zmysle § 286 alebo § 288 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v aktuálnom znení (ďalej len „Trestný zákon“).

Keď si však pozrieme § 286 ods. 1 písm. a) Trestného zákona, ktorý hovorí o odstránení alebo urobení neupotrebitelnou zvislú dopravnú značku zákazovú alebo príkazovú, tak zistíme, že sa tam nespomínajú dopravné zariadenia, ktoré nie sú dopravnými značkami, ale spomínajú sa tam priamo zvislé dopravné značky.

Ďalej, keď si rozanalyzujeme § 286 ods. 1 písm. h) Trestného zákona, ktoré zasa poníma o tzv. podobnom všeobecne prospešnom zariadení, zistíme, že tento použitý pojem je tzv. právne neurčitý pojem, ktorý ako pojem nie je nikde v Trestnom zákone definovaný. Slávny „sivý“ beckovský komentár k Trestnému zákonu – Osobitná časť II. diel od autorov Burda, Čentéš, Kolesár, Záhora a kolektív z roku 2011 pri tomto právne nedefinovanom pojme v komentári k § 286 ods. 1 písm. h) Trestného zákona priamo uvádza, že ide o zariadenie, ktoré všeobecnou prospešnosťou zodpovedá povahe a významu zariadenia uvedeného v písm. a) až g) toho istého paragrafu.<sup>7</sup> Ako príklad sa v tejto publikácii uvádza zabezpečovacie zariadenie na železničných

---

<sup>7</sup> BURDA, Eduard, ČENTÉŠ, Jozef, KOLESÁR, Juraj, ZÁHORA, Jozef a kolektív: Trestný zákon – Osobitná časť - Komentár - II. diel. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 922 – 925. ISBN: 978-80-7400-394-3

prejazdoch, ktoré keď niekto úmyselne poškodí, tak môže dôjsť k všeobecnému (resp. k verejnému) ohrozeniu. Vedúci autorského kolektívu, ktorí sú teraz skoro všetci profesormi trestného práva, podľa nášho názoru zámerne neuviedli signalizačné zariadenia ako napr. semaforey na cestách, lebo tie keď nefungujú (čo je častý prípad v SR), tak v zmysle platnej právnej úpravy v SR platia na cestách zvisle alebo vodorovne umiestnené značky, ako aj jasne určené zákonné pravidlá cestnej premávky, ktoré musí každý šofér ovládať, a preto nemusí v danom prípade vôbec dôjsť k žiadnemu všeobecnému ohrozeniu na pozemnej komunikácii alebo v cestnej doprave. A takýto prípad sa podľa nášho názoru podobne stal v SR aj v mediálne známom prípade jedného nemenovaného verejného činiteľa, ktorý síce v noci nabúral a zničil semafor na ulici ako dopravné zariadenie, ktoré však v tom čase nefungovalo (bolo vypnuté v čase nehody z dôvodu šetrenia energie), no podľa nášho odborného názoru nedošlo tým priamo k žiadnemu verejnému ohrozeniu v rámci cestnej premávky, či dopravy. To, že odišiel z miesta spáchania priestupku, je síce zavrhnutiahodné a neetické, no už od roku 2019 je v platnosti a rieši to práve novela zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke v aktuálnom znení, ktorou sa zmenil aj zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v aktuálnom znení, podľa ktorej môže byť páchatel' za takýto odchod z miesta dopravnej nehody, resp. z miesta škodovej udalosti potrestaný Policajným zborom za spáchaný takýto priestupok pokutou v rozmedzí **od 300 do 1.300 euro** a zákazom činnosti viesť motorové vozidlo od jedného roku až na päť rokov, ak odíde z miesta dopravnej nehody. Alebo páchatel' môže byť potrestaný za takýto priestupok v rozmedzí **od 200 do 1.000 euro** a zákazom činnosti viesť motorové vozidlo až na päť rokov, ak odíde z miesta škodovej udalosti.<sup>8</sup>

Veľmi často pri dopravných nehodách alebo pri škodových udalostiach v SR býva neúmyselne poškodené nejaké dopravné zariadenie podobne ako semafor, napr. zvodidlá a zábradlia popri cestách, smerové bielo-čierne stĺpiky pri krajniciach ciest, parkovacie stĺpiky, dopravné kužele, rampy na verejných parkoviskách, či vodiace tabule, no nikto v praxi nebýva za to trestne stíhaný, ale vždy sa to riešilo a rieši ako priestupok. Preto si myslíme, že dopravná polícia v prípade objasňovania nabúraného semaforu v predmetnom vyššie spomenutom prípade nepochybila, len slovenská prokuratúra podľahla tlaku médií (čo sa nemôže stávať) a začala bežný priestupok riešiť ako podozrenie zo spáchania vyššie spomenutého trestného činu, čo však môže do budúcnosti ako precedens pre bežných ľudí tiež spôsobiť problém, ak začne dopravná polícia každé neúmyselné poškodenie dopravného zariadenia riešiť ako trestný čin, čím nastane zbytočná kriminalizácia celej našej spoločnosti. Zvlášť, keď tieto dopravné zariadenia sú kupované často z daní a z poplatkov nás ako celej

---

<sup>8</sup> Bližšie pozri § 65 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke v aktuálnom znení a § 22 ods. 1 písm. b) a ods. 2 písm. a) a b) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v aktuálnom znení

spoločnosti a každému sa môže pritrafiť, že neúmyselne poškodí napr. pri ceste stĺpik, alebo na parkovisku nejaké to dopravné zariadenie napr. parkovací doraz, či rampu, pri ktorom však následne nemá problém uhradiť spôsobenú škodu alebo aj ich celkovú opravu ako takú. Dokonca sme toho názoru, že ak niekto tvrdí, že dopravné značky sú podobné verejnoprospešné zariadenia ako spomínané dopravné zariadenie - semafor, tak potom je potrebné poukázať priamo na § 288 Trestného zákona, ktorý priamo zo spáchania predmetného trestného činu spáchaného z nedbanlivosti vylučuje práve zvislé príkazové a zákazové dopravné značky, takže tým vylučuje aj analogicky im podobné dopravné zariadenia ako sú semafory. Zákonodarca práve tým pamätal na časté situácie, že počas dopravnej nehody, ktorú osoba nezavinila, môžu byť zničené i dopravné značky, napr. pri šmyku, pri ťuknutí do zadnej časti vozidla iným vozidlom, či pri odrazení jedného vozidla od druhého vozidla pri dopravnej nehode na ceste a to teda bez nejakého úmyselného protiprávneho konania. Preto sme toho názoru, že nemenovaný verejný činiteľ sa nedopustil trestného činu, ale sa dopustil bežného priestupku, za ktorý mal byť riadne priestupkovo riešený a potrestaný pokutou a zákazom činnosti (plus náhrada škody), tak ako by bol tak riešený každý iný bežný človek.

## **Prieskum a jeho následný rozbor**

Keďže nás táto téma už skôr zaujala, tak ešte pred napísaním tohto článku sme už v januári 2024 za využitia metódy prieskumu na základe zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v aktuálnom znení (ďalej len „infozákon“) sme sa obrátili s našou žiadosťou o informácie na Ministerstvo vnútra SR, na Prezídium Policajného zboru SR – Odbor dopravnej polície, ako aj na všetkých osem Krajských riaditeľstiev Policajného zboru SR vo všetkých krajoch v SR. V našej žiadosti o informácie podanej na základe infozákona sme sa opýtali nasledovné otázky:

1. *Koľko eviduje Policajný zbor SR dopravných nehôd, pri ktorých bolo poškodené dopravné zariadenie – semafor, na celom území Slovenskej republiky v časovom období od 1.1.2019 do 31.12.2023 ?*
2. *V koľkých prípadoch (rozpísaných podľa krajov) bolo Policajným zborom SR začatých trestných stíhaní za poškodenie dopravného zariadenia semaforu z nedbanlivosti v zmysle § 288 Trestného zákona na celom území Slovenskej republiky v časovom období od 1.1.2019 do 31.12.2023?*

Následne sme od Ministerstva vnútra SR (priamo z kancelárie ministra vnútra), z Prezídia Policajného zboru SR, ako aj od všetkých osem Krajských riaditeľstiev Policajného zboru SR obdržali odpovede v podobnom znení ako nám prišla z Ministerstva vnútra SR – citujeme: „*Povinná osoba nevyhovuje žiadosti žiadateľa v*



*celom rozsahu z dôvodu, že požadovanými informáciami nedisponuje v štruktúre údajov tak, ako to požaduje žiadateľ.“*

Odôvodnenie zamietnutia našej žiadosti obsahovalo nasledovné zdôvodnenie:

*„Povinná osoba ako gestor informačného systému Dopravné nehody na úseku svojej činnosti sleduje a vyhodnocuje štatistické ukazovatele dopravnej nehodovosti vo vymedzenom rozsahu. Údaje o konkrétnom dopravnom zariadení (semafor) nie sú sledované ani vyhodnocované, nakoľko žiaden všeobecne záväzný právny predpis ani interný predpis k takémuto postupu povinnú osobu nezaväzuje a tieto údaje nie sú pre činnosť povinnej osoby upotrebitelné. Vo všeobecnosti je sledovaným a vyhodnocovaným údajom poškodenie dopravného zariadenia - prekážky bez bližšej špecifikácie. Z uvedeného dôvodu nie je možné požadované údaje poskytnúť, nakoľko nimi povinná osoba nedisponuje.*

*Policajný zbor eviduje informáciu o trestnej činnosti, konkrétne iba počet trestných činov podľa paragrafu 288 Trestného zákona. Povinná osoba neeviduje informáciu požadovaného charakteru, aj vzhľadom na odôvodnenie k bodu 1 žiadosti o informácie, ktorá je obsahom predmetnej žiadosti o informácie v bode 2 (počet trestných stíhaní za poškodenie dopravného zariadenia semaforu). Z uvedeného dôvodu nie je možné požadované údaje poskytnúť, nakoľko nimi povinná osoba nedisponuje.“<sup>9</sup>*

Z odpovede kompetentných na Ministerstve vnútra SR, ako aj z Policajného zboru SR, jasne vyplýva, že v Slovenskej republike nemáme žiadne informácie o tom, žeby bol niekto – čo i len jedna osoba - v minulosti minimálne od roku 2019 trestne stíhaný za poškodenie dopravného zariadenia - semaforu z nedbanlivosti v zmysle § 288 Trestného zákona na celom území Slovenskej republiky, pričom pri všetkých iných trestných činoch sa vedú detailnejšie štatistiky a informácie. Zároveň sme zistili, že Policajný zbor SR vôbec neeviduje počty dopravných nehôd, pri ktorých bolo poškodené dopravné zariadenie – semafor alebo nejaké iné dopravné zariadenie, a to ani na celom území Slovenskej republiky, ani len po krajoch.

Na základe tohto nášho empirického prieskumu sme dospeli k tomu názoru, že týmto ich prístupom aj Policajný zbor v SR nepriamo potvrdzuje marginálnosť tohto typu dopravných nehôd, keďže o nich nevedú dokonca ani len na úrovni krajov žiadne štatistiky, nie sú sledované, vyhodnocované a nerobí sa ani zber údajov o ich počte v krajoch. Z toho si dovoľíme urobiť náš záver, že poškodenie dopravného zariadenia - semaforu z nedbanlivosti, či iného dopravného zariadenia, je Policajným zborom v SR riešené v praxi bežne ako priestupok v priestupkovom konaní a nie ako trestný čin v zmysle § 288 Trestného zákona v trestnom konaní.

---

<sup>9</sup> Rozhodnutie Ministerstva vnútra SR – Kancelárie ministra vnútra SR, spis. zn. KM-TO2-2024/001205-004 zo dňa 29.01.2024

## Záver

Je nežiadúce pre nás všetkých, ak Policajný zbor a prokuratúra začnú bežné dopravné priestupky riešiť v trestnoprávnej rovine, čím dôjde iba k zbytočnej kriminalizácii spoločnosti. Na Slovensku nie je známy doteraz jediný prípad, žeby bol niekto odsúdený ako za trestný čin v súvislosti s poškodením dopravného zariadenia - semaforu z nedbanlivosti. Na druhej strane musíme uznať, že pri dopravných zariadeniach je v SR platná úprava v rámci trestnoprávnej roviny na tomto úseku dosť nepresná a nejasná, pričom aspoň v rovine „de lege ferenda“ by sme navrhovali priamo v § 288 Trestného zákona, ktorý priamo zo spáchania predmetného trestného činu spáchaného z nedbanlivosti vylučuje zvislé príkazové a zákazové dopravné značky, aby k nim boli zákonodarcom v budúcnosti doplnené aj dopravné zariadenia. A to kvôli právnej istote, aby si v budúcnosti nikto výkladovo neprispôboval spomenuté ustanovenie § 288 Trestného zákona len preto, aby mohol nejakú osobu trestne stíhať len za poškodenie nejakého dopravného zariadenia. Taktiež si myslíme, že Policajný zbor by mal začať viesť si štatistiky, ako aj evidovať detailnejšie záznamy a sledovať podrobnejšie po krajoch alebo po okresoch i konkrétne počty dopravných nehôd, či škodových udalostí, pri ktorých bolo poškodené dopravné zariadenie. Výsledky takto vyhotovenej evidencie by do budúcnosti mohli zákonodarcom dať dôvod pre detailnejšie zákonné rozpracovanie tejto problematiky pri úmyselnom konaní, alebo by im mohli dať argumenty pre ponechanie poškodenia dopravného zariadenia z nedbanlivosti v rovine priestupku.

## Zoznam použitej literatúry, právnych predpisov a zdrojov

1. BURDA, Eduard, ČENTÉŠ, Jozef, KOLESÁR, Juraj, ZÁHORA, Jozef a kolektív: Trestný zákon – Osobitná časť - Komentár - II. diel. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 922 – 925. ISBN: 978-80-7400-394-3
2. KULIK, Juraj: Spravodajstvo v službách verejnej správy. In: Vedecká konferencia doktorandov na Akadémii Policajného zboru v Bratislave, 2. ročník. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2019, s.186 a nasl.. ISBN: 978-80-8054-825-4
3. VRABKO, Marián a kolektív: Verejná správa a výkonná moc. In: VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2018, s. 3 a nasl.. ISBN: 978-80-89603-68-8
4. Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke v aktuálnom znení
5. Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v aktuálnom znení
6. Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v aktuálnom znení
7. Vyhláška MV SR č. 30/2020 Z. z. o dopravnom značení v aktuál. znení
8. Rozhodnutie Ministerstva vnútra SR – Kancelárie ministra vnútra SR, spis. zn. KM-TO2-2024/001205-004 zo dňa 29.01.2024

## **Kontaktné údaje**

Mgr. Anton Martvoň, PhD.

anton.martvon@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

# UPLATNENIE PRINCÍPU PROPORCIONALITY VO VZŤAHU K VÝŠKE UKLADANEJ POKUTY<sup>1</sup>

## APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY IN RELATION TO THE AMOUNT OF THE PENALTY IMPOSED

Tomáš Garžík<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Uplatnenie princípu proporcionality pri ukladaní administratívnoprávnej sankcie, medzi ktoré zaraďujeme aj pokutu, zo strany správneho orgánu zohráva dôležitú rolu pri sankcionovaní páchatela správneho deliktu. Tento princíp vyjadruje požiadavku primeranosti uloženej pokuty z hľadiska dosiahnutia jej účelu, ktorým je represívny a preventívny účinok sankcie na páchatela správneho deliktu. V súlade s princípom proporcionality je neukladanie likvidačných pokút, ktoré sú spôsobilé zlikvidovať majetkovú základňu sankcionovaného. Správny orgán je povinný zaoberať sa námietkou týkajúcou sa likvidačného charakteru pokuty na majetkovú základňu páchatela správneho deliktu. Spôsob preukazovania likvidačného charakteru pokuty by malo prebiehať v závislosti od osobitostí toho-ktorého prípadu.

**Kľúčové slová:** princíp proporcionality, likvidačná pokuta, správny delikt, správne trestanie.

**Abstract:** The application of the principle of proportionality in the imposition of an administrative sanction, including a penalty, by the administrative authority plays an important role in sanctioning the offender of an administrative offence. This principle expresses the requirement of proportionality of the penalty imposed in terms of the achievement of its purpose, which is the repressive and preventive effect of the penalty on the offender of the administrative offence. In accordance with the principle of proportionality, it is not appropriate to impose penalties which are liquidating and which are capable of destroying the asset base of the sanctioned party. The administrative authority is obliged to address the objection concerning the liquidating effect of the penalty on the offender's asset base. The method of

---

<sup>1</sup> Tento príspevok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

<sup>2</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta.

proving the liquidating nature of the fine should depend on the particularities of the case.

**Key words:** principle of proportionality, liquidating penalty, administrative offence, administrative punishment.

## Úvod

Princíp proporcionality býva tradične zaradovaný medzi princípy majúce hmotnoprávny charakter.<sup>3</sup> I keď sa s problematikou aplikácie tohto princípu môžeme stretnúť v rámci viacerých právnych odvetví, my sa budeme sústrediť na jeho uplatnenie v rámci správneho práva, resp. jeho pododvetvia správneho práva trestného, ktoré upravuje podmienky vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti právnických a fyzických osôb zo strany orgánov verejnej správy.<sup>4</sup> Tento princíp má svoje nezastupiteľné uplatnenie v rámci ukladania administratívnoprávnych sankcií za spáchanie správnych deliktov, pričom cieľom príspevku je práve načrtnúť základné východiská uplatňovania princípu proporcionality vo vzťahu k výške ukladanej pokuty za spáchanie správneho deliktu a problematiku s tým súvisiacu a súčasne priblížiť, ako možno zo strany správneho orgánu pristupovať k problematike ukladania tzv. likvidačných pokút. V rámci dosiahnutia daného cieľa bude použitá metóda analýzy, syntézy a komparácie.

## Vymedzenie princípu proporcionality a význam jeho aplikácie v rámci sankcionovania páchatel'a správneho deliktu

Na nadnárodnej úrovni môžeme nájsť vyjadrenie princípu proporcionality pre oblasť verejnej správy napríklad v čl. 5 ods. 1 Odporúčania výboru ministrov Rady Európy CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe (ďalej len ako „Odporúčanie“), ktorý kladie požiadavku, aby orgány verejnej moci konali v súlade s princípom proporcionality. V čl. 5 ods. 2 Odporúčania je ďalej formulovaná požiadavka, aby orgány verejnej moci *„[z]avádzali opatrenia ovplyvňujúce práva či záujmy súkromných osôb iba tam, kde to je nutné, a to iba v rozsahu požadovanom k dosiahnutiu žiadúceho cieľa.“*

Vyjadrenie princípu proporcionality nachádzame na národnej úrovni predovšetkým v čl. 13 ods. 4 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení

---

<sup>3</sup> Bližšie pozri napr. SREBALOVÁ, Mária: Konceptia, princípy a zásady dobrej správy. In VRABKO, Marián a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 13.

<sup>4</sup> K tejto problematike pozri bližšie napr. HORVAT, Matej: Pojem, predmet, systém a pramene správneho práva trestného. In HAMULÁKOVÁ, Zuzana – HORVAT, Matej: Základy správneho práva trestného. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 13-22.

neskorších predpisov (ďalej len ako „Ústava SR“).<sup>5</sup> Niektorí autori odvodzujú tento princíp aj z čl. 1 ods. 1 Ústavy SR.<sup>6</sup>

V rámci zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Správny poriadok“) nachádzame vyjadrenie tohto princípu napríklad v prvej vete § 3 ods. 4.<sup>7</sup>

Môžeme uviesť, že princíp proporcionality pôsobí ako určitý nástroj na zabezpečenie rovnováhy medzi nežiadúcimi dopadmi, ktoré môžu mať „zásahy“ zo strany orgánov verejnej moci do práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb a sledovaným účelom týchto zásahov.<sup>8</sup>

S. Košičiarová v súvislosti s princípom proporcionality uvádza, že jeho uplatnenie nastáva vtedy, keď v aplikačnej praxi dôjde ku kolízií dvoch záujmov – verejného a súkromného.<sup>9</sup> Verejným záujmom by mohlo byť práve v rámci vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti spravodlivé potrestanie páchatela správneho deliktu.

V spojitosti s princípom proporcionality a sankcionovaním páchatela správneho deliktu Z. Hamuláková uvádza, že „[v] oblasti správneho trestania je v súlade s týmto princípom potrebné pri ukladaní sankcie dbať na jej primeranosť z hľadiska jej účelu, t. j. dosiahnutie zamýšľaného represívneho a preventívneho účelu. [...] Na naplnenie tohto princípu je potrebné, aby správne orgány prihliadali na jednotlivé kritériá, ktoré zohľadňujú pri určovaní druhu a výmery správnej sankcie.“<sup>10</sup>

Ako uvádza M. Horvat, správne orgány nemajú k dispozícii exaktný návod, ako určiť proporčnú sankciu.<sup>11</sup> Správne orgány však musia, ako bolo naznačené vyššie, napríklad pri výmere pokuty vychádzať nie len zo zákonného rozpätia, ale aj

---

<sup>5</sup> V čl. 13 ods. 4 Ústavy SR je ustanovené: „Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“

<sup>6</sup> Bližšie pozri napr. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012. s. 43.

<sup>7</sup> V § 3 ods. 4 Správneho poriadku je ustanovené: „Správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prietahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne vybaveniu veci. Ak to povaha veci pripúšťa, má sa správny orgán vždy pokúsiť o jej zmierne vybavenie. Správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb.“

<sup>8</sup> Podľa čl. 5 ods. 3 Odporúčania orgánov verejnej moci, ktoré „[...] konajú podľa vlastného uváženia, dodržiavajú náležité vyvažovanie medzi akýmkoľvek negatívnymi účinkami, ktoré ich rozhodnutia majú na práva alebo záujmy súkromných osôb, a účelom, ktorý sledujú.“

<sup>9</sup> KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012. s. 43.

<sup>10</sup> HAMULÁKOVÁ, Zuzana: Princípy správneho trestania. In HAMULÁKOVÁ, Zuzana – HORVAT, Matej: Základy správneho práva trestného. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. s. 58-59.

<sup>11</sup> HORVAT, Matej: Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. s. 169.

zákonodarcom stanovených kritérií<sup>12</sup>, na ktoré musia prihliadať. Avšak, nie vo všetkých právnych predpisoch upravujúcich vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti nachádzame tieto kritéria explicitne vyjadrené. Dané nemení nič na tom, že správnym orgán uložená sankcia, musí plniť nie len represívny, ale aj preventívny účel.<sup>13</sup>

Na to, aby mala pokuta na páchatela správneho deliktu preventívny účinok, nesmie byť likvidačná. Uplatnenie princípu proporcionality teda v sebe zahŕňa aj požiadavku neukladania sankcií, ktoré by mohli pôsobiť pre páchatela správneho deliktu likvidačne.

My sa v nasledujúcej časti tohto príspevku budeme zaoberať problematike ukladania likvidačných pokút, i keď aj iné administratívnoprávne sankcie, ako napríklad zákaz činnosti, môžu pre páchatela pôsobiť v určitých situáciách likvidačne.<sup>14</sup>

### Likvidačná výška pokuty

V súčasnosti nenachádzame v slovenskom právnom poriadku legálnu definíciu likvidačnej pokuty. Zmienku o likvidačnom charaktere sankcie nachádzame v § 198 ods. 1 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len ako „SSP“).<sup>15</sup> V tejto súvislosti je však nutné dodať, že oprávnenie sankčnej moderácie upravené v § 198 ods. 1 písm. a) SSP je oprávnením správnych súdov.

Pri definovaní likvidačnej výšky pokuty je však nápomocná súdna prax. Ústavný súd Slovenskej republiky v jednom zo svojich uznesení uviedol, že „[l]ikvidačný charakter pokuty znamená jej potenciál finančne zlikvidovať subjekt.“<sup>16</sup>

Je nutné čo do dôsledku poznamenať, že iný dopad bude mať likvidačná pokuta na fyzickú osobu a iný na právnickú osobu, poprípade špecificky na obec alebo samosprávny kraj ako spravujúce subjekty územnej samosprávy. V tejto súvislosti môžeme uviesť, že „[p]od likvidačným dopadom na fyzickú osobu možno mať na mysli

---

<sup>12</sup> Napr. v § 28 ods. 10 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Zákon o potravinách“) je ustanovené: „Orgán úradnej kontroly potravín pri určení výšky pokuty prihliada na závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa a na to, či ide o opakované protiprávne konanie. Ak sa prevádzkovateľ dopustí podvodných alebo klamlivých praktík, orgán úradnej kontroly potravín pri určení výšky pokuty prihliada aj na hospodársku výhodu, ktorú mohol prevádzkovateľ protiprávnym konaním získať.“

<sup>13</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 30. mája 2012, sp zn. 2Sžp/16/2011.

<sup>14</sup> Bližšie pozri HORVAT, Matej: Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. s. 172.

<sup>15</sup> V § 198 ods. 1 písm. a) SSP je ustanovené: „Správny súd môže na základe výsledkov ním vykonaného dokazovania na návrh žalobcu rozsudkom

a) zmeniť druh alebo výšku sankcie, aj keď orgán verejnej správy pri jej uložení nevybočil zo zákonného rámca správnej úvahy, ak táto sankcia je neprimeraná povahe skutku alebo by mala pre žalobcu likvidačný charakter, [...]“

<sup>16</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 11. decembra 2019, sp. zn. IV. ÚS 147/2019.

*najmä stav, keď by sa v dôsledku uloženia sankcie u tejto osoby zásadným a dlhodobo ťažko zvrátielným spôsobom zmenila jej finančná a sociálna situácia tak, že by došlo k strate bývania, možnosti vykonávať zamestnanie alebo podnikanie, starať sa o rodinu atď. Pri právnickej osobe by sa likvidačný dopad mal chápať predovšetkým vo vzťahu k vzniku jej predĺženia, ktoré by vo svojom dôsledku malo za následok jej zánik a zrušenie, či už v dôsledku konkurzu, alebo likvidácie. Pri obciach alebo samosprávnych krajoch by sa pod likvidačným dopadom mal rozumieť predovšetkým stav, keď by tieto už nemohli plniť ani tie základné normatívne im uložené úlohy, resp. ak by plnenie týchto úloh bolo vážne ohrozené napr. v dôsledku nastúpenia nútenej správy [...].*<sup>17</sup>

Na základe vyššie citovaného textu môžeme usúdiť, že neexistuje presný výpočet situácií, kedy môže mať pokuta likvidačný dopad na sankcionovaného. Navyše, pokuta uložená v rovnakej výške dvom sankcionovaným môže mať rozdielny dopad na tieto subjekty. Ako v tejto súvislosti uvádza Ústavný súd Českej republiky: „Rovnaká výška pokuty uložená majetnému sa bude zdať ako smiešna a neúčinná, zatiaľ čo 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, i keď by jediným rozdielom ich situácie mali byť práve rozdielne majetkové pomery.”<sup>18</sup> Aj v tomto ohľade je teda okrem iného nutné vychádzať zo striktnej individualizácie ukladanej sankcie.

Platí, že majetkové pomery sankcionovanej fyzickej alebo právnickej osoby budú predstavovať významné kritérium posudzovania možného likvidačného dopadu pokuty na majetkovú základňu sankcionovaného.<sup>19</sup> Musíme však skonštatovať, že sme sa s explicitným zakotvením tohto kritéria v právnych predpisoch, v ktorých sa zákonodarca rozhodol explicitne ustanoviť kritéria, na ktoré musí správny orgán pri ukladaní pokuty za spáchané správne delikty prihliadať, nestretli. Avšak domnievame sa, že by bolo v tejto súvislosti možné subsumovať majetkové pomery pod osobné pomery či osobu páchatela správneho deliktu, ak by sa tieto rozhodol zákonodarca explicitne stanoviť v rámci kritérií, na ktoré je povinný správny orgán pri ukladaní sankcie prihliadať, ako je tomu napríklad v prípade § 12 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Zákon o priestupkoch”)<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> FEČÍK, Marián – FILOVÁ, Anita: § 198 Sankčná moderácia. In BARICOVÁ, Jana – FEČÍK, Marián – ŠTEVČEK, Marek – FILOVÁ, Anita a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2017. s. 1021.

<sup>18</sup> Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 9. marca 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02. In FRANKO, Peter – MANDÁK, Marcel (zost.): Judikatúra vo veciach princípu proporcionality. Prvé vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022. s. 221-222.

<sup>19</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 11. decembra 2019, sp. zn. IV. ÚS 147/2019.

<sup>20</sup> V § 12 ods. 1 Zákona o priestupkoch je ustanovené: „Pri určení druhu sankcie a jej výmery sa prihliadne na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých



Každopádne, i keď by zákonodarca neuviedol majetkové, resp. osobné pomery páchatela medzi kritéria, na ktoré musí správny orgán pri stanovení výšky pokuty podľa osobitného predpisu prihliadať, správny orgán by sa mal zaoberať a tiež vysporiadať s námietkou zo strany páchatela týkajúcou sa likvidačného charakteru pokuty, a to predovšetkým v odôvodnení svojho rozhodnutia.<sup>21</sup>

Otázkou je však to, kto má dôkazné bremeno v spojitosti s preukazovaním likvidačného charakteru pokuty? Zastávame názor, že v tomto prípade je dôkazné bremeno najmä na strane toho, kto likvidačný charakter pokuty namieta.<sup>22</sup> Totižto, ako v tejto súvislosti uvádza J. Drápal: „*Najjednoduchším riešením je v tomto prípade preniesť dôkazné bremeno v súlade so zásadou vigilantibus iura na páchatela; teda ak osoba nechce, aby bola zlikvidovaná, tak by mala doložiť svoje majetkové pomery. Mala by tak však urobiť hodnoverným spôsobom [...]*“<sup>23</sup>

Dané by sme vedeli odvodiť aj z § 34 ods. 3 Správneho poriadku, podľa ktorého má účastník konania povinnosť navrhnúť na podporu svojich tvrdení dôkazy, ktoré sú mu známe. V tejto súvislosti však môžeme poukázať aj na § 32 ods. 1 Správneho poriadku v zmysle ktorého je správny orgán povinný zistiť presne a úplne skutočný stav vecí. V tejto súvislosti by sme mohli teda hovoriť aj o tzv. zdieľanom dôkaznom bremene.<sup>24</sup>

Uvedené má však aj praktický význam, keďže ako vo svojom Uznesení zo dňa 20. apríla 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133 konštatoval Najvyšší správny súd Českej republiky, správne orgány majú v prípade posudzovania majetkových pomerov páchatela „sťažené“ postavenie, pretože až na verejne dostupné zdroje, ako napríklad kataster nehnuteľností alebo obchodný register, nemajú ako bez súhlasu páchatela získať údaje, ktoré by vypovedali o jeho majetkových pomeroch.

V prípade, ak by páchatel neposkytol správne orgánu údaje o svojich majetkových pomeroch, správny orgán by si mal urobiť „obraz“ o týchto pomeroch na základe svojej vlastnej činnosti (verejne dostupné registre, výpovede svedkov) a to aj pomocou odhadu.<sup>25</sup>

---

*bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatela, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní. “*

<sup>21</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. marca 2016, sp. zn. 8SŽo/70/2014; rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 26. októbra 2012, sp. zn. 4S/61/2011.

<sup>22</sup> Porov. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 11. decembra 2019, sp. zn. IV. ÚS 147/2019.

<sup>23</sup> DRÁPAL, Jakub: Likvidační povaha pokuty ve správním trestání. In Správní právo, Roč. 51, č. 7 (2018) s. 420.

<sup>24</sup> Porov. HAMULÁKOVÁ, Zuzana: Správne delikty právnických osôb – vybrané inštitúty a problémy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. s. 214.

<sup>25</sup> Uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 20. apríla 2010, sp. zn. 1 As 9/2008-133.

Je však otázkou, na základe akých dôkazných prostriedkov by mal byť preukazovaný likvidačný dopad pokuty zo strany páchatela správneho deliktu? Ani v tomto prípade neexistuje jasná jednota odpovedí, pričom je opäť nutné v tejto súvislosti rozlišovať medzi fyzickou a právnickou osobou.

Pre účely dokazovania likvidačného dopadu pokuty na majetkovú základňu v prípade fyzických osôb môže byť podľa nášho názoru vhodné napríklad potvrdenie o mzde alebo odmene za zárobkovú činnosť od zamestnávateľa, potvrdenie o dôchodkových dávkach, potvrdenie o dávkach v nezamestnanosti, potvrdenie o poberaní dávky v hmotnej núdzi, rozhodnutie o vyživovacej povinnosti a v prípade študenta potvrdenie o návštevy školy.

Čo sa týka právnických osôb, je v tomto ohľade nutné posudzovať majetkové pomery ako jeden súbor. Nemožno preto v tejto súvislosti vychádzať iba napríklad zo zisku, ale aj z obchodnej aktivity spoločnosti a celkového obratu atď., pričom tieto ukazovatele vytvárajú celkový obraz o ekonomickej sile tej-ktorej právnickej osoby.<sup>26</sup> Pre účely dokazovania, by v tomto smere mohla poslúžiť napríklad aj účtovná uzávierka spoločnosti.

Je však vhodné dodať, že v rámci obdobia posudzovania majetkových pomerov právnickej osoby, by mali byť posudzované majetkové pomery právnickej osoby v čase rozhodovania správneho orgánu.<sup>27</sup> Správny orgán by teda mal vychádzať v tomto smere z aktuálnych údajov svedčiacich o majetkovej základni právnickej osoby.

Ďalším príkladom, ktorý môže slúžiť na posudzovanie možného likvidačného dopadu pokuty na právnickú osobu, ktorá prevádzkuje potravinársky podnik (tzv. „obchod s potravinami“), je aj veľkosť a charakter budovy, v ktorej sa tento podnik nachádza a súčasne množstvo skladovaného tovaru v nej. Najvyšší súd Slovenskej republiky totiž poukázal na to, že v prípade tzv. malých „dedinských“ prevádzok môžu byť toto ukazovatele svedčiace o potencióálnom likvidačnom dopade pokuty.<sup>28</sup>

Posudzovanie možného likvidačného dopadu pokuty však nesmie viesť k ukladaniu pokút, ktoré by boli neprimerane nízke, keďže „[v]ýmera sankcie musí byť proporcionálna vo vzťahu k závažnosti činu, pričom váha prisudzovaná vlastnostiam páchatela nesmie prevážiť nad hodnotením jeho skutku.“<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> DRÁPAL, Jakub: Likvidační povaha pokuty ve správním trestání. In Správní právo, Roč. 51, č. 7 (2018) s. 425.

<sup>27</sup> HAMULÁKOVÁ, Zuzana: Správne delikty právnických osôb – vybrané inštitúty a problémy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. s. 220.

<sup>28</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. marca 2016, sp. zn. 8SŽo/70/2014.

<sup>29</sup> HAMULÁKOVÁ, Zuzana: Správne delikty právnických osôb – vybrané inštitúty a problémy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. s. 216.

## Zohľadnenie princípu proporcionality v legislatívnom procese pri stanovení výšky pokuty

V predchádzajúcej časti príspevku sme sa zaoberali problematikou ukladania likvidačných pokút zo strany správnych orgánov. Môžeme sa však stretnúť aj s takou situáciou, keď už samotná výška pokuty stanovená zo strany zákonodarcu môže pôsobiť pre páchatela správneho deliktu likvidačne.

Dané sme si mohli povšimnúť pri stanovení rozpätí pokút v rámci Zákona o potravinách pri správnych deliktach právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb. Napríklad pri recidíve bolo možné uložiť páchatelovi správneho deliktu pokutu v rozmedzí od 1 000 000 eur až do 5 000 000 eur.<sup>30</sup> Až po množstve námietok týkajúcich sa likvidačného charakteru takto stanoveného rozpätia pokuty došlo novelizačným zákonom č. 211/2022 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Zákon o potravinách a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 491/2001 Z. z. o organizovaní trhu s vybranými poľnohospodárskymi výrobkami v znení neskorších predpisov k jej zníženiu a zároveň vypusteniu dolnej hranice pokuty.

Domnievame sa preto, že práve parlament je miesto, kde by mala prebiehať diskusia o tom, či tá alebo iná výška pokuty je proporcionálna a či nie je potencionálne likvidačná. Považujeme to za dôležité najmä z toho dôvodu, že ak dôjde k ustanoveniu výšky pokuty, ktorá by bola stanovená určitým rozpätím a už samotná spodná hranica pokuty by mohla pôsobiť likvidačne, ako to bolo napríklad v prípade vyššie zmieneneho Zákona o potravinách, správny orgán v zmysle dodržania zásady zákonnosti nemá inú možnosť, ako udeliť, za splnenia zákonných podmienok, výšku pokuty minimálne na tejto spodnej hranici. Problematickosť v danom vidíme aj z hľadiska možnosti upustenia od uloženia sankcie. Ak totiž zoberieme v úvahu osobitné právne predpisy, ktoré upravujú správne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb a zároveň častokrát ustanovujú extenzívne výšky pokút, ktoré možno za ich spáchanie uložiť, súčasne zvyčajne neupravujú možnosť upustenia od uloženia pokuty (sankcie) v špecifických a osobitých prípadoch.

Rozporuplné situácie však môžu vzniknúť aj v rámci priestupkov. V súčasnosti<sup>31</sup> je v parlamente poslanecký návrh novely<sup>32</sup>, ktorou sa okrem iného navrhuje zmena

---

<sup>30</sup> § 28 ods. 8 Zákona o potravinách v znení zákona č. 36/2014 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Zákon o potravinách a ktorým sa dopĺňa zákon č. 442/2004 Z. z. o súkromných veterinárnych lekároch, o Komore veterinárnych lekárov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení zákona č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>31</sup> Príspevok bol odovzdaný na recenzné konanie dňa 20. októbra 2024.

<sup>32</sup> Parlamentná tlač č. 488.

pokuty stanovenej v § 42 ods. 2 Zákona o priestupkoch, ktorá je v súčasnosti nastavená do 99 eur, na rozpätie od 1 000 eur do 30 000 eur.<sup>33</sup>

Mohla by výška pokuty stanovená takýmto rozpätím pôsobiť likvidačne? Podľa nášho názoru tým, že sa navrhuje stanoviť aj spodná hranica pokuty na 1 000 eur, môže takéto nastavenie pokuty potencionálne pôsobiť likvidačne pre niektoré „nízkopríjmové“ skupiny obyvateľstva.<sup>34</sup>

V dôvodovej správe návrhu tohto zákona je v súvislosti s takto navrhovanou výškou pokuty uvedené: *„Vyššie sankcie majú zabezpečiť, že priestupky proti štátnym symbolom budú náležite postihované a že sa tým predíde ďalšiemu znevažovaniu týchto symbolov. Zároveň sa tým posilní preventívna funkcia sankčného mechanizmu, čím sa vytvorí účinnejšia ochrana štátnych symbolov. Navrhované zvýšenie pokút tak reflektuje potrebu prísnejšieho a efektívnejšieho postihu, ktorý bude odrádzať od porušovania pravidiel a prispeje k udržaniu dôstojnosti a rešpektu voči štátnym symbolom Slovenskej republiky.“*<sup>35</sup>

Je podľa nášho názoru prinajmenšom otázne, či takéto „skokové“ zvýšenie pokuty prispeje k zvýšeniu jej preventívneho účinku. K čomu však nepochybne príde, je zvýšenie jej represívneho účinku. Pokuta, ako finančný postih páchatela, má mať nepochybne aj represívny účinok a má byť v majetkovej sfére pre páchatela citelná<sup>36</sup>, mala by však byť v súlade s princípom proporcionality aj primeraná<sup>37</sup>.

Iste, môže byť na mieste diskusia, či súčasne stanovená výška pokuty (do 99 eur) je v tomto prípade dostatočná. Domnievame sa však, že zmena tejto pokuty na navrhované rozpätie nie je celkom proporcionálna, najmä vo vzťahu k iným výškam pokút, ktoré sú upravené v Zákone o priestupkoch a ktoré možno uložiť za spáchanie priestupkov, ktorých objektmi sú napríklad ochrana zdravia alebo majetku.

## Záver

Princíp proporcionality predstavuje významný princíp, ktorého uplatnenie nachádzame aj v oblasti správneho trestania. V tomto ohľade vyjadruje požiadavku, aby bola uložená pokuta primeraná vo vzťahu k dosiahnutiu jej účelu, ktorým má byť predovšetkým represívny a preventívny účinok na páchatela správneho deliktu.

---

<sup>33</sup> Návrh zákona, parlamentná tlač č. 488. [online]. [cit. 20-10-2024]. Dostupný na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=551401>.

<sup>34</sup> V tejto súvislosti možno zmieniť § 11 ods. 3 Zákona o priestupkoch, ktorý upravuje možnosť odstúpenia od uloženia sankcie. Dané by však nemalo byť automaticky bez ďalšieho dôvodom na prijatie takejto právnej úpravy.

<sup>35</sup> Dôvodová správa k návrhu zákonu parlamentná tlač č. 488. [online]. [cit. 20-10-2024]. Dostupný na: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=551402>.

<sup>36</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. januára 2018, sp. zn. 3Sžo/41/2016.

<sup>37</sup> Porov. HAMULÁKOVÁ, Zuzana: Princípy správneho trestania. In HAMULÁKOVÁ, Zuzana – HORVAT, Matej: Základy správneho práva trestného. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. s. 58-59.

V tejto súvislosti je princíp proporcionality úzko prepojený so zásadou individualizácie ukladanej sankcie.

Je na správnom orgáne, aby zohľadnil všetky relevantné okolnosti vplývajúce na výšku ukladanej pokuty, ktoré môžu vyplývať zo zákona v podobe kritérií, ktoré musí správny orgán zohľadniť pri výmere ukladanej pokuty. Podľa nášho názoru by mal správny orgán prihliadať aj na majetkové pomery páchatela, aj keď nie sú explicitne zaradené v zákone medzi kritériami ustanovenými zákonodarcom, a to z dôvodu predídania ukladania likvidačných pokút, ktoré môžu mať likvidačné účinky na majetkovú základňu sankcionovaného.

Princíp proporcionality v sebe zahŕňa aj požiadavku primeranosti ukladanej sankcie. Sme toho názoru, že úvaha o tom, či nejaká pokuta je primeraná, poprípade môže mať na sankcionovaného likvidačný účinok, by mala prebehnúť a byť zohľadnená už v rámci zákonodarného procesu, keďže práve od Národnej rady Slovenskej republiky fakticky závisí nastavenie pokút, ako aj iných sankcií, ktoré možno uložiť za spáchanie deliktov.

### Zoznam použitej literatúry

1. BARICOVÁ, Jana – FEČÍK, Marián – ŠTEVČEK, Marek – FILOVÁ, Anita a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2017. 1824 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
2. DRÁPAL, Jakub: Likvidační povaha pokuty ve správním trestání. In Správní právo, Roč. 51, č. 7 (2018) s. 414-432. ISSN 0139-6005.
3. FRANKO, Peter – MANDÁK, Marcel (zost.): Judikatura vo veciach princípu proporcionality. Prvé vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022. 320 s. ISBN 978-80-571-0424-7.
4. HAMULÁKOVÁ, Zuzana: Správne delikty právnických osôb – vybrané inštitúty a problémy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 320 s. ISBN 978-80-8168-760-0.
5. HAMULÁKOVÁ, Zuzana – HORVAT, Matej: Základy správneho práva trestného. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. 308 s. ISBN 978-80-571-0142-0.
6. HORVAT, Matej: Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 264 s. ISBN 978-80-8168-715-0.
7. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012. 558 s. ISBN 978-80-8078-519-2.
8. VRABKO, Marián a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019. 232 s. ISBN 978-80-89603-76-3.

### Kontaktné údaje

Mgr. Tomáš Garžík

[tomas.garzik@flaw.uniba.sk](mailto:tomas.garzik@flaw.uniba.sk)

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

# PRÁVO NA TLUMOČNÍKA V PŘESTUPKOVÉM ŘÍZENÍ JAKO SOUČÁST PRÁVA NA SPRAVEDLIVÝ PROCES<sup>1</sup>

## THE RIGHT TO AN INTERPRETER IN MISDEMEANOUR PROCEEDINGS IN THE LIGHT OF THE RIGHT TO A FAIR TRIAL

Jana Jurníková<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Příspěvek si všímá problematiky vybraných procesních práv cizince jako obviněného z přestupku, a to ve světle práva na spravedlivý proces. Právo na bezplatné tlumočení je jedním z nástrojů spojeným s požadavkem na zachování „rovnosti zbraní“. Autorka uvádí východiska současné právní úpravy, a to především Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, a poukazuje na nedostatky národní právní úpravy. Dále si všímá problémových situací souvisejících s realizací práva na tlumočnicka, a to v kontextu přestupkového řízení i vyřízení přestupku formou příkazu na místě. Mimo její pozornost nezůstala ani problematika určení jazyka, do kterého tlumočení bude probíhat.

**Klíčové slova:** přestupkové řízení, právo na spravedlivý proces, právo na tlumočnicka, úřední jazyk, ústní jednání

**Abstract:** The paper examines the issue of selected procedural rights of a foreigner as an accused of an offence in the light of the right to a fair trial. The right to free interpretation is one of the tools associated with the requirement to preserve "equality of arms". The author presents the background of the current legislation, in particular the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and points out the shortcomings of the national legislation. He also notes the problematic situations related to the implementation of the right to an interpreter, both in the context of misdemeanour proceedings. The issue of determining the language into which interpretation will take place has not escaped her attention.

**Key words:** misdemeanour proceedings, right to a fair trial, right for a translator, official language, oral proceedings

---

<sup>1</sup> Projekt Aktuální otázky a problémy v oblasti veřejnoprávních studií (MUNI/A/1573/2023)

<sup>2</sup> Právnická fakulta Masarykovy univerzity, katedra správní vědy a správního práva

## Základní východiska

Vzhledem k povaze přestupků je ve srovnání s obecným správním řízením na přestupkové řízení kladena celá požadavků vycházejících především z jeho povahy jako řízení o trestním obvinění<sup>3</sup> v kontextu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen Úmluva). Toto ustanovení garantuje osobě obviněné z trestného činu určitý minimální rozsah práv spojených s právem na spravedlivý proces. Právní úprava přestupkového řízení musí vycházet z požadavku zajištění spravedlivého procesu jako celku<sup>4</sup>, tedy již v okamžiku vznesení obvinění z přestupku a jeho projednání, kdy řízení vede správní orgán, nikoli až ve fázi soudního řízení. Je tedy třeba zajistit procesní práva obviněného z přestupku, která vyplývají z práva na spravedlivý proces, již ve stadiu správního řízení. Vzhledem k nutnosti naplnění tohoto požadavku je zřejmé, že se budou lišit procesní práva, které právní úprava garantuje účastníkovi řízení coby obviněnému z přestupku, a práva účastníků řízení daných pouze správním řádem.<sup>5</sup>

Přestupkové řízení je v České republice upraveno zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen přestupkový zákon) a na řízení dopadá i právní úprava daná zák. č. 500/2004 Sb, správní řád (dále jen správní řád) . Mezi stěžejní procesní práva obviněného náleží právo obviněného vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu a k důkazům o nich, právo uvádět okolnosti a důkazy sloužící k jeho obhajobě, či právo podávat různé procesní návrhy. Realizace těchto oprávnění může být podstatně stížena či mnohdy i vyloučena z důvodu jazykové bariéry, kdy obviněný nerozumí jazyku, v němž se vede řízení. Právní úprava musí na tyto situace reagovat a přitom vycházet z mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána. Jazyková bariéra je typicky spojena se situací, kdy je obviněným z přestupku cizinec<sup>6</sup>, nicméně mohou nastat i situace, kdy úřední jazyk ovládá státní občan České republiky.

Jedním ze způsobů, kterým je možné zabezpečit ústní komunikaci mezi správním orgánem a účastníkem řízení, je ustanovení tlumočnicka.

Jak konstatoval Ústavní soud<sup>7</sup>, „*naplnění práva na tlumočnicka představuje conditio sine qua non uplatnění všech ostatních procedurálních práv osoby, která neovládá jazyk, v němž je řízení vedeno. Spolu s právem na obhajobu představuje významnou garanci*

---

<sup>3</sup> srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71, nebo Lauko vs. Slovensko, č. 26138/95

<sup>4</sup> rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 16. 11. 2010 ve věci Taxquet proti Belgii, stížnost č. 926/05

<sup>5</sup> Kopecký, M. K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení, Správní právo 2014/1-2. ISSN 0139-6005

<sup>6</sup> Některé skutkové podstaty přestupku jsou určeny pouze cizincům – srov. např. § 156 zák. č. 326/1999 Sb., zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>7</sup> Nález Ústavního soudu III. ÚS 637/24 (dostupný na [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz))

*spravedlivého průběhu soudního řízení.*" Potřeba zprostředkování ústní komunikace mezi obviněným z přestupku a správním orgánem v podobě tlumočení je spojena především se situacemi, kdy je nařizováno ústní jednání nebo je přestupek vyřizován formou příkazu na místě, tedy za přítomnosti účastníka. Vzhledem k rozsahu příspěvku se budeme věnovat těmto dvěma situacím, mimo pozornost ponecháme problematiku písemností a jejich překladů.

## **Právo na pomoc tlumočnicka**

S právem na tlumočnicka úzce souvisí problematika úředního jazyka, tedy jazyka, v němž se vede dané řízení. V prostředí České republiky je tato úprava ponechána na jednotlivé zákony, které regulují daná řízení.<sup>8</sup> Vzhledem ke skutečnosti, že přestupkové řízení je zvláštním správním řízením, uplatní se zde právní úprava daná § 16 správního řádu. Tento v odst. 1 stanoví, že v řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce, výjimku z tohoto pravidla představuje z důvodu jazykové příbuznosti jazyk slovenský, který mohou používat účastníci řízení jak při ústním kontaktu se správním orgánem, tak i kontaktu písemném.

Pokud jde o právní úpravu práva na tlumočnicka, přestupkový zákon neobsahuje žádné ustanovení, které by se mu věnovalo. Je tedy třeba vyjít ze subsidiární povahy správního řádu a hledat právní úpravu daného institutu v tomto zákoně. Výše zmíněný § 16 správního řádu se tlumočení věnuje v odst. 3. Podle něj *„každý, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků, které si obstará na své vlastní náklady.“* Dále zákonodárce upravuje právo na tlumočnicka pro řízení o žádosti, kdy stanoví, že *„v řízení o žádosti si žadatel, který není občanem České republiky, obstará tlumočnicka na své náklady sám, nestanoví-li zákon jinak“*

Ustanovení § 16 vychází z čl. 37 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že *„kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede řízení, má právo na tlumočnicka“*. Další podmínky realizace tohoto práva již Listina ponechává jednotlivým zákonům upravujícím rozhodovací procesy. Výše citované ustanovení hovoří o jisté procesní aktivitě dotyčné osoby, což lze vyvodit z vazby *„kdo prohlásí“*. Ústavní soudu se výkladu daného ustanovení věnoval např. v rozhodnutích sp. zn. II. ÚS 558/04, sp. zn. III. ÚS 326/2000, sp. zn. IV. ÚS 394/01). Dle jeho výkladu z výše uvedených ustanovení neplyne jakákoli povinnost státu zajišťovat tlumočnicka automaticky ve všech případech, ale uvedený krok je zásadně podmíněn jistou iniciativou na straně účastníka. Nutnost procesní aktivity obviněného v případě realizace práva na pomoc tlumočnicka ve své rozhodovací činnosti zdůrazňuje taktéž Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek sp. zn. 9 As 237/2017).

---

<sup>8</sup> V případě Slovenské republiky byla přijata samostatná právní úprava zakotvující státní jazyk a podmínky jeho užívání. (zák. č. 270/1995 Z.z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky).



V tomto kontextu lze zmínit ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu, dle kterého „*správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.*“ Právní úprava poučovací povinnosti stanoví kritéria pro určení její potřeby, kterými jsou osobní poměry dotčené osoby a charakter daného úkonu. Princip přiměřenosti se obvykle vykládá tak, že dotčená osoba musí od správního úřadu dostat takové poučení a v takové formě, aby mohla vykonávat zejména ta práva, která spadají pod právo na spravedlivý proces.<sup>9</sup> Tato poučovací povinnost<sup>10</sup> (zde v podobě poučení o právu na pomoc tlumočnicka) má svoje uplatnění i v řízení, kdy je z okolností zřejmé, že je zde důvodný předpoklad jazykové bariéry na straně obviněného. Poučení o právu na tlumočnicka by mělo být uplatněno nejen v případě přestupkového řízení, kdy správní orgán v případě naplnění kritérií stanovených v § 80 přestupkového zákona nařizuje ústní jednání<sup>11</sup>, ale také v případě příkazu na místě (viz dále).

Námítka porušení práva na tlumočnicka se často objevuje až v řízení o opravných prostředcích. Pokud však v řízení obviněný nikterak neprojeví, že úřednímu jazyku nerozumí, a z dalších okolností je zcela zřejmé, že se ve věcné stránce řízení orientuje, může být na tento argument pohlíženo jako na obstrukční praktiku. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, procesní práva, zde právo na pomoc tlumočnicka, nejsou samoučelná, ale je třeba je vnímat vždy v souvztažnosti s cílem, k němuž směřují, což je v tomto případě porozumění podstatě věci a možnost účinné obrany (obhajoby).<sup>12</sup>

Je však třeba postupovat s jistou procesní opatrností a vždy posoudit všechny okolnosti daného případu. V této souvislosti lze zmínit rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, které v zásadě staví na povinnost ověřit nutnost tlumočení, pokud existují pochybnosti o tom, že obviněný řízení rozumí.<sup>13</sup> Pokud tyto pochybnosti v řízení nikterak nevyplývaly a obviněný uplatňoval svoje procesní práva, nezakládá

---

<sup>9</sup> viz Sborník stanovisek veřejného ochránce práv Přestupky, str. 155 (dostupný na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz))

<sup>10</sup> Povinnost soudu účastníka poučit o jeho právu na pomoc tlumočnicka konstatoval taktéž Ústavní soud v sp. zn. II. ÚS 558/04.

<sup>11</sup> K nařízení ústního jednání srov. POTĚŠIL, L. Nařízení ústního jednání o přestupku. Právní rozhledy. 2017(23-24). ISSN 1210-6410

<sup>12</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 243/2016 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))

<sup>13</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Vizgirda vs, Slovisko, č. 59868/08: „*Je povinností státních orgánů, zejména vnitrostátních soudů, zjistit, zda spravedlivý proces vyžaduje nebo vyžadoval přibrání tlumočnicka pro obviněného. Soud je toho názoru, že tato povinnost se neomezuje pouze na situace, kdy obviněný cizinec výslovně požádá o tlumočení. Vzhledem k zásadnímu významu práva na spravedlivý proces v demokratické společnosti (viz Hermi, cit. výše, bod 76; Artico proti Itálii, bod 33, Series A no. 37) je tato povinnost dána vždy, pokud existují důvody pro podezření, že obviněný nerozumí dostatečně jazyku řízení, například pokud ani není státním příslušníkem nebo rezidentem státu, v něm je řízení vedeno.*“

nepřítomnost tlumočnicka nezákonnost přestupkového řízení. Jak již bylo uvedeno výše, na pozdější uplatnění námitky v podobě porušení práva na spravedlivý proces může být v tomto případě nahlíženo jako na obstrukční jednání.

## Právo na bezplatné tlumočení a volba jazyka

K § 16 odst. 3 správního řádu lze konstatovat, že toto ustanovení v souladu s čl. 37 odst. 4 Listiny právo na tlumočnicka zaručuje. Pokud jde o další podmínky realizace tohoto práva, z ustanovení vyplývá, že tlumočnicka si obstará účastník řízení sám, a to na své náklady. Ve skutečnosti tedy dané ustanovení „umožňuje“ účast tlumočnicka na řízení, který zprostředkuje ústní komunikaci mezi správním orgánem a účastníkem řízení, volba tlumočnicka, jazyka, do kterého bude tlumočeno a úhrada nákladů s tím spojená je věcí účastníka řízení, přičemž je třeba vycházet z požadavku zápisu tlumočnicka v seznamu tlumočnicků<sup>14</sup>. Pokud jde o posledně zmíněnou podmínku volby tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků, v úvahu může přicházet i situace, kdy je účastník v řízení zastoupen a tato osoba mu fakticky pomáhá s porozuměním jazyka, ve kterém je řízení vedeno.<sup>15</sup> V daném případě je tedy zprostředkování ústní komunikace zajištěno jinou osobou než tlumočnickem. Obdobně se vyslovil i Nejvyšší správní soud (sp. zn. 9 As 237/2017), který v případě námitky nezajištění tlumočnicka konstatoval, že *„stěžovatelka byla od počátku odvolacího řízení zastoupena českým advokátem, který byl nepochybně schopen veškerá její práva řádně hájit a mohl tedy relevantní skutkové i právní námitky uplatnit jak v odvolacím řízení, tak v následném řízení před krajským soudem. Stěžovatelka tedy měla zcela dostatečný prostor pro přednesení své obhajoby.“*<sup>16</sup> Diskutabilní je však v tomto případě skutečnost, že obviněná z přestupku byla zastoupena až v rámci odvolacího řízení.

---

<sup>14</sup> Zákon č. 354/2019 Sb. zákon o soudních tlumočnickách a soudních překladatelích, stanovuje podmínky pro výkon tlumočnické a překladatelské praxe. Právní úprava by měla obsahovat mimo jiné i nástroje vedoucí k zajištění řádného překladu. Správní řád si kvality překladu nikterak nevšímá, výše uvedený zákon o soudních tlumočnickách a soudních znalcích uvádí ve svém ustanovení § 38 odst. 1 písm. c) skutkovou podstatu přestupku, kterého se dopustí tlumočnick tím, že tlumočnickou činnost nevykonává s odbornou péčí, nezávisle a nestranně. V případě nekvalitního překladu, který může vést k omezenému uplatňování procesních práv obviněného, se jeví jako vhodná cesta k dosažení nápravy vznesení námitky do protokolu a požadování ustanovení jiného tlumočnicka.

<sup>15</sup> Srov. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012. str. 781

<sup>16</sup> Srov. taktéž rozsudek Evropského soud pro lidská práva Komasiński v. Austria, 1989: „Podmínky čl. 6 odst. 3 písm. a) Úmluvy byly podle Evropského sudu naplněny v případě, kdy obviněnému nebyly poskytnuty informace týkající se obvinění v jazyce, kterému rozumí, avšak byl mu určen právní zástupce, který ovládal oba jazyky.“

Jak již bylo řečeno výše, v případě přestupkového řízení je třeba vzít v úvahu, že na něj dopadá čl. 6 odst. 3 písm. e) Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Dle tohoto ustanovení „každý, kdo je obviněn z trestného činu, má právo na bezplatnou pomoc tlumočnicka, jestliže nerozumí jazyku používanému před soudem nebo tímto jazykem nemluví.“ Ustanovení správního řádu spočívající v pravidlu, že účastník řízení si obstará tlumočnicka na své náklady je tedy pro přestupkové řízení neaplikovatelné.<sup>17</sup> Z výše uvedeného vyplývá, že v případě přestupkového řízení pokud vyvstane nutnost tlumočnicka ustanovit, tak učiní správní orgán na své náklady.

Volba jazyka, do kterého bude tlumočeno, je stěžejní pro zajištění porozumění procesu ze strany účastníka. Právní úprava daná správním řádem nikterak neupravuje, do jakého jazyka by mělo tlumočení probíhat. Obecně platí, že by mělo být tlumočeno do mateřského jazyka, případně lze připustit tlumočení do jazyka, který mateřským jazykem obviněného není, ale tento jej dostatečně ovládá a je schopen se v něm dorozumět.<sup>18</sup> Důležitá je zde procesní aktivita účastníka řízení, který by měl správnímu orgánu sdělit, jakým jazykem bude komunikovat. Problémové situace mohou nastat v případě, kdy účastník řízení nekomunikuje, nebo neuvede svůj mateřský jazyk, ale cizí jazyk, o němž se domnívá, že je v něm schopen komunikovat, nicméně v průběhu ústního řízení se ukáže, že tomu tak není. Obdobný problém představuje ustanovení tlumočnicka do úředního jazyka země, jehož státní občanství cizinec má (např. za situace nespolupráce cizince), tento jej však neovládá na dostatečné komunikační úrovni, aby byl schopen porozumět řízení a uplatňovat právo na obhajobu. Za situace, kdy správní orgán zjistí, že účastník řízení zvolený jazyk pro tlumočení dostatečně neovládá, měl by jej vyzvat k označení jazyka, který ovládá a do kterého bude tlumočeno. V tomto směru je poměrně přehledná právní úprava dané § 28 odst. 1 trestního řádu<sup>19</sup>, dle kterého „*neuvede-li obviněný jazyk, který ovládá, nebo uvede-li jazyk či dialekt, který není jazykem jeho národnosti nebo úředním jazykem státu, jehož je občanem, a pro takový jazyk nebo dialekt není zapsána žádná osoba v seznamu tlumočnicků, ustanoví orgán činný v trestním řízení tlumočnicka pro jazyk jeho národnosti nebo úřední jazyk státu, jehož je občanem. Jde-li o osobu bez*

---

<sup>17</sup> Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011, str. 58

<sup>18</sup> Právo jednat v mateřském jazyce je detailně upraveno například pro řízení o mezinárodní ochraně, kdy je třeba respektovat celou řadu pravidel určených na mezinárodní úrovni. Zákonodárce v § 22 zák. č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, upravuje nejen právo na bezplatné tlumočení, ale i právo účastníka jednat v mateřském jazyce nebo v jazyce, ve kterém je schopen se dorozumět. Taktéž výslovně stanoví možnost účastníka řízení si přizvat na své náklady tlumočnicka podle své volby, čímž umožňuje přítomnost vícero tlumočnicků při úkonu ministerstva vnitra, typicky pohovoru.

<sup>19</sup> Zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

*státního občanství, rozumí se jím stát, kde má trvalý pobyt, nebo stát jeho původu.*"<sup>20</sup> Dané ustanovení tedy jako prioritu pro tlumočení uvádí jazyk zvolený obviněným z přestupku, pokud tak neučiní nebo není možné tlumočení zajistit, pak je ustanoven tlumočnicko do jazyka určeného dle jeho národnosti, nebo je tlumočeno do úředního jazyka státu, jehož státní občanství obviněný má. Stěžejní podmínkou zůstává, že účastník řízení musí být schopen porozumět řízení a realizovat svoje právo na obhajobu.

### **Příkaz na místě**

Ústní jednání nařízené v rámci přestupkového řízení není jediným momentem, kdy dochází k osobnímu kontaktu mezi účastníkem řízení a správním orgánem. Jedním ze způsobů vyřízení přestupku je taktéž příkaz na místě, kdy k vyřízení přestupu dochází za účasti obviněného z přestupku. Právní úprava tohoto institutu je promítnuta jednak v § 92 přestupkového zákona, jednak se na základě subsidiární povahy správního řádu aplikuje ustanovení § 150 odst. 5 správního řádu. Zákonodárce stanovuje několik podmínek pro vydání příkazu na místě. Předně se jedná o projednání přestupu za přítomnosti účastníka, stav věci se považuje za prokázaný a účastník řízení plně uzná důvody vedoucí k vydání příkazu na místě. Aby tento způsob vyřízení přestupku mohl řádně proběhnout, je podstatné, aby mu účastník řízení dostatečně porozuměl, tedy aby pochopil, co je mu kladeno za vinu a mohl tedy vyslovit svůj souhlas či nesouhlas s obviněním. I v případě vyřízení přestupku příkazem na místě je tedy důležité věnovat pozornost tomu, zda účastník řízení úkonům správního orgánu rozumí. Otázce tlumočení v případě příkazu na místě se věnoval taktéž poradní sbor ministerstva vnitra ke správnímu řádu. Dle jeho závěru č. 56 ze dne 14. 5. 2007 *„při blokovém řízení nebo při vydání příkazu na místě má účastník řízení právo na tlumočnicka, pokud prohlásí, že neovládá jazyk, ve kterém se vede řízení. Tlumočnick nemusi být k takovému řízení přizván, pokud účastník, který neovládá jazyk, ve kterém se řízení vede, rozumí postupu správního orgánu včetně jeho právních následků.*" To, že právo na tlumočnicka dopadá i na situace, kdy je přestupek vyřizován příkazem na místě, potvrdil mimo jiné rozsudek KS v Plzni sp. zn. 30 A 43/2017. Soud zde rovněž zdůraznil, že potřeba ustanovit tlumočnicka může být závislá na vícero faktorech, kdy jedním z nich může být taktéž povaha deliktního jednání. V projednávaném případě se jednalo o přestupek na úseku bezpečnosti a plynulosti provozu spočívající v překročení nejvyšší dovolené rychlosti. Soud konstatoval, že tato skutková podstata není pouze českým specifíkem a překročení

---

<sup>20</sup> K právu na tlumočnicka v trestním řízení srov. FRYŠTÁK, Marek. Spravedlivý proces a právo na tlumočení a překlad v trestním řízení. Trestněprávní revue. Praha: C. H. Beck, 2011, roč. 10, č. 2, s. 35-39. ISSN 1213-5313. nebo komentář k § 28 in ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní řád I, II, III. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-465-0

nejvyšší dovolené rychlosti je jako deliktní jednání vymezeno a velice obdobným způsobem postihováno ve všech okolních státech. S ohledem na tuto skutečnost se nejedná o nikterak složitou skutkovou podstatu přestupku a lze se tedy domnívat, že účastník řízení rozuměl dané situaci, tedy naplnění jaké skutkové podstaty se měl dopustit, jaký správní trest mu bude uložen a s tímto vyslovil svým podpisem souhlas. Podstatnou okolností je taktéž jistá procesní pasivita účastníka v tom smyslu, že nedal najevo, že dané situaci nerozumí a je třeba komunikaci zajistit prostřednictvím tlumočnicka.

Při vyřízení přestupku formou příkazu na místě musí tedy úřední osoba vzít v úvahu, zda účastník řízení rozumí jejím úkonům a v dané věci je schopna komunikovat. Obvykle je vodítkem zjištění totožnosti účastníka řízení, z níž vyplývá, že jde o cizince, a je zde tedy předpoklad, že nemusí ovládat úřední jazyk. V momentě, kdy je zde důvodný předpoklad, že z důvodu jazykové bariéry účastník řízení danému úkonu na potřebné úrovni nerozumí a není tedy schopen se k němu vyjádřit a realizovat tak svoje procesní práva, nelze bez zajištění tlumočení přestupek formou příkazu na místě vyřídit.

## **Záver**

Jedním z atributů práva na spravedlivý proces je možnost účastníka řízení aktivně vystupovat v řízení, navrhopvat provedení důkazů a podávat další procesní návrhy, vyjadřovat svoje stanoviska a v neposlední řadě vyjadřovat se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Aby tato procesní práva mohl účastník řízení účinně využít, je důležité, aby porozuměl řízení. Za situace, kdy neovládá jazyk, ve kterém se řízení vede, přichází na řadu realizace práva na pomoc tlumočnicka, který zprostředkovává ústní komunikaci mezi správním orgánem a účastníkem. V případě přestupkového řízení je třeba respektovat čl.6 Úmluvy a tlumočnicka zajistit bezplatně. Pokud v řízení nastanou pochybnosti o tom, že účastník řízení úkonům správního orgánu z důvodu jazykové bariéry dostatečně rozumí, je třeba ustanovit tlumočnicka, a to bezplatně.

Úlohou zákonodárce je stanovit pravidla pro realizaci práva na tlumočnicka, tedy za splnění jakých podmínek se jej účastník řízení může dovolávat, kdo tlumočnicka v řízení ustanovuje, a za jaké situace je tlumočení zajištěno jako bezplatné. Striktní uplatnění podmínky pro ustanovení tlumočnicka v přestupkovém řízení v podobě prohlášení o tom, že obviněný neovládá jazyk, v němž se vede jednání, může vést k porušení práva na spravedlivý proces, a to za situace, kdy obviněný z přestupku pro neznalost svých procesních práv a z důvodu jazykové bariéry není schopen realizovat svoje právo na obhajobu. Nedílnou součástí samotné realizace práva na tlumočnicka je taktéž určení, do jakého jazyka bude tlumočení provedeno.

Bohužel česká právní úprava přestupkového řízení v tomto ohledu neposkytuje příliš přehledná pravidla. Nezbyvá tedy než konstatovat, že je namísto právu na

tlumočníka věnovat legislativní pozornost a případně se inspirovat právní úpravou danou v trestním řádu.

### Zoznam použitej literatury

1. BOHADLO, D., BROŽ, J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: komentář.2, vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2022 ISBN 978-80-7676-419-4
2. FRYŠTÁK, M.. Spravedlivý proces a právo na tlumočení a překlad v trestním řízení. Trestněprávní revue. Praha: C. H.Beck, 2011, roč. 10, č. 2, s. 35-39. ISSN 1213-5313.
3. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář.* 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-401-8
4. KOPECKÝ, M. *K některým otázkám postavení obviněného v přestupkovém řízení.* Správní právo, 2014/1-2. ISSN 0139-6005
5. POTĚŠIL, L. Nařízení ústního jednání o přestupku. Právní rozhledy. 2017(23-24). ISSN 1210-6410
6. SKULOVÁ, Soňa, Petr PRŮCHA, Petr HAVLAN, Jana JURNÍKOVÁ, Stanislav KADEČKA, Lukáš POTĚŠIL, Alena KLIKOVÁ a Radislav BRAŽINA. Správní právo procesní. 4. aktualizované a doplněné. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2020, 486 s. ISBN 978-80-7380-830-3.
7. ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní řád I, II, III. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-7400-465-0
8. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012. ISBN 978-80-7357-750-6
9. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv Přestupky, str. 155 (dostupný na [www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz))
10. Závěr poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu č. 56 ze dne 14. 5. 2007
11. Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících
12. zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů
13. Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
14. Zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území Česká republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
15. Zák. č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů

16. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Engel a ostatní proti Nizozemí, č. 5100/71.
17. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Lauko vs. Slovensko, č. 26138/95
18. Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 16. 11. 2010 ve věci Taxquet proti Belgii, stížnost č. 926/05
19. Rozsudek Evropského soud pro lidská práva Komasiński v. Austria, 1989
20. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva Vizgirda vs, Slovisko, č. 59868/08
21. Nález Ústavního soudu III. ÚS 637/24 (dostupný na [www.usoud.cz](http://www.usoud.cz))
22. Rozsudek Krajského soudu v Plzni sp. zn. 30 A 43/2017 (dostupný na [nssoud.cz](http://nssoud.cz))
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 243/2016 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 327/2017 (dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))

### **Kontaktné údaje**

JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.

[jana.Jurnikova@law.muni.cz](mailto:jana.Jurnikova@law.muni.cz)

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

# ÚČASTNÍCI KONANIA O SPRÁVNOM DELIKTE S AKCENTOM NA POSTAVENIE POŠKODENÉHO<sup>1</sup>

## PARTIES TO THE ADMINISTRATIVE OFFENCE PROCEEDINGS WITH EMPHASIS ON THE POSITION OF THE INJURED PARTY

Zuzana Hamuláková<sup>2</sup>

**Abstrakt:** Článok pojednáva o navrhovanej úprave účastníkov konania o správnom delikte. Autorka sa zameriava na postavenie poškodeného v danom konaní, pričom pozornosť je venovaná predovšetkým postaveniu poškodeného v konaní o správnom delikte, okamihu vzniku účasti poškodeného v tomto konaní, predmetu adhézneho konania s osobitným akcentom inštitútu bezdôvodného obohatenia a nemajetkovej ujmy.

**Kľúčové slová:** konanie o správnom delikte, poškodený, majetková škoda, bezdôvodné obohatenie, uplatnenie nároku na náhradu škody

**Abstract:** The article discusses the proposed modification of the parties to the administrative offence proceedings. The author focuses on the position of the injured party in the given proceedings, paying attention in particular to the position of the injured party in the proceedings on administrative offence, the moment of participation of the injured party in these proceedings, the subject matter of the adhesion proceedings with a special emphasis on the institute of unjust enrichment and non-pecuniary damage.

**Key words:** administrative offence proceedings, injured party, property damage, unjust enrichment, claim for damages

### Úvod

Účastníci správneho konania predstavujú spolu s príslušným správnym orgánom základný (esenciálny) subjekt správneho konania, bez ktorého existencie by nemohlo prebiehať správne konanie. Účastníci konania sú subjekty, voči ktorým verejná správa výkonom svojej (rozhodovacej) činnosti pôsobí, sú adresátmi takéhoto verejnoprávneho pôsobenia. Cieľom tohto článku je navrhnúť právnu úpravu

---

<sup>1</sup> Tento článok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

<sup>2</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta.



účastníkov konania s akcentom na postavenie poškodeného v nožnej budúcej právnej úprave iných správnych deliktov ako priestupkov.

V právnej úprave zákona upravujúceho administratívnu zodpovednosť správnych deliktoch navrhujem aj z dôvodu právnej istoty taxatívne vymedzenie účastníkov konania, a to: obvinený, poškodený, vlastník veci, ktorá má byť alebo bola zhabaná, v časti konania, ktoré sa týka zhabania veci.<sup>3</sup> V rámci týchto kategóriách účastníkov konania o správnych deliktoch bude platiť vymedzený rozličný rozsah konania, na ktorom sa budú môcť zúčastniť. Kým obvinený sa samozrejme zúčastní celého konania o správnom delikte, poškodený a vlastník veci, ktorá môže byť alebo bola zhabaná, sa môžu zúčastniť tej časti konania, ktorá sa týka nimi uplatneného nároku na náhradu škody alebo ktorá sa týka zhabania veci. Pre všetky vymedzené kategórie účastníkov konania platí, že nimi môžu byť nielen fyzické osoby, ale tiež právnické osoby.

Uvedená právna úprava by zodpovedala všeobecnej právnej úprave účastníkov konania podľa § 14 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“), v zmysle ktorej je účastníkom konania aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva. Predmetný výpočet účastníkov konania o správnom delikte je výpočtom taxatívnym a žiadna iná osoba nemôže byť účastníkom konania o správnom delikte a takéto postavenie jej ani nebude priznané. V praxi sa v tomto ohľade pochybnosti väčšinou ani nevyskytujú, nakoľko pri všetkých uvedených kategóriách účastníkov konania je ich postavenie dané tzv. objektívne, a preto väčšinou ich určenie ako účastníkov konania nerobí problémy. Môžu však nastať prípady, keď iná osoba mimo uvedenej kategórie účastníkov konania bude tvrdiť, že je účastníkom konania o správnom delikte. Keďže zákon o správnych deliktoch nebude upravovať danú situáciu, ale bude pripustené subsidiárne použitie Správneho poriadku, bude sa na danú situáciu vzťahovať ustanovenie § 14 ods. 1 Správneho poriadku, v zmysle ktorého je účastníkom konania aj ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak. Ak teda v konkrétnom konaní o správnom delikte prehlási osoba, že je jeho účastníkom, bude sa táto osoba v pochybnostiach považovať za účastníka konania,

---

<sup>3</sup> Návrh znenia ochranného opatrenia zhabania veci na účely novej právnej úpravy správnych deliktov a konania o správnom delikte: „ Zhabanie veci je ochranné opatrenie, ktoré možno uložiť, ak nebolo uložené prepadnutie veci podľa § X. Zhabať vec možno, ak

a) iný správny delikt bol spoľahlivo zistený, ale nezistia sa skutočnosti odôvodňujúce začatie konania o inom správnom delikte proti určitej osobe,

b) patrí páchatel'ovi, u ktorého bolo od uloženia sankcie za iný správny delikt upustené,

c) páchatel' nie je výlučným vlastníkom veci, alebo

d) vlastník veci nie je známy,

a ak to vyžaduje bezpečnosť osôb alebo majetku alebo iný obdobný všeobecný záujem. “

pokiaľ sa nepreukáže opak a správny orgán o tom nerozhodne. Ak sa osoba svojím podaním domáha účasti v správnom konaní, je účastníkom konania už z procesného dôvodu, nakoľko je nositeľom práva na spravodlivý proces bez ohľadu na to, či je na vydanie rozhodnutia legitimovaná z hmotnoprávneho hľadiska. O nepriznaní postavenia účastníka konania je povinný správny orgán rozhodnúť rozhodnutím. Jeho adresát sa môže proti rozhodnutiu odvolať alebo podať rozklad, ktorý v rámci daného konania nebude mať odkladný účinok. Až nadobudnutím právoplatnosti tohto rozhodnutia prestane byť takáto osoba účastníkom konania vo veci samej.<sup>4</sup> Je povinnosťou správnych orgánov po celú dobu správneho konania overovať okruh účastníkov konania a konať ako s účastníkom s tým, komu toto postavenie svedčí.<sup>5</sup>

Osoba podozrivá zo spáchania správneho deliktu sa stáva obvineným až tým okamihom, keď príslušný správny orgán učiní voči nej prvý procesný úkon. Takýmto úkonom bude v zásade spravidla doručenie prvej písomnosti účastníkovi konania, a to upovedomenie o začatí konania o správnom delikte. Obvinený je účastníkom konania o správnom delikte, bez ktorého nemožno takéto konanie viesť. Len obvinený je účastníkom v celom konaní a s plným katalógom procesných práv. Pretože konanie o správnom delikte je konanie o trestnom obvinení v zmysle čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, musia sa na toto konanie vzťahovať aj záruky práva na spravodlivý proces. Základnými zárukami je riadne, verejné a primerane rýchle prejednanie veci, pri rešpektovaní minimálnych práv obvineného.<sup>6</sup>

V tomto príspevku bude v ďalšej časti venovaná väčšia pozornosť poškodenému ako účastníkovi konania o správnom delikte.

### **Poškodený ako účastník konania o správnom delikte**

Vo vzťahu k poškodenému ako účastníkovi konania o správnom delikte a jeho účasti v danom konaní tu môže vzniknúť pochybnosť o tom, či vôbec má byť osoba, ktorej bola spôsobená správnym deliktom ujma, účastníkom konania, v ktorom sa primárne rozhoduje o vine a sankcii za správny delikt. V prípade kladnej odpovede vznikajú ďalšie otázky a to, aké by mala mať v danom konaní postavenie, v akom rozsahu by mala mať možnosť uplatniť si svoj nárok voči páchatelovi, akými procesnými právami mala byť disponovať a podobne. Pozitíva účasti poškodeného v konaní o správnom delikte možno vnímať tak z pohľadu správneho orgánu, ako aj z pohľadu poškodeného. Pre poškodeného je veľmi významná účasť v tzv. adhéznom konaní, v

---

<sup>4</sup> KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 68.

<sup>5</sup> rozsudok Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2011, sp. zn. 5 As 24/2010.

<sup>6</sup> K tomu viac pozri HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. Základy správneho práva trestného. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, 308 s. ISBN 978-80-7160-507-2.

ktorom uplatňuje nárok na náhradu škody spôsobenej deliktom. Umožňuje mu rýchlo a efektívne dosiahnuť výrok o povinnosti obvineného nahradiť spôsobenú škodu bez toho, aby musel podstúpiť zdĺhavejšiu cestu vymáhania nárokov v civilnom konaní. Aj v prípade, keď sa poškodený síce zúčastní konania a nemá možnosť priamo v konaní dosiahnuť výrok o náhrade škody, je napriek tomu pre neho zapojenie do tohto konania výhodné z hľadiska neskoršieho vymáhania náhrady ujmy v civilnom konaní. Jeho záujmom je preto prispieť k riadnemu objasneniu skutkového stavu a dosiahnuť uznanie viny obvineného. To môže pohľadu dokazovania a povinnosti správneho orgánu zistiť skutočný stav veci byť prínosné pre správny orgán. Správny orgán okrem iného zisťuje, aké následky vrátane charakteru a rozsahu prípadnej škody či inej ujmy skutok spôsobil, pretože tieto skutočnosti sú podstatné pre výmeru sankcie v konkrétnom prípade, respektíve pre voľbu postupu správneho orgánu. Účasť poškodeného v konaní o správnom delikte je prvkom koncepcie tzv. restoratívneho prístupu, ktorý sa snaží o obnovenie vzťahov narušených daným konaním, zapojuje všetkých, ktorých sa čin dotkol; vyvažuje možný konflikt súkromného záujmu so záujmom verejným, snaží sa nájsť rovnováhu v ochrane práv a záujmov spoločnosti, obvineného aj poškodeného. Účasť poškodeného dopĺňa preventívnu a výchovnú funkciu sankcie. Ak by však nastala situácia, keď by objasňovanie existencie ujmy a skutočností rozhodujúcich pre jej náhradu, prípadne veľké množstvo poškodených, neúmerne zaťažilo alebo spomalilo konanie o správnom delikte, je namieste účasť poškodeného nepripustiť, resp. zväžiť jeho odkázanie na civilné konanie.<sup>7</sup>

Poškodený v konaní o správnom delikte by mal byť ten, komu bola správnym deliktom spôsobená škoda. Poškodený na rozdiel od účastníka konania v konaní o správnom delikte nebude univerzálnym účastníkom, ale jeho účastníctvo bude obmedzené povahou a rozsahom jeho práv, o ktorých sa o ktorých sa v správnom konaní bude pojednávať. To znamená že poškodený bude účastníkom konania o správnom delikte len v tej časti, ktorá sa týka ním uplatneného nároku na náhradu škody v tzv. adhéznom konaní. Medzi spáchaným správnym deliktom a spôsobenou škodou musí existovať priama príčinná súvislosť. Poškodeným môže byť fyzická osoba aj právnická osoba.

Poškodený sa stáva účastníkom konania o správnom delikte len v prípade, keď včas a riadne uplatní svoj nárok na náhradu škody na príslušnom správnom orgáne. To predstavuje veľký rozdiel v porovnaní s postavením poškodeného v trestnom konaní, kde je poškodený stranou trestného konania bez ohľadu na to, či svoj nárok na náhradu spôsobenej škody uplatnil alebo nie. Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný poriadok“) považuje za poškodeného v § 46 ods. 1 osobu, ktorej bolo trestným činom ublížené na zdraví,

---

<sup>7</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Nové prestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s. 311,312.

*spôsobená majetková, morálna alebo iná škoda alebo boli porušené či ohrozené jej iné zákonom chránené práva alebo slobody.* Trestný poriadok rozlišuje v trestnom konaní dve kategórie poškodených: a) poškodení, ktorí nemajú nárok na náhradu škody, majú len tzv. procesné práva (§ 46 ods. 1 Trestného poriadku), b) poškodení, ktorí majú nárok na náhradu škody spôsobenej trestným činom (ďalej len „nárok na náhradu škody“) v trestnom (adhéznom) konaní. Títo poškodení majú okrem procesných práv uvedených v § 46 ods. 1 Trestného poriadku, aj právo si uplatniť svoje nároky na náhradu škody priamo v tomto konaní (§ 46 ods. 3, § 287 ods. 1 Trestného poriadku). To znamená, že aj poškodený, ktorý si neuplatnil nárok na náhradu škody v trestnom konaní, má napriek tomu široký rozsah práv (vyplývajúcich z § 46 ods. 1 Trestného poriadku) umožňujúcich mu participovať na trestnom konaní.<sup>8</sup> V tejto súvislosti možno zaznamenať názory, podľa ktorých je vhodnejšia trestnoprávna úprava umožňujúca participovať na trestnom konaní aj takým poškodeným, ktorí si neuplatnili nárok na náhradu škody a bolo by žiaduce, ak by účastníkom konania nebol iba poškodený, ak ide o prejednávanie majetkovej škody spôsobenej priestupkom, ale každý poškodený, ktorému bola spôsobená majetková škoda priestupkom (správnym deliktom), (bolo by ponechané na vôli poškodeného, či by si uplatnil nárok na náhradu škody v priestupkovom (adhéznom) konaní alebo nie).<sup>9</sup> K danému je potrebné uviesť, že neexistuje subjektívne právo poškodeného na účasť v konaní o správnom delikte a na náhradu ujmy spôsobenej deliktom v tomto konaní. Podobne nemožno konštatovať pri nepripustení poškodeného do konania o správnom delikte ani porušenie práva na spravodlivý proces. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd sám o sebe nepriznáva v trestnom procese žiadne práva poškodenému, čiže najmä právo podať súkromnú žalobu alebo viesť trestné stíhanie proti niekomu, ani právo uplatniť proti obvinenému nárok na náhradu škody v adhéznom konaní, pretože poškodený vždy môže podať občianskoprávnu žalobu. Neexistuje ústavne zaručené subjektívne právo fyzickej osoby alebo právnickej osoby na to, aby bola určitá osoba trestne stíhaná.<sup>10</sup> Aj podľa súdnej judikatúry analogicky vychádzajúc zo súčasnej úpravy priestupkového práva nie je poškodený dotknutý na svojich právach, ak príslušný správny orgán nevyslovil vinu obvineného z priestupku, ale dospel k záveru, že priestupkové konanie zastavuje. Rozhodnutím správneho orgánu o zastavení konania poškodený nie je ukrátený na svojom práve domáhať sa cestou občianskoprávnej žaloby náhrady škody, pretože ak sa priestupkové konanie neskončilo vydaním rozhodnutia o tom, že bol spáchaný priestupok a kto bol jeho páchatelom, súd by v občianskom konaní takýmto výsledkom priestupkového

<sup>8</sup> ČENTEŠ, J. Uplatnenie nároku na náhradu škody v adhéznom konaní. In [www.ja-sr.sk/files/Uplatnenie.doc](http://www.ja-sr.sk/files/Uplatnenie.doc), videné dňa 13.9.2024.

<sup>9</sup> JAKAB, R. Porovnanie postavenia poškodeného v priestupkovom konaní a v trestnom konaní, *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*, ročník 6.2018, číslo 2, s.107.

<sup>10</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové priestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s.313.

konania nebol viazaný.<sup>11</sup> Na druhej strane, ak je poškodený účastníkom konania, tak správny orgán má povinnosť konať s ním ako s účastníkom konania. Právo byť účastníkom správneho konania je totiž súčasťou práva na inú právnu ochranu.<sup>12</sup> Analogicky ak by sme vychádzali z priestupkového práva poškodený je účastníkom priestupkového konania a to znamená, že má právo dožadovať sa, aby správny orgán rozhodol v rozhodnutí o priestupkoch aj o náhrade škody. Preto nemôže byť na úvahe správneho orgánu, či s poškodeným bude konať ako účastníkom konania alebo nie.<sup>13</sup>

## Okamih vzniku účasti poškodeného

Poškodený sa účastníkom konania o správnom delikte nestáva automaticky, ale len vtedy, ak uplatní včas a riadne svoj nárok na náhradu škody. Vychádza to analogicky aj zo súčasnej úpravy priestupkového práva, keď podľa § 70 ods. 1 zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“) „*ak uplatnil ten, komu bola priestupkom spôsobená majetková škoda, nárok na jej náhradu v konaní o priestupku (ďalej len „poškodený“), pôsobí správny orgán, ktorý priestupok prejednáva, na to, aby škoda bola dobrovoľne nahradená.*“

Pre inšpiráciu právnej úpravy by sme mohli použiť úpravu poškodeného v relatívnej novej českej právnej úprave ustanovenia § 70 zákona č. 250/2016 Sb. zodpovednosti za prešľupky a řízení o nich. Aj podľa citovanej právnej úpravy je „osoba, které byla spácháním prešľupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním prešľupku bezdůvodně obohatil, se stává poškozeným uplatněním nároku na náhradu škody nebo nároku na vydání bezdůvodného obohacení.“ Preto český zákonodarca ustanovuje správne orgánu vyslovene povinnosť bezodkladne upovedomiť o možnosti uplatniť nárok na náhradu škody alebo uplatniť nárok na vydanie bezdůvodného obohatenia a o nariadenom ústnom konaní osobu, ktorej bola spácháním prešľupku spôsobená škoda alebo na úkor ktorej sa obviněný spácháním prešľupku obohatil, pokiaľ je mu táto osoba známa. Súčasne túto osobu poučí, že nárok na náhradu škody alebo na vydanie bezdůvodného obohatenia môže uplatniť najneskôr pri prvom ústnom pojednávaní alebo v inej lehote, ktorú jej určí. Uvedený postup je v súlade aj so súčasnou slovenskou právnou úpravou zásady aktívnej súčinnosti správneho orgánu s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, podľa § 3 ods. 2 Správneho poriadku, z ktorej aj na účely priestupkového konania (aj na účely navrhovanej právnej úpravy konania o správnom delikte) vyplýva pre správne orgány okrem iného aj povinnosť poučiť osobu, ktorej bola priestupkom spôsobená majetková škoda, o jej procesnom práve uplatniť, resp. neuplatniť si nárok na jej náhradu v priestupkovom konaní. Iba pod podmienkou

---

<sup>11</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 1 Sžo 233/2009.

<sup>12</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 Sžo 52/2010.

<sup>13</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2 Sžo 52/2010.

splnenia tejto zákonnej povinnosti správneho orgánu možno vyvodiť záver, či osoba, ktorej bola priestupkom spôsobená majetková škoda, je účastníkom priestupkového konania, alebo ňou nie je.<sup>14</sup>

Zmyslom takejto právnej úpravy je informovať osoby, ktorým bola správnym deliktom spôsobená škoda, že môžu nárok na jej náhradu uplatniť v konaní vedenom v rámci konania o správnom delikte a poučiť ju o takomto práve. Potenciálneho budúceho poškodeného správny orgán vyrozumie spravidla písomne s dorúčením do vlastných rúk. Môže ho vyrozumieť aj ústne s vyznačením takéhoto vyrozumienia do zápisnice. Oboznámenie poškodeného sa realizuje po zahájení konania o správnom delikte. V oznámení správny orgán osobu, ktorá môže uplatniť nárok na náhradu škody alebo vydanie bezdôvodného obohatenia:

- oboznámi so skutkom, ktorý vykazuje znaky správneho deliktu a s osobou z tohto správneho deliktu obvinenou,
- upozorňuje na možnosť uplatniť nárok na náhradu škody alebo bezdôvodného obohatenia,
- poučí o lehotách k uplatneniu nároku na náhradu škody alebo vydanie bezdôvodného obohatenia, ktorý musí poškodený uplatniť buď pri prvom ústnom pojednávaní alebo v lehote, ktorú správny orgán určí v prípade, že sa ústne konanie nekoná,
- vyrozumie o termíne konania ústneho pojednávania, pokiaľ bolo nariadené,
- poučí o možnosti žiadať nariadenie ústneho pojednávania.

Stanovenie lehoty k uplatneniu nároku na náhradu škody alebo vydanie bezdôvodného obohatenia bude prichádzať do úvahy len vtedy keď správny orgán nenariadi ústne pojednávanie. Pokiaľ správny orgán nariadi ústne pojednávanie, poučí túto osobu, že môže nárok na náhradu škody alebo vydanie bezdôvodného obohatenia uplatniť najneskôr pri ústnom pojednávaní. Bez znalosti termínu ústneho pojednávania by teda potenciálny poškodený musel konať okamžite bez záruky, že svoj nárok uplatní včas.<sup>15</sup>

Osoby, ktorým bola spáchaním správneho deliktu spôsobená škoda alebo na ktorých úkor sa páchatel správneho deliktu bezdôvodne obohatil, sa adresne vyrozumejú, ale len v prípade, že takýto postup nebude pre správny orgán spojený s neúmernými ťažkosťami alebo nákladmi. Ide predovšetkým o situácie, keď z povahy prejednávaneho správneho deliktu vyplýva veľké množstvo potenciálnych poškodených (správne delikty v oblasti ochrany osobných údajov, ochrany utajovaných informácií, typicky môže ísť o prípady havárií či mimoriadnych udalostí). Vychádza sa pritom z toho, že adhézne konanie nemôže zásadným spôsobom

---

<sup>14</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 6 Sžo 66/2010.

<sup>15</sup> ONDRUŠOVÁ, M., ONDRUŠ, R., VYTOPIĽ, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení nich Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) Praha: Leges, 2017, s. 434.

zaťažovať konanie o správnom delikte a tým brániť rozhodovaniu o vine a sankcii. Z tohto dôvodu v prípadoch, keď bude v konaní vystupovať veľké množstvo potenciálnych poškodených, nebude tieto osoby správny orgán oboznamovať adresne, ale zverejnením na úradnej tabuli. Oznámenie o možnosti uplatniť nárok na náhradu škody spôsobenej spáchaním správneho deliktu, prípadne o nariadenom ústnom pojednávaní, sa bude teda doručovať verejnou vyhláškou.<sup>16</sup>

V súčasnej právnej úprave nie je vymedzený časový limit pre uplatnenie nároku na náhradu škody v priestupkovom konaní. Podľa § 70 zákona o priestupkoch ak uplatnil poškodený nárok na náhradu škody v konaní o priestupku, pôsobí správny orgán, ktorý priestupok prejednáva, na to, aby škoda bola dobrovoľne nahradená. Z citovaného ustanovenia vyplýva, že osoba, ktorej bola priestupkom spôsobená škoda si môže uplatniť škodu počas celého konania. Vymedzenie časového okamihu pre uplatnenie nároku je zásadné a pre rýchlosť a efektivitu konania o správnom delikte by išlo o pozitívnu zmenu, nakoľko súčasná právna úprava neobsahuje časový okamih, dokedy môže poškodený nárok uplatniť, a teda platí, že tak môže urobiť do vydania rozhodnutia o správnom delikte/priestupku. Tento právny stav nemožno považovať za veľmi vyhovujúci, nakoľko môže spôsobovať v činnosti správnych orgánov aj v samotnom rozhodovaní problémy; ak by napríklad poškodený uplatnil tento nárok tesne pred vydaním rozhodnutia, priestupkové konanie/konanie o správnom delikte by sa mohlo predĺžiť z dôvodu potreby vykonania ďalšieho dokazovania aj ohľadom dôvodov a výšky nároku na náhradu škody. Preto, koncentrácia konania na uplatnenie nároku na náhradu škody by bola vhodná.<sup>17</sup> Za vhodnú považujem v tomto smere vyššie uvedenú českú právnu úpravu, kde je lehota na uplatnenie nároku na náhradu škody (alebo vydanie bezdôvodného obohatenia) stanovená buď na prvé ústne pojednávanie alebo na lehotu určenú správnym orgánom v prípade, že sa ústne konanie nekoná.

Z uvedeného vyplýva, že osoba sa poškodeným v konaní o správnom delikte stáva až v spojení s účinkami svojho uplatnenia tvrdených nárokov na príslušnom správnom orgáne, a nie v spojení s účinkami oboznámenia, že môže svoje nároky na správnom orgáne uplatniť. Výnimkou z tohto pravidla je prípad, keď bol predmetný skutok najprv prejednaný v trestnom konaní, v rámci ktorého poškodená osoba svoje nároky uplatnila, a potom bolo predmetné konanie prekvalifikované na konanie o správnom delikte. V takomto prípade platí, že poškodená osoba už svoj nárok alebo nároky na

---

<sup>16</sup> BOHADLO, D., BROŽ J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V.. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.). Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 412.

<sup>17</sup> JAKAB, R. Porovnanie postavenia poškodeného v priestupkovom konaní a v trestnom konaní, STUDIA IURIDICA Cassoviensia, ročník 6.2018, číslo 2, s. 11O.

náhradu škody a na vydanie bezdôvodného obohatenia znovu neuplatňuje, a pozerá sa na ňu ako na poškodeného v postavení účastníka konania.<sup>18</sup>

Inšpiratívna by mohla byť tiež vyššie citovaná česká právna úprava aj v prípade vylúčenia súbehu konaní o nároku poškodeného; ak osoba uplatní nárok na náhradu škody spôsobenej spáchaním priestupku alebo nárok na vydanie bezdôvodného obohatenia, ktorým sa obvinený spáchaním priestupku obohatil na jej úkor, a o takom nároku už bolo rozhodnuté v občianskoprávnom alebo inom konaní alebo pokiaľ také konanie prebieha, správny orgán ju upovedomí o nemožnosti rozhodovať o náhrade tejto škody alebo o vydaní takého bezdôvodného obohatenia; pokiaľ civilné alebo iné konanie o náhrade škody spôsobenej priestupkom alebo o vydaní bezdôvodného obohatenia prebieha, upovedomí osobu aj o výsledku konania o priestupku. Nárok teda poškodená osoba nemôže uplatniť vtedy, ak o ňom už bolo rozhodnuté v civilnom konaní alebo inom konaní alebo takéto konanie prebieha. To znamená že pokiaľ prebiehalo civilné konanie, aj keď by doteraz nebolo rozhodnuté, či iné konanie o rovnakom nároku, nemôže byť nárok na náhradu škodu alebo vydanie bezdôvodného obohatenia v konaní o správnom delikte uplatnený. Ide v podstate o vyjadrenie prekážky konania spočívajúcej v rozhodnutí o totožnej vety (*res iudicata*) alebo začatia konania o totožnej veci (*litispendencie*).<sup>19</sup> Predmetná právna úprava reaguje aj na situáciu, keď v priebehu civilného alebo iného konania dôjde súbežne k skončeniu konania o správnom delikte, ktorého výsledok je z povahy veci relevantný aj pre posúdenie nároku na náhrady škody. V takýchto prípadoch platí, že je daná poškodená osoba aj napriek tomu, že nevystupuje ako účastník konania o danom správnom delikte, o výsledku konania o predmetnom správnom delikte upovedomená.<sup>20</sup>

## Predmet adhézneho konania

Podľa súčasnej úpravy zákona o priestupkoch je poškodený ako účastník konania považovaný vtedy, ak mu bola spôsobená majetková ujma, resp. škoda. Vyplýva to zo súčasného znenia § 70 ods. 1 zákona o priestupkoch, „Ak uplatnil ten, komu bola priestupkom spôsobená *majetková škoda*, nárok na jej náhradu v konaní o priestupku (ďalej len „poškodený“), ....“. **Majetkovou škodou** sa rozumie len také majetková ujma poškodeného, ktorú je možné objektívne vyjadriť v peniazoch. Majetková ujma môže vzniknúť zmenšením majetku poškodeného a vyjadrená je majetkovými

---

<sup>18</sup> BOHADLO, D., BROŽ J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.). Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 413.

<sup>19</sup> ONDRUŠOVÁ, M., ONDRUŠ, R., VYTOPILO, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) Praha: Leges, 2017, s. 437.

<sup>20</sup> BOHADLO, D., BROŽ J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠŤASTNÝ, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.). Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 414.



hodnotami, ktoré je potrebné vynaložiť na vyváženie jej dôsledkov, teda peňažnou náhradou alebo napríklad pri poškodení veci na jej uvedenie do pôvodného stavu. Majetkovou ujmom sú aj náklady na liečenie, dávky nemocenského a dôchodkového zabezpečenia.<sup>21</sup> Aj v prípade fyzickej osoby, ktorej bola spôsobená v dôsledku protiprávneho konania ujma na zdraví, pôjde o poškodeného, pokiaľ sa pripojí s nárokom na náhradu škody, keď majetková škoda môže spočívať v strate na zárobku v prípade nemocenského alebo v ceste k lekárovi, v doplatkoch na lieky a podobne<sup>22</sup>. Typickým príkladom majetkovej škody je napríklad odcudzenie vecí pri priestupkoch proti majetku podľa § 50 zákona o priestupkoch. Ako ďalšie príklady možno spomenúť napríklad poškodenie veci z jeho majetku, porušenie povinností pri poctivom predaji výrobkov alebo poskytovaní služieb, alebo porušenia na úseku ochrany spotrebiteľa. Zároveň je však potrebné dať do pozornosti fakt, že na rozdiel od trestných činov v prípade priestupkov alebo iných správnych deliktov spôsobenie škody nie je veľmi častým znakom skutkovej podstaty. Dôvodom je charakter následku priestupku, resp. povaha porušených právnych povinností. Ujma tu vzniká spravidla celej spoločnosti, pretože verejnoprávne povinnosti sú ukladané z dôvodu verejného záujmu, pre zabezpečenie úloh verejnej správy na jednotlivých úsekoch (napr. zabezpečenie kvalitnej zdravotnej starostlivosti, ochrana hospodárskej súťaže, ochrana štátnych hraníc, zabezpečenie realizácie základných práv a slobôd občanov a podobne). Preto zrejme nebudú časté prípady, keď v konaní vystupuje poškodený ako účastník, ktorému bola správnym deliktom priamo spôsobená majetková ujma.<sup>23</sup> V tejto súvislosti je potrebné si zodpovedať na otázku, či je súčasná právna úprava rozsahu náhrady škody pre účely priestupkového konania dostačujúca a vhodná aj na účely budúcej úpravy postavenia poškodeného v konaní o správnom delikte. Už v spomínanej českej právnej úprave sa zákonodarca rozhodol zahrnúť do predmetu adhézneho konania aj uplatnenie nároku na vydanie bezdôvodného obohatenia. Vymedzenie **bezdôvodného obohatenia** nájdeme v súkromnoprávných predpisoch, a to v § 451 a ďalšie zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník: „Kto sa na úkor iného bezdôvodne obohatí, musí obohatenie vydať. *Bezdôvodným obohatením je majetkový prospech získaný plnením bez právneho dôvodu, plnením z neplatného právneho úkonu alebo plnením z právneho dôvodu, ktorý odpadol, ako aj majetkový prospech získaný z nepoctivých zdrojov. Bezdôvodne sa obohatil aj ten, za koho sa plnilo, čo podľa práva*

---

<sup>21</sup> SREBALOVÁ, M. a kol. Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C.H.Beck, 2015, s. 350.

<sup>22</sup> Strata na zárobku ako rozdiel medzi vyšším zárobkom poškodeného pred spáchaním priestupku a nemocenským, ktoré poberal po dobu pracovnej neschopnosti, je majetkovou škodou, ktorá je uplatniteľná v rámci priestupkového konania. Veřejný ochránce práv 2840/2007/VGB. In: ONDRUŠOVÁ, M., ONDRUŠ, R., VYTOPIĽ, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení nich. Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) Praha: Leges, 2017, s.422,429.

<sup>23</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, s.318.

mal plniť sám. Za bezdôvodné obohatenie sa nepovažuje, ak bolo prijaté plnenie premlčaného dlhu alebo dlhu neplatného len pre nedostatok formy. Takisto sa za bezdôvodné obohatenie nepovažuje prijatie plnenia z hry alebo stávky uzavretej medzi fyzickými osobami a vrátenie peňazí požičaných do hry alebo stávky; na súde sa však týchto plnení nemožno domáhať.“ Bezdôvodné obohatenie sa prejaví v majetkovej sfére obohateného páchatela buď tým, že príde k zväčšeniu jeho majetku alebo tým, že nepríde k jeho zmenšeniu, aj keď sa tak podľa práva malo stať. Na rozdiel od škody, ktorá vzniká priamo poškodenému, v prípade bezdôvodného obohatenia získava hodnoty páchatel na úkor poškodeného. Typickým príkladom pre vznik bezdôvodného obohatenia v dôsledku spáchania priestupku je priestupok proti verejnému poriadku podľa ust. § 47 ods. 1 písm. g) zákona o priestupkoch spočívajúci v neoprávnenom zabratí verejného priestranstva, verejne prístupného objektu alebo verejnoprospešného zariadenia. Ak by páchatel chcel oprávnene užívať verejné priestranstvo, musel by za to uhradiť buď miestnu daň alebo nájomné. Keďže zaberie verejné priestranstvo neoprávnene, neuhrádza nájomné, resp. daň, a v tomto rozsahu sa nezmenší jeho majetok, ktorý by sa zmenšil, ak by konal oprávnene. V tomto rozsahu vzniklo bezdôvodné obohatenie páchatela, hoci na druhej strane nevznikla inému subjektu škoda.<sup>24</sup> Ďalšie príklady získania bezdôvodného obohatenia môžu spočívať napr. v porušení autorského zákona<sup>25</sup> neoprávneným nakladaním s autorským dielom. Rozdiel medzi zodpovednosťou za škodu a bezdôvodným obohatením spočíva v tom, že kým predpokladom zodpovednosti za škodu je vznik ujmy v dôsledku protiprávneho konania škodcu bez ohľadu na to, či sa sám nejako obohatil, predpokladom vzniku bezdôvodného obohatenia je ujma jedného dôsledku obohatenia druhého. Pokiaľ k obohateniu došlo v dôsledku protiprávneho konania obohateného a vzťahy zodpovednosti za škodu a za bezdôvodné obohatenie by mali vzniknúť medzi rovnakými subjektami, vzniká poškodenému právo na náhradu škody a bezdôvodné obohatenie sa bude aplikovať v situácii, keď predpoklady zodpovednosti za škodu nebudú splnené. To znamená, že ak sú splnené podmienky k odňatiu obohatenia škodcu z titulu náhrady škody, právna úprava bezdôvodného obohatenia sa nebude aplikovať.<sup>26</sup>

Ďalšou otázkou vo vzťahu k vymedzeniu predmetu adhézneho konania je, či do rozsahu náhrady škody začleniť aj náhradu **nemajetkovej ujmy**. Nová česká právna úprava vyvodzovania zodpovednosti za správne delikty, resp. priestupky na rozdiel od predchádzajúcej úpravy už do predmetu adhézneho konania nezaraďuje nárok na kompenzáciu nemajetkovej ujmy a teda poškodeným nie je osoba, ktorej bola

---

<sup>24</sup> JAKAB, R. Porovnanie postavenia poškodeného v priestupkovom konaní a v trestnom konaní, *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*, ročník 6.2018, číslo 2, s. 109.

<sup>25</sup> Zákon č. 115/1953 Zb. o autorskom práve (autorský zákon).

<sup>26</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, s.319.

spôsobená nemajetková ujma. To znamená, že správny orgán o takomto nároku nebude rozhodovať, a to ani priamo, ani s využitím analógie. Odôvodňuje sa to aj tým, že rozhodovanie o nemajetkovej ujme je rozhodovaním o súkromnoprávnom nároku, preto je k sporom a iným právnym veciam vyplývajúcim z pomerov súkromného práva príslušný spravidla súd v občianskom súdnom konaní.<sup>27</sup> Na začlenenie nemajetkovej ujmy ako predmetu adhézneho konania o správnych deliktoch či priestupkoch možno zaznamenať rôzne názory. Na jednej strane sa argumentuje za jej začlenenie do právnej úpravy s odvolaním sa na to, že aj priestupky a správne delikty patria pod pojem trestná vec podľa čl. 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach, pričom aj na ne by sa mal vzťahovať rovnaký štandard práv ako na trestné činy.<sup>28</sup> Na druhej strane je potrebné uviesť už zmieňovaný fakt, že Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd na rozdiel od obvineného nepriznáva v trestnom procese žiadne práva poškodenému. Tiež je nevyhnutné si uvedomiť, že správne orgány by museli by posudzovaní nároku na náhradu nemajetkovej ujmy riešiť veľa právne komplikovaných otázok. Na účely priznania postavenia účastníka konania o správnom delikte budú musieť v konkrétnom prípade najprv skúmať, či daná osoba utrpela nemajetkovú ujmu, a teda budú musieť predovšetkým vyložiť čo je a čo nie je nemajetková ujma. Tento pojem si nemôže správny orgán vyložiť ľubovoľne, ale musí pritom vychádzať zo súkromnoprávných predpisov. Občiansky zákonník vo všeobecnej rovine v súvislosti používaním pojmu „škoda“ nerobí žiadny rozdiel medzi hmotnou (materiálnou) a nehmotnou (imateriálnou) škodou.<sup>29</sup> Za nemajetkovú ujmu možno vo všeobecnosti považovať akúkoľvek ujmu, ktorá pre poškodeného neznamena priamu stratu na majetku, čiže nie je vyjadriteľná v peniazoch. Postihuje teda inú ako majetkovú sféru osobnosti, sféru osobnostnú, ku ktorej patrí aj emocionálna ujma. Nemajetkovou ujmu (škodou morálnou, ideálnou, imateriálnou) sa spravidla rozumie ujma, ktorá a) narúša osobný záujem poškodeného, ktorý nemá hodnotu merateľnú v peniazoch, jej rozsah alebo výšku nemožno určiť pomocou nejakých objektívnych kritérií, tabuliek, bodov a pod., b) vyplýva z neoprávneného zásahu do osobnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo do iných, právom chránených nehmotných statkov, c) je príkorím, ktoré sa prejavuje inde ako na majetku. Podľa druhu práv, do

---

<sup>27</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Nové prešupkové právo. Praha: Leges, 2017, s.321.

<sup>28</sup> JAKAB, R. Porovnanie postavenia poškodeného v priestupkovom konaní a v trestnom konaní, STUDIA IURIDICA Cassoviensia, ročník 6.2018, číslo 2, s. 109.

<sup>29</sup> V podstate sa len obmedzuje na § 442 ods. 2, podľa ktorého pri škode spôsobenej niektorým trestným činom korupcie sa uhrádza aj nemajetková ujma v peniazoch a na § 442a ods. 1, podľa ktorého pri porušení alebo ohrození práva duševného vlastníctva sa uhrádza aj nemajetková ujma v peniazoch, ak by sa priznanie iného zadostučinenia, najmä ospravedlnenie alebo zverejnenie rozsudku súdu na náklady osoby, ktorá porušila alebo ohrozila právo duševného vlastníctva, nezdalo postačujúce.

ktorých bolo zasiahnuté, môže ísť o nemajetkovú ujmu všeobecne osobnostnú, spotrebiteľskú, súťažnú, umeleckú alebo vedeckú a podobne.. d) pri fyzickej osobe vyjadruje v zásade vždy zásah do psychickej sféry a ide o narušenie obvyklého psychického stavu, ktoré poškodený vníma ako osobnú ujmu.<sup>30</sup> Z uvedeného vyplýva, že určenie nemajetkovej ujmy nie je jednoduchá právna otázka. Navyše okrem zistenia, či v konkrétnom prípade ide o nemajetkovú ujmu, bude musieť správny orgán skúmať, či medzi spôsobenou nemajetkovou ujmu a prejednávanej správny deliktom je príčinná súvislosť. K spôsobeniu nemateriálnej ujmy musí totiž dôjsť skutkom, ktorý je predmetom konkrétneho protiprávneho konania a ujma musí byť spôsobená páchatelom správneho deliktu.<sup>31</sup> Táto právne náročná oblasť vyžadujúca si vysokú mieru odborných znalosti a skúseností by mohla predstavovať až príliš riskantnú výzvu pre správne orgány, ktorých personálny substrát niekedy ani nemá právnické vzdelanie.

## Záver

V prípade budúcej úpravy zákona, ktorý by upravoval základy administratívnej zodpovednosti správnych deliktov, navrhujem, aby medzi účastníkov konania bola zaradená aj osoba poškodeného. Je pravdou, že vzťah vyplývajúci zo zodpovednosti za škodu má súkromnoprávny charakter, jeho vznik môže byť podmienený aj spáchaním verejnoprávneho deliktu. V podmienkach Slovenskej republiky spáchaním trestného činu alebo správneho deliktu. Je však možné konštatovať, že zodpovednostný vzťah za škodu býva oveľa častejšie podmienený trestným činom, ako správny deliktom. Je to dané rozdielnym objektom trestných činov a správnych deliktov a rozdielnou frekvenciou existencie spôsobenej škody v rámci formulácie znakov skutkovej podstaty trestných činov a správnych deliktov.<sup>32</sup> Výskyt poškodeného ako účastníka konania o správnom delikte preto zrejme nebude častý. Napriek tomu považujem za vhodné, aby zákonodarca zakotvil do právnej úpravy aj osobu poškodeného ako účastníka konania. Ako už bolo uvedené, takáto právna úprava by naplnila koncepcie tzv. restoratívneho prístupu, ktorého prioritou je vyrovnanie narušeného vzťahu medzi obvineným zo správneho deliktu a poškodeným. Pre poškodeného má účastníctvo v správnom konaní výhodné, nakoľko mu umožňuje rýchlo a efektívne dosiahnuť výrok o povinnosti obvineného nahradiť spôsobenú škodu bez toho, aby musel podstúpiť zdĺhavejšiu cestu

---

<sup>30</sup>PRÁŠKOVÁ, H. Postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma, s. 239 In : <https://www.mvcr.cz/clanek/postaveni-osoby-ktere-byla-prestupkem-zpusobena-nemajetkova-ujma.aspx>, videné dňa 12.9.2024.

<sup>31</sup> Tamtiež s. 238,240.

<sup>32</sup> JAKAB, R. Porovnanie postavenia poškodeného v priestupkovom konaní a v trestnom konaní, STUDIA IURIDICA Cassoviensia, ročník 6.2018, číslo 2, s.105.

vymáhania nárokov v civilnom konaní. Zároveň jeho prítomnosť môže prispieť k riadnemu objasneniu skutkového stavu a dosiahnuť uznanie viny obvineného. To môže pohľadu dokazovania a povinnosti správneho orgánu zistiť skutočný stav veci byť prínosné pre správny orgán. Tiež rozsah škody môže ovplyvniť celkovú výmeru sankcie v konkrétnom prípade.

V rámci jeho právneho postavenia by poškodený v konaní o správnom delikte mohol disponovať nasledujúcimi právami: právo na oboznámenie so začatím konania o správnom delikte, právo zúčastniť sa na ústnom pojednávaní, ak je nariadené, právo navrhovať dôkazy, ktoré sa týkajú zistenia a výšky škody alebo bezdôvodného obohatenia, právo uplatniť svoje pripomienky a námety v priebehu celého konania o správnom delikte, právo podať odvolanie voči tej časti rozhodnutia, ktoré sa týka náhrady škody alebo vydania bezdôvodného obohatenia, a to či už sa o náhrade škody alebo o vydaní bezdôvodného obohatenia v konaní o správnom delikte rozhodlo alebo nerozhodlo.

Poškodený bude účastníkom konania o správnom delikte len v tej časti, ktorá sa týka ním uplatneného nároku na náhradu škody (alebo nároku na vydanie bezdôvodného obohatenia), t. j. v adhéznom konaní. Poškodený sa účastníkom konania o správnom delikte stane len vtedy, ak uplatní včas a riadne svoj nárok na náhradu škody alebo nárok na vydanie bezdôvodného obohatenia. Takáto právna úprava vyhovuje aj medzinárodným štandardom vyplývajúcim z čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Pre inšpiráciu právnej úpravy by sme mohli použiť úpravu poškodeného v českej právnej úprave ustanovenia § 70 zákona č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za prešľapky a řízení o nich, a to konkrétne:

- správnomu orgánu vyslovene ustanoviť povinnosť bezodkladne upovedomiť o možnosti uplatniť nárok na náhradu škody alebo uplatniť nárok na vydanie bezdôvodného obohatenia a o nariadenom ústnom konaní osobu, ktorej bola spáchaním priestupku spôsobená škoda alebo na úkor ktorej sa obvinený spáchaním priestupku obohatil, pokiaľ je mu táto osoba známa;

- zaviesť časový limit na uplatnenie nároku na náhradu škody alebo vydania bezdôvodného obohatenia tak, že lehota na uplatnenie nároku na náhradu škody alebo vydanie bezdôvodného obohatenia bude stanovená buď na prvé ústne pojednávanie alebo na lehotu určenú správnym orgánom v prípade, že sa ústne konanie nekoná. V súčasnej právnej úprave nie je vymedzený časový limit pre uplatnenie nároku na náhradu škody v priestupkovom konaní. Vymedzenie časového okamihu pre uplatnenie nároku je zásadné a pre rýchlosť a efektivitu konania o správnom delikte by išlo o pozitívnu zmenu;

- vylúčenie súbehu konaní o nároku poškodeného - ak osoba uplatní nárok na náhradu škody spôsobenej spáchaním správneho deliktu alebo nárok na vydanie bezdôvodného obohatenia, ktorým sa obvinený spáchaním správneho deliktu obohatil na jej úkor, a o takom nároku už bolo rozhodnuté v civilnom alebo inom

konaní alebo pokiaľ také konanie prebieha, správny orgán ju upovedomí o nemožnosti rozhodovať o náhrade tejto škody alebo o vydaní takého bezdôvodného obohatenia; pokiaľ civilné alebo iné konanie o náhrade škody spôsobenej správnym deliktom alebo o vydaní bezdôvodného obohatenia prebieha, upovedomí osobu aj o výsledku konania o správnom delikte;

Pri vymedzení predmetu adhézneho konania vyvstáva otázka, či a do akej miery by bolo vhodné rozšíriť pojem škody v rámci konania o správnom delikte. Aj keď prípady bezdôvodného obohatenia v konaní o správnom delikte zrejme nebudú časté, zohľadňujúc argumenty vyššie uvedené, zastávam názor, že právo poškodeného domáhať sa v konaní o správnom delikte by malo byť rozšírené aj o právo domáhať sa vydania bezdôvodného obohatenia.

Vo vzťahu k zahrnutiu aj nemateriálnej/nemajetkovej ujmy do rozsahu možného predmetu adhézneho konania by sa volila radšej opatrnosť, a danú oblasť do adhézneho konania nezahrnula. Ako už bolo zargumentované, určenie nemajetkovej ujmy nie je jednoduchá právna otázka čo do predmetu samotného konania, ako aj zisťovania príčinnej súvislosti medzi spôsobenou nemajetkovou ujmovou a prejednáványm správnym deliktom. Je potrebné v tejto súvislosti zobrať do úvahy aj samotné postavenie správnych orgánov a kvalifikáciu osôb, ktoré vedú konanie s správnom delikte.

Na vyváženie nežiaducich javov, ktoré by v určitých situáciách neprímerane zaťažovali správny orgán, by bolo vhodné upraviť aj situáciu, keď by adresné oboznámenie osôb, ktorým bola spáchaním správneho deliktu spôsobená škoda alebo na ktorých úkor sa páchatel' správneho deliktu bezdôvodne obohatil, bolo spojené s neúmernými ťažkosťami alebo nákladmi. Napríklad keď bude v konaní vystupovať veľké množstvo potenciálnych poškodených, nebude tieto osoby správny orgán oboznamovať adresne, ale zverejnením na úradnej tabuli.

### **Zoznam použitej literatúry**

1. BOHADLO, D., BROŽ J., KADEČKA, S., PRŮCHA, P., RIGEL, F., ŠTASTNÝ, V. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (č. 250/2016 Sb.). Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 700 s., ISBN: 978-80-7598-052-6
2. ČENTEŠ, J. Uplatnenie nároku na náhradu škody v adhéznom konaní,. In [www.ja-sr.sk/files/Uplatnenie.doc](http://www.ja-sr.sk/files/Uplatnenie.doc), videné dňa 13.9.2024
3. HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. Základy správneho práva trestného. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, 308 s., ISBN 978-80-7160-507-2.
4. JAKAB, R. Porovnanie postavenia poškodeného v priestupkovom konaní a v trestnom konaní, STUDIA IURIDICA Cassoviensia, ročník 6.,2018, číslo 2, s. 104-112, ISSN 1339-3995
5. KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013, 357 s., ISBN: 978-80-89122-85-1

6. ONDRUŠOVÁ, M., ONDRUŠ, R., VYTOPIĽ, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení nich Praktický komentář k zákonu č. 250/2016 Sb. (přestupkový řád) Praha: Leges, 2017, 776 s., ISBN: 978-80-7502-212-7
7. PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Praha: Leges, 2017, 448 s., ISBN: 978-80-7502-221-9
8. PRÁŠKOVÁ, H. Postavení osoby, které byla přestupkem způsobena nemajetková újma, s. 239 In : <https://www.mvcr.cz/clanek/postaveni-osoby-ktere-byla-prestupkem-zpusobena-nemajetkova-ujma.aspx>, videné dňa 12.9.2024
9. SREBALOVÁ, M. a kol. Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C.H.Beck, 2015, 504 s., ISBN: 978-80-89603-30-5

### **Kontaktné údaje**

doc. JUDr. Zuzana Hamuláková, PhD.

[zuzana.hamulakova@flaw.uniba.sk](mailto:zuzana.hamulakova@flaw.uniba.sk)

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

# PRINCÍP NEMO TENETUR V SPRÁVNOM TRESTANÍ<sup>1</sup>

## NEMO TENETUR IN ADMINISTRATIVE PUNITIVE PROCEEDINGS

Matej Horvat<sup>2</sup>

**Abstrakt:** V rámci článku budem analyzovať princíp *nemo tenetur* v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky v oblasti správneho konania a ako je vyjadrený v judikatúre národných správnych súdov. Budem tiež komparovať tieto zistenia s požiadavkami nadnárodnými a ktoré rezultujú z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky a najmä judikatúry ESĽP a SD EÚ. Cieľom je zistiť, či možno *nemo tenetur* uplatňovať v správnom trestaní a v akom rozsahu a či je nejaký rozdiel v jeho uplatňovaní, ak ide o fyzickú osobu a ak ide o právnickú osobu.

**Kľúčové slová:** správne trestanie, princípy správneho trestania, princíp *nemo tenetur*, *nemo tenetur se ipso accusare*, *nemo tenetur se detegere*, právo na spravodlivý proces, právo na obhajobu, právo mlčať

**Abstract:** In this article I will analyse the principle of *nemo tenetur* within the legal order of the Slovak Republic in the field of administrative proceedings and how it is expressed in the case law of national administrative courts. I will also compare these findings with the supranational requirements which result from international obligations of the Slovak Republic and from the case-law of the ECtHR and the CJEU. The aim is to establish whether and to what extent *nemo tenetur* can be applied in administrative punitive proceedings and whether there is any difference in its application if it concerns a natural person and if it concerns a legal person.

**Key words:** administrative punishment, principles of administrative punishment, *nemo tenetur* principle, *nemo tenetur se ipso accusare*, *nemo tenetur se detegere*, right to a fair trial, right of defence, privilege to remain silent

---

<sup>1</sup> Tento článok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

<sup>2</sup> Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, katedra správneho a environmentálneho práva.



## Úvod

V odbornej literatúre sa právna teória zhoduje na nevyhnutnosti prijatia komplexnej právnej úpravy správneho trestania.<sup>3</sup> Súčasná právna úprava totiž nedosahuje tie kvality, ktoré by mala dosahovať, a to najmä z dôvodu jej roztrieštenosti<sup>4</sup> a tiež chýbajúcim inštitútom základov vyvodenia zodpovednosti.<sup>5</sup>

V mnohom potom nedostatky právnej úpravy sa snaží preklenúť rozhodovacia prax, ktorá poukazuje na mnohé princípy (správneho) trestania, ktoré odvádza, či už z ústavnoprávnej úpravy<sup>6</sup> alebo aj z medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky.<sup>7</sup> Zo zodpovedajúcej súdnej judikatúry pritom vyplýva, že pokiaľ je v právnej úprave správneho trestania nedostatok, treba ho odstrániť za využitia princípov trestania, ktoré sú známe z oblasti trestného práva.<sup>8</sup>

Predmetné princípy možno sumarizovať a členiť ich na tie, ktoré majú hmotnoprávny charakter a procesnoprávny charakter. Za hmotnoprávne princípy správneho trestania možno označiť: princíp *nullum crimen sine lege*, princíp *nulla poena sine lege*, zákaz retroaktivity prísnejšieho zákona, zákaz analógie v neprospech páchatela správneho deliktu, princíp *ne bis in idem*, princíp subsidiarity trestného postihu, princíp humánosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti.<sup>9</sup>

K procesnoprávnym princípom radíme: právo byť zastúpený, právo byť vypočutý, právo na odôvodnenie rozhodnutia s poučením o opravných prostriedkoch, právo na preskúmanie rozhodnutia správnym orgánom, právo na prístup k informáciám, napríklad prostredníctvom nahliadnutia do spisu.<sup>10</sup>

V tomto článku sa budem venovať analýze princípu *nemo tenetur*.<sup>11</sup> Tento princíp je zaujímavý z toho uhla pohľadu, že nie je výslovne vymedzený v Dohovore či Charte,

---

<sup>3</sup> Napríklad SREBALOVÁ, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 39.

<sup>4</sup> Napríklad HAMULÁKOVÁ, Z. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 200.

<sup>5</sup> HAMULÁKOVÁ, Z. *Zákaz reformatio in peius v správnom trestaní*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2020, s. 14.

<sup>6</sup> Pozri napríklad čl. 1 ods. 1, čl. 46, čl. 50 Ústavy Slovenskej republiky.

<sup>7</sup> Predovšetkým Európsky dohovor o ochrane ľudských práv (ďalej len „EDLP“) a Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy 91(1) o správnych sankciách alebo Listinu základných práv Európskej únie.

<sup>8</sup> Napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Asan 12/2020 z 25. mája 2022.

<sup>9</sup> KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2022, s. 280.

<sup>10</sup> SREBALOVÁ, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 32.

<sup>11</sup> V slovenskej a českej spisbe zvyčajne označovaný ako *nemo tenetur se ipso accusare* a v zahraničnej ako *nemo tenetur se detegere*; na účely tohto článku budem používať (s výnimkou citácií) skrátené označenie *nemo tenetur*. Zároveň odborná literatúra tento princíp označuje aj pojmom právo, výsada či privilegium; všetky tieto pojmy budem používať *promiscue*.

no aj tak je súdnou judikatúrou (ako ukážem ďalej v texte) rešpektovaný. Tento princíp by sme potom mohli radiť k procesnoprávnym princípom.

Z pohľadu tohto článku sa analýze princípu *nemo tenetur* venujem z pohľadu právnej teórie a právnej praxe a poskytnem odpoveď na otázku, či tento princíp je uplatniteľný v správnom trestní a v akom rozsahu. Hypotéza č. 1 znie: princíp *nemo tenetur* je uplatniteľný v správnom trestní. Hypotéza č. 2 znie: rozsah uplatnenia *nemo tenetur* je pri fyzických osobách širší ako pri právnických osobách.

## Vymedzenie princípu *nemo tenetur* v právnej teórii a v právnych predpisoch

Podľa Právnického slovníka: „*Nemo tenetur sa ipsum accusare* (lat.), ‚nikto nemusí žalovať sám seba‘, tomu zodpovedá zásada ‚*Nemo tenetur sa ipsum prodere*‘, alebo ‚nikto nemusí vydať sám seba‘. Vo forme ‚nikto nie je nútený usvedčovať sám seba‘ je zásadou moderného procesu odvodenou z ľudských práv.“<sup>12</sup>

„To, koľko toho ľudia o správaní a činoch svojich alebo svojich blízkych povedia niekomu ďalšiemu, alebo dokonca širšej verejnosti, obvykle záleží len na ich rozhodnutí a sami si za to nesú dôsledky, často iste nechcené. Niečo iné je, ak ľudia stoja pred súdom, správnym orgánom alebo iným orgánom verejnej moci, kde im právna úprava ukladá peňažnú sankciu či iné nepriaznivé dôsledky za nesplnenie povinnosti poskytnúť určité informácie, čo môže mať pre nich aj iné osoby dôsledky niekedy až fatálne. Pretože sa tým fakticky vychýľuje rovnováha medzi subjektmi konania, kde orgán verejnej moci takto získava procesnú výhodu tým, že disponuje monopolom na vynútenie svojej vôle, je v právnych poriadkoch demokratických štátov uplatňovaná zásada vyjadrená slovami *nemo tenetur so ipsum accusare*, čiže nikto nie je povinný sám seba obviňovať, alebo obšírnejšie *nemo tenetur edere instrumenta contra se*, teda nikto nie je povinný vydať dôkaz proti sebe, čo je obsahovo to isté.“<sup>13</sup>

Pri hľadaní teoretických základov tohto princípu sa potom najčastejšie uvádzajú tri dôvody jeho zakotvenia: ochrana pred krutosťou spôsobenia ujmy sebe samému (argument krutosti), ochrana pred použitím neprimeraného donútenia a predchádzanie justičným omylom (argument spravodlivého konania) a zachovanie duševného súkromia osoby (argument súkromia).<sup>14</sup> „Táto zásada, resp. zákazy z nej

---

<sup>12</sup> ŠTĚPÁN, J., SKŘEJPEK, M. *Nemo tenetur se ipsum accusare*. In HENDRYCH, D. a kol. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

<sup>13</sup> WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod, Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 771.

<sup>14</sup> SAKELLARAKI, A. „You have the right to remain silent“ during punitive administrative proceedings, *CJEU confirms – Case C-481/19 DB v. Consob*. Dostupné na: <<https://europeanlawblog.eu/2021/02/25/you-have-the-right-to-remain-silent-during-punitive-administrative-proceedings-cjeu-confirms-case-c%e2%80%91481-19-db-v-consob/>>, cit. 2024-08-28.

vyplývajúce pramenia zo skutočnosti, že v súčasnom modeli trestného konania leží dôkazné bremeno na strane obžaloby a obvinený nie je povinný obžalobe pri znášaní dôkazného bremena pomáhať, nesmie byť nútený k priznaniu a ani (*a minori ad maius*) na tento účel mučený.<sup>15</sup>

Vymedzenie princípu *nemo tenetur* je tak v zásade celkom jednoznačné, ale zložitejšie to bude ohľadne šírky možnej aplikácie tohto princípu v aplikačnej praxi.<sup>16</sup> Z pohľadu slovenského právneho poriadku je zákaz sebaobvinenia zakotvený už v základnom kameni nášho zákonodarstva. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) s ním dokonca „operuje“ hneď na dvoch miestach, a to v čl. 47 ods. 1<sup>17</sup> a v čl. 50 ods. 4.<sup>18</sup> Subjektom práva podľa čl. 47 je každý, a to pod podmienkou, že by sebe alebo blízkej osobe spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania, zatiaľ čo subjektom práva podľa čl. 50 je len obvinená osoba, pričom toto právo nie je naviazané na vznik nebezpečenstva trestného stíhania.

Na účely správneho trestania potom možno povedať, že nositeľom práva podľa čl. 47 ods. 1 Ústavy je napríklad svedok a nositeľom práva podľa čl. 50 ods. 4 Ústavy je obvinený. Aj keď totiž Ústava vymedzuje, resp. z jej textu vyplýva, že tieto práva patria osobám, ktoré sú obvinené zo spáchania trestného činu, resp. jej (alebo jej blízkej osobe) hrozí nebezpečenstvo trestného stíhania, tak, ako vyplynie z textu tohto článku ďalej (z nadnárodnej súdnej judikatúry), treba tieto práva priznať aj osobe obvinenej zo spáchania správneho deliktu, resp. ak by jej hrozilo obvinenie zo spáchania správneho deliktu.<sup>19</sup>

Vo vzťahu k svedkovi sa v komentároch k správnenému poriadku dozvieme, že „zákon správnenému orgánu nezakazuje osoby vypočuť, ale poskytuje právo osôb svedeckú

---

<sup>15</sup> BELEŠ, A. In ČENTÉŠ, J., KURILOVSKÁ, L., ŠIMOVIČEK, I., BURDA, E. a kol. *Trestný poriadok II*. Bratislava : C. H. Beck, 2021, s. 64.

<sup>16</sup> Porovnaj VATJUS-ANTTILA, J. A Conceptual Framework for Voluntary Confessions and the Privilege Against Self-Incrimination. In *Criminal Law and Philosophy*. Dostupné na: <<https://doi.org/10.1007/s11572-024-09727-6>>, cit. 2024-08-27; VAES, J. E. De Legé v. the Netherlands: The ECtHR adopts a line of reasoning similar to that of the United States Supreme Court on compelled production of real or physical evidence. In *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. Vol. 30(5), 2023, s. 653.

<sup>17</sup> Každý má právo odoprieť výpoveď, ak by ňou spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania sebe alebo blízkej osobe.

<sup>18</sup> Obvinený má právo odoprieť výpoveď; tohto práva ho nemožno pozbaviť nijakým spôsobom.

<sup>19</sup> Priamo je to vyjadrené v českej judikatúre, kde podľa českého Ústavného súdu: „uloženie poriadkového opatrenia (poriadkovej pokuty) len z dôvodu nedostavenia sa na podanie vysvetlenia (t. j. na podanie informácií) je v oblasti správneho trestania vylúčené, pretože je potrebné prísne rešpektovať aj princíp zákazu sebaobviňovania či sebausvedčovania, ktorý vyplýva z interpretácie článku 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách“; nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 1849/08 z 18. februára 2010.

výpoveď neposkytnúť (odmietnuť).<sup>20</sup> Po poučení správnym orgánom teda osoba môže vyhlásiť, že odmieta vypovedať ako svedok práve z dôvodu hrozby trestného stíhania voči sebe alebo blízkej osobe (ochrana pred tzv. inštitútom „*self incrimination*“). Ako je to zrejme z uvedeného ustanovenia, možnosť odmietnuť svedeckú výpoveď existuje len v prípade, ak by nastala hrozba trestného (nie priestupkového) stíhania. Hrozbu trestného stíhania však svedok nie je povinný preukazovať, stačí vyhlásenie (tvrdenie) svedka, že nebezpečenstvo trestného stíhania existuje.“<sup>21</sup>

Aj ostatné komentáre v zásade zdôrazňujú, že správny orgán je oprávnený vypočúť svedka, ale musí ho poučiť o jeho práve odmietnuť svedeckú výpoveď, t. j. musí uviesť, že by ak výpoveďou spôsobil nebezpečenstvo trestného stíhania, môže odmietnuť výpoveď. Ďalej zdôrazňujú, že sa tento dôvod týka len nebezpečenstva trestného stíhania, t. j. nie nebezpečenstva obvinenia zo spáchania správneho deliktu a napokon uvádzajú, že svedok by mal aspoň vo všeobecnej rovine vymedziť dôvod, ktorý ho oprávňuje odmietnuť vypovedať.<sup>22,23</sup>

Z hľadiska *de lege ferenda* som toho názoru, že právo odmietnuť vypovedať by malo byť priznané aj vo vzťahu k odmietnutiu výpovede pre nebezpečenstvo obvinenia zo spáchania správneho deliktu. Možno tento návrh oprieť najmä o postupné stieranie práv osoby bez ohľadu na to, či ide o spáchanie trestného činu alebo správneho deliktu v zmysle judikatúry ESLP a ktorá je prijímaná aj národnou judikatúrou.

---

<sup>20</sup> Z českej judikatúry sa dozvieme, že „není přitom úkolem správního orgánu, aby sám aktivně za vyslychaného domýšlel, zda obsahem odpovědi na kladenou otázku nemůže žadatel způsobit sobě nebo osobě blízké nebezpečí stíhání pro přestupek. Je pouze na žadateli, aby během výslechu sdělil, že na konkrétní otázku odmítá odpovědět, neboť by odpověď mohla mít až tento důsledek. Ostatně on sám jediný je schopen si vyhodnotit, zda pravdivá odpověď může mít takové důsledky, zvláště za situace, kdy je v řízení zastoupen právním profesionálem. Správní orgán obsah odpovědi předem nezná, a nemůže proto důsledky domýšlet za žadatele. Nebylo tedy povinností správního orgánu I. stupně ani žalované vést úvahy o tom, zda potenciální odpovědi stěžovatele na kladené otázky by mohly vést až k nebezpečí stíhání jeho nebo osoby blízké pro přestupek. (NSS 1 Azs 471/2019).“ JEMELKA, L, PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. Praha : C. H. Beck, 2023, s. 425.

<sup>21</sup> POTÁSCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. *Správní poriadok*. Praha : C. H. Beck, 2022, s. 355.

<sup>22</sup> Pozri KOŠIČIAROVÁ, S. *Správní poriadok. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2013, s. 178 – 179; SOBIHARD, J. *Správní poriadok. Komentár*. Bratislava : IURA Edition, 2007, s. 148 – 149; PÍRY, M. *Zákon o správnom konaní (správní poriadok) Veľký komentár*. Žilina : Eurokódex, 2022, s. 151.

<sup>23</sup> Podľa českej judikatúry: „v případě, že svědek odepírá výpověď s odkazem na § 55 odst. 4 SpŘ pro tvrzenou obavu z možného přestupkového či trestního stíhání, jsou správní orgány oprávněny posoudit, zda je taková obava reálná. Osoba, která z uvedeného důvodu odepírá vypovídat, je správnímu orgánu povinna alespoň v hrubých obrysech vylíčit skutečnosti, na kterých se její obava zakládá, byť samozřejmě nikoli v takovém rozsahu, aby byl účel práva odepřít výpověď zmařen (KS v Plzni 77 A 93/2020).“ JEMELKA, L, PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. Praha : C. H. Beck, 2023, s. 425.

Myslím si, že z teoretického hľadiska by tento záver bol odvoditeľný aj z textu správneho poriadku, ale vzhľadom na text správneho poriadku (porovnaj slová „nebezpečenstvo trestného stíhania“ v § 35 SP a nie „trestného obvinenia“) by išlo o výklad extenzívny.

Inšpiratívne tu tak môže pôsobiť česká právna úprava,<sup>24</sup> ktorá v prípade svedka uvádza, že je tu možnosť odopretia výpovede aj v prípade nebezpečia správneho deliktu.

Právna literatúra vo vzťahu k zákazu sebaobvinenia a obvineného nie je veľmi rozsiahla a zásadne sa predovšetkým venuje výpovedi obvineného, ku ktorej ho nemožno nútiť.<sup>25</sup> K rozsahu *nemo tenetur* sa však bližšie nevyjadruje,<sup>26</sup> pričom v rámci správneho konania v praxi dochádza najmä k odmietaniu vydania listinných dôkazov. Z daného dôvodu sa preto treba venovať aj relevantnej súdnej judikatúre.

### Princíp *nemo tenetur* v národnej judikatúre

Slovenská judikatúra správnych súdov sa s princípom *nemo tenetur* stretla, ale komplexné posúdenie tohto princípu sa v nej nenachádza. Ide pritom o sériu rozhodnutí, ktorými Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“) najmä v rokoch 2012 – 2013 posudzoval oprávnenie vtedajšej Rady pre vysielanie a retransmisiu vyžadovať od vysielateľa poskytnutie záznamu vysielania.

Z hľadiska skutkového stavu možno tieto prípady sumarizovať tak, že Rada pre vysielanie a retransmisiu (ďalej len „RVR“ alebo „Rada“) si vyžiadala od vysielateľa predloženie záznamu vysielania. Vysielateľ tieto záznamy odmietol poskytnúť, za čo RVR uložila vysielateľovi pokutu. Vysielateľ odmietol poskytnúť záznamy vysielania s poukazom na princíp *nemo tenetur*, ktorým argumentoval aj v rámci súdneho prieskumu.

V rámci prvých rozhodnutí Najvyšší súd relatívne stroho konštatoval že „porušenie zákazu donucovania k sebaobviňovaniu (*nemo tenetur se ipsum accusare*) môže podľa ustálenej judikatúry ESLP viesť v určitých prípadoch k porušeniu čl. 6 Dohovoru,<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Pre zaujímavosť a úplnosť ešte uvediem, že maďarská právna úprava využíva slovné spojenie „obvinenie z trestného činu“ [čl. 66 ods. 3 písm. b) maďarského správneho poriadku; dostupné na: <<https://njt.hu/jogszabaly/en/2016-150-00-00>>, cit. 2024-08-24] a v prípade poľskej právnej úpravy pozri čl. 83 § 2 poľského správneho poriadku, ktorý spomína „trestnú zodpovednosť“; dostupné na: <<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj.pdf>>, cit. 2024-08-26.

<sup>25</sup> Pozri KOŠIČIAROVÁ, S. *Zákon o priestupkoch. Podrobný komentár s judikatúrou*. Praha : Leges, 2020, s. 610 – 611.

<sup>26</sup> Platí to napríklad o SREBALOVÁ, M. In SREBALOVÁ, M. a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2020, s. 371 a nasl.; SPIŠIAKOVÁ, H. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2020, s. 432.

<sup>27</sup> Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“).

avšak v prejednávanej veci sa jednalo o splnenie zákonom stanovenej povinnosti, navrhovateľka nekonala ako osoba obvinená respektíve podozrivá zo spáchania správneho deliktu v priebehu konania o správnom delikte,<sup>28</sup> pričom „prijatím argumentácie navrhovateľky by bolo možné dospieť až k absurdnému záveru, že záznam fakticky každého ňou odvysielaného program alebo jeho časti je potrebné považovať za dôkaz jej protiprávneho konania, keďže navrhovateľka je povinná uchovávať súvislé záznamy vysielania.“<sup>29</sup>

Túto argumentáciu však potom ďalej rozvíjal. Neskôr vydané rozhodnutia uvádzajú, že „záznam vysielania, ktorý si odporkyňa v súlade so zákonom vyžiadala, presne a úplne zachytáva skutkový stav, obsah vysielania. V čase vyžiadania si záznamu ešte neprebiehalo správne konanie voči vysielateľovi. Vyžiadanie si záznamu vysielania ako jednej z foriem výkonu dohľadu nad dodržiavaním právnych predpisov upravujúcich vysielanie a jeho predloženie, nie je predložením dôkazu proti sebe, ale poskytnutím informácií o svojej činnosti, s ktorým počíta všeobecne záväzný právny predpis. Takto získaný záznam, ktorý sa v správnom konaní môže stať podkladom pre rozhodnutie, nie je možné považovať za nezákonný, resp. neprípustný, ako to v podanom odvolaní navodzuje navrhovateľ.“<sup>30</sup>

„Pokiaľ ide o samotnú žiadosť o poskytnutie záznamu najvyšší súd k argumentácii navrhovateľky uvádza, že Rada neporušila žiadne ustanovenie zákona vyžiadaním si záznamu vysielania a vysielateľ poskytnutím záznamu plnil na základe požiadavky Rady svoju zákonom uloženú povinnosť vysielateľa. Prevádzkovanie vysielania je licencovanou činnosťou, na ktorú sú kladené osobitné požiadavky a predloženie záznamu z vysielania na požiadanie Rady je súčasťou licencie na vysielanie a má evidenčný a archivačný charakter. Záznam vysielania, ktorý si odporkyňa v súlade so zákonom vyžiadala, presne a úplne zachytáva skutkový stav a obsah vysielania. V čase vyžiadania si záznamu ešte neprebiehalo správne konanie voči vysielateľovi. Vyžiadanie si záznamu vysielania ako jednej z foriem výkonu dohľadu nad dodržiavaním právnych predpisov upravujúcich vysielanie a jeho predloženie nie je predložením dôkazu proti sebe, ako sa mylne domnieva navrhovateľka, ale poskytnutím informácií o svojej činnosti, s ktorým počíta všeobecne záväzný právny predpis. Takto získaný záznam, ktorý sa v správnom konaní môže stať podkladom pre rozhodnutie, nie je možné považovať za nezákonný, resp. neprípustný, ako to v podanom odvolaní navodzuje navrhovateľka. Samotnú existenciu tejto povinnosti nemožno preto vnímať ako rozpornú s čl. 6 Dohovoru, naviac, ide o predloženie

---

<sup>28</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 8SŽ/15/2011 z 24. júla 2012.

<sup>29</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 8SŽ/19/2012 z 22. augusta 2013.

<sup>30</sup> Rozhodnutie Najvyššieho súdu sp. zn. 4SŽ/19/2012 z 30. októbra 2012.

pasívneho záznamu právnickou osobou, ktoré nevykazuje znaky podávania svedectva vo svoj neprospech.<sup>31</sup>

Napokon tento súd aj poukázal na súvisiacu judikatúru ESLP. „Rovnako je potrebné poukázať i na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), predovšetkým na tie prípady, keď vnútroštátne právo stanovuje povinnosť poskytnúť štátnym orgánom určité informácie, pričom za nerešpektovanie tejto povinnosti hrozí subjektu uloženie sankcie. Podľa ESLP právo neobviňovať sám seba nejde až tak ďaleko, aby zahŕňalo napr. právo (nie povinnosť) podať daňové priznanie, aj keď je nesplnenie tejto povinnosti sankcionované, možno si len ťažko predstaviť účinné fungovanie daňových systémov v zmluvných krajinách. Privilégium nebyť nútený k vlastnému sebaobviňovaniu nie je podľa ESLP možné vykladať tak, že ide o poskytnutie určitej imunity pre činy motivované snahou vyhnúť sa sankcionovaniu (bližšie pozri napr. rozsudky *Allen proti Spojenému kráľovstvu* zo dňa 10. septembra 2002; *Elomaa proti Fínsku* zo dňa 21. apríla 2009; *O'Halloran a Francis proti Spojenému kráľovstvu*.“<sup>32</sup>

Možno tak zhrnúť, že Najvyšší súd je toho názoru, že povinnosť vysielateľa uchovávať záznamy vysielania neporušuje právo neobviňovať sa podľa článku 6 Dohovoru. Záznamy vysielania požadované RVR boli získané v súlade so zákonom a nie sú dôkazom proti vysielateľovi, ale poskytovaním informácií o jeho činnosti. V čase vyžiadania záznamov neprebiehalo správne konanie, a preto sa ich predloženie nepovažuje za nezákonné. Súd ďalej uviedol, že prevádzkovanie vysielania je licencovaná činnosť, ktorá zahŕňa povinnosť uchovávať a na požiadanie predložiť záznamy vysielania. Tento akt nepredstavuje sebaobviňovanie, ale plnenie zákonom ustanovenej povinnosti, a preto nie je v rozpore s článkom 6 Dohovoru.

Tieto závery Najvyššieho súdu prešli aj testom ústavnosti, keď Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) uviedol, že podľa jeho názoru „nemožno v zákonom ustanovenej povinnosti predložiť záznam z vysielania identifikovať ‚produkcii dôkazov‘ proti sebe, ale ide o preukázanie splnenia zákonnej povinnosti (uchovávať záznamy z vysielania po určitý čas), ktorá bola osobám v pozícii sťažovateľky, regulovaným osobitnými právnymi predpismi, uložená *ex ante* vo všeobecnom záujme a ktorá slúži na riadny výkon funkcií rady. Rada ako regulačný orgán môže reálne skontrolovať splnenie, resp. nesplnenie tejto povinnosti vysielateľom len tak, že si od vysielateľa vyžiada súvislý záznam vysielania, a tento je vysielateľ povinný jej poskytnúť na zvyčajnom technickom nosiči (IV. ÚS 92/09), čím uloženie povinnosti sleduje legitímny cieľ výkonu kontroly v tejto oblasti, pričom miera zásahu (povinnosť vydať záznam) je vzhľadom na postavenie subjektov v oblasti vysielania a retransmisie marginálna. Zároveň ústavný súd podotýka, že

---

<sup>31</sup> Rozhodnutie Najvyššieho súdu sp. zn. 2SŽ/24/2012 z 27. marca 2013.

<sup>32</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 2SŽ/12/2013 z 19. decembra 2013.

nepredloženie záznamov z vysielania nie je spojené s hrozbou trestnoprávneho postihu nad rámec peňažných poriadkových pokút za nepredloženie záznamu.<sup>33</sup> Čo však v prípade, ak účastník konania – obvinený – odmietne správne orgánu vydať dôkaz, ktorým je listina? Na odpoveď na túto otázku sa možno pozrieť na judikatúru nadnárodnú.

### Judikatúra ESLP a princíp *nemo tenetur*

Zaujímavosťou bezpochyby je, že nadnárodné právo zákaz sebaobvinenia vyslovene neupravuje. Prvýkrát bolo zmienené v americkej ústave, v jej piatom dodatku, no pre európsky priestor je dôležitý čl. 14 ods. 3 písm. g) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.<sup>34</sup> „Z pohľadu Rady Európy a Európskej únie nie je spomenutý ani v Dohovore a ani v Listine,<sup>35</sup> no nájdeme ho v čl. 7 Smernice EP a Rady (EÚ) 2016/343 z 9. marca 2016 o posilnení určitých aspektov prezumpcie neviny a práva byť prítomný na konaní pred súdom v trestnom konaní, ktorá je však limitovaná na len na fyzické osoby a na tzv. tvrdé jadro trestného konania.“<sup>36</sup> Podľa ESLP však platí, že, hoci „to nie je výslovne uvedené v článku 6 Dohovoru, nemožno pochybovať o tom, že právo nevypovedať pri policajnom výsluchu a výsada nevypovedať proti sebe sú všeobecne uznávané medzinárodné štandardy, ktoré sú základom pojmu spravodlivého konania podľa článku 6 Dohovoru.“<sup>37</sup>

Európske súdne inštitúcie teda využívajú princíp *nemo tenetur* v rámci svojej rozhodovacej činnosti. Analýzou tejto rozhodovacej činnosti možno skonštatovať, že ESLP sa zapodieval týmto princípom vo vzťahu k fyzickým osobám a Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „SD EÚ“)<sup>38</sup> vo vzťahu k právnickým osobám.

Zaujímať ma pritom však bude relatívne nedávne rozhodnutie SD EÚ vo veci *C-481/19 DB proti Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)* (ďalej len „DB v Consob“), kde sa SD EÚ zaoberal prvýkrát aj komplexnejším poňatím tohto princípu práve aj k osobám fyzickým. Poďme však postupne a od judikatúry ESLP.

---

<sup>33</sup> Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 12/2013 z 10. januára 2013.

<sup>34</sup> Porovnaj SVÁK, J. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 706.

<sup>35</sup> Listina základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“); dostupné na: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>>, cit. 2024-08-26.

<sup>36</sup> SAKELLARAKI, A. „You have the right to remain silent“ during punitive administrative proceedings, CJEU confirms – Case C-481/19 DB v. Consob. Dostupné na: <<https://europeanlawblog.eu/2021/02/25/you-have-the-right-to-remain-silent-during-punitive-administrative-proceedings-cjeu-confirms-case-c-%e2%80%991481-19-db-v-consob/>>, cit. 2024-08-26.

<sup>37</sup> Vec *John Murray proti Veľkej Británii* z 8. februára 1996, č. sťažnosti 18731/91, § 45.

<sup>38</sup> Pod SD EÚ budem mať na mysli aj rozhodovaciu činnosť predchodcu SD EÚ – Európsky súdny dvor, pričom budem pri nich využívať súhrnnú skratku SD EÚ.



Čo sa týka rozhodovacej praxe ESĽP, tak tu možno uviesť, že „ESĽP sa systematicky pokúša vytvoriť vyzreté právo mlčať, ktoré umožňuje jednotlivcom vzdorovať štátnemu nátlaku na poskytnutie sebaobviňujúcich informácií. Zároveň však ESĽP jasne uviedol, že právo mlčať nie je absolútne a že jeho rozsah závisí od prostredia, v ktorom sa požadujú sebaobviňujúce informácie.“<sup>39</sup> „Toto právo nie je absolútne, pretože ho možno využiť na to, aby sa človek vyhol zodpovednosti, a preto sa vzťahuje len na relatívne situácie.“<sup>40</sup>

Princíp *nemo tenetur* „od roku 1993 ESĽP uznáva ako súčasť článku 6 ods. 1 Dohovoru, ktorý zaručuje právo na spravodlivý proces. V následnej judikatúre ESĽP dodal, že výsada proti sebaobviňovaniu – zahŕňajúca právo nevypovedať, ako aj neprispievať k sebaobviňovaniu – sa vzťahuje na všetky trestné konania. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že ESĽP vychádza z autonómneho poňatia toho, čo predstavuje trestné obvinenie. V oblasti trestných obvinení judikatúra ESĽP rozlišuje medzi ‚tvrdými‘ trestnými obvineniami a trestnými obvineniami, ktoré nemusia nevyhnutne patriť medzi tieto tvrdé obvinenia. V týchto druhých prípadoch, medzi ktoré patrí aj právo hospodárskej súťaže, ESĽP pripustil, že záruky trestnej vetvy Dohovoru sa nemusia nevyhnutne uplatňovať s plnou prísnosťou. ESĽP však tiež uviedol, že výsada proti sebaobviňovaniu, ktorá je základom článku 6 ods. 1 Dohovoru, sa uplatňuje vo vzťahu ku všetkým druhom trestných činov, od najjednoduchších až po najzložitejšie.“<sup>41</sup>

Právna teória s poukazom na judikatúru ESĽP uvádza, že „na to, aby vznikol problém z hľadiska výsady proti sebaobviňovaniu, musí existovať určitá forma nátlaku alebo donútenia voči dotknutej osobe. Okrem toho sa vyžaduje, aby bola osoba predmetom existujúceho alebo očakávaného trestného konania (tzv. trestné obvinenie) alebo aby sa usvedčujúce informácie, ktoré boli získané nátlakom, použili v následnom trestnom stíhaní. Toto sú dva predpoklady uplatniteľnosti výsady proti sebaobviňovaniu.“<sup>42</sup> Jednoduchšie povedané, dve podmienky sú:

1. použitie nátlaku alebo donútenia,
2. voči osobe, voči ktorej sa už vedie trestné konanie alebo ktoré sa predpokladá.

---

<sup>39</sup> BERGER, M. Self-Incrimination and the European Court of Human Rights: Procedural Issues in the Enforcement of the Right to Silence. In *European Human Rights Law Review*, Vol. 5/2007, s. 515.

<sup>40</sup> GATT, J. *The Impact that the Judgment of the European Court of Human Rights in De Legé v The Netherlands May Have on Maltese Tax Law*. Dostupné na: <[https://www.ghsl.org/lawjournal/discuss-the-impact-that-the-judgment-of-the-european-court-of-human-rights-in-de-lege-v-the-netherlands-may-have-on-maltese-tax-law/#\\_ftn3](https://www.ghsl.org/lawjournal/discuss-the-impact-that-the-judgment-of-the-european-court-of-human-rights-in-de-lege-v-the-netherlands-may-have-on-maltese-tax-law/#_ftn3)>, cit. 2024-08-26.

<sup>41</sup> VAN CLEYNENBREUGEL, P. The Privilege against Self-Incrimination in EU Competition Law: Time for a Case Law Update? In *Bialystok Legal Studies 2023*, vol. 28 č. 4, s. 120 – 121.

<sup>42</sup> LIGTHART, S. *De Legé v. the Netherlands: Clarifying the Privilege Against Self-Incrimination?* Dostupné na: <<https://strasbourgobservers.com/2022/12/13/de-lege-v-the-netherlands-clarifying-the-privilege-against-self-incrimination/>>, cit. 2024-08-27.

V recentnom rozhodnutí vo veci *De Legé proti Holandsku* zo 4. októbra 2022, č. sťažnosti 58342/15 (ďalej len „De Legé proti Holandsku“) ESLP uviedol, že právo neobviňovať sa v prvom rade súvisí s rešpektovaním vôle obvineného mlčať. Ako sa bežne chápe v právnych systémoch zmluvných strán Dohovoru a inde, nevzťahuje sa na použitie materiálu v trestnom konaní, ktorý môže byť získaný od obvineného prostredníctvom použitia donucovacích prostriedkov, ale ktorý existuje nezávisle od vôle podozrivého, ako sú okrem iného dokumenty získané na základe súdneho príkazu, vzorky dychu, krvi a moču a telesné tkanivo na účely testovania DNA. Ak však boli takéto dôkazy získané opatrením, ktoré porušuje článok 3<sup>43</sup>, naďalej sa uplatňuje výsada proti sebaobviňovaniu.<sup>44</sup>

Pokiaľ však ide o použitie listinných dôkazov získaných pod hrozbou sankcií v kontexte finančnoprávných záležitostí, z judikatúry Súdneho dvora možno vyvodiť, že takéto použitie nespadá do rozsahu ochrany výhrady proti sebaobviňovaniu, ak sú orgány schopné preukázať, že cieľom je získať konkrétne už existujúce dokumenty – teda dokumenty, ktoré neboli vytvorené osobitne pre trestné konanie - ktoré sú relevantné pre vyšetrovanie a o ktorých orgány vedia, že existujú, a pokiaľ sa informácie nezískavajú metódami, ktoré porušujú článok 3 (zákaz neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania). V danom prípade Súdny dvor nepochyboval o tom, že bankové výpisy a prehľad portfólia boli už existujúcimi dokumentmi a že orgány vedeli o ich existencii, keďže vedeli, že pán de Legé mal v tom čase bankový účet v Luxembursku. Navyše v príkaze, ktorý bol následne vydaný, bolo výslovne uvedené, aké dokumenty má predložiť. Napokon, uloženie pokuty, ktorá mu mala byť uložená v prípade nesplnenia príkazu, nemožno považovať za neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie.<sup>45</sup>

V prípadoch, v ktorých sa uplatňuje výsada neobviňovať sa ESLP rozhodol – s tým, že právo neobviňovať sám seba nie je absolútne<sup>46</sup> – že stupeň uplatneného donútenia bude nezlučiteľný s článkom 6, ak odstráni samotnú podstatu tejto výsady.<sup>47</sup> Nie každý priamy nátlak odstráni samotnú podstatu výsady pred sebaobviňovaním, a teda povedie k porušeniu článku 6. Pri skúmaní, či v danom konaní donútenie odstránilo samotnú podstatu tejto výsady, ESLP zväži najmä povahu a stupeň

---

<sup>43</sup> Zákaz mučenia.

<sup>44</sup> *De Legé proti Holandsku*, § 67, no pôvod tohto názoru je v rozhodnutí vo veci *Saunders proti Veľkej Británii* zo 17. decembra 1996, č. sťažnosti 19187/91, § 69.

<sup>45</sup> ECHR CASELAW.COM. Taxpayer's obligation to provide the tax office with copies of bank deposits for income tax determination. No violation of the right not to incriminate oneself. Dostupné na: <<https://www.echrcaselaw.com/en/echr-decisions/taxpayers-obligation-to-provide-the-tax-office-with-copies-of-bank-deposits-for-income-tax-determination-no-violation-of-the-right-not-to-incriminate-oneself/>>, cit. 2024-09-14.

<sup>46</sup> Napríklad vec *Weh proti Rakúsku* z 8. apríla 2004, č. sťažnosti 38544/97, § 46; a vec *O'Halloran a Francis proti Veľkej Británii* z 29. júna 2007, č. sťažností 15809/02 a 25624/02, § 53

<sup>47</sup> Pozri vec *John Murray proti Spojenému kráľovstvu* z 8. februára 1996, č. sťažnosti 18731/91.

donútenia, existenciu akýchkoľvek relevantných záruk v konaní a, čo je rozhodujúce, použitie takto získaného materiálu.<sup>48,49</sup>

Je zrejme, že v prípade správnych konaní na území Slovenska použitie „vzorky dychu, krvi a moču a telesného tkaniva“ zrejme neprichádza do úvahy, ale do úvahy prichádza využitie listín (porovnaj slová „dokumenty získané na základe súdneho príkazu“ spomenuté vyššie). Práve na tie sa zamerlal ESĽP v spomenutej veci *De Legé* proti Holandsku, a to v kontexte predovšetkým finančného práva, pričom si dovoľm doplniť, že závery súdu sú aplikovateľné aj širšie, a to v kontexte správneho trestania ako takého, ale, zdôrazňujem, vedeného voči fyzickej osobe. Z veci *De Legé* proti Holandsku totiž vyplynulo, že „ak je dôvodom snahy orgánov činných v trestnom konaní získať od obvineného dôkazy v podobe získania prístupu k dokumentom, ktoré už existujú, sú relevantné v danom prípade a sú uvedeným orgánom fakticky známe, potom sa neprekročí rozsah sebaobviňovania.“<sup>50</sup>

Na to, aby vznikol problém z hľadiska výhrady proti sebaobviňovaniu, musí najprv existovať určitá forma nátlaku alebo donútenia, ktoré boli na dotknutú osobu použité. Po druhé, táto osoba musí buď čeliť existujúcemu, alebo očakávanému trestnému konaniu – teda „trestnému obviňovaniu“ v autonómnom zmysle článku 6 ods. 1 – alebo usvedčujúce informácie získané z donútenia mimo kontextu trestného konania musia byť použité v následnom trestnom stíhaní. To možno považovať za dva predpoklady uplatniteľnosti výsady proti sebaobviňovaniu. Ak sú tieto predpoklady splnené, je potrebné určiť, či by sa použitie dôkazov získaných prostredníctvom donútenia alebo nátlaku malo napriek tomu považovať za dôkaz, ktorý nespadá do rozsahu ochrany výsady proti sebaobviňovaniu. Ako vyplýva z judikatúry ESĽP, právo nevypovedať proti sebe sa týka predovšetkým rešpektovania vôle obvinenej osoby mlčať. Ak sa používajú metódy nátlaku s cieľom prinútiť obvinenú osobu odpovedať na otázky alebo podať vyhlásenie, či už ústne alebo písomne, vôľa nevypovedať sa jednoznačne nerešpektuje, a preto sa uplatňuje výsada proti sebaobviňovaniu. Táto výsada sa však nevzťahuje na použitie materiálov získaných od obvineného metódami nátlaku v trestnom konaní, ak tieto materiály existujú nezávisle od jeho vôle.<sup>51</sup>

Pokiaľ ide o použitie listinných dôkazov získaných pod hrozbou sankcií v rámci finančno-právnych záležitostí, z judikatúry ESĽP možno ďalej vyvodiť, že takéto použitie nepatrí do rozsahu ochrany výhrady proti sebaobviňovaniu, ak sú orgány schopné preukázať, že donútenie je zamerané na získanie konkrétnych už

---

<sup>48</sup> *Vec Jalloh proti Nemecku* z 11. júla 2006, č. sťažnosti 54810/00, § 101; *Ibrahim and Others proti Veľkej Británii* z 13. septembra 2016, č. sťažností 50541/08, 50571/08, 50573/08 a 40351/09, § 269.

<sup>49</sup> *De Legé* proti Holandsku, § 68.

<sup>50</sup> Dostupné na: <<https://www.studocu.com/en-gb/document/university-of-oxford/criminal-law/fel-formative/93015318>>, cit. 2024-09-14.

<sup>51</sup> *De Legé* proti Holandsku, § 74 – 75.

existujúcich dokumentov – teda dokumentov, ktoré nevznikli v dôsledku samotného donútenia na účely trestného konania – ktoré sú relevantné pre predmetné vyšetrovanie a o ktorých existencii tieto orgány vedia. Túto situáciu treba odlišovať od situácie, keď sa orgány pokúšajú prinútiť jednotlivca, aby poskytol dôkazy o deliktoch, ktoré údajne spáchal, tým, že ho nútia poskytnúť dokumenty, o ktorých sa domnievajú, že musia existovať, hoci si tým nie sú isté. ESLP označil takúto situáciu ako „*fishing expeditions*“. ESLP sa domnieva, že v tomto kontexte možno nájsť paralelu so svedeckými výpoveďami: keď osoba urobí vyhlásenie, ktoré ju usvedčuje, obdobne poskytuje orgánom informácie, o ktorých existencii tieto orgány ešte nevedeli. V prípade, že k podaniu takejto výpovede došlo v dôsledku donútenia alebo nátlaku, vzniká problém v rámci výsady proti sebaobviňovaniu, keďže, ako bolo uvedené vyššie, je povinnosťou obžaloby v trestnej veci preukázať svoju pravdu bez použitia dôkazov získaných takýmito metódami. Napokon, z judikatúry vyplýva, že bez ohľadu na to, či orgány vedia o existencii listinných alebo iných skutočných dôkazov, ak boli získané metódami porušujúcimi článok 3, ich použitie bude vždy patriť do rozsahu pôsobnosti výsady proti sebaobviňovaniu. Ak sú splnené predpoklady uplatniteľnosti výsady proti sebaobviňovaniu a použitie dôkazov získaných nátlakom alebo donútením skutočne spadá do rozsahu ochrany tejto výsady, je potrebné preskúmať, či týmto postupom nezanikla „samotná podstata“ tejto výsady, t. j. určiť, akým spôsobom bola ovplyvnená celková spravodlivosť konania. Na tento účel bude potrebné postupne zohľadniť tieto faktory: povahu a mieru donútenia použitého na získanie dôkazov; existenciu akýchkoľvek relevantných záruk v konaní; a použitie takto získaných materiálov.<sup>52</sup>

### Judikatúra SD EÚ a princíp *nemo tenetur*

ESLP sa vo svojich rozhodnutiach nezaoberá princípom *nemo tenetur* v prípade právnických osôb,<sup>53</sup> čo zrejme možno odvodiť z toho, že vníma tento princíp ako princíp, ktorý je imanentný ľudskej dôstojnosti,<sup>54</sup> ktorej nositeľom však právnická osoba nie je. Vyjadrené slovami sudcu ESLP Martensa: „Jeho formulácie (princípu *nemo tenetur* – pozn. autora) sa líšia, ale všetky sa v podstate obmedzujú na tvrdenie, že rešpektovanie ľudskej dôstojnosti a autonómie si vyžaduje, aby každý podozrivý mal úplnú slobodu rozhodnúť sa, aký postoj zaujme k trestnému obvineniu proti nemu.“<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Tamže, § 76 až 78.

<sup>53</sup> Pozri *Návrhy generálneho advokáta Priita Pikamäeho vo veci DB v Consob*, bod 97. Dostupné na: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=232962&pageIndex=0&doclang=SK&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5672623>>, cit. 2024-08-27.

<sup>54</sup> Pozri tamže, bod 99.

<sup>55</sup> Disentujúce stanovisko sudcu S. K. Martensa, ku ktorému sa pridala sudca P. Kuris k rozhodnutiu vo veci Saunders proti Veľkej Británii, bod 9.

SD EÚ judikoval možnosti uplatňovania princípu *nemo tenetur* vo veciach týkajúcich sa zneužitia trhu alebo porušenia práva hospodárskej súťaže.<sup>56</sup> V tejto súvislosti sa ako ťažiskové javia prípady Orkem<sup>57</sup> a Qualcomm.<sup>58</sup>

Právo na zákaz sebaobviňovania sa prvýkrát objavilo v súťažnom práve EÚ v prípade Orkem, o ktorom sa rozhodlo ešte v roku 1989. V tomto prípade žalovaná napadla rozhodnutie Komisie, v ktorom požadovala informácie, a tvrdila, že porušuje jej právo na sebaobviňovanie. SD EÚ uviedol, že takéto právo nie je zahrnuté v Dohovore. SD EÚ však rozhodol, že právo Spoločenstva bráni Komisii, aby porušila právo obžalovanej na obhajobu. Preto SD EÚ rozhodol, že Komisia nemôže nútiť podnik, aby jej poskytol odpovede, ktoré by mohli znamenať priznanie existencie porušenia zákona, ktoré je povinná preukázať Komisia.<sup>59</sup>

Výsada proti sebaobviňovaniu zaručená v práve EÚ; v oblasti hospodárskej súťaže sa uplatňuje len vtedy, keď samotné podniky nechcú spolupracovať dobrovoľne.<sup>60</sup> Ak sa podnik rozhodne poskytnúť usvedčujúce informácie v reakcii na žiadosť Európskej komisie bez toho, aby bol k tomu nútený, výsada sa neuplatňuje.<sup>61</sup> Okrem toho sa pojem informácie, ktorá pripúšťa vinu, vykladá pomerne reštriktívne.<sup>62</sup> SD EÚ ďalej dodal, že sa nevzťahuje ani na už existujúce dokumenty, ani na už existujúce faktické informácie zoskupené do nového dokumentu.<sup>63</sup> Takéto už existujúce dokumenty alebo informácie, ktoré má podnik k dispozícii, je potrebné odovzdať, keď je k tomu povinný, aby sa zabezpečilo účinné presadzovanie článkov 101 a/alebo 102 ZFEÚ.<sup>64</sup> Vo veci Orkem SD EÚ dospel k záveru, že v právnom poriadku Spoločenstva nebolo [zatiaľ] uznané právo mlčať, právnické osoby boli povinné aktívne spolupracovať v rámci vyšetrovania Komisie týkajúceho sa údajných porušení práva hospodárskej

---

<sup>56</sup> LONARDO, L. The Veiled Irreverence of the Italian Constitutional Court and the Contours of the Right to Silence for Natural Persons in Administrative Proceedings. In *European Constitutional Law Review*. Vol. 17/2021, s. 707.

<sup>57</sup> Prípád C-374/87 *Orkem proti Komisii* z 18. októbra 1989 (ďalej len „Orkem“).

<sup>58</sup> Prípád T-235/18 *Qualcomm Inc. proti Európskej komisii* z 15. júna 2022 (ďalej len „Qualcomm“).

<sup>59</sup> ESCOBAR VEAS, J. A Comparative Analysis of the Case Law of the European Court of Human Rights on the Right against Self-Incrimination. In *Rev. Bras. de Direito Processual Penal*. Vol. 8, č. 2/2022, s. 874.

<sup>60</sup> Napr. spojené veci C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P *Aalborg Portland a ďalší proti Komisii* z 9. januára 2004, bod 208.

<sup>61</sup> Napr. C-407/04 P *Dalmine proti Komisii* z 25. januára 2007, bod 35.

<sup>62</sup> Napr. spojené veci C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P to C-252/99 P a C-254/99 P *Limburgse Vinylmaatschappij a ďalší proti Komisii* z 15. októbra 2002, body 273 a 292.

<sup>63</sup> Qualcomm, bod 147.

<sup>64</sup> VAN CLEYNENBREUGEL, P. The Privilege against Self-Incrimination in EU Competition Law: Time for a Case Law Update? In *Bialystok Legal Studies 2023*, vol. 28 č. 4, s. 120.

súťaže, pričom vykonávanie tohto oprávnenia Komisie nachádza svoje hranice v ochrane práva na obhajobu podnikov.<sup>65</sup>

SD EÚ v tejto veci uviedol, že „Komisia je preto oprávnená (...) prinútiť podnik, aby poskytol všetky potrebné informácie o skutočnostiach, ktoré sú mu známe, a aby jej v prípade potreby sprístupnil dokumenty, ktoré má k dispozícii, aj keď tieto dokumenty môžu byť použité na preukázanie existencie protisúťažného správania voči nemu alebo inému podniku, nemôže však rozhodnutím o poskytnutí informácií narušiť právo dotknutého podniku na obhajobu. Komisia teda nemôže nútiť podnik, aby jej poskytol odpovede, ktoré by mohli znamenať jeho priznanie, ktoré je Komisia povinná preukázať.<sup>66</sup> Inými slovami povedané: „To posledné znamená stručne: odpovede ‚v skutočnosti rovnocenné‘ s priznaním zo strany podniku k existencii porušenia, vyznačujú červenú čiaru a musia byť vylúčené. Všetky ostatné odpovede na ‚čisto vecné‘ otázky a odovzdanie údajov musia byť povolené, aj keď tieto odpovede môžu v neskoršom konaní preukázať zodpovednosť podnikov za porušenie práva hospodárskej súťaže. Preto je zrejmé, že podľa SD EÚ má právo právnických osôb na mlčanlivosť obmedzený rozsah.“<sup>67</sup>

To znamená, že neexistuje žiadne absolútne právo mlčať, a ako SD EÚ zdôrazňuje, takéto právo absolútne mlčať by prekračovalo rámec nevyhnutnej ochrany práv na obhajobu a bránilo by účinnosti práva hospodárskej súťaže.<sup>68</sup>

Prípád Qualcomm tento prístup potvrdzuje. „Keďže Komisia môže podnik donútiť, aby poskytol už existujúce dokumenty, a teda *a contrario* nemôže podnik donútiť, aby vytvoril nové dokumenty. Oba sudy EÚ tento argument zamietli (rozsudok SD EÚ, body 146 – 147, a rozsudok Všeobecného súdu, body 192 – 193). Na splnenie povinnosti spolupracovať môže byť potrebné, aby podnik písomne uviedol faktické informácie a zaslal tento dokument Komisii. Sloboda neobviňovať sám seba bude porušená len za týchto okolností, keď podnik musí predložiť dokumenty obsahujúce priznanie viny. Prípád Qualcomm potvrdzuje a objasňuje ustálenú judikatúru súdov EÚ a v tomto ohľade nepredstavuje nič nové pod slnkom.“<sup>69</sup>

Vidno, že zatiaľ čo SD EÚ sa vo svojej rozhodovacej činnosti potýkal s princípom *nemo tenetur* z pohľadu právnických osôb, tak ESLP z pohľadu fyzických osôb. Ich prístup je preto čiastočne odlišný a vychádza z odlišenia týchto subjektov. „V práve EÚ sa nezriedka rozlišuje medzi fyzickými a právnickými osobami, pokiaľ ide o rozsah a

---

<sup>65</sup> SAKELLARAKI, A. Halcyon Days for the Right to Silence: AG Pikamäe's Opinion in Case DB v. Consob. In *European Papers*. Vol. 5, č. 3/2020, s. 1549.

<sup>66</sup> Orkem, body 34 a 35.

<sup>67</sup> SAKELLARAKI, A. Halcyon Days for the Right to Silence: AG Pikamäe's Opinion in Case DB v. Consob. In *European Papers*. Vol. 5, č. 3/2020, s. 1549.

<sup>68</sup> Prípád T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke AG proti Komisii* z 20. februára 2001, bod 66.

<sup>69</sup> VEENBRINK, M. The Freedom from Self-Incrimination – A Strasbourg-Proof Approach? In *Journal of European Competition Law & Practice*. Vol. 12, č. 10/2021, s. 751.

uplatňovanie určitých základných práv. Vo veci Volkswagen z roku 2003 generálny advokát Colomer rozlišoval medzi zárukami v trestnom práve a v práve hospodárskej súťaže s odkazom na povahu obvineného v oboch konaniach. Uplatňovanie rovnakých záruk pre fyzické osoby v trestnoprávných konaniach na „silné korporácie so značnými zdrojmi“ v konaniach v oblasti práva hospodárskej súťaže by bolo okrem iného „výsmechom“ jednotlivcom.“<sup>70</sup>

Aj preto treba mimoriadne citlivo vnímať prípad DB v Consob, pretože ide o prvý prípad, kedy sa SD EÚ vyjadril k princípu *nemo tenetur* aj z pohľadu jeho uplatnenia pri fyzických osobách. Toto rozhodnutie bolo relatívne rýchlo označené za prelomové.<sup>71</sup>

Rozsudok vo veci DB v Consob<sup>72</sup> vychádza z „pochybností“ talianskeho ústavného súdu a talianskeho kasačného súdu o súlade sekundárneho práva EÚ s talianskou ústavou, Chartou a štrasburskou judikatúrou. Právna otázka znela, či sa vzťahuje právo mlčať na fyzické osoby v správnom konaní o zneužívaní trhu a zahŕňa právo neodpovedať aj na čisto faktické otázky, ako to zrejme nariaďuje talianska ústava a Dohovor, alebo, ako sa zdá z judikatúry SD EÚ, obmedzuje sa na právnické osoby a zahŕňa tak len právo nevytvárať proti sebe?<sup>73</sup>

Pánovi DB uložil Consob sériu správnych sankcií: medzi nimi aj finančné pokuty za správne delikty týkajúce sa obchodovania s využitím dôverných informácií a porušenia povinnosti spolupracovať s orgánom dohľadu tým, že systematicky odkladal termín vypočutia a odmietal odpovedať na otázky, keď sa už dostavil. Pán DB využil vnútroštátnu právnu cestu a opravné prostriedky, ktoré mu boli poskytnuté, a podal žalobu na taliansky najvyšší kasačný súd, ktorý postúpil dve ústavné otázky talianskemu ústavnému súdu,<sup>74</sup> ktorý sa následne na to obrátil na SD EÚ.

---

<sup>70</sup> Tamže.

<sup>71</sup> Napríklad MARTINS PEREIRA, M. Consob and the Lessons Learnt from the ‚Torrice Saga‘. In *EU Law Live, Weekend Edition* 54, s. 9. Dostupné na <[https://issuu.com/eulawlive/docs/weekend\\_edition\\_54](https://issuu.com/eulawlive/docs/weekend_edition_54)>, cit. 2024-09-02.

<sup>72</sup> Consob je taliansky orgán dozoru nad finančným trhom.

<sup>73</sup> LONARDO, L. The Veiled Irreverence of the Italian Constitutional Court and the Contours of the Right to Silence for Natural Persons in Administrative Proceedings. In *European Constitutional Law Review*. Vol. 17/2021, s. 708.

<sup>74</sup> SAKELLARAKI, A. „You have the right to remain silent“ during punitive administrative proceedings, CJEU confirms – Case C-481/19 DB v. Consob. Dostupné na: <<https://www.europeanlawblog.eu/pub/you-have-the-right-to-remain-silent-during-punitive-administrative-proceedings-cjeu-confirms-case-c-481-19-db-v-consob/release/1>>, cit. 2024-09-02.

Prejudiciálne otázky zneli tak, či sa majú príslušné ustanovenia Smernice o zneužívaní trhu<sup>75</sup> a Nariadenia o zneužívaní<sup>76</sup> trhu vykladať v tom zmysle, že členským štátom umožňujú, aby neuložili sankciu osobe, ktorá odmietne odpovedať na otázky príslušného orgánu, z ktorých by mohla vyplynúť jej zodpovednosť za protizákonné konanie trestané správnymi sankciami „trestnej“ povahy? V prípade ak nie, tak či sú tieto ustanovenia zlučiteľné s článkami 47 a 48 Charty, a to aj s ohľadom na judikatúru ESLP týkajúcu sa článku 6 Dohovoru a na ústavné tradície spoločné pre členské štáty.

SD EÚ uviedol, že aj keď sa položené otázky týkajú článkov 47 a 48 Charty, ktoré zakotvujú najmä právo na spravodlivé prejednanie veci a prezumpciu neviny, návrh na začatie prejudiciálneho konania odkazuje aj na práva zaručené v článku 6 Dohovoru. Hoci toto ustanovenie nepredstavuje, kým k nemu EÚ nepristúpila, právny nástroj formálne začlenený do právneho poriadku EÚ, treba pripomenúť, ako to potvrdzuje článok 6 ods. 3 ZEÚ, že základné práva uznané Dohovorom sú ako všeobecné zásady súčasťou práva EÚ. Navyše článok 52 ods. 3 Charty, ktorý ustanovuje, že práva obsiahnuté v Charte, ktoré zodpovedajú právam zaručeným Dohovorom, majú rovnaký zmysel a rozsah ako práva, ktoré im priznáva uvedený Dohovor, má za cieľ zabezpečiť potrebnú súdržnosť medzi týmito právami bez toho, aby tým bola narušená autonómia práva EÚ a SD EÚ.<sup>77</sup> Článok 47 druhý odsek Charty zodpovedá článku 6 ods. 1 Dohovoru a článok 48 Charty je „rovnaký“ ako článok 6 ods. 2 a 3 Dohovoru. Pri výklade práv zaručených článkom 47 druhým odsekom a článkom 48 Charty teda SD EÚ musí zohľadniť zodpovedajúce práva zaručené článkom 6, ako ho vykladá ESLP, ako úroveň minimálnej ochrany.<sup>78</sup>

SD EÚ sa tak v tomto rozhodnutí opätovne prihlásil k tomu, že výklad čl. 47 a 48 Charty zodpovedá čl. 6 Dohovoru, pričom je nevyhnutné preto prihliadať na zodpovedajúcu judikatúru ESLP týkajúcu sa tohto článku a ktorá predstavuje minimálnu ochranu. Hoci síce Dohovor výslovne neuvádza právo odoprieť výpoveď, toto právo predstavuje všeobecne uznávanú medzinárodnú normu, ktorá je jadrom pojmu spravodlivé súdne konanie. Tým, že toto právo chráni obvineného pred protizákonným donucovaním zo strany orgánov, pomáha zabrániť justičným omylom a zaručiť výsledok sledovaný uvedeným článkom 6. Keďže cieľom ochrany práva odoprieť výpoveď je zabezpečiť, aby v trestnej veci obžaloba podložila svoju argumentáciu bez použitia dôkazov získaných pomocou donútenia alebo nátlaku v

---

<sup>75</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES z 28. januára 2003 o obchodovaní s využitím dôverných informácií a o manipulácii s trhom (zneužívanie trhu).

<sup>76</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014 zo 16. apríla 2014 o zneužívaní trhu (nariadenie o zneužívaní trhu) a o zrušení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES a smerníc Komisie 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES.

<sup>77</sup> Prípady C-537/16, Garlsson Real Estate a i. z 20. marca 2018, body 24 a 25.

<sup>78</sup> DB v Consob, body 36 a 37.



rozpore s vôľou obvineného, toto právo je porušené najmä v situácii podozrivého, ktorému hrozia sankcie, ak nebude vypovedať, a preto buď vypovedá, alebo je potrestaný za to, že odmietol vypovedať.<sup>79</sup>

Právo odoprieť výpoveď nemožno dôvodne obmedziť na priznanie porušení alebo na poznámky, ktoré vypočúvanú osobu priamo obviňujú, ale vzťahuje sa aj na informácie o skutkových otázkach, ktoré môžu byť neskôr použité na podporu obžaloby, a mať tak vplyv na odsúdenie alebo sankciu uloženú tejto osobe.<sup>80</sup> Ide tu teda o široké poňatie tohto princípu,<sup>81</sup> do ktorého rozsahu však na druhej strane nepatrí odmietnutie dostaviť sa na vypočutie, ktoré naplánovali dozorné orgány, alebo zdržiavanie s cieľom oddialiť vypočutie.<sup>82</sup> Inými slovami povedané, tohto práva sa teda nemožno dovoliť pri každom zlyhaní spolupráce s orgánmi.<sup>83</sup>

SD EÚ tak dospel k záveru, že toto právo sa má uplatňovať v kontexte konaní, ktoré môžu viesť k uloženiu správnych sankcií trestnoprávnej povahy. Na posúdenie uvedenej povahy sú relevantné tri kritériá. Prvým kritériom je právna kvalifikácia porušení vo vnútroštátnom práve, druhé sa týka samotnej povahy porušení a tretie sa vzťahuje na stupeň prísnosti sankcie, ktorá hrozí dotknutej osobe.<sup>84</sup> Tieto kritériá sú teda totožné ako v prípade Engel a ostatní proti Holandsku a ktoré boli prevzaté aj SD EÚ najprv v prípade C-489/10 Bonda z 5 júna 2012 a neskôr potvrdené napríklad v rozhodnutí C-537/16 Garlsson Real Estate SA z 20. marca 2018.

Ide o pozoruhodný rozdiel oproti prístupu uplatňovanému v konaniach v oblasti práva hospodárskej súťaže, ktoré iniciovala Komisia. Podľa Súdneho dvora toto konštatovanie nie je nevyhnutne v rozpore s týmto prístupom, keďže 1) Komisia nemôže zaviazat podnik, aby priznal svoju vinu (DB v Consob, bod 47), a 2) rozsudok Orkem sa vzťahuje na (združenia) podnikov, a nie na fyzické osoby (DB v Consob, bod 48).<sup>85</sup>

---

<sup>79</sup> Tamže, body 38 a 39.

<sup>80</sup> Tamže, body 40 a 41.

<sup>81</sup> LONARDO, L. The Veiled Irreverence of the Italian Constitutional Court and the Contours of the Right to Silence for Natural Persons in Administrative Proceedings. In *European Constitutional Law Review*. Vol. 17/2021, s. 715.

<sup>82</sup> SAKELLARAKI, A. „You have the right to remain silent“ during punitive administrative proceedings, CJEU confirms – Case C-481/19 DB v. Consob. Dostupné na: <<https://www.europeanlawblog.eu/pub/you-have-the-right-to-remain-silent-during-punitive-administrative-proceedings-cjeu-confirms-case-c-481-19-db-v-consob/release/1>>, cit. 2024-09-02.

<sup>83</sup> LONARDO, L. The Veiled Irreverence of the Italian Constitutional Court and the Contours of the Right to Silence for Natural Persons in Administrative Proceedings. In *European Constitutional Law Review*. Vol. 17/2021, s. 715.

<sup>84</sup> DB v Consob, bod 41.

<sup>85</sup> VEENBRINK, M. The Freedom from Self-Incrimination – A Strasbourg-Proof Approach? In *Journal of European Competition Law & Practice*. Vol. 12, č. 10/2021, s. 751.

Na základe svojich úvah SD EÚ dospel k záveru, že príslušné ustanovenia smernice a nariadenia v spojení s článkami 47 a 48 Charty sa majú vykladať v tom zmysle, že umožňujú členským štátom neuložiť sankciu fyzickej osobe, ktorá v rámci vyšetrovania, ktoré voči nej vedie príslušný orgán podľa tejto smernice alebo tohto nariadenia, odmietne tomuto orgánu poskytnúť odpovede, z ktorých by mohla vyplynúť jej zodpovednosť za porušenie, za ktoré možno uložiť správne sankcie trestnoprávnej povahy, alebo jej trestnoprávna zodpovednosť.

SD EÚ sa tak prvýkrát vyjadril k šírke princípu *nemo tenetur* uplatňovaného v prospech fyzických osôb v oblasti správneho trestania, a to zásadne v rozsahu, v akom bol judikovaný ESĽP. Išlo tu síce o prípad, ktorý sa týkal zneužitia trhu, ale zároveň sa komentátori zhodujú v tom, že sa predpokladá, že tieto závery SD EÚ sa využijú aj širšie, a to vo všetkých správnych konaniach, kde fyzickej osobe hrozí sankcia trestného charakteru.<sup>86</sup>

## Záver

Článok sa zaoberá princípom „*nemo tenetur se ipsum accusare*“, čo znamená, že nikto nie je povinný obviňovať sám seba. Tento princíp je kľúčový v moderných právnych systémoch na ochranu jednotlivcov pred donútením zo strany štátu a zabraňuje zneužitiu moci verejných orgánov. Princíp je zakotvený aj v Ústave Slovenskej republiky, konkrétne v článkoch 47 a 50, ktoré chránia práva jednotlivcov na odmietnutie výpovede, ak by táto viedla k trestnému stíhaniu seba alebo blízkej osoby. Toto právo sa vzťahuje na obvinených, ale aj svedkov, ktorí môžu odmietnuť výpoveď v prípade hrozby trestného stíhania. Hoci v súčasnej právnej úprave toto právo neplatí pre správne delikty, navrhujem v texte rozšírenie aj na tieto prípady.

Článok ďalej zdôrazňuje potrebu dodržiavania rovnováhy medzi právami jednotlivcov a verejných orgánov a odvoláva sa na európsku judikatúru, ktorá podporuje širšie uplatnenie princípu *nemo tenetur* aj v administratívnych konaniach. Slovenské súdy sa princípu venovali v prípade, ktorý sa zaoberal situáciou, keď RVR požiadala vysielateľa o záznam vysielania. Vysielateľ to odmietol s odvolaním na princíp *nemo tenetur*, za čo dostal pokutu. Najvyšší súd však rozhodol, že povinnosť uchovávať a na požiadanie poskytnúť záznamy nie je porušením princípu *nemo tenetur*. Tvrdil, že záznam vysielania nie je dôkazom proti vysielateľovi, ale informáciou o jeho činnosti, ktorú má podľa zákona poskytovať. Záznam bol navyše

---

<sup>86</sup> Napríklad POWELL, M., GIDLEY, J. M. *The European Court of Justice affirms the right to silence*. Dostupné na: <<https://www.whitecase.com/insight-alert/european-court-justice-affirms-right-silence>>, cit. 2024-09-14. SAKELLARAKI, A. „*You have the right to remain silent*“ during punitive administrative proceedings, CJEU confirms – Case C-481/19 DB v. Consob. Dostupné na: <<https://europeanlawblog.eu/2021/02/25/you-have-the-right-to-remain-silent-during-punitive-administrative-proceedings-cjeu-confirms-case-c-481-19-db-v-consob/>>, cit. 2024-09-14.

vyžiadaný pred začatím správneho konania, a preto nešlo o donucovanie k sebaobvineniu. Tento názor potvrdil aj Ústavný súd, ktorý zdôraznil, že uchovávanie a predloženie záznamov slúži na kontrolu zo strany regulačných orgánov. Povinnosť poskytnúť záznamy nepovažuje za zásah do práv vysielateľa, keďže ide o licencovanú činnosť, ktorá zahŕňa plnenie povinností. Súd tiež konštatoval, že nesplnenie tejto povinnosti nevedie k trestnoprávnemu postihu, ale len k uloženiu pokuty.

Článok sa ďalej venuje aj aplikácii princípu *nemo tenetur* v kontexte rozhodovacej činnosti ESLP a SD EÚ, kde tento princíp, hoci nie je výslovne uvedený v Dohovore (alebo Charte), je považovaný za základný v rámci práva na spravodlivý proces podľa článku 6 Dohovoru.

ESLP uznáva právo mlčať a nevypovedať ako kľúčovú súčasť ochrany pred sebaobvinením, hoci toto právo nie je absolútne. Jeho rozsah závisí od konkrétnych okolností prípadu, napríklad od toho, či je osoba vystavená nátlaku alebo donúteniu. Zároveň sa právo nevzťahuje na dôkazy, ktoré existujú nezávisle od vôle obvineného, ako sú dokumenty či biologické vzorky. V kontexte finančného práva napríklad rozhodoval o prípadoch, kde orgány požadovali existujúce dokumenty, ktoré sú relevantné pre vyšetrovanie. Takéto prípady nepovažuje za porušenie zásady *nemo tenetur*, ak sa dôkazy získavajú zákonnými spôsobmi. Výsada proti sebaobviňovaniu však platí v prípadoch, kde je osoba nútená poskytovať nové informácie, ktoré môžu viesť k jej usvedčeniu. Celkový rozsah a uplatňovanie tohto princípu závisí od miery nátlaku a okolností jednotlivého prípadu.

ESLP a SD EÚ sa rozdielne stavajú k princípu *nemo tenetur*. ESLP tento princíp aplikuje len na fyzické osoby, pretože ho považuje za súčasť ochrany ľudskej dôstojnosti, ktorú právnické osoby nemajú. SD EÚ sa princípom zaoberá hlavne v oblasti hospodárskej súťaže a ochrany trhu, ako to ukazujú prípady *Orkem* a *Qualcomm*. V prípade *Orkem* SD EÚ rozhodol, že právnické osoby nemajú absolútne právo na mlčanlivosť a musia spolupracovať s Komisiou, pokiaľ nie sú nútené priznať svoju vinu. Právo nevypovedať proti sebe sa nevzťahuje na už existujúce dokumenty. Významným bol aj prípad *DB v Consob*, kde SD EÚ po prvýkrát priznal právo mlčanlivosti aj fyzickým osobám v správnom konaní, ak hrozia trestné sankcie. Tento výrok súvisí s právami zaručenými Chartou a Dohovorom, pričom zahraniční komentátori, s ktorými sa stotožňujem, očakávajú, že tento prístup bude mať širšie uplatnenie vo všetkých správnych konaniach týkajúcich sa fyzických osôb.

Ak by som sa teda vrátil na začiatok článku a na tam formulované hypotézy, tak na základe analýzy poskytnutej v článku, som dospel k záveru, že *nemo tenetur* je uplatniteľný v správnom trestní a zároveň aj platí, že rozsah jeho uplatnenia môže byť odlišný pri fyzických osobách, kde je širší, a pri právnických osobách.

## Zoznam použitej literatúry

1. BERGER, M. Self-Incrimination and the European Court of Human Rights: Procedural Issues in the Enforcement of the Right to Silence. In *European Human Rights Law Review*, Vol. 5/2007
2. ČENTĚŠ, J., KURILOVSKÁ, L., ŠIMOVČEK, I., BURDA, E. a kol. *Trestný poriadok II*. Bratislava : C. H. Beck, 2021
3. ECHRCASELAW.COM. Taxpayer's obligation to provide the tax office with copies of bank deposits for income tax determination. No violation of the right not to incriminate oneself. Dostupné na: <https://www.echrcaselaw.com/en/echr-decisions/taxpayers-obligation-to-provide-the-tax-office-with-copies-of-bank-deposits-for-income-tax-determination-no-violation-of-the-right-not-to-incriminate-oneself/>
4. ESCOBAR VEAS, J. A Comparative Analysis of the Case Law of the European Court of Human Rights on the Right against Self-Incrimination. In *Rev. Bras. de Direito Processual Penal*. Vol. 8, č. 2/2022
5. GATT, J. *The Impact that the Judgment of the European Court of Human Rights in De Legé v The Netherlands May Have on Maltese Tax Law*. Dostupné na: <[https://www.ghsl.org/lawjournal/discuss-the-impact-that-the-judgment-of-the-european-court-of-human-rights-in-de-lege-v-the-netherlands-may-have-on-maltese-tax-law/#\\_ftn3](https://www.ghsl.org/lawjournal/discuss-the-impact-that-the-judgment-of-the-european-court-of-human-rights-in-de-lege-v-the-netherlands-may-have-on-maltese-tax-law/#_ftn3)>
6. HAMULÁKOVÁ, Z. *Zákaz reformatio in peius v správnom trestaní*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2020
7. HENDRYCH, D. a kol. *Právnický slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009
8. JEMELKA, L, PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád*. Praha : C. H. Beck, 2023
9. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2022
10. KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2013
11. KOŠIČIAROVÁ, S. *Zákon o priestupkoch. Podrobný komentár s judikatúrou*. Praha : Leges, 2020
12. LIGTHART, S. *De Legé v. the Netherlands: Clarifying the Privilege Against Self-Incrimination?* Dostupné na: <<https://strasbourgobservers.com/2022/12/13/de-lege-v-the-netherlands-clarifying-the-privilege-against-self-incrimination/>>
13. LONARDO, L. The Veiled Irreverence of the Italian Constitutional Court and the Contours of the Right to Silence for Natural Persons in Administrative Proceedings. In *European Constitutional Law Review*. Vol. 17/2021
14. MARTINS PEREIRA, M. Consob and the Lessons Learnt from the 'Torrico Saga'. In *EU Law Live, Weekend Edition 54*, s. 9. Dostupné na <[https://issuu.com/eulawlive/docs/weekend\\_edition\\_54](https://issuu.com/eulawlive/docs/weekend_edition_54)>

15. OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021
16. PÍRY, M. *Zákon o správnom konaní (správny poriadok) Veľký komentár*. Žilina : Eurokódex, 2022
17. POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. *Správny poriadok*. Praha : C. H. Beck, 2022
18. POWELL, M., GIDLEY, J. M. *The European Court of Justice affirms the right to silence*. Dostupné na: <<https://www.whitecase.com/insight-alert/european-court-justice-affirms-right-silence>>
19. SAKELLARAKI, A. Halcyon Days for the Right to Silence: AG Pikamäe's Opinion in Case DB v. Consob. In *European Papers*. Vol. 5, č. 3/2020
20. SAKELLARAKI, A. „You have the right to remain silent“ during punitive administrative proceedings, CJEU confirms – Case C-481/19 DB v. Consob. Dostupné na: <<https://europeanlawblog.eu/2021/02/25/you-have-the-right-to-remain-silent-during-punitive-administrative-proceedings-cjeu-confirms-case-c%e2%80%991481-19-db-v-consob/>>
21. SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava : IURA Edition, 2007
22. SPIŠIAKOVÁ, H. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2020
23. SREBALOVÁ, M. a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2020
24. VAES, J. E. De Legé v. the Netherlands: The ECtHR adopts a line of reasoning similar to that of the United States Supreme Court on compelled production of real or physical evidence. In *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. Vol. 30(5), 2023
25. VAN CLEYNENBREUGEL, P. The Privilege against Self-Incrimination in EU Competition Law: Time for a Case Law Update? In *Bialystok Legal Studies 2023*, vol. 28 č. 4
26. VATJUS-ANTTILA, J. A Conceptual Framework for Voluntary Confessions and the Privilege Against Self-Incrimination. In *Criminal Law and Philosophy*. Dostupné na: <https://doi.org/10.1007/s11572-024-09727-6>
27. VEENBRINK, M. The Freedom from Self-Incrimination – A Strasbourg-Proof Approach? In *Journal of European Competition Law & Practice*. Vol. 12, č. 10/2021
28. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2018
29. VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2019
30. WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základných práv a svobod, Komentár*. Praha : Wolters Kluwer, 2012

## Kontaktné údaje

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.

[matej.horvat@flaw.uniba.sk](mailto:matej.horvat@flaw.uniba.sk)

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Bratislavské právnické fórum 2024  
Procesné zásady práva na spravodlivý proces  
Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave  
1. vydanie

ISBN 978-80-7160-729-8



PRÁVNICKÁ FAKULTA  
Univerzita Komenského  
v Bratislave

ISBN: 978-80-7160-729-8