

§ 12

[Kritériá pre uloženie sankcie]

(1) 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 bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatel'a, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní.

(2) Za viac priestupkov toho istého páchatel'a prejednávanych v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnuteľný; zákaz činnosti možno uložiť, ak ho možno uložiť za niektorý z týchto priestupkov.

Súvisiace ustanovenia zákona o priestupkoch:

§ 2, § 3, § 4, § 10, § 11 ods. 3, § 19, § 52, § 55, § 57 ods. 1, § 66 ods. 2 písm. d), § 76 ods. 1 písm. ch), § 77

Súvisiace právne predpisy:

čl. 6 ods. 1 ED; § 36 až 45, § 122 ods. 9 TZ; § 3 ods. 5, § 47 SP; § 219 až § 228h EP; § 89 až § 94a zákona č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v z. n. p.; § 77 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p.; § 65 až § 67 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p.; § 72 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p.; § 32 zákona č. 131/2010 Z. z. o pohrebníctve v znení zákona č. 398/2019 Z. z.; § 105 SZ; § 22c ods. 1 písm. c) CZ

K § 12**K ods. 1**

Správny orgán sa pri rozhodovaní o sankcii a jej výmere musí riadiť určitými zásadami. Predovšetkým ide o dodržiavanie dvoch základných princípov: princípu zákonitosti a princípu individualizácie⁶. Ukladané sankcie majú preventívnu aj represívnu povahu. Zákon o priestupkoch na rozdiel od Trestného zákona neobsahuje špeciálne ustanovenia upravujúce tzv. poľahčujúce a príťažujúce okolnosti (porovnaj § 36 až § 45 TZ).

Toto ustanovenie určuje základné pravidlá, podľa ktorých je správny orgán povinný postupovať pri ukladaní sankcie. Je v právomoci správneho orgánu rozhodnúť nielen o tom, či sankciu uloží alebo nie (pozri komentár k § 11 ods. 3 ZoP), ale aj o tom, aký druh sankcie uloží a jej výmeru. Ukladanie sankcií za priestupky a rozhodovanie o ich výške sa uskutočňuje vo sfére tzv. voľnej správnej úvahy, teda zákonom

⁶ Podľa 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 – tzv. právo na spravodlivý proces.

dovolenej voľnosti správneho orgánu rozhodnúť vo vymedzených hraniciach, resp. voliť niektoré z možných riešení, ktoré zákon dovoľuje (tzv. diskrečná právomoc).

Druh a intenzita (výmera) sankcie musí byť v každom konkrétnom prípade stanovená tak, aby zodpovedala všetkým okolnostiam a zvláštnostiam prejednávaneho prípadu. Zároveň sa musí správny orgán riadiť všetkými pravidlami pre ukladanie sankcií, ktoré vyplývajú zo všeobecnej a osobitnej časti zákona o priestupkoch a z osobitných zákonov upravujúcich priestupky. Všeobecné hľadiská, resp. kritériá, ktorými sa správny orgán riadi, sa vzťahujú na druh sankcie a jej výmeru. Výmerou sankcie je určenie jej výšky, čo prichádza do úvahy pri pokute a pri zákaze činnosti.

Pri ukladaní sankcie je správny orgán povinný zaoberať sa všetkými okolnosťami, ktoré zákon ustanovuje a podrobne a presvedčivo odôvodniť, na ktoré okolnosti prihliadol a na ktoré nie (pozri § 47 ods. 3 SP). Ďalej je správny orgán povinný podrobne odôvodniť, aký vplyv mali všetky zistené okolnosti na ukladanú sankciu a jej výmeru. K naplneniu tejto povinnosti slúžia prítážujúce a poľahčujúce okolnosti, ktoré vypovedajú o konkrétnych okolnostiach súvisiacich so spáchaním priestupku. Každá ukladaná sankcia by mala byť s ohľadom na konkrétny prípad stanovená primerane, najmä s ohľadom na jej účel. Výška uloženej sankcie tak musí byť v každom rozhodnutí odôvodnená spôsobom neprípúšťajúcim pochybnosti o tom, že práve takáto výška sankcie zodpovedá konkrétnym okolnostiam individuálneho prípadu.

Pri určení druhu sankcie a jej výmery prihliadne správny orgán na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatel'a, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní. Ustanovenie § 12 ods. 1 ZoP tak demonštratívny (príkladný) spôsobom vypočítava kritériá, na ktoré je správny orgán povinný prihliadnúť. Použitie slova „*najmä*“ znamená, že správny orgán môže posudzovať aj iné hľadiská, ako tu uvedené. Správny orgán je však povinný sa zaoberať pri svojich úvahách o konkrétnej výške ukladanej sankcie všetkými týmito hľadiskami komplexne a vo vzájomných súvislostiach, a tiež zrozumiteľne a jednoznačne formulovať východiská, ktoré ho viedli k stanoveniu konkrétnej výšky tej ktorej sankcie. Ak by správny orgán uložil sankciu bez prihliadnutia na uvedené kritériá, prekročil by tým zákonom ustanovené medze správnej úvahy.

Hlavným kritériom je závažnosť priestupku, to znamená spôsobilosť vyvolať ohrozenie alebo porušenie určitých záujmov chránených spoločnosťou. Závažnosť priestupku sa posudzuje s ohľadom na charakter individuálneho objektu priestupku, teda záujem, proti ktorému priestupok smeruje a na ochranu ktorého je príslušné ustanovenie určené (pozri komentár k § 2 ods. 1 ZoP). Pri posudzovaní závažnosti priestupku [pokiaľ závažnosť nie je obligatórnym, t. j. povinným znakom skutkovej podstaty priestupku, ako je tomu napr. pri priestupku podľa § 22 ods. 1 písm. k) ZoP] prihliada správny orgán na ďalšie kritériá, a to:

- Spôsob spáchania priestupku – posudzuje sa, či páchatel' priestupok spáchal konaním alebo opomenutím (§ 4 ods. 3 ZoP), aké použil prostriedky na spáchanie priestupku (napr. s pomocou nebezpečných vecí alebo zariadení), či musel prekonať nejakú prekážku (napr. záмок na bicykli a pod.), či to bolo na mieste prístupnom verejnosti, v súkromí alebo na pracovisku a pod.

- Následky priestupku – správny orgán prihliadne na to, či objekt priestupku (záujem chránený spoločnosťou) bol len ohrozený alebo došlo aj k jeho porušeniu a akým spôsobom, či ide o poruchu trvalú alebo dočasnú, jednorazovú alebo opakovanú, aká je výška spôsobenej škody (pokiaľ uvedený následok nie je obligatónym, t. j. povinným znakom skutkovej podstaty priestupku, ako je tomu pri priestupku proti majetku podľa § 50 ZoP).
- Okolnosti, za ktorých bol priestupok spáchaný – okolnosti môžu byť subjektívne (týkajú sa osoby páchatel'a) alebo objektívne (týkajúce sa všetkých ostatných hľadísk spáchania priestupku), ktoré zvyšujú alebo naopak znižujú stupeň závažnosti priestupku. Môže ísť aj o okolnosti vylučujúce protiprávnosť konania ako je nutná obrana, krajná núdza (pozri komentár k § 2 ods. 2 ZoP) alebo konanie na príkaz (pozri komentár k § 6 ZoP). Subjektívne okolnosti môžu spočívať v majetkových pomeroch páchatel'a priestupku a v jeho osobných pomeroch. Závažnosť priestupku môže znižovať napríklad skutočnosť, že páchatel' spáchal priestupok pod vplyvom ťažkých osobných alebo rodinných pomeroch, z existenčných dôvodov alebo pod vplyvom inej osoby. Na druhej strane závažnosť priestupku môže zvyšovať doba trvania spáchaného priestupku, kde a v akom čase bol spáchaný a že bol spáchaný opakovane.
- Miera zavinenia – na spáchanie priestupku postačuje zavinenie z nedbanlivosti, pokiaľ nie je výslovne uvedené, že je potrebné zavinenie úmyselné (pozri komentár k § 3 ZoP). Pri rozhodovaní o priestupku je potrebné tiež posudzovať jednotlivé druhy a formy zavinenia (pozri komentár k § 4 ZoP). Všeobecne platí, že úmyselné zavinenie je závažnejšie ako zavinenie z nedbanlivosti a že vedomá nedbanlivosť je spravidla závažnejšia ako nevedomá. Správny orgán je preto povinný posúdiť, o aký druh a formu zavinenia v danom prípade ide. Mieru zavinenia môže ovplyvniť rad okolností, napríklad momentálne rozrušenie páchatel'a, alebo, naopak, jeho premyslená príprava na spáchanie priestupku a pod.
- Pohnútky – vyjadrujú fakultatívny (možný) znak subjektívnej stránky priestupku. Spravidla pôjde o podnet pri úmyselných priestupkoch, i keď ich nemožno vylúčiť ani pri priestupkoch spáchaných z nedbanlivosti. Ide o motív na spáchanie priestupku a pohnútku môže byť okolnosťou prit'azujúcou (priestupok môže byť spáchaný z nepriateľstva k určitej osobe, zo závisti, z pomsty), ale aj poľahčujúcou okolnosťou (napr. snaha pomôcť niekomu).
- Osoba páchatel'a – je potrebné prihliadnuť aj na osobné vlastnosti páchatel'a a jeho vek. Pri posudzovaní veku je potrebné prihliadnuť na to, že páchatel'om je mladistvý (pozri komentár k § 19 ZoP). Osobu páchatel'a tiež charakterizuje to, či sa osoba dopustila priestupku prvýkrát alebo opakovane (právoplatné uloženie predchádzajúcej sankcie ho neodradilo od opakovania protiprávneho konania), a to napriek tomu, že zákon o priestupkoch nezakotvuje osobitne tzv. recidívu (porovnaj § 122 ods. 9 TZ). Posudzuje sa tiež možnosť nápravy páchatel'a a jeho celkové chovanie (svoj skutok ľutuje, alebo, naopak, jeho správanie je agresívne a arogantné) a za poľahčujúcu okolnosť možno považovať aj doterajší bezúhonný život páchatel'a [porovnaj § 36 písm. j) TZ].

„Správne orgány by mali napriek absencii tohto kritéria pre uloženie sankcie v právnych predpisoch zohľadňovať aj majetkové pomery účastníka konania. Význam tohto kritéria nemožno podceňovať aj na základe úvahy o budúcej vymožitelnosti uloženej sankcie. Podľa rozsudku ESLP však na účely rozhodnutia o existencii „trestného obvinenia“ v zmysle Dohovoru súd prihliada na tri kritériá:

- na právnu kvalifikáciu opatrenia vo vnútroštátnom práve,
- na povahu tohto opatrenia samotného,
- na povahu a stupeň „prísnosti sankcie“.

V súvislosti s určovaním výšky sankcie je potrebné uviesť aj tzv. zásadu materiálnej rovnosti upravenú v § 3 ods. 4 (pozn.: v súčasnosti je to ods. 5) druhá veta SP a zmienku o nej v rozsudku NS SR 5 Šzp 20/2011. Podľa tejto zásady správne orgány dbajú na to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely. Najvyšší súd poukazuje na prekážky v jej uplatňovaní, keďže táto tzv. precedenčná zásada alebo tiež zásada legitímnych očakávaní nemá žiadny základ, ktorý by mohol byť pri jej uplatňovaní smerodajný. Neexistuje napríklad jednoznačné deklarovanie toho, či sa viaže na hierarchický systém správnych orgánov, či je správny orgán viazaný svojimi vlastnými (skoršími) rozhodnutiami, resp. rozhodnutiami vyššieho správneho orgánu. Neexistuje tiež centrálna databáza rozhodnutí správnych orgánov. Pritom všetky zásady správneho konania majú rovnakú procesnú váhu a príslušné subjekty ich musia dodržiavať.⁷

Napokon správny orgán pri ukladaní sankcie prihliada na to, či a akým spôsobom bol páchatel' priestupku postihovaný za disciplinárny delikt – v tomto prípade sa neuplatňuje zásada „*ne bis in idem*“ (nie dvakrát o tom istom). Páchatel' priestupku môže byť za ten istý skutok postihnutý najprv v disciplinárnom konaní a potom mu možno uložiť príslušným správnym orgánom sankciu za priestupok. Na túto skutočnosť však musí správny orgán prihliadnuť. Táto situácia je možná len mimo § 10 ZoP, kedy v prípade určitých osôb sa konanie, ktoré má znaky priestupku, prejedná podľa osobitného zákona (pozri komentár k § 10 ods. 1 ZoP). Úpravu disciplinárneho, resp. kárneho konania obsahuje viacero predpisov.

Príklady:

- ustanovenie § 219 až § 228h EP,
- ustanovenie § 89 až § 94a zákona č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v z. n. p.,
- ustanovenie § 20 a § 21 zákona č. 200/1994 Z. z. o Komore reštaurátorov a o výkone reštaurátorskej činnosti jej členov v z. n. p.,
- ustanovenie § 65 až § 67 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch a stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p.,

⁷ VRABKO, M. a kol. 2013. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 49. ISBN 978-80-89603-13-8

- ustanovenie § 72 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p.,
- ustanovenie § 42 až § 49, § 77 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. a ďalšie predpisy.

Ak bolo o skutku už rozhodnuté v disciplinárnom konaní a správny orgán toto považuje za dostačujúce, vec odloží podľa § 66 ods. 2 písm. d) ZoP (pozri vzor č. 5 – *Záznam o odložení veci*). Ak už bolo priestupkové konanie začaté a správny orgán zistí, že o skutku už bolo rozhodnuté v disciplinárnom konaní, konanie o priestupku zastaví podľa § 76 ods. 1 písm. ch) ZoP (pozri vzor č. 19 – *Záznam o zastavení konania o priestupku*), avšak len ak toto uložené opatrenie považuje za postačujúce.

Niektoré osobitné zákony môžu pre ukladanie sankcie za priestupok určovať iné kritériá, než sú uvedené v § 12 ods. 1 ZoP.

Príklady:

- Podľa § 32 ods. 2 druhá veta zákona č. 131/2010 Z. z. o pohrebníctve v znení zákona č. 398/2019 Z. z. sa pri ukladaní pokuty prihliada na závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania. Z uvedeného ako keby vyplývalo, že obec pri prejednávaní priestupku nebude prihliadať na iné kritériá (než uvedené v § 12 ods. 1 ZoP), napríklad na osobu páchatel'a, jeho pohnútky a pod. Podľa odseku 3 uvedeného ustanovenia sa však na priestupky a ich prejednávanie vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch, a preto by správny orgán mal zohľadňovať aj hľadiská uvedené v § 12 ods. 1 ZoP.
- Podľa § 38 ods. 5 zákona č. 405/2011 Z. z. o rastlinolekárskej starostlivosti a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v znení neskorších predpisov v z. n. p. sa pri ukladaní pokuty prihliada najmä na závažnosť protiprávneho konania a mieru ohrozenia zdravia a života ľudí a zvierat, životného prostredia a zdravotného stavu rastlín, čas trvania protiprávneho konania a následky protiprávneho konania. Podľa odseku 7 uvedeného ustanovenia sa však na priestupky a ich prejednávanie vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch, ak tento zákon neustanovuje inak. To znamená, že správny orgán bude zohľadňovať aj hľadiská uvedené v § 12 ods. 1 ZoP.

K ods. 2

Páchatel' sa svojim konaním môže dopustiť jedného priestupku alebo viacerých priestupkov. Jedným skutkom môže páchatel' naplniť viac skutkových podstát (jednočinný súbeh) alebo viacerými činmi sa naplní viac skutkových podstát priestupkov (viacčinný súbeh). Viacčinný súbeh môže byť rovnorodý (činy rovnakého druhu) alebo nerovnorodý (činy rôzneho druhu).

Pokiaľ sa páchatel dopustí viacerých priestupkov, ktoré je príslušný prejednať ten istý správny orgán, prejednávajú sa v spoločnom konaní. Toto pravidlo sa uplatní najmä v spoločnom konaní podľa § 57 ods. 1 ZoP, pre ktoré platí, že ak sa páchatel dopustí viacerých priestupkov, ktoré je príslušný prejednať ten istý orgán, prejednávajú sa tieto priestupky z úradnej povinnosti v jednom konaní.

Komentované ustanovenie určuje pravidlo, že nie je možné „sčítovať“ sankcie za priestupky jedného páchatel'a. Správny orgán môže za viacero priestupkov prejednávaných v jednom konaní uložiť len jednu sankciu. Za všetky zbiehajúce sa priestupky uloží správny orgán úhrnnú sankciu (porovnaj § 41 TZ). Úhrnná sankcia sa uloží podľa toho ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na priestupok najprisnejšie postihnutelný. Ide o tzv. absorpčnú zásadu, keď je páchatel'ovi priestupku za zbiehajúce sa priestupky uložená jedna sankcia, ktorá je stanovená pre najprisnejší z nich, t. j. prisnejšia sankcia pohlcuje miernejšiu.

Ktorá sankcia je pre páchatel'a najprisnejšia, je na posúdení príslušného správneho orgánu. Keďže za každý priestupok môže správny orgán uložiť pokutu, bude najprisnejšie postihnutelným priestupkom ten, za ktorý možno uložiť pokutu s vyššou hornou hranicou, alebo ten, pri ktorom správny orgán nemôže upustiť od uloženia sankcie (pozri komentár k § 11 ods. 3 ZoP). Ak budú mať pokuty rovnakú výmeru (rovnakú výšku hornej hranice), musí správny orgán posúdiť závažnosť priestupku a úhrnnú sankciu uložiť podľa sadzby za najzávažnejší z týchto priestupkov. Závažnosť musí správny orgán posudzovať s ohľadom na charakter individuálneho objektu priestupku (pozri komentár k § 2 ods. 1 ZoP), teda záujem, proti ktorému priestupok smeruje a na ochranu ktorého je príslušné ustanovenie určené. Zákaz činnosti môže správny orgán uložiť, ak ho možno uložiť za niektorý zo zbiehajúcich sa priestupkov. Najprisnejšie postihnutelným bude teda spravidla ten priestupok, za ktorý možno uložiť zákaz činnosti.

Skutočnosť, že za viac zbiehajúcich sa priestupkov bude páchatel' postihnutý sankciou podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprisnejšie postihnutelný, nič nemení na tom, že v rozhodnutí o priestupku, resp. v jeho výroku, musí byť uvedený popis všetkých priestupkov s označením miesta a času ich spáchania, ako aj vyslovenie viny pri všetkých priestupkoch (pozri komentár k § 77 ZoP).

Predpokladom spoločného konania je to, že na prejednanie všetkých priestupkov toho istého páchatel'a je príslušný ten istý správny orgán, a to vecne, miestne a prípadne aj funkčne (pozri komentár k § 52 a § 55 ZoP). Ak sú tieto podmienky splnené, priestupkový orgán uskutoční spoločné konanie povinne a nevydáva o spojení vecí žiadne rozhodnutie. Ak nie je na prejednanie všetkých priestupkov príslušný ten istý správny orgán, nie je prípustné uskutočniť spoločné konanie. V takom prípade o každom priestupku vedie každý správny orgán konanie samostatne a uloží za každý priestupok sankciu zvlášť.

Príklad:

Ak fyzická osoba ako stavebník uskutočňuje novú stavbu – rodinný dom bez stavebného povolenia [ide o priestupok podľa § 105 ods. 3 písm. b) SZ] a zároveň zrealizuje, resp. uskutoční aj drobnú stavbu – oplotenie, ktoré treba ohlásiť,

bez takéhoto ohlásenia [ide o priestupok podľa § 105 ods. 1 písm. a) SZ], tak na prejednanie oboch priestupkov je vecne príslušná obec ako stavebný úrad a oba priestupky sa prejednávajú v spoločnom konaní. Stavebný úrad pri ukladaní pokuty uloží jednu sankciu podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnuteľný, t. j. podľa § 105 ods. 3 písm. b) SZ.

Ak však stavebník pri uskutočňovaní uvedených stavieb zároveň znečistí alebo poškodí diaľnicu, tak, že spôsobí chybu v jej zjazdnosti [ide o priestupok podľa § 22c ods. 1 písm. c) CZ], tak na prejednanie tohto priestupku podľa cestného zákona je vecne príslušný okresný úrad [§ 3 ods. 5 písm. e) CZ], a nie obec ako stavebný úrad. Priestupok podľa cestného zákona nie je možné prejednať v spoločnom konaní s priestupkami podľa stavebného zákona.

Je potrebné poukázať aj na to, že podrobnejšia úprava zbiehajúcich sa priestupkov v zákone o priestupkoch chýba, a preto je podľa súdnej judikatúry aj s ohľadom na právnu teóriu prípustné použiť primerane princípy uplatňované pri súbahu trestných činov (tzv. analógia legis). Vychádza sa zo všeobecnej zásady, že analógia trestného práva je v správnom trestaní prípustná v obmedzenom rozsahu, ak vec nie je upravená, nie je na ujmu páchatel'a priestupku a verejného záujmu.

Vzhľadom na to, že v zákonoch absentuje akákoľvek úprava týkajúca sa prípadov, keď sa ten istý páchatel' dopustil viacerých správnych deliktov (iných než priestupok), vyjadrila sa judikatúra súdov o prípustnosti analógie legis vo vzťahu k ukladaní sankcií za zbiehajúce sa správne delikty. Prípustnosť použitia § 12 ods. 2 ZoP v prípade zbiehajúcich sa správnych deliktov v oblasti správneho trestania je bežná, pretože je uplatňovaná v prospech páchatel'a správnych deliktov.

Podľa judikatúry súdov (pozri rozhodnutie NS SR sp. zn. 3 Sžo 79/2010) zásada *ne bis in idem* (nie dvakrát o tom istom), podľa ktorej nik nemôže byť dvakrát potrestaný za ten istý skutok na základe toho istého zákona (ustanovenia), nevylučuje vznik súbehu správnych deliktov. Každý z deliktov v súbahu môže mať za následok uloženie osobitnej sankcie a tieto môžu spadať do kompetencie rôznych správnych orgánov. Každý z týchto orgánov však musí vziať do úvahy už sankciu predtým uloženú iným orgánom za ten istý skutok v súbahu. Pravidlo o úhrnom treste pri súbahu správnych deliktov možno výkladom aplikovať iba tak, že úhrn sankcií uložených za viaceré správne delikty spáchané tým istým skutkom, nesmie prevýšiť hornú hranicu sadzby pre spáchaný delikt najprísnejšie trestný.

Judikatúra:

- **Najvyšší súd SR sp. zn. 6 Sžo 157/2009:** Určenie výšky pokuty v rámci určeného rozpätia je výsledkom správneho uváženia, to však neznamená, že svoje diskrečné právo môže správny orgán použiť ľubovoľne a uložiť pokutu v ľubovoľnej výške v rámci zákonom povoleného rozmedzia. Je povinnosťou správneho orgánu zaoberať sa všetkými hľadiskami, ktoré zákon ako premisy takejto úvahy ustanovuje, obstarat' si za tým účelom potrebné dôkazy, vyvodit' z nich skutkové a právne zistenia a až potom na základe zákonom povolenej voľnej úvahy pri rešpektovaní zmyslu a účelu zákona a medzi, ktoré zákon ustanovuje, dospieť pri dodržaní pravidiel logického posudzovania k rozhodnutiu.

Voľná úvaha aj pri takomto rozhodovaní je myšlienkový proces, v rámci ktorého má príslušný orgán zvažovať závažnosť porušenia predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu a jeho následky, v konkrétnom prípade závažnosť priestupku, najmä spôsob jeho spáchania a jeho následky, okolnosti, za ktorých bol priestupok spáchaný, mieru zavinenia, pohnútky a osobu páchatel'a, ako aj to, či a akým spôsobom bol páchatel' za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní, tak, aby uložená pokuta spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel s prognózou budúceho pozitívneho správania sa dotknutej osoby. Samo rozpätie sadzby pokuty pritom nemôže zväzdať k uloženiu pokuty neprimeranej charakteru a výsledkom činnosti pokutovanej osoby, pretože takáto pokuta nemôže plniť preventívnu funkciu.

Osobitnú pozornosť treba v odôvodnení venovať tým skutočnostiam, ku ktorým správny orgán dospel na základe inštitútu voľnej úvahy. V týchto prípadoch spravidla vychádza len zo všeobecného vymedzenia zákonných podmienok, ktoré zároveň predstavujú hranicu voľnej úvahy. Správny orgán sa musí vyrovnat' so všetkými hľadiskami pre uloženie pokuty, a nie iba s niektorými, ním vybranými. Inak by bolo takéto rozhodnutie nepreskúmateľné.

Žalované správne orgány v prejednávacom prípade dostatočne neodôvodnili, prečo uložili pokutu v maximálne možnej výške so zákazom činnosti v hornej hranici sadzby, nevysporiadali sa s náležitou presnosťou a presvedčivosťou so všetkými zákonnými hľadiskami pre uloženie pokuty v zmysle s § 12 ods. 2 ZoP.

- **Najvyšší súd SR sp. zn. 1 Sžd 44/2011:** Na druhej strane podstatou odvolania ako aj žaloby, ktorou sa žalobca domáha preskúmania rozhodnutia žalovaného, je právna otázka, či pri stanovení výšky uloženej pokuty je nutné zohľadniť všetky pomery páchatel'a. Práve tento právny rámec aj vymedzuje potrebné medze skutkového zistenia.

Pri svojom tvrdení o neprimeranosti výšky uloženej pokuty (na hornej hranici sankcie) žalobca vychádzal zo svojich súkromných pomerov, tzn. je, že je dôchodca s vážnymi zdravotnými problémami. Preto ako osoba s viacerými zdravotnými komplikáciami musí pravidelne navštevovať lekárov a podrobovať sa lekárskej ošetrovaniu. Zákaz činnosti viesť motorové vozidlo mu tieto návštevy výrazne sťažuje až znemožňuje. Uvedenú argumentáciu musí najvyšší súd z hľadiska právneho odmietnuť ako irelevantnú, lebo iba zákonodarcu ustanovuje dôsledky porušenia zákonnej povinnosti, ako aj podmienky, resp. inštitúty, kedy spoločenská nebezpečnosť konania páchatel'a vôbec nevzniká (prekážky začatia priestupkového konania), zaniká (prekážky pokračovania v priestupkovom konaní) alebo sa zmierňuje (najmä v prípadoch priestupkov páchaných mladistvými a ukladaním ochranných opatrení). Zákonodarcu medzi uvedené skupiny v žiadnom prípade nezaradil zdravotné komplikácie páchatel'ov a s nimi súvisiace pravidelné návštevy lekárov.

Obdobne musel najvyšší súd vyhodnotiť aj ďalšiu obranu žalobcu, a to neprimeranosť výšky pokuty k jeho osobným pomerom. Uvedenú námietku, že žalobca je dôchodca so zdravotnými problémami a peniaze potrebuje aj na zaobstaranie liekov a iných zdravotných pomôcok, ak bude chcieť, môže žalobca uplatniť v inom konaní, nie však v súdnom preskúmaní rozhodnutia správneho orgánu.

Pokuta bola uložená v hornej hranici, ktorú zákon pripúšťa za spáchanie priestupku podľa § 22 ods. 1 písm. a) ZoP.

- **Najvyšší súd SR sp. zn. 1 Sžo 182/2008** – pozri v *judikatúre* k § 14 ZoP.
- **Najvyšší súd SR sp. zn. 8 Sžo 163/2010, R 90/2012:** Diskrečná právomoc správneho orgánu a s tým súvisiace legitímne očakávanie účastníkov správneho konania na vydanie analogických správnych rozhodnutí – pozri v *judikatúre* k § 77 ZoP.
- **Najvyšší súd SR sp. zn. 8 Sžo 28/2007, R 2/2014:** Absorpčná zásada pri súbehu viacerých správnych deliktov. Pri súbehu viacerých správnych deliktov (viacčinný súbeh) pri nedostatku

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

- **Najvyšší súd SR sp. zn. 5 Sžp 20/2011:** V konaní nebolo sporné, že zo strany žalobcu k porušeniu zákona tým, že v priebehu marca 2010 užíval 2 kusy reklamných zariadení – citylight, nachádzajúci sa na pozemku par. č. X. a billboard na objekte par. č. X. (ČSPH SHELL), ul. K., v kat. území Piešťany pre reklamné účely bez potrebného povolenia došlo a tiež nebolo sporné, že týmto konaním žalobca naplnil znaky skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 106 ods. 1 písm. e) SZ. Jedinou námietkou žalobcu v odvolaní, bol jeho nesúhlas s neuznaním námietky o neprimeranej výške uloženej pokuty.

... V zmysle ustálenej judikatúry správnych súdov (pozri napr. rozhodnutie č. Rs/89/2002, rozsudok NS SR vo veci sp. zn. 5 Sžo 204/2010, či sp. zn. 3 SžoKS 64/2006, rozhodnutia č. 69/2008 ZSP alebo č. 58/2009 ZSP), v prípade správneho trestania súd sleduje, či správny orgán náležite zdôvodnil uloženie sankcie v určitej výške, ak zákon pripúšťa rozpätie sankcie, či prihliadol na okolnosti viazané na subjekt, samotný skutok a jeho následok. Určenie výšky pokuty v rámci určeného rozpätia je síce vecou voľného uváženia, to však neznamená, že môže byť uložená v ľubovoľnej výške. Voľná úvaha aj pri takomto rozhodovaní je myšlienkový proces, v rámci ktorého má príslušný orgán zvažovať závažnosť porušenia predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu, jeho následky, dobu protiprávnosti, aby uloženie pokuta spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel s prognózou budúceho pozitívneho správania sa dotknutej osoby. Pri uložení pokuty správny orgán prihliadne na závažnosť, spôsob i čas trvania následkov protiprávneho konania.

Z podkladov spisového materiálu, vrátane administratívneho spisu žalovaného je zrejme, že správne orgány výšku uvedenej pokuty riadne odôvodnili a primerane a zákonným spôsobom uplatnili správnu úvahu, pričom v odôvodnení uviedli, že zohľadnili závažnosť porušenia zákona, jeho následky, význam chráneného verejného záujmu a okolnosti, za ktorých bol správny delikt spáchaný.

Ďalej k výške uloženej pokute uviedli, že vzali do úvahy skutočnosť, že spoločnosť Akzent Media, spol. s r. o., dlhodobo podniká v oblasti reklamnej činnosti, je znalá legislatívnych postupov, týkajúcich sa povinnosti vybavenia povolenia reklamných zariadení v zmysle stavebného zákona ešte pred ich osadením. Zároveň vzali do úvahy aj skutočnosť, že zo strany spoločnosti Akzent Media, spol. s r. o., ide o opakované porušenie stavebného zákona (správny delikt bol s predmetnou spoločnosťou na Mestskom úrade Piešťany riešený i v rokoch 2002, 2005, 2007, 2009). Uloženie predchádzajúcej pokuty vo výške 746,86 eur za uvedené protiprávne konanie neodradilo žalobcu od pokračovania protiprávneho konania. Taktiež zval do úvahy aj tú skutočnosť, že žalobca nemá snahu uviesť vzniknutú situáciu na pravú mieru.

Takto potom podľa najvyššieho súdu aj s poukazom na to, že precedenčná zásada (zásada legítimých očakávaní) podľa slovenskej právnej úpravy nemá (neexistuje) žiadny systém väzieb a viazaností, ktorý by mal byť pri uplatňovaní tejto zásady smerodajný a ani neexistuje jednoznačné deklarovanie toho, či sa závažnosť viaže na hierarchický systém správnych orgánov, či je vrcholný, resp. vyšší správny orgán viazaný svojimi vlastnými (skoršími) rozhodnutiami, neexistuje centrálna databáza rozhodnutí správnych orgánov a z analyzovaného ustanovenia nevyplýva dokonca ani to, či závažnosť rozhodnutiami je viazaná len na jeden orgán, alebo na ich hierarchiu a povahu žalobcovho protiprávneho konania, pričom žiadna zásada nemá osobitné

postavenie, resp. prioritné postavenie pred iným pravidlom správneho konania, všetky pravidlá správneho konania majú rovnakú procesnú váhu a príslušné subjekty ich musia dodržiavať a nemôže byť porušená ani jedna zásada správneho konania s odôvodnením, že si to vyžadovalo riadne uplatňovanie inej zásady je žalobcova námietka v uvedenom smere bezpredmetná.

- **Najvyšší správny súd ČR sp. zn. 1 As 9/2008, R 2092:** I. Správni orgán ukládajúci pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.

II. Správni orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení, či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.

- **Najvyšší súd SR sp. zn. 3 Sžo 79/2010:** Výkladovou pomôckou v oblasti správneho trestania je Odporúčanie Výboru ministrov č. R(91) 1 členským štátom o správnych sankciách, ktoré bolo prijaté Výborom ministrov 13. februára 1991 na 452. stretnutí zástupcov ministrov. Odporúča vládam členských štátov, aby sa vo svojom práve a praxi riadili zásadami, ktoré vyplývajú z tohto odporúčania. Pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti tohto odporúčania, je v ňom uvedené, že sa vzťahuje na správne akty, ktorými sa ukládajú osobám tresty za správanie v rozpore s platným právom, či už pokuty alebo iné sankčné opatrenia či už peňažné alebo nepeňažné. Tieto tresty sú označované ako správne sankcie.

Podľa zásady č. 3 tohto odporúčania, osoba nemôže byť správne potrestaná dvakrát za ten istý skutok, na základe toho istého zákona (ustanovenia zákona) alebo zákonov chrániacich ten istý spoločenský záujem. Uvedené zakotvuje zásadu *ne bis in idem* (nie dvakrát o tom istom), podľa ktorej nik nemôže byť dvakrát potrestaný za ten istý skutok na základe toho istého zákona (ustanovenia). Premietnutie tejto zásady pochádzajúcej z trestného práva do správneho práva nebráni vzniku situácie, pri ktorej jedno protiprávne konanie (prečin) konštituuje dva alebo viacero protiprávnych skutkov v zmysle správneho práva, z ktorých každý môže mať za následok uloženie osobitnej sankcie a tieto môžu spadať do kompetencie rôznych správnych orgánov.

Ak ten istý skutok umožňuje začať konať dvom alebo viacerým správnym orgánom, na základe zákonov (ustanovení) chrániacich rôzne spoločenské záujmy, každý z týchto orgánov musí vziať do úvahy každú sankciu predtým uloženú za ten istý skutok. V tomto prípade je zakotvená požiadavka, aby každý z orgánov zohľadnil každú uloženú sankciu za ten istý skutok, napríklad tam, kde musí sankciu, ktorú uloží, zvoliť z určitého rozpätia alebo škály sankcií.

- **Najvyšší súd SR sp. zn. 2 Sž-o-KS 42/2005:** V konaní bolo nesporne zistené, že žalobca vykonal – zriadil vjazd, z miestnej komunikácie druhej triedy Viedenská cesta na pozemok vo svojom vlastníctve bez povolenia príslušného cestného správneho orgánu,... Aj podľa názoru odvolacieho súdu pohnútky, ktoré viedli žalobcu k zriadeniu vjazdu z miestnej komunikácie na jeho pozemok, resp. k umiestneniu dopravného zariadenia, sú v zmysle cestného zákona právne irelevantné.

- **Najvyšší súd SR sp. zn. 8 Sžo 40/2012, R 74/2014:** I. Ustanovenie § 12 ods. 2 ZoP upravujúce postup pri ukladaní sankcií za viac priestupkov stanovuje, že za viac priestupkov toho istého páchatela prejednávanych v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprisrnejšie postihnutelný.

II. Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté sankciou určenou pre najzávažnejší z nich. Pri rovnakých sadzbách pokút správny orgán uloží sankciu podľa sadzby za ktorýkoľvek z týchto deliktov v zmysle absorpčnej zásady.

Právne predpisy, ktoré zakotvujú skutkové podstaty správnych deliktov neupravujú postup správnych orgánov pri postihu za súbeh viacerých deliktov. V konaní bolo posudzované jedno konanie – spaľovanie, v súvislosti s ktorým malo byť spáchaných viacero správnych deliktov (jednočinný súbeh).

Z judikatúry správnych súdov vyplýva, že pri súbehu viacerých správnych deliktov je nedostatok špeciálnej úpravy potrebné preklenúť použitím analógie, prvotne v právnom predpise, ktorý je obsahovo najbližším v súvislosti s riešenou právnou otázkou (per analogiam legis). Pre oblasť správneho trestania, ustanovenie upravujúce konkurenciu správnych deliktov, obsahuje zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje, že za viac priestupkov toho istého páchatel'a prejednávanych v jednom konaní sa uloží sankcia podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na priestupok najprísnejšie postihnuteľný.

- **Najvyšší súd SR sp. zn. 1 Sžr 56/2011** – pozri v judikatúre k § 51 ZoP.
- **Najvyšší súd SR sp. zn. Sžn 68/2004, R 10/2008:** Uloženie dvoch samostatných sankcií za jeden a ten istý skutok, aj za situácie, ak by sa ním porušili dve či viaceré právne povinnosti kvalifikované v dvoch či viacerých ustanoveniach zákona, je v rozpore so zásadami správneho trestania, ktoré vychádzajú zo zásad ukladania trestov v trestnom konaní, keď sankcia sa ukladá za čin, ktorý je v rozpore so zákonom.
- **Najvyšší súd SR sp. zn. 6 Asan/16/2018, R 67/2019:** I. V oblasti administratívneho trestania platí pri nedostatku právnej úpravy v správnom práve v prípade, ak sa rozhoduje o dvoch a viac zbíhajúcich sa správnych deliktoch rovnakého páchatel'a v konaní jednom spoločnom jedným rozhodnutím, že obvinenému sa ukladá úhrnný správny trest (absorpčná zásada) za správny delikt najprísnejšie sankcionovateľný.
II. O súbeh správnych deliktov v aplikačnej praxi správnych orgánov ide v prípade, ak obvinený spáchal dva alebo viac správnych deliktov skôr, ako bol rozhodnutím správneho orgánu v I. stupni za niektorý z nich uznaný vinným, resp. do oznámenia rozhodnutia správneho orgánu obvinenému.
- **Najvyšší správny súd ČR sp. zn. 3 As 32/2007** – pozri v judikatúre k § 11 ZoP.
- **Najvyšší súd SR sp. zn. 8 Sžo 37/2014, R 38/2016** – pozri v judikatúre k § 77 ZoP.

§ 13

[Výška pokuty a jej príjemca]

(1) Pokutu možno uložiť do 33 eur, ak neustanovuje osobitná časť tohto zákona alebo iný zákon vyššiu pokutu.

(2) Ak tento alebo osobitný zákon neustanovuje inak, v blokovom konaní (§ 84) možno uložiť pokutu do 33 eur a v rozkaznom konaní (§ 87) do 250 eur.

(3) Pokuty uložené za priestupky sú príjmom štátneho rozpočtu, ak odsek 4 alebo osobitný predpis neustanovuje inak.

(4) Pokuty za priestupky uložené obcou sú príjmom obce.

Súvisiace ustanovenia zákona o priestupkoch:

§ 2, § 11 ods. 3, § 12, § 19, § 22 ods. 2 a 3, § 30, § 50 ods. 2, § 51, § 70, § 77, § 84 až § 88b

Súvisiace právne predpisy:

čl. 6 ods. 1 ED; § 36 až § 45, § 122 ods. 9 TZ; § 47 ods. 2, § 87 SP; § 105 ods. 4 a ods. 5, § 107 ods. 2 SZ; § 92 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v z. n. p.; § 95 ods. 2 písm. a) a § 96 ods. 3 zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení