

PRVÁ KAPITOLA

CHARAKTERISTIKA ZÁKLADNÝCH POJMOV

1.1 Úvod do problematiky

Administratívnoprávne predpisy sú najcharakteristickejšie z hľadiska povahy práva, ktorým sa nielen reguluje, ale aj sleduje právnou normou regulované správanie adresátov právnej normy, a v prípade porušenia povinnosti sa počíta aj s vynútením povinného správania sa. Správne právo ako odvetvie verejného práva má nezastupiteľný vplyv na udržiavanie žiaduceho stavu a správania sa spravovaných subjektov, a to aj využívaním sankčných oprávnení.¹

Administratívnoprávna zodpovednosť je v podmienkach SR druhom verejnoprávnej zodpovednosti, ktorú v oblasti verejnej správy uplatňujú správne orgány v prípade porušenia noriem správneho práva. Povinnosti stanovené normami správneho práva môžu porušiť tak spravované subjekty, ako aj spravujúce subjekty, ktoré sú súčasťou spravovacieho aparátu. Voči spravujúcej osobe sa vyvodzuje zodpovednosť za nezákonný alebo nesprávny výkon verejnej správy, v danom prípade budeme hovoriť o zodpovednosti za výkon verejnej moci. Predkladaná publikácia sa zameriava na zodpovednosť spravovaných subjektov, t. j. fyzických osôb a právnických osôb, voči ktorým príslušné správne orgány vyvodzujú administratívnoprávnu zodpovednosť. Vo vzťahu k tejto zodpovednosti sa zaužívalo označenie „zodpovednosť za správne delikty“ alebo „správne trestanie.“

Správne trestanie je predmetom tzv. **správneho práva trestného** ako samostatného subsystému správneho práva, ktorý zahŕňa právnú úpravu administratívnoprávnej zodpovednosti. V tomto ohľade je správne právo jediné právne odvetvie v slovenskom právnom poriadku, ktoré má vlastné „trestné právo“ ako vlastnú subsystémovú časť. Samotný pojem „**správne trestanie**“ je používaný v právnej teórii na označenie procesu ukladania sankcií a ich výkonu orgánmi

¹ SEMAN, T. *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2016, s. 52.

verejnej správy za spáchané protiprávne konania.² Správne trestanie sa realizuje v rámci administratívnoprávnej zodpovednosti.

Správny delikt je jedným z druhov právnych deliktov, ktorý zaraďujeme do verejnoprávných deliktov (delikty v oblasti verejného práva). Správny delikt je v právnej teórii všeobecne charakterizovaný ako „*protiprávne konanie, ktorého znaky ustanovuje zákon, a za ktoré orgán verejnej správy (správny orgán) ukladá sankcie ustanovené administratívnoprávnou normou*“.³ Vzhľadom na rôznorodosť spravovaných subjektov v oblasti verejnej správy tvoria protiprávne konania označené ako správne delikty početnú skupinu konaní rôznorodého charakteru a neexistuje zákon, ktorý by na účely správneho konania o správnom delikte legislatívne vymedzoval jednotlivé kategórie správnych deliktov. Druhy správnych deliktov na základe rôznych deliacich kritérií vymedzuje právna teória. V ďalšom texte budem vychádzať z nasledujúceho členenia správnych deliktov:

1. priestupky,
2. správne disciplinárne delikty,
3. správne poriadkové delikty,
4. iné správne delikty fyzických osôb,
5. správne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb, ako aj fyzických osôb vykonávajúcich kvalifikované činnosti.⁴

Ak vychádzame z toho, že správny delikt je len také protiprávne konanie, ktorého znaky sú vymedzené v zákone, potom je nevyhnutné venovať sa formálnym prameňom správneho práva trestného.

Medzi formálne **pramene správneho práva trestného** možno radiť pramene medzinárodné aj vnútroštátne (národné). **Medzinárodné pramene** správneho práva trestného predstavujú najmä akty prijaté na pôde Rady Európy, a to konkrétne Dohovor a odporúčania a rezolúcie Výboru ministrov Rady Európy, v kontexte EÚ má na oblasť verejnej správy vplyv Charta základných práv

² CEPEK, B. Zodpovednosť vo verejnej správe. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 274.

³ ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné, Všeobecná časť*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2006, s. 149.

⁴ K charakteristike jednotlivých druhov deliktov pozri bližšie: HAMULÁKOVÁ, Z. Druhy správnych deliktov. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 208 a ďalej.

musí tak urobiť správny súd, a to na základe § 195 SSP.¹⁷⁰ Poukazuje zároveň na potrebu použitia zásady zákazu *reformatio in peius* na základe analógie aj vtedy, ak sa v neskrátenom konaní prejednáva správny delikt z predchádzajúceho blokového konania: v ktorom obvinený nebol ochotný pokutu zaplatiť. Úlohou zákazu je tak osobe, voči ktorej sa vyvodzuje administratívnoprávna zodpovednosť, garantovať, že v situácií, keď využije svoje zákonné právo na obhajobu, sa jej právna situácia nezhorší.¹⁷¹

S týmto názorom si dovoľím nesúhlasiť, keďže, podľa môjho názoru, keď nie je splnená podmienka blokového konania, a síce súhlas obvineného s pokutou, nemožno ani hovoriť o blokovom konaní ako takom, a uplatnenie zákazu *reformatio in peius* v danom prípade je irelevantné a nemožné. Podmienky blokového konania sú upravené v § 84 zákona o priestupkoch:

- a) priestupok musí byť spoľahlivo zistený,
- b) obvinený z priestupku je ochotný pokutu zaplatiť,
- c) na vybavenie veci nepostačuje dohovárание – pri menej závažných priestupkoch je niekedy vec možné vybaviť napomenutím; napomenutie samo osebe nie je sankciou,
- d) nejde o návrhový priestupok.¹⁷²

To znamená, že na uloženie pokuty v blokovom konaní musia byť kumulatívne splnené zákonné podmienky blokového konania vrátane podmienky, že obvinený z priestupku je ochotný pokutu zaplatiť.¹⁷³

3.3 Zákaz *reformatio in peius* v konaní o iných správnych deliktoch

V SR v súčasnosti neexistuje kodifikovaná právna úprava konania o správnych deliktoch, ktorá by jednotne upravovala procesnoprávne princípy trestania vychádzajúce z čl. 6 Dohovoru či súvisiacich odporúčaní a rezolúcií Výboru

¹⁷⁰ KOŠIČIAROVÁ, S. Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania. In *Justičná revue*. 2016, roč. 68, č. 8 - 9, s. 899.

¹⁷¹ KOŠIČIAROVÁ, S. *Verejná správa a právo na spravodlivý proces*. Krakow : Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, s. 91.

¹⁷² K tomu bližšie pozri HAMULÁKOVÁ, Z. Priestupkové právo procesné. In HAMULÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 148.

¹⁷³ Tento záver potvrdzuje aj judikatúra, napríklad uznesenie NS SR z 11. augusta 2009, sp. zn. 1 Sžo 142/2008, rozsudok NS SR z 27. januára 2010, sp. zn. 2 Sžo 58/2009.

ministrov Rady Európy.¹⁷⁴ Procesný postup správneho orgánu pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti za správne delikty je upravený v osobitných zákonoch, ktoré obsahujú špeciálne procesnoprávne ustanovenia (úprava v osobitných zákonoch sa však väčšinou obmedzuje len na úpravu skutkových podstatách správnych deliktov, orgánov príslušných prejednávať tieto delikty a druhy sankcií, príp. určenie príslušnosti správneho orgánu). V drvinej väčšine sa potom na konania o správnych deliktoch (okrem disciplinárnych správnych deliktov) bude subsidiárne vzťahovať **Správny poriadok** ako všeobecný procesný predpis upravujúci správne konanie, ak osobitná úprava vyslovene nevyklučuje jeho uplatnenie. To platí aj v prípade priestupkov, keďže vzťah zákona o priestupkoch a Správneho poriadku je postavený na subsidiarite použitia ustanovení Správneho poriadku v inštitútoch, ktoré neupravuje zákon o priestupkoch. Z tohto dôvodu je pre zodpovedanie otázky, či sa v určitom konaní o správnych deliktoch má zásada zákazu *reformatio in peius* použiť, prípadne v akom rozsahu, nevyhnutné identifikovať a analyzovať právny predpis regulujúci konanie o určitom správnom delikte, ako aj predmet a účel daného konania.

Z predchádzajúcich kapitol vyplýva, že zásada *reformatio in peius* súvisí s **opravným konaním**, v správnom konaní to bude predovšetkým možnosť podávania riadnych opravných prostriedkov. Hlavným dôvodom právnej úpravy opravných prostriedkov je úvaha, že akékoľvek rozhodnutie správnych orgánov môže byť nesprávne aj z objektívneho hľadiska, pretože aj pri najdokonalejšej úprave správneho konania a aj pri všetkej snahe správnych orgánov vydať vecne správne, zákonné aj spravodlivé rozhodnutie, môže dôjsť vzhľadom na zložitosti a komplikovanosti skutkových a právnych otázok k chybám a nedostatkom, ktoré potom ovplyvňujú správnosť vydaného rozhodnutia. Keďže zákonodarca nechce, aby boli vydané rozhodnutia v správnom konaní nezákonné, nesprávne a nespravodlivé, konštituuje v právnej úprave systém opravných prostriedkov tak, aby umožňovali širokú nápravu vád rozhodnutí. Zmyslom opravného konania je teda zvýšiť záruky pri rozhodovaní správnych orgánov v tom smere, aby bolo pokiaľ možno každé rozhodnutie v súlade s požiadavkou zákonnosti a spravodlivosti.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Bližšia analýza týchto odporúčaní sa nachádza v kapitole 2.2.

¹⁷⁵ ŠÁMAL, P., MUSIL, J., KUČHTA, J. *Trestní právo procesní*. 4. prepracované vydanie. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 779.

Seman v tejto súvislosti s odvolaním sa na čl. 2 ods. 2 Ústavy SR²³⁸ polemizuje o možnosti použitia analógie zákona o priestupkoch alebo Trestného poriadku na oblasť správneho trestania správnych deliktov, keďže tomu v právnom poriadku chýba splnomocňujúci zákon.²³⁹ Na druhej strane Srebalová v tomto smere upozorňuje, že práve správnymi orgánmi striktno dodržiavaná zásada zákonnosti bez rešpektovania ďalších požiadaviek na rozhodovanie pri správnom trestaní, vedie správne orgány k vydávaniu rozhodnutí, ktoré nerespektujú zákaz *reformatio in peius*.²⁴⁰

Analógia v oblasti verejného práva je za určitých okolností prípustná, a s ohľadom na súčasnú nevyhovujúcu úpravu správnych deliktov často dokonca nevyhnutná. Napriek tomu sa domnievam, že aplikácia tohto inštitútu by mala byť nanajvýš opatrná a mala by byť adaptovaná charakteru právneho odvetvia a účelu zákona, ktorého normu má dopĺňať. V záujme právnej istoty by sa malo postupovať v zhodných prípadoch rovnako, a nemalo by sa tak diať až na základe korekcie zo strany správnych súdov, ale už v konaniach pred správnymi orgánmi. Burda v tomto smere vyslovuje zaujímavú myšlienku, podľa ktorej „*pri vhodnom poňatí analógie, so zdravým rešpektom, ale nie strachom, dokážeme aplikovať právo tak, že aj s použitím tohto inštitútu vytvoríme stabilný právny poriadok, v ktorom bude naozaj možné predvídať správanie sa subjektov práva a rozhodovaciu činnosť orgánov verejnej moci*“.²⁴¹

3.4 Zákaz *reformatio in peius* v Správnom súdnom poriadku

Hlavným cieľom zaručenia administratívnej spravodlivosti je legalita a legitimita rozhodnutí prijatých orgánmi verejnej správy, ktorými sa zasahuje do práv a právom chránených záujmov spravovaných subjektov. Súdny prieskum správnych rozhodnutí predstavuje prostriedok realizácie tohto cieľa. Potvrdenie

²³⁸ Článok 2 ods. 2 Ústavy SR: „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“

²³⁹ SEMAN, T. *Verejná správa v správnom súdnictve*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2016, s. 54.

²⁴⁰ SREBALOVÁ, M. Zákaz *reformatio in peius*, dôvody jeho uplatnenia pri správnom trestaní a možnosti jeho právnej úpravy. In SREBALOVÁ, M., HAVELKOVÁ, M. (ed.). *Právna úprava správneho trestania* [elektronický zdroj]. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015. s. 64.

²⁴¹ BURDA, E. Analógia vo verejnom práve. In VRABKO, M. a kol. *Teoretické problémy správneho súdnictva*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 76.

správnych rozhodnutí nezávislým a nestranným súdnym orgánom môže mať za následok, že toto rozhodnutie bude prijateľnejšie pre účastníkov konania, ktorí výsledok správneho konania vnímajú nepriaznivo.²⁴² Súdny prieskum správnych rozhodnutí predstavuje formu externej kontroly verejnej správy, a teda ide o „*právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti poškodená, dovolala súdu ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami ako ten, o koho práva v konaní ide.*“²⁴³ V podmienkach SR je tento inštitút naplnený **správnym súdnictvom**, podľa § 2 ods. 1 SSP: „*V správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.*“

S účinnosťou od 1. júla 2016 došlo v podmienkach SR k zásadnej reforme súdneho konania, a to rekodifikáciou civilného procesného práva vo forme troch samostatných procesnoprávných kódexov – Civilný sporový poriadok²⁴⁴, Civilný mimosporový poriadok²⁴⁵ a Správny súdny poriadok.²⁴⁶ Tieto predpisy nahradili dovtedy účinnú úpravu v zákone č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „OSP“ alebo “Občiansky súdny poriadok”). Vo vzťahu k preskúvaniu správnych rozhodnutí o správnych deliktoch je významná najmä druhá hlava tretej časti Správneho súdneho poriadku, kde je po novom samostatne upravené preskúvavanie rozhodnutí správnych orgánov súdom vo veciach správneho trestania, a to vo forme **správnej žaloby vo veciach správneho trestania**. V tomto konaní sú upravené základné postuláty súdneho prieskumu rozhodnutí o správnych deliktoch, ktoré sú špecifické v porovnaní s ostatnými konaniami. Konanie o správnej žalobe vo veciach správneho trestania ale nepredstavuje plnohodnotnú samostatnú procesnú úpravu, no kumuluje výnimky a špecifiká z konania o správnej žalobe podľa prvej hlavy tejto časti zákona, to znamená, že vo zvyšku sa na konanie vo veciach správneho trestania aplikuje

²⁴² CANE, P. Administrative tribunals and adjudication. Portland : Hart Publishing, 2010. s. 215. In HAVELKOVÁ, M., HAMULÁKOVÁ, Z. Vplyv špecializácie a počtu sudcov na rýchlosť konania pred správnymi súdmi. In *Verejná správa, právo na spravodlivý proces a e-government – konferencia organizovaná Katedrou správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Trnavskej univerzity v Trnave, Právnickej fakulty, konaná v dňoch 9. a 10. mája 2019*, v tlači.

²⁴³ Nález Ústavného súdu SR z 22. júna 1999, sp. zn. PL. ÚS 14/98.

²⁴⁴ Pozri CSP.

²⁴⁵ Pozri CMP.

²⁴⁶ Pozri SSP.

ŠTVRTÁ KAPITOLA

ZAHRANIČNÁ PRÁVNÁ ÚPRAVA ZÁKAZU *REFORMATIO IN PEIUS*

Niektorí autori vyvodzujú uplatnenie zákazu *reformatio in peius* z požiadavky ústavnosti, resp. legality, ktorá je vlastná právnym poriadkom demokratických štátov. S uvedeným tvrdením sa nedá úplne súhlasiť, keďže napríklad Anglicko a Švajčiarsko tento inštitút nepoznajú, a pritom bez pochyby patria k demokratickým štátom zachovávajúcim požiadavku legality v ich právnych poriadkoch.³¹⁹ Tieto krajiny však majú v porovnaní so SR okrem rozdielneho historického vývoja aj iné právny poriadky, ktoré obsahujú pramene a silný historický vplyv *common law*. Z tohto dôvodu som si pre porovnanie a možnú inšpiráciu právnej úpravy zákazu *reformatio in peius* zvolila právne poriadky susediacich štátov, ktoré so SR spája okrem rovnakého historického vývoja aj charakter právneho poriadku (kontinentálny právny systém), pritom ide o krajiny, ktoré sú tiež členskými štátmi EÚ a Rady Európy, a teda v zásade s rovnakými zaväzujúcimi povinnosťami pre vnútroštátnu právnu úpravu. V rámci právnej komparácie bude najväčší a najpodrobnejší akcent kladený na rozbor právnej úpravy zákazu *reformatio in peius* v ČR, v ktorej sa právny stav v oblasti správneho trestania najviac podobá (podobal) slovenskej právnej úprave.

4.1 Právna úprava zákazu *reformatio in peius* v Poľsku, Maďarsku a Rakúsku

V **Poľsku** je hmotnoprávna časť správneho práva roztrieštená v mnohých osobitných zákonoch. Oproti tomu predstavuje procesná úprava kvôli svojej relatívnej jednotnosti a ucelenosti jednotiaci prvok. Kľúčovým správno-procesným predpisom je zákon z roku 1960 nazvaný ako *Kodeks postepowania administracyjnego Dz.U.60.30.168* (ďalej len „**poľský Správny poriadok**“), čo sa najjednoduchšie dá preložiť ako správny poriadok. Tento zákon bol už mnohokrát

³¹⁹ HERKE, C., TÓTH, C. D. Prohibition of Reformation in Peius and the Principle of Constitutionality. In *Journal of Politics and Law*. 2012, Vol. 5, No. 2, s. 50.

novelizovaný, pričom prevažná časť zásadných novelizácií pochádza z obdobia po roku 1989. Podľa poľského Správneho poriadku má odvolací orgán vo svojom meritórnom rozhodovaní v zásade rovnaké možnosti ako prvostupňový orgán. Jediným dodatočným limitom pre odvolací orgán je **požiadavka rešpektovania zákazu reformatio in peius**. Podľa čl. 139 poľského Správneho poriadku nemôže odvolací orgán vydať rozhodnutie, ktoré by zhoršilo postavenie odvolateľa alebo viedlo k vzniku povinnosti, ktorá nebola uložená v prvoinštančnom konaní, pokiaľ napadnuté rozhodnutie **nie je hrubým porušením práva alebo hrubo neporušuje verejný záujem**. Zhoršením situácie odvolateľa sa rozumie zmena právneho základu rozhodnutia, a to zmena od výhodnejšieho k menej výhodnému. Je zrejmé, že ak dôjde v rámci odvolacieho konania k vydaniu rozhodnutia, ktoré je výhodnejšie, nepôjde o zakázaný postup.³²⁰

V Poľsku je od začiatku osemdesiatych rokov 20. storočia teda zakázané meniť právne postavenie strany k horšiemu, okrem výnimočných okolností, ako sú hrubé (podstatné) porušenie práva alebo verejného záujmu. Skôr uvedené premisy majú výnimočný charakter a nesmú sa interpretovať voľne.³²¹ Z rozhodnutia Vojvodského správneho súdu vo Varšave (sp. zn. VI SA/Wa 1586/11) vyplýva, že **o hrubé porušenie práva ide v prípadoch**, keď je toto porušenie právnych noriem zjavné a podstatné, t. j. ide o prípad, keď je obsah rozhodnutia v zjavnom a podstatnom rozpore s obsahom právneho predpisu a akt takto vydaný potom nemôže byť akceptovaný ako akt vydaný orgánom rešpektujúcim právo štátu. Rovnako ako slovenský systém správneho súdnictva, tak aj Najvyšší správny súd Poľskej republiky vyžaduje od odvolacieho orgánu, ktorý svojím rozhodnutím realizuje prelom do zásady zákazu *reformatio in peius* (na hrubom rozpore rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa s právom alebo verejným záujmom), aby **v odôvodnení rozhodnutia riadne špecifikoval okolnosti**, ktoré považoval za determinanty spĺňajúce podmienku takej intenzity porušenia právneho predpisu (verejného záujmu), že mu to umožňuje odklon od inak záväznej zásady zákazu *reformatio in peius*.³²²

³²⁰ HORÁKOVÁ, M., TOMOSZKOVÁ, V. a kol. *Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko*. Praha : Linde Praha, a. s., 2011, s. 136, 137, 177.

³²¹ SKÓRA, A., SREBALOVÁ, M., PAPÁČOVÁ, I. Je dvojstupňové správne konanie stále prípustné 21. storočí? Prípustnosť dvojstupňového správneho konania v súčasných právnych predpisoch (preklad anglického článku). In *Právoplatnosť správnych rozhodnutí - právna istota vs. legalita* [elektronický dokument]. 1. vyd. Bratislava : Právnická fakulta, 2018, s. 183.

³²² POTÁŠCH, P. Zásada zákazu reformatio in peius v komparatívnej perspektíve vybraných štátov Európskej únie (Slovenská republika, Česká republika, Poľská republika, Dánske kráľovstvo),