

PRINCÍPY SPRÁVNEHO TRESTANIA V OCHRANE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA*

SOŇA KOŠIČIAROVÁ

Abstract: Principles of Administrative Punishment in Environmental Protection

Author deals in his paper with analysis of the procedural principles, that are typical for proceedings, in which public authorities decide on penalties for administrative offenses. In the center of her attention is the issue of the right for a fair trial under the Art. 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. She analyzes the procedural principles that have to be respected by public authorities, when they are about to punish individuals for their offenses against the environment.

Key words: right to fair procedure, administrative punishment, specific procedural principles, offenses, protection of environment

Kľúčová slova: právo na spravodlivé konanie, správne trestanie, osobitné procesné princípy, priestupky, ochrana životného prostredia

1. PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES A SPRÁVNE TRESTANIE

Princípy správneho trestania vyjadrujú univerzálne právne idey, ktoré sa musia v právnom a demokratickom štáte uplatňovať v rámci hmotnoprávnej i procesnoprávnej úpravy administratívnoprávneho trestania právnických a fyzických osôb. Z hľadiska medzinárodných záväzkov členských štátov Rady Európy, medzi ktoré patrí Poľsko, Slovensko i Česká republika, nie je pritom rozhodujúce, či tieto delikty prejednávajú a rozhodujú o nich sudy alebo orgány verejnej správy a tiež nie je podstatné, o akú kategóriu správneho deliktu v zmysle vnútroštátnej regulácie ide.

Dôležitou garanciou osoby obvinenej zo správneho deliktu je jej *právo na spravodlivý proces* pred orgánom verejnej moci oprávneným vyvodzovať zodpovednosť. Týmto orgánom je nielen súd, ale aj orgán verejnej správy a úradné osoby, ktoré uskutočňujú výkon verejnej správy v mene tohto orgánu.

Základné právo na spravodlivý proces vo verejnej správe na Slovensku garantované čl. 36 ods. 1 a 4 Listiny základných práv a slobod a čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky vyjadruje právo každej fyzickej alebo právnickej osoby na taký právny stav, keď zákonná úprava zakotvuje *procedurálny postup* orgánu verejnej moci, v rámci ktorého sa

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

rozhoduje o jej právach a povinnostiach. Ide o súčasť tzv. *pozitívneho záväzku štátu* – a to aj v zmysle *Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobod* (ďalej len ako „Dohovor“), ktorým je Slovenská republika viazaná. Jeho cieľom je zabezpečiť, aby vnútroštátna procesnoprávna úprava zodpovedala medzinárodne uznávaným požiadavkám a štandardom.

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

Z tohto dôvodu sa sudy pri poskytovaní ochrany súkromným osobám v prípadoch, keď nejedná o zákonnú úpravu, ktorá by takéto procesné princípy explicitne zakotvovala, alebo v prípadoch, keď je zákonná úprava v tomto ohľade nedostatočná, uchylujú k aplikácii *všeobecných právnych princípov*,¹ odvolávajú sa na čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a taktiež na medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách. Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky Dohovor a judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva vzťahujúca sa naň predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväznú výkladovú smernicu pre interpretáciu a uplatňovanie zákonnej úpravy základných práv a slobôd zakotvených v druhej hlave ústavy.²

Článok 6 ods. 1 Dohovoru zakotvuje právo na spravodlivé *súdne* konanie. Jeho priama aplikovateľnosť však prichádza do úvahy, aj ak vykonávateľ verejnej správy rozhoduje o tzv. trestnom obvinení.

Výklad pojmu *trestné obvinenie* sa pritom odvíja od rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva. Za postupy vo verejnej správe, v ktorých sa rozhoduje o trestnom obvinení, judikatúra tohto súdu považuje konanie o priestupkoch a iných správnych deliktach, poriadkových sankciách a disciplinárnych deliktach. Rovnako tak robí aj judikatúra slovenských súdov.³

V oblasti ochrany životného prostredia na Slovensku má tento charakter procesný postup vykonávateľa verejnej správy, v ktorom rozhoduje o treste za priestupok fyzickej osoby, za správny poriadkový delikt fyzickej alebo právnickej osoby alebo za správny delikt právnickej a fyzickej osoby oprávnenej na podnikanie.⁴ Z tohto dôvodu procesnoprávna úprava musí vo všetkých týchto prípadoch garantovať osobe, voči ktorej sa vyvodzuje zodpovednosť za porušenie zákonnej povinnosti pri ochrane životného prostredia, aj práva podľa čl. 6 ods. 2 a 3 a podľa čl. 7 ods. 1 Dohovoru.

Článok 6 ods. 2 Dohovoru zakotvuje *princíp prezumpcie neviny*, podľa ktorého sa v rámci práva na spravodlivý proces vyžaduje, aby sa každý, kto je obvinený z trestného

¹ Pozri napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 18/08 z 20. mája 2009.

² PIROŠÍKOVÁ, M.: *Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobod*. Bratislava: EURO IURIS – Európske právne centrum, o. z., 2008, s. 33–35.

³ Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 29. apríla 2008, sp. zn. 8 Sžo 87/2008, „vo veciach priestupkov ide o veci trestného charakteru bez ohľadu na relatívne nízke sankcie. Vo všetkých veciach trestného charakteru musí mať osoba, proti ktorej sa vedie konanie, možnosť domôcť sa práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru.“ In: BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J.: *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2012, s. 203 a naśl.

⁴ Orgány ochrany životného prostredia nemajú *de lege lata* právomoc vyvodzovať administratívno-právnu zodpovednosť za ďalšie kategórie správnych deliktov.

činu, považoval za nevinného, dokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom. Z uvedeného možno odvodiť aj základné procesnoprávne pravidlá, ktoré sa musia uplatňovať vo veci trestného obvinenia:

- dôkazné bremeno je v zásade na žalobcovi,
- v pochybnostiach v prospech obvineného (in dubio pro reo),
- neprípustnosť nezákonne získaného dôkazu,
- právo neobviňovať seba samého (nemo tenetur se ipsum accusare).

Odsek 3 čl. 6 Dohovoru zaručuje obvinenému *špeciálne minimálne práva* v konaní, a to:

- a) byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, podrobne oboznámený s povahou a dôvodom obvinenia vzneseného proti nemu;
- b) mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby;
- c) obhajovať sa osobne alebo prostredníctvom obhajcu podľa vlastného výberu, alebo pokiaľ nemá dostatok prostriedkov na zaplatenie obhajcu, aby sa mu poskytol bezplatne, ak to záujmy spravodlivosti vyžadujú;
- d) vypočúvať alebo dať vypočúvať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie na vypočúvanie svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako v prípade svedkov proti nemu;
- e) mať bezplatnú pomoc tlmočníka, ak nerozumie jazyku používanému pred súdom, alebo ak týmto jazykom nehovorí.

Okrem toho obvinený má podľa čl. 7 ods. 1 Dohovoru právo na uloženie trestu výlučne na základe zákona.⁵ Uvedené právo má nielen hmotnoprávny aspekt (nullum crimen sine lege), ale tiež procesnoprávny aspekt spočívajúci v príkaze stíhať len zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (nullus processus criminalis sine lege). Garantuje sa tým nemožnosť bezdôvodného stíhania jednotlivcov a zaručuje sa, že do práv osôb, ktoré sú stíhané odôvodnene, sa nebude zasahovať viac, než je to nevyhnutne nutné (princíp proporcionality).

2. PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES VO VEREJNEJ SPRÁVE A PRÁVO NA DOBRÚ VEREJNÚ SPRÁVU

V európskom správnom priestore výklad obsahu práva na spravodlivý proces vo verejnej správe podlieha *doktríne o dobrej verejnej správe*.

Cieľom presadzovania požiadaviek dobrej verejnej správy je zabezpečiť efektívnosť a účinnosť výkonu verejnej správy ako služby verejnosti bez toho, aby táto nezákonne zasahovala do verejných subjektívnych práv a slobôd súkromnej osoby. Za týmto účelom výkon verejnej správy musia ovládať princípy, ktoré majú hmotnoprávny a procesnoprávny charakter.

⁵ Podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru: „Nikoho nemožno uznať za vinného zo spáchania trestného činu na základe skutku alebo opomenutia, ktoré v čase jeho spáchania nie je považované podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva za trestný čin. Takisto nesmie byť uložený trest prísnejší, než aký bolo možné uložiť v čase spáchania trestného činu.“

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

Procesnoprávne princípy, ktoré sa majú uplatňovať v procesných postupoch orgánov ochrany životného prostredia, v ktorých rozhodujú o správnych deliktoch súkromných osôb, vyjadruje *odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách*.

Procesnoprávna úprava postupu musí – podľa odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách – garantovať minimálne:

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

Princíp konania o správnom delikte v primeranej lehote. Článok 6 ods. 1 Dohovoru vyžaduje, aby každá vec, ktorá má charakter trestného obvinenia, bola prejednaná a rozhodnutá v primeranej lehote.

Lehota na prejednanie správneho deliktu pred orgánom verejnej správy má z právneho hľadiska poriadkový charakter a nemá vplyv na zánik zodpovednosti osoby za prejednávany správny delikt v dôsledku plynutia času. Vyjadruje primeraný časový rámec pre postup správneho orgánu a je vyjadrením požiadavky na efektívnosť a účinnosť verejnej správy.

Právo na ukončenie konania o správnom delikte rozhodnutím súvisí s princípom právnej istoty osoby, voči ktorej sa začal postup vykonávateľa verejnej správy vo veci správneho trestania. Takáto osoba má právny nárok na to, aby procesný postup (správne konanie) bol ukončený formou, ktorá má právne záväzný charakter.

V právnom štáte je neprípustná situácia, aby sa procesný postup neukončil spôsobom ustanoveným zákonom (t. j. rozhodnutím). Je to dôležité aj preto, lebo s inštitútom rozhodnutia je spätý inštitút *rei iudicatae*, ktorý v konaniach týkajúcich sa trestného obvinenia úzko súvisí s ďalším významným princípom – princípom *ne bis in idem*.

Výsledkom konania pritom nemusí byť len rozhodnutie, ktorým sa ukladá správna sankcia; môže ním byť aj rozhodnutie o upustení od uloženia správnej sankcie alebo rozhodnutie o zastavení konania z dôvodu, že obvinenému zo správneho deliktu sa nepodarilo preukázať spáchanie správneho deliktu.⁶

V zmysle odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 medzi špeciálne procesné princípy vyjadrujúce procesné práva osoby, voči ktorej orgán ochrany životného prostredia vyvodzuje administratívnoprávnu zodpovednosť, patrí:

- právo byť informovaná o obvinení a dôvodoch tohto obvinenia,

⁶ *The Administration and You: A Handbook (1997). Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*. Council of Europe Publishing, 1996, s. 31.

- právo mať primeraný čas na prípravu obhajoby,
- právo byť informovaná o dôkazoch proti nej,
- právo byť vypočutá,
- právo na odôvodnenie rozhodnutia, ktorým sa ukladá správna sankcia,
- princíp, že dôkazné bremeno v konaní spočíva na správnom orgáne,
- princíp preskúmateľnosti rozhodnutia orgánu, ktorým sa ukladá správna sankcia.

Všetky tieto procesné práva sú súčasťou jej *práva na obhajobu*.

Právo osoby byť informovaná o obvinení a dôvodoch obvinenia zahŕňa právo:

- právo na informáciu o začatí procesného postupu orgánu verejnej správy a
- právo na informáciu o významných skutočnostiach týkajúcich sa postupu.

Článok 6 ods. 3 písm. a) Dohovoru zdôrazňuje právo obvineného byť informovaný nielen o dôvode obvinenia, to znamená o skutkoch, ktoré údajne spáchal a na ktorých sa obvinenie zakladá, ale tiež o právnej charakteristike týchto skutkov.⁷

Z uvedenej požiadavky vychádzal aj český Najvyšší správny súd, ktorý vyslovil názor v súvislosti s náležitosťami oznámenia správneho orgánu o začatí konania o sankcii vo veciach nakladania s odpadmi: „Vymedzenie skutku, pre ktorý je konanie podľa správneho poriadku začaté, musí byť konkrétne, rovnako tak ako musí byť z oznámenia o začatí konania zrejmé, o čom sa má v konaní rozhodovať; v sankčnom konaní je potom vhodné uviesť, aký postih za dané konanie hrozí. Takúto špecifikáciu nemožno považovať za predčasné konštatovanie zodpovednosti, ktorá sa skúma až v konaní.“⁸

Účelom tohoto procesného práva je poskytnúť obvinenému potrebné informácie, aby si mohol pripraviť svoju obhajobu. Trvá počas celého správneho konania až do jeho skončenia. To znamená, že právo obvineného na informáciu sa nevyčerpáva len realizáciou prvého úkonu správneho orgánu voči nemu. V priebehu správneho konania totiž môže dôjsť k zmenám skutkového základu obvinenia (napr. obvinenie sa rozširuje o ďalšie skutky), ako aj k zmenám právnej kvalifikácie. Nakoľko uvedené skutočnosti môžu mať podstatný vplyv na výsledné rozhodnutie správneho orgánu, nie je možné, aby nebol obvinený o týchto záležitostiach informovaný.

Právo na prípravu obhajoby zahŕňa podľa čl. 6 ods. 3 písm. b) Dohovoru právo mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby.

Možnosť efektívnej prípravy na obhajobu obsahuje:

- právo poradiť sa s obhajcom,
- právo nahliadať do spisu,
- právo byť oboznámený so všetkými dôkazmi vykonanými v priebehu konania.⁹

Právo osoby, aby bola v správnom konaní o správnom delikte *vypočutá*, sa premieta do jej procesného *práva vyjadriť sa* ku každej veci pred vydaním rozhodnutia.

Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 24. novembra 2010, sp. zn. 6 Sžo 165/2010, „treba rozlišovať medzi právom účastníka na vyjadrenie sa k začatiu správneho konania, právom na predkladanie alebo navrhovanie dôkazov a jeho

⁷ SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s. r. o., 2006, s. 475.

⁸ Rozsudok zo dňa 20. novembra 2003, č. k. 5 A 73/2002-34 Zb. NSS, roč. 2, č. 8/2004). In: LANGROVÁ, V.: *Přehled judikatury z oblasti životního prostředí*. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 254.

⁹ SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s. r. o., 2006, s. 477 a nasl.

právom vyjadriť sa k podkladom alebo dôkazom zabezpečeným v konaní správny orgánom. Ak správny orgán vydal rozhodnutie vo veci bez toho, aby umožnil účastníkovi vyjadriť sa pred rozhodnutím, ide o procesné pochybenie, ktoré môže mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia o priestupku.¹⁰

Princíp – dôkazné bremeno v konaní spočíva na správnom orgáne, je explicitne vyjadrený v čl. 6 ods. 2 Dohovoru, podľa ktorého „každý, kto je obvinený z trestného činu, považuje sa za nevinného, dokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom“.

Toto ustanovenie vyjadruje princíp prezumpcie nevinu. Obvinený nie je povinný dokazovať nielen žiadnu skutočnosť svedčiacu v jeho neprospech, ale ani v jeho prospech (t. j. nie je povinný svoju nevinu preukazovať). V tejto súvislosti je nevyhnutné odlišovať ústavne zaručené právo nebyť donucovaný k sebaobvineniu, teda predložiť proti sebe dôkaz pod donútením, od právnej možnosti zhromažďovať dôkazy aj ich odňatím proti vôli obvineného, a v jeho neprospech.¹¹

Odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 zakotvuje požiadavku, aby bol akt ukládajúci správnu sankciu prinajmenšom preskúmateľný z hľadiska jeho zákonnosti nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom. Je úlohou štátu, aby mal v tomto ohľade takú právnu úpravu, ktorá by nevylučovala, ani iným spôsobom nelimitovala prístup osoby k súdu.

Rovnaká požiadavka je obsiahnutá v čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ktorý súčasne vyžaduje, aby mal súd v takejto veci *úplnú jurisdikčnú právomoc*.¹² Ďalšia záruka ochrany osoby, voči ktorej osoby správny orgán vyvodil administratívnoprávnu zodpovednosť, vychádza z čl. 2 Protokolu č. 7 k Dohovoru. Ten zakotvuje právo dať preskúmať výrok o vine alebo treste súdom vyššieho stupňa.¹³

3. PROCESNOPRÁVNE PRINCÍPY V POSTUPOCH ORGÁNOV OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA PRI POSTIHU OSÔB ZA SPRÁVNE DELIKTY

Na Slovensku *neexistuje kodifikovaná* právna úprava konania o správnych deliktach, ktorá by vychádzala z procesnoprávnych princípov vyjadrených v čl. 6 ods. 3 Dohovoru a z procesnoprávnych princípov vyjadrených v odporúčaní Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách.

¹⁰ In: BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J.: *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2012, s. 112 a nasl.

¹¹ ŠÍŠKEOVÁ, S. – LAVICKÝ, P. – PODHRÁZKÝ, M.: *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 652.

¹² Súd s tzv. úplnou jurisdikčnou právomocou je taký, ktorý má nasledujúcu právomoc:

- nie je pri preskúmaní rozhodnutí orgánov verejnej správy o uložení sankcie viazaný skutkovým stavom zisteným správny orgán,
- môže vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správnym orgánom alebo vykonať dokazovanie,
- má moderačné oprávnenie, t. j. možnosť upustiť od potrestania alebo znížiť výšku uloženej sankcie, čo je dôvodné vtedy, ak ide o postih za správny delikt zjavne neprimeraný.

¹³ KOŠIČIAROVÁ, S. In: KLÍMA, K. a kol.: *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 255.

Právna teória už dlhšie poukazuje na fakt, že takáto situácia nie je vhodná. Okrem priestupkov fyzických osôb, ktoré sa prejednávajú na základe špeciálnej procesnoprávnej úpravy, orgány ochrany životného prostredia prejednávajú správne delikty na základe zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Tento zákon však *explicitne nevyjadruje špeciálne procesnoprávne princípy*, ktoré sa majú uplatňovať v rámci spravodlivého procesu vo veciach správneho trestania. Je potrebné ich odvodzovať z platného znenia správneho poriadku výkladom, čo môže byť pre správny orgán obťažné.

Kým analýze procesnoprávných princípov uplatňujúcich sa v konaní o správnych deliktach sa právna teória na Slovensku venuje pomerne podrobne,¹⁴ na okraji záujmu vedeckého výskumu zatiaľ zostáva uplatňovanie práva na spravodlivý proces obvineného zo správneho deliktu v tzv. skrátených formách správneho konania, ktorými sú blokové a rozkazné konanie.

Pokuty za priestupky na úseku ochrany životného prostredia v *blokovom konaní* môžu ukladať:

- orgány štátneho dozoru vo veciach životného prostredia podľa § 86 písm. e) zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov,
- orgány ochrany životného prostredia¹⁵ a členovia verejných stráží¹⁶ podľa osobitných predpisov.

Procesný postup v blokovom konaní na Slovensku zakotvuje výlučne zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Osobitné zákony upravujúce právomoc orgánov ochrany životného prostredia a verejných stráží prejednávať priestupky v blokovom konaní na predmetnú procesnú úpravu výslovne odkazujú.¹⁷

V blokovom konaní podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb. sa *neuplatňuje procesné právo obvineného na obhajobu v celom jeho rozsahu*. Je to odôvodnené tým, že blokové konanie sa môže uskutočniť, len ak je správny delikt spoľahlivo zistený. V takej situácii využitie niektorých procesných oprávnení obvineného by sa javilo ako samoučelné a nemohlo by mať vplyv na rozhodnutie správneho orgánu vo veci samej.

Uvedený legislatívny prístup nie je v rozpore s odporúčaním Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách, ktoré umožňuje so súhlasom dotknutej osoby od vybraných procesnoprávných princípov v právnej úprave členského štátu Rady Európy upustiť, ak ide o *menej závažné prípady*, ktoré podliehajú *nízkym peňažným trestom*. Ochrana osoby, voči ktorej sa vyvodzuje zodpovednosť za priestupok, je však v blo-

¹⁴ Pozri napríklad KOŠIČIAROVÁ, S.: *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r.o., 2012, s. 351 a nasl.

¹⁵ Napríklad podľa § 32 ods. 1 zákona č. 237/2002 Z. z. o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov môže okresný úrad, odbor životného prostredia alebo Slovenská inšpekcia životného prostredia uložiť fyzickej osobe v blokovom konaní pokutu za priestupok.

¹⁶ Napríklad podľa § 69 ods. 6 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov člen vodnej stráže je oprávnený ukladať a vyberať pokuty v blokovom konaní za priestupky na úseku ochrany vôd, vodných tokov a vodných stavieb.

¹⁷ Pozri napríklad § 75 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny je člen stráže prírody je pri plnení úloh podľa tohto zákona oprávnený vo svojom obvode pôsobnosti ukladať a vyberať za priestupky na úseku ochrany prírody a krajiny pokuty v blokovom konaní v rozsahu a za podmienok ustanovených osobitným predpisom, pričom týmto osobitným predpisom je zákon SNR č. 372/1990 Zb.

kovom konaní zabezpečená tým, že ak namieta proti navrhovanej sankcii alebo proti prebiehajúcej skrátenej správnej konaní, musí správny orgán prejednať správny delikt v riadnom, neskrátenej správnej konaní.

V blokovej konaní sa na Slovensku uplatňujú nasledujúce *procesnoprávne princípy*:

- princíp stíhania zo zákonných dôvodov,
- princíp *ne bis in idem*,
- princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote,
- princíp povinnosti správneho orgánu dokazovať vinu,
- princíp, že konanie o správnej delikte sa ukončuje rozhodnutím orgánu,
- princíp, že rozhodnutie musí byť odôvodnené,
- princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené.

Princíp stíhania zo zákonných dôvodov vyžaduje, aby platná právna úprava zakotvila právomoc orgánu ochrany životného prostredia uložiť pokutu za priestupok v blokovej konaní. Z procesnoprávnej úpravy musí byť zrejmé, na základe čoho je možné začať skrátenej správnej konanie a za akých podmienok je možné uložiť páchatelovi priestupku sankciu. Uvedený princíp vyžaduje taktiež, aby zákon upravoval konkrétne pravidlá procesného postupu. Ich absenciu by bolo potrebné považovať za porušenie pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k právu osoby na spravodlivý proces vo verejnej správe. Tu treba poznamenať, že platná právna úprava blokovej konania podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb. je príveľmi stručná na to, aby z nej boli zrejmé všetky procesné práva a povinnosti subjektov tak, ako ich vyjadruje odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnej sankciách.

Princíp ne bis in idem má z hmotnoprávneho hľadiska ten význam, že vybavenie vecí v skrátenej konaní predstavuje prekážku *rei iudicatae*,¹⁸ z procesnoprávneho hľadiska začatie blokovej konania by malo predstavovať prekážku *litis pendentio*. V blokovej konaní však táto procesnoprávna prekážka nebude prichádzať do úvahy, vzhľadom k tomu, že prejednanie priestupku je vždy okamžitou reakciou vykonávateľa verejnej správy na protiprávne správanie osoby naplňujúce skutkovú podstatu priestupku, ktoré úradná osoba sledovala na mieste, takže konkurencia procesného postupu zo strany dvoch orgánov za ten istý priestupok je takmer vylúčená.

Princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote sa premieta v tom, že lehota od začatia skrátenej správnej konania až do uloženia pokuty je oveľa kratšia než v neskrátenej konaní. V blokovej konaní je táto skutočnosť spôsobená tým, že priestupok sa prejednáva na mieste.

Povinnosť správneho orgánu dokazovať vinu vyplýva zo skutočnosti, že skrátenej konanie je procedurálnym postupom, ktorý začína z úradnej povinnosti príslušný vykonávateľ verejnej správy.

Princíp, že konanie o priestupku sa ukončuje rozhodnutím orgánu, nie je podľa platnej právnej úpravy spochybniteľný, aj keď výsledkom blokovej konania je tzv. pokutový blok.

¹⁸ Podľa § 76 ods. 1 písm. h) je povinný správny orgán konanie o priestupku zastaviť, ak sa v ňom zistí, že za priestupok už bola uložená blokovaná pokuta.

V prípade tzv. pokutového bloku, na ktorom sa vyznačujú údaje o tom komu, kedy a za aký priestupok bola pokuta v blokovom konaní uložená (§ 85 ods. 4 druhá veta zákona SNR č. 372/1990 Zb.), súdna judikatúra výkladom dospela k tomu, že prestavuje rozhodnutie správneho orgánu (pozri rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu zo dňa 15. januára 2009, č. k. 5 As 16/2008-68) a že pokutový blok sa stáva právoplatným po potvrdení súhlasu s uložením pokuty v blokovom konaní vlastnoručným podpisom páchatel'a priestupku (pozri rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu zo dňa 29. decembra 2010, č. k. 8 As 68/2010-81).¹⁹ Uvedené závery však zákon SNR č. 372/1990 Zb. explicitne nezakotvuje, hoci by to tak *de lege ferenda* malo byť.

Princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené, možno z právnej úpravy blokového konania odvodiť len nepriamo a to vzhľadom na bežnú aplikačnú prax, keď obvinený z priestupku podpisuje pokutový blok s vyznačenými údajmi podľa § 85 ods. 4 zákona SNR č. 372/1990 Zb.

Právo na odôvodnenie rozhodnutia. Zo zákona SNR č. 372/1990 Zb. nevyplýva, že pokutový blok musí obsahovať rovnaké náležitosti ako rozhodnutie o priestupku, t. j. aj odôvodnenie rozhodnutia a poučenie o možnosti podať riadny opravný prostriedok a právo na informáciu o preskúmateľnosti rozkazu súdom.

Z povahy a cieľa samotného blokového konania je však zrejmé, že poverená osoba odôvodní páchatel'ovi priestupku svoje rozhodnutie uložiť pokutu v blokovom konaní na mieste.

Osoba, ktorej bola uložená pokuta v blokovom konaní *skôr, než podpíše pokutový blok*:

- má právo byť poučená o možnosti podať riadny opravný prostriedok,
- má právo na informáciu o preskúmateľnosti rozhodnutia súdom.

Orgán ochrany životného prostredia je taktiež povinný vopred poučiť obvineného z priestupku o jeho práve využiť zákonnú možnosť, aby bol jeho priestupok prejednaný v neskrátenom konaní pred správnym orgánom.

Princíp zákazu reformatio in peius v blokovom konaní znamená, že obvinenému z priestupku nemožno v nasledujúcom neskrátenom správnom konaní uložiť iný druh sankcie alebo vyššiu výmeru sankcie, než je tá, ktorá by mu hrozila v blokovom konaní, za predpokladu, že sa pri prejednávaní priestupku v neskrátenom konaní nezistia nové podstatné skutkové okolnosti. Aj keď zákon SNR č. 372/1990 Zb. uvedený princíp na účely blokového konania explicitne nezakotvuje, musí sa uplatniť vždy, ak obvinený z priestupku nebol ochotný pokutu zaplatiť. V opačnom prípade by ho hrozba prísnejšej sankcie mohla odrádzať od využitia práva na obhajobu, ktoré mu v plnom rozsahu zaručuje procesnoprávna úprava neskráteného správneho konania o priestupku.

Rovnaký účinok má v tomto ohľade platné znenie § 79 zákona SNR č. 372/1990 Zb.; kým správny orgán nemôže uložiť občanovi, ktorý bol uznaný vinným z priestupku,

¹⁹ FRUMAROVÁ, K.: K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013*. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2014, s. 40.

náhradu trov konania v blokovom konaní, musí tak urobiť, ak bol jeho priestupok prejednaný v neskrátenom správnom konaní.²⁰

Preskúmateľnosť právoplatného pokutového bloku súdom je dôležitou požiadavkou v situácii, keď platná právna úprava vylučuje možnosť osoby, ktorej bola sankcia uložená v blokovom konaní, brániť sa proti blokovému konaniu podaním riadneho opravného prostriedku, prípadne využiť možnosť preskúmania zákonnosti blokového konania v rámci obnovy konania a mimo odvolacieho konania.

Súdna judikatúra však zaujala právny názor, že ak sa osoba „uspokojí s ukončením veci v blokovom konaní, znamená to, že nevyužila opravné prostriedky v správnom konaní, ktoré zákon pripúšťa, a preto sa nemôže úspešne domáhať súdnej ochrany (uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 11. augusta 2009, sp. zn. 1 Sžo 142/2009).²¹ Jedinou možnosťou je, aby páchatel' priestupku namietal proti navrhovanej sankcii v blokovom konaní a v nasledujúcom neskrátenom konaní podal riadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu o priestupku.

Súdy v Českej republike taktiež vychádzali z toho, že zmyslom prieskumu rozhodnutí v správnom súdnictve je poskytnutie súdnej ochrany v prípadoch, keď osoby tvrdia, že boli na svojich právach dotknuté, ale sa ich nedomohli pred správnym orgánom, hoci sa o to pokúsili. Novšia judikatúra českého Najvyššieho správneho súdu však pripúšťa možnosť súdneho prieskumu rozhodnutí v blokovom konaní v prípadoch, keď sťažovateľ sponchybnuje skutočnosť, že sa priestupku dopustil, resp. že poskytol súhlas s jeho prejednaním v blokovom konaní (pozri rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu zo dňa 9. júna 2011, č. k. 9 As 2/2011-93),²² čo sú samotné zákonné predpoklady toho, aby sa blokové konanie mohlo uskutočniť.

²⁰ Podľa § 1 vyhlášky MV SR č. 411/2006 Z. z., ktorou sa ustanovuje paušálna suma trov konania o priestupku v znení vyhlášky MV SR č. 531/2008 Z. z. paušálna suma trov konania o priestupku je: a) 16 eur, b) 49 eur, ak sa pribral znalec z odboru psychiatrie, c) 33 eur, ak sa pribral znalec z iného odboru ako psychiatrie.

²¹ Pozri bližšie In: BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J.: *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o. 2012, s. 215 a nasl.

²² FRUMAROVÁ, K.: K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013*. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2014, s. 41.