

MATERIÁLNA ROVNOSŤ ÚČASTNÍKOV KONANIA V KONTEXTE SPRÁVNEHO TRESTANIA VS. LEGITÍMNE OČAKÁVANIA A ROVNOSŤ PRED ZÁKONOM

THE MATERIAL EQUALITY OF PARTIES TO THE PROCEEDINGS IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE SANCTIONING VS. LEGITIMATE EXPECTATIONS AND EQUALITY BEFORE THE LAW

PHDR. JUDR. PETER POTASCH, PHD.

ÚSTAV VEREJNÉHO PRÁVA

FAKULTA PRÁVA, PANEURÓPSKA VYSOKÁ ŠKOLA

E-MAIL: PETER.POTASCH@PANEUROIUNI.COM

KLÚČOVÉ SLOVÁ:

materiálna rovnosť, princíp, legitímne očakávania, sankcia, rovnosť, správne právo, súdne rozhodnutia

KEY WORDS:

material equality, principle, legitimate expectations, sanctions, equality, administrative law, judicial decisions

ABSTRAKT:

Predkladaná štúdia rieši otázku materiálnej rovnosti účastníka konania v rámci rozhodovania o sankcii za ním spáchaný správny delikt v kontexte zásady legitímnych očakávaní a rovnosti osôb pred zákonom. Autor sa pokúša konfrontovať uvedené zásady a poukazovať na prípadný preferenčný režim toho-ktorého princípu. Určitý priestor je v štúdiu venovaný otázkam aktuálnej judikatúry, a to aj v režime individualizácie sankcie ako jednej zo základných limitov paušalizácie sankcií za správne delikty.

ABSTRACT/SUMMARY:

In the presented article the author analyses the material equality of those committing a petty offence especially in reference to the decision-making procedures on the penalty. He inspects the issue of material equality in contrast to the principle of legitimate expectations and the principle of equality before the law. At the same time the author suggests the importance of individualising a penalty which happens to be one of the limits of generalising the penalties in line with the above principles.

Úvod

Príspevok obsiahnutý v tomto čísle časopisu *Magister Officiorum* nadväzuje na skoršiu štúdiu autora, v ktorej sa venoval precedenčnej zásade v správnom konaní, a to v komparácii s právnou úpravou precedenčnej zásady v Spojených štátoch amerických¹. V tomto článku autor skúma zásadu materiálnej rovnosti vo väzbe na zásadu legitímnych očakávaní a rovnosť občanov pred zákonom.

Správne právo trestné patrí svojou povahou pravdepodobne medzi tie subsystemy správneho práva, ktoré sa v každodennej praxi správnych orgánov, ale aj spravovaných subjektov aplikuje najčastejšie. Priestupky a iné správne delikty fyzických, resp. právnických osôb, diverzita verejnej správy a jej úsekov a, samozrejme, často aj slabá disciplína samotných spravovaných subjektov vedie k tomu, že správne orgány – niekedy aj opakovane – ukladajú správne sankcie. Na väčšinu rozhodovacích procesov na tomto úseku sa primerane vzťahuje všeobecný procesný predpis

1) K tomu porovnaj POTASCH, P. *K inštitútu precedenčnej zásady v správnom konaní*. In: *Justičná revue: časopis pre právnu prax*. – ISSN 1335-6461. – Roč. 64, č. 2 (2012), s. 224-233.

o správnom konaní (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov) a teda aj zásady v ňom obsiahnuté. Základné pravidlá správneho konania sú nepochybne jedným z kľúčových pilierov správneho procesu. Podľa odborníkov z teórie aj praxe je táto oblasť správneho konania viac-menej „prebádaná“, a preto sa otázkam základných pravidiel konania – vrátane zásady materiálnej pravdy² – venuje v súčasnosti čoraz menší akademický, ale aj aplikačný priestor. Na strane druhej, sudcovská tvorba práva, resp. inštitút precedensov v justičnom režime, nadobúda už aj v podmienkach Slovenskej republiky čoraz väčší priestor, a to aj vďaka vedeckým prácam viacerých významných odborníkov³. Aj keď to z hľadiska uplatňovania príslušných ustanovení zákona o správnom konaní nemá väčšie opodstatnenie, pre komplexnosť výkladu uvádzame, že v kontexte pravidiel správneho konania sa neraz v synonymnom režime k nim používajú pojmy *princíp* a *zásada*. Za *princíp* správneho konania sa spravidla považujú také východiskové právne tézy, ktoré sú vlastné celému právnemu poriadku (bez ohľadu na konkrétne právne odvetvie) a aplikujú sa preto aj v rámci správneho práva – napr. princíp legality (zákonnosti). Na strane druhej, termínom *zásada* sa najčastejšie označuje taký postulát, ktorý spravidla vychádza z konkrétneho princípu a je aplikovaný v rámci určitého právneho odvetvia⁴. Pojem *pravidlá správneho konania* je potom **potrebné interpretovať ako druhové označenie zahŕňajúce tak princípy, ako aj zásady správneho konania**⁵. Je tiež zaujímavé, že niektoré pravidlá správneho konania spadajú z hľadiska svojej náplne pod pojem „*princíp*“ (napr. legalita), ale keďže ich zákonodarca osobitne vyjadril aj v zákone o správnom konaní, je možné považovať ich aj za *zásadu* správneho konania.

Uvedené skutočnosti naznačujú, že pravidlá správneho konania (vo všeobecnosti) nie sú obsiahnuté len v § 3 a § 4 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej ako „Správny poriadok“ alebo „SpP“), ale ich implicitné vyjadrenie nachádzame aj v iných častiach Správneho poriadku⁶, príp. v iných právnych predpisoch (napr. v Ústave Slovenskej republiky).⁷ V osobitných administratívnych predpisoch sú však vyjadrené ďalšie – špeciálne zásady správneho konania. V praxi sa potom objavujú neraz aplikačné problémy, či je možné na správne konanie, v ktorom sa postupuje podľa osobitnej právnej úpravy uplatniť Správny poriadok v kontexte základných pravidiel konania, ak osobitný predpis neupravuje zásady konania, ale súčasne vylučuje možnosť postupu podľa všeobecnej procesnej úpravy a pod.

Práve kvôli nejednoznačnosti, ale aj roztrúsenosti zásad správneho konania, by bolo žiaduce a vhodné, keby nová všeobecná právna úprava správneho konania v Slovenskej republike na takéto situácie pamätala a záväzne deklarovala, že hoci sa na určité konanie správny poriadok ako všeobecný procesný predpis neuplatní, aj na toto konanie sa budú vzťahovať zásady správneho konania (ak to bude pripúšťať ich povaha), resp. všeobecné ústavné princípy (aj keď v kontexte ústavných princípov nemôžu pochybnosti existovať ani v súčasnosti). Ako modelová situácia môže Slovenskej republike (tak ako už neraz) poslúžiť právna úprava v Českej republike – § 177

2) Vzhľadom na existujúcu – bežne zaužívanú – terminológiu môže byť na označenie zásady materiálnej rovnosti v texte tohto príspevku použité aj spojenie „precedenčná zásada“.

3) K tomu pozri napr.: SVÁK, J. *Súdna moc a moc sudcov na Slovensku*. Eurokódex: Bratislava, 2011, str. 102 a nasl., ISBN 978-80-89447-55-8, ďalej SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ. – KLÍMA, K. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Všeobecná časť. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2008, str. 161 – 162, SVÁK, J. *Štyri východiská sudcovskej tvorby práva na Slovensku*. In HANZELOVÁ, I. – SVÁK, J. (eds): *K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve*. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie konanej v Častej – Papierničke 21. – 22. mája 2007, Bratislava, str. 68 a i.

4) K tomu pozri napr. POTASCH, P. – HAŠANOVÁ, J. a kol. *Vybrané správne procesy*. 2. vydanie s judikatúrou. Eurokódex: Bratislava, 2011, ISBN 978-80-89447-38-1, str. 19

5) POTASCH, P. – HAŠANOVÁ, J. a kol. *Vybrané správne procesy*. 2. vydanie s judikatúrou. Eurokódex: Bratislava, 2011, ISBN 978-80-89447-38-1, str. 19

6) napr. § 18 ods. 1 SpP – dispozičná zásada a zásada oficiality, § 32 a nasl. SpP – voľné hodnotenie dôkazov správnym orgánom, § 53 a nasl. SpP – dvojinštančnosť konania a pod.).

7) Význam zásad v režime správneho konania podčiarkuje napr. aj Odporúčanie Výboru ministrov (2007) 7, z ktorého vyplýva, že okrem pozitívneho práva, majú správne orgány v rámci konania prihliadať aj na zásady vlastného právnemu poriadku.

ods. 1 zákona č. 500/2004 Sb. Správni rád ustanovuje: „*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní rád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.*“

Vychádzajúc z vyššie uvedeného výkladu je zrejmé, že základné pravidlá konania sú nielen záväznou súčasťou právneho predpisu, ale sú tiež interpretačným pravidlom pre riadnu aplikáciu zákona ako celku⁸. Jednotlivé ustanovenia Správneho poriadku je preto vždy potrebné interpretovať a aplikovať tak, aby bola táto aplikácia v súlade so základnými pravidlami konania. Keďže 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. Nemôže byť porušená ani jedna zásada správneho konania s odôvodnením, že si to vyžadovalo riadne uplatnenie inej zásady. Je tiež vylúčené, aby medzi jednotlivými pravidlami konania existoval rozpor a nekoherencia (okrem prípadov, ktoré explicitne vyplývajú zo zákona, t.j. v ktorých sa zásady uplatňujú alternatívne – napr. jedno konanie nemôže byť návrhovým a súčasne konaním *ex offio a pod.*). Z príslušných postulátov teda vyplýva aj to, že precedenčná zásada – aj keď nie je v právnom poriadku SR tradične zakorenená – je integrálnou súčasťou správneho konania v podmienkach Slovenskej republiky, keďže je vyjadrená v Správnom poriadku ako všeobecnom predpise upravujúcom správne konanie.

MATERIÁLNA ROVNOSŤ ÚČASTNÍKOV KONANIA – PRÁVNY ZÁKLAD

Precedenčná zásada (niekedy označovaná aj ako zásada materiálnej rovnosti účastníkov konania, zásada legitímnych očakávaní⁹) je v rámci štúdia a teórie správneho konania dlhodobo detailnejšie neriešenou otázkou¹⁰. Ide o inštitút obsiahnutý v § 3 ods. 5 – druhá veta SpP¹¹, ktorý sa v praxi preukázateľne málo aplikuje, resp. reálne využíva.

Precedenčnou zásadou sa sleduje najmä to, aby v rámci rozhodovacej činnosti správnych orgánov nevznikali excesívne odklony v skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch, pričom ide nielen o extrémne odklony (napr. jednému účastníkovi sa vyhovie, druhému v tej istej veci a za tých istých podmienok nie), ale aj o akékoľvek iné neopodstatnené odklony majúce parciálny charakter (napr. výška uloženej pokuty za ten istý skutok by mala byť podobná). Podobnosť vo výške sankcie je však objektívne možné očakávať len v prípade, ak sú súčasne podobné aj ďalšie okolnosti súvisiace so spáchaným deliktom a jeho páchatelom. V opačnom prípade by totiž išlo o „paušálnu“ sankciu bez prihliadnutia na špecifiká osoby, ktorá sa deliktu dopustila.

Tento trivializovaný výklad koncepcie precedenčnej zásady pritom vychádza zo samotnej podstaty pojmu *precedens*. Podľa Blackovho právnického slovníka (*Black's Law Dictionary*) sa za *precedens* považuje *rozhodnutie¹², ktoré tvorí základ pre budúce rozhodnutia zahŕňajúce podobné skutočnosti*

8) SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár. Druhé prepracované vydanie*. Iura Edition: Bratislava, 2005, str. 29, ISBN 80-8078-066-8

9) K tomu pozri napr. aj: MASÁROVÁ, Ľ. *K právnej úprave niektorých zásad správneho konania*. In *Všeobecné správne konanie. Sympóziá, kolokviá, konferencie*. Bratislava: Univerzita Komenského – Právnická fakulta, 2010, ISBN 978-80-7160-293-4, KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004*. Šamorín: Heuréka, 2004, ISBN 80-89122-14-0 a i.

10) Napr. ŠEVČÍK, M. v diele ŠEVČÍK, M. a kol. *Správne právo procesné. Jednotlivé druhy rozhodovania*. Bratislava: Eurounion, 2009. ISBN 978-80-89374-05-2, na str. 16 – 17 túto zásadu explicitne ani nepomenúva, ani neanalyzuje; ďalej napr. v komentári SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár. Druhé prepracované vydanie*. Iura Edition: Bratislava, 2005, str. 29, ISBN 80-8078-066-8 k príslušnému ustanoveniu zákona o správnom konaní autor potvrdzuje existenciu precedenčnej zásady vetou: „Novo sa v zákone formuluje požiadavka, aby v skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.“, avšak ďalšie detaily k nej v tejto publikácii neuvádza.

11) § 3 ods. 5 druhá veta SpP: „*Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.*“

12) Stojí za zmienku, že príslušná definícia neobsahuje, že musí ísť o rozhodnutie súdu, čím sa poskytuje priestor na to, aby bol tento termín (*precedens*) používaný aj vo vzťahu k rozhodnutiam orgánov verejnej správy, resp. správnych orgánov.

alebo otázky. Zásada „*rule of precedent*“ teda veľmi zjednodušene vyjadrene znamená, že súd [pozn. autora: prípadne iný orgán verejnej moci] je viazaný rozhodnutím súdu [pozn. autora: prípadne iného orgánu verejnej moci] vyššieho alebo rovnakého stupňa¹³. Na strane druhej, ak by sme mali záujem uplatniť na vymedzenie pojmu precedens formálny, resp. formalistický prístup, potom je možné uviesť, že v angloamerickom právnom systéme súdny precedens ako taký nemá osobitné formálne vymedzenie a spája sa s teóriou existencie *ratio decidendi* v súdnom rozhodnutí¹⁴. Nech je však prapôvod systému precedensov akokoľvek pevne zakorenený v angloamerickom právnom systéme, nie je možné mať v súčasnosti žiadne pochybnosti o tom, že precedenčná zásada je aj v podmienkach Slovenskej republiky (v správnom konaní) záväzná, a to aj napriek tomu, že v niektorých prípadoch, príp. niektorí autori ju môžu spochybňovať, resp. marginalizovať (napr. „Právny systém na Slovensku, ako súčasť kontinentálneho právneho systému, je založený na doktríne písaného práva, tzn. že pod pojmom právo sa výlučne rozumie „písané právo“. Dominantná úloha pripadá zákonnému či štátnemu právu vytváranému najvyššími štátnymi orgánmi a nie právnym obyčajom alebo súdnym precedensom“¹⁵). Paradoxne je však v tomto kontexte potrebné poukázať na to, že súdne rozhodovanie, ktoré podľa právnej teórie vyučovanej na právnických fakultách SR nepatrí k prameňom práva, pozná prostriedky, ktorými sú sudcovia *de facto* viazaní¹⁶, hoci podľa čl. 144 ods. 1 Ústavy SR¹⁷ nimi viazaní nie sú. Článok 144 ods. 1 Ústavy SR ustanovuje viazanosť sudcov prameňmi práva určitej právnej sily. Nemožno ho vysvetľovať ako ústavnú normu taxatívne vymedzujúcu pramene práva, ktorými sú sudcovia viazaní so záverom, že sudcovia nie sú viazaní prameňmi práva, ktoré sa neuvádzajú v úprave čl. 144 ods. 1.¹⁸ Zamestnanci správnych orgánov konajúci v rámci správneho konania síce nespádajú pod ústavnoprávny režim ako je tomu v prípade sudcov, **ale je jednoznačne žiaduce a potrebné vnímať analógiu medzi rozhodovaním o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v súdnom konaní a rozhodovaním o právach a povinnostiach týchto subjektov v správnom konaní.**

Samotná precedenčná zásada (a to aj v správnom konaní) totiž do určitej miery korešponduje aj s ústavným princípom rovnosti osôb pred zákonom (podľa čl. 12 ods. 1¹⁹ a čl. 13 ods. 3²⁰ Ústavy SR).

Ako argument proti uplatňovaniu precedenčnej zásady v správnom konaní by mohol byť pojem „dbať“, ktorý zákonodarca použil pri vymedzení tejto zásady v § 3 SpP a ktoré by pri striktnom jazykovom výklade mohlo viesť k minimalizácii jej záväznosti. Máme však za to, že ide o zásadu

13) BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KÁNARIK, I.: *Teória práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2004, str. 59, ISBN 80-7097-559-8

14) SVÁK, J. *Súdna moc a moc sudcov na Slovensku*. Eurokódex: Bratislava, 2011, str. 120, ISBN 978-80-89447-55-8

15) PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 1999, s. 242.

16) DRGONEC, J. *Súdna tvorba práva ako prostriedok uplatnenia zákona, zabezpečenia spravodlivosti a právnej istoty*. *Justičná revue*, 60, 2008, č. 5, s. 711 – 727: *Podľa § 22 ods. 1 zák. č. 757/2004 Z. z. o súdoch Najvyšší súd SR zverejňuje súdne rozhodnutia zásadného významu a prijíma stanoviská k zjednocovaniu výkladov zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov. Na úpravu zákona nadväzuje radom pravidiel Rokovací poriadok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. 291/2006 Z. z., ktorý plénum Najvyššieho súdu SR vydalo podľa splnomocnení zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Napriek vyhláseniu v Zbierke zákonov SR Rokovací poriadok Najvyššieho súdu SR nemožno označiť za všeobecne záväzný právny predpis. Najvyšší súd SR bez pochybností nepredstavuje orgán verejnej moci, ktorý má v Slovenskej republike právo vydávať všeobecne záväzné právne predpisy. V dôsledku toho Rokovací poriadok najvyššieho súdu predstavuje interný normatívny pokyn zaväzujúci samotný Najvyšší súd SR, ale táto úprava má veľmi sporný charakter, pokiaľ ide o možnosť, že zakladá rovnakú viazanosť sudcu, akú zakladá čl. 144 ods. 1 Ústavy SR.*

17) Čl. 144 ods. 1 Ústavy SR: „Sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom.“

18) DRGONEC, J. *Súdna tvorba práva ako prostriedok uplatnenia zákona, zabezpečenia spravodlivosti a právnej istoty*. *Justičná revue*, 60, 2008, č. 5, s. 711 – 727.

19) Čl. 12 ods. 1 Ústavy SR: „Ludia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremičateľné a nezrušiteľné.“

20) Čl. 13 ods. 3 Ústavy SR: „Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.“

v plnom rozsahu záväznú, a to nielen z dôvodu, že je vyjadrená v zákone ako všeobecne záväzným prameni práva. Slovo „dbať“ totiž nie je možné akceptovať ako argument *redukujúci váhu* zásady ani preto, že toto spojenie používa zákonodarca napr. aj v kontexte všeobecne akceptovanej zásady hospodárnosti a rýchlosti konania²¹ (§ 3 ods. 4 – posledná veta SpP: „*Správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb*“), príp. v § 81 SpP, podľa ktorého je správny orgán v rámci správneho konania povinný „dbať“ na výsady a imunity podľa vnútroštátnych aj medzinárodných predpisov. V konečnom dôsledku logicky platí, že keby mal zákonodarca v úmysle tejto zásade pripísať len odporúčací charakter, pravdepodobne by ju neuvádzal do všeobecne záväzného právneho predpisu.

V ďalšom je potrebné uviesť, že samotná precedenčná zásada, resp. zásada materiálnej rovnosti účastníkov konania je v podmienkach SR premietnutím tzv. **inštitútu legitímnych očakávaní** do správneho konania Slovenskej republiky, a preto je možné – do určitej miery – vnímať prelínanie zásady legitímnych očakávaní s precedenčou zásadou. Detailizáciu, resp. konkretizáciu precedenčnej zásady v správnom konaní nachádzame aj v časti I. ods. III Odporúčania Výboru ministrov (2007) 7²², v ktorom sa uvádza, že správne orgány majú konať tak, aby bola zachovaná zásada rovnosti, a to tak, aby v prípade osôb, ktorých situácia je rovnaká, rozhodovali rovnako. Akýkoľvek odklon od tejto zásady – od takéhoto postupu – musí byť determinovaný objektívnymi okolnosťami.

Precedenčná zásada je tiež prostriedkom ochrany pred svojvôľou správneho orgánu, pred **neprimeraným a nezákonným uplatňovaním správnej úvahy (diskrečnej právomoci správneho orgánu)**.²³ Zneužitie inštitútu správnej úvahy riešil vo viacerých svojich rozhodnutiach napr. aj **Najvyšší správny súd Českej republiky (2 Afs 207/2005)**²⁴.

Ako to vyplýva z rozhodnutia súdu uvedeného vyššie, riziko zneužitia správnej úvahy je evidentné najmä v prípadoch, keď zákonodarca v rámci rozhodovacej činnosti správnych orgánov v zákone uvádza pojem „môže“, „možno“ a pod. Je teda na zvážení správneho orgánu, či vo veci rozhodne kladne, alebo záporne. Aj v takýchto – ale nielen v takýchto – prípadoch má mimoriadne dôležitý význam **riadna aplikácia precedenčnej zásady, keďže neprimerané odklony od bežnej**

21) K tomu pozri napr. ŠEVČÍK, M. a kol. *Správne právo procesné. Jednotlivé druhy rozhodovania*. Bratislava: Eurounion. 2009. ISBN 978-80-89374-05-2, str. 16, SOBIHARD, J. *Správny poriadok. Komentár. Druhé prepracované vydanie*. Iura Edition: Bratislava, 2005, str. 29, ISBN 80-8078-066-8, KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004*. Šamorín: Heuréka, 2004, ISBN 80-89122-14-0 a i.

22) K tomu pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky – 1 Sžo/281/2009

23) K tomu pozri: KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004*. Šamorín: Heuréka, 2004, ISBN 80-89122-14-0, str. 25

24) „*Základní práva a ústavní principy tak znamenají samozřejmé a přirozené implicitní omezení jakékoli, i nejširším způsobem definované diskreční pravomoci exekutivy; do katalogu pravidel takto omezujících diskreční pravomoc lze jistě řadit zejména povinnost správního orgánu respektovat principy rovnosti, požadavek racionality kritérií pro posuzování kauz, o nichž je rozhodováno, a proporcionality, jakož i požadavek konat v souladu se smyslem a účelem dané konkrétní diskreční pravomoci a vázanost správního orgánu svojí vlastní správní praxí (pohybuje-li se tato intra legem). "Nad rámec" implicitních omezení diskrečního oprávnění pak k nim přistupují omezení explicitní, vyjádřená zákonem stanovenými kritérii pro rozhodování. Je věcí zákonodárce, jak abstraktně či konkrétně stanoví správnímu orgánu prostor pro správní uvážení, ovšem rozhodně nemůže z výše uvedených ústavních principů, imanentních každému rozhodování o individuálních právních pozicích, žádné diskreční oprávnění vyvázat. Podstatné v této souvislosti je, že správní orgán si nemůže v prostoru daném pro jeho správní uvážení další kritéria na rámec kritérií implicitních a explicitních "přimyslet", tj. vytvořit nějaká další, která zákon neobsahuje, nýbrž může toliko kritéria obojího druhu vykládat a aplikovat na konkrétní případy. Jakkoli je dělicí linie mezi výkladem abstraktních pojmů či principů a "přimýšlením si" dodatečných kritérií tenká a ne vždy zřetelná, lze ji zpravidla nalézt zejména uvahou nad smyslem a účelem daného konkrétního diskrečního oprávnění a uvahou nad věcným vymezením pravomocí toho kterého správního orgánu, jenž má v konkrétní věci rozhodovat. V tomto smyslu také nutno interpretovat výrazy často užívané v souvislosti se založením diskrečních pravomocí (např. že správní orgán "může" něco prominout nebo že právo "lze" přiznat). Základní pohled na správní uvážení musí být proto v moderním právním státě nutně restriktivní, či, chceme-li, "podezřivý" v tom smyslu, aby se správní uvážení nestalo zástěrkou pro aplikaci nelegitimních (a ostatně zpravidla i protiprávních, a proto vágně a neupřímně formulovaných) kritérií zavánějících např. xenofobii či odvislých od tlaku určitých zájmových skupin.*“

rozhodovacej praxe by mohli podstatným spôsobom narušiť rovnosť subjektov pred zákonom (a správnym orgánom).

Ak správny orgán v určitom prípade rozhodol nejakým spôsobom, bolo by v rozpore so zásadou legitímnych očakávaní a tým aj v rozpore s precedenčnou zásadou, keby v neskôr rozhodovanom prípade, ktorý je skutkovo zhodný, príp. podobný tomu skoršiemu, by správny orgán rozhodol diametrálne odlišne.

V závere k tejto časti príspevku uvádzame, že podľa slovenskej právnej úpravy neexistuje žiadny formálny a záväzný systém väzieb a viazaností, ktorý by mal byť pri uplatňovaní tejto zásady smerodajný. Neexistuje jednoznačné deklarovanie toho, či sa záväznosť 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 pod. Z analyzovaného ustanovenia Správneho poriadku explicitne nevyplýva dokonca ani to, či záväznosť rozhodnutiami je viazaná len na jeden orgán, alebo na celý systém správnych orgánov. Výkon tejto zásady je teda v súčasnosti relatívne „flexibilný“, avšak z pohľadu adresátov správy nárokovateľný²⁵. Je preto dôležité, aby správne orgány z vlastnej iniciatívy konfrontovali svoju skoršiu rozhodovaciu činnosť v kontexte aktuálnych rozhodnutí, resp. to isté realizovali aj vo vzťahu k rozhodovacej činnosti im nadriadených správnych orgánov.

LEGITÍMNE OČAKÁVANIA A ROVNOSŤ PRED ZÁKONOM – JE MOŽNE VNÍMAŤ ICH ABSOLÚTNE?

Napriek tomu, že vyššie uvedené časti príspevku môžu naznačovať, že správny orgán je povinný „slepo“ nasledovať svoju skoršiu rozhodovaciu činnosť, je nutné pozastaviť sa nad otázkou, či táto zákonom uložená povinnosť môže byť vnímaná v absolútnom zmysle.

Odpoveď je možné poskytnúť aj bez väčších vedeckých záverov, a to tak, že nie. Ak by sme totiž akceptovali tézu „mechanického kopírovania“ skorších rozhodnutí správnych orgánov na neskoršie prípady, mohli by sme sa dostať do konfliktu napr. so zásadou individualizácie sankcie ako jednou z podmienok, resp. jedným z predpokladov účinnosti sankcie. Existujúca judikatúra (slovenská aj česká) vo viacerých rozhodnutiach konštatovala nevyhnutnosť individualizácie sankcie, a to tak, aby bola primeraná závažnosti skutku a okolnostiam vlastným páchatelovi deliktu. Napriek tomu, že sa toto vyjadrenie zdá byť opäť relatívne triviálnym, objavuje sa problém, čo bude správny orgán považovať za okolnosti, na ktoré bude musieť prihliadať pri ukladaní sankcie. Vo všeobecnosti sú to najmä okolnosti vedúce ku spáchaniu správneho deliktu, spôsob spáchania deliktu a pod. Je však správny orgán v rámci položky „osoba páchatel“²⁶ povinný prihliadať aj na majetkové pomery páchatel'a priestupku? Opäť sa tu dostávame do zaujímavého kontextu dvoch protichodných otázok: na strane jednej judikatúra konštatuje, že pokuty majú byť primerané (t.j. má sa pri ich ukladaní prihliadať aj na finančnú spôsobilosť páchatel'a deliktu). Slovenská ale napr. aj česká judikatúra vo viacerých rozhodnutiach varovala pred jedným aj druhým extrémom (exces minimalistický, exces maximalistický) pri určovaní výšky peňažnej pokuty. Rozsudok NS SR z 2.6.2011 (8 Sžo 163/2010) určuje, že výšku pokuty je nutné diferencovať a individualizovať a určuje, že je žiaduce, aby bola pokuta citeľná v majetkovej sfére páchatel'a priestupku. Nemôže ísť o sankciu v zanedbateľnej výške, inak sa nedá predpokladať, že by splnila svoj účel. Je pritom

25) Z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky – 1 Sžo/281/2009: „Je nepochybné, že rešpektovanie aj týchto princípov je kontrolovateľné a rozhodnutia, úkony a postupy správnych orgánov sú preskúmateľné okrem iných aj z hľadiska plnenia uvedených zásad najmä zásady legality, ochrany (minimalizácie zásahov do) práv nadobudnutých v dobrej viere, zákaza zneužitia správneho uváženia, zásady predvídateľnosti, legitímneho očakávania, právnej istoty, zásady rýchlosti a ďalších.“

26) § 12 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (v znení neskorších predpisov): „(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.“

zaujímavé, že v inom rozhodnutí Najvyšší súd Slovenskej republiky – naopak – uvádza, že majetkové pomery priestupcu nemôžu byť relevantné pre uloženie, resp. vykonanie sankcie. Išlo pritom o fyzickú osobu, ktorá sa ako držiteľ vodičského oprávnenia dopustila dvoch priestupkov (v skúšobnej dobe), za čo jej bola uložená sankcia povinnej účasti na doškoloňovacom kurze. Úhradu za kurz mal znášať samotný priestupca. Najvyšší súd v predmetnom rozhodnutí konštatoval, že majetkové pomery sú pre vykonanie sankcie irelevantné. Z rozsudku NS SR – sp. zn. 6 Sžo 74/2008 vyplýva, že *ak bola právoplatným rozhodnutím správneho orgánu uložená žalobcovi povinnosť zúčastniť sa doškoloňovacieho kurzu, potom je potrebné z tohto právoplatného rozhodnutia vychádzať. Neúčast žalobcu na doškoloňovacom kurze môže byť v ďalšom konaní riešená len v rovne následku neúčasti žalobcu na doškoloňovacom kurze, teda nesplnenia povinnosti uloženej v inom samostatnom konaní. Námetka insolventnosti žalobcu, pre ktorú sa doškoloňovacieho kurzu nemohol zúčastniť, je v predmetnej právnej veci irelevantná.*²⁷

Ústavný súd Českej republiky už podstatne skôr vyslovil právny názor podľa ktorého je postup v súvislosti s individualizáciou sankcie kľúčový z dôvodu objektívnosti sankcie. V náleze sp. zn. Pl. ÚS 3/02 explicitne uviedol, že pokuta nemôže mať *likvidačný charakter*. V uvedenom rozhodnutí český ústavný súd konštatoval, že ustanovenie zákona, na základe ktorého bola uložená pokuta vo výške 500.000 Kč (§ 106 ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb. v znení neskorších predpisov) za užívanie neskolaudovaných priestorov (stavby) podľa zákona č. 50/1976 Zb. je v rozpore s ústavou, resp. ústavnými princípmi (aj keď bola sankcia uložená na minimálnej úrovni, keďže mohla byť uložená od 500.000 Kč do 1 mil. Kč.), t.j. uložená pokuta síce bola uložená na minimálnej úrovni, avšak na konkrétnu osobu pôsobila likvidačne, keďže páchatel deliktu by musel pracovať 14 rokov len na úhradu sankcie, resp. takto vyčíslil súd peňažné bremeno, ktoré by subjekt v súvislosti so sankciou musel znášať.

Uvedené judikáty teda vo veľmi zjednodušenej podobe znázornili dva extrémny: povinnosť správnych orgánov sankcie individualizovať, a to aj s prihliadnutím na majetkové pomery osoby, ktorá sa deliktu dopustila, ale súčasne judikát NS SR (pozri vyššie) konštatuje, že majetkové pomery páchatela priestupku sú v tomto kontexte irelevantné²⁸.

Aj keď príslušná krátka analýza ide nad rámec tohto príspevku, považovali sme za užitočné poukázať na nejednotnosť judikatúry, ako aj na to, že každý prípad ukladania sankcie by mal byť posudzovaný osobitne – individuálne. Legitímne očakávanie, resp. rovnosť občanov pred zákonom je teda v súlade s rozhodnutiami ústavného súdu Slovenskej republiky potrebné vnímať ako relatívne kategórie. V tomto zmysle to potvrdzuje existujúca slovenská judikatúra, ale aj rozhodnutia Ústavného súdu Českej republiky, ktoré dokonca neraz odkazujú ešte na rozhodovacia činnosť Ústavného súdu ČSFR. Ústavný súd Českej republiky v rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 38/02 uvádza: „*Lze konstatovat, že rovnost ve smyslu čl. 1 Listiny není podle ustálené judikatury Ústavního soudu chápána abstraktně, nýbrž ve vztahu k důstojnosti a právům člověka, tedy bez privilegií a bez diskriminace (např. majetkové). Na uvedené souvislosti poukázal již Ústavní soud ČSFR, který uvedl, že "rovnost občanů před zákonem nebyla chápána jako abstraktní kategorie, ale vždy byla přičítána k určité právní normě, pojímána ve vzájemném poměru různých subjektů a pod. ... Rovnost relativní, jak ji mají na mysli všechny moderní ústavy, požaduje pouze odstranění neodůvodněných rozdílů ... Speciální normy mohou pro určité obory stanovit zvláštní kritéria rovnosti, která ze všeobecného principu neplynou, protože aplikací zásady rovnosti nejsou stanoveny tak přesné meze, aby vylučovaly jakékoliv volné uvážení těch, kteří je aplikují"* (viz nález

²⁷) Babiaková, E. – Hajdinová, J. *Judikatura vo veciach priestupkového práva*. Iura Edition: Bratislava. ISBN 978-80-8078-462-1, 2012, str. 353

²⁸) Konštatovanie súdu o tom, že správne rozhodnutie, ktorým bola priestupcovi uložená sankcia povinnej účasti na doškoloňovacom kurze považujeme za relevantné a stotožňujeme sa s ním. Je však otázne, či konštatovanie o irelevantnosti majetkových pomerov priestupcu bolo vhodné vzhľadom na skoršie rozhodnutia súdov o nevyhnutnosti individualizovať sankcie.

Ústavního ČSFR sp. zn. Pl. ÚS 22/92, Sbíрка usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR č. 1, ročník 1992, nález č. 11, str. 37 – 38).“

Rovnako ako rovnosť pred zákonom, ani zásada legitímnych očakávaní nemôže byť vykladá v absolútnom zmysle. Existuje v tejto súvislosti bohatá ústavnoprávna judikatúra, ktorá obsahovú náplň pojmu „legitímne očakávanie“ doktrinálne vymedzuje. Príkladom toho je napr. nález Ústavného súdu SR sp. zn.: Pl. ÚS 12/05 v ktorom súd vymedzuje: „*Nad rámec doterajšej judikatúry ústavný súd zdôrazňuje, že v súlade s tendenciami príznačnými pre modernú európsku konštitucionalistiku podlieha z hľadiska princípu právnej istoty ochrane aj tzv. legitímne očakávanie (legitimate expectation, der Vertrauensschutz), ktoré je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušiť princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom sú všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu podriadení ústave a jej princípom. Generálny princíp právneho štátu je kľúčový princíp, na ktorom je budovaný celý právny poriadok i celý systém fungovania nášho štátu. Znamená to, že tento princíp sa premieta bez rozdielu do všetkých oblastí spoločenského života. Ústavný súd ako orgán ochrany ústavnosti je povinný rešpektovať rámec právneho štátu, v ktorom je okrem iného garantovaná právna istota vrátane ochrany legálne nadobudnutých práv, ako aj legitímnych očakávaní, a tiež trvácnosť a stabilita právnych noriem, a je zakázaná svojvôľa v činnosti orgánov verejnej moci, parlament z toho nevynímajúc. V dôsledku posunu v nazeraní na ústavné princípy nastal posun aj v smere od formálneho chápania právneho štátu k jeho materiálnemu chápaniu, ku ktorému sa ústavný súd svojou judikatúrou zreteľne prihlásil.*“

Obdobnú paralelu je možné identifikovať aj v rozsudku Európskeho súdneho dvora (teraz Súdny dvor EU) vo veci Crispoltoni – 1994 – nemožno vždy nemennosť legitímne očakávať tam, kde je určitému orgánu daná diskrečná právomoc²⁹).

ZÁVER

Zásada materiálnej rovnosti účastníkov konanie je už viac ako osem rokov súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky. Jej vyjadrenie nachádzame vo všeobecnom predpise o správnom konaní – v Správnom poriadku. Máme za to, že dôvody, pre ktoré ústavné súdy v rôznych štátoch akceptujú nevyhnutnosť dodržiavania súdnych precedensov je možné v plnom rozsahu akceptovať aj v režime správneho konania. Konkrétne je to princíp právnej istoty ako súčasť právneho štátu; princíp predvídateľnosti práva ako súčasť práva na prístup k právu; a princíp rovnosti pred súdom ako nevyhnutného doplnenia práva na rovnosť pred zákonom³⁰. Princíp právnej istoty, princíp predvídateľnosti práva, ako aj princíp rovnosti sú v plnom rozsahu aplikovateľné a relevantné nielen v rámci konaní pred súdom, ale aj v rámci konania pred správnymi orgánmi.

Aj v nadväznosti na vyššie uvedené sme sa v príspevku snažili poukázať na to, že precedenčná zásada je v správnom konaní v Slovenskej republiky riadne zakotveným právnym pravidlom. Na jej záväznosť nemá žiadny vplyv ani skutočnosť, že zákonodarca v rámci vyjadrenia tohto pravidla použil pojem „dbať“. Absolútna akceptácia tejto zásady ako integrálnej súčasť správneho konania však v sebe zahŕňa niekoľko ďalších otázok, ktoré zatiaľ neboli (jednoznačne) zodpovedané.

Jednou z nich je napr. to, či sa viazanosť skoršími rozhodnutiami týka len správneho orgánu, ktorý rozhoduje v samotnej veci, t.j. či viazanosť skoršími rozhodnutiami existuje len dovnútra konkrétneho správneho orgánu alebo či je viazanosť možné vnímať vo vertikálnej rovine (rozhodnutia nadriadených správnych orgánov vo vzťahu k rozhodovacej činnosti všetkých

²⁹) Babiaková, E. – Hajdinová, J. *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Iura Edition: Bratislava. ISBN 978-80-8078-462-1, 2012, str. 174

³⁰) SVÁK, J. *Súdna moc a moc sudcov na Slovensku*. Eurokódex: Bratislava, 2011, str. 136, ISBN 978-80-89447-55-8

podriadených správnych orgánov). Vychádzajúc z našej skúsenosti, v podmienkach SR sa najčastejšie ako stupeň precedenčnej záväznosti (ak vôbec) akceptuje to, že správny orgán je viazaný svojimi skoršími rozhodnutiami v rovnakých alebo skutkovo podobných/zhodných prípadoch. Máme však za to, že reálna precedenčná záväznosť môže existovať len vtedy, keď je akceptovaná záväznosť rozhodnutí aj po vertikálnej línii (t.j. rozhodnutia nadriadených, resp. druhostupňových orgánov sú záväzné vo vzťahu k rozhodovacej činnosti prvostupňových orgánov). Na strane druhej, nepodporujeme myšlienku, aby prípadné precedenčné línie existovali medzi správnymi orgánmi pôsobiacimi na rôznych úsekoch správy (napr. rozhodovacia činnosť krajského úradu životného prostredia by nemala mať záväzný charakter pre rozhodovaciu činnosť krajského pamiatkového úradu), keďže v takýchto prípadoch je – okrem iných – vylúčená (s veľkou pravdepodobnosťou) aj totožnosť, resp. zhoda skutkového základu prípadov ako základnej podmienky na postup podľa precedenčnej zásady. Domnievame sa, že ak má byť precedenčná zásada plne funkčná a fungujúca, je potrebné, aby záväznosť neexistovala len dovnútra rozhodujúceho správneho orgánu, ale aj v rámci hierarchického usporiadania správnych orgánov v tomto konkrétnom systéme správnych orgánov (napr. obvodný úrad životného prostredia – krajský úrad životného prostredia – Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky). Záväznosť je pritom relevantná aj v kontexte uplatnených opravných prostriedkov. Ak napr. ministerstvo životného prostredia vyhovel odvolaniu proti prvostupňovému rozhodnutiu krajského úradu životného prostredia v plnom rozsahu, podľa tohto rozhodnutia by mali v skutkovo zhodných, príp. totožných prípadoch postupovať aj ďalšie krajské úrady životného prostredia (napr. v rámci autoremedúry po podaní odvolania účastníkom konania v inom – ale zhodnom – prípade), čo by správne konanie jednoznačne urýchlilo. Samozrejme, keby bolo rozhodnutie ministerstva záväzné pre podriadené orgány, pravdepodobne by sa celkovo zvýšila rýchlosť, hospodárnosť ale aj *právna spravnosť* správnych konaní a konkrétnych individuálnych správnych aktov.

Riadne uplatňovanie a postup v správnom konaní podľa precedenčnej zásady v sebe zahŕňa množstvo ďalších elementov (napr. systematické budovanie verejnej databázy rozhodnutí správnych orgánov, skúmanie rozsahu viazanosti rozhodnutiami správnych orgánov a pod.), ale z praxe štátov a správnych orgánov, ktoré systém precedenčných správnych rozhodnutí aplikujú už niekoľko desaťročí vyplývajú určité závery, resp. zovšeobecnenia:

- a) Správnym orgánom by mala byť ponechaná možnosť určiť, ktoré rozhodnutia, resp. ich časti budú považované za tzv. **precedenčné správne rozhodnutia**.
- b) Mal by **existovať účinný mechanizmus, ktorý právoplatnému rozhodnutiu správneho orgánu dodá ďalší („vyšší“) stupeň právnej a aplikačnej kredibility** (napr. stanovisko/vyjadrenie generálnej prokuratúry).
- c) Precedenčné správne rozhodnutia je potrebné systematicky a v plnom rozsahu **uverejňovať a aktualizovať** na internete, ako aj v oficiálnom vestníku. Nie je preto možné akceptovať prípadné interné inštrukcie, usmernenia a pod. v rámci orgánov verejnej správy ako „náhradu“ za precedenčné správne rozhodnutia, a to ani napriek tomu, že niektorí autori by takýto prístup pravdepodobne akceptovali³¹.
- d) Precedenčné správne rozhodnutia je potrebné vnímať **ako záväzný inštitút správneho konania a vytvoriť účinný mechanizmus na ochranu legitímnych očakávaní účastníkov konania** (ak by správny orgán v skutkovo podobnej alebo zhodnej veci rozhodol inak ako to vyplýva z precedenčného správneho rozhodnutia).

31) K tomu porovnaj napr. MASÁROVÁ, Ľ. *K právnej úprave niektorých zásad správneho konania*. In Všeobecné správne konanie. Sympóziá, kolokviá, konferencie. Bratislava: Univerzita Komenského – Právnická fakulta. 2010, ISBN 978-80-7160-293-4 – na str. 74 – 75 uvádza: „K dôslednému naplneniu tejto zásady preto môže dôjsť, len ak účastníkom konania budú dostupné aj vnútorné inštrukcie, usmernenia, pokyny a iné pracovné pomôcky, ktoré správne orgány pri rozhodovaní v tom-ktorom prípade používajú, čo je však dnes skôr výnimkou.“

Vyššie uvedené atribúty precedenčných správnych rozhodnutí v Slovenskej republike vnímame ako prípadný štartovací bod odborných diskusií na túto tému. Bez ohľadu na to, či subjektívne systému precedensov pripisujeme osobnú dôveru, resp. vhodnosť v podmienkach Slovenskej republiky alebo nie, máme za to, že riadna aplikácia precedenčnej zásady v správnom konaní by mohla znamenať podstatné pracovné odbremenenie správnych orgánov, resp. uľahčenie výkonu verejnej správy najmä na úrovni prvostupňových správnych konaní, a tým by pravdepodobne napomohla aj účinnejšiemu výkonu verejnej správy v prospech adresátov správy.

Za dôležité považujeme tiež dodať, že aj keď je zásada materiálnej rovnosti integrálnou súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky, je potrebné vnímať ju ako doplnkový inštitút, resp. ako nástroj pre riadny výkon ústavných princípov rovnosti občanov pred zákonom, resp. zásady legitímnych očakávaní. Absolútne vnímanie uvedených zásad by totiž práve v rozpore so zásadou materiálnej rovnosti účastníkov viedlo k tomu, že by ukladané sankcie stratili individuálny rozmer, dochádzalo by k ich paušalizovanému ukladaniu a bez prihliadania na špecifiká toho-ktorého deliktu, resp. páchatel'a deliktu. V závere tohto príspevku preto konštatujeme, že aplikácia zásady materiálnej rovnosti účastníkov konania (v kontexte správneho trestania) môže byť riadne len vtedy, ak sa pritom súčasne zachová subjektívizácia sankcie, ktorá sa ukladá (vo vzťahu ku konkrétnemu subjektu). Legitímne očakávania v kontexte ukladanej sankcie je potom možné dôvodne mať len tam, kde je zhoda nielen v spáchanom delikte, ale aj v osobe a okolnostiach pri/za ktorých došlo k spáchaniu tohto deliktu.