

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 3Stk/1/2023
Identifikačné číslo súdneho spisu: 8021200671
Dátum vydania rozhodnutia: 27. 03. 2025
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Zuzana Šabová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:8021200671.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zuzany Šabovej, PhD. a členov senátu JUDr. Kataríny Benczovej a JUDr. Michala Dzurdzíka, PhD., v právnej veci žalobcu: D. F. A., Z. XX.XX.XXXX, K. X. Q. P.T. XXXX/X, Q., právne zastúpený JUDr. Ján Škrab, advokát so sídlom Sovietskych hrdinov 200, Svidník, proti žalovanému: Okresný úrad Prešov, odbor opravných prostriedkov, Námestie mieru 3, Prešov, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-PO-OOP2-2021/035630-002/MEA zo dňa 25.10.2021, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Prešove č. k.: 6S/69/2021-83 zo dňa 29.09.2022, takto

rozhodol:

Rozsudok Krajského súdu v Prešove č. k.: 6S/69/2021-83 zo dňa 29.09.2022 sa zrušuje a vec sa vracia Správnemu súdu v Košiciach na ďalšie konanie.

odôvodnenie:

I. Administratívne konanie

1. Okresný úrad Stropkov, organizačný odbor (ďalej „prvostupňový orgán“) rozhodnutím zo dňa 29.06.2020 žalobcovi uložil pokutu vo výške 47,52 eur podľa § 19 ods. 1 zákona č. 381/2001 Z. z. o povinnom zmluvnom poistení zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej „zákon č. 381/2001 Z. z.“) za porušenie povinnosti podľa § 3 ods. 1 tohto zákona tým, že ako držiteľ nákladného vozidla zapísaný v dokladoch vozidla neuzavrel poistnú zmluvu na nákladné vozidlo (traktor), identifikované v rozhodnutí, za obdobie od 05.12.2018 do 01.12.2019.

2. Na odvolanie žalobcu Okresný úrad Prešov, odbor opravných prostriedkov (ďalej „žalovaný“) prvostupňové rozhodnutie zrušil a vec vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie. Dôvodom zrušenia bola potreba rešpektovať pri ukladaní pokuty závažnosť a dĺžku porušenia zákona, pričom rozhodujúcu úlohu bude mať výška poistného, ktorá sa obvykle platí sa daný druh nepoisteného vozidla. Výška pokuty má byť vyššia ako nezaplatené poistné. Za týmto účelom je potrebné vyžiadať od poisťovní aktuálne údaje o výške ročného poistného. Prvostupňový orgán po opätovnom prejednaní veci uložil žalobcovi pokutu vo výške 56,88 eur.

3. Na odvolanie žalobcu žalovaný prvostupňové rozhodnutie opäť zrušil a vec vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie. Dôvodom zrušenia bolo opäť nesprávne vyčíslenie pokuty a nezabezpečenie jej represívnej a preventívnej funkcie.

4. Prvostupňový orgán v následnom konaní žalobcovi uložil pokutu vo výške 190,65 eur. Skutkový stav považoval za spoľahlivo zistený. Hoci žalobca namietal, že on na základe rozsudku Okresného súdu Svidník nie je majiteľom predmetného traktora, v dokladoch vozidla je zapísaný ako držiteľ. Pri stanovení výšky pokuty v súlade s § 19 ods. 3 zákona č. 381/2001 Z. z. zhodnotil závažnosť porušenia povinností a dĺžku trvania protiprávneho stavu, t. j. obdobie, počas ktorého nebola uzavretá poistná zmluva na motorové vozidlo. Vyčísľil pokutu z ročného poistného stanoveného pre tento druh vozidla, podľa týchto údajov vypočítal dennú sadzbu poistného, ktorú vynásobil počtom nepoistených dní v danom roku a s

cieľom zabezpečiť represívno-výchovnú funkciu pokuty vypočítanú sumu navýšil o 20% s prihliadnutím na dĺžku trvania protiprávneho stavu.

5. Žalovaný napadnutým rozhodnutím prvostupňové rozhodnutie potvrdil a odvolanie žalobcu zamietol a stotožnil sa s jeho závermi.

II. Konanie pred správnym súdom

6. Žalobca v podanej žalobe navrhol zrušiť napadnuté rozhodnutie žalovaného a aj prvostupňové rozhodnutie. Alternatívne navrhol, aby správny súd znížil uloženú pokutu.

7. V prvom rade namietal svoju pasívnu legitímáciu. Uviedol, že správny orgán mu uložil pokutu ako držiteľovi zapísanému v evidencii vozidiel v roku 1996 na meno Ing. Marián Kočiš AGRIFARM BS a traktor bol majetkom združenia AGRIFARM - BSW. Žalobca svoju živnosť na obchodné meno Ing. Marián Kočiš AGRIFARM BS, IČO: 30304083 ukončil dňa 16.02.2002 a IČO bolo platné do 21.10.1998. Právoplatnými rozsudkami príslušných súdov bol vysporiadaný majetok združenia tak, že traktor bol prikázaný do výlučného vlastníctva p. B., ktorý ho mal už v držbe spolu s technickým preukazom a aj ho užíval. Po dátume 29.06.2020 p. B. ako vlastník traktora požiadal o vyradenie traktora z evidencie. Tým, že p. B. prevzal podľa rozsudku súdu v máji 2011 traktor do svojho vlastníctva, odňal žalobcovi dispozičnú možnosť urobiť prepis traktora z držiteľa žalobcu na faktického vlastníka.

8. Požiadal súd, aby v zmysle ustanovení o správnej žalobe vo veciach správneho trestania podľa § 194, § 195 písm. e/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej „SSP“) preskúmal, či uložený druh sankcie a jej výška nevybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy a následne podľa § 198 písm. a/, b/ SSP použil sankčnú moderáciu, zohľadniac okolnosti prípadu a osobu žalobcu.

9. Krajský súd v Prešove (ďalej „správny súd“) súd nad rámec rozsahu a dôvodov žaloby v súlade s § 195 SSP skúmal vady uvedené v tomto ustanovení a vyzval účastníkov konania, aby sa k nim vyjadrili a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná. Rozhodnutie žalovaného aj prvostupňového orgánu preto zrušil a vec im vrátil na ďalšie konanie.

10. Správny súd zistil, že prvostupňový orgán žalobcovi v samostatnom správnom konaní za porušenie totožnej povinnosti, týkajúcej sa nákladného vozidla AVIA, za obdobie od 05.12.2018 do 01.12.2019, uložil pokutu vo výške 890,18 eur a žalovaný toto rozhodnutie potvrdil (pozn. kasačného súdu - toto rozhodnutie je v súčasnosti predmetom kasačného konania pod sp. zn. 5Stk/2/2023). Žalobca bol teda dvoma rozhodnutiami uznaný vinným zo spáchania dvoch správnych deliktov podľa § 19 ods. 1 zákona č. 381/2001 Z. z. v spojení s § 3 ods. 1 zákona č. 381/2001 Z. z. tým, že ako držiteľ nákladného vozidla, zapísaný v dokladoch vozidla, neuzavrel poisťnú zmluvu na nákladné vozidlo za obdobie od 05.12.2018 do 01.12.2019.

11. Správny súd konštatoval, že správne delikty patria do kategórie trestných obvinení v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej „EDLP“), preto pri nedostatku špeciálnej právnej úpravy v oblasti správneho trestania, je potrebné aplikovať na základe analógie pravidiel trestania pre ukladanie sankcií zakotvené v Trestnom zákone, t. j. „analogiae legis“.

12. Poukázal na § 122 ods. 9 Trestného zákona (opakované spáchanie trestného činu) a § 122 ods. 10 Trestného zákona (pokračovací trestný čin) a konštatoval, že za pokračovací správny delikt (na základe analógie k trestnému právu) možno považovať situáciu, ak páchatel pokračoval v páchaní toho istého deliktu, pričom trestnosť jednotlivých čiastkových útokov sa má posudzovať ako jeden trestný delikt, ak všetky čiastkové útoky spája objektívna súvislosť v čase, spôsobe ich spáchania a v predmete útoku, a subjektívna súvislosť.

13. Uzavrel, že vo veciach posudzovaných ako dva samostatné správne delikty tej istej skutkovej podstaty by mal správny orgán aplikovať zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona, čo však prvostupňový orgán ani žalovaný neurobili.

14. Ďalej správny súd zistil, že postavenie žalobcu bolo podaním odvolaní v administratívnom konaní zhoršené, keďže prvostupňový orgán po zrušení rozhodnutí žalovaným vždy uložil vyššiu pokutu.

15. Správny súd dospel k záveru, že vzhľadom na prijatie SSP už nie sú aktuálne predchádzajúce komentáre ani rozhodnutia, na ktoré poukazyval žalovaný, že zásada zákazu reformatio in peius v správnom trestaní neplatí. Poukázal na § 322 ods. 3 druhá veta Trestného poriadku, kedy v neprospech obžalovaného môže odvolací súd zmeniť napadnutý rozsudok len na základe odvolania prokurátora, ktoré bolo podané v neprospech obžalovaného a obdobne na § 82 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, kedy v odvolacom konaní správny orgán nemôže zmeniť uloženú sankciu v neprospech obvineného z priestupku, ak nezistí nové podstatné skutkové okolnosti. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, ktorý by sa mal subsidiárne použiť na konanie o uložení pokuty podľa § 19 ods. 7 zákona č. 381/2001 Z. z., zákaz reformatio in peius neupravuje.

16. Správny súd a odkazom na odbornú spisbu uviedol, že ust. § 195 SSP vymedzuje vady trestania, na ktoré prihliada správny súd nad rámec žalobných bodov a súčasne v písm. c) a d) explicitne, i keď nepriamo v normatívnej podobe vymedzuje, že orgán verejnej správy má pri správnom trestaní povinnosť primerane postupovať v zmysle zásad trestného konania podľa Trestného poriadku a zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona. Tým sa od 1. júla 2016, t. j. od účinnosti Správneho súdneho poriadku, zmenila táto z judikatúry vyplývajúca povinnosť na povinnosť zákonnú. Hoci zákaz reformatio in peius nie je v § 195 priamo uvedený, táto zásada má jednoznačne povahu bezvýhradne sa aplikujúcej zásady trestného konania a je nutné ju bez výnimiek aplikovať.

17. Keďže správny orgán neposudzoval konanie žalobcu z pohľadu, či nejde o jeden skutok, a teda pokračujúci správny delikt, a nerešpektoval zásadu zákazu reformatio in peius, správny súd zrušil rozhodnutia správnych orgánov a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci.

18. K uloženiu pokuty správny súd poznamenal, že pri použití správnej úvahy správny orgán môže prihliadať len na kritéria dané zákonom, pričom podľa ust. § 19 ods. 3 zákona č. 381/2001 Z. z. je to závažnosť porušenia povinnosti a dĺžka trvania protiprávneho stavu. Zákon nezmieňuje nič o výške pokuty s poukazom na výšku poisteného, preto postup správnych orgánov nebol v súlade s ust. § 19 ods. 3 zákona č. 381/2001 Z. z.

III. Kasačná sťažnosť žalovaného, stanovisko žalobcu

a) kasačná sťažnosť

19. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. písm. g) SSP (nesprávne právne posúdenie) a rozsudok správneho súdu navrhol zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

20. Zotrvával na názore, že za každé porušenie mala byť žalobcovi uložená samostatná pokuta, pretože podľa § 3 ods. 1 zákona č. 831/2001 Z. z. má držiteľ motorového vozidla zapísaný v dokladoch vozidla povinnosť uzavrieť povinné zmluvné poistenie na každé tuzemské motorové vozidlo, bez ohľadu na to, koľko vozidiel má v držbe. Záver súdu vytvára nebezpečný precedens, že prevádzkovatelia viacerých motorových vozidiel (vrátane majiteľov autobazárov a autosalónov) nemusia mať uhradené PZP ani u jedného svojho vozidla, no pokutu dostanú iba jednu. Narúša sa tým aj doterajšia aplikačná prax orgánov verejnej moci na úseku povinného zmluvného poistenia.

21. Nesúhlasil ani s výkladom § 19 ods. 3 zákona č. 831/2001 Z. z. Podľa jeho názoru je na výšku poistného potrebné prihliadať pri posudzovaní závažnosti porušenia. Ak by pokuta bola uložená v nižšej výmere ako poistné, ktoré mal priemerne páchatel' uhradiť, pokuta by nenaplnila svoju represívno-výchovnú funkciu a nemala by silu odradiť páchatel'a od budúceho porušenia povinnosti. Represívno-výchovnú funkciu by nenaplnila ani jedna pokuta za viaceré nepoistené vozidlá. Páchatel' by mohol získať presvedčenie, že pri nepoistení viacerých vozidiel bude sankcionovaný len za porušenie jednej povinnosti, čím by nebol motivovaný k dôslednému rešpektovaniu § 3 ods. 1 zákona č. 831/2001 Z. z.

22. Nesúhlasil ani so záverom, že by došlo k porušeniu zákazu zásady reformatio in peius, pretože nedošlo k zvýšeniu uloženej pokuty žalovaným ako odvolacím orgánom, ale prvostupňovým orgánom po tom, čo mu odvolací orgán vrátil vec na nové konanie z dôvodu nesprávneho postupu pri výpočte výšky ukladanej pokuty. Navyše, žalovaný rušil rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu najmä z dôvodov nepreskúmateľnosti prvostupňového rozhodnutia práve v časti uloženia pokuty a jej výpočtu.

23. Na záver poukázal na to, že vo výroku rozhodnutia súdu absentuje zákonné ustanovenie, podľa ktorého krajský súd rozhodnutie žalovaného zrušil. Konkrétne paragrafové znenie je podstatnou náležitosťou výroku rozhodnutia, preto je rozsudok nepreskúmateľný.

b) stanovisko žalobcu

24. Žalobca sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

IV. Závery kasačného súdu

25. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktorému predchádzalo a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná a rozhodnutie správneho súdu je potrebné zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

IV.A K výkladu § 195 písm. c) a d) SSP - použitie zásad trestného konania a ukladania trestov

26. Kasačný súd sa výkladu § 195 písm. c) a d) SSP venoval v rozhodnutí sp. zn. 5Asan/12/2022 zo dňa 25.05.2022, ktoré je publikované v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu pod č. 25/2022 (ďalej „R 25/2022 ZNSS“) s právnou vetou cit: „Ustanovenie § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku nešpecifikuje, ktoré zásady trestného konania a ukladania trestov je potrebné vziať v určitej oblasti správneho trestania do úvahy pri ukladaní sankcie. Naopak, z formulácie „ktoré je potrebné použiť“ vyplýva, že treba v každom jednotlivom prípade skúmať, ktoré z týchto zásad majú byť v konkrétnom administratívnom konaní uplatnené, a to s ohľadom na účel, ktorý tá-ktorá zásada sleduje.“

27. Z uvedeného vyplýva, že právny názor správneho súdu o „automatickej“ potrebe aplikovať zásady trestného konania a ukladania trestov, vyplývajúcej priamo zo znenia tohto ustanovenia SSP, nie je správny. Kasačný súd si je vedomý, že tieto názory v súvislosti s prijatím SSP rezonovali v odbornej spisbe, avšak práve uvedeným rozhodnutím, publikovaným v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu, kasačný súd zaujal k tejto otázke jednoznačné stanovisko so silou ustálenej rozhodovacej praxe. Úlohou správneho súdu bolo preto vyhodnotiť, či v danom administratívnom konaní bolo potrebné posudzovať skutky žalobcu nie ako samostatné porušenia, ale ako čiastkové útoky pokračovacieho správneho deliktu a v nadväznosti na to prípadne uplatniť príslušnú zásadu ukladania trestov, resp. či bolo potrebné zásadu trestného konania - zákaz zmeny k horšiemu (reformatio in peius).

IV.B K potrebe posúdenia skutkov ako čiastkových útokov pokračovacieho správneho deliktu

28. Tejto otázke sa kasačný súd takisto venoval v už citovanom rozhodnutí R 25/2022 ZNSS. Vo vzťahu k riešenej otázke kasačný súd v súlade s § 464 ods. 1 SSP poukazuje na vybrané časti odôvodnenia cit: „48. Z uvedeného vyplýva, že každý prípad musí byť posúdený individuálne a argumentácia rozhodnutiami súdov z rôznych oblastí správneho trestania má limitované využitie. V každej oblasti správneho trestania treba zvažovať, či zákonodarca mal v úmysle zaviesť osobitný systém sankcií a iba ak primárna právna úprava správneho práva zlyháva pri zabezpečovaní ochrany práv a legitímnych záujmov právnych subjektov, treba posúdiť, či je uplatnenie trestnoprávnej úpravy spôsobilé ochrániť páchatel'a správneho deliktu pred neproporcionálnym postihovaním a tiež, či sa poskytuje dostatočná ochrana príslušnému verejnému záujmu.

....

53. Kasačný súd uzatvára, že by bolo v rozpore s cieľom, ktorý sleduje uplatnenie trestných zásad v správnom trestaní, ak by sa z trestného práva izolovane „vybrala“ jedna zo zásad, tu posúdenie sťažovateľovho konania ako pokračovacieho deliktu, bez toho, aby sa prevzalo aj príslušajúce ustanovenie o trestaní za pokračovací delikt. Trestný zákon síce predpokladá posúdenie jednotlivých útokov ako jedného pokračovacieho trestného činu, avšak pri ukladaní trestu zaň pracuje s kritériami, podľa ktorých je možné jednotlivé útoky posúdiť vo vzájomnej súvislosti a v rámci rozpätia trestnej sadzby dospieť k trestu s represívnym aj preventívnym účinkom. ...“

29. Kasačný súd zdôrazňuje, že v citovanom rozhodnutí išlo o odlišnú situáciu v tom smere, že pri ukladaní sankcií za nepovolené reklamné stavby bola sankcia stanovená pevnou sadzbou za každú reklamnú stavbu a teda zodpovedajúci účinok trestu by posúdením konania páchatel'a len ako čiastkového útoku s uložením len jednej sankcie nebolo možné naplniť. Tomuto záveru však predchádzalo práve vyhodnotenie potreby aplikovania zásad ukladania trestov s ohľadom na konkrétnu oblasť správneho trestania, ochranu páchatel'a správneho deliktu a ochranu verejného záujmu. V tu prejednávanej veci bude úlohou správneho súdu postupom naznačeným v rozhodnutí R 25/2022 ZNSS vyhodnotiť, či bolo potrebné posudzovať skutky žalobcu nie ako samostatné porušenia, ale ako čiastkové útoky pokračovacieho správneho deliktu a v nadväznosti na to rozhodnúť o prípadnej potrebe uplatnenia príslušnej zásady ukladania trestov.

30. Kasačný súd dopĺňa, že potrebu aplikácie zásad ukladania trestov, na rozdiel od procesných zásad trestného konania, nie je možné odvodiť z čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv (ďalej „EDĽP“), keďže tento zakotvuje právo na spravodlivý proces, nie požiadavku na primeranosť ukladanej pokuty, ako už uviedol kasačný súd v rozhodnutí R 25/2022 ZNSS cit: „Záverom kasačný súd dodáva, že uplatnený prístup v tomto konkrétnom prípade nevybočuje z medzí požiadaviek kladených na správne trestanie Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd ani Odporúčaním, keďže ani z jedného dokumentu nevyplýva požiadavka na konkrétny postup pri stanovení výšky trestu. Všeobecná požiadavka na primeranosť akéhokoľvek trestu je podľa kasačného súdu v tomto prípade dodržaná.“

IV.C K potrebe použitia zákazu reformatio in peius

31. Rovnaký záver o nesprávnom právnom posúdení veci správnym súdom platí aj vo vzťahu k aplikácii zásady zákazu reformatio in peius. Aj tu bolo v zmysle už citovaného rozhodnutia R 25/2022 ZNSS úlohou správneho súdu vyhodnotiť potrebnosť aplikácie tejto zásady.

32. Kasačný súd si je vedomý, že doterajšia rozhodovacia prax súdov, vrátane Ústavného súdu SR (ďalej „ÚS SR“), ako aj odborné názory k aplikácii zásad trestného konania pri vyvodzovaní zodpovednosti za iné správne delikty nie sú jednotné a zákonodarca na tento stav doposiaľ komplexne nereagoval. S nedostatočnou právnou úpravou sa tak musia v každom jednotlivom prípade vysporiadavať správne orgány a následne správne súdy. Pri riešení vyhodnotenia potrebnosti aplikácie tejto zásady v prejednávanej veci však možno vychádzať nasledovných úvah.

33. Potrebu aplikácie zásad trestného konania aj v správnom trestaní začala slovenská súdna prax, ako aj zákonodarca v niektorých čiastočných kodifikáciách, odvodzovať z čl. 6 EDLP, ktorý zakotvuje právo na spravodlivý proces, a rozhodovacej praxe Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej ESĽP“). ESĽP pri výklade pojmu trestné obvinenie/trestná vec na účely čl. 6 EDLP používa autonómny výklad a v jednotlivých prípadoch vyhodnocuje, či sa uplatní pojem „trestné obvinenie/trestná vec“ za pomoci tzv. Engelových kritérií.

34. Právo na spravodlivý proces podľa čl. 6 EDLP je obsahovo rozsiahle a zahŕňa viac práv, ktoré spoločne naplňajú právo na spravodlivé súdne konanie. Tu je potrebné vyhodnotiť, či z práva na spravodlivý proces možno odvodiť nevyhnutnosť zákazu reformatio in peius. Hoci sa k tomuto názoru niektorí autori prikláňajú, iní na príkladoch rozhodovacej praxe ESĽP ilustrujú, že ESĽP ako inštitúcia, ktorá je inak štandardne vnímaná ako primárny ochranca základných práv a slobôd (na medzinárodnej úrovni), v rámci konania pred ním samotným, upúšťa od zásady zákazu reformatio in peius a na základe opravného prostriedku podaného samotnými sťažovateľmi, rozhodnutím vydaným v rámci reparačného konania, dostáva sťažovateľov do horšej pozície, v akej boli pred podaním sťažnosti. Samotný EDLP však zákaz reformatio in peius priamo neupravuje a ESĽP túto zásadu vo svojej rozhodovacej činnosti neuplatňuje, ani ju nezakazuje.

35. Ďalej možno pri vyhodnocovaní potrebnosti zásady zákazu reformatio in peius vychádzať z analýzy slovenského legislatívneho rámca, keďže § 195 SSP predstavuje širšie záruky pre páchatela než tie, ktoré vychádzajú z výlučne z čl. 6 EDLP. V tejto súvislosti už kasačný súd v rozsudku sp. zn. 7Ssk 49/2021 z 31.05.2023, R 74/2024 k právu odoprieť výpoveď uviedol cit.: „Právo odoprieť výpoveď (ako súčasť práva na obhajobu podľa § 2 ods. 9 Trestného poriadku) tvorí súčasť základných zásad trestného konania v zmysle § 195 písm. c) SSP, ktoré treba aplikovať minimálne v tých veciach správneho trestania, ktoré spĺňajú znaky trestného obvinenia v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“

36. Vo vnútroštátnej úprave neexistuje kodifikovaná právna úprava konania o správnych deliktach, ktorá by jednotne upravovala použitie zásady zákazu reformatio in peius. Pri trestaní za iné správne delikty zákonodarca v určitých predpisoch použité tejto zásady explicitne zakotvil (napr. § 31 ods. 6 zákona č. 474/2013 Z. z. o výbere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií), v iných ju priamo vylúčil (napr. § 10a ods. 7 zákona č. 488/2013 Z. z. o diaľničnej známke). Pre zodpovedanie otázky, či sa má táto zásada použiť, prípadne v akom rozsahu, je preto nevyhnutné identifikovať a analyzovať právny predpis regulujúci konanie o určitom správnom delikte a predmet a účel daného konania.

37. Súčasťou posúdenia musí byť aj úvaha o ochrane verejného záujmu, chráneného tým-ktorým predpisom správneho práva. Treba posúdiť, či je uplatnenie trestnoprávnej úpravy spôsobilé ochrániť páchatela správneho deliktu pred neproporcionálnym postihovaním a súčasne, či sa poskytuje dostatočná ochrana príslušnému verejnému záujmu. Ako už uviedol Najvyšší súd SR napr. v rozhodnutí sp. zn. 2Sžo/127 z 28.02.2018, zásadná odlišnosť medzi úpravou správneho trestania (ako časti správneho konania) a úpravou tzv. trestného trestania (v zmysle postihu noriem trestného práva) sa prejavuje v možnosti/povinnosti účasti prokurátora a rozsahu jeho kompetencií a v trestnom konaní zastáva obligatórne funkciu „štátneho žalobcu“, zásadným spôsobom ovplyvňujúceho druh a výšku trestu (išlo o trestanie na úseku banského práva - pozn. kasačného súdu). Najvyšší súd v tomto rozhodnutí o. i. uviedol cit.: „Aj v prípade, ak by bol relevantne spochybnený záver, že sa nejedná o obvinenie trestného charakteru, (odlišnosť v posúdení na základe primárne sankčného charakteru pokuty a jej významnej závažnosti), vzhľadom na špecifická úpravy ukladania sankcií podľa správneho poriadku (zák. č. 71/1967 Zb.) najvyšší súd nepovažuje za dôvodné automaticky akceptovať zákaz reformatio in peius pri rozhodovaní správneho orgánu druhého stupňa. Pri svojej úvahe vychádzal aj z rozdielu medzi konaním podľa trestného poriadku a konaním podľa správneho poriadku, vyplývajúceho z odlišnej možnosti ingerencie a odlišných kompetencií prokurátora týchto druhoch procesov. V trestnom konaní je to prokurátor, kto navrhuje výšku trestu. V prípade, že prvostupňový súd uloží trest neprimerane nízky a nezodpovedajúci zásahu do chráneného záujmu, môže prokurátor podať odvolanie a na základe jeho odvolania môže dôjsť k uloženiu vyššieho trestu. Zákaz reformatio in peius platí len vtedy, ak odvolací súd rozhoduje na základe odvolania obvineného resp. odsúdeného. Naproti tomu v konaní podľa správneho poriadku sa obligatórne prokurátor nezúčastňuje, výšku trestu určuje prvostupňový orgán. Ak by sa bezvýhradne akceptoval zákaz reformatio in peius, v prípade pochybenia prvostupňového orgánu pri určení výšky pokuty (z akéhokoľvek dôvodu), ani pri zistení nových skutočností by nebolo možné v odvolacom konaní pokutu zvýšiť, rozhodnutie by sa muselo buď potvrdiť, alebo zrušiť a vrátiť prvostupňovému orgánu na ďalšie konania, čo nemusí byť vždy v súlade so zásadou hospodárnosti. Súd nevidí žiaden rozumný dôvod pre takýto zužujúci výklad ust. §

59 ods. 2 správneho poriadku, ktoré umožňuje zmeniť napadnuté rozhodnutie a neurčuje, že zmena môže spočívať iba v znížení sankcie.“

38. Rovnaké úvahy prezentoval aj ÚS SR, ktorý v rozhodnutí vo veci I. ÚS 505/2015, týkajúceho sa práva hospodárskej súťaže, uviedol cit:

„43. Účelom zásady zákazu reformatio in peius je nastolenie spravodlivej rovnováhy medzi protiprávnym správaním a uloženou sankciou za protiprávne správanie. Ak v trestnom konaní má potrestaný páchateľ dôvodný pocit príliš prísneho trestu, ktorý dostal za svoje protiprávne správanie, má právo podať odvolanie proti uloženému trestu. Ak je to iba páchateľ, ktorý sa v trestnom konaní odvolá, jeho odvolanie podlieha ochrane danej zárukou, že v odvolacom konaní nemôže dostať prísnejší trest, ako už dostal. V trestnom konaní sa spravodlivá rovnováha nezabezpečuje iba v prospech páchateľa vytváraním príležitostí pre hľadanie rovnovážneho stavu medzi páchateľovým protiprávnym správaním a sankciou, ktorú za svoje správanie dostane. Spravodlivá rovnováha v trestnom konaní je zložitejšia, lebo sa pri nej dbá aj na ochranu verejného záujmu. V trestnom konaní vystupuje prokurátor, ktorý má právo podať odvolanie, ak zastáva názor, že páchateľ bol za svoje protiprávne správanie potrestaný nezaslúžene mierne, že verejný záujem nebol pred protiprávnym správaním páchateľa náležite ochránený. Odvolanie prokurátora môže vyvolať odvolacie konanie s možným sprísnením trestu uloženého páchateľovi. Ak podajú odvolanie obaja, páchateľ aj prokurátor, výsledok odvolacieho konania znovu môže priviesť k zvýšeniu sankcie.

44. Tieto znaky (bod 43) nemožno identifikovať v správnom konaní. Verejný záujem na náležitej ochrane chráneného spoločenského vzťahu pred protiprávnym správaním subjektu práva porušujúceho právnu úpravu daného spoločenského vzťahu nechráni nijaká protistrana v správnom konaní. Ochrana verejného záujmu spočíva na uvážení orgánu verejnej správy, ktorý vedie správne konanie. Ak by sa v takto organizovanom právnom vzťahu odvolacie konanie vysvetlilo ako konanie, v ktorom je neprípustná zmena prvostupňového správneho rozhodnutia k horšiemu, nenapĺňal by sa tým účel odvolania ani účel základného práva na prístup k „inému orgánu Slovenskej republiky“, ktorým v správnom konaní je orgán verejnej správy. Odvolacie správne konanie by sa v rozpore s účelom tohto základného práva zmenilo na konanie, v ktorom ak subjekt práva postihnutý za svoje protiprávne správanie uplatní odvolanie, potom prvostupňové rozhodnutie by sa mohlo buď potvrdiť, alebo zmeniť pre protiprávne sa správajúci subjekt k lepšiemu. Taký stav je nezlučiteľný s princípmi materiálneho právneho štátu, v ktorých je implikovaná aj požiadavka spravodlivosti. Nemožno prehliadnuť, že taký stav je zároveň v rozpore s požiadavkou zdravého rozumu, ktorá tiež nemôže byť irelevantná pre organizáciu a fungovanie materiálneho právneho štátu.

45. Pri zmene správneho rozhodnutia k horšiemu možno od druhostupňového orgánu verejnej správy spravodlivo požadovať, aby sa zdržal svojvôle a aby prvostupňové rozhodnutie zmenil k horšiemu iba tam, kde existuje pre takú zmenu zákonný základ spočívajúci v nedostatočnej, neprimeranej aplikácii zákona správnym orgánom prvého stupňa. Teda tam, kde prvostupňový orgán nedostatočne ochránil verejný záujem reprezentovaný zákonom, chybne ustanovil skutkový stav, neuplatnil všetky relevantné právne normy alebo očividne svojvoľne ich interpretoval na prospech protiprávne sa správajúceho subjektu práva. K rozhodnutiu meniacemu prvostupňové správne rozhodnutie v odvolacom konaní k horšiemu nevyhnutne patrí riadne odôvodnenie všetkých relevantných skutkových okolností aj aplikovanej právnej úpravy. Právo na odôvodnenie rozhodnutia možno označiť za implikované právo v základnom práve na ochranu iným ako súdnym orgánom Slovenskej republiky (čl. 46ods. 1 ústavy). V judikatúre najvyššieho súdu sa toto právo označuje aj za právo implikované v prvkoch materiálneho právneho štátu zahŕňajúcich právo na dobrú správu vecí verejných (rozsudok 8Sžo 12/2009 zo 17. decembra 2009; 8Sžo 440/2009 z 18. marca 2010; 1Sžr 54/2013 z 19. marca 2013).“

39. Takáto analýza bude určujúca pre zodpovedanie otázky, či v danom prípade skutočne ide o medzeru v zákone, ktorú je potrebné vyplniť pomocou analógie.

40. Napokon treba zohľadniť požiadavku právnej istoty a predvídateľnosti rozhodovania správnych orgánov. Napriek už konštatovanej nejednotnosti v správnom trestaní za iné správne delikty treba trvať minimálne na jednotnom prístupe v rámci konkrétnej oblasti správneho práva. To znamená, že treba vychádzať z dostupných doterajších rozhodnutí na danom úseku štátnej správy a v prípade potreby odklonu poskytnúť riadne odôvodnenie.

41. Pokiaľ by správny súd dospel k záveru o prípadnej potrebe použitia zásady zákazu reformatio in peius, je potrebné vyhodnotiť aj dosah tohto zákazu, t. j. či sa bude vzťahovať len na rozhodnutie orgánu rozhodujúceho o opravnom prostriedku, alebo aj na celé nasledujúce konanie po vrátení veci prvostupňovému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie. Toto konanie je považované za nové prvoinštančné konanie a rozhodnutie o ňom za nové prvoinštančné rozhodnutie, proti ktorému je prípustný opravný prostriedok, čo umožňuje zopakovanie celého cyklu bez obmedzenia. Napokon treba

zohľadniť aj dôvod, pre ktorý druhostupňový orgán dospel k potrebe zvýšenia pokuty - či ide napr. o skutkové okolnosti vplyvajúce na výšku pokuty, ktoré prvostupňový orgán opomenul vyhodnotiť (pozri napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžpu 1/2013 z 9.6.2015), alebo išlo o iný dôvod.

IV.D K potrebe odôvodnenia správneho súdu

42. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti uviedol kasačný dôvod nesprávneho právneho posúdenia ust. § 3 ods. 1 a § 19 ods. 1 zákona č. 381/2001 Z. z. v dôsledku aplikácie ust. § 195 písm. c) a písm. d) SSP. Aplikáciu § 195 písm. c) a písm. d) SSP kasačný súd nepovažoval za správnu. Súčasne však z vyššie uvedených úvah vyplýva, že správna aplikácia týchto ustanovení vyžaduje úvahy a odôvodnenie, ktoré v rozsudku správneho súdu absentujú, čím je naplnený aj dôvod nepreskúmateľnosti rozhodnutia správneho súdu. Kasačný súd vychádzajúc z rozhodnutia Veľkého senátu NSS SR, sp. zn. 19SVs/6/2023 z 5.6.2024 nie je oprávnený úvahy správneho súdu nahradiť cit:

„30. Ak je rozhodnutie zmätočné pre nedostatok dôvodov, znamená to, že kasačný súd nie je schopný vecne ho preskúmať. Aj keby bolo možné na základe záverov rozhodnutia žalovaného formulovať právne závery, resp. zodpovedať právne otázky nastolené v žalobe, kasačná sťažnosť je mimoriadnym opravným prostriedkom smerujúcim voči už právoplatnému rozhodnutiu správneho súdu a kasačný súd nie je oprávnený právne posúdenie správneho súdu nahradiť. V opačnom prípade by sa totiž rozhodnutie správneho súdu stalo zbytočným a to bez ohľadu, akým spôsobom by rozhodol kasačný súd. Navyiac, ak by právne posúdenie po prvýkrát zaujal kasačný súd, došlo by k porušeniu rovnosti zbraní účastníkov konania tým, že by boli zbavení možnosti voči právnomu posúdeniu namietať prostredníctvom kasačnej sťažnosti.“

IV.E Ku kritériám určenia výšky pokuty

43. Kasačný súd považoval za dôvodnú aj námietku sťažovateľa ohľadom aplikácie § 19 ods. 3 zákona č. 381/2001 Z. z. a vyhodnotenia kritérií pre stanovenie výšky pokuty. Pri preskúvaní rozhodnutia o výške sankcie ako výsledku správnej úvahy treba zdôrazniť, že ukladanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci úvahy správneho orgánu (diskrečná právomoc), zákonom dovoleného rozhodovacieho procesu, v ktorom správny orgán v zákonom stanovených limitoch, hraniciach, uplatňuje svoju právomoc a určí výšku sankcie, pričom použitie správnej úvahy musí byť v súlade so zásadami logického uvažovania a rozhodnutie, ktoré je výsledkom tohto procesu (uváženia) musí byť aj náležite zdôvodnené. Podľa § 27 ods. 2 SSP pri rozhodnutí, ktoré orgán verejnej správy vydal alebo vykonal na základe zákonom povolenej správnej úvahy, správny súd preskúmava iba, či také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah nevybočili z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Vychádzajúc z uvedených kritérií stanovených pre prípustnosť správnej úvahy má kasačný súd za to, vyhodnotenie kritéria závažnosti práva pomocou výšky priemerného poistného neprekračuje medze správnej úvahy a nie je v rozpore so zásadami logického myslenia, naopak, reflektuje špecifiká dotknutého úseku štátnej správy a požiadavku na represívnu a preventívnu funkciu pokuty za predmetný správny delikt.

IV.G K formulácii výroku rozsudku správneho súdu

44. Za nedôvodnú považoval kasačný súd námietku sťažovateľa o nepreskúmateľnosti rozsudku správneho súdu z dôvodu absencie zákonného ustanovenia vo výroku rozhodnutia. Takáto požiadavka z § 139 ods. 1 SSP nevyplýva. Z odôvodnenia rozsudku správneho súdu je zrejmé, na základe akého ustanovenia rozhodol (bod. 42. rozhodnutia správneho súdu) a tento záver je preskúmateľný.

V. Záverečné zhodnotenie a odôvodnenie rozsudku v časti trov

45. Kasačný súd uzatvára, že správny súd vychádzal z nesprávneho právneho názoru o aplikácii zásad trestného konania a ukladania trestov, dopustil sa nesprávneho právneho posúdenia v zmysle kasačného dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Súčasne však správna aplikácia § 195 písm. c) a písm. d) SSP vyžaduje úvahy a odôvodnenie potrebnosti použitia konkrétnej zásady ukladania trestov/ zásad trestného konania na správne trestanie, ktoré v rozsudku správneho súdu absentujú, čím je naplnený aj dôvod nepreskúmateľnosti rozhodnutia správneho súdu v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) SSP.

46. Keďže ust. § 195 SSP sa nevzťahuje na konanie správnych orgánov, ale na súdne konanie, bude úlohou správneho súdu v ďalšom konaní vyhodnotiť, či skutočne bolo potrebné aj nad rámec žalobných dôvodov prihliadnuť na vady uvedené v § 195 písm. c) a písm. d) SSP a či je potrebné, aby správny orgán aplikoval správnym súdom naznačené zásady. Pri rozhodovaní o potrebnosti aplikácie zásad v zmysle § 195 písm. c) a písm. d) SSP bude správny súd vychádzať z úvah naznačených v tomto rozsudku a zohľadniť najmä vyššie uvádzané kritériá. Ak by správny súd dospel k záveru, že nie je potrebné zásady v zmysle § 195 písm. c) a písm. d) SSP aplikovať, bude sa zaoberať návrhom žalobcu na sankčnú moderáciu podľa § 198 SSP.

47. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd napadnutý rozsudok správneho súdu podľa ustanovenia § 462 ods. 1 SSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

48. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodne v ďalšom konaní správny súd (§ 467 ods. 3 SSP).

49. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu SR pomerom hlasov 3:0 (§ 147 ods. 2 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

„Ustanovenie § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku nešpecifikuje, ktoré zásady trestného konania a ukladania trestov je potrebné vziať v určitej oblasti správneho trestania do úvahy pri ukladaní sankcie. Naopak, z formulácie „ktoré je potrebné použiť“ vyplýva, že treba v každom jednotlivom prípade skúmať, ktoré z týchto zásad majú byť v konkrétnom administratívnom konaní uplatnené, a to s ohľadom na účel, ktorý tá-ktorá zásada sleduje.“

sp. zn. 5Asan/12/2022 zo dňa 25.05.2022 (R 25/2022 ZNSS)

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.