

Petra Andorová

## Uplatňovanie zásady zákaz reformatio in peius v správnom konaní Policajným zborom a inými správnymi orgánmi

**Anotácia:** Cieľom odborného článku je poukázať na opodstatnenosť uplatňovania zásady zákaz reformatio in peius v správnom konaní vedenom príslušným útvarom Policajného zboru a inými správnymi orgánmi s osobitným akcentom na rozkazné konanie.

**Kľúčové slová:** zásada zákaz reformatio in peius, priestupkové konanie, správne konanie, Policajný zbor, správny orgán, rozhodnutie, sankcia, rozkaz, rozkazné konanie.

### Úvod do problematiky

Správne konanie je spravidla jednostranný proces, v ktorom správny orgán autoritatívne rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Správny orgán nemá právo, ale povinnosť po splnení zákonných podmienok rozhodovať v oblasti verejnej správy. Konat' a rozhodovať musí v súlade s platnými právnymi predpismi. Vychádzame z Ústavy SR, čl. 2 ods. 2, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Aj napriek tomu, že správnym orgánom môže byť aj fyzická osoba, ktorá nemá postavenie štátneho orgánu, v správnom konaní, keď jej zákon priznáva postavenie správneho orgánu, musí konať v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR. Policajný zbor nie je orgánom štátnej správy, ale na vybraných úsekoch štátnej správy koná a rozhoduje ako orgán štátnej správy. Vtedy má postavenie vykonávateľa verejnej správy.

Jedným zo subsystémov správneho konania je priestupkové konanie. Základným prameňom priestupkového práva je zákon Slovenskej národnej rady č. 392/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“), ktorý vo vzťahu k osobitným právnym predpisom upravujúcim skutkové podstaty priestupkov pôsobí subsidiárne, ako zákon lex generalis. Napriek tomu, že priestupkový zákon sa javí ako ucelená kodifikácia priestupkového konania, to tak nie je. To, čo nie je upravené v priestupkovom zákone, je upravené subsidiárne v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“).

V priestupkovom konaní príslušné orgány konajú a rozhodujú o priestupkoch ako najčastejšom druhu správneho deliktu. Na druhej strane priestupkového konania býva fyzická osoba, ktorá disponuje nielen rozsiahlymi právami, ale aj povinnosťami. V prvom rade má právo na spravodlivý proces, ktoré jej vyplýva aj z nadnárodného práva a následne aj z Ústavy SR.<sup>1</sup> Pre účinnejšiu ochranu práv účastníka konania jej môže zákon priznať osobitné garancie. Takáto garancia môže spočívať aj v zásade zákaz reformatio in peius.

### Zákaz reformatio in peius v správnom trestaní

Základné zásady každého odvetvia práva vychádzajú z hodnotového systému právnych a demokratických štátov. Sú upravené v najvýznamnejších medzinárodných dokumentoch politickej a právnej povahy, pričom niektoré z nich sú povýšené až do ústavnej roviny. Keď uvažujeme o zásade zákaz reformatio in peius, ktorá je predmetom článku, tá patrí prioritne do oblasti trestného práva. Konkrétne je jednou z elementárnych zásad trestného práva procesného a podobne ako ostatné zásady trestného práva je prejavom

---

<sup>1</sup> Právo na spravodlivý proces je upravené v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 6 ods. 1 v Ústave Slovenskej republiky čl. 46 ods. 1 a 4.

právno-politického a právno-filozofického prístupu k trestnému právu, ktoré určujú šírku a koncepciu trestnoprávnej ochrany spoločenských vzťahov a trestnej politiky.<sup>2</sup> V európskej právnej kultúre má táto zásada hlboké korene siahajúce do obdobia antiky. Jej podstata spočíva v zákaze zmeny postavenia obžalovaného k horšiemu, ak bol opravný prostriedok podaný len zo strany obžalovaného, alebo ak ho podala iná oprávnená osoba v jeho prospech. Predpokladom uplatnenia tohto princípu je teda skutočnosť, že „*opravné konanie prebieha na základe opravného prostriedku, ktorý bol podaný výlučne v jeho prospech.*“<sup>3</sup> Len čo je okrem opravného prostriedku podaného v prospech obžalovaného podaný ďalší opravný prostriedok v jej neprospech, zásada zákaz reformatio in peius sa neuplatní.

Zásadu zákaz reformatio in peius je potrebné chápať ako garanciu slobody odvolacieho práva a práva na obhajobu. V dôsledku súčasnej tendencie rozvoja a posilňovania ochrany základných práv a slobôd osôb v európskom správnom priestore sa čoraz častejšie stretávame s aplikáciou predmetnej zásady aj v režime správneho trestania, teda takého druhu správneho konania, ktoré má na starosti ochranu administratívnych právnych vzťahov, ktoré boli porušené protiprávnym konaním subjektov správneho práva, predovšetkým adresátov verejnej správy. Existencia inštitútu správneho trestania je teda prejavom mocenského charakteru štátu, ale je potrebné akcentovať, že táto právomoc verejnej správy má svoje limity, keďže má slúžiť prioritne na to, aby mohla lepšie a účinnejšie vykonávať správu vecí verejných.

Ústrednou kategóriou správneho trestania je správny delikt, t. j. „*protiprávne konanie subjektu verejnej správy, ktorého znaky sú uvedené v norme správneho práva, späté s hrozbou uloženia administratívnej sankcie alebo trestu.*“<sup>4</sup> Právna úprava konania o správnych deliktoch je upravená vo viacerých právnych predpisoch. Jediným z právnych predpisov predstavujúcim aspoň čiastkovú kodifikáciu problematiky procesného postupu správnych orgánov pri vyvodzovaní zodpovednosti za spáchané správne delikty je zákon o priestupkoch. Tento predpis však upravuje len konanie o jedinom druhu správneho deliktu – priestupku. Na konanie o iných správnych deliktoch sa vzťahujú vždy osobitné právne predpisy, samozrejme so subsidiárnym použitím Správneho poriadku, ak osobitný predpis jeho použitie priamo nevylučuje. Osobitné zákony vymedzujú spravidla len skutkové podstaty správnych deliktov a sankcie, ktoré možno uložiť za ich spáchanie. Otázku postupu konania o správnom delikte riešia buď len sporadicky, alebo vôbec.

Na zodpovedanie otázky, či a v akom rozsahu sa zásada zákaz reformatio in peius uplatní v oblasti všeobecného správneho konania, priestupkového konania a iných druhoch konania o správnych deliktoch, je potrebné v prvom rade analyzovať právny predpis upravujúci správne konanie v príslušnej oblasti verejnej správy, ako aj predmet a účel daného správneho konania.

Všeobecná úprava správneho konania je zakotvená v Správnom poriadku. Podľa § 59 ods. 1 Správneho poriadku je odvolací orgán povinný preskúmať napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu, čo znamená, že preskúmava jednak zákonnosť postupu orgánu oprávneného rozhodnúť v prvom stupni, ako aj zákonnosť a vecnú správnosť rozhodnutia. Odvolací orgán posudzuje rozhodnutie z právnej, ale aj skutkovej stránky, pričom odvolací orgán nie je viazaný skutkovým stavom, ktorý zistil prvostupňový orgán, a mal by brať do úvahy aj skutočnosti, ktoré tomuto orgánu neboli známe. Aj v odvolacom konaní účastník konania disponuje právom navrhnúť dôkazy a uvádzať nové skutočnosti dôležité pre rozhodnutie. Odvolací orgán má zase právo vykonať nové dôkazy, príp. aj zopakovať už vykonané dôkazy.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> IVOR, J. a kol. *Trestné právo hmotné. 1: Všeobecná časť.* 1. vyd. s. 25.

<sup>3</sup> IVOR, J. a kol. *Trestné právo procesné.* 1. vyd. s. 682.

<sup>4</sup> HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správneho práva.* 2. vyd. s. 87.

<sup>5</sup> KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár.* Šamorín: Heuréka, 2013. s. 273.

Pretože v zmysle § 59 ods. 2 Správneho poriadku ani iných ustanovení nie je explicitne zakotvená zásada zákaz zmeny k horšiemu, odvolací orgán má teoreticky možnosť zmeniť rozhodnutie aj v neprospech účastníka konania. Odvolací orgán preto v odvolacom konaní postupuje samostatne a nezávisle od zistení a hodnotení prvostupňového orgánu. Nemožno však opomenúť, že odvolací orgán by nemal nahrádzať prvostupňové konanie, preto vykonáva spravidla také dôkazy, o ktorých sa nevedelo v prvom stupni, alebo sa nemohli vykonať. V žiadnom prípade odvolací orgán v odvolacom konaní nemôže rozhodovať o veci, ktorá nebola predmetom rozhodovania v prvom stupni. V takom prípade by išlo o nezákonné nové rozhodnutie v inej veci.

Iná situácia však nastáva v prípade priestupkového konania a rozsiahle polemiky sa vedú ohľadne uplatňovania zásady zákaz reformatio in peius v rámci iných druhov správneho trestania, kde nie je daná pôsobnosť zákona o priestupkoch.

Na rozdiel od všeobecného správneho konania je v odvolacom konaní o priestupku garantované uplatňovanie zásady zákaz reformatio in peius, i keď s určitými obmedzeniami. Zákon o priestupkoch v § 82 uvádza, že „v odvolacom konaní správny orgán nemôže zmeniť uloženú sankciu v neprospech obvineného z priestupku, ak nezistí nové podstatné skutkové okolnosti“. Zákon o priestupkoch taxatívne vymedzuje zásadu zákaz reformatio in peius, t. j. zákaz zmeny k horšiemu. Na to, aby sme mohli túto zásadu aplikovať, musí ísť jednak o priestupkové konanie – odvolacie konanie, musí ísť výlučne o obvineného z priestupku (t. j. nie iného účastníka priestupkového konania) a musí sa to výslovne týkať iba uloženej sankcie za priestupok a nesmie sa rozhodnúť v neprospech obvineného bez zistenia nových skutočností, pričom novozistené skutkové okolnosti musia mať podstatný význam pre rozhodnutie orgánu prerokujúceho priestupok. Zákaz reformatio in peius sa teda vzťahuje na opatrenia sankčnej povahy. Vyplýva to aj z rozsudku NS SR, sp. zn. 1 Sžo 147/2007, v ktorom sa uvádza, že „zásada zákazu reformatio in peius sa vzťahuje len na výrok o uloženej sankcii.“ Preto odvolací orgán môže rozhodnúť napr. o náhrade škody, o trovách konania, ale aj o zhabaní veci, pretože zhabanie veci je ochranným opatrením.<sup>6</sup> „Za sankciu, ktorá je zmenená v neprospech obvineného z priestupku, treba považovať takú sankciu, ktorá v čase jej uloženia zhoršuje postavenie obvineného z priestupku v porovnaní so sankciou uloženou rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa.“<sup>7</sup> Okrem zhabania veci priestupkový zákon pozná aj ďalší druh ochranného opatrenia, a to obmedzujúce opatrenie, spočívajúce v zákaze navštevovať určené verejne prístupné miesta a miestnosti, v ktorých sa podávajú alkoholické nápoje alebo konajú verejné športové alebo kultúrne podujatia.<sup>8</sup> Obmedzujúce opatrenia nie sú sankciami, ale opatreniami sankčnej povahy, preto by ho odvolací orgán v súlade so zásadou zákaz reformatio in peius nemal v odvolacom konaní ani ukladať, ani predlžovať jeho dĺžku trvania.

Priestupkové právo pozná aj skrátené formy prerokovania priestupku, ktoré sú charakteristické tým, že rozsah procesných práv obvineného je v ňom užší než v bežnom, neskrátenom konaní o priestupku alebo o správnom delikte. V zákonoch sú označované ako blokové a rozkazné konanie. Môžu sa uplatniť len v prípadoch, keď to zákon pripúšťa. V skrátených formách konania obvinený nedisponuje všetkými právami v takom rozsahu ako v prípade normálneho, t. j. nezrýchleného konania. Napríklad právo obvineného na obhajobu sa nemôže uplatniť z dôvodu, že na to nie je priestor, t. j. nie je ustanovené ústne pojednávanie, na ktorom by mohol toto právo využiť. Obvinený je však chránený tým, že s takýmto konaním musí súhlasiť, teda pokiaľ ide o blokové konanie. Zákon o priestupkoch umožňuje prerokovať priestupok v blokovom konaní, len ak sú splnené zákonom taxatívne stanovené kritériá. Musí ísť o priestupok, ktorý bol spoľahlivo zistený a obvinený je ochotný

<sup>6</sup> POTÁŠCH, P. a kol. *Zákon o priestupkoch. Veľký komentár*. EUROKÓDEX, 2016. s. 327.

<sup>7</sup> SREBALOVÁ, M. a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. C. H. BECK, 2015. s. 410.

<sup>8</sup> HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správneho práva*. 2. vyd. s. 139.

pokutu zaplatiť. Ak sú splnené tieto dve kritériá a nejde o výnimky, ktoré upravuje zákon o priestupkoch, môže byť priestupok prerokovaný v blokovanom konaní. Pokiaľ bola vec vybavená v blokovanom konaní, priestupca už nemá právo na preskúmanie rozhodnutia prostredníctvom riadnych opravných prostriedkov ani mimoriadnych opravných prostriedkov.

De iure však možno využiť právo podať podnet na prokuratúru. Žaloba na súd je vylúčená tým, že priestupca nevyužil opravné prostriedky, ktoré mu priznáva zákon. Tým, že priestupca súhlasí s blokovaným prerokovaním priestupku, zároveň sa vzdáva práva podať odvolanie.<sup>9</sup> V blokovanom konaní môžu útvary Policajného zboru prerokovať priestupky na úseku ochrany pred alkoholizmom a inými toxikomániami, iné priestupky proti poriadku v správe, priestupky proti verejnému poriadku, priestupky extrémizmu, priestupky proti občianskemu spolunažívaniu, priestupky proti majetku a ďalšie, o ktorých to ustanoví zákon. Rozkazné konanie sa môže uskutočniť len v prípade, ak je nepochybné, že obvinený z priestupku sa priestupku dopustil a ak vec nebola vybavená v blokovanom konaní. V tomto konaní nie je potrebný súhlas obvineného, ale na rozdiel od blokovaného konania priestupca má právo podať odpor v lehote do 15 dní od doručenia rozkazu o uložení pokuty. Odpor má právne účinky zrušenia rozkazu a pokračovania v priestupkovom konaní. V oboch prípadoch sa uplatňuje zásada zákaz reformatio in peius, t. j. zákaz zmeny k horšiemu. V rámci odvolacieho konania útvary Policajného zboru nemôže uložiť vyššiu sankciu a ani iný druh sankcie ako v prvostupňovom konaní. Výnimkou je pokarhanie.

V rámci priestupkového konania, predovšetkým v konaní s ústnym prerokovaním priestupku, môžeme jednoznačne tvrdiť, že zásada zákaz reformatio in peius je zásadou, ktorá sa po splnení zákonných podmienok musí uplatniť bez výnimiek, teda v takom rozsahu, ako ju upravuje zákon o priestupkoch v platnom a účinnom znení.

Útvary Policajného zboru sú oprávnené objasňovať a prerokovať vybrané druhy priestupkov jednak v zmysle zákona o priestupkoch, ale aj podľa iných právnych predpisov, ktoré upravujú skutkové podstaty priestupkov. V rámci policajnej správy pôjde o priestupky na úseku občianskych preukazov, vodičských preukazov, cestnej premávky, cestovných dokladov, na úseku poskytovania služieb súkromnej bezpečnosti a pod. Ide o širokú škálu právnych predpisov, ktoré upravujú vecnú príslušnosť útvarov Policajného zboru na prerokovanie priestupkov na vybranom úseku policajnej správy.

Okrem toho do pôsobnosti Policajného zboru patrí rozhodovanie aj o iných správnych deliktach, ktoré nie sú priestupkami a ktoré sú v osobitných právnych predpisoch označené ako správne delikty. Môže ísť jednak o správny delikt fyzickej osoby, ktorý má obdobné znaky ako priestupok, no útvary Policajného zboru nebude postupovať podľa priestupkového zákona, ale osobitného právneho predpisu, ktorý takýto správny delikt upravuje, a subsidiárne podľa Správneho poriadku, ak jeho použitie nevylučuje tento osobitný právny predpis. O správny delikt pôjde preto, že takýto skutok je uvedený ako správny delikt priamo v zákone. Často to býva jediným rozdielnym znakom medzi priestupkom a iným správnym deliktom fyzickej osoby postihovanej na zavinenie. Útvary Policajného zboru ďalej rozhodujú aj o správnych deliktach, ktorých subjektom nemusí byť len fyzická osoba, ale môže ním byť aj právnická osoba, kde sa dokonca nevyžaduje ani subjektívne zavinenie, ale je zo zákona daná objektívna zodpovednosť.

V rámci týchto tzv. iných druhov správnych deliktov, kde nie je daná pôsobnosť zákona o priestupkoch je situácia s uplatňovaním zásady zákaz reformatio in peius zložitejšia. Ako už bolo uvedené, na jednej strane je pre takéto konania spravidla daná pôsobnosť Správneho poriadku, ktorý uvedenú otázku vyslovene nerieši, ale z analýzy ustanovenia § 59

---

<sup>9</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 11. augusta 2009, sp. zn. Sžo 142/2009.

sme vyvodili záver, že správny orgán konajúci podľa ustanovení Správneho poriadku na túto zásadu zo zákona neprihliada. Na druhej strane však vystupujú požiadavky práva na spravodlivý proces zakotvené v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd v čl. 6 ods. 1 a ďalších rezolúciách a odporúčaniach Rady Európy. Ako uvádza Srebalová, dokumenty Rady Európy vyjadrujú všeobecne uznávanú úroveň ochrany ľudských práv a vyjadrujú, že koncepcia spravodlivého procesu sa má uplatňovať aj na konanie pred správnymi orgánmi, teda aj na správne trestanie, pritom je však potrebné dbať na to, aby bola zachovaná určitá miera ich zlučiteľnosti so správnym konaním a s jeho charakterom.<sup>10</sup>

Práve v konaní o správnych deliktoch býva aplikácia zásady zákaz reformatio in peius otázná, pretože niektoré osobitné zákony ju explicitne upravujú, kým iné ju, naopak, vylučujú. V danom kontexte možno spomenúť napríklad znenie zákona č. 488/2013 Z. z. o diaľničnej známke a o zmene niektorých zákonov (ďalej len „zákon o diaľničnej známke“). Správneho deliktu sa na tomto úseku dopustí prevádzkovateľ vozidla, ak neuhradí diaľničnú známku pri užívaní vymedzených úsekov ciest vozidlom alebo jazdnou súpravou. V tomto prípade je síce orgánom oprávneným na rozhodnutie o správnom delikte okresný úrad, ale ide o časť policajnej správy. Na tomto príklade chcem poukázať na (priamo) zákonom vylúčenú povinnosť uplatňovať zásadu zákaz reformatio in peius v rozkaznom konaní. V § 10a ods. 7 zákona o diaľničnej známke sa uvádza, že „v konaní o správnom delikte podľa odseku 1 po zrušení rozkazu o uložení pokuty podľa § 13 ods. 5 nie je príslušný okresný úrad viazaný výškou pokuty uloženou v rozkaze o uložení pokuty.“

Na druhej strane pri podobnom právnom inštitúte, ktorým je výber mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií, sa podľa ustanovenia § 31 ods. 6 zákona č. 474/2013 Z. z. o výbere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov zásada zákaz reformatio in peius uplatňuje, pretože predmetný zákon v tomto smere hovorí, že „*Prevádzkovateľovi vozidla obvinenému zo spáchania správneho deliktu podľa § 28 ods. 1 písm. a), b) alebo písm. e) nemožno v konaní o správnom delikte vedenom po zrušení rozkazu uložiť vyššiu pokutu, než bola uvedená v rozkaze.*“

Obdobne sa zásada zákaz reformatio in peius použije aj v prípade, keď útvar Policajného zboru uskutočňuje rozkazné konanie voči držiteľovi motorového vozidla na úseku cestnej premávky v zmysle zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Ide o objektívnu zodpovednosť, ktorej sa môže držiteľ vozidla zbaviť tým, že uvedie osobu, ktorá spôsobila správny delikt, za ktorý mu bola uložená pokuta v rozkaznom konaní, následne môže útvar Policajného zboru začať konanie o priestupku voči konkrétnemu páchatel'ovi. Osoba obvinená zo správneho deliktu môže obhajovať svoje práva podaním odporu proti rozkazu o uložení pokuty, ktorý mu musí byť doručený. Pokiaľ neuvedie osobu, ktorá je zodpovedná, alebo nepreukáže iné dôvody, pre ktoré skutok nemôže byť prerokovaný (napr. ak požíva výsady a imunity podľa medzinárodného práva), rozkaz márnym uplynutím lehoty na podanie odporu nadobúda právoplatnosť a stáva sa vykonateľným rozhodnutím. Ak by účastník konania podal odpor proti rozkazu o uložení pokuty, útvar Policajného zboru môže opätovne vykonať dôkazy navrhnuté účastníkom konania. Pokiaľ však útvar Policajného zboru nezistí nové skutočnosti, pre ktoré by skutok nemohol byť prerokovaný, alebo ktoré by vyvinili páchatel'a, v konaní o odpore nemôže uložiť vyššiu sankciu alebo iný druh sankcie ako v rozkaze o uložení pokuty. Tým postupuje v súlade so zásadou zákaz reformatio in peius.

---

<sup>10</sup> SREBALOVÁ, M. Správne právo v praxi správnych orgánov a súdov pri preskúvaní rozhodnutí správnych orgánov. In: *Aktuálne otázky správneho konania. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax.* Bratislava: VO PF UK, 2010, s. 163 – 164.

Je zrejmé, že uplatňovanie zásady zákaz reformatio in peius v konaní o správnych deliktoch je značne ambivalentné, a to obzvlášť v rozkaznom konaní. Vo všetkých predpisoch upravujúcich rozkazné konanie, či už v režime priestupkov, alebo iných správnych deliktov, je právnym následkom podania odporu pokračovanie v správnom konaní. Keďže ide o skrátenú formu konania, ako bolo uvedené, jeho účastník disponuje menším rozsahom procesných práv ako v klasickom správnom konaní spojenom s ústnym pojednávaním, nemá preto právo ustanovené v § 33 Správneho poriadku, podľa ktorého:

„(1) Účastník konania a zúčastnená osoba má právo navrhovať dôkazy a ich doplnenie a klásť svedkom a znalcom otázku pri ústnom pojednávaní a miestnej ohliadke.

(2) Správny orgán je povinný dať účastníkom konania a zúčastneným osobám možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.“

Z nášho pohľadu je samotný inštitút odporu a jeho právny následok kľúčovým pri posudzovaní možného uplatňovania zásady zákaz reformatio in peius v rozkaznom konaní. I keď sa odpor podobá riadnemu opravnému prostriedku, nemožno mu (podľa nášho názoru) pre jeho povahu priznať takéto právne zaradenie, ale je potrebné vnímať ho iba ako jednu z foriem procesnej ochrany v skrátenom prvostupňovom konaní. Po podaní odporu správny orgán pokračuje opäť len v prvostupňovom správnom konaní s tým, že účastník konania nadobúda všetky práva zakotvené v Správnom poriadku, teda aj právo vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia, právo navrhovať dôkazy a pod. V tomto prípade sa nepreskúmava rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, ktorý rozkaz vydal, ergo nedochádza k naplneniu podstaty odvolacieho konania.<sup>11</sup> Odpor podaný účastníkom konania je teda krokom medzi skráteným konaním a štandardným správnym konaním.

Z uvedeného vyplýva, že názory niektorých právnych teoretikov, ktorí argumentujú potrebou uplatňovania zásady zákaz reformatio in peius aj v rozkaznom konaní, najmä v konaniach o iných správnych deliktoch s odvolaním sa na garanciu slobody odvolacieho práva, považujeme za značne diskutabilné, pretože na základe uvedeného nemožno jednoznačne tvrdiť, že jej aplikácia nie je vždy a za každých okolností nevyhnutná alebo že by bola a priori výlučná. Z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd čl. 6 vyplýva právo na spravodlivý proces a z čl. 7 ods. 1 predmetného dohovoru právo, aby bol trest uložený na základe zákona. Tieto zásady síce platia pre trestné činy a konanie o trestných činoch, a pokiaľ sú splnené základné kritériá, majú sa aplikovať aj na správne trestanie. Medzi tieto kritériá patrí aj verejnoprávna povaha ustanovenia definujúceho trestný čin, t. j. verejnoprávnu povahu spĺňa aj správny delikt. Posudzuje sa charakter samotného činu, t. j. podstata porušenia zákonom chráneného záujmu, ktorý je porušený aj správnym deliktom. Musí ísť o všeobecný subjekt, čo v prípade správnych deliktov fyzických a právnických osôb splnené je. Ďalej sa má posudzovať povaha a závažnosť trestu, ktorý možno uložiť. V prípade správnych deliktov pôjde spravidla o tresty, resp. sankcie, ako je finančná pokuta, zákaz činnosti, pozastavenie oprávnenia, uloženie povinnosti niečo vykonať, zdržať sa konania a iné. Ak teda zákon tieto zásady priamo neustanovuje alebo ich nevyklučuje, za splnenia predchádzajúcich kritérií majú byť dodržiavané.

## Záver

Článok je venovaný zásade, ktorá je bezprostredne spojená s inštitútom preskúmania rozhodnutia, zásade zákaz reformatio in peius, a to v širších súvislostiach. Zistili sme, že zásada zákaz reformatio in peius sa v správnom konaní uplatňuje nesystematicky a živelne, bez jasných kontúr. Chýba jej reálna a čitateľná koncepcia, preto podporujeme snahu o

---

<sup>11</sup> Pre odvolacie konanie je charakteristické, že dochádza k opätovnému preskúmaniu prvostupňového rozhodnutia a podkladov, ktoré slúžili na jeho vydanie.

vypracovanie a prijatie jednotného kódexu správneho trestania. Súčasný stav je daný značnou ambivalentnosťou pri jej uplatňovaní. Vyplýva to zo skutočnosti, že zásada zákaz zmeny k horšiemu nepatrí medzi základné zásady platné pre správne trestanie vo veciach vedených podľa Správneho poriadku, ale napríklad v konaní o priestupkoch sa uplatňuje, pretože je *expressis verbis* zakotvená v zákone o priestupkoch, a tak isto sa uplatňuje aj v niektorých druhoch disciplinárneho konania.

Aplikácia zásady zákaz *reformatio in peius* v správnom konaní má svoje miesto, ale je potrebné stanoviť jasné kritériá na uplatňovanie (resp. neuplatňovanie) tejto zásady. Uplatňovanie tejto zásady považujeme za najpolemickejšie najmä v rozkaznom konaní.

Uvedomujeme si, že predmetné tvrdenie je svojím spôsobom nekonvenčné, ktoré novým spôsobom nazerá na uplatňovanie procesných práv účastníka konania v rozkaznom konaní. Netvrdíme, že tento názor bude ľahko prijatý odbornou verejnosťou, práve naopak, vyvolá určite mnoho diskusií, ale aj toto bol jeden zo zámerov spracovania predmetného príspevku.

### Literatúra

- HAŠANOVÁ, J., DUDOR, L. *Základy správneho práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-73805-15-9.
- IVOR, J. *Trestné právo hmotné. 1: Všeobecná časť*. 1. vyd. Bratislava: IURA EDITION, 2006. 530 s. ISBN 80-8078-084-6.
- IVOR, J. a kol. *Trestné právo procesné*. 1. vyd. Bratislava: IURA EDITION, 2006. 993 s. ISBN 80-8078-101-X.
- KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013. 355 s. ISBN 9788089122851.
- KUKLIŠ, L. Správne trestanie v judikatúre NS SR (súčasný vývoj). In *Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2012. s. 327 – 336. ISBN 978-80-7160-339-9.
- POTÁSCH, P. a kol. *Zákon o priestupkoch. Veľký komentár*. EUROKÓDEX, s. r. o., 2016. 391 s. ISBN 978-80-8155-061-4.
- SREBALOVÁ, M. a kol. *Zákon o priestupkoch. Komentár*. C. H. BECK, 2015. 484 s. ISBN 978-80-89603-30-5.
- SREBALOVÁ, M. Limity aplikácie zásad správneho trestania v praxi. In *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Praha: Policejní akademie ČR, 2014. s. 235 – 244. ISBN 978-80-7251-408-3.
- SREBALOVÁ, M. Správne právo v praxi správnych orgánov a súdov pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov. In *Aktuálne otázky správneho konania. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax*. Bratislava: VO PF UK, 2010. s. 162 – 166. ISBN 978-80-7160-268-2.

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 488/2013 Z. z. o diaľničnej známke a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov zákona č. 474/2013 Z. z. o výbere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

**Keywords:** principle of the prohibition of *reformatio in peius*, infringement procedure, administrative procedure, Police Force, administrative body, decision, sanction, order, judicial order proceedings

### Summary

The scientific article discusses the principle of the prohibition of *reformatio in peius* in administrative proceedings conducted by public administration bodies including, considering selected fields of state administration, also the departments of the Police Force. The author points out that the application of the principle of the prohibition of *reformatio in peius* is well-founded in all administrative proceedings, especially in judicial order proceedings, which constitute a shortened form of proceedings and in which the rights of the involved parties are restricted.

*mjr. JUDr. Petra Andorová, PhD.  
Katedra správneho práva  
Akadémia Policajného zboru v Bratislave  
e-mail: [petra.andorova@minv.sk](mailto:petra.andorova@minv.sk)*

Recenzent: mjr. JUDr. Ladislav Dudor, PhD.