

SPRÁVNE KONANIE NA ÚSEKU PRIESTUPKOV NA SLOVENSKU

Katarína LIPTÁKOVÁ – Katarína DROCÁROVÁ

ADMINISTRATIVE MISDEMEANOR PROCEEDINGS IN SLOVAKIA

ABSTRAKT

Priestupky predstavujú protiprávne konanie a nežiaduce protispoločenské správanie. Otázka efektívnosti správneho konania o priestupkoch sa na Slovensku dostala do popredia v dôsledku novely Trestného zákona s účinnosťou od 6. augusta 2024. Efektívnosť správneho konania ovplyvňujú rôzne faktory, predovšetkým kvalita vyšetrovania priestupkov, odborná spôsobilosť štátnych zamestnancov a počet zamestnancov. Táto štúdia kvantitatívne a kvalitatívne overuje tieto faktory s využitím údajov z dvoch okresných úradov v rokoch 2021 – 2023. Výsledky potvrdzujú platnosť a opodstatnenosť našich predpokladov.

Kľúčové slová: správne konanie – priestupky – efektívnosť.

ABSTRACT: Offenses represent unlawful actions and undesirable antisocial behavior. The issue of efficiency in administrative proceedings regarding misdemeanor has come to the forefront in Slovakia due to an amendment to the Criminal Code effective as of August 6, 2024. The efficiency of administrative proceedings is influenced by various factors, primarily the quality of misdemeanor investigation, professional competence of state employees, and staff number. This study quantitatively and qualitatively verifies these factors using data from two district offices in the years 2021–2023. The results confirm the validity and justification of our assumptions.

Key words: administrative proceedings – misdemeanor – efficiency.

ÚVOD

Ak je protiprávnym konaním spôsobená majetková škoda do výšky 700 eur, na základe novely Trestného zákona sa posudzuje ako priestupok. Prinieslo to nárast počtu evidovaných spisov na vybavenie a pracovný tlak na zamestnancov okresných úradov. Môžu ho zvládnuť len za podmienok vhodného nastavenia faktorov ovplyvňujúcich efektívnosť správneho konania. Ich vplyv v podmienkach vybraných okresných úradov na Slovensku v sledovaných rokoch kvantitatívne a kvalitatívne skúmame.

Správnym konaním sa rozumie normami správneho práva procesného stanovený postup správnych orgánov, účastníkov konania a ďalších osôb pri vydávaní, preskúmaní a nútenom výkone individuálnych správnych aktov, ktoré majú charakter rozhodnutí o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb (Kollár, 1999). Je to proces, prostredníctvom ktorého sa realizujú úlohy verejnej správy. V konaní sa riešia sporné otázky, ktoré vznikajú medzi jednotlivými subjektami, ďalej otázky, na úprave ktorých je celospoločenský záujem. Správnym konaním sa zabezpečuje v určitom rozsahu súlad záujmov individuálnych, skupinových, ako aj celospoločenských (Kiovská, 1993). Je to časovo náročný proces, výsledkom je vydanie záväzného rozhodnutia, jeho plnenie je vynútitel'né štátom. Základným a všeobecným právnym predpisom, ktorým sa riadi konanie, je Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov označovaný ako Správny poriadok. Upravuje všetky dôležité procesné inštitúty. Podľa jeho ustanovení postupujú štátne orgány, ktoré majú právomoc vydávať rozhodnutia. Existujú aj osobitné právne predpisy, ktoré upravujú konanie v jednotlivých oblastiach verejnej správy. Vzťah medzi Správnym poriadkom a osobitnými predpismi sa riadi zásadou subsidiarity¹.

Priestupkové konanie je dôležitým nástrojom štátu na sankcionovanie páchatel'ov nezákonnej protispoločenskej činnosti. Vedú ho správne orgány. Zvýšenie jeho efektívnosti podporuje preventívny a výchovný účel. Hmotnoprávne aj procesnoprávne ustanovenia týkajúce sa priestupkov, definície jednotlivých inštitútov, sú roztrúsené vo viacerých právnych predpisoch. Primárnym je Zákon o priestupkoch č. 372/1990 Zb.

¹ Vo veciach upravených osobitnými zákonmi sa v konaní postupuje prioritne podľa nich a len v prípade, ak osobitné zákony danú vec neupravujú, použijú sa príslušné ustanovenia Správneho poriadku.

Odbory všeobecnej vnútornej správy okresných úradov na Slovensku vykonávajú priestupkovú agendu ako jednu zo svojich hlavných činností podľa Zákona o priestupkoch a iných hmotnoprávných predpisov a v procesnom postupe subsidiárne aj podľa Správneho poriadku. Ostatné odbory vedú konanie o priestupkoch výlučne ako súčasť vybavovania agendy na príslušnom úseku štátnej správy (Operatívne pokyny pre okresné úrady, 2021).

Ak chceme skúmať faktory ovplyvňujúce efektívnosť správneho, resp. priestupkového konania, potrebujeme najprv definovať, čo je efektívnosť. Pod týmto pojmom môžeme vo všeobecnosti rozumieť maximálnu úroveň výkonu, kedy pri najmenšom množstve vstupov dochádza k dosiahnutiu najvyššieho množstva výstupov. Efektívnosť je chápaná ako miera úspešnosti vo vzťahu k dosiahnutiu konkrétneho cieľa (Vrabko, 2013). Známe definície efektívnosti sú postavené na výkone na človekohodinu, výnosoch zo surovín a podobných ukazovateľoch. Pre každého, kto sa snaží prežiť na konkurenčnom trhu, je to stále potrebný a neustály výpočet; ale výpočty obmedzené na tieto okamžité výsledky už nie sú dostatočné (Coy, 1970). Mierou ekonomickej efektívnosti je výrobná efektívnosť alebo súkromné, peňažné jednotkové náklady na výrobu. Tieto ukazovatele sú úplne odlišné od koncepcie Paretovej optimality, ktorá je jedinou teoretickou definíciou ekonomickej efektívnosti (Lang, 1980). Hospodárstvo môže byť efektívne aj udržateľné, ale efektívnosť nie je zárukou udržateľnosti (Bishop, 1993). Pokiaľ ide konkrétne o analýzu ekonomickej efektívnosti, neexistuje prehľad literatúry, ktorý by sa zaoberal teoretickým či metodologickým vývojom (Camanho, Silva, Piran, Lacerda, 2024).

Efektívnosť v súvislosti s výkonom štátnej správy predstavuje plnenie úloh na požadovanej úrovni, v žiaducom rozsahu a kvalite vo vzťahu k prostriedkom a disponibilným materiálnym a ľudským zdrojom. V kontexte správneho konania sa efektívnosť týka rôznych hľadísk, ako rýchlosť vybavovania vecí, zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy (Kurilovská, Krásna, 2021). Rýchlosť je možné považovať za základný determinant a hodnotiace kritérium efektívnosti (Mihálik, Filip, 2022).

Podľa doterajších praktických skúseností sme vytipovali tri najvýraznejšie faktory ovplyvňujúce efektívnosť správneho konania. Predpokladáme, že kvalita objasňovania

priestupkov vykonaná obvodnými oddeleniami Policajného zboru SR má vplyv na efektívnosť. Domnievame sa, že odborná spôsobilosť štátnych zamestnancov vykonávajúcich priestupkovú agendu ovplyvňuje efektívnosť. V súvislosti s tretím faktorom uvažujeme, že existuje spojitosť medzi počtom štátnych zamestnancov na úseku priestupkovej agendy a efektívnosťou správneho konania.

CIEĽ A METODOLÓGIA

Kvantitatívne (cez vybrané ukazovatele) a kvalitatívne (na základe rozhovorov s vedúcimi príslušných odborov) dokazujeme vplyv vybraných faktorov na efektívnosť správneho konania na úseku priestupkov v podmienkach okresných úradov na Slovensku v rokoch 2021-2023. To je cieľ skúmania. Výsledkom kvantitatívneho výskumu je súhrnná tabuľka obsahujúca 16 sledovaných ukazovateľov.

Sledujeme dva okresné úrady (Senec a Pezinok), ktoré sú porovnateľné, čo sa týka ich vnútornej štruktúry, počtu odborov a obsahu agendy, ktorú zabezpečujú. Zdrojom informácií boli interné dokumenty, aj keď získané dáta bolo potrebné upraviť, prepočítať a prispôbiť našim potrebám, aby bolo možné s nimi ďalej pracovať.

Využívame komparáciu, jednoduché matematické metódy, logické postupy ako analýza, indukcia, dedukcia. Deskripcia je zastúpená v teoretickej časti. Dopĺňa ju explanácia, logické vyvodzovanie dôsledkov a odvodzovanie záverov zo zistených skutočností a syntéza.

VÝSLEDKY A DISKUSIA

Objasňovanie ako prvú fázu procesu riešenia priestupkov vykonávajú orgány polície. Dlhoroční vedúci odborov potvrdili, že nie je na požadovanej úrovni. Príslušníci polície nezisťujú dostatočne všetky podstatné skutočnosti, nezabezpečujú potrebné listinné dôkazy, neusmerňujú vypočúvané osoby, aby vypovedali k veci a vyjadrili sa k podstatným skutočnostiam, nezisťujú, ktoré osoby boli pri skutku prítomné, neoverujú prítomnosť potenciálnych svedkov.

Následne pri posudzovaní kvality objasňovania sledujeme tri ukazovatele. Zaujímá nás absolútny aj relatívny počet spisov vrátených na doobjasnenie², počet ústnych pojednávaní realizovaných na príslušných odboroch a počet rozhodnutí vydaných vo forme rozkazu o uložení sankcie za priestupok. V prípade zvýšenia počtu kvalitne objasnených priestupkov predpokladáme zvýšenie počtu vydaných rozkazov. Vydanie tohto rozhodnutia je menej časovo náročné a vyžaduje vykonanie menšieho počtu úkonov, čo efektívnosť správneho konania jednoznačne zvyšuje.

Predpokladáme, že vyššia odborná spôsobilosť štátnych zamestnancov znamená vyššiu kvalitu správneho konania a je zárukou efektívnosti. Domnievame sa, že na odbornú spôsobilosť štátnych zamestnancov má vplyv najmä absolvované vzdelanie. Konanie o priestupkoch je považované za trestné konanie. Účastníci sú často zastupovaní advokátmi, priestupková agenda je náročný proces. V praxi je uvedená skutočnosť podceňovaná a agendu zabezpečujú pracovníci, ktorí sa neorientujú v problematike, neovládajú procesné pravidlá, nemajú všeobecný prehľad v právnych predpisoch. Z uvedeného dôvodu sa podľa nášho názoru, ako aj dlhoročných praktických skúseností, vzdelanie v odbore právo javí ako nevyhnutné. Na potvrdenie predpokladu využívame rozhovory s dlhoročnými vedúcimi príslušných odborov skúmaných okresných úradov, ktorí to dokážu najlepšie posúdiť. Prichádzajú so zamestnancami do denného kontaktu, pridelujú im priestupkové spisy na spracovanie, podpisujú písomné výstupy z konania, vrátane rozhodnutí vo veci samej. Sledujú ich odborné zručnosti, schopnosť aplikovať ustanovenia právnych predpisov v praxi. Vedúci v Senci, aj vedúca v Pezinku zhodne uviedli, že absolvované vysokoškolské vzdelanie vo veľkej miere ovplyvňuje dĺžku zaučenia a zapracovania zamestnancov. Tá trvá minimálne jeden rok, pričom zjavne si rýchlejšie osvoja priestupkovú agendu zamestnanci s právnickým vzdelaním. V prípade tých, ktorí absolvovali iný študijný odbor, je potrebná aj po roku pomoc a usmernenie.

² V prípade, ak orgány polície postúpia priestupkový spis správnomu orgánu na ďalšie konanie a rozhodovanie v stave, kedy je objasňovanie vykonané nedostatočne, má správny orgán dve možnosti. Možnosť vrátiť spis polícii spolu so žiadosťou o vykonanie objasňovania v zmysle § 58 ods. 2 Zákona o priestupkoch na zaistenie dôležitých skutočností, ktoré neboli zabezpečené alebo boli úplne opomenuté. Správny orgán má možnosť odstrániť nedostatky aj tak, že vo veci uskutoční ústne prejednanie priestupku, na ktoré predvolá všetkých účastníkov konania a svedkov a sám zistí fakty potrebné pre objasnenie skutkového stavu a vydanie rozhodnutia. Obidva uvedené postupy spôsobujú prieťahy v konaní a komplikujú vydanie rozhodnutia vo veci. Celkovo spomaľujú a sťažujú proces rozhodovania o priestupku. A zhoršujú jeho efektívnosť.

Vplyv odbornej spôsobilosti štátnych zamestnancov na efektívnosť správneho konania na úseku priestupkov kvantitatívne sledujeme na základe porovnania celkového počtu ročne ukončených priestupkových spisov v závislosti od počtu zamestnancov s právnickým vzdelaním pôsobiacich na odboroch. Pri porovnaní údajov za jednotlivé okresy pozorujeme, že v Senci vykonával v sledovanom období agendu priestupkov minimálne jeden štátny zamestnanec s právnickým vzdelaním, čo pri plnom personálnom obsadení odboru zodpovedalo vybaveniu takmer všetkých doručených priestupkových spisov v danom kalendárnom roku. Naopak, v Pezinku nevykonával v uvedenom období štátnozamestnaneckú službu na úseku priestupkov ani jeden pracovník s absolvovaným vzdelaním v odbore právo, následkom čoho bol klesajúci počet vybavených priestupkových spisov, aj nižší percentuálny podiel právoplatne ukončených spisov z celkového počtu spisov.

Pri overovaní tretieho predpokladu predpokladáme nasledovné súvislosti. Ak je príslušný odbor plne personálne zabezpečený³, priestupkové spisy sa priebežne vybavujú a len minimálny počet sa prenáša do nasledujúceho kalendárneho roka ako nevybavených. Vedúci v okrese Senec uviedol, že na odbore sú stabilne vytvorené štyri štátnozamestnanecké miesta priestupkárov. Tento stav bol nemenný aj v rokoch 2021 až 2023. Odbor je dlhoročne plne personálne zabezpečený. Na príslušnom odbore Pezinok nebola situácia s personálnym obsadením v rokoch 2021 až 2023 ideálna, boli vytvorené len dve miesta priestupkárov, vždy bol jeden v skúšobnej dobe a bola veľká fluktuácia.

Následne sledujeme vzťah medzi celkovým počtom ukončených priestupkových spisov na odbore ročne a počtom obsadených miest, na základe čoho zisťujeme priemerný počet spisov pripadajúcich na vybavenie na jedného zamestnanca. V tejto súvislosti sledujeme a porovnávame aj počet neukončených alebo inak povedané prenesených priestupkových spisov do ďalšieho kalendárneho roka v závislosti od počtu obsadených miest. Odpočítaním percentuálneho podielu právoplatne ukončených spisov z celkového počtu ročne evidovaných priestupkových spisov zisťujeme percento neukončených spisov.

³ Považujeme za potrebné poukázať na nerovnomerný počet vytvorených štátnozamestnaneckých miest priestupkárov na príslušných odboroch v rámci Slovenska vzhľadom na veľkosť okresov meranú počtom obyvateľov. Pri porovnávaní tohto počtu nenachádzame žiadny kľúč, podľa ktorého by bolo možné zistiť, ako sa miesta v minulosti na jednotlivých úradoch tvorili.

Kým v Senci jeden štátny zamestnanec vybavil ročne priemerne 120 spisov, v Pezinku bol tento počet vyšší a to 129 priestupkov⁴. Obsadenosť odboru Senec v sledovaných rokoch bola permanentne 100 % (plné personálne zabezpečenie štyrmi zamestnancami), s touto situáciou korešpondoval aj priemerný percentuálny podiel 98 % vybavených spisov ročne z celkového počtu spisov a zároveň minimálny počet neukončených spisov, ktorý sa z roka na rok nemenil. Naopak, na príslušnom odbore Pezinok sme pozorovali priemerný podiel obsadenosti štátnymi zamestnancami v sledovanom období len 52,8 % ročne. Personálnemu poddimenzovaniu zodpovedal klesajúci počet právoplatne ukončených priestupkových spisov (priemerný podiel predstavoval 65,4 % z celkového počtu spisov ročne) a stúpajúci počet nevybavených priestupkov, ktorý sa z roka na roka zvyšoval (z 26 % až na 45 %). Bližšie informácie poskytuje nasledujúca tabuľka.

	OKRESNÝ ÚRAD SENEC				OKRESNÝ ÚRAD PEZINOK			
rok	2021	2022	2023	Priemer	2021	2022	2023	Priemer
celkový počet spisov	519	483	478	493	214	215	191	207
počet spisov vrátených na doobjasnenie	130	120	130	126	29	40	31	33
počet ústnych pojednávanií	89	107	90	95	15	16	10	14
podiel ústnych pojednávanií z celkového počtu spisov	17 %	22 %	19 %	19 %	7 %	7 %	5 %	6,5 %
podiel vrátených spisov z celkového počtu spisov	25 %	25 %	27 %	26 %	14 %	19 %	16 %	16 %
počet vydaných rozkazov	168	105	92	122	78	75	29	61
podiel vydaných rozkazov z celkového počtu spisov	32 %	22 %	19 %	24 %	36 %	35 %	15 %	29 %

⁴ Rozdiel v priemernom počte ročne spracovaných spisov na jedného štátneho zamestnanca medzi porovnávanými odbormi sa javí pomerne malý. Tu je dôležité brať do úvahy skutočnosť, že v Senci vďaka dlhodobému plnému personálnemu zabezpečeniu realizujú viac ústnych pojednávanií a viac spisov vracajú na doobjasnenie na políciu ako v Pezinku. V Senci jeden štátny zamestnanec pracuje efektívnejšie a v rámci vybavenia jedného spisu vykoná vyšší počet úkonov. Jeho pracovná náplň je zložitejšia, rôznorodejšia a komplikovanejšia, okrem vydávania samotných rozhodnutí realizuje aj vyšší počet ústnych pojednávanií, s čím súvisí vykonanie ďalších úkonov. V rámci vrátenia spisu na doobjasnenie musí napr. pripraviť žiadosti s presne konkretizovanými inštrukciami na odstránenie nedostatkov.

počet nedostatočne objasnených spisov	(130+ 89) 219	(120+ 107) 227	(130+ 90) 220	(127+95) 222	(29+15) 44	(40+16) 56	(31+10) 41	(33+14) 47
podiel nedostatočne objasnených spisov z celkového počtu spisov	42 %	47 %	46 %	45 %	21 %	26 %	21 %	23 %
počet právoplatne ukončených spisov	509	473	468	483	158	145	105	136
podiel právoplatne ukončených spisov z celkového počtu spisov	98 %	98 %	98 %	98 %	74 %	67 %	55 %	65 %
priemerný počet priestupkárov	4	4	4	4	1,25	1	0,92	1,06
počet vybavených spisov na jedného štátneho zamestnanca	127	118	117	120	126	145	115	129
počet neukončených spisov	10	10	10	10	56	70	86	71
percentuálny podiel neukončených spisov z celkového počtu spisov	2 %	2 %	2 %	2 %	26 %	33 %	45 %	35 %
obsadenosť odboru zamestnancami	100 %	100 %	100 %	100 %	63 %	50 %	46 %	53 %

Tabuľka č. 1: Sledované ukazovatele v rokoch 2021-2023

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov získaných z interných zdrojov vybraných okresných úradov

Na základe realizovaného výskumu sme preukázali, že na efektívnosť správneho konania vybraných okresných úradov má vplyv kvalita objasňovania priestupkov, odborná spôsobilosť štátnych zamestnancov, ako aj ich počet na odbore všeobecnej vnútornej správy.

ZÁVER

Základnou podmienkou efektívneho riešenia priestupkov je nastavenie celého procesu tak, aby boli zabezpečené kvalitné podklady pre vydanie rozhodnutia. Objasňovanie vo veľkej miere podmieňuje následný rozhodovací proces správnych orgánov. Čím je kvalitnejšie, tým je rozhodovanie o priestupku rýchlejšie a vyžaduje vykonanie menšieho počtu úkonov. Keď sa k tejto podmienke pridruží stabilné personálne zabezpečenie odborov všeobecnej vnútornej správy odborne spôsobilými štátnymi zamestnancami, nastáva ideálna situácia. Kvalitatívne aj kvantitatívne sme odôvodnili potrebu vysokoškolského vzdelania štátnych zamestnancov na úseku priestupkov v odbore právo. Realizovaným výskumom sme preukázali, že medzi počtom zamestnancov na úseku priestupkovej agendy a kvalitou a rýchlosťou jej riešenia existuje súvislosť. Vyšší počet a vyššiu kvalitu úkonov dosiahol v sledovanom období odbor s plným personálnym obsadením.

Faktory, ktoré sme v podmienkach okresných úradov na Slovensku verifikovali, sa javia pri skúmaní efektívnosti správneho konania ako najpodstatnejšie. Zdôrazňujeme nevyhnutnosť optimálneho nastavenia všetkých faktorov súčasne.

Aktuálnosť témy spočíva v tom, že priestupky v porovnaní s trestnými činmi sú v našej praxi mnohokrát podceňované a nevenuje sa im pozornosť, ktorú by si zaslúžili. Z dôvodu predpokladaného nárastu ich počtu v budúcnosti (ak je protiprávnym konaním spôsobená majetková škoda do výšky 700 eur, na základe novely Trestného zákona sa to posudzuje ako priestupok) vzniká potreba identifikácie ďalších faktorov ovplyvňujúcich efektívnosť správneho konania.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

1. Analýza priestupkov riešených odbormi všeobecnej vnútornej správy okresných úradov za rok 2023. (2024). Interný zdroj Okresného úradu Pezinok. 8 s.
2. BISHOP, R. C. (1993). Economic Efficiency, Sustainability, and Biodiversity. *Ambio*. 22, 2-3. pp. 69-73.
3. CAMANHO, A. S. – SILVA, M. C. – PIRAN, F. S. – LACERDA, D. P. (2024). A literature review of economic efficiency assessments using Data Envelopment Analysis. *European Journal of Operational Research*. 315, 1. pp. 1-18.

4. COY, MC. (1970). Social versus (?) economic efficiency. Chemical and Engineering News. 48, 39. pp. 5-10
5. KIOVSKÁ M. (1993). Procesy vo verejnej správe. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. 161 s. ISBN 80-7079-254-8.
6. KOLLÁR J. (1999). Základné pramene správneho práva. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela. 230 s. ISBN 80-8055-304-1.
7. KURILOVSKÁ, L. – KRÁSNÁ, P. (2021). Efektívnosť prípravného konania - výzvy a perspektívy. Bratislava: Akadémia Policajného zboru. 227 s. ISBN 978-80-8054-926-8.
8. LANG, M. G. (1980). Administrative Misdemeanor Proceedings in Slovakia Journal of Agriculture Economics. 62, 4. pp. 772-777.
9. MIHÁLIK, S. – FILIP, V. (2022). Hodnotenie efektívnosti prípravného konania s ohľadom na jeho vybrané inštitúty. In: Efektívnosť prípravného konania- súčasný stav a výzvy pro futuro. Bratislava: Wolters Kluwer SR. 420 s. ISBN 978-80-571-0546-6.
10. Operatívne pokyny pre okresné úrady č. 11/2021. Prehľad činností okresného úradu. [online]. [September 17, 2024]. Dostupné na:
<https://www.minv.sk/swift_data/source/verejna_sprava/operativne_pokyny_rok_2021/Prehľad_cinnosti_OU_2022.pdf>
11. VRABKO M. a kol. (2013). Správne právo procesné. Bratislava: C. H. Beck. 304 s. ISBN 978-80-89603-13-8
12. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov
13. Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch
14. Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

Kontakt

doc. Ing. Katarína LIPTÁKOVÁ, PhD.

Katedra politológie

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov

Univerzita Mateja Bela

Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica

katarina.liptakova@umb.sk

ORCID iD - 0000 0002 6711 140

JUDr. Katarína DROCÁROVÁ, PhD.

drocarova@lignus.sk

ORCID iD - 0009 0007 2153 4166