

TRNAVSKÁ UNIVERZITA V TRNAVE

PRÁVNICKÁ FAKULTA

**KATEDRA SPRÁVNEHO PRÁVA, PRÁVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA
A FINANČNÉHO PRÁVA**

vedecká konferencia s medzinárodnou účasťou

SPRÁVNE SÚDNICTVO A JEHO ROZVOJOVÉ ASPEKTY

organizovaná v rámci projektu VEGA č. 1/0319/10 „Správne súdnictvo“

7. – 8. marec 2011



Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva



SPRÁVNE SÚDNICTVO A JEHO ROZVOJOVÉ ASPEKTY

*Zborník príspevkov
vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou
konanej 7. – 8. marca 2011 v Trnave
(projekt VEGA č. 1/0319/10)
SPRÁVNE SÚDNICTVO*

ZÁŠTITA:
prof. doc. JUDr. Marek Šmid, PhD.

ODBORNÝ GARANT:
JUDr. Marián Ševčík, CSc.

BRATISLAVA 2011

Recenzenti:

prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.
prof. JUDr. Jozef Králik, CSc.

*Tento zborník vznikol ako výstup grantového projektu VEGA č.
1/0319/10: Správne súdnictvo.*

Zostavovateľ:

JUDr. Michal Maslen

EUROUNION, spol. s r. o., vydavateľstvo právnickej a ekonomickej literatúry v Bratislave.

© Autori, 2011

© EUROUNION, 2011

Za obsah a jazykovú stránku príspevkov zodpovedajú autori.

ISBN 978-80-970760-0-9

OBSAH

Pôsobnosť prokurátora v konaní o preskúmaní postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy súdmi <i>Petra Andorová - Ladislav Dudor</i>	9
Konkurencia žaloby proti nečinnosti a žaloby o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy <i>Róbert Bardáč</i>	16
Aktuálne o správnom súdnictve v Slovenskej republike <i>Ida Hanzelová</i>	23
Interné predpisy v kontexte správneho súdnictva <i>Janka Hašanová</i>	27
Zákonné podmienky žaloby proti nezákonnému zásahu <i>Eva Horzinková - Zdeněk Fiala</i>	31
Rozsah oprávnení prokurátora v správnom súdnictve <i>Ondrej Hvišč</i>	37
Přezkum rozhodnutí v oblasti sociálního zabezpečení ve správním soudnictví <i>Iva Chvátalová</i>	42
Vedľajší účastník v správnom súdnictve <i>Tomáš Klinka</i>	50
Vliv judikatury správních soudů na kultivaci českého správního procesu, především institutu odvolání <i>Petr Kolman</i>	58
Požiadavky Rady Európy na súdny prieskum správnych aktov podľa Odporúčania Rec (2004) 20 Výboru Ministrov <i>Soňa Košičiarová</i>	67
Správne súdnictvo v Nemecku <i>Daniel Krošlák</i>	78
Vybraná judikatura ve věcech rozhodování vysokých škol <i>Veronika Kudrová</i>	85
Opravné prostriedky ve správním soudnictví <i>Jan Malast</i>	92
Preskúmanie opatrenia orgánu verejnej správy v správnom súdnictve <i>Agáta Marušinová</i>	100
Súdny prieskum rozhodnutí vo veciach správneho trestania a požiadavky princípov dobrej verejnej správy	

<i>Michal Maslen</i>	108
Kvalita práva ako všeobecný faktor ovplyvňujúci vymožitelnosť správneho práva v Slovenskej republike <i>Alena Pauličková</i>	116
Európske správne súdnictvo /Vývoj a súčasný stav/ <i>Bernard Pekár</i>	125
System tribunálov v Anglicku ako integrálna súčasť správnej justície <i>Peter Potasch</i>	130
Garancie zákonnosti vykonávania verejnej správy a správne súdnictvo v Rakúsku <i>Patrik Pribelský</i>	139
K pojetí správního soudnictví a dualismus soudní kontroly v České republice <i>Petr Průcha</i>	149
Soudní kontrola na úseku katastru nemovitostí (s durazem na zápisy do katastru) - současný stav a perspektivy <i>Ivana Pruchová</i>	158
Přezkum zdravotního stavu ve správním soudnictví <i>Martina Radkova</i>	164
Několik poznámek k soudnímu přezkumu správního uvážení <i>Jiří Rajchl</i>	172
Reštitúcia pozemkového vlastníctva <i>Zdenka Reisenauerová</i>	176
Bezpečnostné previerky fyzických osôb a súdny prieskum <i>Tomáš Rulišek</i>	181
Správne súdnictvo a súdny precedens <i>Ivan Rumana</i>	188
Predbežné rozhodnutia správnych orgánov <i>Milan Segeč</i>	192
Niektoré otázky preskúmania právoplatných rozhodnutí v správnom súdnictve na základe žaloby podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku <i>Tibor Seman</i>	197
Soudní kontrola profesní samosprávy <i>Vladimír Sládeček</i>	204
K vývoji soudního přezkumu správního uvážení, s akcentem na některé problémy spojené s rozsahem a obsahem přezkumu správního uvážení ve správním soudnictví	

<i>Soňa Skulová</i>	211
Divergence české a slovenské právní úpravy specifických soudních kontrol správních rozhodnutí	
<i>Josef Staša</i>	222
K Niektorým aktuálnym otázkam inštitucionálnej výstavby správneho súdnictva	
<i>Marián Ševčík</i>	240
Aplikácia správneho súdnictva pri prepustení príslušníka Policajného zboru zo služobného pomeru	
<i>Jana Šimonová</i>	248
Správne súdnictvo a kam s dozorom prokuratúry	
<i>Slavomír Šurek</i>	255
Vybraná oblasť rozhodnutí Európskej komisie ako správneho orgánu a ich vzťah k správnenému konaniu, správny súdom a prokuratúre	
<i>Ladislav Tichý</i>	263
Sú správne orgány samostatným druhom orgánom verejnej správy?	
<i>Katarína Tóthová</i>	271
Vzťah a porovnanie postavenia správnych a cirkevných súdov	
<i>Martin Turčan</i>	277
Môže byť účastníkom súdneho prieskumu rozhodnutia aj osoba, ktorej právny poriadok nepriznáva postavenie účastníka správneho konania?	
<i>Juraj Vačok</i>	284
Niekoľko poznámok k efektívnosti správneho súdnictva	
<i>Pavol Zloch</i>	291
Zoznam účastníkov konferencie	299

P R E D H O V O R

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva zorganizovala v dňoch 7. a 8. marca 2011 vedeckú konferenciu s medzinárodnou účasťou „Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty“. Odborným garantom konferencie bol JUDr. Marián Ševčík, CSc., vedúci riešiteľského kolektívu vedeckého GRANTU č. 01/0319/10 „Správne súdnictvo“.

Záštitu nad vedeckým podujatím prevzal prof. doc. JUDr. Marek Šmíd, PhD., dekan Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave, ktorý sa osobne zúčastnil na slávnostnom otvorení konferencie a privítal v mene vedenia fakulty hostí, predstaviteľov vedy správneho práva a zástupcov právnej praxe z oblasti správneho súdnictva a zo štátnej správy.

Tému vedeckej konferencie zvolila katedra zámerne s prihliadnutím na vzťah rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy a správneho súdnictva. Ústredným zámerom podujatia bolo iniciovanie diskusie medzi odborníkmi s oblasti právnej teórie a právnej praxe reprezentovanej predovšetkým zástupcami súdnej moci.

Správne právo ako integrálna súčasť právnych poriadkov jednotlivých štátov zásadným spôsobom ovplyvňuje právne postavenie adresátov verejnej správy. Význam koexistencie tohto právneho odvetvia s občianskym právom procesným je v tomto ohľade kľúčový. Verejná správa býva právnou teóriou definovaná ako správa verejných záležitostí uskutočňovaná vo verejnom záujme. Množstvo dokumentov však v súvislosti s jej uskutočňovaním kladie dôraz na ochranu verejných subjektívnych práv fyzických a právnických osôb. Na jednej strane stojí výkon činností chrániacich verejný záujem, na strane druhej sa rovnaký význam pripisuje ochrane práv adresátov verejnej správy. Aj pre krehkosť uvedeného vzťahu možno v teoretickej rovine vnímať požiadavky na zaistenie verejnej správy kvalitnou právnou úpravou, ktorá musí byť náležitá a dôsledná, jasná a ľahko pochopiteľná, i prístupná. Naplneniu uvedeného cieľa môže dôkladným spôsobom pomôcť judikatúra z oblasti súdneho prieskumu rozhodnutí správnych orgánov.

Úloha všeobecného súdnictva je v zmysle vyššie uvádzaných skutočností nepopierateľná. Predovšetkým súdy ako „strážcovia zákonnosti“ pri ochrane verejných subjektívnych práv sú schopné vytvoriť základnú líniu rozvoja vzťahu medzi verejnou správou a správnym súdnictvom.

K témam konferencie, ktoré boli predmetom jej rokovania, patrili:

- 1. Súdny prieskum rozhodnutí orgánov verejnej správy na jednotlivých úsekoch verejnej správy**
- 2. Právne postavenie orgánov verejnej správy a úprava jednotlivých procesných inštitútov správneho konania a inštitútov súdneho konania o preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy**

3. Ústavnoprávny základ, výstavba a systematika usporiadania vzťahov v rámci správneho súdnictva.

4. Otázky účasti v rámci správneho konania a otázky prostriedkov preskúmania správnych rozhodnutí

5. Otázky komparatistického charakteru.

Po obsahovej stránke možno toto vedecké podujatie považovať za veľmi prínosné. Autori referátov reagovali na aktuálne otázky vývoja správneho súdnictva, najmä na jeho vzťah k rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy. Podarilo sa im zdôrazniť jednak význam ochrany verejných subjektívnych práv v správnom súdnictve, ale aj proces nachádzania práva správnymi súdmi. Za ich úsilie, odvahu pomenovať jednotlivé problémy a kreativitu, z ktorej pristupovali k riešeniu, by sme im touto cestou chceli poďakovať.

JUDr. Michal Maslen

5. júna 2011

Pôsobnosť prokurátora v konaní o preskúmaní postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy súdmi

Petra Andorová - Ladislav Dudor
Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Abstrakt

Článok pojednáva o pôsobnosti prokuratúry v prípadoch súdnej nápravy nezákonných rozhodnutí orgánov verejnej správy, ale aj v prípadoch nezákonnosti normatívnych správnych aktov obecného zastupiteľstva alebo zastupiteľstva vyššieho územného celku. Autori vyzdvihujú efektívnosť a účelnosť právnych prostriedkov prokuratúry pred správnymi súdmi a súčasne poukazujú na nedostatky platnej právnej úpravy pri preskúmaní nezákonných interných normatívnych správnych aktov.

Kľúčové slová

prokurátor, súd, občiansky súdny poriadok, orgán verejnej správy, zákonnosť, normatívny správny akt

Úvod

Podľa čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd „Kto tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak.“ Obdobnú klauzulu obsahuje Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), kde v čl. 46 ods. 2 sa uvádza „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“ Následne v zmysle čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „Súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach, súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.“ Rovnako dôležitým z hľadiska vymedzenia smerovania nášho príspevku je aj ustanovenie čl. 46 ods. 1 ústavy, ktorý znie „Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.“¹

Z vyššie uvedeného vyplýva, že fyzické aj právnické osoby majú právo chrániť svoje subjektívne práva a právom chránené záujmy pred nezávislými a nestrannými súdmi, ale aj pred inými orgánmi Slovenskej republiky v prípadoch stanovených zákonom. V praxi často dochádza aj k porušeniu objektívneho práva. Na jeho ochranu sú povinné rovnako súdy, ibaže tie sa o porušení objektívneho práva od občanov dozvedajú len sporadicky, pretože súkromné osoby spravidla chránia len svoje subjektívne práva a „čo ich nepáli to nehasia“. V právnom štáte, ktorým Slovenská republika nepochybne je, bolo preto potrebné zriadiť inštitúciu, ktorá by reagovala jednak na podnety a ktorá by zároveň aj sama z vlastnej činnosti skúmala, či v priebehu konania alebo výsledným správnym aktom orgánu verejnej správy nedošlo

¹ Porušenie základného práva na súdnu a inú právnu ochranu uznesením o zastavení konania v správnom súdnictve v prípade, že k zastaveniu konania došlo bez zákonom uznaného dôvodu môže byť odmietnutím spravodlivosti a porušením čl. 46 ods. 1 ústavy. Avšak použitie iného zákonného dôvodu na zastavenie konania pred správnym súdom nezakladá porušenie ústavnosti (v danom prípade čl. 46 ods. 1 ústavy), ak je inak výrok o zastavení konania vecne správny. Takýmto výrokom správny súd preto nemôže odňať účastníkovi správneho súdnictva možnosť uplatniť právo na súdnu a inú právnu ochranu. Bližšie pozri IV. ÚS 62/03.

k porušeniu zákona. Jednou takou významnou inštitúciou je Prokuratúra Slovenskej republiky (ďalej len „prokuratúra“), ktorá má svoj právny základ priamo v ústave. Je to štátny orgán² sui generis vzhľadom na svoje špecifické úlohy. Prokuratúra nie je nezávislým orgánom, nakoľko jej to ústava ani osobitný zákon³ nepriznáva. Okrem trestnej oblasti pôsobí aj v tzv. netrestnej oblasti, v tomto prípade konkrétne v oblasti verejnej správy prostredníctvom výkonu prokurátorského dozoru. Práve táto oblasť pôsobnosti prokuratúry je pre potreby tohto článku smerodajná, konkrétne pôsobnosť prokurátorov pred správnymi súdmi. Obracia sa na nich v prípade keď sa nemôže domôcť nápravy na úrovni miestnych orgánov štátnej správy, prípadne na ústrednej úrovni štátnej správy. Zákonodarca mu zveril právomoc iniciovať konanie pred súdmi, ktoré by v takýchto prípadoch ako nezávislé orgány napravili nezákonný stav a autoritatívne nariadili nápravu vzniknutého nežiadúceho stavu. Okrem toho, že disponujú právomocami domáhať sa nápravy nezákonných individuálnych správnych aktov, majú aj právomoc iniciovať konanie pred súdmi ohľadom nezákonných normatívnych správnych aktov orgánov územnej samosprávy v prípade, ak sa nedomôžu nápravy priamo na úrovni územnej samosprávy. Podstatnú časť súdnych konaní, ktorých predmetom je nezákonnosť všeobecne záväzných právnych predpisov orgánov územnej samosprávy od polovice októbra 2008 vykonávajú správne súdy. Týmto sa odbremenila činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky, čo možno vnímať pozitívne.

Zákonnosť činností orgánov verejnej správy kontroluje prokurátor prostredníctvom zákonom mu zverených právnych prostriedkov. V zmysle zákona o prokuratúre prokurátor disponuje právom podávať protest proti nezákonným individuálnym správnyim aktom a normatívnym správnyim aktom. V prípade neukončených vecí, teda v prípade nečinnosti orgánu verejnej správy má prokurátor právo podať upozornenie. Ako pravidelnú spravidla preventívnu ale aj represívnu činnosť vykonáva previerky zachovávanía zákonnosti na základe vopred vypracovaného plánu previerkovej činnosti.⁴ Ako prvú rozoberieme možnosť súdu preskúmavať individuálne správne akty na podnet prokurátora.

Pôsobnosť prokuratúry pri preskúmaní individuálnych správnych aktov súdmi

Prokurátor sa domáha nápravy nezákonných individuálnych správnych aktov orgánov verejnej správy predovšetkým prostredníctvom právneho prostriedku protestu prokurátora. V konaní o proteste prokurátora pred orgánom verejnej správy nemá postavenie účastníka konania ani zúčastnenej osoby. Má však zo zákona právo vstupovať do správneho konania tým, že protestom namieta nezákonnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy. Ak nie je úspešný s prvým protestom, má právo podať opakovaný protest. Ak sa však nedomôže nápravy ani u nadriadeného orgánu verejnej správy, dokonca ani u ústredného orgánu štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí napadnuté nezákonné rozhodnutie, má ešte v kompetencii podať žalobu na súd v zmysle § 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku.

Protest prokurátor podáva buď na podnet účastníka konania, ktorý sa cíti byť ukrátený na svojich právach alebo z vlastného podnetu, pričom poznatky spravidla získava prostredníctvom výkonu prokurátorských previerok zachovávanía zákonnosti orgánmi

² Má všeobecné charakteristické črty orgánov štátnej správy, ktoré sú spoločné pre všetky štátne orgány:

- vykonávajú svoju činnosť v mene štátu,
- ich konštituovanie je uskutočňované ústavou, ústavnými zákonmi a zákonmi,
- ich pôsobnosť a právomoc je ustanovená zákonom,
- ich organizačná štruktúra je regulovaná právom,
- stojí za nimi donucovacia moc štátu.

(bližšie pozri Machajová, J. et al.: *Všeobecné správne právo*. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o. 2009. s 83.

³ Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, v znení neskorších predpisov upravuje právne postavenie a pôsobnosť prokuratúry.

⁴ Pôsobnosť prokuratúry v oblasti verejnej správy bližšie upravuje zákon č. 513/2001 Z. z. o prokuratúre.

verejnej správy.⁵ V konaní pred súdom zákon prokurátorovi priznáva právo účastníka konania aj napriek tomu, že v tomto konaní nie je subjektom, o ktorého právach by sa konalo, alebo ktorého práva by mohli byť rozhodnutím dotknuté. Takéto postavenie je však adekvátne, nakoľko vystupuje v pozícii žalobcu, ktorý výsostne chráni objektívne právo, ktoré bolo rozhodnutím orgánu verejnej správy porušené. Priamo sa nezaobera ochranou subjektívnych práv účastníka správneho konania, ku ktorých porušeniu došlo, ale jeho hlavným cieľom je zabezpečiť právnú istotu v štáte a to plní tým, že chráni objektívne právo, ktorého dodržiavaním sa zároveň nepriamo chránia aj subjektívne práva. Vydaním nezákonného rozhodnutia sa neporušuje len subjektívne právo jednotlivca ale aj objektívne právo, t.j. zákon v rozpore s ktorým je dané rozhodnutie.

V praxi ak sa jedná o nezákonné rozhodnutia, ktorými sa neoprávnene priznalo právo účastníkovi konania, ktorý je jediným účastníkom v predmetnom konaní, nenájde sa subjekt, ktorý by inicioval konanie pred orgánom oprávneným takéto rozhodnutie zmeniť, prípadne zrušiť alebo žiadať o jeho nápravu. Aj prokurátor v prípade zistenia, že ide o nezákonné rozhodnutie, ktorým však súkromné osoby nadobudli práva v dobrej vôli, mal by ich čo najmenej ohrozovať. Teda ak to povaha veci pripúšťa, takéto rozhodnutia nebude napádať v prípade, ak takým rozhodnutím nebola spôsobená ujma iným účastníkom konania, prípadne štátu. Ďalšou podmienkou je splnenie predpokladu verejného záujmu.⁶

Paradoxom je to, že orgány verejnej správy vítajú činnosť prokurátorov, nakoľko často krát k produkovaniu nezákonných rozhodnutí dochádza z dôvodu nesprávneho výkladu právnej normy orgánmi aplikujúcimi právo, prípadne absencie právnych vedomostí. Toto sa týka najmä orgánov miestnej samosprávy, kde najmä v malých obciach je personálne zabezpečenie na nízkej úrovni a to preto, že náš právny poriadok takúto problematiku vôbec nerieši. Ak ju aj sčasti rieši tak nie obligatórnou formou, ale len formou dispozitívnych právnych noriem.⁷ Z dôvodu neodbornosti ale aj prípadne slabej kontroly v praxi často dochádza k situáciám, v ktorých sú určití účastníci konania zvýhodnení voči iným tak, že sa pozitívne rozhodne o ich právach, pričom v súlade s právnym poriadkom by také rozhodnutie nemalo byť vydané. V prípade takýchto rozhodnutí je často krát účastník konania spokojný a preto nevyužíva dostupné opravné prostriedky ani inak neinicuje orgány kompetentné na nápravu nezákonného rozhodnutia, prípadne subjekty spôsobilé podávať podnety na iné kompetentné orgány, ktorými sú súdy. Na úrovni miestnej samosprávy ale aj miestnej štátnej správy je v prípade nezákonných rozhodnutí vysoká latencia, pretože neexistuje žiadny verejný zoznam rozhodnutí, ktoré by boli verejnosti dostupné. Tak ako je to napríklad v prípade súdnych rozhodnutí, ktoré majú v súčasnosti veľký dosah na právoaplikačnú činnosť správnych a súdnych orgánov, a slúžia ako podklady pre ďalšie rozhodnutia v obdobných prípadoch. Sudcovská tvorba práva má vzrastajúcu tendenciu a nadsadene možno konštatovať, že sa začína približovať angloamerickému typu právnej kultúry, kde primárne sudca tvorí právo „judge made law“. V zmysle kontinentálnej právnej teórie súdne rozhodnutia nie sú prameňom práva, teda nie sú všeobecne záväzné, ale v praxi sú rešpektované a často využívané ako podklad pre rozhodnutie súdu v obdobných prípadoch. Pokiaľ by sme si právnú silu individuálnych súdnych aktov premietli na právnú silu individuálnych správnych aktov vydaných správnymi orgánmi v správnom konaní môžeme

⁵ Výkon previerok zachovávanía zákonnosti bližšie upravuje zákon č. 513/2001 Z. z. o prokuratúre v §30 a nasl. a príkaz generálneho prokurátora Slovenskej republiky por. č. 15/2006.

⁶ Bližšie pozri R 70/2001 Stanovisko správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na zjednotenie výkladu §35 ods. 1 písm. b) Občianskeho súdneho poriadku k otázke, proti ktorému rozhodnutiu správneho orgánu má byť podaný návrh prokurátora na začatie konania, ak jeho protestu nebolo vyhovené a ak si to vyžaduje verejný záujem.

⁷ Máme tu na mysli právnú úpravu spolupráce obcí ustanovenú v tretej časti zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, podľa ktorého napríklad obce môžu medzi sebou uzavrieť zmluvu o zriadení spoločného obecného úradu, čím sa zabezpečia lepšie personálne ale aj finančné prostriedky na výkon tak odborných úloh.

v tomto prípade hovoriť o záväzných aktoch pre prípady obdobného typu, pretože vychádzame zo zákonnej zásady explicitne uvedenej v § 3 ods. 4 druhá veta, ktorá znie „Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.“⁸ Teda absentuje tu už len verejný zoznam rozhodnutí správnych orgánov, čím by sa aj previerková činnosť prokurátora zjednodušila a mohla by sa vykonávať priamo v kanceláriách prokuratúry bez nutnosti priameho kontaktu so správnym orgánom. Z dôvodu nedostupnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy sa previerky zachovávanía zákonnosti vykonávané prokurátormi javia ako opodstatnené a postačujúce.

Pokiaľ sa prokurátor nedomôže zmeny prípadne zrušenia nezákonného rozhodnutia správneho orgánu, má právo podať žalobu na súd pre preskúmanie nezákonného rozhodnutia, proti ktorému podal protest a ktorému orgán verejnej správy nevyhovelo alebo vyhovelo iba čiastočne. Prokurátor je na podanie žaloby obmedzený subjektívnou lehotou, ktorá je dvojmesačná a začína plynúť odo dňa právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa nevyhovelo protestu prokurátora. Dvojmesačná lehota je subjektívnou lehotou preto, že je dodržaná v prípade ak prokurátor podal žalobu na súd do dvoch mesiacov od doručenia rozhodnutia orgánu verejnej správy o nevyhovení protestu prokurátora, prípadne rozhodnutiu o čiastočnom vyhovení.⁹ Prokurátor tu nenapadá rozhodnutie správneho orgánu, ktorým sa nevyhovelo protestu, ale pôvodné rozhodnutie, pre ktorého nezákonnosť bol podaný protest. Túto skutočnosť potvrdil aj výrok zo súdnej praxe, ktorý znie: „Rozhodnutie, ktorým správny orgán nevyhoví protestu prokurátora nie je rozhodnutím, ktorým sa zakladá, mení alebo zrušuje právo alebo povinnosť fyzickej alebo právnickej osoby ani sa priamo ich práv alebo právom chránených záujmov alebo povinností netýka. Preto takéto rozhodnutie na základe žaloby fyzickej alebo právnickej osoby nepodlieha súdnemu preskúmaniu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.“¹⁰

Pôsobnosť prokuratúry pri preskúmaní normatívnych správnych aktov súdmi

Prokurátor má priamo zo zákona o prokuratúre právo podať protest proti všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným orgánmi verejnej správy (§25). Orgány verejnej správy vzhľadom na ich kvantitu vydávajú rôzne druhy všeobecne záväzných právnych predpisov. Na ústrednej úrovni ústredné orgány štátnej správy ako podzákonné akty vydávajú vyhlášky, výnosy a opatrenia. Miestne orgány štátnej správy sú oprávnené vydávať vyhlášky a orgány územnej samosprávy disponujú právomocou vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Pokiaľ prokurátor zistí, že jeden z normatívnych správnych aktov nie je v súlade s právnym aktom vyššej právnej sily, má právo domáhať sa nápravy formou protestu.¹¹ Ak prokurátor nedosiahne prostredníctvom svojich právnych prostriedkov nápravu na úrovni orgánov verejnej správy, má právo postúpiť vec generálnemu prokurátorovi, ktorý je oprávnený podať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky o súlade právnych predpisov. Nakoľko najčastejšie dochádza k prijímaniu nezákonných všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy, zákonodarca s cieľom odbremeniť Ústavný súd SR zveril všeobecným súdom právomoc konať o zákonnosti všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy. Konanie pred všeobecným súdom o súlade všeobecne

⁸ P. Potásch túto zásadu označuje ako precedenčnú zásadu. (bližšie pozri Potasch, P. et. al.: *Vybrané správne procesy (teoretické a praktické aspekty)*. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o. 2010 s. 20.

⁹ Lehota na podanie správnej žaloby podľa ustanovenia §250d ods. 3 OSP je lehotou procesnej povahy. Ak dôsledkom nesprávneho chápania lebo inak neprávneho konania súdom bola odmietnutá včas podaná správna žaloba, treba takýto postup súdu hodnotiť ako odopretie práva na súdnu ochranu. (ÚS 684/2000 (ČR)).

¹⁰ Bližšie pozri ZSP č. 12/2005.

¹¹ Postup je bližšie upravený v §25 zákona č. 513/2001 Z. z. o prokuratúre.

záväzného nariadenia obce alebo vyššieho územného celku sa začína na základe dispozičnej zásady. Podnet je oprávnený podať prokurátor, ktorého protestu nebolo vyhovené alebo mu bolo vyhovené len čiastočne. Všeobecné súdy však konajú len pokiaľ ide o nesúlady všeobecne záväzného nariadenia so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Pokiaľ ide o všeobecne záväzné nariadenie vydané pri výkone samosprávy všeobecný súd skúma jeho súlad len so zákonom. Ak by takýto normatívny správny akt bol v rozpore s ústavou, o jeho ústavnosti môže rozhodovať len Ústavný súd SR.

Čo sa týka preskúmania normatívnych správnych aktov externých, nevidíme v tom žiadny problém. Ako problém, ktorý si vyžaduje novú právnu úpravu, alebo prinajmenšom odbornú diskusiu sa nám však javí možnosť súdu preskúmať zákonnosť interných normatívnych správnych aktov. Prokurátorovi takéto právo prislúcha v zmysle §21 ods. 1 písm. a) čísl. 2 zákona o prokuratúre, v ktorom sa uvádza možnosť preskúmania zákonnosti smerníc, uznesení, úprav, opatrení a iných právnych aktov vydaných na zabezpečenie plnenia úloh v oblasti verejnej správy. Podľa správnosti sem môžeme zaradiť interné normatívne správne akty, čo vnímame vysoko pozitívne. Avšak na rozdiel od externých normatívnych správnych aktov pokiaľ dôjde k situácii, že prokurátor sa nedomôže nápravy nezákonnosti interného normatívneho správneho aktu, nemá už v zmysle Občianskeho súdneho poriadku možnosť sa domáhať nápravy na nezávislom a nestrannom súde. Interné normatívne správne akty nie sú síce explicitne zaradené v negatívnej enumerácii Občianskeho súdneho poriadku (§248), vychádzame však z generálnej klauzuly uvedenej v § 244 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku v zmysle ktorého „*V správnom súdnictve preskúmajú súdy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.*“ Následne v ods. 3 sa definujú rozhodnutia správnych orgánov ako „*rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.*“ Z obsahu ods. 3 môžeme konštatovať, že individuálne správne akty nie sú preskúmateľné súdom aj napriek tomu, že ich vydávajú správne orgány podľa ods. 2, ale nie je splnená podmienka obsiahnutá v ods. 3, pretože tieto nie sú vydané v správnom konaní a nezakladajú, nemenia ani nezrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb a nie sú nimi ani priamo dotknuté. Aj keď by sa dalo povedať, že interným aktom, ktorým sa riadi správny orgán v správnom konaní, v ktorom rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach osôb, má takýto akt vplyv na právne následky rozhodnutia teda aj na adresátov rozhodnutia, ale nie priamy. Priamo zaväzuje len podriadený subjekt, t.j. správny orgán, ktorý koná a rozhoduje v danej veci.

V tomto prípade sme toho názoru, že právny poriadok nepriamo pripúšťa možnosť existencie a vynucovania nezákonných interných normatívnych správnych aktov, pretože ich nezákonnosť dokonca nie je preskúmateľná ani na Ústavnom súde Slovenskej republiky. Možno niektorí v tejto situácii nevidia problém, pretože ich odôvodnením môže byť odpoveď na túto spornú otázku taká, že interným normatívnym správnym aktom nemožno priamo vytvárať, meniť alebo rušiť práva, právom chránené záujmy či povinnosti osôb a preto možno nekladú dôraz na ich zákonnosť. Avšak neuvedomujú si situáciu adresátov, ku ktorým takýto akt smeruje a ktorí sa môžu dopustiť nezákonného konania ak budú postupovať v súlade

s nezákonným interným aktom.¹² V prípade aplikácie nezákonného interného aktu nemajú právo sa vyhovárať na to, že sa riadili len inštrukciami nadriadeného subjektu.

Nemožno tu však nespomenúť, že z preskúmania súdu nesmú byť vylúčené rozhodnutia správneho orgánu dotýkajúce sa niektorého zo základných práv a slobôd.¹³ Ústavne súladný výklad ustanovenia §248 OSP vyžaduje, aby súd v správnom súdnictve zisťoval, či rozhodnutie orgánu verejnej správy, ktoré mu bolo príslušným spôsobom predložené na preskúmanie jeho zákonnosti, sa svojím obsahom súčasne nedotýka základných práv alebo slobôd účastníka konania, ktoré mu zaručuje ústava alebo príslušná medzinárodná zmluva o ľudských právach a základných slobodách.¹⁴ Žiadne vylučujúce ustanovenie o vylúčení z preskúmania správnych rozhodnutí súdom nie je možné vykladať extenzívne.¹⁵

Záver

Cieľom príspevku bolo poukázať na pôsobnosť prokurátora v konaní pred správnymi súdmi, pokiaľ verejný záujem vyžaduje zosúladiť individuálne ale i normatívne správne akty s platným právnymi poriadkom. Autori tiež poukazujú na nepostačujúce možnosti nápravy nezákonných interných normatívnych inštrukcií. Odstránenie diskrepancie je možné len v rámci organizácie verejnej správy prostredníctvom nadriadených orgánov aj to len nepriamo. Pokiaľ však takáto cesta nevedie k úspechu, právny poriadok nepozná žiadne ďalšie inštitúty vedúce k jeho náprave. Aj napriek tomu, že aplikačná prax doposiaľ neriešila problematiku nezákonnosti interných aktov nie je prípustné, aby v právnom demokratickom štáte absentovali právne prostriedky ich súdnej nápravy v prípade ak je evidentné, že porušujú alebo obchádzajú zákon.

Keďže často dochádza k porušovaniu zákona správnymi orgánmi a vôľa adresátov verejnej správy veľakrát absentuje, aplikačná prax vyžaduje možnosť uplatnenia právnych prostriedkov zabezpečujúcich vymožitelnosť práva vo verejnej správe inými orgánmi ako samotnými vykonávateľmi verejnej správy. Práve z tohto titulu považujeme prokurátorský dozor a správne súdnictvo za vysoko žiaduce, opodstatnené a zároveň efektívne nástroje zabezpečujúce zákonnosť v štáte.

Literatúra

Krajčo, J. et al.: *Občiansky súdny poriadok. I. diel Komentár*. Bratislava: EUROUNION spol. s r.o. 2010. 1301 s.

Machajová, J. et al.: *Všeobecné správne právo*. Bratislava: EUKÓDEX, s.r.o. 2009. 512 s.

Potásch, P. et al.: *Vybrané správne procesy (teoretické a praktické aspekty)*. Bratislava: EUKÓDEX, s.r.o. 2010. 552 s.

Kontaktné údaje autorov:

JUDr. Petra Andorová

JUDr. Ladislav Dudor

Akadémia Policajného zboru v Bratislave

¹² V Maďarskej republike má vláda v zmysle § 35 ods. 4 Ústavy Maďarskej republiky právomoc zmeniť alebo zrušiť akékoľvek nezákonné právne akty prijaté jej podriadenými orgánmi s výnimkou všeobecne záväzných právnych predpisov.

¹³ Pozri III. ÚS 138/03.

¹⁴ Bližšie pozri I. ÚS 52/02.

¹⁵ Pozri IV. ÚS 393/2000 (ČR).

ul. Sklabinská č. 1, Bratislava 835 17
e-mail: petra.raucinova@gmail.com ,
e-mail: ladislav.dudor@minv.sk

Konkurencia žaloby proti nečinnosti a žaloby o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy

Róbert Bardáč

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Trnava
Procházka & partners, spol. s r. o., Bratislava

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá riešením konkurencie medzi žalobou proti nečinnosti orgánu verejnej správy a žalobou pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy v rámci správneho súdnictva. V závere autor uvádza aj svoje názory de lege ferenda.

Kľúčové slová

správne súdnictvo, žaloba proti nečinnosti, žaloba o ochranu pred nezákonným zásahom, konkurencia

Úvod

Pojem správne súdnictvo (*Verwaltungsgerichtsbarkeit, juridiction administrative, administrative justice*) je zložito štruktúrovaný a komplikovaný pojem; predovšetkým staršia literatúra ponúka viacero definícií tohto pojmu.¹⁶ Predstava právneho štátu, ktorá sa objavila v stredoeurópskych štátoch v 19. storočí priniesla spolu s požiadavkou zákonnosti verejnej správy aj predstavu subjektívnych verejných práv občana smerovaných proti štátu ako takému.¹⁶ Správne súdnictvo je bazálnou súčasťou systému del'by moci, pretože zabezpečuje parciálnu kontrolnú brzdu a protiváhu vo vzťahu k výkonnej moci.¹⁷ Moderné materiálne chápanie právneho štátu vyžaduje, aby v právnom štáte mala svoje miesto vonkajšia kontrola verejnej správy (ako súčasť moci výkonnej) vykonávaná orgánmi nezávislej súdnej moci zaručujúc tak verejnej správe legalitu.¹⁸ Účelom správneho súdnictva je preto ochrana verejných subjektívnych práv jednotlivcov pred (i) nezákonným rozhodovaním a (ii) nezákonnými postupmi (opatreniami a inými zásahmi) orgánov verejnej správy.¹⁹ Práve druhé spomenuté dotvárajú celé správne súdnictvo a budú predmetom tohto príspevku.

Cieľom tohto príspevku je v krátkosti charakterizovať na pozadí recentnej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NS SR“) konanie proti nečinnosti podľa § 250t a § 250u zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „OSP“) a konanie žaloby o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy podľa § 250v OSP cez prizmu účastníka konania, t. j. osoby ktorá sa cíti dotknutá buď nečinnosťou alebo nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, a opísať situácie, v ktorých dochádza ku konkurencii medzi týmito dvoma konaniami.

Relevantná ústavná úprava

Základným ústavným východiskom existencie správneho súdnictva v novodobom slovenskom, resp. česko-slovenskom, právnom poriadku je čl. 36 ods. 1 a 2 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon (ďalej

¹⁶⁾ Porov. HÁCHA, E. et al.: *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV.* Brno : Polygrafia, 1938, s. 589-590.

¹⁷⁾ HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 326 a 327.

¹⁸⁾ Porov. MACHAJOVÁ, J. et al.: *Všeobecné správne právo.* Žilina : Poradca podnikateľa, 2007. s. 253.

¹⁹⁾ Napr. MAZÁK, J. et al.: *Základy občianskeho práva procesného.* Bratislava : Iura Edition, 2007, s. 458.

len „Listina“), podľa ktorého „každý sa môže domáhať ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v určených prípadoch na inom orgáne“ (ods. 1) a „kto tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nemožno vylúčiť preskúmavanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd podľa Listiny“ (ods. 2). Prijatím Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „ústava“) sa s účinnosťou od 1. októbra 1992 potvrdil ústavný základ pre existujúce správne súdnictvo jeho premietnutím z Listiny (čl. 46 ods. 2 zaručil rovnaké práva ako v ustanovila Listina v čl. 36 ods. 2; odchýlku pri vymedzovaní rámca uplatniteľnosti tohto práva oproti zneniu Listiny tvorí len ustanovenie čl. 51 ods. 1 ústavy, ktoré na rozdiel od porovnateľnej úpravy v Listine umožňuje dovolávať sa práv podľa čl. 46 ústavy len v medziach zákonov, ktoré tieto práva vykonávajú). Opatrenia alebo iné zásahy orgánov verejnej moci sa v ústave spomínajú len v spojitosti s právomocou súdov podľa čl. 142 ods. 2 ústavy. Treba dodať, že ochranu poskytovanú v rámci správneho súdnictva nemožno, na rozdiel od napríklad občianskoprávných, obchodnoprávných alebo pracovnoprávných sporov, obmedziť dokonca ani počas vojny alebo vojnového stavu.²⁰

Je zrejmé, že sa javí, že konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy a konanie o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy sú svojim jadrom prostriedkami nápravy poskytovanými správnym súdnictvom. Ďalej naznačíme, že hranica medzi „tradičnými“ nástrojmi ochrany v správnom súdnictve (konanie podľa Druhej a Tretej hlavy Piatej časti OSP) a konaniami podľa Štvrtej a Piatej hlavy Piatej časti OSP je v skutočnosti tenká hranica.

Relevantná zákonná úprava

Konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy

Konanie je upravené v § 250t OSP. So žalobou sa môže na súd obrátiť fyzická alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným právnym predpisom tým, že je nečinný, ak využil prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis (princíp subsidiarity). Žiadať môže, aby orgán verejnej správy vo veci konal a rozhodol (konanie sa riadi dispozičnou zásadou).²¹ Nevyhnutné je, aby nečinnosťou „sú alebo by mohli byť práva alebo právom chránené záujmy fyzickej alebo právnickej osoby, domáhajúcej sa takejto ochrany návrhom, porušené alebo inak dotknuté“.²² Konanie proti nečinnosti nenahrádza konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia, predmetom ktorého je preskúmanie zákonnosti rozhodnutia vydaného správnym orgánom.²³

Nečinnosťou orgánu verejnej správy sa rozumie jeho pasivita vo veciach, ktoré mu boli predložené na rozhodnutie (nie je rozhodujúce, či ide o správne konanie začaté na základe návrhu účastníka alebo konanie začaté z podnetu správneho orgánu), aj keď niet žiadnej zákonnej alebo faktickej prekážky na to, aby správny orgán konal a rozhodol.²³ Nečinnosť môže spočívať (i) v opomenutí správneho orgánu vykonať predpísaný úkon alebo (ii) v zbytočných prietahoch v jeho postupe, ale (iii) môže spočívať aj v tom, že namiesto rozhodnutia správny orgán tvrdí nedostatok svojej právomoci a vec vybaví iba listom alebo informáciou, prípadne záznamom v spise.²³ V poslednom druhu nečinnosti musí byť

²⁰ Porovnaj čl. 2 ods. 3 písm. t) a čl. 3 ods. 3 písm. s) ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.

²¹ Uznesenie NS SR, sp. zn. 2Sžnč/2/2010, 20.10.2010. Podľa NAJvyšší Súd Slovenskej republiky. *Rozhodnutia*. [online]. [cit. 2011-03-06]. Dostupné na: <<http://nssr.blox.sk/blox/cms/portal/sk/rozhodnutia>>. Rozhodnutia z tejto databázy ďalej citujeme v tvare: U ako uznesenie/R ako rozsudok, NS SR, [spisová značka], [dátum vydania rozhodnutia].

²² U NS SR, 6Sžnč/3/2010, 22.9.2010.

²³ Porovnaj U NS SR, 3Sžnč/6/2010, 6.12.2010; tiež U NS SR, 3Sžnč/4/2010, 6.12.2010.

nekonanie v rozpore s konkrétnym zákonným ustanovením, ktoré obsahuje príkaz pre správny orgán postupovať, konať, vykonávať určité procesné úkony a rozhodovať.²⁴ Nečinnosť správneho orgánu sa môže podľa najvyššieho súdu prejavíť v jednotlivých štádiách správneho procesu, pričom ide o tieto štádiá: *postup správneho orgánu po začatí správneho konania* (zaobstarávanie podkladov na vydanie rozhodnutia, dokazovanie, hodnotenie výsledkov dokazovania, vydanie rozhodnutia, jeho písomné vyhotovenie a doručenie); *postup pri preskúmvaní rozhodnutí* (odvolacie konanie, konanie o rozklade, obnova konania, preskúmvanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, konanie o proteste prokurátora); *výkon rozhodnutia* (úkony pri zabezpečovaní nútených plnení uložených správnymi rozhodnutiami).²⁵ Ak orgán verejnej správy nekoná z vážneho dôvodu alebo vec odstúpil inému orgánu na prejednanie z dôvodu svojej neprislusnosti, nie je nečinným.²⁶

Podmienkou *sine qua non* na realizáciu súdneho prieskumu nečinnosti je, že musí ísť o orgán verejnej správy. Žaloba môže byť dôvodná iba vtedy, ak žalovaný orgán verejnej správy právomocou vydať požadované rozhodnutie disponuje, inak súd žalobu zamietne ako nedôvodnú.²⁷ Orgány verejnej správy, ktorých nečinnosť je podriadená pod súdny prieskum, možno podľa najvyššieho súdu rozdeliť do dvoch skupín: (i) orgány štátnej správy a orgány územnej samosprávy, ktorých nečinnosť je bez ďalšieho preskúmateľná súdom, a (ii) orgány záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb (najmä profesijné samosprávy), pri ktorých sa na možnosť súdneho prieskumu vyžaduje, aby (a) im zákonom (nie však stanovami alebo podobným vnútorným predpisom) bolo zverené rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických či právnických osôb a (b) musí ísť o rozhodovanie v oblasti verejnej správy.²⁸ Orgánom verejnej správy tak nie je napríklad súd,²⁹ Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky v konaní o prerokovaní žiadosti o prerokovanie nároku na náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z.,³⁰ minister spravodlivosti Slovenskej republiky pri rozhodovaní o tom, či podá alebo nepadá dovolanie podľa Trestného poriadku,³¹ alebo prokuratúra pri vykonávaní dozoru nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy.³² Orgánom verejnej správy je ale napríklad Recyklačný fond, pretože je inou právnickou osobou s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky, ktorá rozhoduje o právach a povinnostiach iných fyzických a právnických osôb v rozsahu ustanovenom zákonom o odpadoch.³³

V prípade úspechu žalobcu súd „vo výroku uvedie označenie orgánu, ktorému sa povinnosť ukladá, predmet a číslo správneho konania a primeranú lehotu, nie však dlhšiu ako tri mesiace, v ktorej je orgán verejnej správy povinný rozhodnúť“ (§ 250t ods. 4 OSP).

3.2 Konanie o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy

Raison d'être konania o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy je podľa najvyššieho súdu „posilnenie ochrany fyzických a právnických osôb pred takými zásahmi, ktoré nie sú založené na konkrétnom rozhodnutí orgánu verejnej správy, ale spočívajú vo faktickej činnosti proti nej a vyžadujú súdnu pomoc vo forme nápravy tohto pre

²⁴⁾ V tomto prípade „musí byť obsahom návrhu na začatie konanie tvrdenie, že v konaní niet žiadnej prekážky na úkony správneho orgánu, a napriek tomu správny orgán nekoná, a toto nekonanie je nečinnosťou“ (U NS SR, 3Sžnč/11/2009, 5.11.2009).

²⁵⁾ U NS SR, 2Sžnč/2/2010, 20.10.2010.

²⁶⁾ Napríklad U NS SR, 5Sžnč/12/2009, 18.1.2010; tiež U NS SR, 3 Sžnč 1/2009, 23.7.2009.

²⁷⁾ U NS SR, 3Sžnč/2/2010, 12.7.2010.

²⁸⁾ U NS SR, 4Sžnč/1/2010, 25.1.2011.

²⁹⁾ U NS SR, 4Sžnč/3/2010, 22.12.2010.

³⁰⁾ U NS SR, 5Sžnč/7/2010, 7.12.2010.

³¹⁾ U NS SR, 6Sžnč 1/2010, 19.5.2010.

³²⁾ U NS SR 3Sžnč/1/2010, 23.3.2010.

³³⁾ U NS SR, 3Sžnč/11/2009, 5.11.2009.

navrhovateľa spoločensky neúnosného stavu“.³⁴ Má ale len subsidiárny charakter a je možné sa jej domáhať iba v prípade aktívneho vyčerpania opravných prostriedkov. Konanie pritom nemá povahu určovacieho konania, v ktorom by „*súd rozsudkom konštatoval existenciu nezákonného zásahu. Určovacie žaloby na existenciu nezákonného zásahu nie sú podľa § 250v ods. 3 O. s. p. prípustné*“.³⁵

Úlohou správneho súdu v konaní podľa § 250v ods. 1 OSP možno rozvrstviť na dve roviny: prvou je úloha „*preveriť, či sa navrhovateľ skutočne prostredníctvom svojho návrhu domáha súdnej ochrany proti nezákonnej aktivite verejnej správy (materiálna stránka verejnej správy)*“, druhou je rovina, „*či navrhovateľom označená verejná správa skutočne takúto aktivitu vykonala (formálna stránka verejnej správy)*“.³⁶ V zmysle § 250v ods. 1 OSP je pre poskytnutie súdnej ochrany pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy nevyhnutné kumulatívne splnenie podmienok, aby (i) išlo o zásah orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, (ii) zásah bol zameraný proti žalobcovi alebo v jeho dôsledku priamo proti nemu vykonaný, (iii) zásah trvá alebo hrozí jeho opakovanie, (iv) žalobca vyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis,³⁷ a (v) návrh bol podaný do 30 dní odo dňa, keď sa žalobca o zásahu dozvedel³⁸ a súčasne nie neskôr, než jeden rok od vykonania zásahu.

Právna úprava nedefinuje pojem zásahu. Podľa doktríny ide obvykle o aktívne úkony správnych orgánov alebo iných súčastí verejnej správ v rámci výkonu verejnej moci, súvisiace s výkonom správnej činnosti (v českej doktríne sa uvádza, že môže ísť aj o iné prípady).³⁹ Najvyšší súd zreteľne posudzuje odlišuje zásahy, ku ktorým dochádza v trestnoprávných,⁴⁰ súkromnoprávných,⁴¹ resp. obchodno-právnych vzťahoch;⁴² zhoduje sa v tom, že tieto zásahy sa musia riešiť v rámci príslušného autonómneho procesného systému,⁴³ nie v rámci správneho súdnictva, pretože nejde o vrchnostenské zásahy („*pod pojmom nezákonný zásah je nutné chápať iba takú činnosť orgánu štátnej moci, ktorý nepochybne vykonáva vrchnostenskú činnosť na základe predpisov správneho práva*“⁴⁴). Doktrína sa teda v zásade zhoduje v tom, čo zásahom nie je: nie je ním vydanie právneho predpisu, vydanie rozhodnutia, ani nečinnosť, proti ktorej je poskytovaná ochrana žalobou proti nečinnosti³⁹ (teda s použitím argumentu *a contrario* možno uvažovať o tom, že nečinnosť, pred ktorou nie je poskytovaná ochrana žalobou proti nečinnosti by mohla byť považovaná za zásah). Ako vyplýva zo zákonného textu, konanie nemá povahu určovacieho konania, v ktorom by „*súd rozsudkom konštatoval existenciu nezákonného zásahu. Určovacie žaloby na existenciu nezákonného zásahu nie sú podľa § 250v ods. 3 O. s. p. prípustné*“.³⁵

³⁴) R NS SR, 8Sžz/1/2009, 10.6.2010.

³⁵) R NS SR, 3Sžz/1/2009, 18.6.2009.

³⁶) R NS SR, 8Sžz/1/2009, 10.6.2010.

³⁷) Tým môže byť, v závislosti od okolností, napríklad sťažnosť podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach.

³⁸) Podľa NS SR subjektívna lehota podľa § 250v ods. 3 druhá veta OSP nemôže uplynúť skôr než dôjde k vybaveniu prostriedku, ktorého použitie umožňuje osobitný predpis (napr. sťažnosť). O existencii zásahu sa tak osoba dozvie v prípade podania sťažnosti až dorúčením oznámenia o jej vybavení (napr. R NS SR, 3Sžz/1/2009, 18.6.2009).

³⁹) VOPÁLKA, V. et al.: *Soudní řád správní : komentář*. Praha : C. H. Beck, 2004, s. 192.

⁴⁰) Napríklad U NS SR, 5Sžz/5/2009, 9.3.2010; tiež U NS SR, 3Sžz/2/2009, 26.11.2009.

⁴¹) Napríklad R NS SR, 5Sžz 2/2009, 26.11.2009.

⁴²) R NS SR, 3Sžz/2/2008, 26.2.2009.

⁴³) Napríklad v trestnom procese: „*ak koná príslušník policajného zboru v procesnom postavení orgánu činného v trestnom konaní, jeho procesný postup sa spravuje Trestným poriadkom, preto i vady v jeho procesnom postupe (vrátane excesov) možno preskúmať iba podľa Trestného poriadku a nie v správnom súdnictve v konaní o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Preskúmanie väd totiž spočíva v zistení, ako mal policajt konať pri zaistení osôb a vecí podľa Trestného poriadku na základe rozhodnutí a príkazov a ako v skutočnosti konal*“ (R NS SR, 3Sžz/2/2009, 26.11.2009).

⁴⁴) U NS SR, 5Sžz/5/2009, 9.3.2010.

Konkurencia oboch konaní

Správne súdnictvo slúži ochrane subjektívnym právam a povinnostiam vyplývajúcim z verejnoprávnych predpisov. Ku konkurencii z pohľadu adresáta tejto právnej ochrany (t. j. osoby namietajúcej nečinnosť alebo nezákonný zásah) dochádza v situácii, kedy síce nastane nečinnosť správneho orgánu, no účastník nemôže uplatniť konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy, ale môže (mohol by) použiť konanie o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.

Ako sme už uviedli, ochrana pred nečinnosťou prostredníctvom žaloby proti nečinnosti implikuje využitie tejto ochrany v situácii, kedy sa účastník domáha vydania rozhodnutia v niektorom z existujúcich procesných režimov (vylúčené nie je jej použitie ani v prípade, kedy správny proces nie je regulovaný, avšak i v takom prípade je výsledkom rozhodnutie). Konanie proti nečinnosti je na mieste v situácii, kedy sa účastník správneho konania domáha v konečnom dôsledku takej formy činnosti verejnej správy, ktorou je individuálny správny akt. Takým príkladom môže byť napríklad konanie o priznaní starobného dôchodku, o žiadosti na priznanie ktorého je Sociálna poisťovňa povinná rozhodnúť rozhodnutím. Rozhodnutie (bez ohľadu na jeho označenie) ako druh formy činnosti verejnej správy predstavuje aplikáciu všeobecných pravidiel správania obsiahnutých v správnych právnych predpisoch na konkrétne prípady;⁴⁵ musí fyzicky existovať a musí byť účastníkovi oznámené.⁴⁶

Správny proces ale nemusí vždy, z pohľadu záujmov účastníka konania, vyúsťovať do vydania rozhodnutia ako výsledku právno-aplikačnej činnosti. Právna úprava ponúka viacero procesov, kde sa z hľadiska procesnej ekonómie nevydáva rozhodnutie alebo dochádza len k faktickým úkonom s priamymi právnymi dôsledkami.⁴⁷ Ako príklady, s potenciálom pre účely tohto príspevku, možno uviesť napríklad:

- (i) konanie o vydanie občianskeho preukazu podľa zákona č. 224/2006 Z. z. (zákon vylučuje subsidiaritu správneho poriadku a súčasne neustanovuje povinnosť správneho orgánu vydať rozhodnutie v prípade nevyhovenia žiadosti o jeho vydanie podľa § 5 ods. 2 citovaného zákona),
- (ii) konanie o žiadosti o vydanie cestovného dokladu podľa § 16 zákona č. 647/2007 Z. z. o cestovných dokladoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (proti rozhodnutiu o odopretí vydania cestovného dokladu je podľa § 25 citovaného zákona prípustný opravný prostriedok na súd podľa Tretej hlavy Piatej časti OSP),
- (iii) sprístupňovanie archívnych dokumentov na základe žiadosti (proti rozhodnutiu o obmedzení prístupu sa možno odvolať a to buď k odvolaciemu orgánu alebo v prípade archívu mesta alebo samosprávneho kraja na súd).

Je nepochybné, že k nečinnosti môže dôjsť v činnosti orgánov verejnej správy aj v týchto konaniach. Účastník sa v takom prípade môže domáhať vyslovenia nečinnosti orgánu verejnej správy a môže sa domáhať vydania rozhodnutia: vydať rozhodnutie znamená ale v daných prípadoch negatívnu možnosť, o ktorú účastník záujem nemá (na rozdiel napríklad od spomenutého konania o nároku na starobný dôchodok, kde Sociálna poisťovňa rozhoduje rozhodnutím aj v prípade vyhovenia, aj v prípade nevyhovenia nároku uplatneného v žiadosti). Inak povedané, v týchto správnych konaniach účastník nepožaduje vydanie žiadneho rozhodnutia, preto *eo ipso* žiadať vydanie rozhodnutia nemôže – žiada totiž napríklad vydanie cestovného dokladu alebo sprístupnenie archívnych dokumentov (v takom

⁴⁵⁾ MACHAJOVÁ, J. et al.: *Všeobecné správne právo*. Žilina : Poradca podnikateľa, 2007, s. 141.

⁴⁶⁾ KOŠIČIAROVÁ, S.: *Správny poriadok : komentár s novelou účinnou od 1.1.2004*. Šamorín : Heuréka, 2004, s. 207.

⁴⁷⁾ MACHAJOVÁ, J. et al.: *Všeobecné správne právo*. Žilina : Poradca podnikateľa, 2007, s. 147.

prípade sa rozhodnutie nevydáva). Iste je možné pripustiť, že rozhodnutím, o ktorom hovorí § 250t OSP možno s použitím extenzívneho výkladu považovať za rozhodnutie, ktorým sa myslí aj napríklad občiansky preukaz, cestovný doklad, či sprístupnenie archívnych dokumentov. V takom prípade by mal ale správny súd komplikovanú úlohu, pretože by súčasne nemohol prejednať závery správneho orgánu,⁴⁸ no súčasne by musel taktne správne orgánu oznámiť, ktorú z možností ma zvoliť (t. j. či občiansky preukaz, cestovný doklad alebo požadované archívne materiály vydať žiadateľovi alebo naopak, vydať rozhodnutie).

Domnievame sa, že tieto situácie nečinnosti je možné riešiť v konaní o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Ako sme uviedli, doktrína sa zhoduje, že nečinnosť, proti ktorej je poskytovaná ochrana žalobou proti nečinnosti,³⁹ nie je nezákonným zásahom, pred ktorým by bolo možné poskytnúť ochranu podľa § 250v OSP. Ak ale nemožno ochranu poskytnúť v konaní proti nečinnosti (t. j. v konaní, ktorého výsledkom musí byť príkaz orgánu verejnej správy, aby konal a rozhodol), nemožno podľa nás túto ochranu vylúčiť.⁴⁹ Navyše, úloha správneho súdu v konaní podľa § 250v OSP z hľadiska formálnej, ako aj materiálnej stránky⁵⁰ by bola splnená: pri tejto nečinnosti by totiž išlo o súdnu ochranu proti nezákonnej aktivite verejnej správy, pričom by sa preukázalo, že verejná správa takúto aktivitu skutočne vykonala.

V prípade vydania občianskeho preukazu, cestovných dokladov alebo archívnych materiálov by sa teda účastník proti nečinnosti orgánu verejnej správy mohol domáhať v prípade ich nevydania prostredníctvom konania podľa § 250v OSP, t. j. žiadal by ochranu pred zásahom spočívajúcim v ich nevydaní, hoci na to nie sú splnené zákonné predpoklady, a to formou príkazu uloženého správne orgánu. Ak by sa totiž domáhal ochrany pred nečinnosťou v konaní podľa § 250t OSP, musel by sa domáhať *prima facie* vydania rozhodnutia, čo by mohlo jednak vyvolať negatívne implikácie na strane správneho orgánu (inými slovami, správny orgán by mohol dospieť k záveru, že ak súd vyslovil, že má vydať rozhodnutie a nie inú formu činnosti verejnej správy – napríklad vydať občiansky preukaz, cestovný doklad, či sprístupniť archívne dokumenty), a súčasne by to z hľadiska hospodárnosti vyvolalo situáciu, kedy by v prípade neúspechu musel rozhodnutie správneho orgánu v prípade nesúhlasu s ním napadnúť v rámci správneho procesu, resp. v rámci správneho prieskumu.

Záver

Konanie podľa § 250t OSP teda možno charakterizovať ako ochranu pred nezákonnou pasivitou orgánu verejnej správy v situácii, kedy účastník chce, aby orgán konal a vydal rozhodnutie. Konanie podľa § 250v OSP možno charakterizovať ako ochranu pred nezákonnou aktivitou orgánu verejnej správy v situácii, kedy účastník nechce, aby správny orgán aktívne konal.

Aj keď na prvý pohľad sa tieto konania vylučujú, nejde o kontradikciu. Podľa nášho názoru je možné použiť konanie podľa § 250v OSP aj v situáciách, kedy je orgán verejnej správy nečinný a to za predpokladu, že ide o konanie, kde výsledkom konania je v prípade

⁴⁸⁾ Tým by mohlo dôjsť k zásahom do právomoci správneho orgánu a tým aj k narušeniu del'by moci; porovnaj uznesenie Krajského súdu v Bratislave z 27. novembra 1997, sp. zn. 38 S 122/97-12, publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod č. 65/1998, roč. 1998, zošit č. 4-5, str. 194.

⁴⁹⁾ Potvrďuje to aj NS SR: „súdne konanie sa stáva zárukou, že súd vyslovením povinnosti odporcu nepokračovať v porušení práva navrhovateľa a v príkaze, ak je to možné, obnoviť stav pred zásahom, vytvorí reálny predpoklad na eliminovanie nezákonného stavu, ktorý vznikol protiprávnym konaním, prípadne aj nekonaním orgánu verejnej správy“ (R NS SR, 4Sžz/1/2010, 20.10.2010).

⁵⁰⁾ R NS SR, 8Sžz/1/2009, 10.6.2010.

negatívneho a pozitívneho rozhodnutia iná forma činnosti verejnej správy (napríklad vydanie občianskeho preukazu, cestovného dokladu alebo sprístupnenie archívnych dokumentov) než rozhodnutie. V týchto prípadoch by sa mal účastník konania v prípade nečinnosti domáhať ochrany podľa § 250v OSP, pretože konanie o nečinnosti môže smerovať len k vydaniu rozhodnutia. V prípade vydania rozhodnutia by teda musel účastník konania využiť súdny prieskum, aby dosiahol inú formu verejnej správy, o ktorú mal záujem.

Z hľadiska prístupu *de lege ferenda* by preto bolo možné uvažovať o tom, že by sa znenie úpravy § 250t OSP upravilo tak, aby sa účastník explicitne mohol domáhať nie len odstránenia nečinnosti pri vydávaní rozhodnutia, ale aj v konaniach predchádzajúcim iným formám činnosti verejnej správy. Eventuálne by bolo možné upraviť záväznosť právneho názoru vysloveného napríklad v konaní proti nečinnosti súdom k veci samej pre správny orgán a to práve z hľadiska hospodárnosti (mohlo by sa tak predísť situáciám, kedy by sa súdna sústava zahltila jednak žalobou proti nečinnosti a následným súdnym prieskumom vydaného súdneho rozhodnutia). Dovtedy bude v uvedených situáciách medzi týmito konaniami vznikáť konkurenčný vzťah.

Literatúra:

HÁCHA, E. et al.: *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV.* Brno : Polygrafia, 1938, 960 s..

HOLLÄNDER, P.: *Základy všeobecné státovědy.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, 368 s..

MACHAJOVÁ, J. et al.: *Všeobecné správne právo.* Žilina : Poradca podnikateľa, 2007. 512 s.

MAZÁK, J. et al.: *Základy občianskeho práva procesného.* Bratislava : Iura Edition, 2007, 897 s.

VOPÁLKA, V. et al.: *Soudní řád správní : komentář .* Praha : C. H. Beck, 2004, 328 s.

KOŠIČIAROVÁ, S.: *Správny poriadok : komentár s novelou účinnou od 1.1.2004.* Šamorín : Heuréka, 2004, 324 s.

Kontaktné údaje na autora – email:

Mgr. Róbert Bardáč

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Hornopotočná 23, 918 43 Trnava, Slovenská republika

Procházka & partners, spol. s r. o.

Búdková 4, 811 04 Bratislava, Slovenská republika

e-mail: robert@bardac.sk

Aktuálne o správnom súdnictve v Slovenskej republike

Ida Hanzelová

Najvyšší súd Slovenskej republiky

Abstrakt

Rok 2011 je dvadsiatym rokom od obnovenia správneho súdnictva na území Slovenskej republiky. V priebehu roka a v roku 2012 budeme nielen bilancovať, ale aj zvažovať ako ďalej v správnom súdnictve. Výsledky tejto konferencie môžu byť preto dobrým podnetom do budúcnosti.

Kľúčové slová

správny súd, správne súdnictvo, štatistika nápadu, katastrálne veci, sociálna agenda, administratívne sankcie

V tomto príspevku si kladieme za cieľ rečou štatistiky poukázať na niektoré aktuálne výsledky fungovania správneho súdnictva v podmienkach Slovenskej republiky. Poukážeme aj na vecný obsah rozhodovacej činnosti a problémy rozhodovacej praxe správnych súdov. Máme na zreteli, že práve poznanie doterajších výsledkov rozhodovacej činnosti správnych súdov môže byť (a v rozhodujúcej miere by malo byť) podkladom pre hľadanie a formulovanie východísk do ďalšieho obdobia a prípadné politické rozhodnutia o usporiadaní správneho súdnictva, ale aj pre spoluprácu teórie a praxe.

Vývoj správneho súdnictva a aktuálne otázky rozhodovania súdov v správnom súdnictva boli o.i. zhodnotené na medzinárodnej konferencii organizovanej Najvyšším súdom Slovenskej republiky v máji roku 2007, ako o tom svedčí aj zborník príspevkov z konferencie v Častej - Papierničke. K záveru konferencie, že efektívne, dobre fungujúce správne súdnictvo poskytuje účinnú ochranu fyzických a právnických osôb voči nezákonným rozhodnutiam a postupom orgánov verejnej správy, sa môžeme plne hlásiť.

Ak si kladieme otázku, ako sú využívané možnosti správneho súdnictva v medziach daných Čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, nemôžeme nevidieť vývoj súdnej agendy. V rokoch 2006 až 2010 došlo na krajské sudy postupne v roku 2006 -- 10 073 vecí, v roku 2007 -- 8 947 vecí, v roku 2008 -- 10 639 vecí, v roku 2009 -- 9 927 vecí, v roku 2010 -- 41 841 vecí.

V roku 2006 doznievala vlna zvýšeného nápadu sociálnej agendy, spojená s odnímaním invalidných dôchodkov. V roku 2008 začal hromadný nápad preskúmania katastrálnych vecí pre zamietnutie vkladu záložných zmlúv do katastra nehnuteľností pri drobných spotrebiteľských úveroch poskytnutých jednou (!) nebankovou spoločnosťou. V roku 2010 bol zaznamenaný hromadný nápad 34 520 vecí na Krajskom súde v Košiciach vyvolaný jednou obchodnou spoločnosťou. Krajský súd vybavil 34 632 vecí! V celoštátnom meradle bolo v roku 2010 krajskými súdmi vybavených 42 714 vecí, nevybavených zostalo 7 697 vecí, čo je najlepší výsledok za ostatných 5 rokov. Vecí starších ako 1 rok je 2 537, čo je rovnako najlepší výsledok za ostatných 5 rokov.

Niekoľko štatistických údajom k stavu agendy na najvyššom súde :

V roku 2010 došlo na najvyšší súd 2 923 vecí, z roku 2009 zostalo nevybavených 1 561 vecí, spolu mal teda najvyšší súd na vybavenie 4 484 vecí. Z toho vybavil 3 294, nevybavených zostalo 1 190 vecí, teda o 371 menej ako prevzal z predchádzajúceho roka. Z

počtu nevybavených vecí bolo 330 do dvoch mesiacov od nápadu, 195 od 2 do 4 mesiacov od nápadu a 548 od 4 mesiacov do jedného roka. Nad jeden rok zostalo nevybavených 127 vecí, z tohto počtu však v 95 veciach bolo konanie prerušené vzhľadom na to, že v súvisiacej veci prebieha konanie na ústavnom súde alebo na Súde európskych spoločenstiev. Najvyšší súd predložil Súdu Európskych spoločenstiev a v súčasnosti prebiehajú 4 konania o predbežnej otázke pred súdom v Luxemburgu. (Okrem iných sú prerušené 4 konania vo veciach týkajúcich sa "mýtného tendra", 87 konaní vo veciach týkajúcich sa Aarhuského dohovoru). Stav nevybavenej agendy k 31. decembru 2010 zodpovedal 4,8 násobku priemerného mesačného nápadu v roku 2010. Správne kolégium prijalo 82 zásadných rozhodnutí na uverejnenie v Zbierke súdnych rozhodnutí a stanovísk.

V sociálnej oblasti najvyšší súd v roku 2010 rozhodol v 648 veciach, z toho o dôchodkovej dávke v 473 veciach. V daňových a colných veciach, ako aj v inej finančnej agende rozhodol o 340 odvolaniach. Rozhodol v 116 veciach azylu, v 64 veciach nečinnosti orgánu verejnej správy, v 14 veciach nezákonného zásahu. Značnú časť všeobecnej agendy tvorili veci katastrálne, stavebné, priestupkové, ukladania sankcií za iné správne delikty. Najvyšší súd rozhodol v 157 veciach, v ktorých bola daná jeho vecná príslušnosť v jednom a jedinom stupni, napr. prieskumu rozhodnutí Rady pre vysielanie a retransmisii, Národného bezpečnostného úradu a Telekomunikačného úradu.

Poukážeme na významnú skutočnosť, že v oblasti správneho súdnictva za ostatné tri roky bolo vydané ústavným súdom jedno rozhodnutie o priet'ahoch v konaní (v cudzineckej problematike), a nie je známe žiadne také rozhodnutie zo strany ESLP (čím samozrejme nechceme povedať, že niet čo v tomto smere zlepšovať).

Vývoj agendy správneho súdnictva naznačuje, že až na občasné výkyvy spôsobené najmä nepremyslenou procesnou aktivitou individuálnych subjektov alebo legislatívnymi zmenami, ktoré vyžadujú súdny výklad a rozhodovanie, nie je predpoklad osobitne prudkého rastu agendy. Súčasné kapacity ôsmich krajských súdov a najvyššieho súdu dávajú predpoklad včasného a kvalitného rozhodovania len pri miernom navýšení personálneho stavu sudcov a asistentov sudcov (vyšších súdnych úradníkov) bez potreby osobitných materiálnych investícií do zriaďovania nových súdov. Nevyhnutnou podmienkou skvalitnenia konania a rozhodovania je však nový procesný poriadok správneho súdnictva, ktorého príprava a prijatie sa odkladá už od roku 2004. Najvypuklejším procesným problémom sa javí rozhodovanie správneho súdu ako „odvolacieho orgánu“, napríklad vo veciach, v ktorých v prvom stupni rozhoduje orgán územnej samosprávy, vo veciach vkladu do katastra nehnuteľností a v niektorých ďalších prípadoch. Správne súdnictvo sa nebráni komplexnému rozhodovaniu vo volebných veciach, vo veciach registrácie politických strán či združení.

Vývoj agendy správneho súdnictva naznačuje stabilizáciu v agende daňovej a colnej čo do počtu vecí, avšak vecná náročnosť tejto agendy má jednoznačne stúpajúcu tendenciu. Jej zvládnutie vyžaduje špecializáciu s osobitným zreteľom na právo Európskej únie. Podstatné skutkové a právne otázky súvisia najmä s rozhodovaním o dani z pridanej hodnoty.

Samostatnou a významnou oblasťou rozhodovania je preskúmavanie rozhodnutí o administratívnych sankciách, ktoré sa riadi aj zásadami uplatňovanými v trestnom súdnictve a odporúčaniami Rady Európy. V danej oblasti možno predpokladať progresívny vývoj nielen v dôsledku žiaducej aktivizácie všetkých kontrolných mechanizmov štátu. V dôsledku toho, že sa v administratívnom konaní ešte nevžili v plnom rozsahu všetky odporúčania Rady Európy a procesné predpisy upravujúce právo na poznanie dôvodov začatia správneho konania, právo oboznámiť sa a právo vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia, ale aj právo poznať dôvody rozhodnutia, dôslednosť správnych súdov práve pri ochrane týchto procesných práv administratívne stíhaných subjektov je jedným z predpokladov zákonného a spravodlivého postihu a je významnou podmienkou predchádzania prípadných konaní pred ústavným súdom či ESLP. V tomto smere sa správne súdy riadia aj ich judikatúrou. Správne súdy v

nevyhnutnej miere využívajú možnosť danú ustanovením § 250j ods. 5 OSP a rozhodnú o zmene výšky uloženej sankcie tam, kde si to vyžaduje princíp proporcionality a legitímneho očakávania.

V azylovej a cudzineckej problematike sa darí dodržiavať zákonom ustanovené lehoty rozhodovania v azylových veciach na krajských súdoch aj na najvyššom súde. Osobitnú pozornosť si žiada agenda cudzinecká (vyhostenie) vzhľadom na to, že hoci zákonodarca neustanovil lehoty pre konanie a rozhodnutie, judikatúra ústavného súdu stavia pred súdy náročné lehoty, počítajúce len niekoľko dní.

Správne súdy v ostatných rokoch rozhodli viac vecí týkajúcich sa kartelových dohôd a zneužívania dominantného postavenia na trhu v rôznych formách. Spoločným menovateľom uvedených prípadov je vysoká miera nesúhlasu prejavovaná Protimonopolným úradom SR voči prvostupňovým zrušujúcim rozhodnutiam príslušného krajského súdu, čo sťažuje postup odvolacieho konania. Často sa využíva argumentácia zo stanovísk príslušnej komisie Európskej únie, v jednej veci došlo tiež k vstupu Európskej komisie do konania v štádiu odvolacieho súdneho konania. Najvyšší súd v súčasnosti rieši prípad predbežných opatrení úradu voči subjektom hospodárskej súťaže. Vyvstáva požiadavka veľmi špecializovanej prípravy sudcov na uvedenú problematiku, ktorá je síce početne malá (ročne cca 6 - 10 vecí) avšak svojou povahou (spoločenský dopad, ekonomický dopad, právna zložitosť), nepochybne prevyšuje preferovanú trestnú oblasť rozhodovania súdov. Možno tiež jednoznačne konštatovať, že uvedenej málopočetnej agende nesvedčí elektronické pridelenie spisov, ale len vysoká miera špecializácie sudcov, ktorí absolvujú osobitnú prípravu.

Vo viacerých súdnych agendách boli v ostatných rokoch v rozhodnutiach najvyššieho súdu vyslovené zásadné požiadavky na procesné garancie zákonnosti rozhodovania, ako aj zásadné výkladové stanoviská v hmotnoprávných otázkach. Aj v dôsledku toho sa počiatkový rast súdnej agendy stabilizoval, zvyšuje sa úroveň rozhodnutí správnych orgánov vo viacerých oblastiach rozhodovania, akceptovanie zásadných rozhodnutí najvyššieho súdu sa čoraz častejšie prejavuje aj odkazom na konkrétne súdne rozhodnutia. Uvedené svedčí o tom, že súdna judikatúra môže byť dobrým nástrojom pre zvyšovanie kvality správneho konania a rozhodovania.

Na rozdiel od Českej republiky sa u nás preskúmavajú aj rozhodnutia katastrálnych orgánov o návrhu na vklad do katastra nehnuteľností. Správne súdy tiež rozhodujú vo veciach reštitúcií, kde znalosť vývoja súkromnoprávných inštitútov vlastníctva a užívania najmä pôdy, záložného práva či vyvlastňovacích zákonov je nevyhnutná. Naše skúsenosti práve z tejto oblasti rozhodovania potvrdzujú, že blízkosť civilného súdnictva a súdnictva správneho je na prospech riešenia týchto sporov o zákonnosť rozhodnutia. Pritom je evidentné, že ukončenie reštitúcií a usporiadania pozemkového vlastníctva v podmienkach SR ešte zďaleka nespeje k záveru a je naďalej žiaduca spoločná judikačná činnosť správneho a občianskoprávneho kolégia najvyššieho súdu, ktorá spočíva najmä vo vzájomnom pripomienkovaní návrhov rozhodnutí na publikovanie v Zbierke súdnych rozhodnutí a stanovísk, vo vzájomnej účasti zástupcov na rokovaní kolégia ale aj v sledovaní a spoločnej tvorbe judikatúry oboma kolégiami.

Podľa výsledkov zhodnotenia činnosti správnych súdov v európskom meradle, ktorými sa zaoberalo stretnutie predsedov správnych súdov v júni minulého roku v Luxemburgu, sú výsledky správneho súdnictva v Slovenskej republike porovnateľné s činnosťou správnych súdov v iných krajinách Európskej únie, nielen čo do rýchlosti konania, ale aj v obsahu rozhodovacej činnosti, v procesných a organizačných formách činnosti. Rozdiel oproti iným vyspelým súdnym systémom je v podmienkach činnosti súdov na Slovensku, či už ide technické podmienky (elektronizácia, doručovanie, nahrávanie súdnych pojednávaní), pri ktorých je zaostávanie zjavné, ale aj v personálnom vybavení správnych

súdov. Nie na všetkých krajských súdov je napríklad zriadené správne kolégium a uvedenú agendu vybavujú aj sudcovia nešpecializujúci sa na správne súdnictvo.

Personálne, materiálne a organizačné podmienky s vysokou mierou špecializácie by na súdoch mali garantovať preskúmanie zákonnosti správneho rozhodnutia vrátane odvolacieho konania v lehote nie dlhšej ako 4 - 8 mesiacov (pričom v osobitných prípadoch je potrebné neodkladné rozhodnutie). Dosiahnutie tohto želaného stavu však nemôže ako bremeno ťažiť len sudcov a súdny aparát.

Ak vychádzame z toho, že v správnom súdnictve sa fyzická či právnická osoba obracia na súd v spore s verejnou správou a dovoľáva sa ochrany pred touto mocou, majú hlbší a vážnejší zmysel aj garancie nezávislosti a nestrannosti súdov a sudcov v správnom súdnictve.

Perspektíva správneho súdnictva teda závisí predovšetkým od toho, ako hlboko si tieto podmienky jeho činnosti spoločnosť, každý občan, právnická či fyzická osoba vôbec uvedomuje. A máme tým na mysli nielen využívanie práva daného Článkom 46 ods. 2 ústavy na strane jednej a vytváranie podmienok pre včasné a kvalifikované súdne rozhodovanie na strane druhej. Ide nám najmä o všeobecnú akceptáciu súdnej kontroly verejnej správy v ústavne vymedzenom rozsahu.

Záver

Aktuálny stav a podmienky rozvoja správneho súdnictva z pohľadu súdnej praxe nie sú len vecou sudcov a súdov, ale celej spoločnosti. Správne súdy v rámci preskúmavania zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov rozhodujú o veciach štátneho a spoločenského významu, ako aj o veciach priamo sa dotýkajúcich ústavou a medzinárodnými dohovormi garantovaných ľudských práv a slobôd. Nie je preto namieste ich marginalizácia, ale naopak, treba venovať pozornosť zaisteniu ich riadneho fungovania po stránke personálnej, technickej, ale aj legislatívnej (osobitná právna úprava konania pred správnym súdom) tak, aby sa dalo hovoriť o všeobecnej akceptácii súdnej kontroly verejnej správy v zmysle Čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Kontaktné údaje

JUDr. Ida Hanzelová
Najvyšší súd Slovenskej republiky
Župné nám. 13, Bratislava
ida.hanzelova@nsud.sk

Interné predpisy v kontexte správneho súdnictva⁵¹

Janka Hašanová

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Abstrakt

Článok sa venuje vzťahu medzi internými predpismi vydávanými orgánmi štátnej správy a právnymi predpismi. Poukazuje na záväznosť dodržiavania interných predpisov zo strany podriadených subjektov a vyvodzovaním disciplinárnej zodpovednosti v prípade ich nerešpektovania aj vtedy, ak interné predpisy zjavne odporujú právnym predpisom. Problémy, ktoré v súvislosti s uvedenou problematikou vznikajú, článok rieši v kontexte správneho súdnictva a načrtáva možnosti, ktoré správne súdnictvo v tejto oblasti prináša.

Kľúčové slová

Interný predpis, sadzobník pokút, disciplinárne opatrenie, protest prokurátora

Štátna správa je jednou zo zložiek verejnej správy, ktorej základnou črtou je jej podzákonný, výkonný a nariad'ovací charakter. Okrem toho je pre štátnu správu typická determinovanosť internými predpismi, ktorá vychádza z hierarchického usporiadania orgánov plniacich úlohy štátnej správy. Znamená to, že orgány štátnej správy sú pri svojej činnosť viazané nielen právnymi predpismi, ale aj normami nadriadených orgánov, ktoré boli vydané v rozsahu ich riadiacej kompetencie. Je samozrejmé, že interné predpisy musia byť v striktnom súlade s právnymi predpismi, ako aj predpismi nadriadených orgánov. V praxi sa však stáva, že orgán štátnej správy vydá interný predpis, o ktorého súlade s právom možno polemizovať.

Interným predpisom, ktorého súlad so zákonom je spochybniteľný je aj nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky z 27. decembra 2010 č. 159/2010, ktorým sa mení nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 9/2009 o postupe pri využívaní sadzobníka pokút v pôsobnosti Policajného zboru v znení nariadenia ministra vnútra Slovenskej republiky č. 50/2009 (ďalej len „nariadenie“ alebo „sadzobník pokút“). Uvedené nariadenie, ktoré bolo značne medializované a ktorého taxatívnosť a striktné dodržiavanie príslušníkmi Policajného zboru mnohokrát rázne prízvukoval samotný minister vnútra, odvolávajúc sa na zvýšenie právnej istoty fyzických osôb pri ukladaní blokových pokút, sa u mnohých príslušníkov Policajného zboru stretáva s obrovským nesúhlasom. Policajti sa so sadzobníkom pokút, ktorý nepripúšťa pri riešení dopravných priestupkov v blokovom konaní žiadnu správnu úvahu, nevedia stotožniť a hľadajú odpovede, aké právne následky by malo ukladanie pokút mimo sadzobníka pokút a aké sú možnosti dosiahnuť zmenu tohto interného predpisu s cieľom priznať mu výlučne odporúčajúci charakter.

V nasledovnom texte sa pokúsime uviesť dôvody nesúladu nariadenia so zákonom a priblížime možné právne relevantné situácie, ktoré by mohli nastať, ak by policajti uvedené nariadenie nerešpektoval, pričom poukážeme aj na možnosť riešenia problému v rámci správneho súdnictva.

§ 12 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“) ustanovuje, že „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.“ § 84 ods. 2 vymedzujúci blokové konanie hovorí, že „priestupok

⁵¹ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA č. 1/0319/10 „Správne súdnictvo“.

možno vybaviť aj napomenutím, ak zaň podľa tohto zákona nemožno uložiť zákaz činnosti alebo prepadnutie veci. Napomenutie sa nepovažuje za sankciu.“ Nariadenie ministra vnútra zjavne ignoruje zákonné ustanovenie, ktoré prikazuje príslušníkom Policajného zboru pri určovaní sankcie, priamo z úradnej povinnosti prihliadať aj na uvedené okolnosti, či dokonca upustiť od uloženia sankcie ak majú za to, že k náprave páchatel'a postačí napomenutie priestupcu. Nariadenie síce určitým spôsobom naznačuje možnosť prihliadnuť aj na tieto zákonné okolnosti, avšak vzhľadom na to, že ide o zákonnú povinnosť uvedené okolnosti posudzovať v každom individuálnom prípade, je možné konštatovať, že sadzobník pokút obchádza zákon o priestupkoch.

Okrem uvedeného, zákon o priestupkoch v § 22 ods. 3 umožňuje v blokovanom konaní uložiť za priestupok proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky podľa odseku 1 písm. a) až i) pokutu do 650 eur, podľa odseku 1 písm. j) do 150 eur a podľa odseku 1 písm. k) do 60 eur. Sadzobník pokút s takouto aplikáciou správnej úvahy vôbec nepočíta.

Aké právne následky by mohlo mať nerešpektovanie sadzobníka pokút príslušníkom Policajného zboru? V zmysle § 48 ods. 3 písm. d) zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe“) je príslušník Policajného zboru povinný dodržiavať služobnú disciplínu, ktorá spočíva v dôslednom plnení povinností ustanovených ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi, ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, služobnou prisahou, **rozkazmi, nariadeniami, príkazmi a pokynmi nadriadených**. Znamená to, že policajt je pri výkone služobnej činnosti viazaný nie len právnymi predpismi, ale aj internými normami vydanými príslušnými nadriadenými. Zákon o štátnej službe síce ustanovuje, že „ak sa policajt domnieva, že rozkaz, nariadenie, príkaz alebo pokyn jeho nadriadeného je v rozpore so všeobecne záväzným právnym predpisom, je povinný na to nadriadeného upozorniť. Ak nadriadený trvá na splnení rozkazu, nariadenia, príkazu alebo pokynu, musí ho policajtovi písomne potvrdiť a policajt je povinný ho splniť. Písomné potvrdenie sa nevyžaduje, ak hrozí nebezpečenstvo z omeškania. Policajt je povinný odoprieť splnenie rozkazu, nariadenia, príkazu alebo pokynu nadriadeného, ak by jeho splnením spáchal trestný čin. Túto skutočnosť oznámi bezodkladne vyššiemu nadriadenému.“

Nariadenia ministra vnútra Slovenskej republiky sú v Policajnom zbore vydávané v písomnej podobe a oznamované interným spôsobom. Jednotliví policajti oboznámenie s nimi potvrdia svojím podpisom, čím de facto vyjadria svoj súhlas a vylúčia aplikáciu ustanovenia o tom, že ak sa domnievajú, že nariadenie nie je v súlade so všeobecne záväzným právnym predpisom, sú povinní nadriadeného na túto skutočnosť upozorniť. Okrem toho vydanie nariadenia v písomnej podobe možno považovať za splnenie podmienky, že nadriadený na svojom pokyne trvá a podriadený je povinný ho splniť.

Okamihom podpisu, že sa oboznámili s nariadením, sú povinní ho rešpektovať, v opačnom prípade pôjde o disciplinárne previnenie, za ktoré môže nadriadený policajtovi uložiť disciplinárne opatrenie písomné pokarhanie, zníženie služobného platu až o 15 % na dobu najviac troch mesiacov, zníženie hodnosti o jeden stupeň na dobu jedného roka, zákaz činnosti, prepadnutie veci. Rozhodnutie o uložení disciplinárneho opatrenia vyhlasuje policajtovi nadriadený, ktorý o uložení disciplinárneho opatrenia rozhodol, alebo ním poverený iný nadriadený. Vyhlásením je disciplinárne opatrenie uložené.

Proti rozhodnutiu môže policajt podať odvolanie do ôsmich dní odo dňa oznámenia rozhodnutia. Ak odvolaniu orgán bezprostredne nadriadený orgánu, ktorý disciplinárne opatrenie uložil, nevyhovie a odvolanie zamietne, policajt môže podať na súde návrh na preskúmanie právoplatného rozhodnutia vydaného nadriadeným. Ďalší postup súdneho preskúmania rozhodnutia upravuje piata časť zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky súdny poriadok“).

Podľa ustanovení Občianskeho súdneho poriadku, ktorý upravuje konanie o žalobách sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal **zákonnosť** tohto rozhodnutia a postupu. Žaloba sa musí podať do dvoch mesiacov od doručenia rozhodnutia správneho orgánu v poslednom stupni. Zameškanie lehoty nemožno odpustiť.

Keďže Občiansky súdny poriadok ustanovuje, že súdy preskúmajú výlučne zákonnosť rozhodnutia, je vysoko pravdepodobné, že súd rozsudkom žalobu v zmysle § 250j ods. 1 zamietne z dôvodu, že rozhodnutie a postup správneho orgánu v medziach žaloby sú v súlade so zákonom, pretože nadriadený skutočne správne aplikovať zákon o štátnej službe, keďže policajti sa dopustil zavineného porušenia služobnej disciplíny tým, že nerešpektoval interný predpis, nariadenie ministra vnútra.

Vzhľadom na to, že policajti v praxi si prípadné nerešpektovanie interného predpisu vykladajú naznačeným spôsobom a obávajú sa prípadných ukladaní disciplinárnych opatrení, treba hľadať možnosti, ako iniciovať zmenu uvedeného nariadenia. V zmysle platných a účinných právnych predpisov je jediným subjektom, ktorý môže navrhnúť zmenu interného predpisu prokurátor, ktorý môže využiť § 26 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) a podať protest.

Protest proti opatreniu podáva prokurátor orgánu verejnej správy, ktorý nezákonné opatrenie vydal, teda ministrovi vnútra. Ak minister vnútra protestu prokurátora vyhovie, je povinný do 30 dní od doručenia protestu podľa návrhu prokurátora uvedeného v proteste toto opatrenie zrušiť alebo nahradiť opatrením, ktoré bude v súlade so zákonom a s ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. Ak protestu prokurátora nevyhovie alebo mu vyhovie iba čiastočne, je povinný do 30 dní od doručenia protestu predložiť protest spolu so spisovým materiálom na rozhodnutie vláde Slovenskej republiky. Ak minister vnútra v ustanovenej lehote protestu prokurátora nevyhovie ani v tejto lehote protest nepredloží na rozhodnutie vláde Slovenskej republiky, prokurátor môže podať protest priamo vláde Slovenskej republiky. Vláda Slovenskej republiky je povinná o proteste prokurátora rozhodnúť do 30 dní od predloženia protestu na rozhodnutie ministrom vnútra alebo do 30 dní od podania protestu prokurátorom. Ak vláda Slovenskej republiky protestu prokurátora vyhovie, nezákonné opatrenie zmení alebo zruší. Ak opatrenie zruší a vráti vec na ďalšie konanie ministrovi vnútra, ktorý nezákonné opatrenie vydal, je tento orgán pri vydaní nového opatrenia viazaný právnym názorom vysloveným v rozhodnutí o proteste prokurátora. Minister vnútra, ktorého nezákonné opatrenie bolo zmenené alebo zrušené, je povinný bez zbytočného odkladu, najneskôr do 30 dní od zmeny alebo zrušenia nezákonného opatrenia, obnoviť porušené práva, ak obnova porušeného práva nie je možná, je povinný urobiť v rovnakej lehote inú primeranú nápravu. Rozhodnutie o proteste doručí orgán, ktorý o proteste rozhodoval, prokurátorovi. Ak o proteste rozhodovala vláda Slovenskej republiky, doručí rozhodnutie aj ministrovi vnútra, ktorý vydal opatrenie, proti ktorému bol podaný protest. Proti rozhodnutiu o proteste prokurátora sa nemožno odvolať ani podať rozklad.

Ak však minister vnútra ani vláda Slovenskej republiky protestu nevyhovejú, prokurátor už nemá žiadne právne možnosti, a to ani v rámci správneho súdnictva, aby žiadal zmenu interného predpisu a jeho uvedenie do súladu s právnym predpisom.

Záver

V článku sme poukázali na vzťah medzi internými predpismi a právnymi predpismi. Venovali sme sa prípadným sankciám, ktoré by mohli postihnúť príslušníka Policajného zboru v prípade nerešpektovania internej normy. Naznačili sme, ktorý subjekt verejnej moci by mohol v zmysle príslušných právnych predpisov namietat' nezákonnosť interného

predpisu. Načrtli sme, či existuje možnosť riešiť prípadný nesúlاد medzi internými a právnymi predpismi v rámci správneho súdnictva.

Vzhľadom na skutočnosti, na ktoré sme poukázali v článku, by bolo vhodné zvážiť, či by sa súdom nemala zveriť zákonná právomoc preskúmať aj súlad interných predpisov s právnymi predpismi za predpokladu, že orgán verejnej správy nevyhoví protestu prokurátora.

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Bc. Janka Hašanová, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva

hasanova@centrum.sk

Zákonné podmínky žaloby proti nezákonnému zásahu

Eva Horzinková - Zdeněk Fiala
Policejní akademie České republiky v Praze

Abstrakt

Autoři se ve svém příspěvku zabývají otázkou soudní ochrany před nezákonným zásahem orgánu veřejné správy. Poukazují na některá rozhodnutí, ve kterých se Nejvyšší správní soud České republiky zabýval touto žalobou. Na závěr autoři vymezují zákonné podmínky pro úspěšné podání žaloby.

Klíčová slova:

žaloba, nezákonný zásah, pokyn, donucení, správní orgán, správní soud, Nejvyšší správní soud, správní soudnictví

Dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod má každý kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.

Správní soudnictví tak představuje bezesporu jeden z účinných nástrojů ochrany subjektivních práv jednotlivců. Ve smyslu § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. Znamená to, že chrání práva, která tyto osoby mají ve vztahu k orgánům veřejné správy a která jsou upravena v předpisech veřejného práva. V případě veřejných práv platí, že o právech a povinnostech osob, rozhodují příslušné správní orgány, čímž určují rozsah jejich práv a povinností.

Stejně jako je rozsáhlá a rozmanitá oblast správních činností je i okruh ochrany ze strany správních soudů mimořádně široký. Tomu také odpovídá jejich pravomoc (§ 4 s.ř.s.). Dle tohoto ustanovení poskytují soudy v rámci správního soudnictví mimo jiné i ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Podmínky této ochrany jsou blíže rozvedeny v ustanovení § 82 a násl. s.ř.s.:

„Každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen "zásah") správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování.“

S ohledem na citované ustanovení lze za základní podmínky úspěšnosti žaloby proti nezákonnému zásahu označit:

1) Existence nezákonného zásahu ze strany správního orgánu

Soudní řád správní ani jiný právní předpis pojem nezákonného zásahu nedefinuje. Ustanovení § 82 s.ř.s. zavádí pouze legislativní zkratku „zásah“, pod kterou se rozumí zásah, pokyn nebo donucení.

Komentáře⁵² při výkladu tohoto pojmu vycházejí zejména z právní teorie, omezeně pak s ohledem na datum svého vzniku odkazují na dostupnou soudní judikaturu. Pojem „zásah“ jednotliví autoři (zpravidla ve shodě) definují jako: „*aktivní úkony správních orgánů nebo jiných součástí veřejné správy v rámci výkonu veřejné moci souvisejících*

⁵² Např. BROTHÁNKOVÁ, J., ŽIŠKOVÁ, M. *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vyd., Linde, 2006; VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní, Komentář*. 1. vyd., C. H. Beck, 2004;

většinou s výkonem správních činností.“ Pokračující výčet činností, které lze pod tento pojem zařadit.

Obdobně objasňuje „zásah“ i soudní judikatura, v mnohém vycházející právě z uvedených titulů.⁵³ Správní soudy v rámci své rozhodovací činnosti pak blíže vymezují okruh nezákonných zásahů a to tak, že určitou činnost za zásah označí či nikoli. Tak např. podle rozsudku NSS:

- **č.j. 8 Aps 1/2005 – 82** se za nezákonný zásah považuje pokyn strážníka obecní policie k odtažení vozidla za situace, kdy netvořilo překážku provozu na pozemních komunikacích⁵⁴,
- **č.j. 3 Aps 2/2005-44** není zásahem „inspekční zpráva“ vyhotovená Českou školní inspekcí dle § 19 odst. 6 zákona ČNR č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství,
- **č.j. 2 Aps 1/2006-80** se za zásah nepovažuje „sdělení“ stavebního úřadu podle § 57 odst. 2 stavebního zákona z roku 1976, o tom, že proti provedení ohlášené stavební úpravy nemá námitek,
- **č.j. 2 Afs 144/2004 – 110** lze považovat za nezákonný zásah provádění daňové kontroly ve svém celku, kdy tento rozsudek dále podává demonstrativní výčet činností majících za následek nezákonnost daňové kontroly: *„nezákonnou kontrolou je třeba rozumět kupříkladu kontrolu při shodném předmětu bezdůvodně opakovanou, kontrolu prováděnou v době, kdy již uplynula lhůta k vyměření daně, kontrolu osoby, která byla členem již neexistující právnické osoby či kontrolu, v jejímž průběhu k nezákonnému postupu ze strany pracovníka správce daně“*. V této souvislosti je však třeba zmínit, že ne každá nezákonnost při provádění daňové kontroly představuje nezákonný zásah. Podle rozsudku **NSS č.j. 8 Aps 2/2006-9** se vliv nezákonného postupu pracovníka správce při provádění kontroly na zákonnost kontroly samotné vzpírá zobecnění a bude záležet vždy na posouzení konkrétních okolností případu, zejména posouzení vlivu nezákonného úkonu na výsledek kontroly. Z uvedeného vyplývá, že daňové kontroly nezákonné již od svého počátku, resp. zahájení, je třeba odlišovat od daňové kontroly řádně (v souladu se zákonem) zahájenou, kdy teprve v jejím průběhu dochází k nezákonnému postupu ze strany pracovníka správce daně.

S ohledem na výše uvedené lze vyslovit závěr, že pojem zásah je třeba v režimu správního soudnictví vykládat širěji, než jak je tento pojem obvykle vykládán teorií. Vedle faktických jednání je třeba zásahem rozumět s ohledem na okolnosti případu pravděpodobně i některé tzv. jiné úkony (např. vklad vlastnického práva).

Obecně lze tedy konstatovat, že zásahem mohou být ty úkony, které nejsou učiněny formou rozhodnutí, přesto jsou však pro jejich adresáty závazné, a ti jsou tak povinni na jejich základě něco konat, něčeho se zdržet nebo něco strpět. Jedná se o úkony, kterými je zasahováno do sféry práv a povinností fyzických a právnických osob. Ve většině případů se jedná o úkony, pro které nejsou stanovena přesná procesní pravidla (zpravidla jde o úkony činěné ústně či posunkem, písemná forma však není vyloučena).

Správní soudy však neposkytují ochranu proti veškerým zásahům, nýbrž toliko zásahům nezákonným, které byly učiněny správním orgánem.

Samotný obsah pojmu „nezákonnost“ bývá již tradičně odvozován z čl. 4 odst. 1 Listiny⁵⁵ ve vztahu k čl. 2 odst. 2 Listiny⁵⁶. Na rozdíl od nezákonnosti rozhodnutí správního

⁵³ Srov. např. rozsudek NSS č.j. 2 Aps 7/2007- 57

⁵⁴ Obdobně NSS č.j. 3 Aps 2/2010-88; NSS č.j. 8 Aps 1/2005-82, NSS č.j. 2 Aps/2004 – 69, Nález ÚS sp. Zn. III. ÚS 150/03

orgánu, nemá však nezákonnost zásahu účinky tzv. pro futuro, ale vždy jde toliko o nezákonnost spočívající v jednorázovém, popř. časově omezeném „zkrácení“ osoby na svých právech nebo znemožnění výkonu jejích práv.⁵⁷ Z celkové koncepce soudního řádu správního (zejména pak z ustanovení § 2 s.ř.s.) vyplývá, že nezákonným zásahem může být toliko úkon správního orgánu učiněný v souvislosti s výkonem veřejné správy, nikoli úkon učiněný v rámci soukromoprávních vztahů. Z ústavně-právního hlediska je vhodné poznamenat, že veřejná správa musí být kontrolována soudní mocí vždy tam, kde svojí činností zasahuje do základních práv fyzických a právnických osob.

Problematiku vymezení pojmu nezákonný zásah správního orgánu lze uzavřít výrokiem NSS: „*Přesná definice ani není možná, protože pod tento pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“).*“⁵⁸

2) Tvrzení žalobce o přímém zkrácení na jeho právech

Dalším požadavkem podmiňujícím úspěšnost žaloby je, vedle prokázané nezákonnosti zásahu, přímé „zkrácení“ žalobce na jeho subjektivních právech. To znamená, že podmínkou pro žalobní legitimaci je skutečnost, že nezákonný zásah směřoval přímo proti žalobci nebo alespoň v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (přichází v úvahu zejména v souvislosti se zásahy směřujícími proti skupinám osob, např. zásahy policistů při fotbalových utkáních, demonstracích, kulturních akcích, a dalších mimořádných událostech apod.). Z uvedeného vyplývá, že nezbytnou náležitostí žalobce je uvedení toho, na jakých právech byl nezákonným zásahem přímo zkrácen, popř. výkon, kterých práv mu byl odepřen.

3) Trvání zásahu nebo jeho důsledků anebo hrozba jeho opakování

Trvání zásahu nebo jeho důsledků anebo hrozba jejich opakování představuje třetí významnou podmínku pro žalobní legitimaci. Tento zákonný požadavek výrazně zužuje rozsah a dosah poskytované ochrany správními soudy před nezákonnými zásahy orgánů veřejné správy. Prof. Hedrych⁵⁹ k této problematice uvádí: „*Jestliže zásah skončil, nemůže se žalobce domáhat pouze určení, že zásah byl nezákonný (taková žaloba by byla nepřípustná). Má-li být žaloba úspěšná, musí žalobce tvrdit a prokázat, že zásah trvá nebo trvají jeho důsledky, anebo hrozí, že zásah bude (týmž správním orgánem) opakován a to i v době po podání žaloby (jinak bude řízení zastaveno - § 86 SŘS). Pojem trvání důsledků zásahu lze jen těžko vyložit, snad nejsou míněny zdravotní či majetkové důsledky u toho, kdo byl zásahem postižen, nýbrž omezující důsledky pro jeho subjektivní práva veřejná.*

⁵⁵ Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod

⁵⁶ Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví

⁵⁷ Srov. VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní, Komentář. 1. vyd., C. H. Beck, 2004, s. 193*

⁵⁸ NSS č.j. 2 Afs 17/2003 - 54

⁵⁹ HEDRYCH, D. a kol. *Správní právo, Obecná část. 5. vyd. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 633*

Toto radikální omezení rozsahu soudní ochrany může vyvolat pochybnosti o smyslu a účinnosti celé úpravy ochrany před zásahy jako takovými (zvýrazněno autory).“

Na základě výše uvedeného lze vyvodit, že mezi napadeným zásahem a tvrzeným „zkrácením“ na právech musí existovat bezprostřední vztah. Smyslem poskytované ochrany je totiž vyslovení zákazu pokračovat v porušování práv, nikoli pouhé konstatování nezákonnosti zásahu. Proto také platí, že soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodování (§ 87 odst. 1 s.ř.s.), a nikoli podle skutkového a právního stavu existujícího v době realizace zásahu. Vyhoví-li tedy soud žalobě, zakáže správnímu orgánu, aby v porušování práva pokračoval, a přikáže mu, aby obnovil stav, který panoval před zásahem. V této souvislosti lze dále upozornit i na ustanovení § 86 s.ř.s., dle kterého soud řízení zastaví, zjistí-li, že po podání žaloby již zásah ani jeho důsledky netrvají nebo nehrozí opakování zásahu.

Podstatnou náležitostí žaloby proti nezákonnému zásahu tak je logicky podložené tvrzení žalobce, že zásah nebo jeho důsledky trvají anebo že hrozí jeho opakování. Nicméně je třeba poznamenat, že nároky na žalobní tvrzení tu nejsou tak přísné jako při žalobě proti rozhodnutí.⁶⁰

K otázce trvání zásahu lze na závěr uvést, že za stávající právní úpravy a judikatury nelze v rámci soudní ochrany docílit pouhého prohlášení „nezákonnosti“ zásahu. Takováto žaloba by byla ve smyslu ustanovení § 85 s.ř.s. odmítnuta pro nepřipustnost. Proto se v této souvislosti jeví vhodné poukázat na skutečnost, že Ministerstvo spravedlnosti ČR uvažuje o novelizaci soudního řádu správního. Ta by měla mimo jiné upravit i ustanovení týkající se žaloby proti nezákonnému zásahu správního orgánu.

Podle předpokládaného záměru by již nemusel žalobce prokazovat, že nezákonný zásah trvá nebo se bude opakovat. Rozsah podmínek pro uplatnění žaloby se rozšíří a soud bude moci pouze konstatovat, že došlo k nezákonnému zásahu. Je to reakcí na praktickou nemožnost domoci se podle stávající právní úpravy a judikatury vyhovujícího výroku. Změna by měla pomoci těm, kdo chtějí uplatnit nárok v řízení o náhradě škody ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Rovina právního posouzení věci se posune do doby, kdy k nezákonnému zásahu došlo. Je však otázkou, zda soudy nebudou nyní posuzovat náročné právní otázky pouze akademicky. Na druhou stranu dojde zcela určitě ke značnému nárůstu uvedených žalob.

4) Neexistence jiných právních prostředků ochrany

Podle dnes již ustálené judikatury ve věcech správních⁶¹, rovněž i odborné literatury⁶² žaloba proti nezákonnému zásahu správního orgánu je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými prostředky (§ 85 s.ř.s.). Ochrana proti nezákonnému zásahu tak nastupuje pouze tam, kde jiná možnost právní ochrany chybí. Proto je u tohoto druhu žaloby nezbytné nejdříve zkoumat, zda je žaloba přípustná ve smyslu uvedeného ustanovení; tedy nelze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky. To znamená, že existence jiných právních prostředků ochrany, žalobu proti nezákonnému zásahu ve správním soudnictví naprosto vylučuje. Jinak vyjádřeno, žalovat na nezákonný zásah lze jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná.⁶³

⁶⁰ Srov. § 71 odst. 1 písm c) a d); § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁶¹ Srov. např. rozsudek NSS č.j. Aps 3/2004-42, rozsudek NSS č.j. 1 Aps 2/2004-79, a jiné

⁶² Např. HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo, Obecná část*. 7. vyd., Praha: C.H. Beck, 2009; VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád soudní. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2004,

⁶³ Srov. usnesení Krajského soudu v Brně č.j. 62 Ca 80/2008-133

Podle komentářové literatury⁶⁴ takovým právním prostředkem není např. stížnost, podnět podaný Veřejnému ochránci práv nebo podnět k zahájení trestního řízení. Dále jím není ani žaloba o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem či ústavní stížnost. Oproti tomu za možné prostředky ochrany se označují vzhledem k samotné povaze zásahu nejčastěji námitky (oblast daňové kontroly) či odvolání (stavební věci). Pojem prostředek ochrany je tak třeba pro tyto účely vykládat v širším slova smyslu nežli pojem opravný prostředek. Vždy by však mělo jít o prostředek, za pomoci kterého se lze ochrany účinně domáhat.

Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že žaloba proti *nezákonnému zásahu*, správního orgánu doplňuje žalobu proti rozhodnutí správního orgánu a žalobu proti nečinnosti. Podle rozsudku NSS čj. 8 Aps 6/2007 – 256: „*Účelem žaloby proti nezákonnému zásahu obecně není přezkum procesního postupu správního orgánu, protože procesní stránka věci je neoddělitelnou součástí zákonnosti rozhodnutí. Ochranu ve vztahu ke správnímu řízení jako takovému platné právo nezabezpečuje možností úplně negovat vedení správního řízení žalobou na ochranu před nezákonným zákonem. K tomu slouží možnost podat žalobu proti rozhodnutí, v jehož vydání zpravidla vedení správního řízení vyústí (...). Úplně zamezit vedení správního řízení však nelze. Přezkoumání zákonnosti vedení správního řízení v rámci řízení o ochraně před nezákonným zásahem by bylo přezkumem předčasným a odporujícím systematické soudnímu řádu správního (zvýrazněno autory).*“

Lze tak učinit závěr, že žaloba proti nezákonnému zásahu má subsidiární postavení vůči žalobě proti rozhodnutí, popř. žalobě proti nečinnosti. Ochrana před nezákonným zásahem tak nastupuje teprve za situace, kdy nepřipadá v úvahu použití žaloby proti rozhodnutí.

5) Dodržení lhůty pro podání žaloby

K podání žaloby je stanovena lhůta dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce o zásahu dozvěděl, nejpozději však do dvou let ode dne, kdy k němu došlo. Zmeškání lhůty nelze prominout.

Závěr

Závěrem lze říci, že přestože řízení o žalobách proti rozhodnutí správních orgánů představuje stěžejní činnost soudů působících ve správním soudnictví, žaloby proti nezákonnému zásahu, stejně tak žaloby proti nečinnosti správních orgánů, mají ve správním soudnictví zejména v poslední době svůj význam.

S ohledem na výše uvedený text, zejména pak ale s přihlédnutím k ustálené judikatuře a odborné literatuře k problematice soudní ochrany proti nezákonným zásahům, lze za základní pojmové znaky této ochrany označit:

- **Existenci nezákonného zásahu správního orgánu, který není rozhodnutím**
- **Tvrzení žalobce o přímém zkrácení na jeho právech**
- **Trvání zásahu nebo hrozba jeho opakování (přinejmenším do 1.7.2011)**
- **Rozhodování dle skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodnutí soudu**
- **Nemožnost domáhat se ochrany jiným způsobem**
- **Povinnost podat žalobu ve stanovené lhůtě**
- **Rozhodnutí zakazující pokračování v zásahu, popř. nařizující obnovení stavu existujícího před zásahem.**

⁶⁴ VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád soudní. Komentář. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2004, str. 196*

Literatura:

BROTHÁNKOVÁ, J., ŽIŠKOVÁ, M. *Soudní řád právní s vysvětlivkami a judikaturou*. 2. vyd., Linde, 2006

HENDRYCH, D., a kol. *Správní právo, Obecná část*. 7. vyd., Praha: C.H. Beck, 2009

VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Správní řád soudní. Komentář*. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2004,

Kontaktné údaje na autora – email:

Doc. JUDr. Eva Horzinková
Policejní akademie ČR v Praze
Lhotecká 559, Praha
e-mail: horzinko@polac.cz

Rozsah oprávnení prokurátora v správnom súdnictve

Ondrej Hvišč
Krajská prokuratúra v Prešove

Abstrakt

Oprávnenia prokurátora v správnom súdnictve sú vymedzené subsidiárne, t.j. tak, aby sa prokurátor mohol obrátiť s návrhom na súd v prípade, ak sa mu nepodariť dosiahnuť nápravu nezákonnosti mimosúdne. Prokurátor je pri tomto oprávnení v správnom súdnictve viazaný zákonnými lehotami, predmetom žaloby a verejným záujmom. Predmetom tohto príspevku je poukázať na vplyv rozhodovacej praxe súdov v rámci správneho súdnictva, pri ktorej dochádza ku determinácii týchto oprávnení prokurátora v správnom súdnictve.

Kľúčové slová

prokurátor, správne súdnictvo, verejný záujem

„Benátska komisia konštante zastáva názor, že prokuratúra by sa mala primárne zamerať na oblasť trestného práva. Nie je neobvyklé, že úrady prokuratúry vykonávajú aj iné funkcie. Avšak tam, kde sa vykonávajú aj iné funkcie, nesmie ísť o funkcie, ktoré zasahujú do súdneho systému alebo ho akokoľvek ovplyvňujú. Tam, kde má prokurátor právo namietať rozhodnutie súdu, musí tak urobiť uplatnením práva odvolať sa alebo domáhaním sa preskúmania rozhodnutia tak ako akýkoľvek iný účastník konania. Je potrebné priznať, že aj v občianskom spore môže existovať verejný záujem, ktorý si vyžaduje obhajobu na súde a v princípe neexistuje námietka voči tomu, aby tak urobil prokurátor za predpokladu, že posledné slovo bude mať súd.“⁶⁵ Pôsobnosť prokuratúry v netrestnej oblasti, tak ako ju chápe Benátska komisia, je v podmienkach Slovenskej republiky významným právnym nástrojom na realizáciu zásady zákonnosti, resp. zásady predvídateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy, resp. súdov. Prokuratúra je v rozsahu svojej pôsobnosti povinná vo verejnom záujme vykonať opatrenia na predchádzanie porušenia zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie. Pri výkone svojej pôsobnosti je prokuratúra povinná využívať všetky zákonné prostriedky tak, aby sa bez akýchkoľvek vplyvov zabezpečila dôsledná, účinná a rýchla ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a štátu.⁶⁶ Zároveň prokurátor vykonáva svoje úlohy na základe zákona a prostriedkami ustanovenými zákonom. Pri plnení úloh je prokurátor povinný, okrem iných povinností, chrániť verejný záujem a postupovať iniciatívne, spravodlivo, nestranne a bez prietáhov.⁶⁷ Z týchto zákonných dikcií vyplýva, že prokurátor sa môže domáhať (nie sám rozhodovať o nezákonnosti) nápravy nezákonnosti vždy vo verejnom záujme pričom musí postupovať iniciatívne, pretože verejným záujmom pri činnosti prokuratúry je najmä záujem spoločnosti na zákonom (ústavnom) výkone práva.⁶⁸

Prokurátor v rámci správneho súdnictva podľa 5. časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) ma špecifické procesné postavenie, pretože vystupuje v súdnom konaní ako

⁶⁵ Bod č. 77 Správy o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: Prokuratúra, dokument prijatý Benátskou komisiou na jej 85. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. - 18. decembra 2010).

⁶⁶ § 3 ods. 2 zák. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre

⁶⁷ § 5 písm.c), d) zák. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre

⁶⁸ Pozri k tomu Zavadská, E.: *Náčrt aktuálnych problémov u aspektu správneho súdnictva na Slovensku*, In: Čo je právo – zborník z vedeckej konferencie, Bratislava, SAP, 2007, 139

samostatný subjekt, ktorý nesleduje záujem účastníkov konania, ale ani správneho orgánu, ale zameriava sa na elimináciu zákonnosti podľa pravidiel zakotvených v OSP.⁶⁹ Tento cieľ a činnosť prokurátora sú determinované zákonnými podmienkami, ktoré v prípade rozhodovania podľa druhej hlavy 5. časti OSP možno, okrem všeobecných podmienok platiacich pre každého žalobcu, zhrnúť do týchto bodov:

- konanie vo verejnom záujme
- musí sa jednať o právoplatné rozhodnutie, ktoré je spôsobilé na preskúmanie
- prokurátor dbá o to, aby práva nadobudnuté v dobrej viere boli čo najmenej dotknuté
- reálne ukrátenie na právach účastníka v administratívnom konaní

Prokurátor teda podáva návrh na preskúmanie rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa § 35 ods. 1 písm. b) OSP ak ide o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu v prípadoch, v ktorých sa nevyhovelo protestu prokurátora a za podmienok uvedených v OSP. Vecná príslušnosť a teda aktívna legitimácia vyplýva prokurátorovi z prvej časti 3. hlavy OSP a nie z piatej časti OSP, kde sú upravené ďalšie procesné podmienky konania. Podmienky postupu prokurátora v správnom súdnictve je potrebné vnímať aj v kontexte zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej len „zákon o prokuratúre“), kde v § 27 ods. 2 sa uvádza, že prokurátor môže podať žalobu na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia, ak tak ustanovuje osobitný zákon, pričom v poznámke pod čiarou je uvedený práve § 35 ods. 1 písm. b) OSP. Z takto vymedzenej aktívnej legitimácie prokurátora je evidentné, že prokurátor má odlišné procesné postavenie ako účastník konania a preto ustanovenia 5. časti OSP je potrebné aplikovať v súlade so zmyslom a postavením prokuratúry v netrestnej oblasti.

Verejný záujem na podaní návrhu prokurátora v rámci konania podľa druhej hlavy 5. časti OSP je možné vyjadriť požiadavkou spoločnosti na zákonné rozhodovanie vo verejnej správe. Orgány verejnej správy vydávajú množstvo individuálnych právnych aktov, ktoré sú mnohokrát nezákonné. Účelom dozoru prokurátora vo verejnej správe prirodzene nemôže byť poukazanie na každú nezákonnosť, ale najmä na tú, ktorá spôsobí nezákonné a „nepoctivé“ nadobudnutie subjektívneho verejného práva. Princíp právnej istoty, ktorý v procesnom práve znamená nezrušiteľnosť, či nezmeniteľnosť rozhodnutí po uplynutí zákonom stanovenej lehoty, má v tomto prípade prednosť pred princípom zákonnosti a preto aj prokurátor môže iniciovať konanie len do zákonom stanovenej lehoty.⁷⁰ V praxi sa niekedy stretávame s názorom, že prokurátor má povinnosť pri aplikácii svojich prokurátorských opatrení odôvodňovať aj verejný záujem na preskúmaní nezákonného rozhodnutia či postupu orgánu verejnej správy. K tomu možno uviesť, že prokurátor nie je rozhodnutím orgánu verejnej správy dotknutý, nemá na veci súkromný záujem, teda jediným dôvodom prečo využíva prokurátorské opatrenia je konanie vo verejnom záujme v postavení strážcu zákonnosti. Preto konštatácia súdu o vysporiadaní (nevysporiadaní) sa s existenciou verejného záujmu je vlastne konštatácia o tom, že prokurátor koná v súkromnom záujme, zrejme jedného z účastníkov súdneho konania, čo je v rozpore s vyššie citovanými ustanoveniami zákona o prokuratúre.⁷¹ V súvislosti s už citovanou správou Benátskej komisie možno zhrnúť, že je možné predvídať verejný záujem aj v občianskom spore, a ak takýto existuje, mal by ho chrániť prokurátor bez kasačnej právomoci voči aktu orgánu verejnej správy. Možno teda s uspokojením konštatovať, že takýto právny status prokuratúry je zakotvený aj v našom právnom poriadku.

⁶⁹ Pozri k tomu Tichý, L.: *Návrhové oprávnenia prokurátora v správnom súdnictve*, In: K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve – Zborník z konferencie, Žilina, Poradca podnikateľa, 2007, str. 99-103

⁷⁰ Pozri k tomu nález Ústavného súdu SR spis. zn. : PL. ÚS 21/08

⁷¹ Zákonná povinnosť preukazovania verejného záujmu bola podľa právnej úpravy platnej do 31.12.2001. Zákonom č. 501/2001 Z. z. došlo s účinnosťou od 1.1.2002 k novelizácii § 35 ods. 1 písm. b) OSP tak, že z citovaného ustanovenia bola vypustená časť vety „ak to vyžaduje verejný záujem“.

K princípu subsidiarity prokurátorskej žaloby voči odvolaniu účastníka konania v správnom konaní už bolo viac krát publikované v odbornej časopiseckej literatúre.⁷² Princíp subsidiarity sa v tomto prípade prejavuje pre účastníka konania tak, že nemôže napadnúť rozhodnutie žalobou na súde podľa druhej hlavy 5. časti OSP, ak účastník konania nevyužil opravný prostriedok, ktorý mu zákon priznáva (pozri § 247 ods. 2). Z povahy veci teda vyplýva, že prokurátor, keďže nie je účastníkom správneho konania, nedisponuje ani možnosťou podať riadny opravný prostriedok. Podmienku konania zakotvenú v § 247 ods. 2 OSP preto možno vnímať ako podmienku len pre účastníka konania. Opačným výkladom by sme dospeli k záveru, že prokurátor by bol odkázaný len na procesnú aktivitu účastníka konania, čo by znamenalo zánik účinných oprávnení prokuratúry pri výkone dozoru vo verejnej správe. Prokurátor vo väčšine prípadov uplatňuje právne prostriedky dozoru tam, kde nebolo vo veci podané odvolanie. Ak aj došlo k porušeniu zákonnosti, účastník konania v mnohých prípadoch nebude mať záujem podať odvolanie, keďže prípadná nezákonnosť rozhodnutia môže byť jemu na ujmu. Aj v tomto prípade sa prejavuje verejný záujem pri podaní žaloby prokurátorom, keďže nie je viazaný procesnou podmienkou, závislou na procesnej činnosti účastníka konania.

Najcitlivejšie z pohľadu posudzovania splnenia kritérií na podanie žaloby prokurátorom sa javí ustanovenie § 249 ods. 3 OSP, ktoré obsahuje požiadavku na ochranu práv účastníka konania, ktoré nadobudol v dobrej viere, napriek tomu, že ich nadobudol nezákonne. V tejto súvislosti môžeme spomenúť rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „súd“) spis. zn. 8Sžo/440/2009 zo dňa 18. marca 2010, kde v podstate súd vyslovil, že podaním správnej žaloby prokurátorom na súd môže dôjsť k šikanóznemu uplatňovaniu práva smerom k dotknutému účastníkovi správneho konania. Súd vychádzal z § 249 ods. 3 OSP, pričom v tomto konaní zamietol žalobu nie čo do merita veci, ale po procesnej stránke, lebo mal za to, že zrušením rozhodnutia by došlo k narušeniu proporcionality výsledku zamýšľaného správnu žalobou a práv účastníka nadobudnutých v dobrej viere.⁷³ Tento príklad je dôkazom, že aj cez rozhodovaciu činnosť súdov dochádza de facto ku determinácii postavenia a pôsobnosti prokuratúry. V uvedenom prípade súd teda dospel k záveru, že nie vždy prokurátor bude mať možnosť podať správnu žalobu, ak sú splnené všetky procesné podmienky. Zvlášť vtedy nie, ak by výsledok súdneho konania neprimerane zasiahol do práv nadobudnutých v dobrej viere. Súd by mal brať zreteľ aj na charakter správneho konania a na práva, o ktoré sa jedná v správnom konaní. Je potrebné poukázať aj na znenie ustanovenia § 249 ods. 3 OSP, kde zákon predpokladá, že prokurátorskou žalobou dôjde k čiastočnému zásahu do práv nadobudnutých v dobrej viere, keď ustanovuje „aby práva nadobudnuté v dobrej viere boli čo najmenej dotknuté“. Z tohto je evidentné, že ak prokurátor koná vo verejnom záujme, ako to bolo uvedené vyššie a dbá na dodržiavanie zákonov, je málo pravdepodobné, aby z dôvodu neprimeraného zásahu do práv mal zamietnúť žalobu len preto, lebo odstraňuje nezákonnosť. Týmto nie je povedané, že prokurátor pri každej podanej žalobe bude spĺňať požiadavku zakotvenú § 249 ods. 3 OSP len preto, že koná vo verejnom záujme. Podľa nášho názoru, súd by mal posudzovať túto procesnú podmienku cez princíp právnej istoty v kontexte so zmyslom oprávnení prokuratúry v netrestnej oblasti, pričom by mal zohľadniť aj dobromyseľnosť pri nadobúdaní práv účastníkom správneho konania. Ak by sa súd obmedzil len na posúdenie proporcionality medzi výsledkom súdneho konania a právami účastníka konania nadobudnutými v dobrej viere, potom by mohol dospieť

⁷² Pozri napr. Segeč, M.: *Protest prokurátora a žaloba prokurátora pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov*, Justičná revue, 56, 2004, č. 3, s. 336 – 340.

⁷³ Je potrebné poukázať na to, že účastníkom konania bol priestupca, ktorému bola uložená pokuta. Je otázne prečo súd chápe ako „práva nadobudnuté v dobrej viere“ uloženie pokuty v priestupkovom konaní správnym orgánom. Účastníkovi konania bola uložená povinnosť zaplatiť pokutu a takto jeho právny vzťah voči štátu nie je možné chápať ako nadobúdanie práv. O procesné práva sa prirodzene jedná v tomto konaní nemôže.

k názoru, že prokurátor síce koná vo verejnom záujme, existuje nezákonnosť ale z dôvodu, že ide o „bagateľnú“ nezákonnosť (nie procesnú nezákonnosť) bude táto žaloba zamietnutá. Takýto postup súdu môže vyvolať potom názor, že správne konania, ktoré boli právoplatne skončené pre účastníka konania s pozitívnym výsledkom (teda, že nijako nebol ukrátený na právach), a ktorých predmetom bolo čo do merita zanedbateľné verejné subjektívne právo, nemal by prokurátor vôbec napádať, pretože zrušenie takéhoto nezákonného rozhodnutia nebude verejným záujmom. Inými slovami je možné tento záver interpretovať aj tak, že nezákonné (dobromyseľné) nadobudnutie práv účastníkom konania preváži nad záujmom spoločnosti na odstránení nezákonnosti. V tejto súvislosti je nutné podotknúť, že prokuratúra pri aplikovaní prokurátorských opatrení vychádza aj z vykonaných previerok, ktoré sa vykonávajú na viacerých orgánoch verejnej správy a preto v prípadoch, ak zistí opakujúcu sa nezákonnosť na viacerých orgánoch verejnej správy, využije príslušné opatrenie. Prokuratúra pri zistení nezákonnosti na základe podnetu využíva príslušný právny prostriedok a zvyčajne následne v tejto oblasti vykoná previerku zákonnosti na danom orgáne, resp. iných orgánoch. Alebo ak zistí nezákonnosť napr. v rozhodnutí, podá protest proti rozhodnutiu v individuálnych veciach a po nevyhovení spravidla podáva žalobu, nie pre individuálny prípad ale pre tvorbu judikátu, aby mohla takto odstraňovať nezákonnosť aj u iných orgánov. Nakoniec nie je vylúčené, že správny orgán ktorý nezákonné koná a rozhoduje, ale meritum správneho konania je z pohľadu princípu proporcionality pre súd nedostatočné, bude konať v budúcnosti nezákonne aj v zásadných veciach, čo ale nemusí byť prokurátorom alebo účastníkom konania, ktorý by mal mať na tom právny záujem, zistené.

Podmienka reálneho ukrátenia na právach účastníka v administratívnom konaní nadväzuje na vyššie spomenutú podmienku týkajúcu sa princípu proporcionality. Táto podmienka vychádza z § 247 ods. 1 OSP. Zo zákonného ustanovenia je evidentné, že túto podmienku de facto môže splniť len účastník konania. Podľa nášho názoru nie je možné túto podmienku v zmysle § 247 ods. 1 OSP aplikovať aj na prokurátora, pretože prokurátor nesleduje nápravu ukrátenia na právach účastníka konania, ale verejný záujem pri dodržaní podmienky podľa § 249 ods. 3 OSP – teda ochranu práv nadobudnutých v dobrej viere. Prokurátor pri podaní žaloby nemá hlavný procesný vzťah s účastníkom konania, ale so správnym orgánom, ktorý nevyhovел jeho protestu. Pri podaní žaloby je prokurátor autonómny a teda nesleduje a neriadi sa činnosťou účastníka konania. Záujem na konaní ma prokurátor preto lebo jeho protestu nebolo vyhovené a trvá na svojom právnom názore.

Ohľadom konania podľa štvrtej hlavy 5. časti OSP možno spomenúť vzťah medzi upozornením prokurátora a návrhom proti nečinnosti orgánu verejnej správy. Vzhľadom na rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) možno v tomto konaní postrehnúť rozdiel v procesnom postavení prokurátora a účastníka konania. Ústavný súd rozhodnutím II. ÚS 124/08 ustálil, že za arbitrárne rozhodnutie všeobecného súdu považuje aj také, ktorým zamietol návrh sťažovateľa v konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy ako neprípustný len z toho dôvodu, že sťažovateľ nevyužil podanie podnetu prokurátorovi, a to z toho dôvodu, že v okolnostiach danej veci nemožno považovať upozornenie prokurátora za účinný prostriedok nápravy. Z takto formulovanej vety je evidentné rozdielne postavenie účastníka konania a prokurátora v správnom súdnictve, a to tak, že prokurátor môže nezávisle na vôli účastníka konania a taktiež účastník konania môže nezávisle na konaní prokurátora uplatňovať svoje práva. Predmetom tohto konania je odstránenie nekonania orgánu verejnej správy, pričom podľa nášho názoru nemusí tu prokurátor preukazovať, ako nekonanie orgánu verejnej správy zasiahlo do práv účastníka konania. Verejný záujem je naplnený vtedy, ak je orgán verejnej správy nečinný napriek upozorneniu prokurátora.

Záver

Predmetom tohto príspevku bol rozbor niektorých podmienok konania pre prokurátora podľa druhej a štvrtej hlavy 5. časti OSP, ktoré vyvolali v praktickej činnosti na prokuratúre polemiku. Sme toho názoru, že prokurátor ako subjekt sui generis v správnom súdnictve nemá vzťah k účastníkovi správneho konania, ale jeho pôsobnosť je determinovaná verejným záujmom. Verejný záujem je síce neurčitý právny pojem, ale vzhľadom na oprávnenia prokuratúry je v zákone o prokuratúre a v OSP imanentný. Rozsah oprávnení prokuratúry výrazne determinuje rozhodovacia prax súdov, pričom trend výkladu oprávnení prokuratúry je skôr reštriktívny. Pôsobnosť prokuratúry v správnom súdnictve nemôže byť chápaná ako činnosť, ktorá má obmedziť práva účastníka konania, resp. ako činnosť, ktorá má nahradiť správne súdnictvo, ale je to činnosť, ktorá precizuje právne prostredie vo verejnej správe. V Českej republike za posledné roky je zastávaný názor, že je potreba navrátenia dozoru prokuratúry v netrestnej oblasti, pretože zdĺhavý systém všeobecného ale aj ústavného súdnictva, pomalá a nedostatočná reakcia systému na signály o porušení práva zo strany obcí pri výkone samosprávy nestačia na nápravu nezákonnosti vo verejnej správe.⁷⁴ Preto by nebolo vhodné, ak by prokuratúra v Slovenskej republike prichádzala o kompetencie nielen na základe zákona, ale de facto aj na základe rozhodnutí súdov.

Literatúra:

Průša, L.: *Dozor nad samostatnou působností obcí*, In.: Dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celku – Sborník Příspěvků ze semináře, Praha, MV ČR, 2006, str. 3-8

Správy o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: Prokuratúra, dokument prijatý Benátskou komisiou na jej 85. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. - 18. decembra 2010).

Segeč, M.: *Protest prokurátora a žaloba prokurátora pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov*, Justičná revue, 56, 2004, č. 3, s. 336 – 340.

Tichý, L.: *Návrhové oprávnenia prokurátora v správnom súdnictve*, In: K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve – Zborník z konferencie, Žilina, Poradca podnikateľa, 2007, str. 99-103

Závadská, E.: *Náčrt aktuálnych problémov u aspektu správneho súdnictva na Slovensku*, In: Čo je právo – zborník z vedeckej konferencie, Bratislava, SAP, 2007, str. 138 - 151

Kontaktné údaje na autora – email:

JUDr. Ondrej Hvišč, PhD.

Krajská prokuratúra v Prešove

Masarykova 16, Prešov

e-mail: ondrej.hvisc@genpro.gov.sk

⁷⁴ Luboš Průša: *Dozor nad samostatnou působností obcí*, In.: Dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celku – Sborník Příspěvků ze semináře, Praha, MV ČR, 2006, str. 3

Přezkum rozhodnutí v oblasti sociálního zabezpečení ve správním soudnictví

Iva Chvátalová
Metropolitní univerzita Praha, o.p.s.

Abstrakt

Předkládaný příspěvek se soustřeďuje na vybranou judikaturu soudů ve správním soudnictví týkající se sociálního zabezpečení. Věnuje pozornost recentním rozsudkům a usnesením a zamýšlí se nad aktuálností závěrů v nich vyslovených z pohledu platné právní úpravy nemocenského pojištění, koordinačních smluv o sociálním zabezpečení a koordinačních nařízení Evropské unie.

Klíčová slova

Správní soudnictví, princip legitimního očekávání, kompetenční výluky, nemocenské pojištění, koordinace sociálního zabezpečení, mezinárodní smlouvy o sociálním zabezpečení, Evropská unie.

Úvod

Soudy ve správním soudnictví přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů, kterými byly právnické nebo fyzické osoby zkráceny na svých veřejných subjektivních právech. Výše uvedenou charakteristiku splňují také četná rozhodnutí týkající se sociálního zabezpečení, neboť rozhodování o veřejnoprávních nárocích je imanentní součástí činnosti správních orgánů v této oblasti.

Předkládaný příspěvek věnuje pozornost recentním rozsudkům a usnesením krajských soudů a Nejvyššího správního soudu v nemocenském pojištění a zamýšlí se nad aktuálností závěrů v nich vyslovených z pohledu platné právní úpravy nemocenského pojištění, koordinačních smluv o sociálním zabezpečení a koordinačních nařízení Evropské unie. Můžeme konstatovat, že rozsudky ve sledované oblasti jsou zastoupeny méně, než např. v důchodovém pojištění, svým významem pro teorii i praxi jsou však srovnatelné. Z řešených otázek se tento příspěvek soustřeďuje na dva významné aspekty – účast osob na nemocenském pojištění a kompetenční výluky v nemocenském pojištění.

Řízení o žalobách proti správním rozhodnutím a řízení o kasačních stížnostech

Řízení o žalobách proti správním rozhodnutím se řídí zákonem č. 150/2002 Sb., soudním řádem správním, ve znění pozdějších předpisů (dále též „soudní řád správní“ nebo „s.ř.s.“). Občanský soudní řád, a to ustanovení části první a třetí, lze použít jen přiměřeně (§ 64 s.ř.s.), popř. obdobně (§ 42 odst. 5 s.ř.s.).

Řízení je založeno na principu dispozičním, přezkum připadá v úvahu až po vyčerpání řádných opravných prostředků v případě, že je zákon uvádí a není stanoveno jinak, a týká se všech správních rozhodnutí s výjimkou výslovně vyloučených (tzv. princip generální klauzule a negativní enumerace). Soud přezkoumává nezákonnost, včetně zneužití správního uvážení nebo překročení zákonem daných mezí správního uvážení, vady řízení (podle konstantní judikatury se jedná o vady, které mohou mít vliv na nezákonnost rozhodnutí). V případě, že rozhodnutí vykazuje vady zcela zásadní, takže je za „rozhodnutí“ považovat nelze, vysloví soud jeho nicotnost (§ 76 odst. 2 s.ř.s.). Specifika platí pro rozhodování ve věcech správních

deliktů, kdy soud na základě žalobního petitu zvažuje, zda byl trest uložen ve „zjevně nepřiměřené výši“ (§ 78 odst. 2 s.ř.s.). Soud rozhoduje o žalobě zásadně na základě principu kasačního. Průlom do výše zmíněné zásady představuje, v souladu s tzv. plnou jurisdikcí⁷⁵, ustanovení § 78 odst. 2 s.ř.s., podle něhož může soud rozhodnout o upuštění od potrestání nebo o snížení sankce v mezích zákonem dovolených. Kasační princip je tak doplněn moderačním právem, byť v omezeném rozsahu. Kromě výše zmíněných principů je ovšem nutné doplnit i další, o něž se přezkum rozhodnutí opírá a které v rámci své rozhodovací činnosti explicitně uvádí jak krajské soudy, tak Nejvyšší správní soud. Zmíňme princip legality, legitimního očekávání⁷⁶ či omezené diskreční pravomoci⁷⁷ aj.

Rozhodnutí krajského soudu lze napadnout mimořádným opravným prostředkem, kterým je kasační stížnost. Důvody pro její podání jsou taxativně vymezeny v § 103 s.ř.s. Pro účely tohoto příspěvku uvedme především nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, a pro tyto vytýkané vady měl soud napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. A dále nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Právní úprava nemocenského pojištění a koordinace sociálního zabezpečení

Právo sociálního zabezpečení v České republice je samostatným právním odvětvím a řadíme ho převážně do práva veřejného. Upravuje společenské vztahy v oblasti sociálního zabezpečení, které je obvykle členěno do následujících systémů: nemocenského pojištění, důchodového pojištění, zdravotního pojištění, státní sociální podpory a sociální pomoci.⁷⁸ Lze se však setkat i s částečně odlišnou systematikou.⁷⁹

Nemocenské pojištění se až do 31.12.2008 řídilo několika zákony a podzákonnými právními předpisy, z nichž nejdůležitější byl zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, a pokud jde o organizaci a řízení, také zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení ve znění do 31.12.2008. Nový zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění (dále též „zákon o nemocenském pojištění“) nabyl účinnosti k 1.1.2009 a obsahuje jak hmotněprávní, tak procesněprávní úpravu. Zakotvuje pravomoc a působnost orgánů nemocenského pojištění, jimiž jsou Ministerstvo práce a sociálních věcí, Česká správa sociálního zabezpečení, Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra, Vězeňská služba České republiky, Generální ředitelství cel, Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace. Posuzování zdravotního stavu pro potřeby nemocenského pojištění je svěřeno ošetřujícím lékařům a lékařům orgánů nemocenského pojištění.

Významným pramenem práva sociálního zabezpečení, včetně nemocenského pojištění, jsou rovněž mezinárodní smlouvy a normy evropského práva. Mezinárodní smlouvy

⁷⁵ viz čl. 6 Úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod a Nález Ústavního soudu publikovaný pod č. 276/2001 Sb.

⁷⁶ např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009, č.j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS a související rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2010, č.j. 6 Ads 88/2006-159, č. 2059/2010 Sb. NSS

⁷⁷ např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2007 č.j. 8 Afs 127/2005-65 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.11.2009, č.j. 3 Ads 82/2009-113, viz též Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. (80) 2 týkající se správního uvážení

⁷⁸ Zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, dosud nenabyl účinnosti a státní politika zaměstnanosti je považována za součást pracovního práva. České sociální zabezpečení proto nezahrnuje ani úrazové pojištění, ani pojištění v nezaměstnanosti.

⁷⁹ TOMEŠ, I. a kolektiv. *Sociální správa*. 2. rozšířené a přepracované vydání. Praha: Portál, 2009. 304 s. ISBN 978-80-7367-483-0. TRÖSTER P. a kolektiv. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 420 s. ISBN 978-80-7400-322-6. KREBS, V. a kolektiv. *Sociální politika*. 5. přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 544 s. ISBN 978-80-7357-585-4. Koldinská, K. *Sociální právo*. Praha: C.H.Beck, 2007. 191 s. ISBN 978-80-7179-620-6.

o sociálním zabezpečení zpravidla zakotvují minimální sociální standardy, např. Úmluva mezinárodní organizace práce č. 102 z roku 1952⁸⁰, Evropský zákoník sociálního zabezpečení,⁸¹ nebo upravují koordinační pravidla s cílem provázat vnitrostátní právní předpisy a zajistit rovné postavení státních příslušníků smluvních stran tak, aby s nimi bylo zacházeno v jiném smluvním státě stejně jako s vlastními občany. Na úrovni evropského práva lze na prvním místě uvést Listinu základních práv EU (2007/C 303/01). K sociálnímu zabezpečení se vztahují čl. 34 a 35, které vychází především z článků 153, 156 a 168 Smlouvy o fungování Evropské unie a článku 12 a 13 Evropské sociální charty⁸², tedy dokumentu Rady Evropy. Sekundární normy evropského práva se, kromě jiného, soustřeďují na sociální aspekty volného pohybu osob po Evropské unii, aby migrující osoby neztratily již nabytá práva a měly stejné sociálně právní postavení jako vlastní státní příslušníci členského státu. Uvedený cíl je zajišťován především formou nařízení. Dalším důležitým úkolem sociální politiky ES v sociálním zabezpečení je vytvoření předpokladů pro rovné postavení mužů, žen a dalších kategorií osob. Děje se tak sblížením právní úpravy národních sociálních systémů převážně prostřednictvím směrnic⁸³. Evropská unie se též soustřeďuje na podporu rozvoje spolupráce mezi členskými státy. Prohlubování spolupráce v důchodovém pojištění, zdravotnictví, sociálním začleňování apod. se uskutečňuje tzv. otevřenou metodou koordinace.

Pro potřeby příspěvku je důležitá koordinace sociálního zabezpečení. Koordinační pravidla jsou obsažena jak ve smlouvách mnohostranných, např. v Evropské úmluvě o sociálním zabezpečení,⁸⁴ Evropských prozatímních dohodách o sociálním zabezpečení⁸⁵ a částečně v Evropské sociální chartě,⁸⁶ tak smlouvách dvoustranných.⁸⁷ Sociální zabezpečení migrujících osob v Evropské unii se dosud řídilo koordinačním Nařízením č. 1408/71 o aplikaci systémů sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství a prováděcím Nařízením č. 574/72, a to ve znění pozdějších navazujících nařízení. Předpisy se vztahovaly na všechny členské státy EU, na tři státy Evropského hospodářského prostoru (dále jen „EHP“), které nejsou v EU, tedy Norsko, Lichtenštejnsko, Island, a dále na Švýcarsko. Kromě toho se v souladu s Nařízením č. 859/2003 vztahují uvedené předpisy také na občany ze třetích států, jsou-li splněny stanovené požadavky – legální pobyt v EU a migrace z jednoho členského státu do druhého. Dnem 1. května 2010 vstoupila v platnost nařízení nová, č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále též „Nařízení č. 883/2004“) a č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k Nařízením č. 883/2004. Na Norsko, Lichtenštejnsko, Island a Švýcarsko se prozatím nevztahují a platí pro ně dosavadní úprava. Totéž se týká osob ze třetích států. Nová nařízení zapracovávají významné rozsudky Evropského soudního dvora (Soudní dvůr ve smyslu článku 251 Smlouvy o fungování EU, dále též „Evropský soudní dvůr“), jakož i dosavadní osvědčenou praxi. Reflektují na požadavky vznesené členskými státy na modernizaci (zejména elektronickou výměnu dat), zjednodušení dosavadní úpravy a administrativních postupů, zlepšení postavení oprávněných migrujících osob a posílení jejich

⁸⁰ Sdělení FMZV č. 461/1991 Sb., o sjednání Úmluvy MOP o minimálních normách sociálního zabezpečení (č. 102).

⁸¹ Evropský zákoník sociálního zabezpečení byl vyhlášen ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 90/2001 Sb.m.s.

⁸² Evropská sociální charta byla vyhlášena ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 14/2000 Sb.m.s.

⁸³ např. směrnice Rady 79/7/EHS o postupném zavedení zásady rovného postavení pro muže a ženy v oblasti sociálního zabezpečení

⁸⁴ Evropská úmluva o sociálním zabezpečení byla Českou republikou podepsána, nikoli však ratifikována.

⁸⁵ Evropské prozatímní dohody o soustavách sociálního zabezpečení ve stáří, invaliditě a pozůstalých a Evropské prozatímní dohody o soustavách sociálního zabezpečení vyjma soustav ve stáří, invaliditě a pozůstalých vyhlášené ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 112 a č. 114/2000 Sb.m.s.

⁸⁶ článek 12 odst. 4 Evropské sociální charty

⁸⁷ např. Smlouva mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o sociálním zabezpečení ze dne 27.7.2001 vyhlášená ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 94/2002 Sb.m.s.; Smlouva mezi Českou republikou a Rakouskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 20.7.1999 vyhlášená ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 55/2001 Sb.m.s.

právní jistoty. Důležité je také zavedení pravidel pro řešení sporů při posuzování bydliště osob, příslušnosti k právním předpisům aj.

Po vstupu České republiky do Evropské unie dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení svůj význam neztratily a i nadále je na ně odkazováno jak v právních předpisech, tak v soudní judikatuře. Pokud jde o smlouvy uzavřené před 1.5.2004 s nynějšími členskými státy EU, EHP a Švýcarska, lze podle nich postupovat, pokud se týkají věcně materie, která není upravena evropským právem, nebo obsahují-li výhodnější úpravu a plyne tak výslovně z norem evropského práva za podmínek v nich uvedených.⁸⁸ Kromě toho mohou členské státy uzavírat vzájemné úmluvy založené na zásadách koordinačního nařízení a v jeho smyslu.⁸⁹

Vybrané rozsudky a usnesení týkající se nemocenského pojištění

Účast na nemocenském pojištění

Účast na nemocenském pojištění podle českých předpisů je důležitou podmínkou pro vznik nároku na dávky nemocenského pojištění a rovněž je s ní spojena povinnost platit pojistné. Uvedené však má ještě jeden rozměr, a to mezinárodní, respektive evropský. Jak postupovat v případě, že na základě aplikace kolizních norem obsažených ve dvoustranných mezinárodních smlouvách nebo kolizních ustanovení norem sekundárního evropského práva vyplyne závěr, že rozhodným je právo České republiky.

Zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců ve znění do 31.12.2003 obsahoval v § 5 písm. b) a c) pravidla, podle nichž byly z nemocenského pojištění vyloučeny osoby v následujících situacích. Cizí státní příslušníci, kteří pracovali na území České republiky, neměli zde trvalý pobyt a jejich vztah byl uzavřen podle cizího práva (§ 5 písm. b) cit. zákona), a dále osoby činné na území naší republiky pro zaměstnavatele, kteří zde neměli sídlo (§ 5 písm. c) cit. zákona). Znamenalo to, že se na cizí příslušníky sice měl vztahovat český zákon, ale v důsledku výše uvedeného byli přesto z nemocenského pojištění vyňati? Tato zcela zásadní otázka byla posuzována krajskými soudy a následně Nejvyšším správním soudem, a nikoli se stejným výsledkem.⁹⁰

Pro sjednocení rozhodování soudů a též jednotnost správní praxe se stalo zcela zásadním usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vydané dne 21.7.2009 pod č.j. 6 Ads 88/2006-132⁹¹. Rozšířený senát posuzoval mezinárodní smlouvu mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o sociálním zabezpečení a Smlouvu mezi Českou republikou a Švýcarskou konfederací o sociálním zabezpečení⁹² a dospěl k názoru, že předmět právní regulace je u obou totožný. Přihlédl též k judikatuře Evropského soudního dvora. Fundovaně se věnoval účelu mezinárodních smluv a nařízením přijatým v rámci Evropské unie, která se týkají koordinace sociálního zabezpečení. Uzavřel, že smyslem koordinačních norem je určit právní řád státu, kterým se bude vztah sociálního zabezpečení řídit a zamezit diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, nikoli odkázat na normy národních právních řádů, které se samy zabývají kolizní problematikou. Za takovou jednostrannou kolizní normu označil § 5 písm. b) zákona č. 54/1954 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců ve znění do 31.12.2003. Vyslovil závěr, podle něhož ustanovení mezinárodní smlouvy, které odkazuje na české právo, současně vylučuje použití zmíněného § 5 písm. b) cit. zákona. Pro další postup správních úřadů je významné konstatování opírající se též o

⁸⁸ viz Příloha II Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a Příloha I Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 987/2009, kterým se provádí pravidla k Nařízení č. 883/2004

⁸⁹ viz čl. 8 odst. 2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení

⁹⁰ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.4.2006, č.j. 5 As 18/2004-93 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.3.2006, č.j. 4 Ads 9/2005-62

⁹¹ viz č. 1915/2009 Sb. NSS, sešit č. 10/2009

⁹² Smlouva mezi Českou republikou a Švýcarskou konfederací o sociálním zabezpečení ze dne 10.6.1996 byla vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 267/1997 Sb.

nálezy Ústavního soudu, že „Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“⁹³ Nejvyšší správní soud posoudil, zda požadavky kladené na legitimní změnu správní praxe byly v projednávané věci splněny, rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.⁹⁴

Základní myšlenky usnesení rozšířeného senátu a navazujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2010 jsou v současné době aktuální vůči státům, které nepatří mezi členy Evropské unie, EHP a Švýcarska. Kromě toho, jak již bylo řečeno, dosavadní dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení uzavřené se státy EHP a Švýcarskem se i nyní používají, byť v přesně vymezeném rozsahu. Koordinační nařízení Evropské unie obsahují obdobné principy jako sledované mezinárodní smlouvy. Mezi hlavní patří zákaz diskriminace migrujících pracovníků z důvodu státní příslušnosti, aplikace právních předpisů jednoho členského státu, sčítání čekacích dob, zachování nabytých práv a asimilace skutečností. Pokud jde o pravidla pro určení rozhodného vnitrostátního právního řádu (článek 11 až 16 Nařízení č. 883/2004), přednost má místo výkonu výdělečné činnosti (zásada „lex loci laboris“). Z této zásady ovšem existují výjimky.

Pravdou je, že nový zákon č. 187/2006 Sb. obsahuje minimum ustanovení, která by mohla působit výkladové obtíže ve výše naznačeném smyslu. V úvahu připadá zejm. § 6 odst. 1 písm. a) cit. zákona. Nicméně zmíněná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou přínosná i pro správný postup v dalších systémech sociálního zabezpečení. Například podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je účast na zdravotním pojištění založena na trvalém pobytu v České republice (není-li stanoveno jinak). Veřejnému zdravotnímu pojištění nepodléhají podle § 2 odst. 5 cit. zákona, mimo jiné, osoby činné na území České republiky pro zaměstnavatele, kteří zde nemají sídlo. Rozbor zákona 48/1997 Sb. by však již vybočil z hlavního tématu předkládaného příspěvku.

Pozornost si zasluhuje rovněž další soudní případ zaměřený na účast osob v nemocenském pojištění, a to rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.12.2010, č.j. 3 Ads 119/2010-58, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě⁹⁵. V posuzované kauze Okresní správa sociálního zabezpečení v Olomouci a shodně Česká správa sociálního zabezpečení v odvolacím řízení došly k závěru, že právní vztah nemocenského pojištění ve smyslu § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců nemohl vzniknout, protože nevznikl pracovní poměr jednatel společnosti s ručením omezením. Jednatel tak byl nemocensky pojištěn pouze v souladu s § 2 odst. 1 písm. c) cit. zákona, tj. z titulu výkonu činnosti jednatel, kterou realizoval mimo pracovněprávní vztah. Krajský soud posoudil právní otázky shodně a konstatoval, že druh práce podle pracovní smlouvy nemůže být totožný s obsahem činnosti statutárního orgánu obchodní společnosti. Stěžovatel v podané kasační stížnosti namítal nezákonnost rozsudku podle § 103 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a vady řízení před správním orgánem, pro které mělo být správní rozhodnutí soudem zrušeno, podle § 103 odst. 1 písm. b) s.ř.s. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnul, neboť neshledal důvody pro zrušení rozhodnutí krajského soudu. Ve svém rozsudku přitom zmínil i související judikaturu soudů v soukromoprávních věcech, konkrétně pracovněprávních.⁹⁶ Pro úplnost je vhodné poznamenat, že podle zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění by uvedená osoba za

⁹³ č. 2059/2010, sešit č. 6/2010, str. 529.

⁹⁴ viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2010, č.j. 6 Ads 88/2006-159

⁹⁵ rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26.10.2009, č.j. 43 Cad 118/2007- 30

⁹⁶ výslovně zmínil rozsudky Nejvyššího soudu a usnesení ze dne 15.1.2003, č.j. 21 Cdo 963/2002

stejně situace nebyla účastná nemocenského pojištění nejen v postavení zaměstnance v pracovním poměru (protože ten by nevznikl, viz text výše), ale ani v pozici jednatele společnosti s ručením omezeným. Zákon o nemocenském pojištění totiž jednatele s.r.o. již do legislativní zkratky „zaměstnanec“ obsažené v § 5 cit. zákona nezahrnul a výčet obsažený v daném ustanovení je taxativní.

Rozhodování v nemocenském pojištění a kompetenční vyluky

§ 70 s.ř.s. zakotvuje kompetenční vyluky pod písm. a) až f) cit. zákona. V souladu s § 70 písm. d) s.ř.s. jsou ze soudního přezkumu vyloučena také rozhodnutí, jejichž vydání závisí výlučně na posouzení zdravotního stavu, pokud sama o sobě nepředstavují právní překážku výkonu povolání, zaměstnání nebo podnikatelské činnosti, a podle § 70 písm. f) s.ř.s. rozhodnutí, o nichž tak stanoví zvláštní zákon. § 15 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců umožňoval přiznat nemocenské i po uplynutí podpůrní doby⁹⁷ a rozhodnutí o dobrovolné dávce nemocenského pojištění nepodléhalo podle § 78 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení přezkoumání soudem.

Rozhodnutí v nemocenském pojištění, konkrétně o výplatě nemocenského po uplynutí zákonné podpůrní doby a o ukončení pracovní neschopnosti, byla předmětem posuzování u krajských soudů a následně, v řízení o kasační stížnosti, u Nejvyššího správního soudu.⁹⁸ Zajímavý pro teorii i praxi může být rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2009 č.j. 4 Ads 144/2008-43 o kasační stížnosti proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem. Krajský soud odmítl žalobu proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, kterým došlo k zamítnutí odvolání proti rozhodnutí Okresní správy sociálního zabezpečení v Chomutově. Okresní správa sociálního zabezpečení vyšla z lékařského posudku a znovu již neprodloužila výplatu nemocenského po uplynutí zákonné podpůrní doby. Pracovní neschopnost byla ukončena s ohledem na zlepšení zdravotního stavu a nemocenské již nebylo přiznáno. Stěžovatelka se odvolala k České správě sociálního zabezpečení, ale ještě před vydáním rozhodnutí tohoto správního úřadu podala i žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Namítala nesprávný úřední postup Okresní správy sociálního zabezpečení při posuzování zdravotního stavu (požadovala ochranu před nezákonným zásahem) a nečinnost České správy sociálního zabezpečení (nevydání rozhodnutí o odvolání ve lhůtě 30 dnů). Vyjádřila názor, že z čl. 30 a 31 Listiny základních práv a svobod lze vyvodit nárok na dávky nemocenského pojištění po celou dobu trvání pracovní neschopnosti a žádala o nařízení předběžného opatření. Poté na výzvu soudu opravila své podání a současně doplnila žalobní petit, v něm žádala o zrušení rozhodnutí jak Okresní správy sociálního zabezpečení, tak zrušení v té době již doručeného rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení (žalovaného). Původní podání bylo nakonec vzato zpět a řízení o něm usnesením zastaveno. Doplnění žaloby bylo označeno jako řádná žaloba a jednání o ní bylo předmětem samostatného projednávání. Krajský soud posléze svým usnesením ze dne 5.6.2008⁹⁹ žalobu odmítl, neboť se jednalo o rozhodování o dobrovolné dávce nemocenského pojištění a to je z přezkumu vyloučeno. Usnesení krajského soudu bylo napadeno kasační stížností. Z vyjádření stěžovatelky plynulo, že podle ní krajský soud pochybil, protože měl, mimo jiné, rozhodovat jak o zrušení správního rozhodnutí, tak o žalobě na ochranu práv před neoprávněným zásahem. Z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s.ř.s. žádala

⁹⁷ § 15 odst. 5 zákona č. 54/1956 Sb. stanovil: „Nemocenské může být poskytováno i po uplynutí podpůrní doby, jestliže je možno na základě vyjádření příslušného orgánu očekávat, že zaměstnanec v krátké době nabude pracovní schopnosti; takto je však možno poskytovat nemocenské nejdéle po dobu jednoho roku od uplynutí podpůrní doby.“

⁹⁸ např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2006, č.j. 4 Ads 68/2005-36;

⁹⁹ viz usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5.6.2008, č.j. 15 Cad 14/2008-13

o zrušení napadeného usnesení. Nejvyšší správní soud vyslovil souhlas s postupem krajského soudu. Konstatoval, že ze soudního přezkumu jsou vyloučená jak rozhodnutí o dobrovolných dávkách nemocenského pojištění, tak o ukončení dočasné pracovní neschopnosti. Důležité pak bylo podotknutí o tom, že žaloba proti neoprávněnému zásahu není přípustná, lze-li se ochrany domáhat jinými právními prostředky. Je tedy subsidiární vůči žalobě proti správnímu rozhodnutí. A bylo-li vydáno rozhodnutí správního orgánu, není možné považovat tento úkon správního orgánu per definitionem za zásah. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnul.

O žalobách směřujících proti ukončení dočasné pracovní neschopnosti rozhodovaly krajské soudy a v řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud i za účinnosti nového zákona o nemocenském pojištění.¹⁰⁰ Kasačními stížnostmi byla zejména napadena usnesení krajských soudů, kterými došlo k zamítnutí žalob proti rozhodnutí krajských úřadů. Krajský úřad zde většinou vystupoval v pozici orgánu, který rozhodl o registraci nestátního zdravotnického zařízení, a byl proto příslušný rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí o ukončení dočasné pracovní neschopnosti.¹⁰¹ Rozhodnutí soudů se opírala o ustanovení § 70 s.ř.s. a § 158 zákona o nemocenském pojištění, který vylučuje ze soudního přezkumu, mimo jiné, rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrné doby, ukončení nebo neuznání dočasné pracovní neschopnosti a odnětí nemocenského z důvodu ukončení pracovní neschopnosti.

Závěr

Porovnáme-li právní závěry učiněné krajskými soudy a Nejvyšším správním soudem za účinnosti zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců a nového zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, můžeme v zásadě podtrhnout konstantnost judikatury. Nesporný význam pro správný výklad dvoustranných mezinárodních smluv o sociálním zabezpečení, ale též koordinačních nařízení Evropské unie má usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.7.2009 pod č.j. 6 Ads 88/2006-132. Okresní správa sociálního zabezpečení, Česká správa sociálního zabezpečení, krajské úřady i další správní orgány tak mají oporu v dosavadní soudní judikatuře a svým rozhodováním mohou naplňovat princip legitimního očekávání.

Literatúra

TOMEŠ, I. a kolektiv. *Sociální správa*. 2. rozšířené a přepracované vydání. Praha: Portál, 2009. 304 s.

TRÖSTER P. a kolektiv. *Právo sociálního zabezpečení*. 5. přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. 420 s.

KREBS, V. a kolektiv. *Sociální politika*. 5. přepracované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010. 544 s.

Koldinská, K. *Sociální právo*. Praha : C.H.Beck, 2007. 191 s.

Kontaktní údaje:

doc. JUDr. Iva Chvátalová, CSc

¹⁰⁰ viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7.2010, č.j. 6 Ans 2/2010-53 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2010, č.j. 6 Ads 21/2010-55.

¹⁰¹ viz § 77 odst. 5 až 8 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, ve vazbě na § 59 odst. 3 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů

Metropolitní univerzita Praha, o. p. s.
Dubečská 900/10, 100 00 Praha 10
e-mail: chvatalova@mup.cz

Vedľajší účastník v správnom súdnictve

Tomáš Klinka

Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky

Abstrakt

Autor v článku skúma *de lege lata* možnosti využitia procesného inštitútu vedľajšieho účastníctva v špecifických podmienkach správneho súdnictva. Na pozadí judikatúry Ústavného súdu SR a Najvyššieho súdu SR načrtáva dve názorové línie na základnú otázku prípustnosti vedľajšieho účastníka v konaní pred správnym súdom a približuje stav pred tzv. Veľkou novelou Občianskeho súdneho poriadku (zákon č. 384/2008 Z. z.) a po nej. V závere článku sú sformulované niektoré úvahy *de lege ferenda* súvisiace s problematikou účastníctva v správnom súdnictve.

Kľúčové slová

Vedľajší účastník, pribratý účastník, opomenutý účastník, náhrada trov konania

Úvod

Inštitút vedľajšieho účastníctva možno považovať za tradičný a osvedčený prvok civilného procesu. Súčasná právna úprava (§ 93 zákona č. 99/1963 Z. z. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov) zostáva dlhodobo stabilná a jej základná konštrukcia bola bez zásadných zmien prevzatá zo starších procesných kódexov.¹⁰² Podstatou a zmyslom vedľajšieho účastníctva je poskytnúť možnosť každému, kto má (hmotno-)právny záujem na výsledku prebiehajúceho súdneho sporu, aby svojím vstupom do konania podporil jednu zo sporových strán a chránil si tak vlastné práva a záujmy. Podmienky prípustnosti a procesné postavenie vedľajšieho účastníka v civilnom procese dostatočne precizovala aj judikatúra¹⁰³ a tieto otázky už nespôsobujú väčšie aplikačné ťažkosti.

Odlíšny – a hneď na úvod treba povedať aj zložitejší – je stav v oblasti správneho súdnictva. Z hľadiska recentného vývoja právnej úpravy je rozhodujúca tzv. Veľká novela Občianskeho súdneho poriadku (zákon č. 384/2008 Z. z.), ktorá nadobudla účinnosť 15. októbra 2008. Rozsahom skutočne veľká novela, obsahujúca takmer 150 novelizačných bodov, sa síce dotkla správneho súdnictva len okrajovo, priniesla však výraznú zmenu vymedzenia účastníkov konania pred správnym súdom. Ustanovenie § 250 ods. 1 OSP bolo doplnené o druhú vetu a v súčasnosti znie:

„Účastníkmi konania sú žalobca a žalovaný. Súd aj bez návrhu uznesením priberie do konania účastníka správneho konania, ktorého práva a povinnosti by mohli byť zrušením správneho rozhodnutia dotknuté.“

Táto legislatívna zmena čiastočne vyriešila niektoré predchádzajúce problémy dlhodobo známe zo súdnej praxe (II. časť príspevku), zároveň ale nastolila nové otázky, najmä v kontexte s procesným postavením pribratého účastníka a konkurencie s inštitútom vedľajšieho účastníctva v zmysle § 93 v spojení s § 246c (III. časť príspevku).

Pred Veľkou novelou Občianskeho súdneho poriadku

¹⁰² Zákon č. 142/1950 Sb. o konaní v občianskych právnych veciach (občiansky súdny poriadok), § 416 až 419, zákon č. 113/1895 ř. z. o soudním řízení v občanských rozepřích právních (civilní řád soudní), § 17 až 20.

¹⁰³ Pozri rozhodnutia Najvyššieho súdu SR č. 17/1999 ZSP, 16/2004 ZSP, 70/2006 ZSP, 63/2007 ZSP. Z nedávnych rozhodnutí napr. uznesenie Najvyššieho súdu SR z 9. decembra 2010, sp. zn. 3 Cdo 319/2009.

Prístup správnych súdov k problematike účastníctva vychádzal alternatívne z dvoch, vzájomne si odporujúcich názorových pozícií:

- v konaní pred správnym súdom je vedľajšie účastníctvo zásadne neprípustné, okruh účastníkov je uzavretý, taxatívne vymedzený a zahŕňa len žalobcu a žalovaného bez možnosti účasti ďalších osôb,
- vedľajšie účastníctvo v konaní pred správnym súdom je prípustné a to primeranou aplikáciou § 93 s ohľadom na § 246c OSP.¹⁰⁴

Negatívny postoj k vstupu vedľajšieho účastníka do konania správny súd spravidla oprel o výklad § 93, 246c a 250 OSP, ktorý možno stručne zhrnúť do niekoľkých bodov:

- subsidiárne použitie § 93 OSP v konaní o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov neprichádza do úvahy, pretože otázku účastníctva *ergo* procesnej legitímácie priamo rieši § 250 OSP,
- žalovaným (pasívne procesne legitimovaným subjektom) je *ex lege* výlučne správny orgán, ktorý rozhodol v správnom konaní v poslednom stupni (§ 250 ods. 4 OSP),
- na druhej strane žalobcom (aktívne procesne legitimovaným subjektom) môže byť každý kto tvrdí, že jeho právo bolo alebo mohlo byť rozhodnutím alebo postupom správneho orgánu porušené resp. priamo dotknuté v zmysle § 250 ods. 2 OSP v spojení s § 14 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

Opísaný právny názor bol ústavným súdom označený za ústavne akceptovateľný a správne súdy sa v iných veciach predmetným nálezom aj inšpirovali.¹⁰⁵ O to viac je žiadúce venovať sa aj argumentácii samotného ústavného súdu. Pri odôvodňovaní predmetného nálezu druhý senát ústavného súdu siahol aj po dôvodovej správe k zákonu č. 519/1991 Zb., ktorým bolo s účinnosťou od 1. januára 1992 obnovené správne súdnictvo a časť z nej citoval: „*Osnova v ustanoveniach § 249 a § 250 vyjadruje, že konanie v správnom súdnictve má kontradiktórnu povahu; preto mohlo byť tiež zaradené do OSP. Je teda potrebné, aby začalo žalobou. Jeho účastníkmi budú žalobca a žalovaný správny orgán s vylúčením účasti tretích subjektov. Len v prípade tzv. nerozlučného spoločenstva treba, aby sa na strane žalobcu zúčastnili všetci jeho nerozluční spoločníci. Ide napr. o vlastníkov spoločnej veci, nie však o všetky osoby, ktorých sa rozhodnutie má dotýkať.*“ I keď ústavný súd citát ďalej nehodnotil, už samotná zmienka o dôvodovej správe k historicky veľmi špecifickej novele, pôsobí prekvapivo a neadekvátne. Ústavný súd predtým nepovažoval za potrebné odkazovať na túto dôvodovú správu ani vo významných veciach všeobecnej kontroly ústavnosti (napr. PL. ÚS 43/95, PL. ÚS 14/98). Ak už chcel ústavný súd pristupovať k veci z teleologického hľadiska a zdôrazniť účel súdneho prieskumu, mal dostatok priestoru zhrnúť princípy správneho súdnictva, ktoré svojou viac ako 15 ročnou činnosťou sám pomáhal definovať.

Je nutné poznamenať, že významnejším argumentom ako citovaný autentický výklad zákonodarcu bola pre ústavný súd zásada *vigilantibus iura*. Podľa názoru ústavného súdu sťažovateľka totiž nevyužila zákonom predpokladanú možnosť (§ 250 ods. 2 druhá veta OSP) podať správnu žalobu v prípade, že sama nebola účastníčkou správneho konania, hoci podľa jej názoru sa s ňou ako s účastníčkou konať malo. Inými slovami, ak sa osoba cíti

¹⁰⁴ Napr. MAZÁK, J.: *Základy občianskeho práva procesného*. Bratislava: IURA EDITION, 2007, str. 483. Uvedený názor bol zastávaný aj v staršej literatúre (napr. BAUMGARTNER, CH. a STAŠA, J.: *K vlivům staveb na životní prostředí*. Právo a podnikanie 2/1994, str. 24), avšak je evidentné, že išlo najmä o pragmatické prekonanie zjavne nevyhovujúcej právnej úpravy správneho súdnictva zavedeného zákonom č. 519/1991 Zb.

¹⁰⁵ Ide o nález Ústavného súdu SR z 21. februára 2008, sp. zn. II. ÚS 197/07. Právny názor o prípustnosti vedľajšieho účastníctva si následne osvojil aj Najvyšší súd SR - teda s určitosťou aspoň jeden jeho senát (napr. uznesenia 6 Sžo 194/08, 6 Sžo 253/2009).

rozhodnutím alebo postupom správneho orgánu priamo dotknutá na svojich právach, vzniká jej aktívna procesná legitímácia na podanie správnej žaloby, čo nemožno hodnotiť ako právny záujem vedľajšieho účastníka v zmysle § 93 OSP.¹⁰⁶ S týmto výkladom možno súhlasiť len do tej miery, pokiaľ sa týka vedľajšieho účasti na strane žalobcu. Slabinu tejto úvahy odhaľuje situácia, kedy osoba, ktorá oznámila vstup do konania pred správnym súdom popri žalovanom, objektívne nemohla mať záujem napádať správne rozhodnutie žalobou (napr. je v jej prospech), ale naopak, cítila by sa poškodená zrušením tohto rozhodnutia. Z opisu skutkového stavu v predmetnom náleze vyplýva, že sťažovateľka zrejme bola v takomto postavení. Ústavný súd nepodanie samostatnej žaloby i tak vyhodnotil v jej neprospech a tento názor zarezonoval aj v právnej vede.¹⁰⁷

Ďalším dôležitým faktorom, ktorý vzal ústavný súd do úvahy bol špecifický účel konania pred správnym súdom, ktorého predmetom je súdne preskúmanie zákonnosti postupov a rozhodnutí štátnych orgánov verejnej správy a teda uplatnenie zásady *iura novit curia*. Z toho potom *obiter dictum* vyvodil: „...*intervencia tretieho subjektu súkromného charakteru (hoci aj s právnickým vzdelaním) do tohto vzťahu štátnych mocí, v záujme podpory „právneho názoru“ jednej z nich, je bez právneho významu*“. Bezvýhradné akceptovanie takéhoto rezolútneho stanoviska by vo svojich dôsledkov znamenalo, že diskusia o vedľajšom účasti či inej forme účasti na súdnom prieskume zákonnosti činnosti správnych orgánov je vlastne zbytočná – ved' správny súd najlepšie vie, čo je zákonné a čo nie, podobne ako ústavný súd nepotrebuje radiť v otázkach ústavnosti.¹⁰⁸ Na tomto mieste je zreteľné preferovanie správneho súdnictva ako systému preskúmania zákonnosti činnosti verejnej správy a absentuje garancia ústavného práva zúčastniť sa na súdnom konaní pre každého, kto jeho výsledkom môže byť objektívne priamo dotknutý.

Niekoľko dní po vyhlásení vyššie uvedeného nálezu iný senát ústavného súdu, i keď z dvoch tretín tvorený rovnakými sudcami, pristupoval k otázke ústavnosti určenia okruhu účastníkov v konaní pred správnym súdom takpovediac z iného konca. V náleze sp. zn. I. ÚS 219/07, zverejnenom pod č. 23/2008 v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu SR, prišiel ústavný súd k záveru, že síce § 250 ods. 1 OSP jasne hovorí, že účastníkmi konania podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku sú žalobca a žalovaný, teda zo zákona nevyplýva, že by účastníkom mal byť ďalší účastník správneho konania, ale „*zároveň možno konštatovať, že toto ustanovenie nezakazuje všeobecnému súdu s ohľadom na konkrétne okolnosti danej veci konať s osobami, ktoré hoci nie sú účastníkmi konania, môžu byť dotknuté sa svojich ústavou zaručených právach*“. Ústavný súd ďalej judikoval: „*Je povinnosťou všeobecného súdu vykladať § 250 ods. 1 OSP tak, aby ďalší účastník správneho*

¹⁰⁶ Slovaní Najvyššieho súdu SR: „*Aktívna procesná legitímácia fyzickej alebo právnickej osoby v spojení s procesnou podmienkou preukázania ukrátenia na jej individuálnych právach vylučuje možnosť vstupu vedľajšieho účastníka na jej strane, lebo aj by rozhodnutím orgánu verejnej správy mali byť dotknuté aj jej práva, právom chránené záujmy, správny poriadok pre tieto prípady mu priznáva postavenie účastníka konania*.“ (uznesenie sp. zn. 2 SŽ-o-KS 151/2006 z 30. januára 2008).

¹⁰⁷ GAJDOŠÍKOVÁ, E.: Správne súdnictvo a konanie pred Ústavným súdom SR. Dny práva 2008. Masarykova univerzita, 2008. str. 1409. Príspevok prístupný na <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/gajdosikova.pdf> (8. marec 2011).

¹⁰⁸ Mimochodom, istú nedôveru k opodstatnenosti inštitútu vedľajšieho účasti ako takého možno cítiť z dôvodovej správy k zákonu č. 124/2002 Z. z., ktorým bol novelizovaný zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov: „*Doterajšia prax ukazuje, že inštitút vedľajšieho účasti sa v konaní pred ústavným súdom neosvedčil, pretože sa uplatňoval len výnimočne spravidla vtedy, keď to nebolo možné. Spôsobil predlžovanie konania (najmä v konaní o súlade právnych predpisov a v konaní o podnetoch) a nemohol ovplyvniť priebeh ani výsledok konania pred Ústavným súdom z dôvodu vylúčenia akéhokoľvek opravného prostriedku proti rozhodnutiu Ústavného súdu. Preto sa navrhuje v konaní pred ústavným súdom neumožniť vedľajšie účasti*“. Viac pozri v článku prístupnom na <http://www.otvorenepravo.sk/m/clanok/30/vedlajsi-ucastnik-v-konani-o-staznosti-fyzickych-a-pravnickych-osob-pred-ustavnym-sudom-sr> (8. marec 2011)

konania nebol vylúčený z konania pred všeobecným súdom a aby sa neprimeraným spôsobom nezasahovalo do podstaty jeho práva na súdnu ochranu.“ Ústavným základom pre vyššie opísaný extenzívny výklad § 250 ods. 1 OSP teda bola ochrana základného práva procesnej povahy – práva na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy),¹⁰⁹ a nie ochrana vlastníckeho práva (čl. 20 ods. 1 ústavy), ako by sa mohlo zdať zo staršej judikatúry ústavného súdu.¹¹⁰

Popri dôvodoch spočívajúcich v apriórnom nedostatku procesnej legitímácie vedľajšieho účastníka správny súd mohol oprieť svoj záver nepripustiť vedľajšieho účastníka na strane žalovaného aj o nedostatok podmienky právneho záujmu. Príkladom tohto prístupu je uznesenie Najvyššieho súdu SR: „Vedľajší účastník na strane žalovaného – štátneho orgánu nie je prípustný už ani z toho dôvodu, že štátny orgán chráni verejný záujem, teda aj záujem vedľajšieho účastníctva.“¹¹¹ Ťažko možno súhlasiť s takýmto kategorickým postojom, keď § 93 ods. 1 OSP hovorí o podmienke právneho záujmu na výsledku konania, a nie o podmienke totožnosti právneho záujmu vedľajšieho účastníka s právnym záujmom účastníka, na ktorého podporu vstupuje do konania. Právny záujem na výsledku konania pred správnym súdom skôr znamená, že prípadný neúspech žalovaného ergo zrušenie správneho rozhodnutia bude mať priamy negatívny vplyv na právne postavenie vedľajšieho účastníka. Procesná motivácia, chápaná ako orientácia na výsledok konania, by teda mohla byť u oboch rovnaká i keď právny záujem prirodzene nie.

Z krátkej ilustrácie dvoch odlišných právnych názorov je zrejmé, že Občiansky súdny poriadok v znení platnom a účinnom do 14. októbra 2008¹¹² umožňoval správnym súdom dvojakú interpretáciu § 93 OSP so záverom o principiálnej prípustnosti alebo aj neprípustnosti vedľajšieho účastníctva. Oba názory bolo možné oprieť aj o nálezy ústavného súdu. Osoba domáhajúca sa postavenia vedľajšieho účastníka pritom nedokázala predvídať, aké stanovisko súd v jej prípade zaujme. Potreba legislatívneho zásahu bola preto evidentná.¹¹³ S odstupom viac ako dvoch rokov sa ponúka otázka, či Veľká novela Občianskeho súdneho poriadku tieto aplikačné problémy pomohla vyriešiť a do akej miery ju možno hodnotiť ako efektívnu.

Po Veľkej novele Občianskeho súdneho poriadku

Od 15. októbra 2008 je súd povinný *ex officio* pribrať do konania účastníka správneho konania, ktorého práva a povinnosti by mohli byť zrušením správneho rozhodnutia dotknuté. Nesplnenie tejto povinnosti možno kvalifikovať ako odňatie práva na súdny proces účastníkovi správneho konania a zrušovací dôvod podľa § 221 ods. 1 písm. f) OSP.¹¹⁴

Samotné uznesenie o pribratí účastníka podľa § 250 ods. 1 druhá veta OSP objektívne nemôže znevýhodniť žalobcu, ktorý má stále rovnakú možnosť obhájiť svoje tvrdenia v preskúmvacom konaní.¹¹⁵ Prípadný nesúhlas žalobcu s pribratím nemá žiadny procesný

¹⁰⁹ Na tom nič nemenil ani fakt, že konajúci správny súd zrušil rozhodnutia správneho orgánu bez preskúmania z dôvodu nepredloženia administratívneho spisu (§ 250j ods. 3 prvá veta OSP) a meritórne sa samotnou žalobou ani nezaoberal. Mimo hlavnej diskusie sa ponúka otázka, či sa správny súd vôbec mohol dotknúť práva sťažovateľky na súdnu ochranu, keďže s ohľadom na konkrétnu procesnú situáciu ani jej prípadná účasť v konaní pred správnym súdom nemohla mať žiadny vplyv na výsledný zrušujúci rozsudok.

¹¹⁰ Napríklad nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 23/01 z 15. júla 2003

¹¹¹ Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 30. januára 2008, sp. zn. 2Sž-o-KS 151/2006

¹¹² Ako je všeobecne známe zákon č. 384/2008 Z. z. bol publikovaný v Zbierke zákonov (čiastka 143/2008) presne v deň svojej účinnosti, 15. októbra 2008, bez ohľadu na všeobecný princíp *vacatio legis* vyjadrený v § 3 ods. 2 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

¹¹³ „Treba súhlasiť s názorom vysloveným v odôvodnení rozsudku, že je urýchlene potrebné právne upraviť inštitút vedľajšieho účastníka priamo v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.“ (Poznámka autorského kolektívu časopisu Zo súdnej praxe k judikátu č. 57/2009, ZSP č. 5/2009, str. 194).

¹¹⁴ Pozri rozsudky Najvyššieho súdu SR z 27. januára 2010, sp. zn. 1Sžo 159/2009 a 1 Sžo 149/2009, z 10. marca 2010, sp. zn. 1 Sžo 246/2009 a 1 Sžo 268/2009, z 31. marca 2010, sp. zn. 6 Sžp 1/2010.

¹¹⁵ Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 10. decembra 2009, sp. zn. 3 Sžh 1/2009.

význam. Žalobca sa jednoducho musí zmieriť s tým, že na konaní začatom na základe jeho žaloby, sa zúčastní, resp. má právo sa zúčastniť, ďalší účastník správneho konania. Z procesno-právneho hľadiska nie je zanedbateľný ani fakt, že proti tomuto uzneseniu nie je prípustné odvolanie v zmysle § 250 ods. 1 druhá veta v spojení s § 246c druhá veta OSP.

Z vymedzenia okruhu účastníkov v § 250 OSP Najvyšší súd SR vyvodil, že „základným predpokladom prípustnosti vedľajšieho účastníka v správnom súdnictve by malo byť, aby vedľajší účastník bol takým účastníkom už v konaní, v ktorom bolo vydané preskúmané rozhodnutie, alebo ak sa ho také konanie bezprostredne dotýka. T. j. v zmysle zákona č. 71/1967 Zb. zákona o správnom konaní (správny poriadok) by mal byť aspoň tzv. zúčastnenou osobou (§ 15a Správneho poriadku), nakoľko v správnom konaní na rozdiel od občianskeho súdneho konania nevystupujú ďalšie subjekty (napr. vedľajší účastník alebo účastník pre určitý úsek konania).“¹¹⁶ Novelizované ustanovenie § 250 ods. 1 OSP výslovne priznáva postavenie účastníka v súdnom konaní popri žalobcovi aj ostatným účastníkom správneho konania. Dochádza v tomto prípade ku konkurencii s inštitútom vedľajšieho účastníka? Prikláňam sa k názoru, že § 250 ods. 1 druhá veta OSP má aplikačnú prednosť pred § 93 OSP a to tak z dôvodu jeho špeciality v zmysle § 246c ods. 1 OSP, ako aj s ohľadom na povinnosť správneho súdu pribrať účastníka správneho konania aj bez návrhu. Na druhej strane na vstup vedľajšieho účastníka sa vyžaduje jeho vlastná iniciatíva resp. návrh účastníka konania (§ 93 ods. 3 OSP), pričom súd zásadne rozhoduje o jeho prípustnosti len na námietku iné účastníka. Načrtnuté rozdiely viedli Najvyšší súd SR dokonca k zmene uznesenia prvostupňového súdu o pripustení vstupu vedľajšieho účastníka na strane žalovaného správneho orgánu (§ 93 v spojení s § 246c ods. 1 OSP) tak, že do konania pribral účastníka správneho konania (§ 250 ods. 1 druhá veta OSP).¹¹⁷ Súd pritom prihliadol aj na príslušné prechodné ustanovenia upravujúce nepravú retroaktivitu (§ 372p ods. 1 OSP).

Možno teda skonštatovať, že inštitút vedľajšieho účastníctva sa v konaní podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku nepoužije, ak má do konania vstúpiť osoba, ktorá bola účastníkom správneho konania. Túto osobu súd priberie uznesením do konania bez ohľadu na návrhy účastníkov o prípustnosti alebo neprípustnosti jej účasti v konaní.

Ani pri súčasnom znení § 250 ods. 1 OSP však nemožno súhlasiť s absolútnym odmietnutím využitia inštitútu vedľajšieho účastníka v konaní podľa druhej časti piatej hlavy Občianskeho súdneho poriadku. Základným dôvodom pre zdržanlivý postoj v tomto smere je zjavná neúplnosť právnej úpravy inštitútu pribratého účastníka, ktorá je koncentrovaná do jedinej vety. Procesné práva a povinnosti pribratého účastníka správneho konania zákon ďalej neuvádza a možno ich len nepriamo odvodiť zo systematického zaradenia v § 250 OSP, ktorý upravuje okruh účastníkov konania. Súdna prax¹¹⁸ pritom dospela k záveru, že s pribratým účastníkom správneho konania súd musí konať ako s účastníkom v súlade so zásadou rovnosti účastníkov – poskytnúť mu žalobu na vyjadrenie, predvolať ho na pojednávanie, umožniť mu vystúpiť, navrhovať dôkazy a konečne musí mu byť doručený rozsudok. Logickým pokračovaním tejto úvahy by mal byť záver, že pribratý účastník je osobou oprávnenou podať odvolanie proti prvostupňovému rozsudku. Tento názor zatiaľ nemá jednoznačnú oporu

¹¹⁶ Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 28. októbra 2009, sp. zn. 6 Sžo 253/2009.

¹¹⁷ Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 18. marca 2009, sp. zn. 2 Sžo 54/2009. Považujem však za vhodné upozorniť, že týmto spôsobom Najvyšší súd SR nepostupoval v inom odvolacom konaní (1 Sžo 298/2008), keď potvrdil uznesenie prvostupňového súdu o pripustení vstupu vedľajšieho účastníka do konania a neprihliadol na novelizované ustanovenie § 250 ods. 1 OSP. V oboch prípadoch pritom boli prvostupňové uznesenia vydané po 15. októbri 2008 a konkrétne osoby nepochybne spĺňali podmienky na pribratie *ex offio* podľa § 250 ods. 1. V konaní 2 Sžo 54/2009 išlo o stavebníkov a v konaní 1 Sžo 298/2008 o dedičov kupujúcej, ktorá zomrela po povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra.

¹¹⁸ Pozri rozsudky uvedené v poznámke č. 13.

v judikatúre¹¹⁹ a sú s ním spojené viaceré aplikačné problémy: posudzovanie „subjektívnej“ podmienky odvolania¹²⁰ alebo rozhodovania o trovách odvolacieho konania.¹²¹

Okruh procesných situácií v správnom súdnictve, kedy by do úvahy prichádzal vstup vedľajšieho účastníka, sa po novelizácii § 250 ods. 1 OSP výrazne zúžil. Správne súdy v súčasnosti vykladajú splnenie podmienok účastníctva v správnom konaní reštriktívne:

- z hľadiska charakteru veci: „*Povinnosťou súdu v preskúmvacom konaní pri posudzovaní žiadosti tretej osoby na vstup do konania ako vedľajšieho účastníka na strane niektorej zo zúčastnených strán, alebo návrhu účastníka preskúmvacieho konania na jej vstup do konania je skúmať, nielen či sú splnené zákonné podmienky podľa § 246c ods. 1 OSP v spojení s § 93, ale súčasne posudzovať opodstatnenosť jej vstupu vzhľadom na charakter preskúmvanej veci.*“¹²²
- z hľadiska okruhu možných účastníkov konania: „*Ak odvolateľka s poukazom na § 14 ods. 1 správneho poriadku, tvrdí, že účastníčkou správneho konania bola, ale správne orgány s ňou ako s účastníčkou konania nekonali, potom mala podať žalobu v zmysle § 250b ods. 2 OSP a nie žiadať o pribratie do súdneho konania podľa § 250 ods. 1 veta druhá OSP. Iba v konaní o žalobe podanej opomenutým účastníkom podľa § 250b ods. 2 OSP môže súd riešiť otázku, či mal byť žalobca účastníkom správneho konania (v zmysle správneho poriadku, resp. osobitného právneho predpisu).*“¹²³

Kým s prvým uvedeným záverom sa dá súhlasiť, druhý možno považovať za opodstatnený len v prípade, ak by sa osoba domáhajúca sa pribratia do konania podľa § 250 ods. 1 druhá veta OSP cítila rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach, čo je druhá nevyhnutná podmienka aktívnej legitímácie v zmysle § 250 ods. 2 v spojení s § 250b ods. 2 OSP. Ak sa však opomenutý účastník správneho konania cíti dotknutý na svojich právach naopak zrušením správneho rozhodnutia a z tohto dôvodu sa domáha (napr. v odvolacom konaní) pribratia do konania podľa § 250 ods. 1 druhá veta OSP, súd by mal alternatívne skúmať aj splnenie podmienok pre jeho vstup do konania ako vedľajšieho účastníka (§ 93 ods. 1 OSP). V opačnom prípade hrozí riziko, že tejto osobe bude odňatá možnosť konať pred súdom alebo až *denegatio iustitiae*, ak pochybí odvolací súd.

Z doterajšieho porovnania by sa mohlo zdať, že pribratý účastník má procesne výhodnejšie, autonómne postavenie, keďže sa jeho úkony neposudzujú podľa § 93 ods. 4 OSP a do konania je pribratý aj bez návrhu. Zaujímavá je situácia pri preskúmvaní správnych rozhodnutí vydaných v sporovom konaní. Pribratý účastník, ktorý bol v správnom konaní úspešnejší než žalobca, v konaní pred súdom prirodzene podporuje pozíciu žalovaného správneho orgánu. Tým sa vzťah medzi nimi navonok približuje k podstate vedľajšieho

¹¹⁹ Napr. v rozsudku zo 17. júna 2010, sp. zn. 3 Sžp 52/2009 Najvyšší súd SR rozhodoval aj o odvolaní spoločnosti E. S., a.s., ktorú v odôvodnení označil za „*účastníka bez procesného postavenia*“ (str. 6).

¹²⁰ „*Oprávnenie na podanie odvolania nemá účastník konania bez ďalšieho. Z povahy odvolania ako riadneho opravného prostriedku vyplýva, že odvolanie môže podať len ten účastník, ktorému nebolo rozhodnutím súdu prvého stupňa v celom rozsahu vyhovené, prípadne ktorému bola rozhodnutím spôsobená iná určitá ujma na jeho právach. Rozhodujúci je pritom výrok rozhodnutia súdu prvého stupňa, pretože existenciu novej ujmy možno hodnotiť len z procesného hľadiska. Pri tomto hodnotení sa neprihliada na subjektívne presvedčenie účastníka konania, ale na objektívnu skutočnosť, že rozhodnutím súdu mu bola spôsobená určitá ujma, ktorú možno odstrániť zrušením alebo zmenou napadnutého rozhodnutia.*“ (Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 9. novembra 2010, sp. zn. 5 Cdo 215/2010)

¹²¹ Elegantly to vyriešil Nejvyšší správní soud ČR: „*Podá-li kasační stížnost osoba zúčastněná na řízení, stává se (vedle žalobce a žalovaného) účastníkem řízení před Nejvyšším správním soudem. Je proto i v jejím případě nutno o nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodnout ve smyslu procesní úspěšnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Ve vztahu k žalobci a žalovanému bude v těchto případech nutno uvážit, či pozici taková kasační stížnost fakticky podporuje.*“ (Rozsudok NSS ČR z 19. januára 2010, č.k. 2 As 15/2009-242)

¹²² Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 18. augusta 2010, sp. zn. 6 Sžo/119/2010.

¹²³ Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo 7. decembra 2010, sp. zn. 5 Sžo/236/2010.

účastníctva. Paradoxne však v tejto súvislosti vyznieva skutočnosť, že na rozdiel od vedľajšieho účastníka nemá nárok na náhradu trov konania (§ 250k OSP). Z každodennej praxe je známe, že pribratí účastníci resp. ich zástupcovia na pojednávaní často požadujú náhradu trov proti žalobcovi. Vychádzajú pritom, a to celkom legitímne z princípu, že žalobca by mal druhému účastníkovi nahradiť trovy, ktoré zapríčinil nedôvodným podaním žaloby, najmä keď neznášal trovy v rámci správneho konania (§ 31 Správneho poriadku). Navyše, s ohľadom na fixný a relatívne nízky súdny poplatok za podanie správnej žaloby by jednoznačne definovaná povinnosť náhrady trov mohla žalobcu nabádať k zodpovednejšiemu prístupu. Trovy konania pribratého účastníka zastúpeného advokátom by štandardne zahŕňali dva úkony právnej pomoci (vyjadrenie k žalobe a účasť na pojednávaní). Z uvedených dôvodov považujem zavedenie náhrady trov konania pribratého účastníka, osobitne pri preskúmaní správnych rozhodnutí vydaných v sporovom konaní, za vhodný krok k posilneniu kontradiktórnosti a spravodlivosti súdneho prieskumu.¹²⁴ Možno tiež uvažovať o ich limitácii resp. korekcii na základe úvahy súdu (§ 250k druhá veta OSP).

Naliehavosť legislatívnych zmien v oblasti správneho súdnictva dlhodobo pociťujú všetky zainteresované subjekty. Pri úvahách o možnom vylepšení procesnej úpravy správneho súdnictva nemožno obísť skúsenosti z Českej republiky, kde bol s účinnosťou od 1. januára 2003 prijatý zákon č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ktorý zásadným spôsobom rekonštruoval české správne súdnictvo. Na rozdiel od pribratého účastníka (§ 250 ods. 1 druhá veta OSP) predstavuje inštitút osoby zúčastnenej na konaní upravený v § 34 s. ř. s. komplexnú úpravu procesného účastníctva pre potreby súdneho rádu správneho. Svojím poňatím sa líši aj od inštitútu vedľajšieho účastníctva v § 92 a 93 OSP. Zatiaľ čo vedľajší účastník podľa Občianskeho súdneho poriadku poskytuje akúsi procesnú pomoc jednej zo strán, osoba zúčastnená na konaní bráni svoje vlastné práva, či už boli priamo dotknuté vydaním rozhodnutia napadnutého žalobou resp. nevydaním rozhodnutia (1. materiálna podmienka) alebo by mohli byť priamo dotknuté zrušením rozhodnutia (2. materiálna podmienka). K tomu pristupuje formálna podmienka, že táto osoba výslovne oznámi, že bude v konaní procesné práva zúčastnenej osoby uplatňovať. Podobný koncept by mohol byť vhodný aj v podmienkach správneho súdnictva v Slovenskej republike, nakoľko efektívne rieši závažné aplikačné problémy načrtnuté vyššie. Zohľadňuje špecifickosť súdneho prieskumu zákonnosti činnosti správnych orgánov, ktoré nie je štandardným sporovým konaním, a umožňuje zúčastniť sa na konaní každému, kto splní alternatívne jednu z dvoch materiálnych podmienok a súčasne formálnu podmienku. Okruh zúčastnených osôb správny súd teda neviaže na okruh účastníkov pôvodného správneho konania, ale ponecháva toto určenie na konajúci správny súd, ktorému náleží posúdenie splnenia jednej z materiálnych podmienok a dovoľuje dotýčajúcej osobe dobrovoľne sa rozhodnúť neuplatňovať si práva zúčastnenej osoby.

Záver

Z praxe správnych súdov je dlhodobo známa skutočnosť, že vedľajšie účastníctvo ako inštitút typický pre sporové civilné konanie nespĺňa špecifické procesné požiadavky súdneho prieskumu a jeho primerané použitie je problematické a nevhodné. Na druhej strane z ústavného imperatívu právneho štátu a spravodlivého súdneho konania možno vyvodiť zásadu, že každý má dostať možnosť zúčastniť sa na konaní, ktoré môže mať priamy vplyv na jeho práva a povinnosti. Pokiaľ sa zákonodarca rozhodol povinne priberať účastníkov pôvodného správneho konania, bol to legitímny a vo väčšine prípadov aj účinný spôsob realizácie predmetnej zásady. Nedošlo však k pokrytiu opomenutých účastníkov správneho

¹²⁴ Podobný názor vyjadrila vo svojom príspevku aj JUDr. Anna Peťovská na medzinárodnej vedeckej konferencii Všeobecné správne konanie, 8.-9. október 2009, Častá-Papiernička, Univerzita Komenského v Bratislave (Zborník, str. 198).

konania, ktorý nemajú záujem podávať správnu žalobu, ale prípadné zrušenie správneho rozhodnutia by objektívne zasiahlo do ich právneho postavenia. Ak sa aktívne domáhajú účasti na súdnom konaní (podaním odvolania, oznámením o vstupe do konania, alebo návrhom na pribratie do konania), správne súdy by s nimi mali konať ako s vedľajšími účastníkmi. Nápravu tohto neželaného stavu môže priniesť len taká legislatívna úprava, ktorá buď zavedie samostatný inštitút tzv. zúčastnenej osoby, ktorá by mala odlišné postavenie ako účastník konania, alebo rozšíri okruh priberaných účastníkov aj na opomenutých účastníkov správneho konania. Osobne som za prvú alternatívu.

Literatúra:

BAUMGARTNER, CH. a STAŠA, J.: *K vlivům staveb na životní prostředí III*. Právo a podnikanie 2/1994

BROTHÁNKOVÁ J. a spol.: *Soudní řád správní s vysvětlivkami a judikaturou*. PRAHA: LINDE. 2006

GAJDOŠÍKOVÁ, E.: *Správne súdnictvo a konanie pred Ústavným súdom SR*. IN: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Dny práva 2008. Masarykova univerzita, 2008. str. 1929.

MAZÁK, J.: *Základy občianskeho práva procesného*. Bratislava: IURA EDITION, 2007, str. 483

PEŤOVSKÁ, A.: *Najčastejšie pochybenia správnych orgánov v ich rozhodovacej činnosti ako dôvod zrušenia rozhodnutia súdom a vrátenia veci správne orgánu na ďalšie konanie*. IN: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencii Všeobecné správne konanie, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Heureka. 2010, str. 238

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Tomáš Klinka

Úrad priemyselného vlastníctva SR

Jána Švermu 43, 974 04 Banská Bystrica

tomas.klinka@indprop.gov.sk

tomas.klinka@gmail.com

Vliv judikatury správních soudů na kultivaci českého správního procesu, především institutu odvolání

Petr Kolman

Právnická fakulta, Masarykova univerzita v Brně

Abstrakt

Cílem textu je ve stručnosti přiblížit čtenářům zajímavou a aktuální judikaturu na úseku odvolání v rámci správního řízení, a to včetně relativně populárního přestupkového řízení jako zvláštního typu správního řízení.

Každý, kdo se domáhá soudní ochrany svých práv či oprávněných zájmů, má nejen právo na to, aby o jeho věci rozhodl příslušný nezávislý soud (soudce) ve spravedlivém (fair) procesu a v přiměřené době, ale je také oprávněn očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který se s tím jeho shoduje v podstatných znacích, a že pokud by měl být rozhodnut jinak, pak se mu musí dostat přesvědčivého vysvětlení důvodů odchylky

Klíčové slová

Odvolání, správní řízení, přestupkové řízení, soudní přeskum, spravedlivý proces

*Jelikož je naše konference věnována **správnímu soudnictví** patrně se na úvod očekává že by jej autor měl nějak definovat, zde bych si nepatrně lstivě pomohl výstižnými slovy předního českého administrativisty E. Háchy : „...Není nouze o definice zařízení, jež označují se názvem správní soudnictví, Verwaltungsrechtspflege, Verwaltungsgerichtsbarkeit, le contentieux administratif, juridiction administrative, la giurisdizione amministrativa a pod. Ale je radno přijímatí tyto definice s opatrností, domáhají-li se obecnější platnosti. Podoba správního soudnictví se často stát od státu mění a ve všeobecné definici obráží se obyčejně příliš zřetelně onen typus správního soudnictví, který je původci definice nejbližší, kdežto povaha typů jiných nebývá vystižena.¹²⁵“ Definici správního soudnictví tedy přenechám jiným a přistoupím in media res.*

Cílem mého textu je ve stručnosti přiblížit čtenářům zajímavou a aktuální judikaturu na úseku odvolání v rámci správního řízení a to včetně relativně populárního přestupkového řízení jako zvláštního typu správního řízení.

Každý, kdo se domáhá soudní ochrany svých práv či oprávněných zájmů, má nejen právo na to, aby o jeho věci rozhodl příslušný nezávislý soud (soudce) ve spravedlivém (fair) procesu a v přiměřené době, ale je také oprávněn očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který se s tím jeho shoduje v podstatných znacích, a že pokud by měl být rozhodnut jinak, pak se mu musí dostat přesvědčivého vysvětlení důvodů odchylky.¹²⁶

V souladu s doktrínou můžeme též konstatovat, že judikatura sehrává nemalou roli v oblasti kultivace činnosti správních orgánů. I toto byl jeden z důvodů k sepsání následujícího textu.

¹²⁵ Hácha E.: Slovník veřejného práva Československého, sv. IV, Brno: 1938, s. 590

¹²⁶ Cit. Varvařovský, P.: K principu předvídatelnosti soudního rozhodování a právu na zákonného soudce, Právní fórum 11/2009, vyd. Wolters Kluwer, Praha

Než přikročíme k vlastní judikatuře, vymežeme si stručně z pohledu správního práva procesního institut odvolání ve správním řízení.

Odvolání můžeme charakterizovat jako řádný opravný prostředek uplatnitelný ve správním řízení. Tímto opravným prostředkem se účastník řízení může domáhat přezkoumání zatím nepravomocného rozhodnutí prvoinstančního správního orgánu.

Účastník správního řízení se může odvolat proti jakémukoliv prvoinstančnímu rozhodnutí správního orgánu přijatému ve správním řízení, a to i včetně usnesení, jakožto speciálnímu rozhodnutí – viz. § 76 odst.1 SŘ , pokud zákon nestanoví jinak, tedy pokud podání odvolání není ex lege vyloučeno nebo nestanoví-li zákon jiný opravný prostředek.¹²⁷

Odvolání též můžeme chápat jako výraz dvojinstančnosti spr. řízení. Odvolání je de iure podáním, kterým se odvolatel domáhá na správním orgánu vyššího stupně, aby přezkoumal rozhodnutí spr.orgánu nižšího stupně.¹²⁸

Právo podat odvolání nepřísluší dle § 81 odst. 2 SŘ účastníkovi, který se po oznámení rozhodnutí tohoto práva vzdal, a to jak písemně, tak i ústně do protokolu. Z důvodu právní jistoty též platí , že pokud odvolatel vzal podané odvolání zpět, nemůže je již podat znovu.

Statutární orgán právnické osoby má právo podat odvolání proti rozhodnutí, jímž má být omezena způsobilost právnické osoby samostatně jednat před správním orgánem – tedy tzv. nucená správa na právnickou osobu. Zmíněné odvolání je možné podat , i když je toto rozhodnutí předběžně vykonatelné.¹²⁹

Odvoláním lze napadnout výrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřipustné. V případě, že odvolání míří pouze a jen proti některému výroku rozhodnutí nebo proti vedlejšímu ustanovení výroku, které netvoří nedílný celek s ostatními, a pokud tím nemůže být způsobena újma některému z účastníků, nabývá zbytek výrokové části právní moci, samozřejmě umožňuje-li to povaha věci.

K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se ex lege přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.¹³⁰

Odvolací lhůta činí 15 kalendářních dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak¹³¹. Odvolání lze podat teprve poté, co bylo rozhodnutí vydáno. Bylo-li odvolání podáno před oznámením rozhodnutí odvolateli, platí, že bylo podáno v první den odvolací lhůty.

Ještě než se dostaneme k vlastní relevantní judikatuře, připomeňme si, že odvolání má suspensivní (odkladný) účinek. Nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky rozhodnutí. Správní orgán může ex lege odkladný účinek odvolání vyloučit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem, nebo hrozí-li vážná újma některému z účastníků, nebo požádá-li o to účastník, což ovšem neplatí, pokud by tím vznikla újma jiným účastníkům nebo to není ve veřejném zájmu.

Aktuální judikatura

¹²⁷ Cit. Vedral, J.: Správní řád – komentář, Bova Polygon, Praha 2006, str.482

¹²⁸ Srov. např. Jurčík, J. in Kolektiv : Obce – Meritum ASPI, Praha , str.205

¹²⁹ Srov. § 81 odst.4 SŘ

¹³⁰ Viz. § 82 odst.4 SŘ

¹³¹ Např. z.č.326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR (5-ti denní lhůta dle § 169/odst.6)

V následující části mého textu se budu již věnovat aktuální judikatuře související s problematikou odvolání – a to jak v obecném tak i zvláštních typech správního řízení

Kolaudační řízení

Vlastník sousedící nemovitosti není účastníkem kolaudačního řízení (§ 78 odst. 1 stavebního zákona z roku 1976); odvolání podané proti kolaudačnímu rozhodnutí touto osobou je nepřipustné (§ 81 odst. 1, § 92 odst. 1 správního řádu z roku 2004). Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2009, čj. 6 As 49/2008-96.

Žalovaným správním orgánem zde byl Krajský úřad Středočeského kraje, žalobci byli dvě fyzické osoby. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem Městského soudu v Praze, že spornou právní otázkou, kterou vymezila žaloba v návaznosti na napadené rozhodnutí žalovaného, byla pouze otázka *účastenství stěžovatelů v kolaudačním řízení stavby* na sousedním pozemku, od něhož se odvíjela jejich potenciální aktivní legitimace k podání **odvolání**. Žalovaný totiž rozhodoval pouze o tom, zda bylo **odvolání** stěžovatelů proti kolaudačnímu rozhodnutí přípustné, nerozhodoval o jeho důvodnosti. Ze systematiky správního řádu vyplývá, že odvolací orgán na základě ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu opožděné nebo nepřipustné odvolání zamítne, aniž je přezkoumá postupem stanoveným v § 89 odst. 2, resp. v dalších souvisejících ustanoveních, která se týkají meritorního přezkumu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

Ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu logicky navazuje na ustanovení § 88 odst. 1 věty třetí téhož zákona, podle něhož správní orgán prvního stupně předává v případě nepřipustného nebo opožděného odvolání spis odvolacímu orgánu ve lhůtě 10 dnů od doručení odvolání s tím, že nepostupuje podle § 86 odst. 2 a 3 (výzva účastníkům k vyjádření), resp. § 87 (autoremedura), pouze s uvedením důvodů svědčících pro opožděnost či nepřipustnost. Pouze touto otázkou se pak odvolací orgán zabývá a rozhodnutí orgánu prvního stupně meritorně vůbec nezkoumá. Městský soud v Praze proto, dle názoru NSS i autora tohoto článku, právem považoval námítky stěžovatelů stran věcné nesprávnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, na něž měl žalovaný v řízení o odvolání podle stěžovatelů reagovat, za *irelevantní*.

Pokud jde o spornou otázku účastenství v kolaudačním řízení, NSS poukázal¹³², především na povahu a účel kolaudačního řízení podle stavebního zákona účinného v době rozhodování, jehož jsou rozhodná ustanovení upravující účastenství výrazem. Podle ustanovení § 78 odst. 1 stavebního zákona platí, že účastníky kolaudačního řízení jsou a) stavebník, b) vlastník stavby, c) uživatel (provozovatel), je-li v době zahájení řízení znám a d) vlastník pozemku, na kterém je kolaudovaná stavba umístěna, pokud jeho vlastnické právo může být kolaudačním rozhodnutím přímo dotčeno. Podle subsidiární definice druhého odstavce tohoto ustanovení je možné okruh účastníků rozšířit, slovy stavebního zákona: „sloučí-li stavební úřad s kolaudačním řízením řízení o změně dokumentace ověřené ve stavebním řízení, jsou účastníky řízení i ti účastníci stavebního řízení, jichž by se změna mohla dotknout“. Je zjevné, že zmíněné ustanovení rozšíření okruhu účastníků nad rámec odstavce prvního podmiňuje kumulativním splněním dvou podmínek: a) sloučení kolaudačního řízení s řízením o změně dokumentace a b) změna dokumentace projednávaná ve sloučeném řízení je potenciálně způsobilá zasáhnout některého z účastníků stavebního řízení, který není dle odstavce prvního § 78 účastníkem kolaudačního řízení.

¹³² Taktéž již učinil např. v rozsudku ze dne 21. 6. 2007, č. j. 1 As 49/2006 - 96

NSS dále konstatoval, že v citovaném ustanovení § 78 odst. 1 stavebního řádu je okruh účastníků řízení stanoven zjevně *taxativně*¹³³, přitom je mnohem užší než v případě předcházejícího stavebního řízení¹³⁴. NSS dále konstatoval, že stěžovatele není možné zařadit do některé z kategorií účastníků řízení uvedených v prvním odstavci předmětného ustanovení. Obecně platí, že vlastníci sousedních nemovitostí *nemají právo* vystupovat jako účastníci kolaudačního řízení, své námítky mohou uvádět pouze v přecházejícím stavebním řízení.

Užší vymezení účastníků kolaudačního řízení (oproti řízení stavebnímu) je odůvodněno tím, že účelem kolaudačního řízení je „pouze a jen“ posouzení, zda byla určitá stavba postavena skutečně v souladu se stavebním povolením a projektovou dokumentací ověřenou v řízení o povolení stavby. Zákon předpokládá,¹³⁵ že stavebník bude v zásadě a zpravidla postupovat v souladu s tímto povolením a dokumentací, s kterou účastníci stavebního řízení vyslovili souhlas, resp. jejich námítky proti plánované stavbě již byly vyřešeny. Účast jiných osob než uvedených v § 78 odst. 1 stavebního zákona na kolaudačním řízení proto zákon považuje za nadbytečnou právě z toho důvodu, že jejich stanoviska k plánované stavbě již byla zohledněna ve stavebním povolení, podle něž se stavebník musí řídit.

Přestupky – zatloukat,zatloukat,zatloukat

Obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhnout nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 správního řádu z roku 2004 na řízení o přestupku nedopadá. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 96/2008-115.

Žalobcem zde byla fyzická osoba (přestupník) proti žalovanému: Krajskému úřadu Pardubického kraje. Prapodstatou sporu bylo uložení pokuty a uložení zákazu řízení motorových vozidel. Z našeho pohledu byla zásadní otázka, zda obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhnout nové důkazy i v rámci odvolacího řízení.

NSS mj shledal, že ze spisu je zřejmé, že žalobcův popis situace se v průběhu času měnil, to však ještě neznamená, že lze odmítnout všechna jeho tvrzení jako nevěrohodná a rezignovat na řádné zjištění stavu věci. To, že žalobce nejprve připustil svou vinu a v odvolání ji začal popírat, sice snižuje jeho důvěryhodnost, ovšem v situaci, kdy rozhodné skutečnosti nejsou dostatečně důkazně podloženy, nemůže samotná tato okolnost vést k subsumpci žalobcova jednání pod příslušné skutkové podstaty.

NSS se zabýval též argumentací ustanovením § 82 odst. 4 správního řádu, který zapovídá uvádět v odvolání nové skutečnosti a navrhnout nové důkazy. NSS pravil, že pochybení správních orgánů není v tom, že by nevyhověly důkaznímu návrhu vznesenému až v odvolání, nýbrž v tom, že i bez ohledu na obsah odvolacích námitek nepředvolaly zasahující policisty ke svědeckému výslechu. Žalovaný krom toho přehlédl, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v řízení o přestupku, které má oproti obecně pojímanému správnímu řízení svá specifika. Přestupek spadá do pojmu „trestních obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod¹³⁶ – fyzické osobě obviněné z přestupku tedy náleží procesní práva obdobná těm, jakých požívá obviněný z trestného činu.¹³⁷

¹³³ Tedy nikoliv demonstrativně, jak se leckdy domnívá neprávnická (především stavařská) veřejnost

¹³⁴ Viz. ustanovení § 59 stavebního zákona

¹³⁵ NSS se zde možná krapet idealisticky dovolává „jisté obecné racionality předvídatelnosti lidského chování „

¹³⁶ Publikována pod číslem 209/1992 Sb.

¹³⁷ Kategorie přestupků a kategorie trestných činů, tak, jak je vymezuje pozitivní právo, jsou sousedícími množinami skutkových podstat vyznačujícími se tu větší, tu menší mírou typové společenské škodlivosti, kterou

Podle § 73 odst. 2 zákona o přestupcích má obviněný z přestupku právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a opravné prostředky. Tato práva náležejí obviněnému *po celou dobu řízení o přestupku*. Pozor, zákon o přestupcích výslovně neomezuje jejich uplatňování na určité stádium řízení (třeba řízení v I. stupni), a takové omezení není možno dovodit ani z povahy věci. Podle druhé věty citovaného ustanovení *nesmí být* obviněný donucován k výpovědi ani k doznání; tím se ale nechce říci, že by obviněný měl jen dvě možnosti – totiž buď od počátku vypovídat a navrhnout důkazy ve prospěch svých tvrzení, nebo až do skončení řízení mlčet a ke své věci se nijak nevyjádřit.

Jak třeba dobře ví leckterí právníci specializující se na správní delikty, je na obviněném, jakou procesní strategii zvolí - může tedy od počátku do konce svůj čin popírat; přiznat se k němu a s orgánem vedoucím řízení spolupracovat při objasňování okolností činu; nebo se přiznat, poté (například v odvolání) ale svůj čin popřít a navrhnout důkazy svědčící pro tuto novou verzi. Jak je obecně známo¹³⁸, obviněný v přestupkovém řízení *není* povinen poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost, jak to od jiných subjektů správních řízení žádá § 50 odst. 2 správního řádu.¹³⁹

NSS, dle mého soudu správně dovodil, že v řízení o přestupku se neuplatní § 82 odst. 4 správního řádu, který neumožňuje účastníkům uplatňovat v odvolání nové skutečnosti a nové důkazy. Správní orgán tedy nemůže odmítnout tento důkazní návrh s poukazem na to, že nebyl vznesen již v řízení v I. stupni.

Advokáti mohou tedy své klienty upozornit, že obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhnout nové důkazy (§ 73 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích) i v odvolání.

Musíme si pomáhat

Nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu z roku 2004, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 tohoto zákona tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2009, čj. 1 As 4/2009-53.

Žalobcem zde byla fyzická osoba proti žalovanému: Krajskému úřadu Olomouckého kraje. V daném případě činil žalovaný sporným výklad ustanovení správního řádu vztahujících se k náležitostem odvolání a k povinnosti správního orgánu vyzvat odvolatele k odstranění vad podání.

Podle § 82 odst. 2 správního řádu musí mít odvolání náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu a musí obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí.

jím však v konkrétním případě vždy připisuje zákonodárce. Nemožno tedy říci, že by určité skutkové podstaty byly imanentně nadány určitou mírou této nežádoucí vlastnosti. Je poměrně běžné, že stejný čin bývá v různých údobích klasifikován postupně jako přestupek i jako trestný čin, podle toho, jak intenzivně zákon v dané chvíli vnímá jeho společenskou nebezpečnost.

¹³⁸ A to možná i díky populárnímu komentáři J.Vedrala – viz. citace v poznámce pod čarou níže, nota bene z předmětné knihy citoval i NSS v této cause

¹³⁹ Viz. Vedral, J.: Správní řád – komentář. BOVA POLYGON, Praha 2006, na str. 334

Náležitosti odvolání jsou ve správním řádu explicitně vyjádřeny. Tedy každé podání, které má být posouzeno jako odvolání (přičemž správní orgán je dle § 37 odst. 1 správního řádu povinen posuzovat podání podle skutečného obsahu), musí vedle základních náležitostí každého podání stanovených v § 37 odst. 2 správního řádu obsahovat i specifikaci rozhodnutí, proti kterému směřuje, dále rozsah, v němž jej napadá, tj. uvedení výroků, které jsou napadány, a dále konkrétní skutečnosti, z nichž se dovozuje nesprávnost právního či skutkového posouzení věci nebo vady řízení (odvolací důvody). Žalovaný se tedy mýlí, pokud v kasační stížnosti konstatoval, že odvolání musí obsahovat pouze náležitosti stanovené v § 37 odst. 2 správního řádu.

Správní řád (č. 500/2004 Sb.) přijal jinou konstrukci odvolacího přezkumu, než kterou znal předchozí správní řád (č. 71/1967 Sb.). Zvýšil totiž odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být rozhodnutí správního orgánu I. stupně přezkoumáváno. Podle § 89 odst. 2 správního řádu totiž odvolací orgán přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy, správnost napadeného rozhodnutí však přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, nevyžaduje-li veřejný zájem jinak.

Vzhledem k tomu, že odvolání je podáním ve smyslu § 37 správního řádu, a s ohledem na § 93 odst. 1 správního řádu, podle nějž se pro řízení o odvolání použijí obdobně ustanovení hlav I až IV, VI a VII druhé části správního řádu, je nutno uzavřít, že nemá-li odvolání některou z náležitostí vyplývajících z § 37 odst. 2 a z § 82 odst. 2 správního řádu, je správní orgán povinen postupovat podle § 37 odst. 3 správního řádu tak, že pomůže odvolateli nedostatky odstranit nebo jej k jejich odstranění vyzve a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

Odvolání a odpovědnost účastníka

Správní řád z roku 2004 zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno (§ 82 odst. 2). Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat základním zásadám správního řízení, je limitována skutečnostmi, které jsou ze spisu zjevné. Nelze proto vytýkat odvolacímu orgánu, že sám nezjistil, že v řízení před správním orgánem I. stupně nebyly účastníkovi řízení řádně doručovány písemnosti (včetně rozhodnutí), pokud na tuto skutečnost odvolatel ve včas podaném odvolání obsahujícím základní specifikaci a obsah tohoto rozhodnutí nijak neupozornil a ze spisu to jinak nebylo možno seznat. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007-71.

Žalobce v této kauze byla fyzická osoba proti žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje. NSS konstatoval mj. , že v řízení před správním orgánem I. stupně došlo k vadám a k porušení procesních práv stěžovatele jako účastníka řízení. Bylo však na stěžovateli, který byl zjevně seznámen s existencí rozhodnutí a s jeho podstatným obsahem, aby proti tomu brojil odpovídajícím procesním prostředkem - odvoláním, které mělo obsahovat námitky, v jejichž uplatnění mu nic nebránilo. Stěžovatel odvolání sice podal, ovšem neuvedl v něm námitku, že mu předvolání a rozhodnutí nebyla doručena, ač to mu bylo dostatečně známo a nepotřeboval k tomu znát ani bližší obsah rozhodnutí ani nahlížet do správního spisu. Přitom tato pochybení, stěžovateli zřejmá, nemohla být zřejmá žalovanému z obsahu spisu.

NSS dále konstatoval že za stavu, kdy bylo stěžovateli známo, že bylo vydáno konkrétní rozhodnutí ukládající mu pokutu, nedbal řádně na ochranu svých práv a

nejednal procesním způsobem, kterým mohl průběh řízení zvrátit v rozhodný čas ve svůj prospěch. Tím je míněno podání neodůvodněného odvolání neobsahujícího ani tuto podstatnou a stěžovateli známou výtku, v důsledku čehož správní orgán na podkladě spisu nebyl sto vadu odhalit. Vyčkal-li žalobce s označením vady skončení odvolacího řízení, je třeba takové jednání označit za účelové. Další pochybení, jimiž bylo správní řízení provázeno, pak stěžovatel nenamítl v žalobě vůbec.

Neprominutí zmeškání lhůty

Rozhodnutí o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání vydané dle § 41 správního řádu z roku 2004, je samostatně (!) vyloučeno ze soudního přezkumu a může být správním soudem přezkoumáno v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí správního orgánu o odvolání. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2008, čj. 9 As 88/2007-49.

Žalobce zde byla fyzická osoba proti žalovanému: Magistrát hlavního města Prahy (MHMP). Příklad z oblasti veřejného stavebního práva. MHMP poukazovala mj. na skutečnost, že usnesení stavebního úřadu o neprominutí zmeškání lhůty k podání odvolání je rozhodnutím předběžným ve vztahu ke konečnému rozhodnutí o podaném odvolání a z tohoto důvodu je vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. b) s. ř. s. Vzhledem k výše uvedenému proto MHMP (zde v pozici kasačního stěžovatele) navrhol, aby NSS napadené rozhodnutí městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V předmětné souzené věci byl tedy mezi účastníky řízení mimo jiné spor o to, zda městský soud ve svém rozhodnutí dospěl ke správnému právnímu závěru, že žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele, jakož i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nemá povahu podkladových rozhodnutí (rozhodnutí předběžné povahy), která jsou ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. samostatně ze soudního přezkumu vyloučena.

Posouzení uvedené otázky má přitom ve věci určující význam. Dle NSS je rozhodnutí o neprominutí zmeškání úkonu rozhodnutím podkladovým, které předběžně upravuje poměry svých adresátů a ve vztahu ke konečnému posouzení včasnosti samotného odvolání má tedy charakter rozhodnutí předběžného. *Předběžnost* je přitom v dané věci nutno vykládat jednak z hlediska časového, kdy rozhodnutí o odvolání správní orgán nevydá dříve, než je v řízení postaveno najisto, zda bylo zmeškání úkonu prominuto či nikoli a dále pak jako vzájemnou podmíněnost, kdy výsledek rozhodnutí o prominutí či neprominutí zmeškání úkonu ve své podstatě predeterminuje výsledek konečného rozhodnutí o podaném odvolání.

Vliv odvolacího řízení na prekluzi přestupku

Okolnost, že rozhodnutí bylo převzato adresátem z různých důvodů až po uplynutí prekluzivní jednorocní lhůty, zákonnou lhůtu nemůže relevantně ovlivnit.

V neposlední řadě bych si dovil stručně upozornit na nedávný zajímavý rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové pobočka v Pardubicích - 52A 412010 – 62. Pardubický samosoudce, zde relativně „průlomově“ rozhodl v otázce nahlížení na prekluzi přestupku.¹⁴⁰¹⁴¹

¹⁴⁰ Tato kauza sice není samozřejmě ryze zaměřená na odvolací řízení, nicméně myslím, že je v rámci reflexe „kultivačního“ vlivu judikatury na český správní proces je vhodné ji připomenout.

¹⁴¹ Zde děkuji JUDr. S.Kadečkovi, Ph.D. (Katedra SVSP PF MU v Brně) za zaslání zmíněného zajímavého judikátu

In media res: přestupek byl spáchán dne 7. 12. 2008, prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno dne 20. 08. 2009 a rozhodnutí odvolacího správního orgánu datujeme na 26. 11. 2009 . Okolnost, že rozhodnutí bylo převzato adresátem z různých důvodů až po uplynutí prekluzivní jednorochní lhůty, soud vyhodnotil tak, že tento fakt zákonnou lhůtu nijak nemůže ovlivnit. Soud tedy shledal, že zmíněný přestupek byl řádně projednán v zákonem stanovené jednorochní lhůtě.

Pardubický samosoudce se tak de facto postavil proti právnímu názoru vyslovenému v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 -39. Nejvyšší správní soud tehdy v odůvodnění tohoto rozsudku uvedl, že " *ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku musí rozhodnutí o přestupku nabyt právní moci*". Dodejme však, že NSS tehdy svůj interpretační závěr nikterak neodůvodnil, a to přesto, že požadavek, aby ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci, není obsažen v textu právní normy.

Mám za to, stejně jako zmíněný východočeský soud, že z jazykového výkladu § 20 odst. 1 zákona o přestupcích. nevyplývá, že ve jednorochní lhůtě musí rozhodnutí o přestupku nabyt právní moci.¹⁴²

Nejvyšší správní soud opakovaně judikuje¹⁴³, že *právo ve svém regulativním působení musí předkládat svým adresátům racionální vzorce chování, tedy takové vzorce, které slouží k rozumnému uspořádání společenských vztahů. To je příkaz nejen pro zákonodárce, ale i pro adresáty právních norem a orgány, které tyto právní normy autoritativně interpretují a aplikují. Smyslu práva jako takového odpovídá pouze takový výklad textu právního předpisu, který takové uspořádání vztahů ve společnosti respektuje.* Domnívám se, že zmíněný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové pobočka v Pardubicích jest přesně takovým nakročením k rozumnému uspořádání společenských vztahů, byť samozřejmě některým přestupníkům spoléhajícím na prekluzi svých přestupků asi nebude příliš po chuti.

A teď přijde polo-**dramatické vyvrcholení této části mého příspěvku**, zmíněný „pardubický“ rozsudek byl zrušen Nejvyšším správním soudem dne 21.12..2010 - 9 As 89/2010 – 92.

NSS opět zopakoval - pokud § 20 odst. 1 zákona o přestupcích stanoví, že přestupek nelze projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok, neznamená to, že v řízení nelze nařídít a provést ústní jednání, ale že v řízení nemůže být proveden vůbec žádný úkon, včetně například rozhodování o účinnosti doručení rozhodnutí atd. V tomto směru je třeba považovat názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v jeho ustálené judikatuře za jednoznačný.

Takže i nadále v ČR platí, byť osobně s tím nesouhlasím, že když rozhodnutí bylo převzato adresátem z různých důvodů až po uplynutí prekluzivní jednorochní lhůty, zákonnou lhůtu to může relevantně ovlivnit. Tedy že se jedná o nesplnění zmíněné prekluzivní jednorochní lhůty. Jinak řečeno, NSS trvá na svém předchozím názoru, že " *ve lhůtě jednoho roku od spáchání přestupku musí rozhodnutí o přestupku nabyt právní moci!*"

Mám za to, že tato judikatorní praxe Nejvyššího správního soudu znesnadňuje již tak dosti složitou situaci správních orgánů na úseku správního trestání.

Soudce NSS J.Camrda v souvislosti s jinou kauzou na prestižním blogu Jiné právo¹⁴⁴ dle mého akademického soudu výstižně napsal - Ve správním soudnictví stojí

¹⁴² K obdobnému závěru dochází Hrušová, K. a Molek P. in Správní trestání v aplikační praxi soudů, Soudní rozhledy Č. 12/2009, C.H.Beck 2009

¹⁴³ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 -48

¹⁴⁴ Viz. Camrda J.: Pochybnosti o výkladu v pochybnostech in <http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/pochybnosti-o-vykladu-v-pochybnostech.html>

vždy na jedné straně jednotlivce, k ochraně jehož veřejných subjektivních práv jsou správní soudy povolány, a na straně druhé žalovaný správní orgán. Lze tak jednoduše podlehnout klamně představě, že čím víc práv budou správní soudy žalobcům přiznávat, tím lépe...myslím že tato slova se velice hodí k předestřenému „přestupkovému“ případu.

Nad rámec tohoto příspěvku bych si dovolil vyslovit názor, že by měla být obnovena diskuze o zákonné prodloužení citované jednorochní lhůty u prekluze přestupků na dva roky.

Literatura:

Hácha E.: Slovník veřejného práva Československého, sv. IV, Brno: 1938, s. 590

Varvařovský, P.: K principu předvídatelnosti soudního rozhodování a právu na zákonného soudce, Právní fórum 11/2009, vyd. Wolters Kluwer, Praha

Vedral, J.: Správní řád – komentář, Bova Polygon, Praha 2006, str.482

Jurčík, J. in Kolektiv : Obce – Meritum ASPI, Praha , str.205

Hrůšová,K. a Molek P. in Správní trestání v aplikační praxi soudů, Soudní rozhledy Č. 12/2009, C.H.Beck 2009

Camrda J.: Pochybnosti o výkladu v pochybnostech in <http://jinepravo.blogspot.com/2011/02/pochybnosti-o-vykladu-v-pochybnostech.html>

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.

Právnická fakulta Masarykovi univerzity v Brně,
Veveří 70, 611 80 Brno, Česká republika

e-mail : kolman@law.muni.cz

Požiadavky Rady Európy na súdny prieskum správnych aktov podľa Odporúčania Rec (2004) 20 Výboru Ministrov¹⁴⁵

Soňa Košičiarová
Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Abstrakt

Cieľom referátu je analyzovať mieru transpozície požiadaviek odporúčania Výboru Rady ministrov (2004) 20 o súdnom prieskume administratívnych aktov do slovenského právneho poriadku.

Kľúčové slová

Rada Európy, právo na dobrú verejnú správu, správne súdnictvo

Princípy správneho súdnictva

V európskom právnom priestore patrí Rada Európy k najvýznamnejším medzinárodným organizáciám podieľajúcim sa na formovaní štandardu ochrany ľudských práv. Pôsobí v troch hlavných smeroch, a to prostredníctvom:

- Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len ako „Dohovor“),
- judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len ako „Súd“),
- rezolúcií a odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy.

Kódex dobrej verejnej správy (Code of good administration), ktorý je upravený v dodatku k odporúčaniam CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov členským štátom o dobrej verejnej správe, v čl. 22 ods. 1 odporúčania zakotvuje nárok súkromných osôb požadovať súdne preskúmanie správneho rozhodnutia, ktoré priamo ovplyvňuje ich práva a záujmy.

Tvorcovia odporúčania CM/Rec (2007) 7 vychádzali z odporúčania Rec (2004) 20 Výboru ministrov o súdnom prieskume správnych aktov. To výslovne odporúča vládám členským štátov Rady Európy vykonávať náležitú kontrolu verejnej správy (conduct appropriate internal and external monitoring of the administration and the action of its public officials), pričom súdna kontrola sa považuje za jeden z najvýznamnejších prostriedkov ochrany práv a právom chránených záujmov súkromných osôb, voči ktorým smerujú účinky vydaných správnych aktov vykonávateľov verejnej správy.

Odporúčanie Rec (2004) 20 Výboru ministrov o súdnom prieskume správnych aktov (ďalej len ako „odporúčanie Rec (2004) 20“) formuluje princípy, ktoré by sa mali uplatňovať v rámci vnútroštátnej právnej úpravy členských štátov Rady Európy pri súdnom prieskume správnych aktov. Ide v zásade o *špeciálnejšie formulované princípy*, ktoré však vychádzajú zo spoločných *základných pravidiel ius commune*.

Takými to *základnými pravidlami* v rámci *ius commune*, ktoré platia vždy (bez ohľadu na to, či ide o tzv. civilistickú alebo správnu líniu rozhodovacej právomoci súdov) v európskom právnom priestore, sú:

- súdnemu prieskumu podliehajú všeobecné i individuálne správne opatrenia, ako i protiprávna nečinnosť vykonávateľa verejnej správy, a to minimálne z hľadiska legality, spravidla však i z ďalších hľadísk (proporcionalita, právna istota, legitímne očakávanie),

¹⁴⁵ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0319/10) „Správne súdnictvo“.

- preskúvanie vykonávajú nezávislé a nestranné orgány súdneho typu, v konaní vedenom korektne, bez priet'ahov, s rešpektom k právu verejného vypočutia a vypočutia účastníka, ktorý má o vypočutie skutočný záujem, s garanciami účinnosti prostriedkov súdneho prieskumu,
- súdny prieskum je ľahko prístupný dotknutým osobám bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť či miesto sídla či pobytu, je prístupný i dotknutým osobám bez finančných prostriedkov,
- osoba, ktorá podala žalobu, má právo požiadať súd o poskytnutie predbežnej ochrany proti nežiaducim dôsledkom administratívneho opatrenia a súd je povinný tejto požiadavke vyhovieť, ak je záujem súkromnej osoby na vykonaní predbežného opatrenia významnejší než verejný záujem a záujmy ostatných dotknutých osôb.¹⁴⁶

Odporúčanie Rec (2004) 20 vychádza z toho, že existencia právneho štátu (a State governed by the Rule of Law) je nerozlučne spätá s existenciou účinného súdneho prieskumu verejno-mocenských aktov verejnej správy a že taký súdny prieskum je základným prvkom systému ochrany ľudských práv.

Vzhľadom na ciele Rady Európy v rámci presadzovania požiadaviek Dohovoru, nemožno nespomenúť jeho čl. 6 ods. 1, podľa ktorého „každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu“.

Ide o právo, ktoré slúži súčasne ako nepriama záruka skutočného a účinného presadzovania ochrany ďalších práv vyhlásených a garantovaných Dohovorom. I pri jeho presadzovaní však treba vždy vyvážiť *legitímne záujmy* všetkých strán s ohľadom na zabezpečenie bezodkladného súdneho procesu a účinnej a efektívnej verejnej správy (without delay and for efficient and effective public administration).

Súdna kontrola sa považuje za najdôležitejšiu súčasť vonkajšej kontroly verejnej správy v právnom štáte. Jej existencia, samozrejme, nevyklučuje ani možnosť využitia riadnych opravných prostriedkov podaných v rámci postupov verejnej správy (k tomu pozri čl. 22 ods. 3 odporúčania CM/Rec (2007) 7); dôležitý význam sa prikladá taktiež verejnému ochrancovi práv ako aj využitiu alternatívnych riešení sporov (t. j. mediácie) v zmysle *odporúčania Rec (2001) 9 o alternatívach k súdnemu sporu medzi správnymi orgánmi a súkromnými osobami*.

Dôvodom prijatia odporúčania Rec (2004) 20 bolo poznanie, že právna úprava v členských štátoch Rady Európy sa rôzni. Dôsledkom je nezriedka aj tá skutočnosť, že nie v každom členskom štáte sa zaručuje efektívne súdne preskúmanie správnych aktov.

Aj keď sa vo všeobecnosti uznáva, že Dohovor nebol pôvodne prijatý s cieľom zabezpečiť ochranu osôb v administratívno-právnych vzťahoch, náhľad na problematiku zmenila judikatúra Súdu. V tomto ohľade sa stalo prelomovým rozhodnutie Súdu z roku 1971 (*Ringeisen judgment* of 16 July 1971, Series A no. 13, p. 45, para. 110). Podľa neho nie je potrebné, aby obe procesné strany v súdnom konaní boli súkromnoprávnymi osobami.

Odporúčanie Rec (2004) 20 zakotvuje päť skupín princípov, ktoré by sa mali presadzovať v rámci správneho súdnictva. Tieto sa týkajú:

- predmetu súdneho prieskumu,
- prístupu k súdu,
- požiadavky na nezávislosť a nestrannosť súdov,
- práva na spravodlivé súdne konanie,

¹⁴⁶ Pomahač, R.: *Nejvyšší správní soud*. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing 2003, s. 56.

- účinnosti súdneho prieskumu.

Zásady formulované v odporúčaní Rec (2004) 20 sa nevzťahujú na rozhodovanie *ústavných súdov*. Pri tvorbe zásad sa vychádzalo z faktu, že postup pred ústavným súdom a pred súdmi v rámci správneho súdnictva v členských štátoch Rady Európy podlieha osobitnému právnemu režimu, aj keď oba slúžia na presadzovanie požiadaviek v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Ako sme už uviedli, princípy vymedzené odporúčaním vyjadrujú špeciálne požiadavky na úpravu správneho súdnictva, aby sa tak i v tejto oblasti garantovala právna ochrana osôb aspoň tak, ako sa zabezpečuje v konaní pred súdmi v občianskoprávných a trestnoprávných veciach. Rešpektuje sa síce rôznosť právnych tradícií jednotlivých štátov, avšak súčasne sa predpokladá, že transpozícia požiadaviek odporúčania prispeje v rámci Rady Európy k *harmonizácii* právnej regulácie v tejto oblasti.

Presadzovanie požiadaviek *spoločných základných pravidiel ius commune*, z ktorých vychádza odporúčanie Rec (2004) 20, zohralo významnú úlohu aj po tom, ako na Slovensku a v Českej republike vzniklo správne súdnictvo. Nedostatočná zákonná transpozícia týchto požiadaviek, resp. nepochopenie európskeho právneho pohľadu na určité právne inštitúty, striktné odlišovanie súkromnoprávnej a verejnoprávnej úpravy, malo za následok, že pochybenia zákonodarcu museli byť odstránené.

V Českej republike prelomovú úlohu zohral nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 27. 6. 2001 (sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 276/2001 Zb.), ktorý videl protiústavnosť vtedajšej zákonnej úpravy v tom, že:

- niektoré aktivity verejnej správy, rovnako ako jej prípadná nečinnosť, nebola pod kontrolou súdnej moci vôbec,
- vydané súdne rozhodnutia boli konečné (okrem ústavnej sťažnosti), nereformovateľné, čo viedlo k nejednotnej judikatúre, ako i k nerovnému postaveniu správneho úradu, teda k stavu rozpornému s požiadavkou právneho štátu.

Nenaplnenie požiadavky čl. 6 ods. 1 Dohovoru tak bolo hlavným dôvodom pre prijatie novej úpravy správneho súdnictva (zákona č. 150/2002 Zb., súdneho správneho poriadku).¹⁴⁷

Na Slovensku sa legislatívna súladnosť s požiadavkami Rady Európy dosahovala prostredníctvom postupnej novelizácie Občianskeho súdneho poriadku (zákona č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov) upravujúceho v osobitnej, piatej hlave postavenie správneho súdnictva.

Nedostatok právomoci správneho súdnictva pokiaľ ide o preskúmanie zákonnosti postupu správnych orgánov napravila čiastočne novela (zákon č. 501/2001 Z. z. s účinnosťou od 1. 1. 2002), keď bolo zakotvené konanie proti nečinnosti orgánov verejnej správy a konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.

Zákonom č. 424/2002 Z. z. s účinnosťou od 1. 1. 2003 došlo k zrušeniu jednostupňového konania v správnom súdnictve. Zaviedol sa tak *princíp dvojinštančnosti súdneho prieskumu* správnych rozhodnutí, t. j. došlo k zavedeniu opravného prostriedku proti rozhodnutiu súdu (§ 250j ods. 4 a 6).

Rovnako bolo potrebné po právnej stránke vyhovieť i požiadavke tzv. plnej jurisdikcie súdov v tom smere, že aj *správny súd mal mať právomoc vykonať dokazovanie* v záujme náležitého zistenia skutkového stavu veci nezávisle na skutkových zisteniach správneho orgánu ku dňu jeho rozhodovania a tento skutkový stav zistený správnym orgánom a doplnený súdom hodnotiť nezávisle na hodnotení skutkového stavu veci vykonaného správnym orgánom. Navyše mal mať právomoc viazať správny orgán v ďalšom konaní nielen

¹⁴⁷ Tomoszková, V. – Tomoszek, M.: *Vliv Rady Evropy na správní soudnictví a přístup ke správním soudům v České republice*. In: *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. (Ed.) Horáková, M. – Tomoszek, M. Brno: Tribun EU, s. r. o. 2010, s. 243.

právnym názorom, ale aj názorom ohľadne skutkových zistení. V prípade, že súd mal dostatočné podklady pre rozhodnutie vo veci, mal možnosť podľa okolností prípadu aj vo veci sám rozhodnúť a nahradiť pôvodné rozhodnutie orgánu verejnej správy. Šlo o zakotvenie *revíznej právomoci správnych súdov* (§ 250i ods. 2)¹⁴⁸.

Východiskom sa stalo chápanie podstaty čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ktorú vyjadril Súd v rozsudku vo veci *Le Compte, van Leuven a De Meyere c. Belgicko* z 23. júna 1981, Annuaire č. 43), podľa ktorého „čl. 6 ods. 1 Dohovoru nerozlišuje skutkové okolnosti a právne otázky“, a preto „právo na súd a na jurisdikčné riešenie sporu platí tak pre právne, ako aj pre skutkové otázky“.

Problém vtedajšej vnútroštátnej úpravy tkvel v tom, že pojem *občianske práva a záväzky v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru* sa úplne neprekrýval s pojmom súkromnoprávných práv a záväzkov v tradičnom chápaní slovenskej a českej právnej úpravy. Chápanie podľa Dohovoru (a následne podľa judikatúry Súdu) je totiž širšie, pretože popri občianskoprávných, pracovnoprávných, rodinných a obchodných vzťahoch (§ 7 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku) zahŕňa tiež „občianske“ práva, ktoré majú podľa českého a slovenského právneho ponímania charakter verejnoprávných subjektívnych práv.¹⁴⁹ Rovnako je to i s inštitútom trestného obvinenia, keď toto sa podľa judikatúry Súdu v európskom kontexte chápe širšie, a nezahŕňa len trestanie osôb podľa predpisov trestného práva, ale aj osôb podľa predpisov správneho práva.

Na základe zákona č. 424/2002 Z. z. došlo taktiež k *nahradeniu správneho uváženia sudcovským uvážením* (§ 250j ods. 5). Dôvodom bolo, že kontrola správnych rozhodnutí zo strany súdov iba z hľadiska ich zákonnosti pri preskúmvaní vecí tzv. súkromnoprávnej povahy (§ 7 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku) nezodpovedala čl. 6 ods. 1 Dohovoru.¹⁵⁰ Využitie tzv. *moderačného práva súdu* podľa § 250j ods. 5 Občianskeho súdneho poriadku prichádza do úvahy vtedy, ak súd môže rozhodnúť o upustení od potrestania za priestupok alebo správny delikt alebo o uložení nižšej sankcie než uložil správny orgán na základe skutkového stavu veci, z ktorého vychádzali správne orgány, prípadne z doplnenia dokazovania vykonaného súdom.

O rozsahu a obsahu platnej úpravy kompetencie správnych súdov možno z právno-teoretického hľadiska polemizovať, zdá sa však, že diskusia týkajúca sa rozsahu úpravy v tejto oblasti by nikdy neprekročila hranicu nasledujúcich téz:

- úplná súdna kontrola rozhodnutí a postupov nemôže viesť v konečnom dôsledku k tomu, že by súdy nahradili svojou rozhodovacou činnosťou rozhodovaciu činnosť verejnej správy,
- dokazovanie by malo byť predovšetkým v právomoci správnych orgánov, nie súdov.¹⁵¹

Ďalšou významnou novelou Občianskeho súdneho poriadku, ktorý mal význam pre slovenskú úpravu právomoci správneho súdnictva, bol zákon č. 353/2003 Z. z., ktorý zakotvil siedmu hlavu s názvom *osobitné konania*.

¹⁴⁸ Podľa § 250i ods. 2 zákona č. 99/1963 Zb. „súd v rámci správneho súdnictva nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom, v situácii, ak správny orgán podľa osobitného zákona rozhodol o spore alebo o inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovnoprávných, rodinných a obchodných vzťahov (§ 7 ods. 1) alebo rozhodol o uložení sankcie“.

¹⁴⁹ Svoboda, P.: *Článok 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských práвах a nová úprava správního soudnictví*. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing 2003, s. 115.

¹⁵⁰ Babiaková, E.: *Správne uváženie a jeho preskúmvanie správnym súdom*. In: Aktuálne otázky správneho konania. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax (21. – 23. október 2010). Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta 2010, s. 12.

¹⁵¹ Novotný, V.: *Nejvyšší správní soud a evropské instituce*. In: Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing 2003, s. 287.

Predmet a rozsah súdneho prieskumu

Pre určenie rozsahu súdneho prieskumu má význam obsah vymedzených kľúčových pojmov používaných v odporúčaní Rec (2004) 20 – správne akty a súdny prieskum. Uvedené definície sú vymedzené len na účely predmetného odporúčania.

Pojem *administratívne akty* sa chápe pomerne široko, aby sa tak zabezpečil súdny prieskum aktivít vykonávateľov verejnej správy v čo najväčšom rozsahu. Podľa čl. 1 písm. a) odporúčania Rec (2004) 20 takýmito správnymi aktmi sa rozumejú individuálne a normatívne akty – ako aj fyzické úkony verejnej správy vykonávané pri výkone verejnej moci, ktoré môžu ovplyvniť práva alebo záujmy fyzických alebo právnických osôb.¹⁵²

Keďže ide zásadne o úkony realizované *pri výkone verejnej moci*, je samozrejmé, že medzi ne nebudú patriť *úkony súkromnoprávnej povahy*, ktoré takýto aspekt nemajú (acts having a purely private law character). Preto „v pochybnostiach treba preskúmať najmä to, či práva alebo povinnosti, ktorých sa rozhodovanie takých orgánov dotýka, má verejnoprávnu podstatu, prípadne aspoň zmiešanú verejnoprávnu i súkromnoprávnu povahu, pretože len v takom prípade rozhodnutie podlieha právomoci správneho súdnictva“.¹⁵³

Nebudú sem však patriť úkony správnych orgánov, ktoré *nemajú autoritatívny, verejno-mocenský obsah a vzťah k žiadnej osobe*.

Možno teda uzavrieť, že súdnemu prieskumu podliehajú zásadne úkony vykonávateľov verejnej správy, ktoré majú tzv. *právo tvorný účinok*.

Keďže predmetom súdneho prieskumu majú byť úkony *vykonávateľov verejnej správy*, z prieskumu správneho súdnictva sú vylúčené legislatívne akty zákonodarného zboru (parlamentu), nakoľko v takom prípade zbor nevystupuje ako vykonávateľ verejnej správy.

Administratívne akty v zmysle odporúčania Rec (2004) 20 zahŕňajú tak *individuálne ako aj normatívne správne akty* (v tradičnom chápaní slovenskej a českej vedy správneho práva a taktiež ďalšie *verejno-mocenské úkony* vykonávateľov verejnej správy, ktoré sú *spôsobilé ovplyvniť práva a právom chránené záujmy* fyzických a právnických osôb. Pod tento pojem sa zahŕňa aj *nečinnosť* vykonávateľa verejnej správy. Táto môže spočívať tak v jeho komisívnom správaní (odmietnutie), ako aj v omisívnom správaní (opomenutie) v situácii, keď je správny orgán podľa zákona povinný realizovať postup na základe žiadosti osoby. Vnútroštátna právna úprava by mala vždy po márnom uplynutí času na vybavenie žiadosti umožniť žiadateľovi domáhať sa ochrany pred nečinnosťou na súde.

Súdnemu prieskumu by v zmysle odporúčania Rec (2004) 20 mali podliehať všetky administratívne akty. Podmieňovací spôsob, ktorý používajú tvorcovia textu odporúčania, však naznačuje (a vysvetľujúce memorandum k odporúčaniam to aj potvrdzuje), že sa tým nevylučuje možnosť členského štátu Rady Európy zakotviť v zákonoch, aj keď vo veľmi limitovanom rozsahu, výnimku z tohto pravidla, v prípade, že je to odôvodnené verejným záujmom (zahraničné vzťahy, medzinárodné dohody, záujem obrany a bezpečnosti).

Vzhľadom na široké chápanie pojmu administratívny akt v odporúčaní Rec (2004) 20 je zrejmé, že zákonná úprava, ktorá by pripúšťala len súdny prieskum zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy, a vylučovala prieskum opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej správy ako orgánov verejnej moci, by bola taktiež v rozpore s čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. V záujme zabezpečenia účinnej ochrany osôb je preto nevyhnutné, aby vnútroštátna právna úprava zabezpečovala uplatňovanie rovnakých princípov definovaných v odporúčaní tak pri súdnom prieskume rozhodnutí ako aj iných zásahov verejnej správy.

¹⁵² Legal acts – both individual and normative – and physical acts of the administration taken in the exercise of public authority which may affect the rights or interests of natural or legal persons.

¹⁵³ Kolektív autorov: *Občianske právo s vysvetlivkami. 2. zväzok*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o. 1996, s. 405.

Vzhľadom na definíciu pojmu správny akt, ktorého vlastnosťou je spôsobilosť ovplyvniť práva *alebo záujmy* fyzických alebo právnických osôb, treba sa zmieniť aj o tom, že vnútroštátna právna úprava, ktorá by mala byť považovaná za konformnú s odporúčaním Rec (2004) 20, by nemala vylučovať zo súdneho prieskumu ochranu právom chránených záujmov osôb. Predmetom ochrany však nemôže byť akýkoľvek faktický záujem osoby, ale len záujem, ktorému priznáva ochranu zákon (infringements of interests which, by law, are worthy of protection).¹⁵⁴

Súdny prieskum vychádza z myšlienky o *plnej jurisdikcii súdu* vo vzťahu k zákonnosti administratívnych aktov, ktorá predpokladá aj právomoc súdu prijať príslušné opatrenia na nápravu v tomto smere.

Súd by mal mať vždy oprávnenie preskúmať nielen zákonnosť samotného administratívneho aktu (z aspektu dodržania tak hmotnoprávných ako aj procesnoprávných aspektov), ale aj to, či mal vykonávateľ verejnej správy právomoc takýchto akt vydať (resp. uskutočniť).

Osobitným problémom je preskúmanie administratívnych aktov vydaných na základe tzv. voľnej úvahy (discretionary power) vykonávateľa verejnej správy. Podľa odporúčania v právomoci súdov by malo byť nielen preskúmať, či vykonávateľ verejnej správy nevybočil z medzí a hľadísk ustanovených zákonom, ale aj to, či v rámci výkonu verejnej správy nedošlo k zneužitiu jeho právomoci (abuse of power) alebo či je zjavné nesprávne (whether the administration has committed manifest errors).

Právomoc správneho súdu preskúmať, či vykonávateľ verejnej správy nezneužil svoju právomoc, súvisí s presadzovaním princípu dodržiavania *zákonom ustanoveného účelu* (conformity to statutory aim).

Tzv. účelová stránka verejnej správy je v najvšeobecnejšej rovine reprezentovaná *verejným záujmom*, ktorý je verejná správa oprávnená a povinná presadzovať. Súd v rámci správneho súdnictva je oprávnený skúmať, či správny orgán v rámci svojej voľnej úvahy rešpektoval zákonom ustanovený účel zákona. Zrušenie rozhodnutia, ktoré bolo vydané v rozpore s účelom zákona, je v takom prípade na mieste. Uplatnenie právomoci, ktoré nesleduje zákonom určený účel, nemožno totiž považovať za ústavne konformné správanie vykonávateľa verejnej moci, je jedným z prejavov zneužitia právomoci. Z tohto hľadiska tak možno druhú vetu § 78 ods. 1 českého zákona č. 150/2001 Zb. a § 245 ods. 2 slovenského Občianskeho súdneho poriadku považovať za transpozíciu požiadavky odporúčania Rec (2004) 20.¹⁵⁵

Vzhľadom na to, že odporúčanie považuje za správne akty aj úkony vykonávateľov verejnej správy, ktoré nemajú charakter rozhodnutia, *de lege lata* by sudy na Slovensku mali skúmať aj to, či vykonávateľ verejnej správy pri realizácii svojho *zásahu* v rámci svojej voľnej úvahy rešpektoval účel zákona, na základe ktorého postupoval.

Prístup k súdu

Právo na prístup k súdu ako prvý a nevyhnutný predpoklad realizácie práva na spravodlivý súdny proces znamená povinnosť štátu:

- vytvoriť súdnu sústavu spĺňajúcu požiadavky kladené na súd v čl. 6 ods. 1 Dohovoru,

¹⁵⁴ „Súdna prax trvá na tom, že k ukráteniu musí dôjsť na subjektívnych právach žalobcu. Pojem „svojich právach“ treba vysvetľovať restriktívne. Musí ísť o práva, a nie o záujmy alebo oprávnené záujmy.“ In: Kolektív autorov: *Občianske právo s vysvetľivkami. 2. zväzok*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o. 1996, s. 413.

¹⁵⁵ Podľa § 78 ods. 1 druhá veta zákona č. 150/2001 Zb. „pro nezákonnosť zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil“. Podľa § 245 ods. 2 zákona č. 99/1963 Zb. „pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolennej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia.“

- umožniť každému, koho práva sú ukrátené, aby ich mohol uplatniť na týchto súdoch.¹⁵⁶

Požiadavky na nezávislosť a nestrannosť súdov

Odporúčanie Rec (2004) 20 nevymedzuje, akým spôsobom má byť vybudované správne súdnictvo po organizačnej stránke. Členské štáty Rady Európy sa môžu rozhodnúť, ako si túto otázku vyriešia, rešpektujúc tak svoje právne a kultúrne tradície. Odporúčanie v tomto ohľade výslovne uvádza, že môže ísť o špeciálny správny súd alebo súd, ktorý je súčasťou všeobecného súdneho systému. Vyplýva to z toho, že „všeobecné európske právne právo rešpektuje tak prieskum správnych aktov v systéme unitárnej jurisdikcie, tak v duálnej jurisdikcii.“¹⁵⁷

Dôležité však je, aby organizačná štruktúra súdneho systému nemala vplyv na dodržanie požiadavky, že súdny prieskum správnych aktov by mal vykonávať súd zriadený zákonom, ktorého nezávislosť a nestrannosť sú zaručené v súlade s ustanoveniami odporúčania R (94) 12 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o nezávislosti, účinnosti a úlohe sudcov. Požiadavka na nezávislosť a nestrannosť súdov musí byť pritom ústavnoprávne garantovaná v každom členskom štáte Rady Európy.¹⁵⁸

Požiadavka nezávislosti, nestrannosti, zákonného zriadenia a adekvátnej právomoci v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru sa neviaže len na súd v pravom zmysle slova. Môže ísť aj o orgán splňajúci takéto požiadavky stojaci mimo súdnej sústavy. Podľa judikatúry štrasburských orgánov ochrany práva nemožno za súd považovať ministra alebo vládu (rozhodnutie vo veci *Bentham c. Holandsko* z 23. októbra 1985, *Annuaire*, č. 97) a za určitých podmienok ani parlament.

Nezávislosť a nestrannosť sudcov, ktorí rozhodujú v administratívnoprávnych záležitostiach, sa považuje za podstatnú podmienku garancie efektívnej ochrany práv osôb. Podstata spočíva v tom, že sudca môže svoje rozhodnutie vydať na základe svojho vlastného názoru slobodne vytvoreného pri posudzovaní faktov z pohľadu práva bez toho, aby mal akýkoľvek záväzok voči stranám alebo verejným orgánom a bez toho, aby jeho rozhodnutie podliehalo preskúmvaniu iným orgánom, ktorý by nebol rovnako nezávislým v uvedenom zmysle slova.¹⁵⁹

Nezávislosť a nestrannosť spolu súvisia, význam týchto pojmov sa však bez zostatku neprekrýva. Nestrannosť je len jedným z aspektov nezávislosti, sama o sebe však k naplneniu požiadavky nezávislosti nestačí. Nestrannosť vo vzťahu k dotknutým osobám je podľa pozitívneho práva daná vtedy, ak chýba dôvodná pochybnosť o predpojatosti. Pre naplnenie požiadavky nezávislosti v čl. 6 ods. 1 Dohovoru je podstatná nezávislosť funkčná, absencia vzťahov subordinácie.¹⁶⁰

Odporúčanie Rec (2004) 20 pritom vychádza z požiadavky na *objektívnu i subjektívnu nestrannosť* sudcu.¹⁶¹

¹⁵⁶ Svák, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 341.

¹⁵⁷ Pomahač, R.: *Nejvyšší správní soud*. In: *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing 2003, s. 56.

¹⁵⁸ Podľa čl. 141 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v Slovenskej republike vykonávajú súdnictvo nezávislé a nestranné súdy. Podľa čl. 141 ods. 2 súdnictvo sa vykonáva na všetkých stupňoch oddelene od iných štátnych orgánov.

¹⁵⁹ Svák, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 374.

¹⁶⁰ Pouperová, O.: *Čl. 6 Úmluvy a správní řízení*. In: *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. (Ed.) Horáková, M. – Tomaszek, M. Brno: Tribun EU, s. r. o. 2010, s. 25 - 26.

¹⁶¹ Kým subjektívna nestrannosť je založená na prejavoch konkrétneho sudcu vo vzťahu ku konkrétnemu prípadu, resp. účastníkom súdneho konania, tak objektívna nestrannosť je založená na vonkajších inštitucionálnych, organizačných a procesných prejavoch previazanosti sudcu s prejednávanej prípadom, či

Právo na prístup k súdu

Podľa čl. 2 písm. b) odporúčania Rec (2004) 20 súdne preskúmanie by malo byť dostupné *aspoň* (at least) tým fyzickým a právnickým osobám, ktorých práva a povinnosti *administratívny akt ovplyvňuje priamo*. Vzhľadom na spôsob formulácie ustanovenia je zrejmé, že odporúčanie umožňuje, aby osoba mala v rámci vnútroštátnej právnej úpravy možnosť domáhať sa aj ochrany svojich právom chránených záujmov. Každý členský štát je pritom *oprávnený rozšíriť ochranu* osôb prostredníctvom súdov.

Okrem toho odporúčanie podporuje myšlienku, aby členské štáty Rady Európy skúmali, či by prístup k súdu nemal byť zaručený aj združeniam, resp. iným osobám a organizáciám oprávneným chrániť kolektívne záujmy a záujmy jednotlivých komunit (associations or other persons and bodies empowered to protect collective or community interests). Tu by však nešlo o zakotvenie inštitútu *actio popularis* (vylučuje to definícia administratívnych aktov podľa čl. 1 písm. a) odporúčania), ale o úpravu aktívnej procesnej legitímácie záujmových združení, ktorých cieľom a zmyslom existencie je ochrana príslušného *verejného záujmu* (napr. ochrana životného prostredia, ochrany spotrebiteľa). Uvedený trend podporujú aj medzinárodné dohovory, signatármi ktorých sú členské štáty, resp. aj ich záväzky ako členov Európskej únie a požiadavky na transpozíciu cieľov smerníc Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie.

Právo na prístup k súdu je garantované:

- zákazom vytvárať prekážky, ktoré by marili účel práva na spravodlivý súdny proces (zákaz odnímať súdom právomoc ochraňovať právo, nevytvárať procesnoprávne podmienky sťažujúce prístup na súd, nevytvárať rôzne imunity, nevylučovať určité kategórie osôb z prístupu),
- povinnosťou vytvárať podmienky pre sprístupnenie súdu (právna pomoc štátu osobe, diferencovaný prístup k súdnym poplatkom).¹⁶²

Členský štát by mal za týmto účelom vytvárať *ústavnoprávne prekážky* toho, aby zákon vylúčil určité veci spod príslušnosti súdov.¹⁶³ Bez ohľadu na to by však zákonodarca mal vždy náležite zvažovať, či preskúmanie určitých kategórií administratívnych aktov vylúči zo súdneho prieskumu.

Na druhej strane právo na prístup k súdu nie je absolútne a štát má oprávnenie pri zohľadnení konkrétnych podmienok stavu a vývoja spoločnosti ho obmedziť, resp. regulovať (napr. úpravou súdnych poplatkov), pričom záleží na jeho „voľnej“ úvahe akými prostriedkami to urobí. ... tieto prostriedky však nikdy nemôžu narušiť účel čl. 6 ods. 1 Dohovoru.¹⁶⁴

Procesnoprávne podmienky začatia konania na súde

vzťahom k účastníkom konania. Subjektívna nestrannosť sudcu sa predpokladá, kým nie je preukázaný opak. Pri objektívnej nestrannosti však stačí dôvodná obava z nedostatku nestrannosti sudcu, ktorá môže vyplývať z rôznych okolností prípadu, vrátane zdania zaujatosti vo veci. Svák, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 382.

¹⁶² Svák, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 341 - 342.

¹⁶³ Podľa druhej vety čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky „z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd“.

¹⁶⁴ Svák, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. II. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 349.

Odporúčanie Rec (2004) 20 umožňuje, aby vnútroštátna úprava členského štátu Rady Európy vyžadovala skôr, než sa právnická alebo fyzická osoba obráti na súd, vyčerpať právne prostriedky, t. j. právne prostriedky nápravy, ktoré má k dispozícii na nápravu v rámci verejnej správy. Dôvodom takejto úpravy je, aby náprava nezákonnosti administratívneho aktu bola účinne zabezpečená v rámci výkonu verejnej správy, a až následne, keď osoba dožadujúca sa odstránenia nezákonnosti neuspela, sa obracala na súd (princíp subsidiarity právomoci správneho súdnictva). Taká úprava sa považuje tiež za jeden z nástrojov ochrany osoby (za účelom zníženia trov konania) a nadmerného, zbytočného zaťažovania súdov rozhodovaním prípadov, ktoré možno vybaviť v postupoch pred orgánmi verejnej správy.

Okrem toho odporúčanie Rec (2004) 20 výslovne prikazuje, aby lehota, v ktorej rámci sú povinní vykonávatelia verejnej správy vybaviť takéto právne prostriedky, nebola priveľmi dlhá (the length of the procedure for seeking such remedies should not be excessive).

Podľa zákona č. 99/1963 Zb. sa vyčerpanie opravného prostriedku vyžaduje:

- pri rozhodovaní o žalobách proti právoplatným rozhodnutiam a postupom správnych orgánov (§ 247 ods. 2), pričom takýmto opravným prostriedkom môže byť nielen odvolanie a rozklad podaný v správnom konaní,¹⁶⁵
- pri rozhodovaní o návrhoch proti nečinnosti orgánu verejnej správy (§ 250t ods. 1),
- v konaní o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy (§ 250v ods. 3).

Vzhľadom na účel zákona č. 99/1963 Zb. je pre zákonodarcu ťažké uviesť konkrétne názvy takýchto opravných prostriedkov. Vzhľadom na ich možný počet a časté zmeny osobitných predpisov, by to nebolo ani účelné.

Vždy sa má na mysli opravný prostriedok podľa osobitného zákona upravujúceho postup vo verejnej správe (či už na základe správneho poriadku alebo iného postupu).

Tu treba rozoznávať *riadny opravný prostriedok* (§ 247 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku)¹⁶⁶ a *opravný prostriedok, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis* (§ 250t ods. 1, § 247 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku).

Pokiaľ ide o opravný prostriedok podľa osobitného predpisu, komentár k Občianskemu súdnemu poriadku za takýto právny prostriedok považuje sťažnosť, námietku, upozornenie a iné obdobné *procesné podania*¹⁶⁷.

Za takýto opravný prostriedok preto Najvyšší súd Slovenskej republiky nepovažoval v konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy list navrhovateľa, ktorý zaslal odporkyni, v ktorom žiadal o doručenie jej rozhodnutia z dôvodu ďalšieho procesného postupu – podania návrhu na súd na preskúmanie zákonnosti tohto rozhodnutia (2Sžnč/1/2006).¹⁶⁸

Je zrejmé, že takýto opravný prostriedok musí byť upravený zákonom, ktorý zakotvuje aj postup pri jeho uplatnení (podmienky, forma, voči komu je ho možné uplatniť, v akej lehote je povinný vykonávateľ verejnej správy záležitosť vybaviť atď.).

¹⁶⁵ Ústavný súd Slovenskej republiky k tejto problematike judikoval: „Ustanovenie § 247 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku všeobecným súdom dovoľuje, aby v správnom súdnictve podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku preskúmali len tie rozhodnutia, ktoré nadobudli právoplatnosť po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov. Preto Najvyšší súd Slovenskej republiky ako správny súd neporuší základné právo fyzickej osoby podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ak zastaví konanie podľa § 250d ods. 3 OSP, t. j. preto, lebo navrhovateľ sa v správnom súdnictve domáha preskúmania administratívneho rozhodnutia, ktoré nadobudlo právoplatnosť inak, ako v dôsledku vyčerpania riadnych opravných prostriedkov (I. ÚS 20/97).”

¹⁶⁶ Napr. odvolanie a rozklad – podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, alebo je ním riadny opravný prostriedok podľa iného zákona – napr. podľa zákona č. SNR č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov).

¹⁶⁷ Kolektív autorov: *Občianske právo s vysvetlivkami. 2. zväzok*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o. 1996, s. 414.

¹⁶⁸ Henčeková, J.: *Správne súdnictvo, súčasný stav a perspektívy*. Dizertačná práca. Univerzita Komenského v Bratislave – Právnická fakulta 2007, Bratislava, s. 149

Takýto právny prostriedok by mal byť účinný – „v dispozícii žalobcu a žalobca by mal byť oprávnený použiť ich bez súčinnosti (bez odkázanosti) s iným orgánom verejnej moci“.¹⁶⁹

Vzhľadom na to, že podľa Občianskeho súdneho poriadku je vyčerpanie opravného prostriedku podmienkou pre prístup k súdu, je zrejmé, že zákonodarca musí dbať na to, aby naplnenie tejto podmienky bolo zo strany právnickej a fyzickej osoby fakticky možné. Slovenský zákonodarca akoby si však pri tvorbe osobitných predpisov neuvedomoval, že ustanovením *neprimerane dlhých zákonných lehôt na vybavenie takéhoto opravného prostriedku*¹⁷⁰ (čo je v rozpore s požiadavkou odporúčania Rec (2004) 20) sa sťažuje prístup osoby k súdu.

Rovnako je tomu tak v situácii, keď lehota na podanie návrhu v konaní o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy podľa § 250v ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku) neplynutie až od momentu vybavenia tohto opravného prostriedku postupom podľa osobitného predpisu a súčasne zákonná lehota na podanie návrhu na súde je krátka (30 dní odo dňa, keď sa osoba dotknutá zásahom o ňom dozvedela podľa § 250v ods. 3). Tu ide o zjavné legislatívne pochybenie, ktoré je možné odstrániť len novelizáciou Občianskeho súdneho poriadku. Dovtedy by sudy mali predmetné ustanovenie zákona preklenúť ústavne konformným výkladom pri posudzovaní prípustnosti návrhov osôb, ktorými sa domáhajú ochrany na súde.

Dôležitou súčasťou zákazu vytvárať procesnoprávne podmienky sťažujúce prístup na súd je aj to, že i keď právo na prístup k súdu môže byť podrobené niektorým obmedzeniam, tie nesmú ohroziť prístup jednotlivca k súdu takým spôsobom alebo do takej miery, že by bola ohrozená samotná podstata tohto práva.

Týka sa to aj odmietania súdov rozhodnúť v merite veci vyplývajúceho z ich výnimočne prísneho výkladu procesného pravidla (pozri napr. rozhodnutie Súdu v prípade *Kadlec a ostatní c. Česká republika* z 25. mája 2004 týkajúce sa sťažnosti č. 49478/99). V zmysle tohto rozhodnutia by sa mali sudy pri aplikácii procesných podmienok vyhnúť prehnane formalizmu (sťažovatelia v žalobe omylom uviedli číslo iného rozhodnutia súdu ako toho, voči ktorému žaloba smerovala).¹⁷¹

Literatúra:

Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku. (Ed.) Horáková, M. – Tomoszek, M. Brno: Tribun EU, s. r. o. 2010, s. 286, ISBN 978-80-7399-923-0

Aktuálne otázky správneho konania. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax (21. – 23. október 2010). Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta 2010, s. 214, ISBN 978-80-7160-304-7

Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing 2003, s. 408, ISBN 80-86395-65-0

¹⁶⁹ Kolektív autorov: *Občianske právo s vysvetlivkami. 2. zväzok.* Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o. 1996, s. 440d.

¹⁷⁰ Nový zákon o sťažnostiach (zákon č. 9/2010 Z. z.) napríklad predĺžil lehotu na vybavenie sťažnosti z pôvodných 30 dní na 60 pracovných dní.

¹⁷¹ Svák, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie.* Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 352.

Svák, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené vydanie.* Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s r. o. 2006, s. 1116, ISBN 80-88931-51-7

Kolektív autorov: *Občianske právo s vysvetlivkami. 2. zväzok.* Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o. 1996, s. 517, ISBN 80-88715-07-5

Henčeková, J.: *Správne súdnictvo, súčasný stav a perspektívy.* Dizertačná práca. Univerzita Komenského v Bratislave – Právnická fakulta 2007, Bratislava, s. 161

Kontaktné údaje na autora – email:

doc. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Hornopotočná 23, 918 43 Trnava, Slovenská republika

sona.kosiciarova@truni.sk

Správne súdnictvo v Nemecku

Daniel Krošlák

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Abstrakt

Predmetom článku je problematika správneho súdnictva v Nemecku. Autor najprv načrtáva jeho základný koncepčný a regulatívny rámec, s bližším zastavením najmä pri pojme „*Verwaltungsgerichtsbarkeit*“. Nasledujúci stručný historický exkurz sa odvíja od inštitucionálnej emancipácie správneho súdnictva v druhej polovici 19. storočia a končí pri jeho súčasnom stave s načrtnutím usporiadania súdnej sústavy a jej právomocí. Článok ďalej približuje jednotlivé druhy žalôb a končí naznačením inšpiračných momentov, ktoré by mohli byť prínosom pre rozvoj správneho súdnictva v Slovenskej republike.

Kľúčové slová

Správne súdnictvo, Nemecko, *Verwaltungsgerichtsbarkeit*.

Nemeckú koncepciu správneho súdnictva (*Verwaltungsgerichtsbarkeit*) môžeme zaradiť medzi koncentrované typy správneho súdnictva vyznačujúce sa sústredením súdnej kontroly správnych aktov pod jednotný procesný režim a vytvorením špecializovaných justičných orgánov. Dá sa v podstate povedať, že sa jedná o stredoeurópsky fenomén, typický hlavne pre nemecky hovoriace štáty.¹⁷²

„*Verwaltungsgerichtsbarkeit*“ možno funkčne vymedziť aj negatívnym spôsobom, lebo do právomoci správnych súdov patrí rozhodovanie o veciach, ktoré nie sú ústavnej povahy (a teda nerozhodujú o nich ústavné súdy). Celková inštitucionálna štruktúra správneho súdnictva v Nemecku je pomerne komplikovaná. Medzi všeobecné správne súdy zaradíme 52 správnych súdov, 15 vrchných správnych súdov (z hľadiska územnej pôsobnosti zodpovedajúcich 16 spolkovým krajinám; spoločný vrchný správny súd má Berlín a Brandenbursko – vid' obrázok) a Najvyšší správny súd, ktorý je revíznou inštanciou. Okrem všeobecných správnych súdov vykonávajú právomoc súdneho prieskumu v správnych veciach aj mimoriadne správne súdy – sociálne súdy, finančné súdy, disciplinárne súdy, služobné súdy, profesijné súdy a Spolkový patentový súd. A to ešte stále nie je úplný výpočet, keďže podľa osobitných predpisov môžu o verejnoprávnych sporoch neústavnej povahy rozhodovať aj ďalšie súdy. Tak rozhodujú napríklad civilné súdy v konaniach verejnoprávneho odškodňovania, o žalobách týkajúcich sa úradnej zodpovednosti a o zákonnosti správnych aktov kartelových úradov. Ďalšou výnimkou je právomoc trestných súdov preskúmavať rozhodnutia správnych orgánov o uložení pokuty.

¹⁷² Pítrová, L. – Pomahač, R.: *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 101.



Obrázok: <http://www.verwaltungsgerichtsbarkeit.de/>

Historické súvislosti „Verwaltungsgerichtsbarkeit“

Pri odpovedi na otázku, ako došlo v Nemecku ku vzniku takejto komplexnej sústavy správneho súdництва, je potrebné vrátiť sa späť do minulosti. Keďže však nechceme čitateľa zaťažovať rozsiahlou historickou analýzou,¹⁷³ na tomto mieste uvedieme len základné momenty, ktoré ovplyvnili súčasnú podobu nemeckého správneho súdництва.

Ako prvý je zrejme potrebné spomenúť posun, ku ktorému došlo v druhej polovici 19. storočia. Postupne sa tu presadzuje koncepcia kontroly správnych rozhodnutí špeciálnymi orgánmi súdneho typu oproti koncepcii umožňujúcej súdnu kontrolu nad verejnou správou vykonávanú všeobecnými súdmi. Výsledkom týchto snáh je napríklad vznik bádenského Správneho súdneho dvora v roku 1863, ktorý mal svoju kompetenciu vykonávať ako koncentrovaný a od exekutívy úplne inštitucionálne oddelený súd pre správne spory.¹⁷⁴

Nemeckým prototypom správneho súdництва sa stal po vzniku Nemeckého cisárstva v roku 1871 berlínsky model správneho súdництва. Reformou z rokov 1872 – 1875 a na

¹⁷³ Historicky je problematika nemeckého správneho súdництва u nás podrobne spracovaná vo viacerých publikáciách. Pozri napr. Pítrová, L. – Pomahač, R.: *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998.; Sládeček, V. – Tomoszková, V. a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010.

¹⁷⁴ Pítrová, L. – Pomahač, R.: *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 103.

základe obsiahleho kompetenčného zákona z roku 1883 sa v Prusku vytvorila veľmi dômyselná inštitucionálna sústava správnej jurisdikcie, ktorá nemala v tejto dobe nikde v Európe obdobu.¹⁷⁵

Celá štruktúra bola zorganizovaná do troch stupňov. V rámci revízneho konania mohla byť vytýkaná len nesprávna aplikácia právnej normy alebo podstatné chyby konania, a to len na základe osobitného predpisu. Výnimku predstavovala tzv. žaloba proti policajným zásahom, ktorá bola prípustná proti akýmkoľvek zásahom potenciálne protiprávnym či nesprávnym priamo na základe ustanovení zákona o krajinskej správe (*Landesverwaltungsgesetz*). Prvotným hľadiskom pre preskúvanie chybných správnych aktov nebolo len kritérium zákonnosti, ale vždy aj kritérium účelnosti. Preskúvanie sa mohlo vzťahovať na individuálne a abstraktné správne akty. Samotné konanie sa začínalo buď na základe návrhu poškodenej osoby, alebo *ex offico*. V niektorých prípadoch sa mohlo začať aj na základe verejnej žaloby.

Počas trvania Tretej ríše došlo k úpadku správneho súdnictva, jeho existencia nebola v štáte postavenom na „vodcovskom princípe“ celkom dobre mysliteľná. V roku 1939 boli správne žaloby nahradené sťažnosťami proti úradom. Malú časť pôvodnej vecnej príslušnosti získal v roku 1941 novovytvorený Ríšsky správny súd. Konečný zánik správneho súdnictva znamenala súdna reforma z augusta 1944.

V päťdesiatych rokoch 20. storočia dochádza k postupnej obnove správneho súdnictva. Základný právny rámec úpravy správneho súdnictva a ochrany subjektívnych verejných práv je obsiahnutý v čl. 19 ods. 4 a v čl. 95 nemeckého Základného zákona z roku 1949.¹⁷⁶ V zmysle týchto ustanovení sa jednak otvára právna cesta pre podanie niektorej zo žalôb v rámci *Verwaltungsgerichtsbarkeit* a tiež sa inštitucionálne konštituujú najvyššie súdne inštalácie pôsobiace vykonávajúce správne súdnictvo – Spolkový súdny dvor, Spolkový správny súd, Spolkový finančný dvor, Spolkový pracovný súd a Spolkový sociálny súd.

Esenciálnym prvkom súdneho preskúvania správneho súdnictva sa tak opäť stala judikatúra. Po nevyhnutnej dobe, keď sa tak na federálnej úrovni, ako aj na úrovni spolkových krajín overovali organizačné a procesné formy správno-súdneho konania, boli prijaté komplexné nové úpravy v rámci spolkového i krajinského správneho súdnictva. Na spolkovej úrovni to bol zákon o správnom konaní súdnom (*Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO*) z januára 1960. Jeho vykonanie je na úrovni spolkových krajín zabezpečené vydávaním jednotlivých krajinských zákonov.

Náš historický exkurz ukončíme pri nemeckom zjednotení v priebehu 90. rokov. Keďže v NDR bolo v roku 1952 správne súdnictvo zrušené, zdá sa úplne prirodzené, že sa skúsenosť s budovaním správneho súdnictva v NSR po zjednotení uplatnila aj pri budovaní správneho súdnictva v rámci novoetablovaných správnych celkov bývalej socialistickej „výkladnej skrine“.

¹⁷⁵ Cit. dielo, s. 104.

¹⁷⁶ Článok 19:

(4) Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihm der Rechtsweg offen. Soweit eine andere Zuständigkeit nicht begründet ist, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben. Artikel 10 Abs. 2 Satz 2 bleibt unberührt.

Článok 95:

(1) Für die Gebiete der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit errichtet der Bund als oberste Gerichtshöfe den Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, den Bundesfinanzhof, das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht.

(2) Über die Berufung der Richter dieser Gerichte entscheidet der für das jeweilige Sachgebiet zuständige Bundesminister gemeinsam mit einem Richterwahlausschuß, der aus den für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Ministern der Länder und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern besteht, die vom Bundestage gewählt werden.

(3) Zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung ist ein Gemeinsamer Senat der in Absatz 1 genannten Gerichte zu bilden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

Náčrt správneho súdneho procesu

Spolková právna úprava ustanovuje,¹⁷⁷ že správne súdy rozhodujú všetky verejnoprávne spory okrem tých, ktoré patria do právomoci Spolkového ústavného súdu. Zo súdneho preskúmania sú tiež vylúčené spory, ktoré sa týkajú vecí majetkových, zmluvných a otázky zodpovednosti. Tieto zostávajú zverené civilným súdom. Ďalej sú z preskúmania vylúčené ešte riadiace akty, akty politickej povahy, organizačné akty a pod.

Keďže je nemecký súdny systém založený na princípe jednoty súdnej jurisdikcie, vychádza (s niekoľkými výnimkami) z obdobných procesných princípov a zásad ako súdne konanie na riadnych (civilných) súdoch: Súdne preskúmanie správnych aktov sa riadi dispozičnou zásadou; čo sa týka postavenie subjektov, konanie je založené na rovnosti strán a účastníkov; ďalej tu platí aj zásada verejnosti, ústnosti a bezprostrednosti.

Správne súdne konanie sa v otázke dokazovania riadi vyšetrovacou zásadou. Táto zásada sa označuje aj ako zásada materiálnej pravdy a znamená, že súd z úradnej povinnosti skúma skutkový stav, vykonáva dôkazy a nie je pri tom viazaný návrhmi účastníkov konania.¹⁷⁸ Individuálne a normatívne správny akty, ktoré súd vyhodnotil ako nezákonné, môže zrušiť. Súd nie je oprávnený z dôvodu nezákonnosti správnych aktov sám vydať nové rozhodnutie. Opravnými prostriedkami, ktoré je možné v konaní pred správnymi súdmi uplatniť, sú odvolanie, revízia a sťažnosť.

Najvyšší správny súd

Najvyššiu inštanciu v rámci správneho súdnictva v Nemecku reprezentuje Spolkový správny súd so sídlom v Lipsku. Pozostáva z desiatich revíznych senátov, z jedného disciplinárneho senátu a z dvoch senátov zaoberajúcich sa otázkami obrannej služby. Každý z nich má svojho predsedu a ďalších sudcov; v revíznych senátoch sa podľa prípadu líši počet sudcov od päť do sedem, disciplinárny senát pozostáva zo štyroch a senáty zaoberajúce sa otázkami obrannej služby z troch sudcov. Celkovo súd disponuje 56 sudcami.

Sudcom Najvyššieho správneho súdu sa môže stať osoba, ktorá má oprávnenie vykonávať sudcovský úrad a dovŕšila vek 35 rokov. Rovnako ako sudcovia na ostatných najvyšších súdoch sú kandidáti vyberaní výborom pre voľbu sudcov, ktorý pozostáva z príslušných ministrov spolkových krajín a rovnakého počtu členov zvolených Spolkovým snemom (väčšinou poslancov). Výboru predsedá spolkový minister spravodlivosti, ktorý síce nedisponuje hlasovacím právom, ale zato má právo veta.

Spolkový minister spravodlivosti a ktorýkoľvek člen volebného výboru má právo navrhovať kandidátov. O návrhoch sa rozhoduje na základe jednoduchej väčšiny. Ak je

¹⁷⁷ § 40 VwGO:

(1) Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Öffentlich-rechtliche Streitigkeiten auf dem Gebiet des Landesrechts können einem anderen Gericht auch durch Landesgesetz zugewiesen werden.

(2) Für vermögensrechtliche Ansprüche aus Aufopferung für das gemeine Wohl und aus öffentlich-rechtlicher Verwahrung sowie für Schadensersatzansprüche aus der Verletzung öffentlich-rechtlicher Pflichten, die nicht auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrag beruhen, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben; dies gilt nicht für Streitigkeiten über das Bestehen und die Höhe eines Ausgleichsanspruchs im Rahmen des Artikels 14 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes. Die besonderen Vorschriften des Beamtenrechts sowie über den Rechtsweg bei Ausgleich von Vermögensnachteilen wegen Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte bleiben unberührt.

¹⁷⁸ § 86 VwGO:

(1) Das Gericht erforscht den Sachverhalt von Amts wegen; die Beteiligten sind dabei heranzuziehen. Es ist an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden.

kandidát touto formou schválený a spolkový minister spravodlivosti vyjadrí svoj súhlas, spolkový prezident vymenuje vybraného kandidáta za sudcu na Najvyššom správnom súde.

Zaujímavé sú tiež kritériá, ktoré sa pri voľbe berú do úvahy: okrem odbornej kvalifikácie sa prihliada na to, aby boli na Najvyššom správnom súde proporcionálne zastúpené všetky spolkové krajiny; výber takisto ovplyvňuje predstava o dostatočnom zastúpení žien (v súčasnosti pôsobí na súde okrem jeho prezidentky ďalších deväť sudkyň).

Je potrebné tiež reflektovať skutočnosť, že v prípade Najvyššieho správneho súdu sa jedná o čisto revíziu inštanciu, ktorej úlohou je zabezpečovanie jednoty a správnosti výkladu a rozhodovacej činnosti na úseku spolkového všeobecného správneho práva. Vo výnimočných prípadoch je súd prvou a zároveň aj poslednou inštanciou, napr. v sporoch týkajúcich sa plánovania a stavby cestných komunikácií v nových spolkových krajinách a v Berlíne, alebo ohľadom žalôb proti zákazu spolkov, ktorý vydal spolkový minister vnútra a pod.

Žaloby v nemeckom správnom súdnictve

Na začatie správno-súdneho konania, v ktorom sa možno domáhať ochrany práv dotknutých správnym rozhodnutím, sa najčastejšie využíva odporovacia žaloba na, tzv. „*Anfechtungsklage*“. Ďalším typom je „*Verpflichtungsklage*“, ktorou možno domáhať, aby súd rozhodol o tom, že správny orgán je zo zákona povinný vydať správny akt.¹⁷⁹ Tretím typom je určovacia žaloba, „*Feststellungsklage*“, ktorou sa žalobca domáha určenia existencie alebo neexistencie právneho vzťahu, alebo ničotnosti správneho aktu.¹⁸⁰ Štvrtou žalobou je „*Leistungsklage*“, ktorou možno žiadať, aby súd rozhodol o tom, že správny orgán je povinný správať sa predpísaným spôsobom, ak sa nejedná o povinnosť vydať správny akt. Posledným typom je „*Fortsetzungsfeststellungsklage*“, žaloba, s ktorej pomocou sa navrhovateľ domáha aj určitého správania v spojení s vyslovením neúčinnosti napadnutého správneho aktu.¹⁸¹

Učebnice nemeckého správneho práva zvyčajne obsahujú podrobnejšiu a úplnejšiu klasifikáciu žalôb a návrhov v správnom súdnictve. V tomto smere sa tak možno na ne odvolať.¹⁸²

Aktuálne problémy správneho súdnictva v Nemecku

V Nemecku sa už niekoľko rokov diskutuje, akým spôsobom by malo byť reformované správne súdnictvo. Rozoberajú sa najmä otázky týkajúce sa lepšieho súdneho manažmentu, eventuálneho zlúčenia všeobecných a osobitných správnych súdov.¹⁸³

¹⁷⁹ § 42 VwGO:

(1) Durch Klage kann die Aufhebung eines Verwaltungsakts (Anfechtungsklage) sowie die Verurteilung zum Erlaß eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts (Verpflichtungsklage) begehrt werden.

(2) Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein.

¹⁸⁰ § 43 VwGO:

(1) Durch Klage kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses oder der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Feststellungsklage).

(2) Die Feststellung kann nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können. Dies gilt nicht, wenn die Feststellung der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts begehrt wird.

¹⁸¹ § 113 VwGO:

(4) Kann neben der Aufhebung eines Verwaltungsakts eine Leistung verlangt werden, so ist im gleichen Verfahren auch die Verurteilung zur Leistung zulässig.

¹⁸² Pozri napr. Maurer, H.: Allgemeines Verwaltungsrecht. München : C. H. Beck, 2002; Schenke, W.-R.: Verwaltungsprozessrecht. Heidelberg a i.: C. F. Müller, 2009.

S vyššie uvedeným súvisí skutočnosť, že pre každú jurisdikciu sú platné osobitné procesné postupy a právne prostriedky obsiahnuté v jednotlivých predpisoch nie sú porovnateľné, čo sťažuje orientáciu občanov. Medzi najčastejšie výhrady patrí nezrozumiteľnosť niektorých právnych predpisov, administratívna náročnosť ich aplikácie, nejasnosť a nepresnosť mnohých právnych pojmov, platnosť mnohých zastaraných predpisov ešte z čias starého režimu a federatívneho usporiadania, nezrovnalosti vyplývajúce z mnohých nepriamych novelizácií atď. Pri tvorbe práva sa často nezohľadňuje požiadavka, aby bolo právo formulované zreteľne a aby bolo zrozumiteľné pre všetkých občanov. Tým by im boli vopred známe ich práva a povinnosti a navyše by mohli vopred odhadnúť so značnou istotou, aké stanovisko súd zaujme pri posudzovaní konkrétneho prípadu, ktorý sa jednotlivca týka.

Záver

Na záver sa nám otvára možnosť úvahy o tom, či by inštitucionálna výstavba nemeckého správneho súdnictva mohla byť nejakým spôsobom inšpiráciou pre slovenské správne súdnictvo. Táto otázka je značne komplikovaná a nie je možné ju v krátkosti zodpovedať. Je pritom nevyhnutné zhodnotiť naše potreby, všetky pozitíva a negatíva, vyplývajúce napr. z možnej inštitucionálnej emancipácie. Akademický priestor je v tomto smere otvorený.

Ako jeden z ďalších inšpiratívnych momentov je možné uviesť prítomnosť laického prvku v súdnom rozhodovaní. Laickí sudcovia sú v Nemecku volení na štvorročné obdobie. Či by za (ne)zmenených podmienok prichádzalo zavedenie tohto inštitútu aj u nás, je takisto nutné zvážiť.

Literatúra:

Grabenwarter, Ch.: *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Wien, New York: Springer, 2010, 187 s.

Maurer, H.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München : C. H. Beck, 2002, 855 s.

Pitchas, R: Reforma správního soudnictví jako „ekonomizace“ právního státu? In: *Právník*, Roč. 139, č. 10 (2000), s. 929-959.

Pítrová, L. – Pomahač, R.: *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998, 343 s.

Schenke, W.-R.: *Verwaltungsprozessrecht*. Heidelberg a i.: C. F. Müller, 2009, 396 s.

Sládeček, V. – Tomoszková, V. a kol.: *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 260 s.

Internetové stránky:

<http://www.verwaltungsgerichtsbarkeit.de/>

<http://www.bverwg.de>

¹⁸³ Bližšie pozri online: <http://www.verwaltungsgerichtsbarkeit.de/>

Tiež Pitchas, R: Reforma správního soudnictví jako „ekonomizace“ právního státu? In: *Právník*, Roč. 139, č. 10 (2000), s. 929-959.

http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgerichtsbarkeit_in_Deutschland

Kontaktné údaje na autora:

JUDr. Mgr. Daniel Krošlák, PhD. LL.M.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity

Katedra teórie práva

Hornopotočná 23, 918 43 Trnava

daniel.kroslak@gmail.com

Vybraná judikatura ve věcech rozhodování vysokých škol

Veronika Kudrová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita v Brně

Abstrakt

Příspěvek shrnuje českou a slovenskou judikaturu ve věcech rozhodování vysokých škol o právech a povinnostech studentů. Hodnotí její význam pro toto rozhodování a pro případné přijímání legislativních změn.

Klíčová slova

vysoká škola, správní rozhodování, poplatek za studium, školné, přezkoumatelnost

Úvod

Právo na vysokoškolské vzdělání vychází v České i Slovenské republice z ustanovení čl. 33 odst. 2 Listiny základních práv a svobod¹⁸⁴, ve Slovenském ústavním pořádku navíc z totožného ustanovení čl. 42 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky¹⁸⁵, které zaručuje občanům právo na bezplatné vzdělání na vysokých školách, ovšem pouze v rozsahu omezeném schopnostmi občana a možnostmi společnosti.

Z tohoto ústavního východiska vychází právní úprava vysokého školství daná zákony o vysokých školách: zákonem č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) (dále jen "český zákon o vysokých školách"), a zákonem č. 131/2002 Z.z., o vysokých školách a o změně a doplnění některých zákonů, (dále jen "slovenský zákon o vysokých školách"). Předchůdcem obou zmíněných zákonů byl nikoli překvapivě zákon společný, a to zákon č. 179/1990 Sb., o vysokých školách.

S ohledem na totožná ústavní východiska, jakož i společnou předchozí úpravu je zřejmé, že též aktuální zákony o vysokých školách a jimi uspořádané vztahy v oblasti vysokého školství, budou vykazovat nemalou míru podobnosti. Proto též judikatura vážící se k rozhodování vysokých škol bude ve značné míře použitelná.

Cílem příspěvku je shrnout českou a slovenskou judikaturu ve věcech rozhodování vysokých škol, a tím umožnit jak komparativní pohled na její vývoj, tak také její využití při aplikaci a interpretaci norem působících v oblasti rozhodování vysokých škol.

Práce vychází z judikatury Ústavního soudu České republiky, Ústavního soudu Slovenské republiky, Nejvyššího správního soudu České republiky (dále jen „Nejvyšší správní soud“) a Nejvyššího soudu Slovenské republiky (dále jen „Nejvyšší soud“) vyhledané přes příslušná webová rozhraní. Práce neshrnuje veškerou judikaturu, autorka se v ní soustředí se na judikaturu, jejíž odkaz považuje pro činnost vysokých škol za stále aktuální, či obecně použitelný pro další oblasti rozhodování ve veřejné správě.

Vývoj soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí vysokých škol

Obě Listiny základních práv a svobod a Ústava Slovenské republiky (dále jen souhrnně „ústavní dokumenty“) shodně zakotvují právo na soudní ochranu každému, kdo byl na svých

¹⁸⁴ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 23/1991 ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon.

¹⁸⁵ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy za předpokladu, že nejde o rozhodnutí, které je ze soudní ochrany zákonem vyloučeno. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod.

Rozhodnutím, které bylo v minulosti zákonem (konkrétně přílohou A občanského soudního řádu) vyloučeno ze soudního přezkumu, bylo rozhodnutí rektora, resp. akademického senátu, vysoké školy o odvolání do rozhodnutí děkana v otázkách přijetí či nepřijetí ke studiu na vysoké škole podle zákona č.172/1990 Sb., o vysokých školách. V roce 1995 obdržel Ústavní soud České republiky návrh na zrušení ustanovení, které toto vyloučení ze soudního přezkumu zakládalo, a to vzhledem k namítanému porušení základních práv a svobod, vyplývajících z čl. 1, čl. 2 odst. 2, čl. 3 odst. 1, čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 13 odst. 2 písm. c) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních.

Soud při posuzování věci diferencoval **lidská práva** na základní a "**nezákladní**", tedy na důležitější a méně důležitá, přičemž **právo na vzdělání** zařadil mezi práva druhé uvedené kategorie. V návaznosti na to popřel, že by upřením práva na soudní přezkum rozhodnutí o (ne)přijetí na vysokou školu došlo k vyloučení soudního přezkumu ve věci týkající se základních práv a svobod, jak zakazuje čl. 36 odst. 2, resp. 46 odst. 2 ústavních dokumentů. V nálezu ze dne 3. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 32/95, Ústavní soud tedy deklaroval, že vyloučení rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu na vysoké škole ze soudního přezkumu považuje v obecné rovině za ústavně přípustné.

Nevyjádřil však, že dané vyloučení soudní přezkoumatelnosti považuje za natolik žádoucí, že by se mělo uplatnit v případě, kdy požadavek na materiální vyloučení zůstává zakotven, nicméně formální znaky již nesplňuje. Konkrétně v nálezu ze dne 26. 3. 2002, sp. zn. I. ÚS 282/01, uvedl: „*Rozhodování podle § 50 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), nelze podřadit pod obecně vypočtené správní akty v § 248 odst. 1 a 2 občanského soudního řádu, taktéž příloha A občanského soudního řádu výslovně nestanoví nemožnost přezkumu takového rozhodnutí. Pokud vylučuje z přezkumu rozhodnutí podle již zrušeného zákona č. 172/1990 Sb., ... teorie i praxe nedostatek výslovného zákonného vyloučení z přezkumu podle nového zákona vykládá tak, že v takovém případě je přezkum možný (srovnej dikci "vyloučena rozhodnutí ... vydaná na základě ustanovení uvedených v příloze"). Ani samotný zákon č. 111/1998 Sb. pak přezkoumání daného rozhodnutí ve správním soudnictví nevylučuje.*“

Soudní přezkoumatelnost rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu, jakož i jiných rozhodnutí vysokých škol o právech a povinnostech studentů, od svého vzniku judikuje Nejvyšší správní soud, a to poprvé v rozsudku ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006, ve věci nepřijetí ke studiu, a rozsudku ze dne 30. 3. 2006, sp. zn. 2 As 50/2004, ve věci poplatku spojeného se studiem. V rozsudku ze dne 11. 9. 2008, sp. zn. 7 As 30/2008, ve věci poplatku spojeného se studiem Nejvyšší správní soud navíc nepřímou konstatoval, že **rozhodnutí vysoké školy o uložení povinnosti (platit poplatek spojený se studiem) je přezkoumatelné ve správním soudnictví z hlediska tvrzené nezákonnosti též tehdy, pokud byla uložena povinnost vysokou školou zároveň prominuta**. Ústavní soud Slovenské republiky poprvé výslovně konstatoval soudní přezkoumatelnost rozhodnutí vysoké školy ve správním soudnictví v usnesení ze dne 31. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 210/08, ve věci vyloučení ze studia.

Naopak **nepřezkoumatelnost** vyjádřil Nejvyšší správní soud ve věci **konkrétní klasifikace zkoušky**¹⁸⁶, zároveň ovšem konstatoval za soudně přezkoumatelné dodržení podmínek stanovených pro konání zkoušky právními či studijními předpisy.

Role judikatury pro rozhodovací procesy

¹⁸⁶ Srov. právní větu z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2009 sp. zn. 9 As 1/2009.

Rozhodování Nejvyššího správního soudu i Nejvyššího soudu, resp. obou ústavních soudů (dále též souhrnně, byť nepřesně, „vyšší soudy“), nepochybně ovlivňuje rozhodovací praxi vysokých škol, a to zejména dvěma směry. Jednak definuje nároky na formální náležitosti rozhodnutí vysokých škol, zejména na odůvodnění, a dále poskytuje vodítka pro interpretaci sporných ustanovení, jakož i případnou eliminaci axiologicky nepřipustných výkladů.

Povaha rozhodnutí

V české i slovenské praxi vysokých škol se objevila pochybnost o tom, zda povinnost platit poplatek spojený se studiem/školné, vyplývá přímo ze zákona, či vzniká až na základě rozhodnutí vysoké školy. Nejvyšší správní soud¹⁸⁷ i Nejvyšší soud¹⁸⁸ shodně konstatovaly, že z žádného ustanovení zákona o vysokých školách neplyne automatická povinnost studenta **platit daný poplatek/školné**, aniž by o této povinnosti bylo **autoritativně rozhodnuto**.

Autorce není známo, že by při rozhodování slovenských soudů, na rozdíl od rozhodování soudů českých, vznikly pochybnosti o povaze rozhodnutí rektora o moderaci podle § 92 odst. 16 slovenského zákona o vysokých školách¹⁸⁹. Lze to přičíst zejména skutečnosti, že český zákon o vysokých školách stanoví pro moderační pravomoc rektora, že jí může uplatnit *v rámci rozhodování o žádosti o přezkoumání rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem*, zatímco slovenský zákon jí na jiné rozhodování výslovně neváže.¹⁹⁰ Nejvyšší správní soud ovšem potvrdil¹⁹¹, že **rozhodnutí, jímž rektor (ne)přistupuje k moderaci vyměřeného poplatku, je samostatným správním rozhodnutím**, když uvedl, že *rozhodnutím rektora ... bylo ... ve výroku I. potvrzeno rozhodnutí děkanky ..., a současně byl D. D. ve výroku II. tento vyměřený poplatek prominut. ... I z tohoto pohledu je toto rozhodnutí rektora individuálním správním aktem ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.*

Kvalita odůvodnění

Při rozhodování vysokých škol o uchazečích o studium a studentech vyplývá povinnost vysokých škol odůvodnit rozhodnutí přímo ze zákona. Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006, ve věci (ne)přijetí ke studiu, vztahuje se tato povinnost nejen na rozhodnutí prvního stupně, ale též na rozhodnutí vydané v přezkumném řízení. Soud sice připustil, že ustanovení § 50 českého zákona o vysokých školách, které stanovuje za náležitost rozhodnutí prvního stupně odůvodnění (odst. 5), a na jiném místě potom zavádí právo na přezkum tohoto rozhodnutí (odst. 7), lze interpretovat dvojím způsobem, zároveň však výklad, podle něhož by rozhodnutí o žádosti o přezkum

¹⁸⁷ Např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 9 As 8/2007.

¹⁸⁸ Srov. usnesení Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 9.2.2009, sp. zn. 5 Sžnč 3/2008.

¹⁸⁹ Srov. z rozsudku Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 13. 5. 2010, sp. zn. 3 Sžo 77/2010 ve věci školného: „Je nesporné, že napadnuté rozhodnutie podlieha v zmysle čl. 47 ods. 2 Ústavy SR súdnemu prieskumu zákonnosti, preto musí obsahovať odôvodnenie, ktoré ho robí preskúmateľným.“

¹⁹⁰ Srov. § 92 odst. 16 slovenského zákona o vysokých školách:

Rektor môže školné a poplatky spojené so štúdiom znížiť, odpustiť alebo odložiť termíny ich splatnosti s prihliadnutím na študijné výsledky, sociálnu a zdravotnú situáciu študenta alebo na iné skutočnosti hodné osobitného zreteľa podľa zásad uvedených v štatúte vysokej školy.

§ 58 odst. 8 českého zákona o vysokých školách:

Rektor může v rámci rozhodování o žádosti o přezkoumání rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem vyměřený poplatek snížit, prominout nebo odložit termín jeho splatnosti s přihlednutím zejména ke studijním výsledkům a sociální situaci studenta podle zásad uvedených ve statutu veřejné vysoké školy.

¹⁹¹ V rozsudku ze dne 11. 9. 2008, sp. zn. 7 As 30/2008.

nemuselo být odůvodněno, odmítl. Učinil tak s odkazem na zásadu ústavně konformního výkladu, kterou opakovaně vyzdvihuje Ústavní soud České republiky, např. v nálezu ze dne 5. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 44/03.¹⁹² Z nálezu: „*Umožňuje-li totiž zákon uchazeči žádat o přezkoumání rozhodnutí, pak mu tím zcela jistě dává i právo namítat konkrétní skutečnosti. Uvádí-li uchazeč konkrétní důvody, proč má za to, že rozhodnutí děkana je v rozporu ... je nutné, aby se rektor při přezkumu tohoto rozhodnutí těmito důvody zabýval, jinak by nedostal zákonu, který stanoví povinnost změnit rozhodnutí, jež je s těmito podmínkami v rozporu. Pokud by rozhodnutí o opravném prostředku ve správním řízení nemuselo být řádně odůvodněno a správní orgán by se nemusel vypořádat s jednotlivými důvody uvedenými v žádosti o přezkoumání rozhodnutí děkana, postrádal by tento opravný prostředek svůj smysl.*“ Požadavek na odůvodnění nebyl původně stanoven pro rozhodnutí o vyměření poplatku spojeného se studiem, k jeho zakotvení došlo pod vlivem judikatury k 1. 1. 2006 zákonem č. 552/2005 Sb.

Jak vyplývá nejen z citovaného nálezu, soudní praxe požaduje¹⁹³, aby rozhodnutí bylo odůvodněno nejen formálně, tedy aby rozhodnutí obsahovalo text za odůvodnění označený, ale i materiálně. Za odůvodnění v materiálním smyslu lze přitom považovat pouze takové odůvodnění, z něhož je zřejmé, z jakých skutkových úvah rozhodující orgán vycházel a jak k nim dospěl, z jakých právních úvah vycházel, a co na jejich základě usoudil; tedy proč rozhodl, jak rozhodl. **Nepřípustná jsou odůvodnění**, která jen velmi nekonkrétně konstatují naplnění zákonných předpokladů¹⁹⁴, odůvodnění, která jen parafrázují zákon¹⁹⁵, a v druhostupňovém rozhodnutí též odůvodnění, která se nevypořádávají se všemi tvrzenými důvody nezákonnosti¹⁹⁶.

Interpretační role judikatury

Zatímco českou judikaturu ve věcech rozhodování vysokých škol reprezentují převážně rozhodnutí významná pro procesní postupy vysokých škol (výjimkami jsou např. konstatování, že **pouhé označení státní závěrečné zkoušky v informačním systému fakulty jako předmět nemůže rozšířit aplikaci** obecné právní úpravy zakotvené v zákoně č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, a v interních předpisech fakulty pro studijní předměty také na státní závěrečnou zkoušku¹⁹⁷, či stanovení, že v **době, kdy fyzická osoba není studentem, není možné po ní vyžadovat, aby plnila jakékoliv studijní povinnosti**¹⁹⁸), judikatura

¹⁹² „Z mnoha myslitelných výkladů zákona je tedy třeba v každém případě použít pouze takový výklad, který respektuje ústavní principy (je-li takový výklad možný).“

¹⁹³ Obdobně též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006, ve věci nepřijetí ke studiu: „*Sémanticky vzato již samotný pojem odůvodnění v sobě zahrnuje požadavek, aby v něm byly uvedeny konkrétní důvody, které vedly příslušný orgán k danému rozhodnutí; nestačí pouze formální citace zákonného ustanovení. Takové odůvodnění totiž z obsahového hlediska nelze vůbec považovat za odůvodnění.*“

¹⁹⁴ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, sp. zn. 4 As 47/2006, ve věci poplatku spojeného se studiem: „*V odůvodnění žalovaná dále uvedla, že při kontrole žalobcova studia bylo zjištěno, že v bakalářském nebo magisterském studijním programu studuje déle, než je standardní doba studia zvětšená o jeden rok. Není tak možné přezkoumat žalobní námítku, že žalovaná nesprávně sečetla doby žalobcova studia.*“

¹⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, sp. zn. 2 As 37/2006 ve věci nepřijetí ke studiu: „*V žádném případě totiž nepostačuje v odůvodnění rozhodnutí uvést výše citovanou obecnou formulaci, která pouze opakuje dikci zákona. K tomu, aby napadené rozhodnutí bylo možno přezkoumat, je potřeba konkrétně uvést, o jaké důvody se rozhodnutí opírá a jak k nim žalovaná dospěla.*“

¹⁹⁶ Srov. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2009 sp. zn. 5 As 86/2008 ve věci poplatku spojeného se studiem.

¹⁹⁷ Právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, sp. zn. 9 As 24/2010, ve věci ukončení studia.

¹⁹⁸ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, sp. zn. 7 As 38/2008, ve věci požadování studijního plnění po osobě, která není studentem.

slovenských soudů ve značné míře konkretizuje hmotněprávní instituty, popř. ústavně zakotvená práva ve vztahu k činnosti vysokých škol.

V druhé zmíněné skupině případů konstatoval Ústavní soud Slovenské republiky ve vztahu k funkci rektora, že je **nepřípustné maximální věkové omezení pro kandidaturu na rektora**¹⁹⁹, a dále, že nečinnost akademického senátu spočívající v **nepodání návrhu na jmenování rektora, je porušením práva na přístup k veřejným funkcím** podle čl. 30 odst. 4 Ústavy Slovenské republiky.

Pro oblast přijímacího řízení na vysokou školu Ústavní soud Slovenské republiky vyjádřil **nepřípustnost pozitivní diskriminace (stanovení kvót) při přijímání na vysokou školu**²⁰⁰, a dále **popřel povinnost vysoké školy uchovávat testy z talentových zkoušek i po uplynutí doby** určené k procesní obraně proti rozhodnutí o (ne)přijetí ke studiu.

Samostatnou je **otázka obcházení školného**. V judikatuře slovenských soudů lze vyzorovat tendenci k formálnímu výkladu úkonů, které by mohly být materiálně považovány za placení školného. Typově jde o dva úkony: **dar** poskytnutý vysoké škole v přímé souvislosti s konzumací jí poskytovaného vysokoškolského vzdělání²⁰¹ a **zpoplatněná příprava na zkoušky** na vysoké škole²⁰².

V prvním případě lze při popisu skutkového stavu vyjít například z pozvánky k zápisu ke studiu následujícího znění: „*Externé magisterské štúdium je zmluvne zabezpečené finančnou účasťou študenta. Účelom príslušnej zmluvy je finančne zabezpečiť vytvorenie materiálo - technických, personálnych a organizačných možností a podmienok pre konanie externého magisterského štúdia v študijnom odbore právo. Vo veci uzavretia zmluvy o financovaní päťročného externého magisterského štúdia v študijnom odbore právo v celkovej sume 200 000 Sk dôvodne predkladáme, že Váš záujem vychádza z princípu dobromyselnosti. Uvedenú sumu máte možnosť fakulte uhradiť jednorázovo v plnej výške 200 000 Sk, alebo v ročných splátkach vo výške 40 000 Sk vždy ku dňu zápisu do príslušného ročníka štúdia. Úhradu finančného príspevku vykonajte najneskôr ku dňu zápisu do 1. ročníka štúdia, ktorý sa koná dňa 5. septembra 2001.*“ V pozvánke je dále uvedeno, že *pri zápise dňa 5. 9. 2001 je potrebné preukázať reálne vykonanie tejto úhrady*. V odůvodnění jiného usnesení byla informace doplněna svědectvím E. J., podle něhož pracovnice fakulty odmítla při zápise zapsat studentku, která s sebou neměla požadovaný ústřížek o zaplacení.

Okresní a krajské soudy shodně dospívaly k přesvědčení, že z dokazování vyplynulo, že darovací smlouva byla uzavřena dobrovolně a neobcházela zákon. Nejvyšší soud taková konstatování považoval vzhledem k jejich stručnosti za nedostatečně odůvodněná a rozsudky krajských soudů (resp. Krajského soudu v Trnavě) zrušil. Další osud dvou zrušených rozhodnutí krajského soudu není autorce znám. Ve třetím uvedeném sporu se paralelně zabýval rozhodnutím krajského soudu též Ústavní soud²⁰³. Stížnost odmítl jako neopodstatněnou, když po dlouhé rekapitulaci postupu krajského soudu konstatoval, že *podľa názoru ústavného súdu v postupe a rozhodnutí krajského súdu nebola zistená arbitrárnosť ani zjavná neodôvodnenosť rozhodnutia, ktorá by bola v príčinnej súvislosti s poskytnutím súdnej ochrany a základného práva na spravodlivý proces podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Sťažovateľka navyše v sťažnosti neuviedla konkrétne dôvody arbitrárnosti rozhodnutia krajského súdu, hoci ich vo všeobecnosti namietala*. Z krátkého popisu stížnosti, který soud provedl, není jednoznačně patrné, zda stěžovatelka opravdu

¹⁹⁹ Usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 30. 3. 2000, sp. zn. III. ÚS 3/00, ve věci omezení pasivního volebního práva na funkci rektora.

²⁰⁰ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 8. 2007, sp. zn. I. ÚS 150/07, ve věci nepřijetí ke studiu.

²⁰¹ Usnesení Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 20. 7. 2006, sp. zn. 1 Cdo 179/2006, usnesení Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. 1 Cdo 82/2008, a usnesení Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 30. 6. 2010, sp. zn. 2 Cdo 59/2009.

²⁰² Usnesení Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 28. 9. 2010, sp. zn. 4 Cdo 62/2009.

²⁰³ Usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 1. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 85/09.

neuedla konkrétní důvody. Autorka má ovšem za to, že z předchozích podání, na které stěžovatelka odkazuje (a která byla v rozhodnutích soudů rekapitulována), je patrné, že zpochybňuje jak konstatovanou dobrovolnost daru tím, že odpůrce nepřipouštěl dar nezaplátit či jej zaplatit v jiné výši, tak též jeho povahu skrytého školného, když jeho výše (a splátkovost – pozn. autorky vycházející z popisů jiných rozhodnutí v obdobných případech) odráží náklady na studium. Proto se autorka s rozhodnutím Ústavního soudu, ostatně jako vzhledem k naznačeným stěžovatelkou uvedeným důvodům též s rozhodnutími okresních a krajských soudů, neztotožňuje.

Bez ohledu na výsledky jednotlivých sporů lze mít za to, že soudní projednávání problematiky vztahu daru vysoké školy a školného se promítlo do novely zákona o vysokých školách (č. 363/2007 Z.z.), která do § 89 *Financovanie verejných vysokých škôl* přidala ustanovení, podle něhož se *do výšky ročního školného započítava aj výška peňažných darov prijatých vysokou školou od študentov alebo tretích osôb v súvislosti s poskytovaním, organizovaním alebo zabezpečovaním vysokoškolského vzdelávania na území Slovenskej republiky*.

Druhým zmíněným případem obcházení školného je skutková situace, kdy na základě úplatné smlouvy o zprostředkování přípravy studenta na zkoušky (ve studijním oboru „právo“) dle právní zástupkyně studentky *zmluvné plnenie zo strany žalobkyne predstavovalo technické zabezpečenie štúdia a tvorili ho náklady za samotnú technickú realizáciu tohto štúdia z dôvodu limitovaných prostriedkov na poskytovanie bezplatného vysokoškolského štúdia*. Tím došlo jednak k absolutní obsahové odlišnosti v porovnání s předmětem smlouvy, a dále k obcházení zákona, neboť vysoká škola je povinna obstarat prostředky na svou vzdělávací činnost sama (nikoli vybíráním školného).

Krajský soud se s uvedenými výhradami ztotožnil, Nejvyšší soud ovšem později přistoupil na argumenty vysoké školy, dle nichž: *Dennú formu štúdia charakterizuje denná účasť študenta na vzdelávacích činnostiach (§ 51 ods. 2) a externú formu štúdia charakterizuje prevažne samostatné štúdium a konzultácie. Žalovaná mala teda možnosť na jednotlivé skúšky sa pripravovať formou samoštúdia a konzultácií poskytovaných vysokou školou a mala tiež možnosť prípravu ku skúškam realizovať aj prostredníctvom žalobkyne formou uzavretia zmluvy o obstaraní veci. Ako už bolo vyššie uvedené, v ostatnom prípade išlo o vznik záväzkového vzťahu súkromnoprávnej povahy. Žalovaná, ak považovala prípravu ku skúškam samoštúdiom a formou konzultácií za postačujúcu, nebola povinná so žalobkyňou takýto právny úkon uzavrieť*. Jinými slovy poskytování výuky v rozsahu odpovídajícím prezenční formě studia zhodnotil soud za nadstandard k bezplatnému vysokoškolskému vzdělávání v externí formě, který má povahu soukromoprávního vztahu, a je tedy možné jej zpoplatnit.

Zatímco v prvním zmíněném případě týkajícím se možného obcházení školného autorka s úvahami soudu směřujícími k legálnosti uvedeného postupu nesouhlasí, v případě druhém jejich oprávněnost připouští. Vychází přitom z úvahy, že poskytování bezplatného vysokoškolského vzdělávání je mimo jiné limitováno již v úvodu zmíněnými možnostmi společnosti. Pokud není v možnostech společnosti poskytnout dostatek míst v prezenční formě studia, avšak je v možnosti společnosti poskytnout další místa v externí formě studia, nelze, než připustit, že tím může dojít k diferenciaci poskytovaných „studijních služeb“. Vysoká škola tak může poskytovat nižší úroveň veřejné služby spočívající ve vysokoškolském vzdělávání pro studenty externího studia, než je tomu u studia ve formě prezenční, a to proto, že vyšší úroveň si z důvodů možností společnosti nemůže dovolit. Má ale odborné a technické zázemí na její doplnění; vzhledem k absentujícímu financování ze strany společnosti je schopná je poskytnout toliko na náklady občana.

Připustnost takového postupu váže autorka na tři podmínky: 1. „soukromoprávní“ poskytování výuky nesmí nahrazovat veřejnoprávní činnost vysokých škol směřující

k absolvování studia, tj. nesmí zejména docházet k úplatnému plnění studijních povinností. 2. nesmí tím docházet k obcházení školného, např. tím, že vysoká škola poskytovanou úrovní či kladenými nároky vytváří obecný tlak na nezbytnost nadstandardní (tedy placené) výuky. A zejména, 3., musí existovat objektivní důvod pro poskytování nižší úrovně externí formy vzdělávání. Za tento objektivní důvod považuje v souladu s uvedenými ústavními limity toliko nižší úroveň financování studijních programů realizovaných v externí formě studia oproti studijním programům realizovaným ve formě denní. Tato podmínka je v daném případě splněna, neboť z metodiky²⁰⁴ slovenského ministerstva školství pro předpokládaný rok (2007) vyplývá, že při poskytování dotace na uskutečňování akreditovaných studijních programů je rozlišováno mezi studenty denní a externí formy studia, a to tak, že studenti externí formy studia jsou oproti studentům denní formy „dotováni“ jen z necelé jedné třetiny. Zde autorka upozorňuje, že právě uvedené nelze zobecnit pro postupy českých veřejných vysokých škol, a to vzhledem ke skutečnosti, že v českém prostředí rozlišováno mezi příspěvkem poskytovaným na prezenčního, kombinovaného či distančního studenta není²⁰⁵.

Závěr

Jak bylo vytyčeno v úvodu, cílem příspěvku je shrnout českou a slovenskou judikaturu ve věcech rozhodování vysokých škol, a tím umožnit jak komparativní pohled na její vývoj, tak také její využití při aplikaci a interpretaci norem působících v oblasti vysokoškolského práva. V práci bylo citováno či odkazováno na více než 20 rozhodnutí všech vyšších soudů. Podrobněji byl uveden vývoj přezkoumatelnosti rozhodnutí vysokých škol zejména v judikatuře českých soudů a dále požadavky kladené na kvalitu odůvodnění. Pokud jde o interpretační roli judikatury, důraz byl kladen zejména na rozhodnutí zabývající se otázkou školného. Vymezený prostor, bohužel, neposkytl dostatečné zázemí pro podrobnější rozbor.

Kontaktné údaje na autora – email:

Mgr. Veronika Kudrová, Katedra správní vědy a správního práva
Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno, Veveří 70, 611 80
e-mail: veronikakudrova@gmail.com

²⁰⁴Metodika rozpisu dotací zo štátneho rozpočtu verejným vysokým školám na rok 2007; Dostupná z http://www.minedu.sk/data/USERDATA/VysokeSkolstvo/FVVS/Dotacie/2007/2007_metodika_rozpisu.pdf.

²⁰⁵ Srov. Pravidla pro poskytování příspěvku a dotace veřejným vysokým školám Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy. Dostupné z http://www.msmt.cz/uploads/soubory/Financovani_VS/Pravidla_pro_poskytovani_prispevku_a_dotaci/Pravidla_pro_poskytovani_prispevku_a_dotaci_VVS_2011.pdf.

Opravné prostředky ve správním soudnictví

Jan Malast

Právnická fakulta, Západočeská univerzita v Plzni²⁰⁶

Abstrakt

Cílem tohoto příspěvku je stručně pojednat o opravných prostředcích ve správním soudnictví, o zvláštích jejich právní úpravy v porovnání s úpravou v civilním či trestním soudnictví, o historických souvislostech jejich minulého a nástinu jejich možného budoucího vývoje. Pozornost bude věnována rozdílu mezi apriorním a aposteriorním modelem správního soudnictví a s tím související problematice víceinstančnosti soudního přezkumu výkonu veřejné správy.

Klíčová slova

soudní kontrola činnosti veřejné správy, správní soudnictví, opravné prostředky, kasační stížnost, obnova řízení

Téma opravných prostředků ve správním soudnictví je v současné době v České republice velmi aktuální a to zejména z důvodu probíhající intenzivní diskuse nad problematikou tzv. „obživlých mrtvol“, tedy situací, kdy (zjednodušeně řečeno) Nejvyšší správní soud zruší kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu, který ale již v mezidobí v jeho důsledku o věci – souladně s původním právním závěrem krajského soudu – rozhodl (a to nezřídka již pravomocně).²⁰⁷ Záměrem tohoto příspěvku ale není analyzovat tuto situaci, koneckonců na plénech několika odborných setkání²⁰⁸ a na stránkách specializovaných periodik byla v poslední době opakovaně přednesena a podrobně diskutována.

Tento příspěvek vychází ze skutečnosti, že jednou ze zvažovaných cest, jak výše nastíněným situacím předcházet, je změnit funkci, resp. povahu či vlastnosti opravných prostředků, jimiž se lze bránit proti rozsudku krajského soudu rozhodujícího ve správním soudnictví a o kterých následně rozhoduje Nejvyšší správní soud.²⁰⁹ Jedním z uvažovaných směrů změny by například mohla být modifikace kasační stížnosti na řádný opravný prostředek, resp. na opravný prostředek s implicitním suspensivním účinkem.²¹⁰ Nejde přitom samozřejmě o úvahy zcela nové, stávající situace a z ní vzešlá diskuse jsou však více než účinným katalyzátorem těchto úvah a myšlenek.

Cílem tohoto příspěvku je tedy zaměřit se na opravné prostředky ve správním soudnictví jako na specifické právní instituty a na jejich původ, roli a funkci.

Původ a podoba opravných prostředků ve správním soudnictví

²⁰⁶ Sady Pětaticátníků 14, 306 14 Plzeň, tel.: 377 637 480, e-mail: janmal@ksp.zcu.cz

²⁰⁷ Podrobně viz například Vedral, J.: K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti, *Správní právo* č. 8/2010, str. 472 a násl.

²⁰⁸ Mlsna, P.: Úvodní slovo k příspěvkům ze semináře, *Správní právo* č. 8/2010, str. 470, 471.

²⁰⁹ Mikule, V.: K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního, *Správní právo* č. 8/2010, str. 492 a násl.

²¹⁰ Baxa, J., Průcha, P., Šimka, K.: K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným, *Správní právo* č. 8/2010, str. 498 a násl.

Správní soudnictví je specifická forma soudní činnosti. Představuje jednu ze soudních kontrol činnosti veřejné správy²¹¹ a jejím účelem je poskytovat ochranu veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy.²¹² Jejím cílem tedy není typické rozhodování „sporů o právo“, resp. klasické „nalézání práva“, ale spíše přezkum či posuzování „správnosti“ (nejčastěji legality) exekutivního výkonu veřejné moci.

S určitou mírou zjednodušení můžeme říct, že historicky se tato kontrola výkonu veřejné správy realizovala dvěma základními způsoby. Tím prvním byla kontrola označovaná jako předběžná („apriorní“), pro niž bylo typické, že byla realizována zároveň s kontrolovanou činností. Jejím průvodním znakem pak bylo i to, že institucionálně byla vykonávána – přinejmenším v prvním stupni – v rámci exekutivy, tedy samotným správním orgánem (zpravidla kvůli tomu nadaným atributy funkční a osobní nezávislosti) a správní soud nastupoval až coby (nej)vyšší instance. Tento model má své kořeny zejména v systému pruském, resp. bádenském, vycházejícím především z myšlenek Rudolfa von Gneista,²¹³ který jej dokonce přímo označoval jako „sebekontrolu“ státní správy.²¹⁴

Druhý model pak představovala kontrola následná („aposteriorní“), která naopak přicházela ke slovu až poté, co byla kontrolovaná činnost správního orgánu realizována a dokončena. Soudní kontrola zde fungovala jako subsidiární instrument vnější nezávislé kontroly realizované institucionálně oddělenými orgány moci soudní poté, co adresát (účastník) vyčerpal procesní nástroje (opravné prostředky) uplatnitelné v řízení před správním orgánem. Tento typ vycházel především z modelu jihoněmeckého (würtemberského a saského) a za jeho ideového představitele bývá uváděn zejména Otto von Sarwey.²¹⁵

Rozdíly mezi oběma modely pak byly nejen institucionální, tedy v otázce kdo kontrolu prováděl, ale i kritériální, tedy co a podle čeho se přezkoumávalo. Opět s určitou mírou zobecnění²¹⁶ můžeme říci, že zatímco apriorní model vycházel z úzkého sepětí správy a soudnictví a posuzoval tedy nejen zákonnost, ale i účelnost správního rozhodnutí a mohl sám rozhodnout ve věci samé, pro model aposteriorní byl charakteristický přezkum zákonnosti s uplatněním kasačního principu.

V naší historii, resp. v naší pozitivněprávní úpravě, se – snad poněkud překvapivě – vyskytly oba zmíněné modely. Aposteriorní podobu mělo správní soudnictví rakouské zřízené v polovině 70. let 19. století, z modelu apriorního pak vycházel například nerealizovaný návrh úpravy československého správního soudnictví zakotvený zákonem č. 158/1920 Sb. z. a n.

Co do praktické realizace lze tedy v případě naší právní úpravy hovořit o aposteriorním soudnictví jako o obvyklém a tradičním modelu (a to přes to, že i v dnešní úpravě bychom mohli identifikovat zjevné rysy kontroly apriorní – typicky některá rozhodování ve věcech volebních, místních referend či politických stran²¹⁷). Tato kontrola pak v průběhu doby nabývala rozličných a ne vždy si zcela vzájemně odpovídajících podob.

Historické kořeny opravných prostředků ve správním soudnictví

²¹¹ Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde, Praha, 1996, str. 18.

²¹² Vopálka, V., Míkule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní, komentář, C. H. Beck, Praha, 2004, str. 3.

²¹³ Mazanec, M.: O správním soudnictví dvojako: pohled právního instalatéra, in Šimíček, V. (ed.): Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?, Mezinárodní politologický ústav, MU, Brno, 2007, str. 194, nebo také Mazanec, 1996, op. cit., str. 25.

²¹⁴ Macur, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, MU, Brno, 1992, str. 102.

²¹⁵ Mazanec, in Šimíček (ed.), 2007, op. cit., str. 193.

²¹⁶ Podrobněji viz zejména Hácha, E.: Správní soudnictví, in Slovník veřejného práva československého, Svazek IV., Brno, 1938, str. 589 a násl. nebo Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich, Praha, 1937, str. 411 a násl.

²¹⁷ Mazanec, in Šimíček (ed.), 2007, op. cit., str. 196.

Založení správního soudu v Rakousko-Uherské monarchii v roce 1876 bylo jedním z projevů přerodu absolutismu v konstitucionalismus. Bylo výsledkem diskuse, zda by pro habsburskou monarchii byl vhodnější příklon k francouzskému modelu Státní rady (s určitými právně-politickými pravomocemi, byť zpravidla „poradního“ charakteru), anebo k modelu „čistého“ správního soudnictví.²¹⁸ Nakonec přijatý model správního soudnictví úprava byl jednoinstanční (vykonával jej pouze Nejvyšší správní soud), rekursní (zahajovalo se na návrh po vyčerpání řádných opravných prostředků v administrativním řízení), kasační (i když byl správní orgán při novém projednání zrušené věci vázán právním názorem soudu) a s omezenou jurisdikcí (z přezkumu byly vyloučeny otázky skutkové).²¹⁹

Tato úprava – která doznala první výraznější změny až v roce 1905²²⁰ – pak byla recipována i do nově vzniklé Československé republiky v roce 1918 (Nejvyšší správní soud byl v ČSR zřízen dokonce hned třetím zákonem v pořadí, tedy č. 3/1918 Sb. z. a n.). Pravomoci tohoto soudu byly v porovnání s rakouskou úpravou rozšířeny. „Protože ústavní listina stanovila pouze, že soud má poskytovat soudní ochranu proti správním úřadům, chápala se tato ochrana jako ochrana proti správním aktům i jako ochrana proti „chování úředníků správních“. Soudní kontrola se vztahovala i na věci disciplinární a na přezkoumávání dodržení zákonného rámce volného uvážení správními orgány. Kromě toho měl Nejvyšší správní soud rozhodovat pozitivní kompetenční spory mezi státními úřady a zemskými zastupitelstvy a samostatnými orgány jednotlivých zemí.“²²¹ Byl to systém jediného správního soudu s celostátní působností, vedle kterého pak již od dob monarchie fungovala „satelitní soustava soudů veřejného práva“ – patentový soud, volební soud, zvláštní senát pro řešení kompetenčních konfliktů, kartelový soud či pojišťovací soud.²²²

V roce 1920 byl přijat zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., o správním soudnictví a úřadův okresních a župních, jehož účinnost byla podle § 44 vázána na účinnost zákona o okresních a župních úřadech, k čemuž však nikdy nedošlo. Tato úprava měla odpovídat modelu apriorního správního soudnictví²²³ a předpokládala vytvoření několika instancí správního soudnictví (soudní senáty při okresních a župních úřadech) a obsahovala i z dnešního pohledu natolik atypické instituty, jako je třeba odpor proti rozhodnutí nebo opatření vydaném okresními nebo župními senáty z moci úřední (§ 41).

I novela zákona o Nejvyšším správním soude z roku 1937 (zákon č. 164/1937 Sb. z. a n.), která si kladla za cíl „ulehčiti přetíženému nejvyššímu správnímu soudu“²²⁴, nemohla být z důvodu nastupující druhé republiky a následnému válečnému konfliktu podrobena důkladnější historické zkoušce své použitelnosti. Jedinou další výraznější změnou (kromě především organizačních prováděcích norem druhorepublikové exekutivy²²⁵) pak bylo přijetí vládního nařízení Vlády Slovenského štátu č. 62/1939 Sl. z., o Najvyššom správnom súde a následné přijetí ústavního zákona č. 120/1940 Sl. z., o Najvyššom správnom súde a prováděcího zákona č. 170/1940 Sl. z., ktorým sa vykonáva ústavný zákon o Najvyššom správnom súde. Slovenský Najvyšší správny súd byl vystavěn na stejné koncepci jako jeho prvorepublikový předchůdce, jedinou „zásadní koncepční odchylkou slovenské úpravy bylo to, že Najvyšší správny súd nebyl soudem kasační, protože ve věcech daní a poplatků, jakož i

²¹⁸ Jabloner, C.: Rakouský systém správního soudnictví, in Šimíček (ed.), 2007, op. cit., str. 26.

²¹⁹ Macur, 1992, op. cit., str. 112.

²²⁰ Podrobněji viz například Pražák, J.: Rakouské právo správní, část první: všeobecná část práva správního, Praha, 1905, str. 202 a násl.

²²¹ Pítrová, L., Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví, C. H. Beck, Praha, 1998, str. 193, 194.

²²² Mazanec, 1996, op. cit., str. 30, 31.

²²³ Mazanec, in Šimíček (ed.), 2007, op. cit., str. 194.

²²⁴ Hoetzel, J.: Zákon ze dne 16. června 1937 č. 164 o Nejvyšším správním soudu. Několik poznámek. Otisk z časopisu „Právník“, ročník 76, rok 1937, sešit 6, str. 333 až 348, Nákladem vlastním, Praha, 1937, str. 3.

²²⁵ Viz například Loula, K.: Územní organizace protektorátního soudnictví, V. Linhart, Praha, 1941, str. 3.

ve věcech sociálního pojištění mohl meritorně rozhodovat. Slovensko tak bylo ve své úpravě poplatné více staršímu uherskému nežli rakouskému vzoru.²²⁶

Ústava z roku 1948 opět počítala toliko s jedním správním soudem (§ 137 odst. 1), zvláštní zákon, který by tuto ústavní úpravu provedl, však již vydán nebyl. Zákonem č. 166/1949 Sb., o sídle správního soudu, bylo sídlo soudu nejprve přesunuto do Bratislavy (na takový krok materiálně ani personálně ne zcela připravené), což jeho činnost výrazně ochromilo²²⁷ a následně pak byl zákonem č. 65/1952 Sb., o prokuratuře, ustanovením § 18 odst. 2 zrušen i *de iure*.

Zákonem o prokuratuře došlo k přesunu těžiště kontroly zákonnosti výkonu veřejné správy z nezávislé moci soudní do „ne nezávislé“ oblasti všeobecného dozoru prokuratury. Výjimkou zůstal přezkum věcí důchodových a nemocenského pojištění (viz například § 228 zákona č. 99/1948 Sb., o národním pojištění) a pak některá zvláštní řízení zavedená (někdy i jen na krátký čas) v průběhu 50., 60. a 70. let zvláštními zákony.²²⁸ Tato řízení byla koncipována zpravidla spíše jako specifické opravné prostředky proti rozhodnutí správních orgánů než jako zvláštní forma soudní kontroly výkonu veřejné moci.

Ústava ČSSR z roku 1960 sice v obecné rovině zakotvila soudní kontrolu administrativních rozhodnutí, ne však už zřízení správních soudů (čl. 98 odst. 2). Je ale otázka, nakolik by správní soudy mohly svou funkci skutečně vykonávat, neboť soudnictví bylo koncipováno tak, že jeho úkolem bylo chránit „...socialistický stát, jeho společenské zřízení i práva a oprávněné zájmy občanů a organizací pracujícího lidu“ (čl. 97 odst. 1), přičemž zvolené pořadí těch, jimž se poskytuje ochrana, mohlo být jen těžko dílem náhody.

Je možné zobecnit, že pro naše právní prostředí typická aposteriorní kontrola veřejné správy ze strany správního soudnictví se v naší historii objevovala ve dvou základních formách – v podobě „klasického“ správního soudnictví přezkoumávajícím pravomocné rozhodnutí orgánu veřejné správy a v podobě poněkud specifického rozhodování soudu o návrhu coby o opravném prostředku proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů.

V prvním z nastíněných modelů pak byla žaloba chápána jako subsidiární prostředek použitelný ve světle zásady *vigilantibus iura* až po vyčerpání řádných opravných prostředků ve správním procesu. Soud tedy přezkoumával již jednou přezkoumané pravomocné rozhodnutí a zejména z toho důvodu se již další instanční kontrola nezdála být nutná a řízení před správním soudem bylo jednostupňové, tedy bez opravných prostředků. Důraz byl kladen na rychlost a efektivitu kontroly.

Ve druhém z popisovaných případů pak soud vlastně substituoval činnost nadřízeného správního orgánu. Soud tak byl vlastně prvním orgánem, který přezkum provádí – přezkoumával dosud nepřezkoumané rozhodnutí. Proti takovému rozhodnutí realizovanému již správním soudem (resp. ve správním soudnictví) pak za určitých okolností mohly být a také byly připuštěny opravné prostředky. Opět s určitou mírou zjednodušení můžeme konstatovat, že k tomuto docházelo zejména ve dvou oblastech – při jednání před některými zvláštními „soudy veřejného práva“²²⁹ provádějícími specifický přezkum činnosti veřejné správy (typické pro období Rakousko-Uherské monarchie a první Československé republiky), a/nebo při přezkumu některých činností veřejnoprávního charakteru, zpravidla za doby neexistence obecné úpravy správního soudnictví (typické pro 50. až 70. léta 20. století).

Z této dichotomie (dualita soudního přezkumu pravomocného a nepravomocného správního rozhodnutí) pak vzešel i model znovuoobnoveného správního soudnictví přijatý v roce 1991.

²²⁶ Pítrová, Pomahač, 1998, op. cit., str. 194. Ke zmíněnému vzorovému uherskému modelu podrobněji viz také Macur, 1992, op. cit., str. 113.

²²⁷ Mazanec, 1996, op. cit., str. 33.

²²⁸ Příkladný výčet těchto zvláštních právních úprav uvádí například Macur, 1992, op. cit., str. 115 a násl.

²²⁹ Jimiž mohly být například patentový soud, volební soud, kartelový soud, pojišťovací soud atp.

Rekonstrukce správního soudnictví

Události přelomu let 1989 a 1990 a změny právního řádu, které na ně navazovaly, jsou všeobecně známé. Správní soudnictví bylo obsaženo již v návrhu ústavy z pera Občanského fóra, tento návrh však v legislativním procesu nebyl úspěšný. V roce 1991 pak byla přijata velká novela občanského soudního řádu, která s účinností od 1. ledna 1992 znovuobnovila soudní přezkum správního rozhodování.

Ten, inspirován historií, probíhal ve dvou základních podobách. Prvním typem bylo rozhodování o žalobách proti pravomocným rozhodnutím správních orgánů. V tomto procesu nebyly řádné ani mimořádné opravné prostředky připuštěny.²³⁰ Druhým typem řízení pak bylo rozhodování o opravných prostředcích proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů, proti nimž se ve věcech důchodového zabezpečení mohly podat opravné prostředky a to jak řádné (odvolání k vrchnímu soudu), tak mimořádné (dovolání k nejvyššímu soudu).²³¹

Lze tedy konstatovat, že ačkoliv se na správním soudnictví upraveném v tehdejší hlavě V. občanského soudního řádu, svěřeném obecným soudům, resp. jejich zvláštním senátům, různým způsobem podílely všechny 4 stupně soudní soustavy, pojmově šlo o řízení jednoinstanční, tedy bez možnosti použití opravných prostředků.²³² Jedinou výjimkou pak byla rozhodování ve věcech důchodových, v nichž správní soudy vystupovaly spíše v pozici jakési quasi-nadřazené instance vůči správnímu orgánu.

Model správního soudnictví z počátku 90. let se však – z důvodů, které jsou odborné právnické veřejnosti dobře známy a jejichž rozbor nemůže být předmětem tohoto příspěvku – ukázal být jako neudržitelný a v polovině roku 2001 byl Ústavním soudem²³³ s účinností k 31. 12. 2002 zrušen.

Nová právní úprava se od výše zmíněné duality soudního přezkumu pravomocných i nepravomocných správních rozhodnutí odchýlila a nově připustila přezkum toliko pravomocných rozhodnutí správních orgánů (i když s sebou přinesla, resp. oživila, jinou, neméně závažnou, dualitu a to dichotomii soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů o veřejných subjektivních právech a přezkumu rozhodnutí soukromých subjektivních právech). Tato změna znamenala mimo jiné i to, že ty oblasti, v nichž se ve správním soudnictví tradičně objevovaly opravné prostředky, byly potlačeny a zůstala pouze obecná úprava „ryzího“ jednoinstančního správního soudnictví v podobě aposteriorního přezkumu pravomocných správních rozhodnutí. To koneckonců zdůraznil i Ústavní soud, který ve výše zmíněném nálezu, jímž rušil předchozí úpravu správního soudnictví, výslovně uvedl, že „...Ústava ani Listina víceúrovňového správního soudnictví jako základní právo negarantuje. Takové právo nelze odvodit ani z mezinárodních smluv.“

Zákonodárce však přesto dvouinstančnost do právní úpravy soudního řádu správního zavedl, i když spíše v rovině institucionální než procedurální (dva stupně správních soudů, ale žádné řádné opravné prostředky). Jeho cílem totiž bezpochyby bylo navázat na to dobré z dlouhé tradice správního soudnictví, zároveň se však potřeboval vyvarovat nedostatků předchozích právních úprav a modelů správního soudnictví. Jedním z největších byla bezpochyby přetíženost prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, nedostatkem 90. let pak zase byla absence nejvyššího orgánu soustavy správního soudnictví, která by zajišťovala jednotnost a názorovou homogenitu rozhodování správních soudů.

²³⁰ Winterová, A. a kol.: Civilní právo procesní, Linde, Praha, 1999, str. 437. K některým praktickým aspektům vyloučení opravných prostředků v této právní úpravě viz například Ryba, J., Součková, M.: Správní soudnictví v České republice, Orac, Praha, 1999, str. 75 a násl.

²³¹ Winterová, 1999, op. cit., str. 440.

²³² Viz například schéma uvedené in Pítrová, Pomahač, 1998, op. cit., str. 208.

²³³ Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, Pl. ÚS 16/99.

Institucionálně dvoustupňové správní soudnictví tak zároveň umožňuje vyřizování nápadu na úrovni soudů prvostupňových, existence Nejvyššího správního soudu pak zase svou judikaturou zajišťuje jednotnost jejich rozhodování. Zvolený model tak ale vyžadoval zabudování opravných prostředků do prostředí, jemuž pojmově ani historicky nebyly vlastní.

Aktuální stav opravných prostředků ve správním soudnictví

Zákonodárce proto zvolil cestu zcela nových (přinejmenším v jednom případě) opravných prostředků, jimiž se staly kasační stížnost a obnova řízení. Oba nástroje jsou konstruovány jako mimořádné, tedy uplatnitelné proti pravomocnému správnímu rozhodnutí, což byla cesta k dosažení sledovaného cíle – zachování procesní jednoinstančnosti správního soudnictví a zároveň umožnění přezkumu rozhodnutí správních soudů Nejvyšším správním soudem za účelem zajištění jednotnosti judikatury.

S odstupem času lze konstatovat, že zvolená koncepce opravných prostředků se sice neukázala jako principiálně chybná, přesto nelze nevidět, že se jejich podoba, užití a vnímání postupem doby a v důsledku dlouhodobé aplikační praxe vytříbily a poněkud vykrytalizovaly.

Kasační stížnost se stala hojně používaným nástrojem. Široké možnosti jejího použití z ní učinily opravný prostředek, který *de facto* založil dvouinstančnost správního soudnictví a do značné míry tím vlastně nahradil neexistující odvolání.

Naproti tomu obnova řízení se spíše stala příkladem institutu „mrtvého práva“. V důsledku její právní úpravy a podmínek jejího použití – například omezení její aplikovatelnosti pouze na dva z typů řízení před správním soudem – se z ní stal vlastně jen hypoteticky použitelný právní nástroj.

V souvislosti s tím se čas od času objeví teze o potřebě změny kasační stížnosti na řádný opravný prostředek (resp. přiznání implicitního suspensivního účinku) a provedení změn, které by umožnily „vzkříšení“ obnovy řízení coby typického mimořádného opravného prostředku. Tyto případné kroky – motivované například řešením problému nastíněného na začátku tohoto příspěvku – by ve světle výše uvedeného jistě mohly být považovány za novátorské a netradiční, neboť nebyly našemu správnímu soudnictví vlastní a nebyly by tak pro něj typické. Na druhou stranu by však zřejmě nepostrádaly svou logiku a systémové zdůvodnění, neboť by – přinejmenším do jisté míry – zajistily zesouladnění faktického právního stavu s právní úpravou (kasační stížnost) a aplikovatelnost v současné době ne zcela funkčního právního institutu (obnova řízení).

Nutno zdůraznit, že tyto úvahy se právě nyní aktivně projednávají na půdě normotvorných orgánů. V současné době je předložena velká novela soudního řádu správního z dílny ministerstva spravedlnosti, která mimo jiné zasahuje i do právní úpravy kasační stížnosti (nikoliv však už obnovy řízení). Navrhuje se rozšířit její použití i na rozhodování ve věcech volebních a místního a (nově zavedeného) krajského referenda (§ 104 odst. 1), navrhují se změny některých procesních aspektů jejího podání (§ 106 odst. 4 a 5) a – to zejména – rozšiřují se možnosti Nejvyššího správního soudu ve věci meritorně rozhodnout (§ 110 odst. 2), tedy vlastně posílit apelační princip namísto principu kasačního. Zajímavostí může být to, že soudě z informací o vypořádání připomínek z mezirezortního řízení bylo předkladatelem původně opravdu navrhováno změnit kasační stížnost na řádný opravný prostředek. Zásadní nesouhlasné připomínky některých připomínkových míst k této změně však byly nakonec ministerstvem spravedlnosti akceptovány.

Protože je návrh v době zpracování tohoto textu (počátek dubna 2011) teprve ve stadiu návrhu předloženého ke schválení vládě²³⁴, lze pochopitelně jen velmi těžko předpokládat,

²³⁴ Předkladatelské č. j. materiálu 319/2007-LO-SP. Zdroj: eklep.vlada.cz

v jaké podobě bude nakonec přijat. Bude však jistě velmi zajímavé sledovat, jak celý legislativní proces proběhne a jaké případné argumenty se v něm k problematice opravných prostředků ve správním soudnictví objeví.

Literatura

Baxa, J., Průcha, P., Šimka, K.: K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným, Správní právo č. 8/2010

Hácha, E.: Správní soudnictví, in Slovník veřejného práva československého, Svazek IV., Brno, 1938

Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich, Praha, 1937

Hoetzel, J.: Zákon ze dne 16. června 1937 č. 164 o Nejvyšším správním soudu. Několik poznámek. Otisk z časopisu „Právnick“, ročník 76, rok 1937, sešit 6, str. 333 až 348, Nákladem vlastním, Praha, 1937

Jablonec, C.: Rakouský systém správního soudnictví, in Šimíček, V. (ed.): Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?, Mezinárodní politologický ústav, MU, Brno, 2007

Loula, K.: Územní organizace protektorátního soudnictví, V. Linhart, Praha, 1941

Macur, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, MU, Brno, 1992

Mazanec, M.: O správním soudnictví dvojako: pohled právního instalatéra, in Šimíček, V. (ed.): Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?, Mezinárodní politologický ústav, MU, Brno, 2007

Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde, Praha, 1996

Mikule, V.: K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního, Správní právo č. 8/2010

Mlsna, P.: Úvodní slovo k příspěvkům ze semináře, Správní právo č. 8/2010

Pítrová, L., Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví, C. H. Beck, Praha, 1998

Pražák, J.: Rakouské právo správní, část první: všeobecná část práva správního, Praha, 1905

Ryba, J., Součková, M.: Správní soudnictví v České republice, Orac, Praha, 1999

Vedral, J.: K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti, Správní právo č. 8/2010

Vopálka, V., Mikule, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Soudní řád správní, komentář, C. H. Beck, Praha, 2004

Winterová, A. a kol.: Civilní právo procesní, Linde, Praha, 1999

Kontaktní údaje autora:

JUDr. Jan Malast, Ph.D.

Právnická fakulta, Západočeská univerzita v Plzni

Sady Pětatřicátníků 14, 306 14 Plzeň, Česká republika

e-mail: janmal@ksp.zcu.cz

Preskúmanie opatrenia orgánu verejnej správy v správnom súdnictve.

Agáta Marušinová
Krajská prokuratúra Prešov

Abstrakt

Zámer článku je na základe výkladu pojmov orgán verejnej správy a opatrenie orgánu verejnej správy a porovnávajúc platnú právnu úpravu oprávnení prokurátora voči orgánom verejnej správy obsiahnutú v Zákone o prokuratúre a právnu úpravu správneho súdnictva v Občianskom súdnom poriadku prezentovať názor na problematiku, či je v súčasnej dobe možné preskúmať opatrenie orgánu verejnej správy z hľadiska jeho zákonnosti, príp. akým spôsobom a kto je na to oprávnený. Patrí táto problematika výlučne do kompetencie prokuratúry v netrestnej oblasti mimosúdnej alebo i do kompetencie správneho súdnictva.

Kľúčové slová

verejná správa, orgán verejnej správy, opatrenie orgánu verejnej správy, preskúmanie zákonnosti opatrenia orgánu verejnej správy

Pojem orgán verejnej správy pre účely činnosti prokuratúry v netrestnej oblasti mimosúdnej zakotvuje Zákon o prokuratúre v ustanovení § 20 ods.2.²³⁵ Okruh orgánov, ktoré podliehajú dozoru prokurátora v netrestnej oblasti mimosúdnej, je v citovanom ustanovení jednoznačne určený taxatívne. Táto konštatácia vychádza z formulácie samotného ustanovenia zákona „ orgánmi verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumejú „, Doslovným i gramatickým výkladom možno uzavrieť, že iné, než tam uvedené orgány, nemožno subsumovať pod pojem orgány verejnej správy .

Rozsah, v akom je prokurátor oprávnený preskúmať zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy, je tiež vymedzený zákonom. Je konkretizovaný v ustanovení § 21 ods.1 zákona o prokuratúre, podľa ktorého prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy

a/ preskúmaním zákonnosti

1. všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy
2. **smerníc, uznesení, úprav, opatrení a iných právnych aktov vydaných na zabezpečenie plnenia úloh v oblasti verejnej správy „ opatrenie „**
3. rozhodnutí vydaných v jednotlivých veciach v oblasti verejnej správy „ rozhodnutie „
4. postupu orgánov verejnej správy pri vydávaní opatrení a rozhodnutí

b/ vykonávaním previerok zachovávanía zákonnosti

c/ uplatňovaním poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy.

Rámeč tohto zákonom určeného rozsahu činnosti prokurátora voči orgánom verejnej správy nie je možné prekročiť.

Prokurátor vo svojej činnosti v netrestnej oblasti mimosúdnej preskúmava, ako už bolo uvedené pri špecifikovaní rozsahu výkonu dozoru prokurátora nad činnosťou orgánov verejnej správy, rôzne druhy právnych aktov, ktoré zaraďujeme do troch skupín. Ide o :

²³⁵ zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov

1. všeobecne záväzné právne predpisy vydané orgánmi verejnej správy,
2. opatrenia vydané týmito orgánmi,
3. rozhodnutia vydané v jednotlivých veciach v oblasti verejnej správy.

Všeobecne záväzné právne predpisy vydané orgánmi verejnej správy sú vyhlášky, nariadenia a opatrenia vydané ústrednými orgánmi štátnej správy, štátnym orgánom alebo inou právnickou osobou, ktorú osobitný zákon splnomocnil na vydanie všeobecne záväzného právneho predpisu, ale aj všeobecne záväzné nariadenia orgánov územnej samosprávy, teda obcí, miest a samosprávnych krajov i všeobecne záväzné právne predpisy vydané orgánmi miestnej štátnej správy/ na úrovni krajov a okresov/.

Zaradenie konkrétneho právneho aktu orgánu verejnej správy do kategórie všeobecne záväzný právny predpis vydaný orgánom verejnej správy alebo do kategórie rozhodnutie orgánu verejnej správy nie je v praxi problematickým.

Toto konštatovanie však neplatí pri výklade pojmu **opatrenie orgánu verejnej správy**. Neexistuje žiadna záväzná právne upravená definícia tejto formy činnosti orgánov verejnej správy. Odpoveď na otázku, aké druhy právnych aktov možno pod tento pojem zahrnúť, nie je teoretikmi ani praxou ani jednoznačne a vyčerpávajúcim spôsobom zodpovedaná.

Viacero výkladov pojmu „ opatrenie „, sumarizuje JUDr. Beneč v článku uverejnenom v Bulletin slovenskej advokácie pod názvom Správny poriadok a konanie o proteste prokurátora²³⁶. Poukazuje na rôzniace sa názory na výklad tohto pojmu a to od opatrenia ako faktického úkonu, ktorý nemá povahu rozhodnutia, cez opatrenie ako názov pre označenie sankcie až po výklad, ktorého vyjadrenie nachádzame v Zákone o prokuratúre.

Koncipovanie pojmu opatrenie v ustanovení § 21 ods.1 písm. a bod 2. Zákona o prokuratúre je zvláštne tým, že uvedený pojem je použitý ako legislatívna skratka pre rôzne právne akty príkladmo vymenované v zákone, no na druhej strane je uvedený aj v príkladnom výpočte druhov opatrení / smernice, uznesenia, úpravy, **opatrenia** a iné právne akty orgánov verejnej správy vydané na zabezpečenie plnenia úloh verejnej správy/.

Opatrenie je použité ako legislatívna skratka pre rôznorodé druhy právnych aktov, a súčasne ako jedna z foriem tzv. opatrení ponímaných v širšom význame.

S poukazom na túto zákonnú úpravu opatrenia možno vysloviť názor, že druhy a formy tzv. opatrení nie sú v zákone taxatívne uvedené. Sú uvedené príkladmo a zrejme až konkrétna prax aplikácie práva ustáli, aké právne akty orgánu verejnej správy možno subsumovať pod kategóriu tzv. opatrení.

Opatrenia členíme na opatrenia všeobecnej povahy a opatrenia vydané v individuálnych veciach. Je možný výskyt aj tzv. zmiešaných opatrení vykazujúcich znaky oboch uvedených druhov právnych aktov.

Pojem „ opatrenie „, sa vyskytuje aj v Správnom poriadku. V časti upravujúcej základné zásady konania v ustanovení § 3 ods. 6 sa uvádza, že ustanovenia o základných pravidlách konania uvedených v odsekoch 1 až 5 sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných **opatrení**. Na tomto mieste teda nachádzame ďalší výpočet foriem činnosti správneho orgánu, ktoré sú subsumované pod pojem tzv. opatrení.

Správny poriadok pojem opatrení v rôznom význame obsahuje aj v ďalších v ustanoveniach /§§ 12, 13, 22, 23, 50 zákona č. 71/1967 Zb. v znení neskorších predpisov/.

Ustanovenie § 50 Správneho poriadku obsahuje opatrenia proti nečinnosti. Ak to dovoľuje povaha veci a ak nápravu nemožno dosiahnuť inak, správny orgán, ktorý by bol inak oprávnený rozhodnúť o odvolaní, sám vo veci rozhodne, pokiaľ správny orgán príslušný na rozhodnutie nezačal konanie, hoci je na to povinný alebo pokiaľ nerozhodol v lehote

²³⁶ Beneč, Š.: Ad Správny poriadok a konanie o proteste prokurátora, Bulletin slovenskej advokácie, ročník 2008, č. 7-8, strana 8

ustanovenej v § 49 ods.2. Opatrením proti nečinnosti príslušného správneho orgánu je teda oprávnenie odvolacieho orgánu rozhodnúť namiesto nečinného správneho orgánu.

Ako je naznačené, pojem opatrenie je pomerne všeobecným pojmom a je na aplikačnej praxi správnych orgánov, prokuratúry i správneho súdnictva, čo sa bude, resp. nebude ako opatrenie orgánu verejnej správy preskúmať.

Zákonnosť opatrení je predmetom preskúmania pri výkone dozoru prokurátora v netrestnej oblasti mimosúdnej. Často sa vyskytujúcou formou opatrenia sú dnes uznesenia obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, resp. zastupiteľstva samosprávneho kraja, teda kolektívnych orgánov územnej samosprávy oboch stupňov. Aplikujúc Zákonom o prokuratúre tieto akty orgánov územnej samosprávy sú zaradené medzi opatrenia, pričom v závislosti od ich obsahu môže ísť o opatrenia všeobecnej povahy, príp. o opatrenia v konkrétnej veci/ napr. uznesenie obecného zastupiteľstva o udelení súhlasu k prevodu nehnuteľného majetku obce na konkrétny subjekt/.

Ak vychádzame z teórie správneho práva, rozlišujeme dva základné druhy správnych aktov - normatívne správne akty a individuálne správne akty ako výsledky činnosti orgánov verejnej správy s právotvorným účinkom. Principiálny rozdiel medzi nimi spočíva v tom, že pri normatívnych správnych aktoch ich adresát sa nemôže vlastnou aktivitou / návrhom/ domôcť zmeny, či zrušenia takéhoto správneho aktu a právna ochrana proti takýmto normatívnym správnyim aktom v Slovenskej republike sa realizuje prostredníctvom činnosti prokuratúry v netrestnej oblasti mimosúdnej / protesty/, pričom však orgány prokuratúry nemajú decíznu právomoc.²³⁷ Adresát normatívneho správneho aktu, ktorého postavenie môže byť týmto aktom dotknuté, sa môže ochrany svojich práv domáhať podaním podnetu orgánom prokuratúry, aby využili svoje právne prostriedky k napadnutiu a reparácii normatívneho právneho aktu orgánu verejnej správy, čo v praxi znamená, že ide o podnet na podanie protestu prokurátora.

V prípade individuálneho správneho aktu má jeho adresát viacero možností domáhať sa zmeny či zrušenia takéhoto aktu orgánu verejnej správy, a to využitím riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov v správnom konaní, návrhom na preskúmanie rozhodnutia v rámci správneho súdnictva, prípadne možnosťou podať sťažnosť ústavnému súdu / čl. 127 ods.1 Ústavy SR/ a v neposlednom rade i podnetom adresovaným prokurátorovi na zrušenie nezákonného individuálneho správneho aktu.

Hoci platná právna úprava na Slovensku výslovne nepočíta s existenciou tzv. zmiešaných správnych aktov vykazujúcich znaky i normatívnych i individuálnych správnych aktov, v praxi sa takéto opatrenia môžu vyskytnúť, o čom svedčí o tom aj nález Ústavného súdu SR I.ÚS 354/08 zo dňa 22. januára 2009 zaoberajúci sa problematikou tzv. všeobecného povolenia vydávaného telekomunikačným úradom podľa ustanovenia § 13 zákona č. 613/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov, ktorý konštatuje, že takéto povolenie obsahuje prvky normatívnych i individuálnych správnych aktov.

Náš právny poriadok neobsahuje všeobecnú úpravu tvorby opatrení. Naproti tomu český správny poriadok v 6. časti s nadpisom „ Opatrenia všeobecnej povahy“ upravuje postup správnych orgánov v prípadoch, kedy im špeciálny zákon ukladá vydať záväzné opatrenie všeobecnej povahy, ktoré nie je právnym predpisom ani rozhodnutím/ § 171 zákona č.500/2004 Sb./²³⁸ Ide o akty orgánov verejnej správy, proti ktorým nie je možné podať opravný prostriedok / § 173 ods.2 z. č. 500/2004 Sb./ a ich súlad s právnymi predpismi možno posúdiť v prieskumnom konaní, ktoré možno začať v lehote do 3 rokov od účinnosti opatrenia / § 174 ods.2 z. č. 500/2004 Sb./ a účinky rozhodnutia v prieskumnom konaní nastanú odo dňa jeho právoplatnosti.

²³⁷ www.concourt.sk - Nález Ústavného súdu SR č. I. ÚS 354/08 zo dňa 22. januára 2009

²³⁸ zákon č. 500/2004 Sb. správní řád

Pojem opatrenie všeobecnej povahy zakotvený v Správnom poriadku Českej republiky predstavuje určitú paralelu v porovnaní s pojmom „ opatrenie „ použitým v Zákone o prokuratúre, ktorý za opatrenie tiež považuje taký právny akt, ktorý nie je všeobecne záväzným právnym predpisom, ani rozhodnutím v konkrétnej veci. Tieto pojmy však nemožno stotožniť. Český správny poriadok totiž medzi opatrenia zaraďuje len opatrenia všeobecnej povahy vykazujúce znaky normatívnych správnych aktov i znaky individuálnych správnych aktov.

Po nadobudnutí účinnosti zákona č. 283/1993 Sb. o štátnom zastupiteľstve v Českej republike štátni zástupcovia nie sú od 1.1.1994 oprávnení podávať protesty a tým sa podieľať na kontrole zákonnosti rozhodovania správnych orgánov.²³⁹ Naopak slovenský právny poriadok má zachovaný dozor prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy a medzi prostriedky tohto dozoru zaraďuje :

- protest prokurátora / § 22 a nasl. zák. č. 153/2001 Z. z./
- upozornenie prokurátora / § 28 zák. č. 153/2001 Z. z./
- návrh na začatie konania pred súdom / § 19 ods.2 zák. č. 153/2001 Z. z./
- návrh generálneho prokurátora SR na začatie konania pred Ústavným súdom SR/ § 13 zák. č. 153/2001 Z. z./

Základným právnym prostriedkom slúžiacim k zabezpečeniu nápravy existujúceho nezákonného aktu orgánu verejnej správy je protest prokurátora. Ide v podstate o návrh adresovaný orgánu verejnej správy, ktorý nezákonný právny akt vydal, aby tento svoj nezákonný akt zrušil.

Protest prokurátora ako prostriedok dozoru prokurátora v netrestnej oblasti mimosúdnej je vo všeobecnosti upravený v ustanovení § 22 a nasl. Zákona o prokuratúre. Možno ho však podať podľa troch rôznych ustanovení Zákona o prokuratúre/ §§ 25, 26 a 27 Zákona o prokuratúre/ v závislosti na tom, aký právny akt bude protestom napadnutý.

Jednou z foriem protestu je protest proti opatreniu upravený v § 26 Zákona o prokuratúre v spojení s ustanovením § 21 ods.1 písm. a/ bod 2. cit. zákona. Takýto protest prokurátor podá proti nezákonným právnym aktom orgánov verejnej správy, ktoré nemožno zaradiť ani pod pojem „ všeobecne záväzný právny predpis vydaný orgánom verejnej správy „ , ani pod pojem „ rozhodnutie orgánu verejnej správy vydané v jednotlivkej veci v oblasti verejnej správy“. Ide teda o protest proti opatreniu.

Zákon o prokuratúre na uplatnenie takéhoto protestu nestanovuje žiadnu lehotu. Táto skutočnosť bola napokon aj dôvodom, prečo sa ústavnosťou § 26 Zákona o prokuratúre zaoberal Ústavný súd SR. Išlo o vec návrhu podaného na vyslovenie nesúladu § 26 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre s čl. 1 ods.1 Ústavy SR. Ústavný súd Nálezom²⁴⁰ návrhu na vyslovenie nesúladu vyššie citovaného ustanovenia Zákona o prokuratúre s Ústavou SR nevyhoviel. Zdôraznil, že problémom napadnutého ustanovenia zákona o prokuratúre je to, že podľa neho možno podať protest jednak proti opatreniu všeobecnej povahy ale aj proti opatreniu v konkrétnej / individuálnej / veci. Pri dôslednom rešpektovaní požiadaviek na ústavne konformný výklad pojmu rozhodnutie vyplývajúci z rezolúcie Výboru ministrov Rady Európy č./77/31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom / z roku 1977/ neprichádza do úvahy, aby sa v aplikačnej praxi podávali protesty prokurátora proti právnym aktom orgánov verejnej správy / opatreniam/, ktoré zakladajú, menia alebo rušia priamo alebo sprostredkované práva alebo povinnosti individuálne určeným adresátom v režime § 26

²³⁹ Babjaková E.: Protest prokurátora a správne súdnictvo, Justičná revue, ročník 58, 2006 č. 3 s.522.

²⁴⁰ www.concourt.sk Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS. 28/08 z 23.9.2009

zákona o prokuratúre, ale v režime § 27 zákona o prokuratúre, ktorý stanovuje časové obmedzenie na ich podávanie v ods.1 písm. e/.

Možno uzavrieť, že u opatrení všeobecnej povahy neurčenie lehoty na podanie protestu prokurátora, ak takéto opatrenie je v rozpore so zákonom alebo iným všeobecne záväzným právnym predpisom, je dôvodné a opodstatnené v záujme rešpektovania základného princípu právneho štátu, a to princípu legality. U opatrení v individuálnych veciach, ktoré zakladajú, rušia alebo menia práva alebo povinnosti individuálne určeným adresátom, právna úprava umožňujúca zasahovať do takýchto aktov bez časového obmedzenia nie je v právnom štáte akceptovateľná. V záujme zachovania princípu právnej istoty protesty prokurátora proti opatreniam orgánov verejnej správy v individuálnych veciach, ktoré teda zakladajú, menia či rušia práva alebo povinnosti konkrétne určeným adresátom, sa v aplikačnej praxi majú podávať v režime ust. § 27 Zákona o prokuratúre.

Zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy je aj predmetom činnosti súdov v rámci správneho súdnictva podľa V. časti Občianskeho súdneho poriadku. Súdny preskúmajú spravidla zákonnosť všetkých právoplatných rozhodnutí vydaných v oblasti verejnej správy okrem taxatívne určených výnimiek / § 248 OSP/. Platí teda princíp generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou.

Občiansky súdny poriadok v V. časti obsahuje procesnú normu verejného práva pre správne súdne konanie, t. j. pre konanie na súde, ktorému predchádzalo administratívne konanie.

V komentári k ustanoveniu § 244 Občianskeho súdneho poriadku Mazák udáva : Rozhodnutím správneho orgánu je každé rozhodnutie, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo môžu byť priamo dotknuté práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb. Takéto rozhodnutie možno vydať vo formalizovanom procese/ druhu správneho konania / alebo aj mimo takéhoto formalizovaného procesu, bez uplatnenia konkrétnej procesnej úpravy. Výnimočne takéto rozhodnutie v skutočnosti ani nemusí existovať/ napr. fikcia rozhodnutia o odvolaní podľa § 19 ods.3 zákona č.211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám / a napriek tomu je preskúmateľné v správnom súdnictve.²⁴¹

Na Slovensku je správne súdnictvo koncipované tak, že súd v konaní podľa 2. hlavy V. časti OSP preskúma zákonnosť právoplatných rozhodnutí správnych orgánov a v konaní podľa 3. hlavy V. časti zákona preskúma neprávoplatné rozhodnutia správnych orgánov, teda rozhoduje o odvolaní.

Oprávnenie preskúmať neprávoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy má súd len v tých veciach, v ktorých zákon zveruje súdom rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov/ § 250l ods.1 OSP/. Napr. proti odmietnutiu registrácie občianskeho združenia môžu členovia prípravného výboru v zmysle ust. § 8 ods.3 zákona č. 83/1990 Zb. v platnom znení / Zákon o združovaní/ podať do 60 dní od doručenia rozhodnutia ich splnomocnencovi opravný prostriedok na Najvyšší súd republiky.

K týmto veciam patrí napr. aj konanie o zamietnutí návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností podľa § 31 ods.3 Katastrálneho zákona.²⁴² Ak správa katastra vydá rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad, možno proti nemu podať v lehote do 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia odvolanie na správu katastra, ktorá vo veci rozhodla. Ak táto odvolaniu v celom rozsahu nevyhoví, o odvolaní rozhodne súd. / § 31 ods.7 Katastrálneho zákona/.

Medzi ďalšie oprávnenia správneho súdu patrí oprávnenie na návrh uložiť orgánu verejnej správy povinnosť vo veci konať a rozhodnúť, ak orgán verejnej správy je nečinný, t. j. bez vážneho dôvodu nekoná spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom/ vid' §

²⁴¹ Mazák, J.: Komentár k Občianskemu súdnemu poriadku, zák.č. 99/1963 Zb.: § 244

²⁴² zákon č. 162/1995 Zb. – katastrálny zákon v znení neskorších predpisov

244 ods.3 OSP/. Nečinnosťou správneho orgánu sa rozumie jeho pasivita vo veciach, ktoré mu boli predložené na rozhodnutie a v ktorých neexistuje žiadna zákonná alebo faktická prekážka, ktorá by správnemu orgánu bránila v tom, aby vo veci konal a rozhodol. Môže spočívať v opomenutí vykonania úkonov, prípadne v prietahoch, t.j. v nevykonávaní žiadnych úkonov, resp. môže sa prejaviť aj iným spôsobom, napr. tým, že správny orgán vo veci nerozhodne vydaním rozhodnutia ale iba vo forme listu, informácie alebo záznamu v spise.

Správnemu súdu patrí i oprávnenie uložiť orgánu verejnej správy povinnosť spočívajúcu v zákaze pokračovať v porušovaní práva a ak je to možné, prikázať obnoviť stav pred nezákonným zásahom, ktorý nie je rozhodnutím. Takejto ochrany sa možno domáhať návrhom na správnom súde, ak takýto zásah trvá alebo jeho dôsledky trvajú, alebo hrozí jeho opakovanie.

Zákon /OSP/ osobitnou formou rieši prípad nevyhovenia protestom prokurátora podaným proti uzneseniu obecného zastupiteľstva, miestneho, resp. mestského zastupiteľstva. Ak adresát nevyhoví protestu podanému proti takémuto uzneseniu, môže prokurátor podať na súd návrh podľa osobitného zákona/ OSP/ na zrušenie tohto uznesenia/ § 26 ods.7 Zákona o prokuratúre/. Osobitným zákonom je v tomto prípade Občiansky súdny poriadok, konkrétne jeho ustanovenie § 250 zf, podľa ktorého *ak obecné zastupiteľstvo, mestské zastupiteľstvo, miestne zastupiteľstvo alebo zastupiteľstvo vyššieho územného celku nezruší na základe protestu prokurátora svoje uznesenie, ktoré je v rozpore so zákonom, môže prokurátor podať na súd návrh na zrušenie tohto uznesenia.*

Ak bol podaný protest proti inej forme opatrenia orgánu verejnej správy a takémuto protestu nebolo vyhovené, Zákon o prokuratúre výslovne neupravuje možnosť ďalšieho preskúmania opatrenia, ktoré bolo napadnuté neúspešným protestom.

Osobitnú úpravu obsahuje ešte ustanovenie § 250 zfa OSP. Ide však o preskúmanie zákonnosti všeobecne záväzného právneho predpisu, t.j. všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta alebo samosprávneho kraja vydaného v rámci normotvorby. Takýto právny akt je právnou normou a nie opatrením.

Vrátim sa k pojmu opatrenie. Ak pôjde o opatrenie vo forme individuálneho právneho aktu a vychádzajúc z vyššie citovaného Nálezu Ústavného súdu SR bude protest prokurátora podaný v režime ustanovenia § 27 Zákona o prokuratúre ako proti rozhodnutiu/ v 3 ročnej lehote od vydania/, pri neúspešnosti takéhoto protestu prichádza do úvahy možnosť podania návrhu prokurátora na správny súd podľa ustanovenia § 35 ods.1 písm. b/ OSP.

Do prieskumnej činnosti prokurátora vo vzťahu k činnosti orgánov verejnej správy patrí preskúmanie všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy, preskúmanie rozhodnutí v konkrétnych veciach i preskúmanie zákonnosti tzv.

opatrení, t. j. právnych aktov všeobecnej i individuálnej povahy, ktoré nie sú ani všeobecne záväzným právnym predpisom ani rozhodnutím v konkrétnej veci.

V prípade neúspešnosti protestov prokurátora prichádza na rad správne súdnictvo, a to preskúmanie zákonnosti všeobecne záväzných právnych predpisov orgánov územnej samosprávy postupom podľa § 250 zfa OSP, ďalej preskúmanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy podaním žaloby prokurátora podľa § 35 ods.1 písm. b/ OSP a v prípade opatrení orgánov územnej samosprávy vo forme uznesení postup podľa § 250 zf OSP.

Na základe iniciatívy prokurátora je možné preskúmať v rámci správneho súdnictva i zákonnosť iných opatrení než sú uznesenia orgánov územnej samosprávy. Podľa platnej právnej úpravy správneho súdnictva na Slovensku v prípade opatrení individuálneho charakteru po neúspešnom proteste prichádza možnosť napadnúť opatrenie žalobou podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP.

V Čechách Súdny poriadok správny / zákon č. 150/2002 Zb. / ²⁴³ upravuje právomoc súdov v správnom súdnictve rozhodovať o zrušení opatrenia všeobecnej povahy alebo jeho časti pre rozpor so zákonom / § 4 ods.2 písm. c/ zák. č. 150/2002 Zb./ Ide o samostatný druh konania / § 101a a nasl. zákona /, pričom návrh na zrušenie opatrenia všeobecnej povahy je oprávnený podať ten, kto tvrdí, že bol opatrením všeobecnej povahy vydaným správnym orgánom ukrátený na svojich právach. V prípade opatrenia všeobecnej povahy vydaného obcou alebo krajom môže takýto návrh podať Ministerstvo vnútra a v prípade opatrenia všeobecnej povahy vydaného krajom môže návrh podať obec. Na konanie a zrušenie opatrenia všeobecnej povahy je príslušný Najvyšší správny súd, ktorý v konaní posudzuje súlad opatrení všeobecnej povahy so zákonom, to, či ten, kto ho vydal, postupoval v medziach svojej pôsobnosti a právomoci a či opatrenie bolo vydané zákonom predpísaným spôsobom.

Ide tu o určitú paralelu s preskúmaním zákonnosti opatrení orgánov verejnej správy na Slovensku orgánmi prokuratúry, ktoré však nemajú právomoc opatrenia zrušiť, iba v proteste navrhnúť ich zrušenie.

Inou formou rozhodnutia sa zaoberal Najvyšší súd SR v uznesení NS SR č. 6 Nds 2/2010 zo dňa 22.9.2010.²⁴⁴ Ide síce o rozhodnutie, ktoré riešilo otázku príslušnosti súdu, avšak poukázalo na to, že oznámenie organizácie o priznaní osobitného príspevku vydal subjekt, ktorý možno považovať za správny orgán, lebo mu zákon č. 98/1987 Zb. o osobitnom príspevku baníkom v znení neskorších predpisov ²⁴⁵ zveruje rozhodovanie o priznaní či nepriznaní osobitného príspevku. Ide o rozhodovanie v oblasti verejnej správy, keďže zákon o osobitnom príspevku baníkom je právnou normou verejného práva. Nepriznanie príspevku sa realizuje formou oznámenia ako aktu aplikácie práva, ide o konanie o právach a oprávnených záujmoch fyzických osôb v oblasti verejnej správy a subjekt, rozhodujúci o príspevku, má postavenie správneho orgánu/ § 1 ods.2 zákona č. 71/1967 Zb./²⁴⁶ Je bez právneho významu skutočnosť, že zákon o osobitnom príspevku baníkom upravuje formu rozhodovania ako oznámenie a nie ako rozhodnutie. Nie je podstatné a rozhodujúce, ako je akt správneho orgánu terminologicky označený, ale rozhodujúci je vecný obsah aktu. Súd poukázal na odporúčanie Rady Európy Rec /89/8, ktoré upravuje dočasnú súdnu ochranu poskytovanú v správnych záležitostiach, podľa ktorej *termín správny akt znamená v súlade s Rezolúciou / 77/ 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom správnych orgánov každé jednotlivé opatrenie alebo rozhodnutie prijaté pri výkone správy verejným orgánom, ktoré priamo zasahuje do práv, slobôd alebo záujmov osôb*. O správny akt teda ide aj v predmetnom prípade oznámenia, ktorým subjekt v postavení správneho orgánu deklaroval zánik nároku na osobitný príspevok baníkom.

Možno do budúca predpokladať, že prípady tzv. opatrení v konkrétnych veciach sa môžu stať predmetom prieskumu správneho súdu. Čo však s opatreniami všeobecnej povahy, ktoré nie sú uzneseniami orgánov územnej samosprávy ? Za predpokladu, že by boli napadnuté protestom prokurátora a tomuto by nebolo vyhovené, v súčasnosti neexistuje právny prostriedok k reparácii takýchto opatrení. Bolo by bolo možné rozšíriť oprávnenie prokurátora podať návrh na súd na preskúmanie všeobecného opatrenia ?

Literatúra:

Babjaková, E.: *Protest prokurátora a správne súdnictvo*, Justičná revue, ročník 58, 2006 č.3 str. 522

²⁴³ zákon č. 150/2002 Sb.

²⁴⁴ nssr.blox.sk

²⁴⁵ zákon č. 98/1987 Zb. o osobitnom príspevku baníkom

²⁴⁶ zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní

Beneč, Š.: *Ad Správny poriadok a konanie o proteste prokurátora*, Bulletin slovenskej advokácie, ročník 2008, č.7 – 8, str.8

Mazák, J.: *Komentár k Občianskemu súdnemu poriadku: § 244*

Kontaktné údaje na autora – email:

JUDr. Agáta Marušinová
Krajská prokuratúra v Prešove
Masarykova 16, 080 01 Prešov
agata.marusinova@genpro.gov.sk

Súdny prieskum rozhodnutí vo veciach správneho trestania a požiadavky princípov dobrej verejnej správy²⁴⁷

Michal Maslen

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá vplyvom princípov dobrej verejnej správy na rozhodovacia činnosť správnych súdov pre prieskume rozhodnutí orgánov verejnej správy. Autor zdôrazňuje postavenie a vzťah správneho súdnictva k orgánom verejnej správy, a to nielen jeho kontrolnú funkciu, ale aj ochranu verejných subjektívnych práv adresátov verejnej správy a nachádzanie práva správnymi súdmi.

Kľúčové slová

Orgán verejnej správy, princípy dobrej verejnej správy, Ústava SR, Odporúčanie, Rada Európy, revízny princíp, plná jurisdickia, správne trestanie,

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej ako „Ústava SR“) zabezpečuje v čl. 46 adresátom verejnej správy právo na súdnu a inú právnu ochranu.²⁴⁸ Uvedené verejné subjektívne právo²⁴⁹ zároveň vyjadruje ústavnoprávny základ právneho postavenia správnych súdov. Samotnú právomoc súdov preskúmať rozhodnutia orgánov verejnej správy zaradil zákonodarca do čl. 142 ods.1 Ústavy SR.²⁵⁰ Vzťah ustanovení článkov 46 a 142 ods. 1 Ústavy SR je vzťahom priznania právomoci vykonávateľovi verejnej moci a zakotvenia verejného subjektívneho práva jej adresátovi. Fyzické a právnické osoby sa môžu obrátiť na súdy nielen vo veciach súkromnoprávných sporov, ale aj v oblasti prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej správy. Spomenuté ustanovenia garantujú súkromným osobám zákonný priebeh správneho konania a v prípade, že zlyhá jeho súdny prieskum ako právnu záruku v oblasti verejnej správy.

Orgány verejnej správy realizujú výkon verejnej správy ako prejav výkonnej moci v štáte. Vo svojej rozhodovacej činnosti zabezpečujú efektívny výkon správy na jednotlivých úsekoch verejnej správy. Okrem toho majú pôsobiť výchovne a prejavovať represiu voči protiprávnemu správaniu adresátov verejnej správy. Vyvodzujú preto zodpovednosť v rámci administratívnych vzťahov.

„V oblasti administratívneho trestania a ukladania správnych sankcií zaväzuje princíp legality správne orgány, aby dôsledne dodržiavali premisu, že nikto nebude potrestaný inak, ako z dôvodu a spôsobom, ktorý stanovuje platný zákon. Pri aplikácii právneho predpisu na

²⁴⁷ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA č. 1/0319/10 „Správne súdnictvo“

²⁴⁸ V zmysle čl. 46 ods. 1 Ústavy SR sa každý môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

²⁴⁹ Kontextuálne nadväzuje právo na súd na čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo. Konanie správneho súdu limituje čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, v zmysle ktorého môžu štátne orgány konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

²⁵⁰ Súdny rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmajajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.

konkrétny skutkový stav je však potrebné okrem gramatického a logického zmyslu vychádzať aj z tzv. „ducha zákona“, t.j. účelu, ktorý zákonodarca jeho prijatím sledoval.“²⁵¹ Správne orgány sa majú týmto spôsobom vyhnúť striktnému a technickému výkladu zákona.

Správny proces v oblasti administratívnoprávneho postihu má na rozdiel od trestného procesu jednostranný charakter. Trestné konanie ovláda v zmysle § 2 ods. 14 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok (ďalej ako „Trestný poriadok“) zásada kontradiktórnosti. Strany sú si v konaní pred trestným súdom rovné. Naopak v správnom konaní správny orgán iniciuje konanie, zisťuje skutočný stav veci a vyvodzuje voči účastníkovi konania zodpovednosť. „Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd a deliktami za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu“²⁵². Vzhľadom na splývanie úloh „žalobcu“ aj „sudcu“ v pozícii správneho orgánu bolo žiaduce zakotviť na úrovni Rady Európy štandard ochrany práv obvineného v rovine administratívneho trestania. Podľa čl. 6 Odporúčania výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 je nevyhnutné v rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií poskytovať okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle rezolúcie výboru ministrov Rady Európy č. (77)31 aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní²⁵³.

Vo svojej činnosti nie sú správne orgány nezávislé a nestranné. Presadzujú verejný záujem. Nesplňajú atribúty orgánov súdneho typu. Naproti tomu súdy sú klasickými predstaviteľmi „ochrancov zákonnosti“. Ich právna konštrukcia vyplývajúca z princípu trojdelenia moci im zabezpečuje odčlenenie a právnu samostatnosť vo vzťahu k moci zákonodarnej a výkonnej. Aj preto splňajú požiadavky orgánov súdneho typu podľa čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako „Dohovor“).

Štrasburské orgány ochrany posudzujú obvinenie zo správneho deliktu ako trestné obvinenie v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Súdna doktrína o autonómnosti významu pojmu trestné obvinenie a ďalších súvisiacich pojmov má v Dohovore svoje opodstatnenie aj preto, lebo situácia v právnej úprave zodpovednosti právnických a fyzických osôb v jednotlivých členských štátoch Rady Európy nie je rovnaká.²⁵⁴ Záruky stanovené dohovorom vzťahujú orgány ochrany práva výhradne na súdne konanie. Dotýka sa požiadaviek na správne konanie len nepriamo, a to prostredníctvom zakotvenia štandardov súdneho prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej správy. Samotné konanie o preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy nemožno považovať za pokračovanie správneho konania. Vrchnostenské postavenie má pri prieskume rozhodnutia výhradne súd a zákon stavia správny orgán do procesnej rovnosti so žalobcom – pôvodne účastníkom správneho konania.

Aj z uvedených dôvodov vyvíja Rada Európy úsilie pri formulácii princípov dobrej verejnej správy. Ako rámcové pravidlá požadujú aplikáciu procesných záruk už v rovine správneho konania. Úloha súdov pri prieskume správnych aktov je predovšetkým úlohou dozoru. Súdne rozhodnutia nemajú nahrádzať správne akty. Aplikáciou princípov dobrej verejnej správy sledujú tvorcovia odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy predovšetkým kvalitný výkon správy, ktorý nebude zbytočne zaťažovať súdy a zároveň bude jasný a prehľadný voči jej adresátom.

Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy – povaha a systém v rámci správneho trestania

²⁵¹ Rozsudok Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 2S 200/2005-30, zo dňa 03.06.2007

²⁵² Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 8 Sžo 147/2008, zo dňa 12. marca 2009

²⁵³ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 8 Sžo 147/2008, zo dňa 12. marca 2009

²⁵⁴ Košičiarová, S. Priestupky a Odporúčanie Výboru ministrov č. R (91) 1 o správnych sankciách, Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae3/2009, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava: 2009, s. 30

Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy (ďalej ako „Odporúčania“) vyjadrujú snahu o kvalitatívny posun pri zakotvení právnych záruk v oblasti verejnej správy. Tomu kontrastuje však ich záväznosť ako prameňov medzinárodného práva „soft law“. Medzinárodné právo je právnym systémom, ktorý je poznačený veľkou rozmanitosťou prameňov. Základný rámec prameňov medzinárodného práva definuje čl. 38 Štatútu Medzinárodného súdneho dvora.²⁵⁵ Povahu týchto prameňov vyjadruje predovšetkým povaha dohody tvorcov týchto prameňov. Absentuje v nich záväzok implementácie požiadavky do vnútroštátneho práva. Dokumenty preto vyjadrujú skôr spoločný zámer na zdieľaných hodnotách a záujmoch.²⁵⁶

Význam odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy spočíva vo formulácii princípov ako interpretačných pravidiel, ktoré by mali ovládať rozhodovacie procesy vo verejnej správe. Princípy sú štandardy, ktoré sa majú dodržiavať z toho dôvodu, že to požaduje spravodlivosť (justice), slušnosť (fairness) alebo iná dimenzia morálky (morality)²⁵⁷. Množina súvisiacich dokumentov bude vzhľadom na roztrieštenosť slovenskej úpravy správnych deliktov²⁵⁸ a súdneho prieskumu správneho trestania nasledovná:

- Rezolúcia Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom (ako dokument zakotvujúci všeobecné procesné princípy);
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (80) 2 o správnej úvahe;
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách;
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2004) 20 o súdnom prieskume správnych aktov;
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2007) 7 o dobrej správe.

Odlíšná povaha zodpovednostných subjektov tak bude zakladať odlišnú mieru aplikácie jednotlivých odporúčaní. Napríklad odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách sa nevzťahuje na disciplinárne trestanie. V tejto súvislosti bude preto vylúčená jeho aplikácia pri prejednávaní správnych disciplinárnych deliktov.²⁵⁹ Zámerom tejto časti príspevku nie je analyzovať vzťahy jednotlivých odporúčaní k druhom správnych deliktov, avšak iba načrtnúť ich význam vo vzťahu k súdnemu prieskumu rozhodnutí vo veciach správneho trestania. V ďalších častiach referátu sa autor chce zamerať predovšetkým na uplatnenie správnej úvahy.

²⁵⁵ Galdunová, K. Súdna tvorba práva na medzinárodnej úrovni. III. Slovensko-české medzinárodnoprávne sympóziu, Zborník príspevkov Bratislava 23. – 24. októbra 2009, Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied, Bratislava: 2010, s. 121

²⁵⁶ Hillgenberg, H. A fresh look at soft law, *European Journal of International Law* 10/1999, European University Institute, Firenze: 1999, s. 507

²⁵⁷ Skulová, S. Právní princípy dobré správy? Princípy dobré správy, Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci, Kancelář veřejného ochránce práv, Masarykova univerzita, Brno: 2006, s. 61

²⁵⁸ Teória správneho práva člení správne delikty na:

- priestupky fyzických osôb,
- iné správne delikty fyzických osôb postihované na základe zavinenia,
- správne delikty právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb,
- správne disciplinárne delikty fyzických osôb,
- správne poriadkové delikty fyzických a právnických osôb.

²⁵⁹ Odlíšná je však podľa nášho názoru situácia podľa zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície. V zmysle § 52 ods. 2 tohto zákona sa podľa tohto zákona prejedná aj konanie policajta, ktoré má znaky priestupku. Za konanie policajta majúce znaky priestupku tak možno uložiť disciplinárnu sankciu (ako podmienku vylučujúcu použitie odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách), avšak na procesný postup v tomto konaní možno podľa nášho názoru vzťahovať procesné záruky podľa tohto odporúčania.

Súdny prieskum správnej úvahy

Správna úvaha sa v rámci správneho konania prejavuje vo viacerých smeroch.

V prvom rade k nej siahne správny orgán pri hodnotení podkladov rozhodnutia. V zmysle § 34 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov hodnotí správny orgán dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti. Podľa rozhodnutia Okresného súdu Bratislava I, č.k. 17C 176/02 – 143 zo dňa 25. 02. 2003 spočíva správna úvaha pri ustálení skutkového stavu v hodnotení dôkazov, pri ktorom správny orgán má právo, ale i povinnosť prikloniť sa k jednému z viacerých tvrdení²⁶⁰ a iné odmietnuť, to všetko za použitia zásad logického myslenia. Uplatnenie správnej úvahy sa teda prejaví v rozhodnutí vo veci samej, a teda môže byť preskúmané len na základe opravného prostriedku proti tomuto rozhodnutiu.

Na uváženie správneho orgánu pri posúdení podkladov rozhodnutia má nadväzovať úvaha pri voľbe výmery sankcie.²⁶¹ Predmetný postup vyplýva aj zo zásady materiálnej pravdy zakotvenej v § 3 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).²⁶²

V zmysle čl. 2 ods. 4 odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (80) 4 o správnej úvahe (ďalej ako „odporúčanie Výboru ministrov RE č. (80) 4“) by mal správny orgán pri uplatnení diskrečnej právomoci udržať rovnováhu medzi nepriaznivým vplyvom, ktorý by mohlo mať rozhodnutie na práva, slobody a záujmy účastníkov konania a účelom samotného konania.

Pokiaľ ide intenzitu uloženej sankcie, ukladá ju správny orgán v zákonom stanovenej sadzbe tak, aby vzhľadom na hornú hranicu sadzby plnila svoju zákonnú funkciu. Na zodpovednosť účastníka konania za zistené porušenie povinnosti vyplývajúcej zo zákona nemá žiadny vplyv ani následné odstránenie zistených nedostatkov, ktoré je povinnosťou každej osoby.²⁶³ Významnou stránkou správnej úvahy je jej vnútorná systematika.

Rezolúcia výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 implicitne vyjadruje v čl. 1 a 4 požiadavky na aplikáciu správnej úvahy. Zakotvením procesných práv účastníka konania:

- právo byť vypočutý,
- právo na odôvodnenie rozhodnutia,

formuluje procesné podmienky využitia diskrečnej právomoci. Odporúčanie výboru ministrov Rady Európy č. (80) 2 odkazuje v čl. 3 na použitie pravidiel spravodlivého správneho konania obsiahnutých v rezolúcii výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31. Vzťah týchto dokumentov

²⁶⁰ Inštitút správnej úvahy sa preto nevzťahuje len na posudzovanie dôkazov, ale aj podkladov rozhodnutia zahŕňajúcich v zmysle § 32 ods. 2 správneho poriadku najmä na podania, návrhy a vyjadrenia účastníkov konania. Správny poriadok terminologicky odlišuje pojem dôkaz od pojmu podklad rozhodnutia a pojem dôkaz subsumuje pod pojem podklad rozhodnutia.

²⁶¹ Predmetnú povinnosť môže ilustrovať napr. rozhodnutie Úradu jadrového dozoru SR (ďalej ako „úrad“), sp. zn. 66/2001. Rozhodnutím uložil úrad pokutu vo výške 100 000 eur Slovenským električiarom, a. s. za porušenie ustanovení zákona č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) v znení neskorších predpisov. V odôvodnení rozhodnutia argumentuje úrad nasledovne: „Pri určení výšky pokuty úrad v zmysle § 34 ods. (9) atómového zákona prihliadal na závažnosť, čas trvania a možné následky porušenia povinnosti vykonávať zmeny s vplyvom na jadrovú bezpečnosť až po predchádzajúcom odsúhlasení úradom, povinnosti dodržiavať úradom posúdenú alebo schválenú dokumentáciu a na prístup dozorovaného subjektu pri odstraňovaní následkov udalosti. Správny orgán má za to, že uložená pokuta v tejto výške je vzhľadom na jej represívno-výchovnú funkciu, ako aj s prihliadnutím na zákonom stanovené medze, pokutou primeranou a zároveň pokutou zodpovedajúcou zistenému protiprávnemu stavu a charakteru porušenia zákona.“

²⁶² Rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci. Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.

²⁶³ K tomu pozri: Rozhodnutie Slovenskej obchodnej inšpekcie, Ústredný inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Bratislave, sp. zn. SK/0313/99/2010 zo dňa 03.08.2010, dostupné na: <http://www.soi.sk/files/documents/pravoplatne-rozhodnutie/druhostupnove/ui322010.rtf>

je vzťahom subsidiarity, kde všeobecné pravidlá zakotvuje rezolúcia výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31.

Prečo by sa uvedené pravidlá mali prejavovať ako limity diskrečnej právomoci? Podľa D. Hendrycha spočíva význam správnej úvahy v jej uplatnení v situáciách, kedy zákonodarca nemôže pri úprave predpokladať všetky možné okolnosti, resp. rozhodnutie závisí od viacerých meniacich sa skutočností.²⁶⁴ Procesné práva obvineného obmedzujú správny orgán v uplatnení správnej úvahy po materiálnej stránke veci. Obsah či črty samotnej úvahy nevie právna prax ani teória kvantifikovať inak ako prostredníctvom pravidiel konania a skúmaním stavu dodržania procesných práv obvineného.

Podľa E. Horzinkovej môže byť správna úvaha zneužitá. Z uvedeného dôvodu by mala preto byť používaná čo najmenej a primerane. Meradlom proporcionality úvahy správneho orgánu pritom majú byť záruky spravodlivého správneho konania.²⁶⁵ P. Svoboda poukazuje na význam všeobecných princípov spravodlivého procesu obsiahnutých v ústavnom poriadku štátu, ktoré sa vzťahujú na akékoľvek konanie pred orgánom verejnej moci, o akýchkoľvek právach alebo povinnostiach fyzických alebo právnických osôb v prípadoch akéhokoľvek druhu.²⁶⁶

Vzťah úvahy správneho orgánu a správneho súdu vyjadruje čl. 8 Odporúčania výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1.²⁶⁷ Výkon správneho súdnictva a výkon správneho trestania sú oddelené procesy právneho systému. Správne súdy majú v zásade kontrolovať zákonnosť administratívneho procesu. Do správneho trestania však môžu zasahovať prostredníctvom moderačného oprávnenia, ktoré slovenským správnym súdom priznala novela zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej ako „občiansky súdny poriadok“) – zákon č. 424/2002 Z. z..

Podľa D. Nikodýma bolo hlavným ideovým zámerom zákonodarcu rešpektovať čl. 6. ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Súдне preskúmanie správnych aktov sa neobmedzuje iba na zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov, ale umožňuje súdu rozhodovať v plnej jurisdikcii, t. j. vrátane dokazovania. Treba však uviesť, že zákonodarca sa nevyhol terminologickému pochybeniu, ak v novele v niektorých ustanoveniach (§ 244) ponechal iba termín „preskúmanie zákonností“. Pri legislatívnom vymedzení pôsobnosti správneho súdnictva mal zákonodarca vychádzať z jeho dvojakej funkcie a významu. Okrem toho, že je prostriedkom ochrany subjektívnych práv, slúži ako i kontrola verejnej správy. Správne súdnictvo nie je len aplikáciou práva, na rozdiel od činností, ktoré vykonávajú správne orgány, ale riešením sporu o právo, ktorý vyúsťuje do nachádzania práva. Princíp generálnej klauzuly sa posilnil obmedzením negatívnej enumerácie v príslušnosti správneho súdnictva, čo prispelo k dôslednejšiemu naplneniu čl. 6 Dohovoru.²⁶⁸ Neúplnosť zadeninovania pôsobnosti správneho súdnictva vyplýva rovnako aj z čl. 142 ods. 1 Ústavy SR. Z uvedeného dôvodu sa mal zákonodarca predovšetkým zamerať na úpravu predmetného článku Ústavy SR.

Podľa súčasného znenia čl. 142 ods. 1 Ústavy SR rozhodujú súdy v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon. Ak sú ustanovenia o správnom súdnictve súčasťou úpravy zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej

²⁶⁴ K tomu pozri: Hendrych, D. Správni právo. Obecná časť. 6. Vydání. Praha : C. H. Beck. 2006, s. 92

²⁶⁵ K tomu pozri: Horzinková, E. Správni delikty a dodržování pravidel spravedlivého procesu, Správne delikty a správne trestanie v stredoeurópskom právnom priestore – súčasnosť a vize. Zborník príspevkov z odborného seminára z medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava : Eurokódex, s.r.o., 2010, s. 74

²⁶⁶ K tomu pozri: Svoboda, P. Ústavní základy správního řízení v České republice. Praha : Linde, 2007, s. 20

²⁶⁷ Rozhodnutie správneho orgánu ukládajúce sankciu má podliehať kontrole zákonnosti zo strany nezávislého, nestranného a zákonom zriadeného súdu.

²⁶⁸ K tomu pozri: Nikodým, D.: Správne súdnictvo. Právny obzor, 87, 2004, č. 6, s. 467 – 476

ako „Občiansky súdny poriadok“), t.j. všeobecnej úpravy občianskeho súdneho konania, mohol by zákonodarca zvoliť vhodnejšiu formuláciu, ako napríklad: „súdy rozhodujú v občianskom súdnom konaní....“ a samotný obsah úpravy ponechať na doktrínu plnej jurisdikcie a formuláciu § 244 Občianskeho súdneho poriadku. V danom prípade by zákonodarca mohol formuláciu § 244 Občianskeho súdneho poriadku rozšíriť o materiálnu stránku súdneho prieskumu rozhodnutí vo veciach správneho trestania, ako napr. „Súdy preskúmajajú nielen zákonnosť rozhodnutia o uložení sankcie, ale aj jeho účelnosť a vhodnosť.“

Autor príspevku však považuje za potrebné poukázať na časové súvislosti ratifikácie Dohovoru a implementácie požiadaviek čl. 6 uvedeného dokumentu do Občianskeho súdneho poriadku. Závazok pristúpiť k Dohovoru na seba prevzala ešte Československá federatívna republika v roku 1992. Uplynulo teda 10 rokov, kým Slovenská republika - ako nástupnícky štát - premietla požiadavky Dohovoru do svojho právneho poriadku. Dôvodová správa k spomínanej novele Občianskeho súdneho poriadku zdôvodňuje zmeny zákona „*problematikou, ktorá je upravená je upravená v práve Európskej únie v čl. 6 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii, ktorý odkazuje na zachovávanie základných ľudských práv ako ich zaručuje Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (čl. 6 Dohovoru – právo na spravodlivé súdne konanie)*.“²⁶⁹ Fakticky tak nevyplývala na premietnutie požiadaviek čl. 6 Dohovoru do slovenského právneho poriadku právna povaha Dohovoru ako medzinárodnej zmluvy, ale predovšetkým politická snaha Slovenskej republiky, rámcovo naformulovaná v asociačnej dohode.²⁷⁰

K problematike postavenia správnych súdov sa vyjadril v roku 1999 aj Ústavný súd Českej republiky. Naformuloval právnu vetu, ktorou vyjadril vzťah preskúmateľnosti správneho rozhodnutia k požiadavkám čl. 6 Dohovoru. Podľa názoru Ústavného súdu Českej republiky, ak právna úprava vylúči niektoré aktivity spod kontroly súdnej moci vôbec, subjekt ktorý je týmito aktivitami dotknutý, nemusí mať právo obrátiť sa na nezávislý a nestranný súd. Subjekt následne nie je stranou plnohodnotného „fair“ procesu v zmysle čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Tento stavu môže podľa názoru Ústavného súdu Českej republiky viesť k nejednotnej judikatúre, k nejednotnému postaveniu jednotlivých správnych orgánov, ale zároveň k stavu odporujúceho požiadavkám právneho štátu. Konečnosť niektorých rozhodnutí môže spôsobiť odmietnutie spravodlivosti a popierať ústavne zakotvené postavenie správneho súdnictva.²⁷¹

Podľa R. Pomahača pokiaľ súd vyjadrí názor, že je bezmocný, pretože zákon mlčí, ide o neklamný znak toho, že nemá plnú jurisdikciu, a že sa na tento súd nedá spoľahnúť ako na nezávislý tribunál v zmysle Dohovoru. R. Pomahač argumentuje najmä konštantnou judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva. Súd v plnej jurisdikcii podľa neho musí byť schopný obdobne ako správny orgán v tom zmysle, že bod po bode zrekonštruuje a právne vyhodnotí to, čo uvážil správny orgán. Objavením excesu by mal súd správne rozhodnutie zrušiť, nie ako nezákonné, ale ako zneužívajúce diskrečnú právomoc.²⁷²

Podľa E. Babiakovej má moderačné právo súdu význam vtedy, ak je žiaduce, aby uložená sankcia plnila svoju preventívno-výchovnú ako aj represívnu úlohu sankcie. S ohľadom na odstup času, keď súd preskúma zákonnosť rozhodnutia, sa javí účelnejšie,

²⁶⁹ Dôvodová správa k zákonu č. 424/2002 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, dostupné na www.justice.gov.sk/kop/pk/pk090-04.rtf, 29.03.2011, 22:13 hod.

²⁷⁰ Dohoda č. 158/1997 Z. z. EURÓPSKA DOHODA O PRIDRUŽENÍ uzatvorená medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej

²⁷¹ K tomu pozri: Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 17.03.2009, sp. zn. Pl. ÚS 16/99

²⁷² K tomu pozri: Machajová, J. a kol. Všeobecné správne právo. 4. Vydanie. Bratislava : Eurkódex. 2009, s. 403

aby súd rozhodol namiesto správneho orgánu, akoby zrušil rozhodnutie správneho orgánu a vec mu vrátil na nové konanie a rozhodnutie.²⁷³

Záver

V zmysle názoru právnej vedy môže byť správna úvaha zneužitá. Na druhej strane však zákonodarca nie je schopný predpokladať obsah všetkých administratívnoprávnych vzťahov. Úvaha je preto spôsobilá pokryť vzniknuté právne situácie. Súčasnej slovenskej ústavnoprávnej, ale aj zákonnej úprave Občianskeho súdneho poriadku však chýba explicitný rámec pôsobnosti správneho súdnictva pri prieskume správnej úvahy vo veciach správneho trestania. Súdy však majú explicitne zakotvené moderačné právo ako nástroj revízie správnej sankcie. Podľa názoru autora referátu spočíva význam moderačného práva súdu pri prieskume rozhodnutí správneho trestania predovšetkým v požiadavkách doktríny plnej jurisdikcie orgánov súdneho typu. Zdôvodňovanie revízneho princípu faktickou účelnosťou je skôr druhotné k požiadavkám doktríny plnej jurisdikcie. Revízny princíp primárne vyjadruje úlohy správneho súdnictva spočívajúce v ochrane subjektívnych práv. Zároveň zachováva právnu samostatnosť správneho a občianskeho súdneho konania.

Literatúra

Košíčiarová, S. Priestupky a Odporúčanie Výboru ministrov č. R (91) 1 o správnych sankciách, *Notitiae ex Academia Bratislavensi Iurisprudentiae*3/2009, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava: 2009, s. 30

Galdunová, K. Súdna tvorba práva na medzinárodnej úrovni. III. Slovensko-české medzinárodnoprávne sympóziu, Zborník príspevkov Bratislava 23. – 24. októbra 2009, Slovenská spoločnosť pre medzinárodné právo pri Slovenskej akadémii vied, Bratislava: 2010, s. 121

Hillgenberg, H. A fresh look at soft law, *European Journal of International Law* 10/1999, European University Institute, Firenze: 1999, s. 507

Skulová, S. Právní principy dobré správy? Principy dobré správy, Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci, Kancelář veřejného ochránce práv, Masarykova univerzita, Brno: 2006, s. 61

Hendrych, D. Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Praha : C. H. Beck. 2006, s. 92

Horzinková, E. Správní delikty a dodržování pravidel spravedlivého procesu, Správne delikty a správne trestanie v stredo európskom právnom priestore – súčasnosť a vízie. Zborník príspevkov z odborného seminára z medzinárodnou účasťou konaného dňa 26. októbra 2010. Bratislava : Eurokódex, s.r.o., 2010, s. 74

Svoboda, P. Ústavní základy správního řízení v České republice. Praha : Linde, 2007, s. 20

Nikodým, D.: Správne súdnictvo. Právny obzor, 87, 2004, č. 6, s. 467 – 476

²⁷³ K tomu pozri: Babiaková, E. Správne uváženie a jeho preskúmanie správnym súdom. Aktuálne otázky správneho konania. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax (21. – 23. október 2010) Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. 2010, s. 12

Dôvodová správa k zákonu č. 424/2002 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, dostupné na www.justice.gov.sk/kop/pk/pk090-04.rtf, 29.03.2011, 22:13 hod.

Machajová, J. a kol. Všeobecné správne právo. 4. Vydanie. Bratislava : Eurkódex. 2009, s. 403

Babiaková, E. Správne uváženie a jeho preskúmavanie správnym súdom. Aktuálne otázky správneho konania. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax (21. – 23. október 2010) Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. 2010, s. 12

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Michal Maslen
Právnická fakulta, Trnavská univerzita
Hornopotočná 23, 918 43 Trnava
e-mail : michalmaslen@yahoo.com

Kvalita práva ako všeobecný faktor ovplyvňujúci vymožitelnosť správneho práva v Slovenskej republike²⁷⁴

Alena Pauličková
Vysoká škola v Sládkovičove

Abstrakt

Správne právo je odvetvím práva, ktoré je najviac ovplyvnené normotvornou činnosťou zákonodarného zboru i orgánov výkonnej moci. Ide o krízu legislatívy a zákonodarstva, ktoré nevytvára stabilné právne normy. Legislatíva pracuje iba s hypotézami. Prostredníctvom súdneho výkladu v rámci doktríny dotvárania práva, nedochádza k priamej zmene pozitívneho práva, ale k upresňovaniu jednotlivých abstraktných pojmov zákonných ustanovení do prakticky aplikovateľnej podoby.

Kľúčové slová

Správne právo, vymožitelnosť, výkonná moc, súdny výklad, pozitívne právo, kvalita práva

Pre skvalitnenie verejnej správy treba pevné pravidlá a jasnú zodpovednosť. Podstatná je miera aplikácie legislatívnej úpravy v praxi. S orgánmi verejnej správy totiž občania a organizácie prichádzajú do kontaktu oveľa častejšie ako s inými štátnymi orgánmi, akými sú súdy. Nečinnosť orgánov verejnej správy ich zasahuje v oblasti zabezpečovania vecí každodenného života, čo sa ich neraz citlivo dotýka. Najmä oblasť individuálnej rozhodovacej činnosti ktorá zakladá, mení alebo ruší právne pomery fyzických a právnických osôb.

Nečinnosť v oblasti verejnej správy sa však vyskytuje aj v rozhodovacích procesoch samosprávnych orgánov. Ich význam sa zvyšuje postupom decentralizácie správy vecí verejných. Pritom teória správneho práva nemá v predstihu rozpracované opatrenia a právne inštitúty, ktorých uplatnenie by minimalizovalo nečinnosť samosprávnych orgánov a tým aj nevymožitelnosť práva vo verejnej správe. Významným opatrením je vyvodzovanie zodpovednosti za tento stav. Nečinnosť možno chápať ako porušenie zákona všade tam, kde zo zákona vyplýva povinnosť konať. Za neplnenie tejto právnej povinnosti treba vyvodiť zodpovednosť. Potom sa skvalitní výkon verejnej správy a tým aj vymožitelnosť práva vo verejnej správe.²⁷⁵

Vymožitelnosť práva je v súčasnosti kľúčovou prekážkou rozvoja podnikateľskej sféry na Slovensku. Vláda preto musí vytvoriť podmienky na rýchle a spravodlivé riešenie sporov, ktoré zabezpečí vymožitelnosť zmlúv a ochranu vlastníckych práv. Vymožitelnosť práva musí byť urýchlená nielen vo fáze do vydania právoplatného rozhodnutia, ale aj v ďalšej fáze, teda až do úspešného výkonu rozhodnutia. To je možné dosiahnuť najmä nasledovnými krokmi:

- znižovať priestor pre korupciu v súdnictve
- zlepšiť manažment súdnictva, predovšetkým v oblasti ľudských zdrojov a financovania súdnictva
- zlepšiť podmienky pre mimosúdne riešenie sporov

²⁷⁴ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA č. 1/0319/10 „Správne súdnictvo“.

²⁷⁵ Tóthová, K.: Zaostávame vo vymožitelnosti práva.

<http://www.civil.gov.sk/archiv/casopis/2003/18/1811si.htm>

- zaviesť účinné mechanizmy na vymáhanie pohľadávok a posilnenie práv aktívnych veriteľov
- zaviesť systém Hodnotenia dopadov regulácie (Regulatory impact assessment), ktorý zabezpečí zhodnotenie každej novo navrhovanej legislatívy na úrovni SR a EÚ z hľadiska jej dopadov na rôzne oblasti a najmä na podnikateľské prostredie

Súdny precedens (CASE-LAW) ako systémový prvok vo vymožitelnosti správneho práva je navrhovaný systém výberu, spracovania, publikovania a evidovania zásadných, prípadne všetkých rozhodnutí v správnom súdnictve.

Východiskom je, že hmotné správne právo nie je kodifikované, v zásade sa nedá ani kodifikovať. Správne právo, aby nebolo považované iba za súhrn právnych predpisov bez vnútorných súvislostí a princípov vyžaduje objasňovanie vnútorných súvislostí výkladom jednotlivých ustanovení. Preto je v právnej praxi pociťovaná potreba okrem textu zákona mať k dispozícii ihneď aj praktické príklady ako bol zákon aplikovaný. Spor v súdnom prieskume zákonnosti má vždy základ v konkrétnom ustanovení zákona, ku ktorému možno každé rozhodnutie v správnom súdnictve priradiť.²⁷⁶

Systém publikácie súdnych rozhodnutí bol v predchádzajúcom období nevyhovujúci podľa poznatkov odbornej verejnosti (napr. daňoví poradcovia). Správne právo vyžaduje objasňovanie vnútorných súvislostí výkladom jednotlivých ustanovení. S ohľadom na súdny precedens (case-law) ako systémový prvok vo vymožitelnosti správneho práva je navrhovaný systém výberu, spracovania, publikovania a evidovania zásadných, prípadne všetkých rozhodnutí v správnom súdnictve.

Všetky dotazníkové prieskumy i v predchádzajúcom období, ktoré sme vykonávali v rámci projektu č. APVV-0745-07 pod názvom „Vymožitelnosť práva v Slovenskej republike“, spolu s JUDr. Rumanom, sudcom Najvyššieho súdu SR cez Colné riaditeľstvo Bratislava a Daňové riaditeľstvo Banská Bystrica nám jednoznačne preukázali, že je potrebná zmena v označovaní právoplatných rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

Táto zmena sa udiala zákonom č. 575/2009 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov, ktorý nadobudol účinnosť 1.3.2010. Táto novela priniesla možnosť označovania právoplatných rozhodnutí NS SR popri číselnom označení právnej veci aj priezviskom účastníka, ktorý je fyzickou osobou, názvom alebo obchodným menom účastníka, ktorý je právnickou osobou. Uvedená zmena sa odzrkadlila aj do novej právnej úpravy s odôvodnením, že ide o preberanie metodiky Súdneho dvora Európskych spoločenstiev (napr. uznesenie Súdneho dvora /siedma komora/ z 21.5.2008 vo veci C-456/07, Karol Mihal proti Daňovému úradu Košice 5).

Výhody novej právnej úpravy sú hlavne v tom, že odkaz na spisovú značku a dátum rozsudku, prípadne na číslo judikátu, pokiaľ obsahuje určitý vyslovený právny názor, je v značnej miere abstraktný a označenie rozhodnutia menom, resp. názvom účastníka je ľahšie a dlhodobejšie zapamätateľné, čím sa tiež posilňuje právne vedomie občanov na základe konkrétnych prípadov. V prípade opakujúcich sa sporných právnych otázok, ktoré už boli vyriešené v inom prípade je efektívnejšie odkázať na publikované rozhodnutie namiesto toho, aby sa riešilo od začiatku ako nové.

Výber zásadného súdneho rozhodnutia

Za zásadné súdne rozhodnutie považujeme také, z ktorého prijaté právne závery sú použiteľné, i na iné správne veci, týkajúce sa iných účastníkov administratívneho konania, ktorých veci sú v čase súdneho rozhodnutia v štádiu riešenia orgánom verejnej správy, ktorý

²⁷⁶ Pauličková, A. – Rumana, I.: Štúdia k vymožitelnosti správneho práva na Slovensku. In: Vymožitelnosť práva v Slovenskej republike. Záverečná štúdia. Justičná akadémia Slovenskej republiky, Pezinok 2010, s. 67.

vychádza z právnych východísk k aplikácii zákona, ktoré súd v správnom súdnictve neakceptoval a zrušil preto rozhodnutie orgánu verejnej správy. Skutočnosť, či ide o zásadné súdne rozhodnutie v prvom rade musí posúdiť predseda senátu alebo sudca spravodajca, ktorému vec napadla. Musí zistiť, či záväzný právny názor, ktorý v rozhodnutí vyslovil, je vhodný na zovšeobecnenie.²⁷⁷

Legislatívne zmeny potrebné pre spracovanie súdnych rozhodnutí

Spracovanie súdnych rozhodnutí vychádza z platnej právnej úpravy. Koncepcia súdneho precedensu (Case-Law) v navrhovanej podobe je založená na tzv. presvedčovacom precedense (persuasive precedent), ktorý nie je formálne právne záväzným prameňom práva. Ide o docieľovanie záväznosti faktickou publikačnou činnosťou súdov, u ktorých sa predpokladá, že v dôsledku získania prehľadu vo vlastnej rozhodovacej činnosti budú dodržiavať vlastnú právnu prax. V konečnom dôsledku garantom budú senáty Najvyššieho súdu SR, správne kolégium, ktoré rozhoduje v poslednom stupni.

Praktické využitie v oblasti súdnictva

V správnom súdnictve umožňuje sudcovi zistiť, či jeho riešenému prípadu, predchádza už iné rozhodnutie súdu. Tu je využívaná práve vlastnosť, že v správnom súdnictve ide o spory o výklad konkrétnych ustanovení zákona. Preto systém ASPI súčasne plní funkciu vecného registra súdnych rozhodnutí, bez potreby vynakladania akýchkoľvek finančných prostriedkov súdov na nákup vlastných registračných prostriedkov.²⁷⁸

Praktické využitie v oblasti legislatívneho procesu

Pri tvorbe návrhov zákonov majú legislatívcovia okamžite k dispozícii i aktuálnu súdnu prax pri aplikácii ustanovení, ktoré mienia novelizovať.

Praktické využitie orgánmi verejnej správy

Keďže orgány verejnej správy, rovnako ako súdy používajú zbierku zákonov vedenú v systéme ASPI, získavajú týmto prístup k aktuálnej rozhodovacej činnosti súdov v správnom súdnictve. Môžu teda pri aplikácii zákona zistiť, či existuje v danej veci súdne rozhodnutie, ktoré zákon vykladalo.

V tejto súvislosti je vhodné sa zmieniť, že prenos informácie do systému je možné zabezpečiť s nadobudnutím právoplatnosti spracovaného súdneho rozhodnutia. To znamená, že čas potrebný na vrátenie spisu súdu prvého stupňa, následné doručenie rozhodnutia účastníkom konania, vyznačenie právoplatnosti a vrátenie administratívneho spisu správneho orgánu je rovnaký ako čas potrebný na opublikovanie spracovaného rozhodnutia v systéme ASPI. Predpokladaná doba je 30 dní.

Odborná verejnosť reprezentovaná najmä daňovými poradcami sa na konferenciách pravidelne dožaduje publikovania zásadných súdnych rozhodnutí v zrozumiteľnej a dostupnej forme.

Odporúčanie

²⁷⁷ Pauličková, A. – Rumana, I.: Štúdia k vymožitelnosti správneho práva na Slovensku. In: Vymožitelnosť práva v Slovenskej republike. Záverečná štúdia. Justičná akadémia Slovenskej republiky, Pezinok 2010, s. 75.

²⁷⁸ Pauličková, A. – Rumana, I.: Štúdia k vymožitelnosti správneho práva na Slovensku. In: Vymožitelnosť práva v Slovenskej republike. Záverečná štúdia. Justičná akadémia Slovenskej republiky, Pezinok 2010, s. 76.

Pokiaľ máte k dispozícii ASPI, v časti Judikatúra je položka JNS, ktorú sa podarilo vytvoriť po dohode s vydavateľom v rámci projektu. Ide o publikovanie rozhodnutí najvyššieho súdu pod názvom účastníka na systém Súdny precedens v správnom práve - Case Law.

Záver

System publikácie súdnych rozhodnutí správneho kolégia Najvyššieho súdu SR, doplnením o informácie, označenie (zverejnenie) mien účastníkov konania, okrem čísla judikátu, vyhľadávania pri práci v systéme ASPI zdokonaľuje, zrýchľuje a uľahčuje. Zvyšuje zároveň právne vedomie, zjednocuje výklad právnej normy, znižuje nejednotnosť rozhodovania súdov vrátane Najvyššieho súdu SR a tým aj odbúrava arbitrárne rozhodnutia súdu. Rozhodnutia súdnych orgánov doplnené o uvedené informácie sa tak stávajú lepšie zapamätateľné a dostupnejšie aj širokej verejnosti, čím súdna moc je pod väčšou kontrolou verejnosti.

Literatúra:

PAULIČKOVÁ, A. - RUMANA, I.: Štúdia k vymožitelnosti správneho práva na Slovensku. In: Vymožitelnosť práva v Slovenskej republike. Záverečná štúdia. Justičná akadémia Slovenskej republiky, Pezinok 2010, s. 67-88. ISBN 978-80-970207-2-9.

TÓTHOVÁ, K.: Zaostávame vo vymožitelnosti práva.

<http://www.civil.gov.sk/archiv/casopis/2003/18/1811si.htm>

www.iminerva.sk

ASPI – Automatizovaný systém právnych informácií, Iura Edition, 2010.

Kontaktné údaje autora:

Dr.h.c. doc. JUDr. Alena Pauličková, PhD.

Vysoká škola v Sládkovičove

Fučíkova 269, 925 21 Sládkovičovo

e-mail: alena.paulickova@vssladkovicovo.sk

Príloha

3 Sžf 32/2007

ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Idy Hanzelovej a členov senátu JUDr. Ivana Rumanu a JUDr. Jany Zemkovej, PhD. V právnej veci žalobcu: Boris Januch, právne zastúpeného advokátom JUDr. Jánom Vrbom, AK, Námestie Slobody č. 2, Humenné, proti žalovanému: Colné riaditeľstvo Slovenskej republiky, Mierová č. 23, Bratislava v konaní o preskúmanie rozhodnutia žalovaného č. 15082/2004-1425 zo dňa 05.10.-2004, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Prešove č.k. 1S 26/2005-54 zo dňa 13.02.2007, takto

r o z h o d o l

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Prešove č.k. 1S/26/2005-54 zo dňa 13.02.2007 m e n í tak, že zrušuje rozhodnutie žalovaného zo dňa 05.10.2004 č. 15082/2004-1425 vo výroku, ktorým potvrdil rozhodnutie Colného úradu Prešov zn. 912-94/2004 z 27.02.2004 a zrušuje aj rozhodnutie Colného úradu Prešov zn. 912-94/2004 z 27.02.2004 vo výroku o uložení pokuty a ukladá daňovému subjektu Boris Januch, bytom Volica 48, 067 01 Radvaň pokutu vo výške 10 000 Sk podľa § 42 ods. 1 zák. č. 98/2004 Z.z. v znení zák. č. 223/2006 Z.z.

Vo zvyšnej časti výrok rozhodnutia Colného úradu Prešov nie je dotknutý a súd žalobu v tejto časti zamietá.

Žalobcovi náhradu trov konania nepriznáva.

O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Prešove zamietol žalobu žalobcu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 15082/2004-1425 zo dňa 05.10.2004, ktorým žalovaný potvrdil rozhodnutie Colného úradu v Prešove č. 912/94/04 zo dňa 27.02.2004, ktorým tento potvrdil rozhodnutie Colného úradu v Prešove č. 912-94/2004 zo dňa 27.02.2004, ktorým tento ako prvostupňový správny orgán podľa § 32 ods. 1 zák. č. 239/2001 Z.z. o spotrebnej dani z minerálnych olejov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon), uložil žalobcovi pokutu v sume 500 000 Sk za porušenie zákazov stanovených v § 9 ods. 3 písm. d/ zákona spočívajúceho v použití označeného plynového oleja bez osvedčenia o registrácii a odberného poukazu ako pohonnej látky v nákladnom motorovom vozidle AVIA, ev. č. HNA 01-07 a pod písm. e/ použitia oleja na iný ako určený účel. Krajský súd v odôvodnení svojho rozhodnutia uviedol, že preskúmal rozhodnutia oboch napadnutých rozhodnutí daňových orgánov a konania im predchádzajúce, z ktorých vyplýva nesporne zistený skutkový stav, spočívajúci v tom, že pri výkone daňového dozoru colníkmi dňa 18.09.2002 bola zistená v bežnej nádrži nákladného motorového vozidla AVIA, ev. č. HNA 01-07 prítomnosť minerálneho oleja, pričom odobraté vzorky boli viditeľne sfarbené do červena. Následný rozbor túto okolnosť potvrdil, a to plynového oleja s riedenou koncentráciou indikačnej látky 7,268 mg/l. Vozidlo v tom čase bolo v držbe a viedol ho žalobca. Žalobca počas konania vo výpovediach opakovane uvádzal, že vozidlo si na jeden deň požičal na dovoz reziva zo Sniny od majiteľa J.G., čo tento potvrdil. Pre nedostatok pohonnej nafty na ceste mimo obce zastavil neznámeho vodiča nákladného vozidla, ktorý mu predal a aj priamo nalial 20 l pohonnej nafty, ktorej farbu nevidel. Na tom základe mu iným rozhodnutím bola vyrubená spotrebná daň z minerálnych olejov podľa zákona. Následne rozhodnutím Colného úradu v Prešove zn. 912-94/04 zo dňa 27.02.2004 bola žalobcovi uložená pokuta v sume 500 000 Sk, ktoré napadol odvolaním a žalovaný prvostupňové rozhodnutie potvrdil. Žalobca rozhodnutie napadol žalobou na súde tvrdiac, že skutkový stav nebol dostatočne zistený, najmä mu nebolo preukázané, že o zakázanom stave tekutín v nádrži vozidla mal vedomosť.

Krajský súd v rámci preskúmania rozhodnutí a postupov správnych orgánov konštatoval, že v daňovom konaní bol dostatočne a jednoznačne zistený skutkový stav a na tom základe bola žalobcovi dôvodne uložená pokuta podľa § 32 ods. 1 zák. č. 239/2001 Z.z., keďže mu boli preukázané činnosti zakázané v ustanovení § 9 ods. 3 zákona.

Žalobca v odvolaní voči rozhodnutiu krajského súdu poukazoval na to, že predložil súdu nový dôkaz, z ktorého jednoznačne vyplýva, že majiteľ vozidla porušil zákazy týkajúce sa plynového oleja, ale tento dôkaz nebol vykonaný. Žiadal dôkaz vykonať a na tom základe rozhodnúť alebo rozhodnutie prvostupňového súdu a žalovaného zrušiť a upraviť správne orgány na vykonanie navrhovaného dôkazu.

Žalovaný vo vyjadrení k odvolaniu žiadal rozhodnutie potvrdiť, nakoľko sa nedá prihladiť k vykonaniu navrhovaného nového dôkazu v konaní, a to záznamu hovoru s majiteľom vozidla, z ktorého by malo vyplývať porušenie zákazu priamo majiteľom vozidla. Nejde o žiadny dôkaz, ktorý by mohol zvrátiť zistený skutkový stav, keďže zákon je postavený na princípe objektívnej zodpovednosti za zistený stav.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací podľa § 10 ods. 2 O.s.p. preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj jemu predchádzajúce konanie a rozhodol o odvolaní žalobcu bez nariadenia pojednávania v súlade s ustanoveniami O.s.p. a to § 246c veta prvá, § 250ja ods. 3 veta prvá O.s.p. a dospel k záveru, že odvolanie je dôvodné. Na základe uvedeného, podľa § 250ja ods. 4 odvolací súd napadnutý rozsudok Krajského súdu v Prešove zmenil tak, ako je uvedené vo výroku rozsudku z týchto dôvodov:

1. V predmetnej veci sa odvolací súd v prvom rade zaoberal odvolacím dôvodom žalobcu, ktorý spočíval v tvrdení, že žalovaný nevykonával vo veci navrhované dôkazy, najmä dôkaz výsluchom majiteľa motorového vozidla, v ktorom bola použitá pohonná hmota, podliehajúca osobitnej registrácii. Odvolací súd dospel k záveru, že ani preukázanie tvrdenia žalobcu o vlastníctve motorového vozidla inou osobou, čo aj zodpovednou za jeho používanie s pohonnou hmotou, vyžadujúcou osobitnú registráciu, nie je samé osebe spôsobilé vyvrátiť skutkové zistenie, že k použitiu nepovolenej pohonnej hmoty došlo v čase jazdy žalobcu s predmetným motorovým vozidlom. Preto nemožno vylúčiť jeho zodpovednosť za použitie označeného plynového oleja bez osvedčenia o registrácii a odberného preukazu, resp. za použitie označeného plynového oleja na iný účel. Z uvedeného dôvodu súd nepovažoval za dôvodné tvrdenie žalobcu o nedostatočne zistenom skutkovom stave. Tvrdenie, podľa ktorého za vybavenie pohonnými hmotami vo vozidle nesie zodpovednosť jeho majiteľ, a nie žalobca síce mohli príslušné colné orgány považovať za dôvod na začatie správneho konania aj voči majiteľovi vozidla, avšak nie na vylúčenie zodpovednosti žalobcu.

2. Žalobca sa skutku, ktorý bol kvalifikovaný ako správny delikt mal dopustiť 18.9.2002. V uvedenom čase platil zákon č. 239/2001 Z.z. v znení platnom k 31.12.2002, pričom podľa § 32 ods. 1 zákona právnickej osobe alebo fyzickej osobe, ktorá poruší ustanovenie § 9 ods. 4, uloží colný úrad pokutu vo výške 500 000 Sk. Znenie § 9 zákona platné k 31.12.2002, teda v čase skutku, však nemalo ustanovenie označené ako odsek 4. Žalobcovi však bola pokuta uložená podľa výroku rozhodnutia za porušenie ustanovenia § 9 ods. 3 písm. d/ a e/ zákona. Z uvedeného vyplýva, že právna kvalifikácia skutku, za ktorý bola uložená sankcia podľa § 32 ods. 1 zákona, trpí vadou a z tohto dôvodu je právny dôvod uloženia sankcie nepreskúmateľný. Na tom nič nemení ani skutočnosť, že skutkové vymedzenie správneho deliktu žalobcu uvedené vo výroku bolo subsumovateľné pod § 9 ods. 3 písm. d/ a e/ zákona, na čo mal a mohol poukázať odvolací orgán a tiež krajský súd, a výrok rozhodnutia o uložení sankcie zmeniť. V ustanovení § 32 ods. 1 sa slová "ods. 4" nahradili slovami "ods. 3" až novelou zákona č. 642/2002 Z.z. účinnou od 1.1.2003. Za porušenie ustanovenia odseku 3 § 9 však nebolo možné podľa znenia právnej úpravy platnej v čase skutku uložiť sankciu podľa § 32 ods. 1 zákona. Pokiaľ správny orgán nedefinoval vo výroku

označenie právneho predpisu vrátane jeho noviel, je jeho výrok neúplný a rovnako nepreskúmateľný. Keďže odvolací orgán uvedené nedostatky výroku neodstránil, ale ho potvrdil, dospel odvolací súd k záveru, že krajský súd nedôvodne zamietol žalobu, a mal sa vecou z uvedeného hľadiska zaoberať ako súd konajúci v plnej jurisdikcii podľa § 250i ods.3 OSP.

3. Odvolací súd, ako súd konajúci o zákonnosti uloženej sankcie vo výške 500 000 Sk v plnej jurisdikcii, pri nedostatkoch výroku rozhodnutia uvedených vyššie, musel vec posúdiť aj z hľadiska proporcionality uloženej sankcie k dôsledkom skutku, za ktorý bola sankcia uložená a so zreteľom na legitímne očakávania sankcionovaného subjektu. Súd považuje za dôvodné poukázať na to, že sankcia uvedená v § 32 ods. 1 (vo výške určenej zákonom 500 000 Sk) bola uložená za skutok, nepochybne naplňajúci znaky správneho deliktu podľa § 9 ods. 3 písm. d/ a e/ zákona č. 239/2001 Z.z. v znení platnom a účinnom v čase spáchania skutku, ktorý skutok však sám osebe nemožno kvalifikovať so zreteľom na všetky okolnosti prípadu za zvlášť závažný, najmä vzhľadom na skutočnosť, že rozhodnutím žalovaného (platobným výmerom zn. 913-94/2004) bola žalobcovi určená spotrebná daň z minerálnych olejov vo výške 154 Sk a predpísané bolo tiež zvýšenie dane vo výške 39 Sk z dodatočne určenej dane, pričom základom pre výpočet dane bolo 20 l nafty. Sankcia uložená správnym orgánom podľa ustanovenia zákona vo výške 500 000 Sk je vo vzťahu ku skutku žalobcu zjavne neprimeraná a porušujúca princíp proporcionality, na ktorý súd musel, ako orgán zaručujúci nielen zákonné ale aj spravodlivé posúdenie veci, prihliadnuť.

4. Súd preto tiež skúmal, či neskorší právny predpis neobsahuje takú právu úpravy, ktorá by pre žalobcu umožňovala uloženie inej, priaznivejšej sankcie. Podľa právnej úpravy platnej v čase rozhodnutia súdu (§ 42 ods. 1 zák. č. 98/2004 Z.z. v znení zákona č. 223/2006 Z.z. účinné od 1.5.2006) právnickej alebo fyzickej osobe, ktorá porušila ustanovenie § 8 ods. 3, uloží colný úrad pokutu podľa závažnosti, dĺžky trvania a následkov protiprávneho stavu až do 500 000 Sk, najmenej však 10 000 Sk. Platná právna úprava, na rozdiel od tej, ktorá bola platná v čase skutku, už stanovuje kritériá pre určenie výšky sankcie v rámci daného zákonného rozpätia. Ide teda o úpravu zjavne výhodnejšiu pre subjekt, ktorý sa dopustil správneho deliktu, a použiteľnú aj na uloženie sankcie subjektu, ktorý sa deliktu dopustil čo aj pred nadobudnutím jej účinnosti s poukazom na znenie článku 50 ods. 6 Ústavy SR. Podľa názoru súdu, zásada určená uvedeným článkom ústavy sa vzťahuje na všetky delikty verejného práva, teda aj na ukládanie sankcií za porušenie povinností vo vzťahuoch chránených správnym (finančným, colným, daňovým) právom.

5. Uloženie sankcie zjavne nezodpovedajúcej povahe a závažnosti správneho deliktu je podľa názoru súdu v rozpore s článkom 1 ods. 1 a čl. 50 ods. 6 Ústavy SR.

Podľa článku 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie zákonov musí byť v súlade s ústavou, v danom prípade s článkom 1 ods. 1 a článkom 50 ods. 6. Právna istota a spravodlivosť, ako princípy materiálneho právneho štátu podľa názoru súdu nepripúšťajú v individuálnych prípadoch aplikovanie sankcií, ktoré sú zjavne neproporcionálne a neprimerané povahe skutku a jeho dôsledkom, a to ani vtedy, ak zákonodarec v záujme generálnej prevencie chcel prísnosťou a výlučnosťou výšky sankcie bez úpravy kritérií jej uloženia, chrániť závažný verejný záujem. Súd je však pri ukladaní sankcie povinný vychádzať z princípu prísne individuálnej zodpovednosti za skutok, ktorý má svoju mieru závažnosti a dôsledkov. Nijaký právny poriadok nemôže regulovať všetky situácie, ktoré môžu nastať pri uplatňovaní právnej úpravy. Každý právny poriadok sa môže uplatniť vo všetkých prípadoch iba vtedy, ak sa právna úprava dotvorí výkladom práva.

Základom výkladu práva v právnom štáte je zdravý rozum. K dôležitým materiálnym znakom právneho štátu je aj existencia kritérií, podľa ktorých a vysvetľuje a uplatňuje každá právna norma (cit. Drgonec: Ústava Slovenskej republiky - Komentár, Heuréka 2004, str. 57 - 58).

Ak potom zákonodarca stanovil jednu výlučnú výšku sankcie 500 000 Sk bez uvedenia kritérií na jej použitie, možno dospieť na základe uvedených výkladových pravidiel (princíp proporcionality, spravodlivosti a zdravého rozumu) len k záveru, že stanovená výška sankcie sa vzťahuje na najzávažnejšie porušenia zákona vrátane ich najzávažnejších dôsledkov. Princípu legitímneho očakávania, proporcionality a zdravého rozumu, potom zodpovedá, že všetky delikty, ktoré nedosahujú túto úroveň môžu byť postihované len nižšou sankciou, aj keď zákonodarca nestanovil výslovne rozpätie sankcií. Súd je v konaní podľa článku 46 ods. 2 ústavy pri preskúmvaní zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy zodpovedný za to, že preskúma zákonnosť uloženej sankcie na základe týchto princípov materiálneho právneho štátu. Podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane základných práv a slobôd o sankcionovaní za akékoľvek trestné obvinenie (za ktoré sa považuje aj sankcionovanie v ktorejkoľvek oblasti verejného práva), má konať v plnej jurisdikcii.

6. Správnym deliktom vymedzeným vo výroku prvostupňového správneho rozhodnutia (podľa § 9 ods. 3 písm. d/ a e/ zák. č. 239/1991 Z.z.) zodpovedajú správne delikty vymedzené v § 8 ods. 3 zák. č. 98/2004 Z.z. Podľa § 42 ods. 1 zák. č. 98/2004 Z.z. v znení zák. č. 223/2006 Z.z. za taký správny delikt je možné uložiť sankciu od 10 000 Sk do 500 000 Sk.

S poukazom na ustanovenie § 250j ods. 5 O.s.p. ak súd na základe vykonaného dokazovania (na podklade administratívneho a súdneho spisu) dospel k záveru, že o uložení sankcie má byť rozhodnuté inak, ako rozhodol správny orgán, môže rozhodnúť o uložení sankcie sám. Uvedené ustanovenie zákona sa vzťahuje aj na odvolacie konanie (§ 246c, § 211 ods. 2 O.s.p.). Podľa § 250ja ods. 4 ak odvolací súd dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie správneho orgánu v medziach žaloby nie je v súlade so zákonom a súd prvého stupňa žalobu zamietol, môže rozsudok súdu prvého stupňa zmeniť tak, že zruší rozhodnutie správneho orgánu a vráti vec žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie. Inak o odvolaní rozhodne spôsobom podľa § 219 až 221 O.s.p.. V danom prípade odvolací súd dospel k záveru, že krajský súd nedôvodne zamietol podanú žalobu. Odvolací súd vzhľadom na požiadavku hospodárnosti konania nevidel dôvod na zrušenie rozhodnutia správneho orgánu, pretože skutkový stav považoval za dostatočne zistený a samotné právne posúdenie veci čo do kvalifikácie sankcionovaného konania nebolo materiálne nesprávne. Za vecne nesprávne však považoval súd výrok o výške uloženej sankcie, čo v rámci rozhodovania v plnej jurisdikcii napravil sám odvolací súd zmenou výroku rozhodnutia správneho orgánu (§ 250j ods. 5 O.s.p. a § 250ja ods. 4 O.s.p.).

7. Pokiaľ ide o výšku uloženej sankcie, dospel odvolací súd k záveru, že v konaní nebola preukázaná vyššia miera negatívnych dôsledkov konania žalobcu (závažnosť, dĺžka konania a následky), než ktorá vyplývala z rozhodnutí o dodatočnom vyrubení dane a jej zvýšenia. Preto považoval uloženie sankcie na dolnej hranici zákonom stanovenej sankcie v sume 10 000 Sk za primerané okolnostiam prípadu a súčasne zodpovedajúce aj požiadavke generálnej prevencie.

8. Vzhľadom na dôvody zmeny rozsudku súd nepriznal žalobcovi náhradu trov konania (§ 250k ods. 1 O.s.p.), keďže nemal vo veci plný úspech a v colnom konaní svojimi výpoveďami nenapomáhal zisteniu skutočnej zodpovednej osoby.

POUČENIE:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný riadny opravný prostriedok.

V Bratislave 24. apríla 2008

JUDr. Ida Hanzelová, v.r.
predsedníčka

Európske správne súdnictvo

/Vývoj a súčasný stav/

Bernard Pekár

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

Abstrakt

V rámci úvah nad správnym súdnictvom, osobitne v európskych intenciách, je potrebné zamýšľať sa nad globálnymi aspektmi jeho smerovania. Globalizácia vyplýva aj so zmeny pomeru síl od verejných k súkromným činiteľom. Európske správne súdnictvo možno rozdeliť do dvoch základných okruhov. Prvým je súdny systém v rámci EÚ, druhý v rámci RE. Krátka historická genéza môže v rámci určitých aspektov, predznamenať budúci možný vývoj.

Kľúčové slová :

Európska únia, Rada Európy, Súdny dvor EÚ, Všeobecný súd, Súd pre verejnú službu, Lisabonská zmluva, Konanie, Žaloba.

V rámci snáh o identifikáciu základných aspektov smerovania európskeho správneho súdnictva ako takého, je potrebné uvažovať o jeho širšom kontexte a základných líniách jeho vývoja. Širším kontextom pritom možno chápať nielen externé kontrolné mechanizmy, ale celkovo globálne smerovanie verejnej správy, chápanej aj v zmysle, predmetu právnej úpravy správneho práva. Základné línie vývoja správneho súdnictva možno v určitej obmedzenej miere identifikovať z jeho minulého vývoja, tiež integračného procesu ako takého.

V intenciách európskeho práva je potrebné zamýšľať sa nad globálnymi aspektmi jeho smerovania. Globalizácia vyplýva so zmeny pomeru síl od verejných k súkromným činiteľom, s interferenciou vo vzťahu „k štátnej demokracii“, na ktorej základoch je vybudovaná dôvera vo vzťahu k regulácii a usmerňovaniu. Možno konštatovať paušálne oslabenie národnoštátneho elementu. V tejto súvislosti možno poukázať na globálne zmeny v zmysle vlády determinované privatizáciou, dereguláciou, fiškálnym znižovaním nákladov, ekonomickou a monetárnou integráciou a rozličnými politickými inováciami. Konzekveniou je limitovanie intervenčných zásahov vlády, celkovo úloh pozitívneho štátu, osobitne jeho daňových a výdavkových regulatívov. Globalizácia je v tomto význame prinajmenej rovnako intenzívne vnímaná v rámci súkromnej sféry a súkromného práva. Jednotlivé atribúty stále viac a častejšie smerujú k vylúčeniu štátu z tradičných sfér riadenia. Právna doktrína vo sfére verejného práva je tak skôr v defenzívnej pozícii a snaží sa uplatniť v rámci novej sféry pôsobenia /napr. pri uplatňovaní jurisdikcie nad jednotlivými organizáciami majúcimi súkromno-právny základ/. Systém, v rámci ktorého možno identifikovať zreteľnú hranicu verejnej a súkromnej sféry, je principiálne otrásený v základoch.

Hospodársko-politický a aj právno-regulačný vývoj v rámci národných tiež a tiež aj systému nadnárodného /EÚ/, má do určitej miery antagonický charakter. Tento je nepochybne vyvolaný krízou hospodárstva vybraných členských štátov a potencionálnymi hrozbami smerujúcimi k celému integračnému zoskupeniu. Budúci vývoj bude zrejme determinovaný týmito okolnosťami. Bude zaujímavé sledovať akú významnú úlohu budú vo vzťahu k vyššie uvedeným vývojovým trendom. V porovnaní s vnútroštátnymi právnymi systémami, právny systém a mechanizmus vládnutia a správy v únii, postráda tak kultúrny ako aj ústavný kontext. EÚ odvodená od európskych spoločenstiev založených v roku 1951 a 1957, sa však

postupne metamorfovala od medzinárodnej organizácie klasického typu k nadnárodnej štruktúre vykazujúcej rysy štátnosti.

Dôležitú úlohu pri absencii identifikácie relevantných „najmä základných procesných pravidiel“, majú sudy. „Súdne nachádzanie práva“ je jednou z priorit súdneho dvora EÚ. Navyiac vplyv komisie na judikatúru súdneho dvora je nespochybniteľný a prezentovateľný v každej sfére jeho činnosti. Organizácia a štruktúra súdneho dvora EÚ /SD EÚ/, sa vyznačuje v porovnaní s odbornými medzinárodnými súdmi viacerými špecifikami. Tieto sa viažu napr. k jeho personálnemu základu. Tým sú sudcovia, generálni advokáti, ktorí majú rovnaké postavenie ako sudcovia a v určitých prípadoch s nimi a spolurozhodujú. Ťažisko administratívnych úloh prislúcha tajomníkovi. Aby som zachoval určitú právnu postupnosť časovej problematiky vzniku a vývoja súdneho systému EÚ, je spojená s hľadáním počiatočného bodu európskej integrácie. Ním môže byť tzv. Schumanov plán obsahujúci stručný výklad projektu vypracovaného Jeanom Monetom, ktorého podstatou bolo medzinárodno-právne a inštitucionálne spojenie odvetví výroby uhlia a ocele. Spoločná výroba mala byť podriadená nezávislej a „nadnárodnej“ inštitúcii vysokého úradu, ktorého rozhodnutia budú priamo uplatniteľné vo všetkých štátoch tejto fúzie.

Zmluva o založení európskeho spoločenstva uhlia a ocele /ZESUO/ bola podpísaná 18.4.1951. Podpisom Montannej únie preniesli členské štáty časť svojich právomocí na nadnárodné inštitúcie. ESUO bolo právnickou osobou s plnou právnickou subjektivitou. Jeho orgánmi boli Vysoký úrad, Zvláštna rada ministrov, Spoločné zhromaždenie a Súdny dvor /SD/.

Súdny dvor zabezpečoval dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní zmluvy o založení ESUO a predpisov prijatých na jeho vykonanie. Bol zložený zo 7 sudcov menovaných dohodou vlád členských štátov na 6 rokov. Súdu boli nápomocní dvaja generálni advokáti a jeden tajomník. Úlohou generálnych advokátov bolo „verejne“ a nestranné predkladať odôvodnené závery vo všetkých veciach predložených SD. Tajomník mal funkcie administratívne ale aj súdne. /Konanie začínalo podaním žaloby tajomníkovi/. SD rozhodoval o žalobách podaných členskými štátmi alebo Radou na neplatnosť rozhodnutí alebo odporúčaní Vysokého úradu. Podat' žalobu mohli aj právnické osoby alebo združenia voči individuálnym aktom, ale aj všeobecne záväzným aktom, ak boli prijaté zneužitím právomocí. Žalovať bolo možné Vysoký úrad aj pre nečinnosť, resp. náhradu škody. SD rozhodoval o odvolaniach proti pokutám uloženým vysokým úradom. Mohol na žiadosť vysokého úradu alebo členského štátu zrušiť uznesenie Rady alebo Spoločného zhromaždenia. SD mohol rozhodovať ako rozhodcovský súd na základe doložky, tiež všetky spory súvisiace so ZESUO, ak túto právomoc členský štát uznal, aj o predbežných opatreniach týkajúcich sa platnosti aktov Vysokého úradu a Rady.

Európska integrácia pokračovala kvantitatívnym rozširovaním do ďalších hospodárskych odvetví. Zmluva o založení Európskeho hospodárskeho spoločenstva /ZEHS/ a Zmluva o založení európskeho hospodárskeho spoločenstva /ZEHS/ a Zmluva o založení európskeho spoločenstva atómovej energie /ESAE/, boli podpísané 25.3.1957 v Ríme. Ich podstatou bolo ďalšie rozšírenie spoločného trhu. Inštitucionálny systém oboch spoločenstiev vykonávali Zhromaždenie, Rada, Komisia a Súdny dvor /SD/. Obom radám a komisiám pomáhal Hospodársky a sociálny výbor a iné poriadkové orgány. Súčasťou oboch zakladajúcich zmlúv bol aj dohovor o niektorých inštitúciách spoločných pre európske spoločenstvá. Zhromaždenie a SD zriadené zmluvami o založení EHS a ESAE totožné so spoločným zhromaždením ESUO, SD a ESUO. ESUO, EHS, ESAE v intenciách dohovoru boli prvý krát označené ako európske spoločenstvá /ES/.

Boli zavedené klasifikačné predpoklady pre výkon funkcie sudcu a generálneho advokáta SD. Obe Rímske zmluvy všeobecnú právomoc pre zabezpečovanie dodržiavania výkladu a uplatnenia komunitárneho práva – práva spoločenstva.

ZEHS vymedzila právomoci SD v rámci nového prejudiciálneho konania, ktoré sa týkalo výkladu zmlúv, konania inštitúcií, výkladu štatútov orgánov založených rozhodnutím rady. Osobitosť sa týkala aj v tomto zmysle kompetencií – rozhodovania sporov v konaniach, ktoré nemajú obdobu v medzinárodnom súdnictve, skôr pripomínajú súdnictvo ústavné. SD mohol rozhodovať aj o žalobe o porušenie povinnosti vyplývajúcej zo zmluvy o založení EHS členskými štátmi. Nové konanie bolo aj konanie o námietke protiprávnosti týkajúcej sa neriadenia Rady alebo komisie. Rozhodoval zamestnanecké spory medzi ES a jeho zamestnancami.

Po prijatí ZEHS bolo zjavné, že sa jeho činnosť sústreďí na oblasť spoločenského trhu a politík zakotvených v ZEHS. Aj keď ustanovenia jednotlivých zakladajúcich zmlúv boli od seba nezávislé, SD judikoval zásady aplikácie pre komunitárne právo ako celok aj keď v jednotlivých prípadoch potvrdil odlišný charakter jednotlivých zmlúv.

Jednotný európsky akt /JEA/ podpísaný 17.2.1986 a 28.2.1987 zakotvil právny dualizmus, neskôr prehĺbený zmluvou o EÚ, na jednej strane fungujú Európske spoločenstvá a na druhej strane Európska politická spolupráca. JEA inštitucionalizoval a právne zakotvil Európsku radu. Reakciou na nárast počtu sporov pred SD – jeho preťaženosť, bolo prijatie rozhodnutia Rady z 24.10.1988, ktorým bol zriadený Súd prvého stupňa /SPS/. Skladal sa z 12 sudcov, zasadal v 3 a 5 členných senátoch, výnimočne v pléne.

Bol príslušný :

- Spory medzi ES a jeho zamestnancami
- Žalobami podnikov proti komisii
- Žalobami podané FO a PO proti inštitúciám ES pri uplatňovaní pravidiel hospodárskej súťaže
- O náhradu škody.

Zmluva o EÚ zakotvila princípy subsidiarity a proporcionality, inštitút občianstva únie, zaviedla základ menovej únie.

Zmluva z Nice zrušila rozhodnutie rady, ktorým sa zriaďuje súd prvého stupňa a importovala SPS priamo do zakladajúcich zmlúv. Došlo k oddeleniu SPS a SD. V intenciách tejto zmluvy Rada rozhodnutím z 2.11.2004 zriadila súd pre verejnú službu EÚ.

Podľa tohto rozhodnutia bol tento špecializovaný senát pripojený k SPS ES /od 1.12.2008 – premenovaný na všeobecný súd/. Súd pre verejnú službu sa skladal zo 7 sudcov.

V súčasnosti sa SD aj v intenciách Lisabonskej zmluvy skladá z jedného sudcu za každý členský štát, ôsmich generálnych advokátov. Jeho právny rámec je vymedzený najmä zakladajúcimi zmluvami a protokolom o štatúte SD a rokovacom poriadku SD. Na čele SD je predseda, ktorý spolu s tajomníkom zabezpečujú organizačne a administratívne riadny chod súdu. Rozhodovaciu činnosť vykonávajú senáty a tzv. veľký senát.

SPS Lisabonskou zmluvou premenovaný na Všeobecný súd /VS/ sídli rovnako ako SD v Luxemburgu. Podrobnosti jeho fungovania sú uvedené v samostatnom rokovacom poriadku. Väčšina ustanovení o štruktúre SDEÚ sa vzťahuje aj na štruktúru VS. Sudcom môžu pomáhať generálni advokáti. Túto funkciu na rozdiel od SD EÚ môžu vykonávať len samotní sudcovia. VS EÚ zasadajú v 3 a 5 členných senátoch, veľkom senáte alebo pléne. Možnosť rozhodovať niektoré druhy žalôb jediným sudcom priznáva súdu štatút SD. Podľa rokovacieho poriadku VS EÚ môže byť určitá vec samosudcovi na rozhodovanie delegovaná alebo mu pridelená.

Súd pre verejnú službu EÚ /SVSEÚ/ nepriamo vznikol v intenciách zmluvy z Nice, ktorá vytvorila možnosť, vytvoriť pri SPSEÚ súdne senáty, ktoré budú mať právomoci v niektorých osobitných oblastiach. Rada zriadila SVSEÚ, vznikol na základe rozhodnutia Rady z 2.12.2004.

Tento súdny senát je v zmysle uvedeného rozhodnutia pripojený k VS a tu má aj svoje sídlo. Je príslušný rozhodovať v prvom stupni spory medzi spoločenstvami a ich zamestnancami, vrátane sporov medzi orgánom alebo agentúrou a ich zamestnancami.

Hovoril som o jeho vzniku SVSEÚ sa skladá zo 7 sudcov. Rada môže kvalifikovanou väčšinou rozhodnúť o zvýšení počtu sudcov, ak o to požiada SD. Zasadá v 3 a 5 členných senátoch a v pléne, resp. v určitých prípadoch môže rozhodovať aj samostatne. SVSEÚ vytvoril dva 3-členné a jeden 5-členný senát.

Približne polovicu nápadu SDEÚ tvoria prejudiciálne otázky. Cieľom tohto konania je zabezpečiť jednotný výklad a aplikáciu práva únie. Má charakter nepriameho a nesporového konania. Na toto konanie je príslušný len SDEÚ. Prejudiciálne konanie možno rozčleniť na dva základné okruhy. Konanie o výklade práva únie a konanie o platnosti sekundárneho práva únie.

Ďalším druhom konania je konanie o porušenie povinnosti členským štátom. Podstata spočíva v ochrane únieového práva ako celku, ktorá nie je ponechaná len na štáty samotné, aktívnu úlohu tu zohráva najmä komisia. Rozhodnutia SDEÚ majú deklaratórny účinok, t.z. len potvrdzujú konkrétne porušenie. Potrebné opatrenia na odstránenie tohto porušenia, je ponechané na členskom štáte.

Okrem všeobecného konania o porušení povinnosti členským štátom, sú zmluvou o fungovaní EÚ upravené aj konania osobitné. Účelom je individuálne posilnenie právomocí komisie, tiež zrýchlenie konania. Okrem správneho prieskumu komisie, poskytovanie pomoci členskými štátmi podlieha aj súdnemu prieskumu. Osobitný procesný charakter majú aj niektoré ďalšie konania, špecificky sa viažúce k porušovaniu pravidiel hospodárskej súťaže, konania o porušení štatútu Európskej investičnej banky a ďalšie.

Ďalším, do určitej miery možno povedať špecifickým druhom konania je konanie o porušení povinnosti národnými centrálnymi bankami. Únieové právo do určitej miery oddeľuje právnu subjektivitu a konanie centrálnych bánk od subjektivity a konania členských štátov. Tento druh konania má skôr len preventívny charakter a nemá výraznejšie praktické uplatnenie.

Konanie o neplatnosť aktov inštitúcií EÚ, má najmä zabezpečovať súlad sekundárneho práva s právom primárnym. Možno ho za určitých okolností vnímať ako antagonistický nástroj členských štátov a jednotlivcov voči EÚ a jej inštitúciám. Osobitosťou tohto konania je, že SD nemôže napadnutý akt zmeniť, alebo nahradiť iným aktom, resp. príslušnej inštitúcii EÚ dať iný príkaz. Môže len v rámci odôvodnenia aktu poukázať na okolnosti spôsobujúce jeho neplatnosť. SD však môže určitú časť aktu, jeho jednotlivé ustanovenia ponechať v platnosti. Účel prieskumu aktov inštitúcií možno však dosiahnuť aj inými spôsobmi. Nepriamo prostredníctvom položenia prejudiciálnej otázky – o platnosti a výklade aktov, tiež prostredníctvom žaloby na náhrady škody spôsobenej úniou, využitím námietky protiprávnosti podľa čl. 277 Zmluvy o fungovaní EÚ, v určitých špecifických prípadoch aj pri súdnom prieskume nečinnosti inštitúcií EÚ. Predmetom akademických diskusií je viazanosť SD EÚ dôvodmi neplatnosti aj v rámci konania o prejudiciálnej otázke. Tieto dôvody sú explicitne v rámci právnej úpravy konania o neplatnosť a konania o námietke protiprávnosti a implicitne v konaní o nečinnosť stanovené. V samotnej žalobe možno jednotlivé dôvody kombinovať, postačí aj ich všeobecná identifikácia, ich vymedzenie má však dosah na rozsah ich prieskumu SD EÚ.

Námietka protiprávnosti, jej podstata je v tom, smeruje proti individuálnym aktom, ktoré sú vydávané na základe normatívnych aktov /nariadenia, ktoré sú v rozpore s primárnym právom. Námietky môžu podávať fyzické a právnické osoby, ktoré inak nemajú aktívnu legitímáciu na podanie žaloby na neplatnosť.

Druhým aspektom je možnosť preklenutia zmeškania 2 mesačnej lehoty na podanie tejto žaloby.

Konanie proti nečinnosti inštitúcií EÚ. Účelom konania je odstránenie rozporu s primárnym právom, ktoré vzniká nekonaním inštitúcií a orgánov EÚ. SD nemôže príslušný akt prijať len deklaruje je absenciu. Tento prostriedok právnej ochrany nie je frekventovaný.

Konanie o náhradu škody spôsobenej EÚ zodpovednosť zo základných práv obsiahnutých v primárnom práve – možno ju rozčleniť na zodpovednosť zmluvnú a mimozmluvnú. Toto členenie je dôležité pre právny režim koncentrujúci procesné inštitúty ich posudzovania. Primárne právo EÚ /Zmluva o založení ES/ zakotvila len zmluvnú zodpovednosť inštitúcií ES. Spory z nej plynúce zverila do pôsobnosti vnútroštátnych súdov. Mimozmluvná zodpovednosť vyplývajúca z porušenia práva je podriadená plnej jurisdikcii SDEÚ. SD pri nej rozhoduje v súlade so „všeobecnými právnymi zásadami“ spoločnými pre práva členských štátov.

Konanie o pracovnoprávných sporoch zamestnancov – SDEÚ má právomoc rozhodovať všetky spory medzi úniou a jej zamestnancami v intenciách služobných alebo pracovných poriadkov, tiež posudzuje osobnú zodpovednosť zamestnancov voči EÚ.

Medzi ostatné právomoci SDEÚ patrí podávanie stanovísk. EP, Komisia, Rada alebo členský štát môžu požiadať SDEÚ o stanovisko zlučiteľnosti predpokladanej dohody s ustanoveniami zakladajúcich zmlúv.

SDEÚ má aj disciplinárne právomoci. Vyšetrovacie konanie vedie EP, následne je možné uskutočniť súdne konanie pred SDEÚ, ktoré by malo viesť k náprave zisteného porušovania členom inštitúcie.

Ďalšími konania sú konania o sporoch v oblasti duševného vlastníctva. Explicitná úprava vo vzťahu k sekundárnemu právu je daná až Lisabonskou zmluvou. Na všeobecnom súde možno podať žalobu proti rozhodnutiam odvolacieho senátu úradu pre harmonizáciu vnútorného trhu vo veciach ochranných známk, ... a odrôd rastlín únie.

Svoje osobitosti majú aj konania o sankciách. Nariadenia o sankciách, priznávajú v princípe SDEÚ neobmedzenú právomoc preskúmať rozhodnutia, ktorými komisia ukladá sankcie. Preskúmava sa zákonnosť sankcií, právne spornou je otázka možného prieskumu primeranosti sankcií.

SDEÚ môže rozhodovať majetkové a iné spory na základe rozhodovacej doložky.

Záver

V rámci príspevku som sa pokúsil identifikovať všeobecné-globalizačné trendy, ktoré sa vzťahujú na európske správne právo a v tomto prenesenom zmysle aj na Európske správne súdnictvo. Poukázal som na vývoj súdov ES/EÚ, ich súčasný stav a štruktúru. Súčasťou príspevku je aj identifikácia jednotlivých druhov konaní so zameraním na ich osobitosti.

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.

Katedra správneho a enviromentálneho práva PraF UK

Šafárikovo námestie č. 3, Bratislava

akpekar@akpekar.sk

System tribunálov v Anglicku ako integrálna súčasť správnej justície

Peter Potasch

Právnická fakulta, Paneurópska vysoká škola

Abstrakt

V príspevku autor skúma tribunály ako prvok anglického modelu správnej justície, ktorý sa v krajine aplikuje už niekoľko desaťročí. Detailne sa venuje vzniku tribunálov v historickom kontexte, a to od konca 19. storočia až po súčasnosť. Poukazuje na niektoré pozitívne a negatívne črty tribunálov. V základných rovinách znázorňuje vnímanie a právnu úpravu tribunálov ako orgánov pseudosprávneho charakteru a neskôr ako orgánov kvázisúdneho typu (súčasnosť). Príspevok skúma uvedenú tému z pohľadu správneho práva a čiastočne aj z pohľadu ústavného práva (autor nevenuje osobitnú pozornosť procesným pravidlám, resp. postupom tribunálov).

Kľúčové slová

správna justícia, správne súdnictvo, tribunál, orgán verejnej správy, orgán verejnej moci, správne rozhodnutie, preskúmvanie rozhodnutí súdmi

Úvod

Existencia **relatívne samostatných paralelných súdnych sústav na národnej úrovni nie je v súčasnosti žiadnou výnimočnosťou**. Korene súdov osobitného charakteru siahajú v niektorých prípadoch až do obdobia feudalizmu alebo ešte skorších časových období. Vojenské sudy, cirkevné sudy, ale napr. aj sudy rytierske, to všetko bolo a do určitej miery aj v súčasnosti tvorí mozaiku justície v Anglicku. Ako už bolo naznačené vyššie, vytáranie, ako aj existencia takýchto súdov má množstvo historických determinantov, **a preto riadne fungovanie multilíniového systému súdnictva je v niektorých krajinách Európskej únie absolútnou samozrejmosťou**. Je evidentné, že množstvo štátov preferuje justičný systém, v rámci ktorého neexistuje len jedna a jediná všeobecná sústava súdov, **ale rozhodovaciu právomoc zveruje zákonodarca aj iným subsystémom súdnictva, a to tak v rovine „klasických“/riadnych súdov, ako aj iných orgánov kvázisúdneho charakteru. Práve do kategórie kvázisúdnych orgánov je možné zaradiť aj tzv. (správne) tribunály, resp. tribunály justičného charakteru, ktoré v Anglicku prešli viacerými vývojovými štádiami a v súčasnosti sú integrálnou súčasťou britskej administratívnej justície. Od vnímania tribunálov ako akýchsi „pseudosprávnych“ orgánov až po ich chápanie v režime správneho súdnictva prešlo niekoľko desaťročí.**

V nasledovnom príspevku budeme riešiť právny režim takýchto tribunálov, ich historickoprávny vývoj v Anglicku a celkové postavenie v systéme správnej justície – správneho súdnictva. V neposlednom rade budeme určitý priestor venovať ich všeobecnej analýze z rôznych aspektov verejného práva, osobitne z perspektívy správneho a ústavného práva.

Začiatky novodobého systému tribunálov v Anglicku

Ak skúmame postavenie tribunálov v modernom období, jeho prvopočiatky (v klasickom zmysle slova) nachádza približne v polovici 19. storočia, čo bolo podmienené

najmä priemyselnou revolúciou a s ňou súvisiacimi činnosťami. V tomto období totiž dochádza aj k rozmachu železníc, s čím boli spojené aj väčšie spory súkromnoprávneho, ale aj administratívno-právneho charakteru²⁷⁹. Podľa anglického zákona z roku 1854 sa takéto spory dostávali pred všeobecné súdy, ktoré o nich rozhodovali, avšak pomaly a často nesprávne, čo bolo do veľkej miery spôsobené práve odbornou náročnosťou agendy, ktorú sudcovia nedokázali zvládnuť na primeranej úrovni, t.j. tak, aby mohli vo veci zákonne rozhodnúť. **V roku 1873 bol preto zriadený osobitný tribunál splnomocnencov, ktorý sa neskôr – v roku 1888 – transformoval na Komisiu (Úrad) pre železnice a prielavy/kanály. Na čele komisie/úradu bol sudca a ďalšími členmi tohto kolektívneho orgánu boli osoby bez právneho (právnického) vzdelania, pričom však jeden z nich musel spĺňať podmienku odbornosti v rámci konkrétnej agendy – napr. železníc.**

Neskôr – najmä v kontexte prvej polovice 20. storočia – osobitne v roku 1906 – dochádza v Anglicku aj k významným politickým zmenám. K moci sa dostáva liberálna vláda, ktorá uskutočňuje prvé kroky **v rámci formovania sociálneho štátu** – osobitne zavedením starobných dôchodkov a dávok v nezamestnanosti. Výhodou tribunálov pôsobiacich v tejto oblasti bolo (a do určitej miery to platí aj v súčasnosti), že v porovnaní s klasickými súdmi, poskytovali, resp. vyžadovali menej formálne procesné postupy, nevyžadovali si obligatórne právne zastupovanie, čo v konečnom dôsledku **znamená finančnú nenáročnosť konania aj pre sociálne slabšie skupiny, ktoré boli a sú najčastejšie poberateľmi takýchto dávok.**

Po prvej svetovej vojne dochádza opäť k novému spoločenskému fenoménu: **rastie počet vojakov – veteránov, ktorým sa poskytujú sociálne dávky za ujmu spôsobenú v boji.** O oprávnenosti dávok (ich priznaní/zamietnutí) **rozhodoval tribunál, ktorý bol zriadený osobitne na tento účel.**

Uvedený model postupného vznikania nových tribunálov, ktoré vytvárali akúsi navonok homogénnu, ale vnútorne heterogénnu a diverzifikovanú štruktúru, **pretrval až do 20. storočia – až do roku 2000, v ktorom roku dochádza v krajine k určitým racionalizačným procesom.** V uvedenom období už totiž existovalo **približne 60 tribunálov s rôznou vecnou pôsobnosťou a špecifickými procesnými pravidlami,** ktoré vznikali v rôznych časových úsekoch vývoja spoločnosti a právneho poriadku. Tieto pôsobili v oblasti sociálnych vecí, azylových a prísťahovaleckých vecí, daňových vecí, katastrálnych vecí a pod. Podľa niektorých štatistík, tribunály riešili v tomto čase ročne približne pol milióna prípadov.

Ako sme už naznačili vyššie, prvé tribunály vznikali **najmä v dôsledku priemyselnej revolúcie a politických zmien v krajine vedúce k snahe vytvoriť sociálny štát.** Práve postupy vlády z obdobia 20-tych rokov 19. storočia boli často porovnávané s postupmi v rámci tzv. Stuartovskej monarchie – **najmä z pohľadu prekračovania právomocí.** V tejto súvislosti sa k postupom vlády, resp. jej zástupcom, ako aj orgánov verejnej správy, objavovali dve základné výhrady: **prvou z nich bola skutočnosť, že veľký rozsah normotvorných právomocí sa prenášal – preniesol na orgány verejnej správy (podzákonná normotvorba) a tiež častým terčom kritiky bolo aj samotné vytváranie tribunálov, ktoré niektorí odborníci (napr. Lord Hewart²⁸⁰) vnímali ako odklon od základných princípov ústavného práva/ústavnosti.** Vytváranie tribunálov charakterizovali ako

²⁷⁹ Pod pojmom „administratívno-právny spor“, „správny spor“, „spor správno-právnej povahy“ a pod. budeme v tejto štúdií rozumieť spor v širšom zmysle slova, t.j. nielen spor v zmysle súdneho konania, ale aj rozpor alebo nesúlad právnych názorov správneho orgánu a účastníka konania v režime individuálnych správnych aktov. Podľa tradičných koncepcií verejného práva v Anglicku, napr. aj nestotožnenie sa účastníka konania s rozhodnutím správneho orgánu – vyjadrené aj v podobe odvolania - je vnímané ako „administratívno-právny spor“ – ako spor medzi subjektom verejnej moci a adresátom správy.

²⁸⁰ K tomu pozri: HEWART, LORD *The New Despotism*. London : Ernest Benn, 1929

tvorbu špeciálnych orgánov súdneho charakteru, na ktoré sa **v rozpore** s právom prenášajú rozhodovacie právomoci, ktoré sú/boli, resp. mali by byť zverené súdom.

Aj uvedená kritika (do určitej miery neskôr spochybnená) však viedla k tomu, že Lord Kancelár vytvoril výbor, ktorého základnou úlohou bolo vysporiadanie sa s uvedenými námietkami, t.j. či podzákonná normotvorba orgánmi výkonnej moci, resp. orgánmi verejnej správy naozaj zasahuje do výlučných kompetencií parlamentu a **či vytváranie tribunálov naozaj zasahuje do ústavnoprávnych rozmeroch súdnictva**. Poskytnutím odpovedí na príslušné otázky sa mala súčasne poskytnúť odpoveď na to, či zriaďovanie tribunálov ako súdnych, resp. kvázisúdnych orgánov, naozaj porušuje princípy právneho štátu.

Formulácie komisie (na čele ktorej stál Donoughmore²⁸¹) v záverečnej správe podporujú existenciu tribunálov, ale súčasne neodmietajú prípadné obavy odborníkov – kritikov – tribunálov. V správe sa – okrem iných - uvádza: ...náš konečný názor k celej veci je, že postup parlamentu, ktorým zveruje výkon súdnych alebo kvázisúdnych funkcií (právomocí) a súdnych funkcií (právomocí) ministerským tribunálom, nie je nič radikálne nesprávneho... .

Komisia však súčasne dodala, že aj **v správnoprávnych veciach by mali mať preferenčný režim súdy, nie tribunály**. Jednotliví ministri personálne obsadzujúci tribunály, mali by svoje nominácie konzultovať s Lordom Kancelárom (vtedajšia obdoba ministra spravodlivosti) – ako **určitý prostriedok odbornosti a nezávislosti**. Súčasne musí byť garantované to, aby sa proti rozhodnutiam **tribunálov dalo vo veciach právnych (rozumej: právne otázky), odvolať na Vrchný súd (The High Court)**. V neposlednom rade komisia odporučila, aby určitým nástrojom kontroly svojvôle tribunálov bola aj ich povinnosť poskytnúť **odôvodnenie svojich rozhodnutí**.

Pre úplnosť je potrebné dodať, že komisia v rámci svojich záverov odmietla návrh **profesora Robsona, ktorý už v tom čase navrhoval vytvorenie samostatného správneho súdu**. Jeho myšlienka sa vtedy nestretla s podporou a k vytvoreniu takéhoto súdu došlo v Anglicku až po približne 70 rokoch (až v roku 2000 – viď výklad ďalej).

Polovica 20. storočia – zmena vnímania tribunálov

Ďalším míľnikom v chápaní a vnímaní tribunálov v Anglicku **bolo zriadenie Komisie pre správne tribunály a preskúmvania**, ktorá komisia bola **zriadená v roku 1955** a aktívne svoju činnosť vykonávala až do roku 1957, kedy poskytla spoločnosti záverečnú správu k oblastiam, ktoré boli predmetom jej činnosti. Na čele komisie stál Sir Oliver Franks, a preto sa niekedy táto správa označuje aj **ako Franksova správa** (pozn.: toto označenie sa bude používať aj v rámci tohto príspevku).

Základné úlohy tejto komisie by sa dali rozdeliť do dvoch oblastí:

- a) posúdiť a poskytnúť odporúčania k zriaďovaniu tribunálov podľa osobitných predpisov (pri ústredných orgánoch štátnej správy – pri ministerstvách)
- b) posúdiť a poskytnúť odporúčania k takým správnym procesom, ktoré spočívajú v preskúmvaní odvolaní ministrom alebo námietok proti postupom orgánov verejnej správy – najmä vo vzťahu k vyvlastňovaniu

Je dôležité dodať, že samotná komisia pritom bola zriadená v nadväznosti na udalosť, ku ktorej došlo v roku **1954 a ktorá v konečnom dôsledku viedla k odstúpeniu ministra poľnohospodárstva**.²⁸² Je preto prekvapujúce, že i napriek tejto základnej motivácii zriadenia

²⁸¹ Formálne sa komisia označovala ako Komisia k právomociam ministrov – vznikla v roku 1929 a svoju finálnu správu poskytla v roku 1932. Na čele komisie stál gróf Donoughmore.

²⁸² Predmetom politicko-právneho konfliktu bol poľnohospodársky pozemok o približnej rozlohe 3 km² pri Crichel Down. V roku 1938 bol tento pozemok vyvlastnený v prospech ministerstva vzdušných síl, a to na účel

komisie, v záveroch jej činnosti sa nevyskytovali žiadne podstatné meritórne návrhy k veciam, ktoré viedli k jej vytvoreniu. Na strane druhej – udalosti, ktoré viedli odstúpeniu ministra, napomohli aj k neskoršiemu zadefinovaniu inštitútu „maladministrácie“ (zlej správy) a k vytvoreniu inštitútu parlamentného ombudsmana (v roku 1967)

Komisii sa však i napriek uvedenému podarilo vymedziť základné výhody tribunálov, a to: **nízke trovy/náklady konania, prístupnosť a odbúranie potreby vysokej úrovne odborných znalostí.** Záverečná správa tiež zadefinovala tri základné princípy, na základe ktorých by tribunály mali vykonávať svoju činnosť. Ide o otvorenosť - **openness** (rozumej najmä: transparentnosť a informovanosť), zásadu „spravodlivosti“ (**fairness**) – ktorá by mala byť vykladaná nielen ako súlad s pozitívnym právom, ale aj s inými spoločenskými reguláciami, a napokon nestrannosť/nezávislosť/nezaujatosť (**impartiality**). Uvedené tri zásady sú tiež zásadami prirodzenej spravodlivosti a ako také, sú aj základným podkladom pre realizáciu súdneho preskúmania aktov a postupov orgánov verejnej moci (tzv. judicial review)²⁸³.

V neposlednom rade je potrebné poukázať na jeden podstatný rozdiel vo vnímaní tribunálov zo začiatku 19. storočia (viď vyššie) a vo vnímaní tribunálov podľa Franksa, resp. Komisie pre správne tribunály a preskúmania.

Kým Donoughmore používa termín „**ministerský** tribunál“ (viď vyššie) a teda tribunály vníma ako súčasť aparátu správy, resp. výkonu správy, vo Franksovej správe sa uvádza podstatne odlišná koncepcia: „**Tribunály nie sú obyčajnými** [rozumej: všeobecnými/riadnymi] **súdmi, ale nie sú ani „príveskom“** [rozumej: zložkou] **ministerstiev.**“.

Komisia sa nestotožnila s chápaním tribunálov ako subsystému správy, a preto odmieta aj to, aby ich činnosť bola pod dohľadom vlády, resp. aby za ich činnosť zodpovedala vláda alebo ňou poverený orgán. Naopak, z Franksovej správy jasne vyplýva: „**Podľa nás by tribunály mali byť vnímané ako súčasť (justičného) aparátu, ktorej Parlament zveril riadnu rozhodovaciu právomoc a nie ako súčasť správneho aparátu.**“ Podstata ich činnosti totiž spočíva práve v tom, **aby rozhodnutie orgánu verejnej správy mohlo byť nezávislým spôsobom preskúmané (v prvom alebo druhom stupni) orgánom stojacim mimo tohto správneho aparátu.**

Je teda evidentné, že vnímanie tribunálov **podľa Franksa má bližšie k ich zaradeniu do systému justičných orgánov.** Nie je preto prekvapujúce, že Franksovou správou sa upúšťa od používania pojmu „ministerský tribunál“. Na strane druhej je potrebné negatívne vnímať fakt, že sa vo väčšom rozsahu (a ešte aj v súčasnosti) **začal používať termín „správny tribunál“ („administrative tribunal“), z ktorého síce už vyplýva určitý stupeň oddelenosti od ministerstva ako ústredného orgánu štátnej správy, avšak ešte stále v ňom existuje konotácia na systém orgánov verejnej správy – a nie väzba na justičné orgány.**

Prostredníctvom Franksovej správy boli v krajine neskôr naštartované procesy, ktoré v konečnom dôsledku viedli napr. aj k nasledovným zmenám, resp. skutočnostiam:

- a) k prijatiu **tzv. zákona o tribunáloch a prieskumoch** z roku 1958.
- b) k zriadeniu **Rady pre tribunály** (ako orgánu verejnoprávneho charakteru).

nácviku bombových útokov Kráľovskými vzdušnými silami. Winston Churchill v roku 1941 na pôde parlamentu sľúbil, že po skončení vojny – t.j. keď už pozemok nebude potrebný na účel, na ktorý bol vyvlastnený - predmetná nehnuteľnosť sa vráti oprávnenému vlastníkovi, resp. jeho dedičom. Toto však nebolo zrealizované – práve naopak – pozemok bol postúpený ministerstvu poľnohospodárstva, ktoré pozemok postúpilo tretej osobe.

²⁸³ Po zmenách, ktoré boli do anglického právneho poriadku postupne zavádzané od roku 2005, v súčasnosti môžu tzv. „judicial review“ uskutočňovať aj tribunály, resp. tzv. vyšší tribunál a nielen „klasické“ - riadne súdne orgány.

- c) k zavedeniu pravidla, že predsedov všetkých tribunálov **menoval Lord Kancelár**. Komisia dokonca pôvodne navrhovala, aby zvyšných členov tribunálu menovala Rada pre tribunály – a nie ministri, **toto však schválené nebolo**. Na strane druhej, ministri mali pri menovaní členov tribunálov prihliadať na všeobecné odporúčania Rady pre tribunály.
- d) Komisia navrhovala, aby predsedovia tribunálov mali obligatórne právnické vzdelanie – toto pravidlo sa však presadilo len vo vzťahu **k niektorým** tribunálom.
- e) Komisia ďalej navrhovala, **aby každý tribunál v písomnom vyhotovení svojho rozhodnutia uviedol aj dôvody, pre dané rozhodnutie (odôvodnenie)**. Zákon z roku 1958 však bol „benevolentný“ a bol prijatý tak, že odôvodnenie rozhodnutia poskytovali tribunály len v prípade, ak ich o to požiadala oprávnená osoba.
- f) zaviedlo sa pravidlo, že konanie/pojednávanie pred **tribunálom má byť verejné**.
- g) aplikuje sa pravidlo, že v otázkach práva je možné **odvolať sa proti rozhodnutiu tribunálu na Vrchný súd (The High Court)**.

Zaujímavým je tiež fakt, že aj v rámci činnosti tejto Komisie, **prof. Robson navrhol zaviesť všeobecný správny súd, ktorý označil ako Všeobecný správny odvolací tribunál**. Jeho návrh bol v tom čase opäť zamietnutý. Dnes už však orgán tohto typu v Anglicku pôsobí (viď výklad ďalej).

Správa, samozrejme, vyvolala množstvo diskusií. Tá hlavná **spočívala v spochybňovaní tribunálov ako súdnych orgánov, resp. ich zaradovania do justičného systému**. Ak by totiž tribunály mali byť subsumované pod systém súdnictva, **potom by aj v rámci nich mali byť v plnom rozsahu aplikované pravidlá týkajúce sa súdov, a to tak po stránke personálnej, ako aj po stránke procesnej**. Medzi tieto zahŕňame najmä nasledovné skutočnosti: predseda senátu je vždy osoba s právnickým vzdelaním, inštitút právneho zastupovania, presné procesné pravidlá, verejnosť pojednávania, odôvodnené rozhodnutia a možnosť, resp. poučenie podávať opravný prostriedok proti danému rozhodnutiu. Harlow a Rawlings vo svojom diele *Law and Administration*²⁸⁴ v roku 1987 uvádzajú, že tribunály sa v poslednom štvrtstoročí čoraz viac snažia presadiť v rámci súdnictva, resp. do úlohy substitúcie (nahrádzania) súdov. **To by však znamenalo, že práve neformálnosť konania (ktorá je podľa mnohých považovaná za najväčšiu výhodu tribunálov), by zanikla a aj na tribunáloch by sa malo konať podľa striktných a často rigidných pravidiel**. Objavila sa teda otázka: ak vnímane tribunály ako alternatívu k súdom, nakoľko je táto „alternatíva“ reálna/uplatniteľná v praxi? Čiastočnú odpoveď na túto otázku poskytuje obdobie rokov 2000 – 2001, kedy došlo k zmene vnímania niektorých koncepčných atribútov systému tribunálov.

Rok 2000 - reforma správnej justície, koncepčné zmeny v systéme tribunálov

V máji 2000, Lord Kancelár poveril bývalého sudcu Odvolacieho súdu – Andrew-a Legatta- analýzou, resp. revíziou systému tribunálov. Jeho správa bola vydaná v auguste roku 2001 a tvorila jednu zo zložiek reformy civilného aj trestného súdnictva v Anglicku, ktorá reforma prebiehala od druhej polovice 90-tych rokov 20. storočia.

V roku 2000 začal svoje právomoci vykonávať Správny súd²⁸⁵, ktorý nahradil jednu zo zložiek Vrchného súdu (The High Court) – konkrétne tzv. The Crown Office List (v rámci The Queen's Bench Division). Uvedený súd v súčasnosti koná a rozhoduje o návrhoch, ktorými **sa napádajú akty a postupy orgánov verejnej moci/verejnej správy z dôvodu**

²⁸⁴ HARLOW, C. – RAWLINGS, R *Law and Administration*. London : Butterworths., 1987, str. 31 - 33

²⁸⁵ Ide o vlastné meno súdu, nie o všeobecné označenie.

nezákonnosti (tzv. judicial review) a rozhoduje o odvolaniach ako o opravných prostriedkoch v niektorých správnoprávnych veciach, v ktorých to určuje zákon.

Zmeny systému tribunálov sa po roku 2000 uskutočňovali najmä na základe tzv. zákona o ústavnej reforme z roku 2005, ktorým zákonom – okrem iných – bolo vytvorené v krajine ministerstvo spravodlivosti (zahŕňa aj úrad Lorda Kancelára), došlo k presunu súdnych kompetencií z Hornej snemovne Parlamentu (Snemovne Lordov) na samostatný Najvyšší súd Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska a **bol zavedený transparentný a nezávislý spôsob obsadzovania funkcií sudcov a členov tribunálov prostredníctvom Výboru pre justičné menovania.**

Leggatt vo svojej správe konštatuje, že systém tribunálov, ktorý v krajine existoval, resp. sa vyvíjal niekoľko desaťročí, má za následok širokú pestrosť/rôznorodosť konaní, resp. prístupov a, naopak, nemá takmer žiadnu vnútornú koherenciu.

Na strane druhej, Leggatt pomenúva niektoré slabé body „systému“ a formuluje štyri základné princípy, na základe ktorých môžu tribunály v modernej spoločnosti fungovať:

- a) systém tribunálov musí byť nastavený tak, aby účastníci konania – adresáti správy, nemali žiadne pochybnosti o nezáujatosti tohto orgánu, a to najmä v kontexte väzieb tribunálu na orgán verejnej správy, ktorého rozhodnutie sa preskúmava
- b) je potrebné vytvoriť koherentnú sústavu tribunálov, čo by v konečnom dôsledku malo za následok zlepšenie činnosti jednotlivých tribunálov
- c) je potrebné vytvoriť taký systém činností a procesných postupov, ktorý umožní účastníkovi konania – adresátovi správy bez väčších ťažkostí konať pred takýmto orgánom
- d) rovnako je dôležité mať na zreteli to, aby činnosti vykonávané tribunálmi boli realizované tak, aby účastník konania jednoznačne vedel, čo môže od orgánu verejnej správy očakávať a ako má postupovať v prípade, ak tieto predpoklady splnené nie sú.

Leggattova správa navrhovala, aby tak ako je tomu v prípade súdov (t.j. existuje orgán zabezpečujúci správu a riadny výkon súdnictva – tzv. Crown Service), **bol aj v prípade tribunálov zriadený obdobný orgán (tzv. Tribunal Service) – (viď výklad ďalej).**

V júli 2004 bol vyhotovený vládny návrh zákona, do znenia ktorého boli v podstatnej miere zapracované závery Leggattovej správy – aj keď je potrebné dodať, že samotný návrh ide nad rámec činnosti tribunálov. Zavádza totiž zásadu „**primeraného riešenia sporov**“ („**proportionate dispute resolution**“ – **PDR**), ktorá zásada je vyjadriteľná nasledovne: vykonávať činnosti a poskytovať služby (verejnomočenského charakteru) tak, aby medzi osobami nevznikali spory (tzv. preventívny rozmer) a ak to možné nie, tak aby tieto spory boli čo najrýchlejšie a najhospodárnejšie riešené primeranými právnymi prostriedkami.

Podľa príslušného princípu a výkladu, rozhodovacia činnosť tribunálov sa mala týkať len takých vecí, pri ktorých vyriešenie sporu nebolo možné dosiahnuť inak. Rovnako však naďalej platilo, že ak bolo možné sporovú vec medzi orgánom verejnej správy a občanom riešiť mimosúdnou cestou, mal sa aplikovať takýto model riešenia sporu.

V roku **2007** bol **prijatý tzv. zákon o tribunáloch, súdoch a výkone rozhodnutí (vynútiteľnosti práva).** Uvedeným zákonom došlo k zrušeniu Rady pre tribunály, ktorá bola zriadená zákonom z roku 1958 na základe Franksovej správy, resp. bola nahradená Radou pre správnu justíciu a tribunály. Súbežne s prípravami zákona - ešte v roku 2006 - bol vytvorený orgán tzv. **Tribunal Service, ktorý zabezpečuje²⁸⁶ správu tribunálov a riadne plnenie ich funkcií, resp. úloh.** Neskôr – po vzniku ministerstva spravodlivosti – množstvo funkcií tohto orgánu prešlo práve na spomínané ministerstvo.

²⁸⁶ Tribunal Service patrí organizačne pod ministerstvo spravodlivosti a zodpovedá za správu a riadny chod tribunálov (stav k marcu 2011).

Zákon o tribunáloch, súdoch a výkone rozhodnutí **potvrďuje účasť právnikov v rámci rozhodovacieho procesu tribunálov a priznáva im rovnaké záruky nezávislosti a nestrannosti**, ako je tomu v prípade sudcov „klasických“/riadnych súdov. Menovanie za člena tribunálu sa uskutočňuje prostredníctvom Výboru pre justičné menovania.

Kľúčovým prínosom zákona o tribunáloch, súdoch a výkone rozhodnutí z roku 2007 je však skutočnosť, že **do veľkej miery zjednocuje samotný systém a štruktúru tribunálov**. V rámci tribunálov sa vytvára vnútorná štruktúra. Kreuje sa **nižší – tzv. Prvostupňový tribunál** (tzv. „First-tier Tribunal) a **tzv. Vyšší tribunál** (tzv. „Upper Tribunal“), pričom obe kategórie tribunálov sa ešte vnútorne členia na menšie zložky („komory“). Vyšší tribunál plní preskúmvaciu funkciu (v právnych otázkach) vo vzťahu rozhodnutiam nižšieho tribunálu, ďalej funkciu dozornú/dohľadu a určité funkcie plní aj v rámci vynútiteľnosti, resp. výkonu rozhodnutia prvostupňových rozhodnutí. **V rámci Vyššieho tribunálu funguje aj tzv. „Komora správnych odvolaní“**, ktorá komora preskúmava rozhodnutie nižšieho tribunálu z pohľadu zákonnosti (tzv. „judicial review“), **čo dlhodobo a až do uskutočnenia tejto zmeny, vykonával Správny súd v rámci Vrchného súdu (The High Court)**.

Niekoľko desiatok relatívne samostatných tribunálov sa po tejto zmene zatriedilo do vnútorne heterogénnej ale relatívne uzavretej skupiny, resp. celku. Jednotlivé komory nižšieho tribunálu (je ich celkovo šesť) vykonávajú svoju vecnú pôsobnosť v nasledovných komorách a oblastiach: **komora so všeobecnou agendou (v rámci tejto komory sa rozhoduje napr. o veciach environmentálneho charakteru, územnej samosprávy, o imigračných veciach a pod.), komora vo veciach sociálnych dávok, komora vo veciach zdravotnej starostlivosti, výchovy/vzdelávania a sociálnej starostlivosti, komora pre daňové veci, komora ozbrojených síl vo veciach náhrad a vojenských (výsluhových) dávok, komora pre imigračné a azylové veci**. Nižší tribunál je fakticky akoby „miestom prvého kontaktu“ pre účastníkov konania, ktorí navrhujú preskúmať rozhodnutia, kde v merite veci rozhodol orgán verejnej správy – správny orgán.

Vo väčšine prípadov (ak sú splnené zákonné podmienky), je proti rozhodnutiu komory nižšieho (prvostupňového) tribunálu možné podať odvolanie. **Naopak, v iných prípadoch odvolanie podať možné nie je, ale nie je vylúčené, aby bolo rozhodnutie nižšieho tribunálu preskúmané Vyšším tribunálom v režime tzv. judicial review (viď vyššie)**.

Vyšší tribunál sa skladá **zo štyroch komôr**, ktoré sú nasledovné: **komora správnych odvolaní, komora pre daňové a súvisiace veci, komora pre pozemkové veci a komora pre imigračné a azylové veci**. Prvostupňové rozhodnutia jednotlivých komôr nižšieho tribunálu sú preskúmané príslušnou komorou Vyššieho tribunálu (ak to zákon umožňuje). Rozhodnutia Vyššieho tribunálu preskúmava v Anglicku Odvolací súd (The Court of Appeal)²⁸⁷.

Vo výnimočných prípadoch určených zákonom, rozhoduje Vyšší tribunál v prvom stupni vo veciach, ktoré neboli zverené na rozhodnutie nižšiemu tribunálu alebo inému orgánu.

Záver

Systém tribunálov v Anglicku nie je ani v súčasnosti dokonalý, ale určite je badateľný posun vpred, resp. pozitívny vývoj za obdobie ostatných cca 100 rokov. Jeden zo základných cieľov: akási „unifikácia“ alebo „zovšeobecnenie“ procesných postupov tribunálov sa javí ako nereálne, čo je do veľkej miery determinované práve ich diverzitou. Otázka právneho zastupovania účastníka v rámci konania pred tribunálom v daňových veciach je žiaduca a takmer nevyhnutná (vzhl'adom na komplexnosť právnej úpravy, ako aj jej povahu), ale

²⁸⁷ Ide o vlastné meno súdu, nie o všeobecné typologické označenie.

právne zastupovanie vo veciach sociálnych dávok sa javí ako zbytočnosť a neprimeraný zásah do zásady neformálnosti, ktorú niektoré tribunály tak dôrazne presadzujú.

Diverzita tribunálov je evidentná napr. aj v tom, že kým niektoré riešia spory²⁸⁸ medzi občanom a orgánom verejnej moci, a preto by sme ich do určitej miery a s príslušnou dávkou vedeckej nepresnosti mohli označovať ako „správne tribunály“, iné tribunály majú vzhľadom na povahu ich činnosti bližšie k občianskoprávnym súdom, a preto by bolo lepšie vnímať ich ako „špeciálne súdy“ (kde by teda označenie „správne“ bolo nadbytočné až nevhodné). Ako príklad takéhoto tribunálu môžeme uviesť napr. Pracovnoprávny tribunál (Employment Tribunal), ktorý rozhoduje v pracovnoprávných sporoch, a to bez ohľadu na to, či je vo veci ako zamestnávateľ involvovaný súkromný subjekt alebo orgán verejnej správy, keďže takýto pracovnoprávny vzťah nemá v zásade verejnomocenský charakter. Niektoré tribunály však **majú aj hybridný charakter** – to je napríklad tzv. Pozemkový tribunál, ktorý koná vo veciach správnoprávneho charakteru – napr. neprimeraná náhrada za nehnuteľnosť pri vyvlastňovaní alebo napr. určovanie hodnoty nehnuteľnosti pre účely miestnych daní a poplatkov, ale ten istý tribunál plní aj funkcie „občianskoprávneho“ typu – napr. spory medzi súkromnými osobami týkajúce sa určitých kategórií nehnuteľností.

Je teda evidentné, že tribunály nie sú totožné so súdmi, ale rovnako nie je vhodné označovať ich za správne orgány, alebo zahŕňať ich do štruktúry verejnej správy. Špecifikum tribunálov spočíva najmä v ich úzkej vecnej špecializácii²⁸⁹, ale tiež v tom, že do rozhodovacej činnosti tribunálov sú spravidla priamo zahrnutí okrem osôb s právnou kvalifikáciou aj osoby s odbornou kvalifikáciou v danej oblasti, čo tribunály tiež odlišuje od niektorých súdov, kde na rozhodovaní participujú tzv. „neprávnicki“, sudcovia z ľudu a pod., ktorí však žiadnu odbornú podmienku týkajúcu sa vecnej stránky rozhodovanej veci spĺňať nemusia.

Pre objektivnosť je však potrebné dodať aj to, že súdy a tribunály sa k sebe i napriek uvedenému čoraz viac „približujú“. Toto je evidentné napr. v tom, že v rámci menovania členov tribunálu, ako aj sudcov súdov vystupuje ten istý orgán: Výber pre justičné menovanie. Ďalej je to evidentné aj v tom, že podľa zákona a v jeho medziach, je možné uskutočniť personálnu substitúciu medzi sudcom a členom tribunálu. V neposlednom rade je potrebné dodať to, že tzv. proces „judicial review“ (viď vyššie), ktorý mohol byť zatiaľ uskutočňovaný len v režime „klasických“/riadnych súdov, realizuje sa už aj cez Komoru správnych odvolaní v rámci Vyššieho tribunálu (v súlade so zákonom a za podmienok zákonom určených).

Táto krátka štúdia potvrdzuje, že tribunály v Anglicku prechádzajú akýmsi procesom „zosúďňovania“, ale ešte stále je ich možné vnímať „len“ ako orgány kvázisúdneho charakteru. Domnievame sa, že obdoba inštitútu tribunálov by mohla byť aplikovaná (v modifikovanej forme) aj v rámci správnej justície v Slovenskej republike a v tejto súvislosti si dovoľíme ukončiť príspevok vetou barónky Hale, ktorá v minulosti na adresu tribunálov v Anglicku vyhlásila: „...musíme uznať, že na tribunály sa kedysi hľadelo s najvyšším stupňom podozrievavosti, ale dnes už nie sú žiadne pochybnosti o tom, že tvoria podstatnú súčasť nášho justičného systému.“.

²⁸⁸ Pod pojmom „administratívnoprávny spor“, „správny spor“, „spor správnoprávnej povahy“ a pod. budeme v tejto štúdií rozumiť spor v širšom zmysle slova, t.j. nielen spor v zmysle súdneho konania, ale aj rozpor alebo nesúlad právnych názorov správneho orgánu a účastníka konania v režime individuálnych správnych aktov. Podľa tradičných koncepcií verejného práva v Anglicku, napr. aj nestotožnenie sa účastníka konania s rozhodnutím správneho orgánu – vyjadrené aj v podobe odvolania - je vnímané ako „administratívnoprávny spor“ – ako spor medzi subjektom verejnej moci a adresátom správy.

²⁸⁹ Pre úplnosť je potrebné dodať, že niektoré „klasické“/riadne súdy sú tiež vecne špecializované.

Prípadné pochybnosti o aplikovateľnosti tohto inštitútu chápeme, ale súčasne sa domnievame, že zavedenie primerane **modifikovaného systému tribunálov do právnej úpravy Slovenskej republiky, by mohlo viesť k zefektívneniu správnej justície aj v našich podmienkach. Tento potenciálny aplikačný rozmer tribunálov v Slovenskej republike bude predmetom našich ďalších štúdií.**

Literatúra

HEWART, LORD *The New Despotism*. London : Ernest Benn, 1929

HARLOW, C. – RAWLINGS, R *Law and Administration*. London : Butterworths., 1987, str. 31 - 33

Kontaktné údaje autora:

JUDr. PhDr. Peter Potasch, PhD.

Paneurópska vysoká škola – Fakulta práva

Tomášikova 20, 821 02 Bratislava

e-mail : peter.potasch@uninova.sk

Garancie zákonnosti vykonávania verejnej správy a správne súdnictvo v Rakúsku

Patrik Príbelský

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá inštitucionálnym systémom kontroly zákonnosti výkonu správy v Rakúskej republike. Poukazuje na historické súvislosti, rôzne legislatívne návrhy i súčasný stav.

Kľúčové slová

správne orgány, správne úrady, zákonnosť, správne súdnictvo, nezávislé správne senáty, azylový súdny dvor, správny súdny dvor, kasácia, opravné prostriedky.

Úvod

Rakúsko patrí medzi krajiny s dlhou tradíciou *judiciálnej kontroly* konania a rozhodovania verejnej správy. Pýši sa vysokou úrovňou systému správneho súdnictva a preto môže byť, pre prípadné zmeny v systéme slovenského správneho súdnictva, inšpiratívne oboznámiť sa s rakúskym systémom súdnej kontroly verejnej správy.

Prvopočiatky etablovania inštitútu správneho súdnictva v modernom zmysle slova siahajú do obdobia prijatia tzv. *decembrovej ústavy* z 21.12. 1867. Táto netvorila jednu listinu, ale bola zložená z viacerých tzv. štátnych základných zákonov (*Staatsgrundgesetze*), medzi ktoré patrili i štátny základný zákon č. 144/1867 r.z. o sudcovskej moci. Ten v článku 15 zakotvil oprávnenie každého, komu správny úrad spôsobil rozhodnutím či nariadením poškodenie jeho práv, domáhať sa svojho práva pred súdom proti takémuto správne úradu²⁹⁰. Následne bol zákonom č. 36/1867 r.z. zriadený správny súdny dvor príslušný pre tzv. *predlitavskú* časť vtedajšieho Rakúsko - Uhorska. Sídлом súdu sa stala Viedeň. Do jeho pôsobnosti patrila generálne kontrola zákonnosti správnych úradov. Popri ňom vykonávali kontrolu konania štátu a ríšsky súd v oblasti porušenia ústavných politických práv občanov (zriadený v roku 1869) a štátny súdny dvor (zriadený v roku 1867) v oblasti porušenia zákonov zo strany ministrov²⁹¹. Vznikol tak typ špecializovaného a koncentrovaného správneho súdnictva, ktorý sa na území Rakúska uplatňuje doteraz.

Na viedenskom správnom súdnom dvore pôsobili viacerí skvelí právnici tej doby a po vzniku ČSR z neho prešli na novozriadený československý Najvyšší správny súd také kapacity v odbore správneho práva, ako *Emil Hácha* či *Ferdinand Pantůček*. Nie nadarmo sa

²⁹⁰ *Artikel 15. In allen Fällen, wo eine Verwaltungsbehörde nach den bestehenden oder künftig zu erlassenden Gesetzen über einander widerstreitende Ansprüche von Privatpersonen zu entscheiden hat, steht es dem durch diese Entscheidung in seinen Privatreehten Benachtheiligten frei, Abhilfe gegen die andere Partei im ordentlichen Rechtswege zu suchen.*

Wenn außerdem Jemand behauptet, durch eine Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein, so steht im frei, seine Ansprüche vor dem Verwaltungs-Gerichtshofe im öffentlichen mündlichen Verfahren wider einen Vertreter der Verwaltungsbehörde geltend zu machen.

Die Fälle, in welchen der Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden hat, dessen Zusammensetzung sowie das Verfahren vor demselben werden durch ein besonderes Gesetz bestimmt.

²⁹¹ Pozri bližšie in: BRAUNEDER, W. - LACHMAYER, F.: *Österreichische Verfassungsgeschichte*. 4. bearbeitete Auflage. Manz Verlag, Wien: 1987, s. 160-161

doteraz sídlo vienského Najvyššieho správneho súdneho dvora nazýva „české kancelárstvo“.

Všeobecne o garanciách zákonnosti vykonávania verejnej správy

Na kontrole zákonnosti a ústavnosti postupu a rozhodovania orgánov verejnej správy²⁹² v Rakúsku participujú viaceré subjekty, pričom nie všetky majú postavenie súdnych orgánov. Kontrola zákonnosti výkonu správy vo vzťahu ku garantovaniu verejných subjektívnych práv preto nie je realizovaná výlučne prostredníctvom správneho súdnictva, ale jedná sa o *kontrolu zmiešanú*, na ktorej participujú i orgány formálne k orgánom súdnym nepatriace. Pre lepšie pochopenie môžeme (síce nepresne) hovoriť o „správnom súdnictve v širšom význame slova“

Do novely *Spolkového ústavného zákona* (ďalej len „spolková ústava“) vykonanej v januári roku 2008 pozostával systém rakúskeho správneho súdnictva v širšom význame z nezávislých správnych senátov v jednotlivých spolkových krajinách, nezvislého spolkového azylového senátu a správneho súdneho dvora.

Tzv. *Österreich Konvent*, ktorý vznikol v roku 2003 za účelom prípravy novej spolkovej ústavy, predložil i návrh na zmenu úpravy správneho súdnictva a na zriadenie pravého typu správneho súdnictva prvého stupňa. Pri novom usporiadaní mala byť uplatňovaná zásada „9+1“ ktorá znamenala existenciu deviatich správnych súdov na úrovni spolkových krajín a jedného správneho súdu prvého stupňa na úrovni spolku. Zároveň bola navrhovaná i zmena príslušnosti. Všetky prípady porušenia správnych predpisov, s výnimkou finančného trestného konania spolku, mali byť zverené do pôsobnosti správnych súdov na úrovni spolkových krajín. Tieto mali rozhodovať, rovnako ako nezávislé správne senáty, o porušení zákona správnym orgánom pri vydávaní rozhodnutí, resp. o porušení zákona spočívajúceho v nečinnosti správneho orgánu. Členovia dovtedajších nezávislých správnych senátov na úrovni spolkových krajín sa mali stať sudcami týchto zamýšľaných správnych súdov. Spolkový správny súd prvého stupňa mal byť príslušný na rozhodnutie vo veciach, v ktorých bola činná spolková inštitúcia (v organizačnom význame). Spolkový správny súd prvého stupňa mal byť príslušný i v tzv. azylových veciach²⁹³.

V týchto intenciách bol vypracovaný návrh novely rakúskej ústavy, ktorý počítal so zrušením nezávislých správnych senátov, spolkového azylového senátu a so zriadením dvojestupňovej sústavy správneho súdnictva pozostávajúcej zo správnych súdov prvej inštalácie na úrovni krajín a Spolku a zo Súdneho správneho dvora.

K zriadeniu uvedeného systému správneho súdnictva však napokon neprišlo. Novelou spolkovej ústavy uverejnenej pod č. 2/2008 v spolkovom vestníku zákonov²⁹⁴ bol doterajší systém správneho súdnictva len upravený. Ako nový súdny orgán v pravom slova zmysle vznikol Azylový súdny dvor, ktorý nahradil doterajší Spolkový azylový senát. V dôvodovej správe k tejto novele ústavy sa uvádza, že hlavným dôvodom zriadenia toto nového súdu bola snaha o podstatné skrátenie celkovej dĺžky azylového konania. V politických kuloároch sa však hovorilo o prílišnej finančnej náročnosti úplnej reformy správneho súdnictva tak, ako bola pôvodne navrhovaná. Preto bol z právno-politických a ekonomických dôvodov údajne zvolený tento „jednoduchší“ variant.

²⁹² Rakúske predpisy upravujúce správne konanie a kontrolu zákonnosti vykonávania verejnej správy používajú termín „správny úrad“. Pre lepšie pochopenie však v článku používame termín „správny orgán“.

²⁹³ Bližšie pozri: JABLONER, C.: Die Reform des Rechtsschutzes. In: OLECHOWSKI, T. (ed.): *Der Wert der Verfassung – Werte in der Verfassung*. Manz, Wien: 2005, s. 54-55

²⁹⁴ Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird. Uverejnený dňa 4.1.2008

Podľa článku 129 rakúskej ústavy sú teda na zaistenie zákonnosti celej verejnej správy povolané nasledovné orgány:

- nezávislé správne senáty v krajinách,
- Azylový súdny dvor,
- Správny súdny dvor ,

Na krajinskej úrovni tak vykonávajú kontrolu zákonnosti konania úradov verejnej správy nezávislé správne senáty a na úrovni spolku Správny súdny dvor a Azylový súdny dvor.

Všeobecne možno povedať, že úlohou týchto orgánov je vlastne kontrolovať dodržiavanie princípu legality konania správnych orgánov zakotvenej v článku 18 ods.1 ústavy, podľa ktorého môže byť štátna správa vykonávaná len na základe zákona. Samozrejme, po vstupe Rakúska do EÚ sa za zákon považuje i bezprostredne aplikovateľné právo EÚ (najčastejšie nariadenia, ktoré majú všeobecnú pôsobnosť a sú podľa čl. 288 Zmluvy o fungovaní EÚ záväzné v celom rozsahu a priamo použiteľné vo všetkých členských štátoch).

Celkovo možno v prípade Rakúska hovoriť o koncepcii kontroly postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy a správneho súdnictva *a posteriori*, teda jedná sa o preskúmavanie správnych aktov už vydaných, po vyčerpaní do úvahy pripadajúcich opravných prostriedkov²⁹⁵.

Nezávislé správne senáty v spolkových krajinách

Novelou ústavy v roku 1988 boli do jej textu vložené články 129a a 129b upravujúce zriadenie nezávislých správnych senátov na úrovni spolkových krajín. Hlavným dôvodom zriadenia týchto senátov boli nároky vyžadované článkami 5 a 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (právo na slobodu a bezpečnosť a právo na spravodlivé súdne konanie) v súvislosti s prijatím ústavného zákona o č. 684/1988 spolkového vestníka zákonov o ochrane osobnej slobody. Na základe článku 3 ústavného zákona o ochrane osobnej slobody môže v dôsledku predchádzajúceho trestom postihnuteľného konania rozhodnúť o zásahu do osobnej slobody len súd. Správne orgány môžu uložiť tresty obmedzujúce osobnú slobodu len v tom prípade, ak je takéto rozhodnutie napadnuteľné s odkladným účinkom na nezávislom orgáne, ktorý možno považovať za tribunál v zmysle článku 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd²⁹⁶.

Preto boli uvedenou novelou ústavy od roku 1991 zriadené ako nové orgány nezávislé správne senáty, ktoré z vnútroštátneho pohľadu nemajú postavenie súdu, ale úradu. Pre potreby Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, však majú charakter tribunálu. Sú zároveň úplne oddelené od sústavy správnych orgánov²⁹⁷. Nie je preto možné považovať ich za vecne do úvahy pripadajúce nadriadené orgány správnych úradov v zmysle zákona o všeobecnom správnom konaní.

Personálne zloženie nezávislých správnych senátov

²⁹⁵ K tomu pozri: MAZANEC, M.: O správním soudnictví dvojako: pohled právního instalatéra. In.: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu ?* Masarykova Univerzita, Mezinárodní politologický ústav: Brno, 2007, s. 193

²⁹⁶ Bližšie pozri napríklad: *Verhandlungen des Elften österreichischen Juristentages, Linz 1991. I/2 Verfassungsrecht. Funktion und Grenzen der Gerichtsbarkeit im Rechtsstaat.* Manz, Wien: 1992, s. 85 a nasl.

²⁹⁷ WALTER, R. – MAYER, H. – KUCSKO-STADLMAYER, G.: *Bundesverfassungsrecht. 10. Auflage.* Manz, Wien: 2007, s. 444

Personálne sa nezávislé správne senáty skladajú z predsedu, podpredsedu a potrebného počtu ďalších členov, ktorí musia mať, s poukazom na článok 129b ods.4 ústavy, právnické vzdelanie. Krajinským právom môžu byť požiadavky na kandidátov rôzne modifikované, napríklad sa môžu navyiac vyžadovať určité skúsenosti nadobudnuté pri práci v štátnej správe. Členov vymenúva príslušná krajinská vláda, teda orgán exekutívy, najmenej na 6 rokov. Pri výkone svojej právomoci nie sú viazaní žiadnymi pokynmi. Zároveň nesmú vykonávať žiadnu činnosť, ktorá by mohla ohroziť ich nezávislosť. Krajinské zákony určujú, na aké časové obdobie sa vopred rozdeľuje agenda jednotlivým členom nezávislých správnych senátov.

Členovia nezávislých správnych senátov môžu byť pred uplynutím funkčného obdobia odvolaní len na základe zákonom predvídaných dôvodov a predchádzajúceho uznesenia nezávislého správneho senátu.

Nezávislé správne senáty rozhodujú v konkrétnej veci buď monokraticky, alebo kolegiátne. Ak nie je v zákone o všeobecnom správnom konaní uvedené inak, o odvolaniach proti rozhodnutiam správnych úradov prvej inštancie rozhodujú v tzv. komorách (*Kammern*) pozostávajúcich z troch členov. O sťažnostiach proti faktickým úradným úkonom rozhodujú prostredníctvom jedného člena²⁹⁸.

Jednotlivé spolkové krajiny určujú svojimi zákonmi bližšiu organizáciu týchto senátov v krajinách. Úprava procesného postupu, teda konania pred nimi, je vyhradená spolkovému zákonodarstvu.

Kompetencie nezávislých správnych senátov

Kompetencie nezávislých správnych senátov nie sú určené formou generálnej klauzuly, ale formou enumeratívneho výpočtu, preto nepreskúmavajú rozhodnutia a postup verejnej správy ako celku.

Ich úlohou je rozhodovať po vyčerpaní administratívneho inštančného postupu, pokiaľ jeho vyčerpanie prichádza do úvahy, v nasledovných veciach:

- a) v konaniach týkajúcich sa správnych priestupkov - s výnimkou finančných trestných vecí Spolku,
- b) pri sťažnostiach osôb tvrdiacich, že boli poškodené na svojich právach výkonom bezprostrednej, priamej nariadovacej a donucovacej moci správneho orgánu - s výnimkou finančných trestných vecí Spolku (sťažnosti proti opatreniu, faktickým úradným úkonom),
- c) v iných záležitostiach, ktorú sú im zverené spolkovými alebo krajinskými zákonmi regulujúcimi jednotlivé oblasti správy,
- d) o sťažnostiach pre porušenie povinnosti vydať rozhodnutie v prípadoch uvedených v písm. a), ak sa jedná o veci žalovateľné súkromnoprávne, o veci upravené krajinským daňovým trestným právom, alebo o veci uvedené v písm. c).

Zákon môže upraviť možnosť napadnúť už prvoinštančné rozhodnutie správneho orgánu rozhodnutie priamo na nezávislom senáte na úrovni krajiny.

V podstate boli zriadené najmä ako odvolacie orgány (pozri § 67a ods.1, bod 1. Zákona o všeobecnom správnom konaní).

Vo veciach týkajúcich sa správnych priestupkov rozhodujú nezávislé správne senáty ako orgány odvolacie. Preskúmavajú tak procesnoprávne, ako i hmotnoprávne otázky.

²⁹⁸ Pozri: WALTER, R. – MAYER, H. – KUCSKO-STADLMAYER, G.: *Bundesverfassungsrecht. 10. Auflage.* Manz, Wien: 2007, s. 445

V konaniach o sťažnostiach týkajúcich sa faktických úradných úkonov posudzujú procesnoprávne alebo obsahové porušenie zákona²⁹⁹. Toto faktické úradné konanie však musí byť pričítateľné správne orgánu, ktorého postup je napádaný.

Nezávislé správne senáty disponujú plnou možnosťou úvahy v skutkových i právnych otázkach, ako i možnosťou použitia reformačného princípu pri vydávaní rozhodnutia. Možno teda povedať, že na rozdiel od správneho súdneho dvora disponujú *plnou kogničnou právomocou*³⁰⁰.

Nezávislé správne senáty nie je možné považovať za orgány, ktoré by mali povinnosť zahájiť konanie predbežnej otázky pred súdnym dvorom EÚ podľa článku 267 Zmluvy o fungovaní EÚ (v znení Lisabonskej zmluvy)³⁰¹.

Azylový súdny dvor

Azylový súdny dvor bol zriadený ako riadny spolkový súd so sídlom vo Viedni. Jeho postavenie je rámcovo upravené v článkoch 129c až 129f ústavy, pričom bližšia úprava je vykonaná spolkovým zákonom o Azylovom súdnom dvore (*Bundesgesetz über den Asylgerichtshof*) č. 4/2008 spolkového vestníka zákonov. V tomto zákone je upravená kreácia Azylového súdneho dvora a jeho personálneho substrátu, tvorba senátov a ostatné organizačné veci. Procesný postup je s poukazom na 23 ods.1 uvedeného zákona upravený *Azylovým zákonom* č. 100/2005 spolkového vestníka zákonov (*lex specialis*) a *zákonom o všeobecnom správnom konaní* č. 51/1991 spolkového vestníka zákonov (*lex generalis*).

Personálne zloženie Azylového súdneho dvora

Personálne sa Azylový súdny dvor skladá z prezidenta, viceprezidenta a potrebného počtu ostatných sudcov. Všetkých sudcov vymenúva do funkcie spolkový prezident na návrh spolkovej vlády. Ako predpoklad vymenovania do funkcie sa vyžaduje vysokoškolské právnické vzdelanie alebo vzdelanie v právnych a štátnych vedách a minimálne päťročná odborná právna prax. V § 3 zákona o Azylovom súdnom dvore je tiež stanovená inkompatibilita funkcie sudcu tohto súdneho dvora s inými ústavnými a obdobnými funkciami.

Azylový súdny dvor rozhoduje prostredníctvom senátov alebo samosudcov. Senát sa skladá z predsedu a jedného prísediaceho sudcu. Okrem riadnych senátov existuje i tzv. posilnený senát zložený z piatich sudcov (označený ako *Kammersenat*), ktorý prijíma tzv. *zásadné rozhodnutie* (*Grundsatzentscheidung*) napríklad v prípade potreby odklonu od doterajšej judikatúry správneho súdneho dvora či v prípade takejto chýbajúcej judikatúry, prípadne ak sú závery doterajšej judikatúry nejednotné. *Zásadné rozhodnutie* je povinný ex offio prijať vždy, keď to navrhne spolkový minister vnútra.

Možno konštatovať, že v zásade rozhoduje Azylový súdny dvor v senátoch. Prostredníctvom jednotlivého člena senátu alebo samosudcu rozhoduje v prípadoch týkajúcich sa výlučne procesných otázok, v prípadoch týkajúcich sa záležitostí tzv. *Dublinerského dohovoru* a v prípadoch kde sa použije potvrdené, alebo ako potvrdené *platiace zásadné stanovisko* zo strany Správneho súdneho dvora.

Kompetencie Azylového súdneho dvora

²⁹⁹ Pozri: WALTER, R. – MAYER, H. – KUCSKO-STADLMAYER, G.: *Bundesverfassungsrecht. 10. Auflage.* Manz, Wien: 2007, s. 447

³⁰⁰ MAYER, H.: *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. 4. Auflage.* Manz, Wien: 2007, s. 421

³⁰¹ Pozri konsolidované znenie uverejnené v Úradnom vestníku EÚ, C 83, dňa 30.3.2010

Azylový súdny dvor rozhoduje po vyčerpaní inštančného postupu o:

- sťažnostiach proti rozhodnutiam správnych orgánov v azylových veciach
- sťažnostiach pre porušenie povinnosti vydať rozhodnutie v azylových veciach

Podľa aktuálneho stavu sa správnymi orgánmi v azylových veciach v podstate rozumie len Spolkový azylový úrad, ktorý ako správny úrad rozhoduje v prvej a zároveň poslednej inštancii.

Podaná sťažnosť nemá automaticky odkladný účinok. Tento nastupuje len v prípade, ak by vyhostením, či príkazom opustiť územie Rakúska vzniklo reálne nebezpečenstvo právam chráneným článkami 2 a 3 a protokolmi 6 alebo 13 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv, alebo ak by sťažovateľ ako súkromná osoba bol vážne ohrozený na živote, telesnej integrite v dôsledku násilia v rámci vnútroštátneho či medzinárodného konfliktu (§ 37 azylového zákona). Ak sa jedná o vydanie do tzv. bezpečnej krajiny, je odkladný účinok vylúčený.

Sťažnosť je prípustné podať do dvoch týždňov po zaslaní písomného vyhotovenia rozhodnutia, v prípade výlučne ústneho vyhlásenia, do dvoch týždňov od tohto momentu. Účastníkmi konania sú sťažovateľ a Spolkový azylový úrad

V prípade sťažnosti proti rozhodnutiu Spolkového azylového úradu môžu byť prednesené nové skutočnosti a navrhované nové dôkazy len vtedy, ak sa od vydania rozhodnutia podstatne zmenil skutkový stav, ak bolo konanie v prvej inštancii nedostatočné, ak neboli takéto skutočnosti alebo dôkazy žiadateľovi o azyl k dispozícii v dobe vydania prvostupňového rozhodnutia, alebo ak žiadateľ nebol schopný ich predniesť. Prípustnosť nových skutočností a dôkazov je podmienená ich závažnosťou pre rozhodnutie o sťažnosti. Ak je zistené porušenie zákona, môže Azylový súdny dvor sám rozhodnúť vo veci, prípadne rozhodnutie zmeniť.

Azylový súdny dvor tiež môže napadnuté rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť na nové prejednanie a rozhodnutie, ak je skutkový stav tak nedostatočne zistený, že sa vykonanie ústneho pojednávania nejaví ako nevyhnutné. Tento postup však nie je prípustný v prípade rozhodnutia o vyhostení a s ním spojeného vyhostenia (§ 41 ods.3 azylového zákona).

V prípade namietaného porušenia povinnosti azylového úradu vydať rozhodnutie, prechádza oprávnenie vydať rozhodnutie na Azylový súdny dvor. Sťažnosť môže byť zamietnutá, ak nevydanie rozhodnutia nebolo zapríčinené zavinením azylového úradu.

Azylový súdny dvor rozhoduje v poslednej inštancii a proti jeho rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.

Špeciálnu formou rozhodovania Azylového súdneho dvora predstavuje prijímanie už spomínaných tzv. *zásadných rozhodnutí*. Návrh na vydanie takýchto rozhodnutí podáva (podľa § 42 ods.1 Azylového zákona) v súvislosti s prebiehajúcim konaním príslušný senát alebo samosudca, ak je potrebné vyriešiť právnu otázku zásadného významu a:

- malo by prísť k odchýleniu od doterajšej judikatúry Správneho súdneho dvora,
- potrebná judikatúra Správneho súdneho dvora neexistuje,
- právna otázka, ktorú je potrebné vyriešiť, nie je v doterajšej judikatúre Správneho súdneho dvora jednotne vyriešená.

Návrh na vydanie zásadného rozhodnutia podá senát alebo samosudca tiež v prípade, ak v značnom počte začatých súdnych konaní vznikne právna otázka ktorú e potrebné vyriešiť, alebo vznik takejto právnej otázky možno v blízkej budúcnosti očakávať.

Zásadné rozhodnutia prijíma rozšírený senát (*Kammersenat*) Azylového súdneho dvora a následne sú s nimi oboznámení ostatní sudcovia a každé takéto rozhodnutie je ex offo zaslané Správneému súdneému dvoru.

Po predložení sa začne na Spolkovom správnom súde konanie o takomto *zásadnom rozhodnutí*, na ktoré sa vzťahujú ustanovenia §§ 71 až 78 zákona o Spolkovom správnom súde. Účastníkmi konania sú Azylový súdny dvor, účastníci konania pred Azylovým súdnym

dvorom a prípadne tiež spolkový minister vnútra. V prípade neoprávneného predloženia je na neverejnom zasadnutí rozhodnuté o odmietnutí. Ak je to potrebné, môže Správny súdny dvor nariadiť došetrenie skutkového stavu prostredníctvom Azylového súdneho dvora. Ak nepríde k odmietnutiu veci, musí Správny súdny dvor o zásadnom stanovisku rozhodnúť. Toto stanovisko buď potvrdí, alebo ho môže zmeniť. Ak Správny súdny dvor nerozhodne do šiestich mesiacov od predloženia zásadného rozhodnutia, platí fikcia, že ho potvrdil.

Správny súdny dvor

Postavenie a kompetencie správneho súdneho dvora sú upravené jednak v článkoch 130 až 133 spolkovej ústavy a jednak v zákone o správnom súdnom dvore z roku č. 10/1985 Spolkového vestníka zákonov. Na rozdiel od zákona o azylovom súdnom dvore je v zákone o správnom súdnom dvore upravený i procesný postup pri vydávaní rozhodnutí. Tento zákon je *lex specialis* k zákonu o všeobecnom správnom konaní. Ak teda neurčuje niečo iné, použijú sa všeobecné predpisy o správnom konaní.

Správny súdny dvor má charakter riadneho súdneho orgánu.

Personálne zloženie správneho súdneho dvora

Správny súdny dvor sa skladá z predsedu, podpredsedov a potrebného počtu ostatných sudcov. Všetci členovia sú sudcovia z povolania a musia mať ukončené právnické vzdelanie alebo vzdelanie v právnych a štátnych vedách. Vyžaduje sa predchádzajúca minimálna odborná prax 10 rokov. V senátoch zaoberajúcich sa vecami finančných správnych orgánov musí byť aspoň jeden sudca s predchádzajúcou praxou v tejto oblasti. Aspoň jedna tretina členov súdu musí byť vymenovaná z radov všeobecného súdnictva a aspoň jedna štvrtina musí pochádzať zo spolkových krajín.

Správny súdny dvor rozhoduje buď v trojčlenných alebo päťčlenných senátoch podľa zložitosti veci. Existuje i špeciálny deväťčlenný (tzv. „posilnený“) senát, ktorý rozhoduje v prípade zámerného odklonu od doterajšej judikatúry súdu, alebo v prípade že predložená právna otázka nie je judikatúrou jednotne riešená.

Kompetencie správneho súdneho dvora

Rakúsky systém správneho súdnictva vykonávaný správnym súdnym dvorom sa vyznačuje *centralizovanosťou, jednoinštančnosťou, kasačným charakterom, zameranosťou na právnu kontrolu obmedzeným rozsahom a posteriori*³⁰². Je teda zameraný výlučne na kontrolu súladu rozhodnutí a postupu správnych úradov s príslušnými právnymi predpismi³⁰³. Účelnosť postupu a rozhodnutí nie je možné preskúmať. Napadnuté rozhodnutie môže správny súdny dvor buď zrušiť a vec prikázať príslušnému úradu na nové rozhodnutie, alebo sťažnosť zamietne. Nie je oprávnený vo veci aplikovaním *reformačného princípu* rozhodnúť. Pôsobnosť je relatívne široká a je určená formou *generálnej klauzuly*.

Správny súdny dvor je vrcholným orgánom správneho súdnictva a je zriadený pre celé územie spolku. Jeho úlohou je rozhodovať o sťažnostiach voči:

- a) protizákonným rozhodnutiam správnych orgánov vrátane nezávislých správnych senátov (tzv. *Bescheidbeschwerde*),

³⁰² Pozri: STRUGER, K.: Správni soudnictví v Rakousku. In: *Olomoucké právnické dny 2008*, Olomouc 2009, s. 751

³⁰³ K tomu pozri aj: MAYER, H. (Hrsg): *Fachwörterbuch zum Öffentlichen Recht*. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien: 2003, s. 515 a nasl.

- b) voči tvrdenému porušeniu povinnosti správnych orgánov vydať rozhodnutie, vrátane nezávislých správnych senátov (tzv. *Säumnisbeschwerde*),
- c) voči smerniciam vydaným podľa článku 81a ods.4 ústavy

Uvedené skutočnosti môže namietať, a teda sťažnosť môže podať každý, kto tvrdí, že jeho práva boli takýmto rozhodnutím porušené, avšak po vyčerpaní všetkých príslušných inštančných postupov.

Sťažovateľ môže namietať protizákonnosť rozhodnutia buď z dôvodu nesprávneho výkladu právnych noriem, alebo z dôvodu porušenia procesných pravidiel, teda pre rozpor s materiálnym alebo formálnym právom. Ak sťažnosť podá fyzická osoba, alebo právnická osoba súkromného práva, hlavným cieľom je zabezpečenie subjektívnych práv takéhoto subjektu. Sťažnosť však môže podať i orgán verejnej moci a v takom prípade sa ňou sleduje ochrana objektívneho práva. Takúto sťažnosť môže podať v ústavne vymedzených prípadoch napríklad spolkový minister voči rozhodnutiu krajinského úradu, alebo krajinská vláda voči rozhodnutiu príslušného spolkového ministra (článok 131 ods.1, body 2., 3 spolkovej ústavy).

Výnimkou z uplatnenia *kasačného princípu* je konanie o sťažnosti pre porušenie povinnosti správneho úradu a nezávislého správneho senátu vydať rozhodnutie. Môže ju podať každý, kto bol ako strana v správnom konaní oprávnený uplatňovať splnenie povinnosti rozhodnúť, s výnimkou správnych trestných vecí. Ak sťažovateľ tvrdí, že prišlo k porušeniu povinnosti správneho úradu vydať rozhodnutie, môže správny súdny dvor prikázať príslušnému úradu do určitého obdobia vydať príslušné rozhodnutie. Ak správny úrad tento príkaz nerešpektuje, môže výnimočne správny súdny dvor rozhodnúť vo veci sám.

Keďže činnosť správneho súdneho dvora je ovládaná *kasačným princípom*, predmetom konania je prieskum zákonnosti postupu správneho úradu. Sťažovateľ nemôže uvádzať nové skutočnosti, ktoré neboli uvádzané už v konaní pred správnym úradom. Nové skutočnosti však nemôže uvádzať ani dotknutý správny úrad. Platí princíp viazanosti skutkovým stavom tak, ako bol zistený správnym úradom.

Rozhodnutie správneho súdneho dvora je konečné a opravný prostriedok voči nemu nie je prípustný. Prípadné porušenie základných práv a slobôd zakotvených v Európskom dohovore o ochrane základných ľudských práv a slobôd, je preskúmateľné Európskym súdom pre ľudské práva³⁰⁴.

Ak je sťažovateľ presvedčený, že namietané rozhodnutie správneho úradu porušuje jeho ústavné práva, mal by podať sťažnosť priamo na ústavný súdny dvor. Ak sa domnieva, že správny úrad porušil zákon a zároveň zasiahol do jeho ústavných práv, môže podať sťažnosť na ústavný súdny dvor i na správny súdny dvor zároveň. Výhodnejšie je však obrátiť sa na ústavný súdny dvor a zároveň navrhnúť, aby sťažnosť bola postúpená správnemu súdному dvoru, ak nebude zistené porušenie ústavy.

V prípade, ak správny súdny dvor pri svojej činnosti zistí že určitý zákon je v rozpore s ústavou, je povinný iniciovať konanie pred ústavným súdnym dvorom.

Správny súdny dvor ďalej rozhoduje o zásadných rozhodnutiach, prijatých Azylovým súdnym dvorom. Proces rozhodovania bol opísaný vyššie. Možno uviesť, že táto kompetencia predstavuje akúsi „superrevíziu“ nad činnosťou Azylového súdneho dvora, ktorého rozhodnutia, až na túto výnimku, inak nie je oprávnený preskúmať. Vyjadruje tiež snahu o zvláštnu formu obmedzenej centralizovanosti správneho súdnictva.

Z kompetencie Správneho súdneho dvora sú podľa článku 133 ústavy vylúčené:

- veci spadajúce do kompetencie Ústavného súdneho dvora,
- patentové veci,

³⁰⁴ Bližšie pozri: JABLONER, C.: Systém rakouského správního soudnictví. In.: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu ?* Masarykova Univerzita, Mezinárodní politologický ústav: Brno, 2007, s. 31

- veci o ktorých v najvyššej inštancii rozhoduje kolegiálny úrad ktorého členom je aspoň jeden sudca a jeho ostatní členovia nie sú viazaní príkazmi a jeho rozhodnutia nemôžu byť zrušené cestou správy
- ak je odvolanie k Správneému súdneému dvoru vyhlásené za neprípustné.

Správny súdny dvor je súdom rozhodujúcim v poslednej inštancii a proti jeho rozhodnutiu nie je možné podať opravný prostriedok. Podľa článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej Únie má preto povinnosť obrátiť sa a Súdny dvor Európskej únie v konaní o predbežnej otázke.

Zvláštne správne súdnictvo vykonávané ústavným súdnym dvorom

V rámci svojej kompetencie s poukazom na článok 144 ústavy pôsobí ústavný súdny dvor ako tzv. zvláštny správny súd ak rozhoduje o sťažnostiach proti rozhodnutiam správnych orgánov a nezávislých správnych senátov, ktorými mali byť porušené ústavne zaručené práva sťažovateľa, alebo podkladom na vydanie ktorých bolo použitie protizákonného nariadenia, vyhlášky, protiústavného zákona či protiprávnej štátnej zmluvy. Predpokladom podania sťažnosti je vyčerpanie riadneho inštančného postupu.

Ústavný súd uznesením sťažnosť odmietne, ak nie je predpoklad jej úspechu, alebo ak nemožno očakávať vyjasnenie určitej ústavnoprávnej otázky. Takýto postup nie je možný vo veciach vyňatých z pôsobnosti a právomoci Správneho súdneho dvora.

Ak Ústavný súdny dvor nezistí zo strany správneho úradu porušenie práva zaručeného ústavou a nejedná sa o vec vylúčenú z pôsobnosti a právomoci Správneho súdneho dvora, tak na návrh sťažovateľa postúpi vec Správneému súdneému dvoru, na posúdenie, či neprišlo zo strany správneho úradu k porušeniu iných (teda zákonných) práv sťažovateľa.

Kontrola zákonnosti postupu a správnych rozhodnutí všeobecným súdnictvom

V určitých prípadoch majú všeobecné súdy na základe zvláštnych zákonov oprávnenie vykonávať správne súdnictvo vo veciach, ktoré majú byť predbežne prerokované správnymi úradmi. Uvedený postup spočíva v tom, že všeobecný súd na základe návrhu po rozhodnutí správneho úradu, vec nanovo rozhodne. Tento typ „prieskumu“ sa označuje ako *forma sukcesívnej kompetencie*³⁰⁵.

Záver

Kontrola verejnej správy je tak v Rakúsku vykonávaná prostredníctvom zmiešaného systému, v ktorom paralelne pôsobia klasické súdne orgány – medzi ktoré patria Správny súdny dvor a Azylový súdny dvor, čiastočne všeobecné súdnictvo, ako i orgány súdom podobné – teda nezávislé správne senáty, správne úrady so sudcovským prvkom (článok 133 číslo 4 ústavy), disciplinárne komisie, rozhodovacie a odvolacie senáty vo finančnom trestnom konaní a iné³⁰⁶. Tento systém je dosť neprehľadný a preto sa už niekoľko rokov hovorí o jeho nahradení systémom klasického správneho súdnictva a to formou kombinácie na úrovni krajín a na úrovni spolku, na vrchole so správnym súdnym dvorom vo Viedni. I keď sa vykonanie tejto reformy odkladá, resp. modifikuje, odborná verejnosť i predstavitelia verejnej moci sa zhodujú, že jej uskutočnenie je nielen potrebné, ale i neodvratné.

³⁰⁵ K tomu pozri: WALTER, R. – MAYER, H. – KUCSKO-STADLMAYER, G.: *Bundesverfassungsrecht*. 10. Auflage. Manz, Wien: 2007, s. 451

³⁰⁶ PERNTHALER, P.: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*. Springer, Wien/New York: 1996, s. 246

Literatúra:

BRAUNEDER, W. - LACHMAYER, F.: *Österreichische Verfassungsgeschichte. 4. bearbeitete Auflage.* Manz Verlag, Wien: 1987, s. 160-161

JABLONER, C.: Die Reform des Rechtsschutzes. In: OLECHOWSKI, T. (ed.): *Der Wert der Verfassung – Werte in der Verfassung.* Manz, Wien: 2005, s. 54-55

MAZANEC, M.: O správním soudnictví dvojako: pohled právního instalatéra. In.: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu ?* Masarykova Univerzita, Mezinárodní politologický ústav: Brno, 2007, s. 193

Verhandlungen des Elften österreichischen Juristentages, Linz 1991. I/2 Verfassungsrecht. Funktion und Grenzen der Gerichtsbarkeit im Rechtsstaat. Manz, Wien: 1992, s. 85 a nasl.

WALTER, R. – MAYER, H. – KUCSKO-STADLMAYER, G.: *Bundesverfassungsrecht. 10. Auflage.* Manz, Wien: 2007, s. 444

MAYER, H.: *Das österreichische Bundes-Verfassungsrecht. 4. Auflage.* Manz, Wien: 2007, s. 421

STRUGER, K.: Správní soudnictví v Rakousku. In: *Olomoucké právnické dny 2008,* Olomouc 2009, s. 751

MAYER, H. (Hrsg): *Fachwörterbuch zum Öffentlichen Recht.* Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien: 2003, s. 515 a nasl.

JABLONER, C.: Systém rakouského správního soudnictví. In.: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu ?* Masarykova Univerzita, Mezinárodní politologický ústav: Brno, 2007, s. 31

PERNTHALER, P.: *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre.* Springer, Wien/New York: 1996, s. 246

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Patrik Příbelský, PhD.

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Hornopotočná 23, 918 43 Trnava

e-mail : patrik.pribelsky@truni.sk

K pojetí správního soudnictví a dualismus soudní kontroly v České republice

Petr Průcha

Nejvyšší správní soud České republiky
Právnická fakulta, Masarykova univerzita v Brně

Abstrakt

Příspěvek se zabývá koncepčním pojetím správního soudnictví v České republice. Poukazuje přitom na dualismus soudní kontroly veřejné správy, kdy vedle správních soudů některé akty veřejné správy přísluší přezkoumávat obecným soudům. Poukazuje na důvody, které k tomuto řešení vedly, a dále na jeho výhody a nevýhody. Pojednání vyústí v názor, že pro soudní kontrolu veřejné správy v ČR by do budoucna byl vhodnější jediný režim, a to režim tradičního správního soudnictví.

Klíčová slova

Správní soudnictví, soudní kontrola veřejné správy, dualismus soudní kontroly, veřejné právo, soukromé právo, správní soudy, obecné soudy, kompetenční spory, zvláštní senát.

Poznámky k pojetí správního soudnictví

Soudní kontrola veřejné správy úzce souvisí s dopady a projevy dělby státní moci a s řešením vztahů státu a občanů. Podstata a specifika veřejné správy, jako výrazu moci výkonné, na straně jedné, a soudnictví, na straně druhé, vztah jejich funkcí i jich samotných (tzn. správy a soudnictví jako svébytných mocenských subsystémů) vždy vedlo a dosud vede k rozdílným v nazírání na koncipování *soudní kontroly veřejné správy*, resp. *správního soudnictví*. Pod tímto zorným úhlem se tak v historii také postupně konstituovaly výrazněji diferencované přístupy ke správnímu soudnictví, či jinak vyjádřeno jejich diferencované koncepce, jež se navíc v průběhu vývoje dotvářely resp. modifikovaly.³⁰⁷

Při koncipování správního soudnictví se zpravidla hledá odpověď na definování a naplnění podstaty a funkce správního soudnictví, přičemž nelze jinak než vyjít z podstaty a funkcí veřejné správy a současně z podstaty a funkcí soudnictví, a usilovat o optimální doplnění jedněch druhými.

Vydeme-li z toho, že posláním soudní činnosti je zjednodušeně řečeno poskytnutí ochrany tam, kde bylo právní postavení subjektů narušeno, je zřejmé, že soudní kontrole mají být logicky objektivně podřaditelné i postupy veřejné správy, v nichž takové porušení práva přichází v úvahu. Tím není dotčena ochrana, kterou je možné, a nakonec i žádoucí, poskytovat ze strany orgánů veřejné správy.

To pro podstatu správního soudnictví znamená zejména to, že jde o soudnictví specificky se vyznačující obsahovým vztahem ke správě.³⁰⁸ Pro funkci správního soudnictví to potom znamená především to, že poskytuje soudní ochranu především veřejným subjektivním právům, majícím v příslušných souvislostech svůj původ v reálných výstupech

³⁰⁷ To platí i pro z dnešního pohledu nejvyspělejší režimy správního soudnictví, jako je anglický, francouzský, německý (ve své době nejvýrazněji formovaný v důsledku „sporů“ O.Bähra a R.Gneista, jejichž názory nesporně ovlivnily i úvahy a přístupy ke správnímu soudnictví v jiných zemích) a rakouský.

³⁰⁸ k tomu srov. Merkl, A.: *Obecné právo správní*, II. díl, Praha-Brno, 1932, str. 219 a násl.

činnosti orgánů veřejné správy, popř. i v jiných projevech či dopadech jejího chodu. Pro odpovídající naplnění podstaty a funkce správního soudnictví je přitom zřejmé, že toto je možné jen za předpokladu konstituování správního soudnictví na principu tzv. plné jurisdikce.

Dosavadní praxe soudní kontroly veřejné správy v zemích, v nichž je výrazněji rozvinuta, se zásadně ubírá třemi základními směry. Buďto:

- jsou zřizovány samostatné speciální správní soudy, které jsou nezávislé jak na veřejné správě, tak na soustavě obecných soudů, nebo
- je soudní kontrola veřejné správy svěřována obecným soudům, nebo
- „správní soudnictví“ přísluší nezávislým správním úřadům.³⁰⁹

Známé a také praktikované modely správního soudnictví přitom umožňují nejen předmětovou, ale současně často i institucionální, a souběžně s tím i procesní, diferenciaci mezi tzv. obecným soudnictvím a tzv. veřejnoprávním soudnictvím, resp. soudnictvím „veřejného práva“. Tato institucionálně rozdílná orientace „správního soudnictví“ potom souvisí ve značné míře s chápáním shora připomínané podstaty a funkce správního soudnictví.

Soudní kontrola veřejné správy má tedy v systému záruk zákonnosti ve veřejné správě nejen své opodstatnění, ale také by v něm měla zaujímat speciální postavení, což vyplývá již z obecné podstaty a zaměření veřejné správy a obecné podstaty a zaměření soudnictví.

V podmínkách České republiky i Slovenské republiky má správní soudnictví od vzniku Československa v r. 1918 poměrně bohaté historické tradice, přičemž i v tomto směru oba nyní samostatné státy sdílely společný a také shodný osud až do konce r. 1992. Podstata těchto tradic spočívá v postavení a poslání prvorepublikového nejvyššího správního soudu, který působil až do roku 1952, i když v posledních letech své existence prakticky nevyvíjel žádnou činnost.

Obnovení zájmu o otázky soudní kontroly státní či, širěji vyjádřeno, veřejné správy, resp. správního soudnictví, v odborných kruzích, bylo možné na krátkou dobu zaznamenat v souvislosti s demokratizačním procesem na přelomu šedesátých a sedmdesátých let, a poté je zvýšená pozornost této problematice věnována od přelomu roku 1989/90. Konkrétním projevem této zvýšené pozornosti bylo v první fázi legislativní zavedení široké soudní kontroly činnosti veřejné správy s účinností k 1. 1. 1992, provedené novelou občanského soudního řádu (zákon č. 519/1991 Sb.), přijatou v návaznosti na ústavní zakotvení možnosti domáhat se soudního přezkoumání rozhodnutí orgánů veřejné správy (čl. 36 ústavního zákona č. 23/1991 Sb. - tzv. „federální verze Listiny“). To se ještě shodně týkalo jak České republiky, tak Slovenské republiky.

Další vývoj již probíhal v obou republikách samostatně.

V České republice významný posun v tomto směru znamenalo ústavně právní zakotvení instituce Nejvyššího správního soudu v Ústavě České republiky.³¹⁰

³⁰⁹ Charakteristice a rozboru předmětného zaměření správního soudnictví v uvedených směrech, včetně geneze, vzájemného ovlivňování, výhod a nevýhod, se dostatečně věnuje naše dnes již rozsáhlejší a také snadno dostupná literatura. Stále nejkompaktněji to platí o pracích J.Macura – Macur, J.: Správní soudnictví, UJEP Brno, 1986, Macur, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, MU Brno, 1992. Návazně se monograficky předmětnou problematikou zabývá Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde Praha, 1996, a dále je za zřetelnou třeba označit a neopomenout již svým posláním srovnávací monografii - Pomahač, R., Pítrová, L.: Evropské správní soudnictví, C.H.Beck Praha, 1998, a dále lze připomenout nejnovější monografii - Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol.: Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, Wolters Kluwer Praha, 2010

³¹⁰ K tomu viz ust. čl. 91 Ústavy České republiky, jenž předpokládá, že působnost a organizaci Nejvyššího správního soudu stanoví zákon.

Současně Ústava České republiky v čl. 87 odst. 2 výslovně předvídá, že "zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud

a) o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem,
b) spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu."

Ústavní soud v červnu 2001 svým nálezem č. 276/2001 Sb., úpravu soudní kontroly veřejné správy obsaženou v části páté o.s.ř. zrušil, a to s účinností k 31.12.2002, čímž byl nepřímo vytvořen tlak na přijetí samostatné ucelené právní úpravy správního soudnictví. V r. 2002 potom byl potom přijat tzv. soudní řád správní³¹¹, který s účinností od 1.1.2003 odstranil nejzřejmější nedostatky správního soudnictví 90. let u nás (ty zdaleka nespočívaly jenom v tom, že při něm chyběla tzv. plná jurisdikce, k níž jsme i mezinárodně právně zavázáni čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod - tzv. Evropské úmluvy)³¹² a zavedl zcela jinak koncipovaný systém správního soudnictví, jenž v jistém smyslu navázal na naši domácí tradici a s tím spojené myšlenkové bohatství³¹³ a stejně tak i na cenné zkušenosti historicky právně příbuzných evropských zemí.

Zatímco předchozí právní úprava správního soudnictví vycházela z jeho tzv. funkční varianty, tzn. režimu či pojetí, kdy rozhodnutí orgánů veřejné správy přezkoumávaly tzv. obecné soudy, soudní řád správní staví na „aktivování“ ústavně právního záměru zřízení Nejvyššího správního soudu, a tím položení základu tzv. organizační variantě správního soudnictví. Z „organizačního“ hlediska právní úprava počítá s tím, že zásadně ve správním soudnictví rozhodují **krajské soudy**, a to prostřednictvím tzv. specializovaných senátů, příp. samosoudců. **Nejvyššímu správnímu soudu** přitom přísluší zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování tím, že se usnáší na tzv. *zásadních usneseních* či na tzv. *stanoviscích*, jakož i to, že rozhoduje o kasačních stížnostech ve stanovených případech, a dále rozhoduje ještě v některých dalších případech stanovených zákonem. To koresponduje koncepci, v jejímž smyslu „řádne“ správní soudnictví probíhá před jedinou řádnou soudní instancí. V zájmu sjednocení rozhodování je potom zakládána i možnost podání *kasační stížnosti*, jako mimořádného opravného prostředku ze zákonem taxativně stanovených důvodů. Model představovaný kombinací institucionálně samostatného Nejvyššího správního soudu a toliko specializované krajské úrovně jako součástí obecných soudů je svou povahou modelem smíšeným, a jako takový je tento model výsledkem kompromisu z několika uvažovaných variant.

Z hlediska obsahového, či předmětového, je správní soudnictví je přitom pojato jako soudní kontrola veřejné správy, s důrazem především na funkci ochrany **veřejných subjektivních práv**. Předmětná zákonná úprava zejména zakotvila režim přezkoumávání těch rozhodnutí správních orgánů, která podléhají úpravě v čl. 6 odst. 1 (evropské) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (ČR k ní přistoupila v rámci svého členství v RE, a publikovala ji pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Evropská úmluva“), a to tzv. v plné jurisdikci, což bylo naprosto podstatné nůvum oproti bezprostředně předchozí úpravě. Mimo to je správní soudnictví zaměřeno ještě na některé další otázky výkonu veřejné správy.

Co však daná zákonná úprava, vzdor ústavně právně podpořenému legitimnímu očekávání nezahrnula, bylo, či je, rozhodování o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem.³¹⁴

³¹¹ zák.č.150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

³¹² Podrobnou argumentaci k těmto nedostatkům viz v nálezu ÚS č. 276/2001 Sb.

³¹³ Jako dostupný příklad dokladu této tradice a myšlenkové bohatosti produkce tzv. prvorepublikového nejvyššího správního soudu lze uvést koncentrovaně publikačně zpracovaný soubor jeho vybraných judikátů - viz Ondruš, R.: Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních (1918 - 1948), Praha, Linde 2001

³¹⁴ To na rozdíl od původní vládní předlohy, která počítala s tím, že by správní soudnictví zahrnovalo i řízení o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení. Stávající stav osobně považuji za jistý nedostatek, a to nejen proto, že tak zůstal nenaplněn jeden ze záměrů čl. 87 odst. 2 Ústavy České republiky, ale zejména z toho důvodu, že správní soudnictví tak ztrácí na „míře“ své „komplexnosti“. To je myslím nejzřetelnější ve spojení s žalobními návrhy, „inspirovanými“ skutečností, že právní předpis, jehož bylo ve věci užito, je v rozporu se zákonem. Toto rozhodování mělo podle původní předlohy návrhu zákona příslušet Nejvyššímu správnímu soudu, a jako takové bylo způsobilé příslušně doprofilovat správní soudnictví jako „veřejnoprávní

Za daného stavu věci české soudy ve správním soudnictví podle aktuálně platné právní úpravy rozhodují o:

- žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy,
- ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- kompetenčních žalobách.

Mimo to soudům ve správním soudnictví přísluší rozhodovat ještě :

- ve věcech volebních a místního referenda,
- ve věcech politických stran a politických hnutí, a
- ve věcech opatření obecné povahy.

Z působnosti soudního řádu správního je současně vyloučeno „soudní přezkoumávání“ rozhodování, či rozhodnutí, správních orgánů ve věcech soukromého práva. Tomu potom plně koresponduje i obsah a zaměření nové zákonné úpravy pro tyto případy, počítá s příslušným specifickým právním režimem „vtěleným“ do občanského soudního řádu a to v jeho výslovně a podrobně konkretizovaném vyjádření (pro tyto účely zákonodárce cestou novely, provedené zákonem č. 151/2002 Sb., využil „uprázdněného“ prostoru části páté o.s.ř.). Tyto případy soudní kontroly veřejné správy se tedy realizují nikoliv ve správním soudnictví, ale v tzv. **obecném soudnictví**.

Svébytnou rovinu soudní kontroly veřejné správy potom ještě představuje ústavní soudnictví, v režimu a za podmínek daných zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Poznámky k dualismu soudní kontroly

Zvolený a praktikovaný režim soudní kontroly veřejné správy (pod rovinou soudnictví ústavního) tak prakticky představuje dualismus „správního soudnictví“, ve vztahu ke správním aktům.

Soudní přezkum zákonnosti správních aktů, s povahu rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy je tak diferencován s ohledem na to, zda důsledky takového rozhodnutí míří do sféry veřejných subjektivních práv, či do sféry soukromých subjektivních práv. V případě prvním jsou taková rozhodnutí přezkoumávána **správními soudy**, postupem podle soudního řádu správního, v případě druhém potom přezkum přísluší **obecným soudům**, a to v postupu podle části páté občanského soudního řádu.

Důvodů, které k tomuto řešení vedly, bylo více. I když důvodová zpráva k návrhu zákona č. 150/2002 Sb., ani k návrhu zákona 151/2002 Sb., se k tomuto zřetelněji nevyjadřuje,³¹⁵ ze souvislostí právní úpravy lze nejdůležitější důvody dovodit.

soudnictví“, a navíc zřejmě bylo současně způsobilé v našich aktuálních podmínkách v uvedeném směru i odlehčit soudnictví ústavnímu.

³¹⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 150/2002 Sb. k tomuto toliko uvádí: Z působnosti správního soudnictví by naopak mělo být vyloučeno soudní rozhodování v případech, kdy správní orgán rozhoduje ve věci soukromého práva (§ 7 odst. 1 o. s. ř.). Navrhuje se do značné míry samostatná zákonná úprava (novelou občanského soudního řádu, která technicky využije části páté, kterou zrušil Ústavní soud) výkonu této působnosti. V případech, kdy správní orgán podle zvláštního zákona rozhoduje ve věci soukromého práva, tato úprava umožní, aby každý, kdo je takovým rozhodnutím dotčen, se mohl obrátit se žalobou na soud, který rozhodne v nalézacím řízení. Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 151/2002 Sb., potom v tomto směru uvádí: Ústavním soudem zrušená část pátá je nahrazována obsahově zcela novou částí pátou, která upravuje řízení ve

Zřejmě nejzřetelnějším důvodem byla vůle udržet co nejtěsnější kontinuitu s osvědčeným prvorepublikovým modelem „správního soudnictví“, který navazoval na rakouský systém, opírající se o tzv. říjnový zákon č. 36/1976 ř.z. Základy modelu soudní kontroly správních aktů položil tzv. listopadový zákon č. 3/1918 Sb. z. a n., který nesl označení „o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů“ (upravoval dané otázky včetně tzv. zvláštního senátu)³¹⁶, jehož podstatnější novelizace byla provedena až zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n.

V této souvislosti je třeba připomenout, že tento dualismus soudní kontroly zákonnosti rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy měl v období první republiky výslovnou oporu v Ústavě z r. 1920, v níž se v čl. 88 odst. 1 uvádělo: *Soudní ochranu proti správním úřadům poskytuje v nejvyšší stolici soud složený z neodvislých soudců a zřízený pro území celé republiky*³¹⁷, a kde se dále v čl. 105 odst. 1 uvádělo: *Ve všech případech, ve kterých úřad správní podle zákonů o tom vydaných rozhoduje o nárocích soukromoprávních, volno jest straně tímto rozhodnutím dotčené po vyčerpání opravných prostředků dovolávati se nápravy pořadem práva.*

Dalším odvoditelný důvod této diferenciaci při soudní kontrole zákonnosti rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy spočíval v tom, že celá koncepce soudní kontroly byla profilována jako akcentující ochranu subjektivních práv při soudní kontrole správních aktů, a v této souvislosti potom sehrálo roli vědomí diferenciaci povahy těchto práv, která jsou většinou při výkonu veřejné správy právy veřejnými, nicméně v některých případech se naopak jedná o práva soukromá. Vycházelo se přitom z teze, a následná judikatura ji také zdůrazňovala,³¹⁸ že k ochraně subjektivních soukromých práv, byť založených v procesu a akty veřejné správy, se lépe hodí obecné soudnictví.

Obdobně tato diferenciaci v jistém smyslu souvisela také i se zvoleným organizačním uspořádáním správního soudnictví, představovaného Nejvyšším správním soudem a specializovanými senáty, či samosoudci, krajského soudu. Pokud by daný model soudního přezkoumání správních aktů i po roce 2002 setrval na tzv. funkční variantě, tj. pokud by v režimu soudního přezkumu rozhodovaly toliko obecné soudy, předmětný problém by vůbec nevyvstal (obdobně, jako tomu bylo v letech 1992 – 2002).

věcech, v nichž správní orgán rozhodl o věci soukromého práva. Z možných řešení (např. obdoba zákona č. 217/1925 Sb. z. a n., zvláštní forma nesporného řízení ap.) bylo jako nejvhodnější vybráno to, podle něhož bude soud o nároku rozhodovat ve sporném řízení, upraveném zvláštními ustanoveními občanského soudního řádu, která řeší především to, že tu nelze pominout předchozí rozhodování správního orgánu, jehož pravomoc k tomu je řádně založena zákonem. Soud proto vede koncentrované řízení, jehož výsledek se dotkne správního rozhodnutí zásadně jen tehdy a potud, nahrazuje-li soud svým výrokem výrok správního rozhodnutí zcela nebo zčásti.

³¹⁶ Tzv. zvláštní senát, složený dílem ze soudců nejvyššího správního soudu a dílem ze soudců nejvyššího soudu byl povolán, vedle kompetenčních konfliktů mezi řádnými (obecnými) soudy a správními úřady, dále rozhodovat kompetenční spory mezi nejvyšším správním soudem a řádnými (obecnými) soudy.

³¹⁷ Ústava z r. 1920 (zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky) v čl. 86 také uváděla: *V nižších státních úřadech správních budiž podle možnosti zastoupen živel občanský a budiž postaráno při správních úřadech o nejvydatnější ochranu práv a zájmů občanstva (správní soudnictví).*, což však nebylo nikdy realizováno. A to i přesto, že pro tyto účely byl přijat zákon č. 158/1920 Sb. z. a n., který však nikdy nebyl uveden do života.

³¹⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.11.2003, č.j. 3 As 8/2003-43, kde se mj. uvádí: *Tato nová právní úprava poskytuje soukromým právům větší ochranu, neboť soud pouze neprovádí přezkum správního rozhodnutí s možností v případě zjištěné nezákonnosti pouze takové rozhodnutí zrušit a věc vrátit správnímu orgánu k novému projednání, ale je povolán k tomu, aby v případě, kdy dospěje k závěru, že o věci mělo být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, sám o věci rozhodl a nahradil tak rozhodnutí správního orgánu. Na rozdíl od jedné řádné a jedné mimořádné soudní instance v rámci správního soudnictví mají účastníci řízení k dispozici dvě řádné a jednu mimořádnou soudní instanci, které rozhodují v plné jurisdikci, tedy vyšší stupeň soudní ochrany.*

V jistém smyslu k tomuto přístupu zřejmě přispěla i interpretace čl. 6 Evropské úmluvy v podmínkách našeho smíšeného organizačního uspořádání správního soudnictví. Evropská úmluva při vymezení imperativu soudní ochrany ve svém čl. 6 užívá pro předmět této ochrany pojem „soukromá práva a závazky“, oficiální překlad pracuje s výrazem „občanská práva a závazky“. Tento pojem, jak je odvoditelné z evropské judikatury vykládá Evropský soud případ od případu, aniž by se řídil pravidly rozlišování mezi právy soukromými a právy veřejnými, tak jak je toto rozlišování obvykle vnímáno a uplatňováno v jednotlivých evropských státech.³¹⁹ Nicméně není sporu o tom, že při zohledňování požadavku čl. 6 Evropské úmluvy se u nás aspirovalo nejen o podřazení soudní kontrole těch rozhodnutí orgánů veřejné správy, na něž daný čl. 6 dopadá, ale stejně tak i na podřazení soudní kontrole těch rozhodnutí orgánů veřejné správy, na něž daný čl. 6 příp. nedopadá. Za tohoto stavu věci, a vzhledem k našim dosavadním tradicím, potom byl pro naplnění tohoto požadavku zvolen diferencovaný přístup k soudní kontrole správních rozhodnutí, který prozatím setrval na u nás stále tradičně pojímaném a nadále zachovávaném rozlišování práva soukromého a práva veřejného.

Přirozeně takto zvolené dualistické řešení soudní kontroly zákonnosti rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy mělo a má svoje výhody, ale také svoje nevýhody.

K výhodám lze nepochybně řadit to, že dvě specializované větve soudního přezkumu (soudnictví správní v užším slova smyslu a soudnictví obecné) mohou specifickěji reagovat na potřeby soudního přezkumu právní povahou rozdílných dotčených subjektivních práv (veřejných a soukromých). Jak ostatně bylo již výše zmíněno se soudní kontrolou rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromého práva cestou obecných soudů je spojována teze o kvalifikovanější ochraně subjektivních soukromých práv, než jako by mohly poskytnout soudy správní. Ve spojení s tím se nabízí i úvaha, že takto se nakonec to, co snad již od počátku mělo být řešeno spíše obecným soudem než správním úřadem, k obecnému soudu přece jen dostalo, a s konečnou platností mohl ve věci rozhodnout právě obecný soud (fakticky však až v důsledku „druhotné dělby moci“).

Pokud jde o nevýhody tohoto dualistického řešení soudní kontroly zákonnosti rozhodnutí vydaných v oblasti veřejné správy, těch, jak se zdá, je poněkud více. Poukažme alespoň na ty nejzřetelnější.

Především je třeba připomenout nejasnost kritérií rozlišování, resp. rozhraničování, mezi soukromým a veřejným právem. Tradiční teorie (stran kritérií tohoto rozlišování) mocenská, organická či zájmová přestávají být spolehlivé, hranice mezi soukromým a veřejným právem se postupně stírá. To potvrzují dílem názory nauky, stejně jako to v našich podmínkách uvádí i současná aktuální judikatura.³²⁰ U nás se, vedle zmíněných teorií mocenské, organické a zájmové, uznávalo a uznává, že soukromé právo je založeno primárně na principu ekvivalence (rovnost účastníků vztahu), kdežto veřejné právo primárně na principu subordinace (jeden ze subjektů vztahu je druhému právně nadřazen, ve veřejném zájmu disponuje veřejnou mocí). Tyto prvky se však v rámci řady vztahů mísí a jejich podřazení (podřazení takových vztahů) právu soukromému či právu veřejnému se nejeví vždy jednoznačné. To lze doložit i z pohledu aktuální judikatury.

V současných podmínkách je takřka učebnicovým příkladem mísení daných prvků v příslušných vztazích a proměn souvisejících názorů aktuální vývoj a stav judikatury, týkající

³¹⁹ Evropský soud považuje za soukromá ta práva a ty závazky, které mají osobní či majetkovou povahu a řadí mezi ně např. i taková práva, jako je právo na dávky sociálního pojištění, právo na stavební povolení, některá práva související s ochranou životního prostředí, apod.

³²⁰ Podle názoru Ústavního soudu v současné době *není soukromé a veřejné právo odděleno „čínskou zdí“*. *Právní řád České republiky je sice založen na dualismu veřejného a soukromého práva. Toto rozlišování na dvě velké oblasti práva vycházející z klasického římského práva nelze však pojímat dogmaticky. Náhled na znaky charakteristické pro tu kterou oblast se mohou měnit a mění...*, srov. Nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, Pl. ÚS 26/08.

se rozhodnutí správních orgánů ve věcech vyvlastnění a nuceného omezení vlastnického práva věcným břemenem.

Vývoj této judikatury prošel třemi etapami.

První etapa, kterou lze časově datovat od 1.1.2003 do 12.10.2004, byla etapou, v níž byl obecným vyvlastňovacím předpisem zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů ve věcech vyvlastnění, či ve věcech nuceného omezení vlastnického práva věcným břemenem podléhal podle ustálené judikatury soudnímu přezkoumání obecným soudům podle části páté občanského soudního řádu. To lze demonstrovat např. *usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 27.2.2003, č.j. 6 A 71/2000 – 46*.

Druhá etapa byla potom představována obdobím od 12.10.2004 do 31.12.2006, v níž byl obecným vyvlastňovacím předpisem stále zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, avšak v důsledku rozhodnutí Nejvyššího správního soudu došlo ke změně právního názoru a soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů ve věcech vyvlastnění, či ve věcech nuceného omezení vlastnického práva věcným břemenem, byl pro příště svěřován soudům ve správním soudnictvím. Jednalo se *usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-50*. Tento trend byl následně potvrzen i *usnesením tzv. zvláštního senátu, zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 5. 5. 2005, čj. Konf 81/2004-12*, a daný přístup akceptoval i Ústavní soud, k tomu viz *usnesení Ústavního soudu ze dne 7.12.2006, Pl ÚS 14/06*.

Třetí etapa zahrnuje současný stav, a to počínaje 1.1.2007, kdy jako obecný vyvlastňovací předpis nabyl účinnosti zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů ve věcech vyvlastnění, či ve věcech nuceného omezení vlastnického práva věcným břemenem, byl převeden opět do sféry soudního přezkoumání obecnými soudy podle části páté občanského soudního řádu. To v oblasti judikatury nejprve ve vztahu k vyvlastnění potvrdilo *usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 8. 6. 2007, čj. Konf 4/2007-6*, a dále ve vztahu k nucenému omezení vlastnického práva věcným břemenem *usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, čj. Konf 34/2007-15*. Tento přístup tzv. zvláštního senátu pro stav po přijetí zákona o vyvlastnění následoval i Ústavní soud, který konstatoval, *že stav výchozí pro soudní přezkum podle něho vydaných rozhodnutí se zásadně změnil, a ... Projednání a rozhodnutí věci vyvlastnění bylo výslovně svěřeno soudům v občanském soudním řízení postupujícím podle části páté občanského soudního řádu*. K tomu viz *nález Ústavního soudu ze dne 7.4.2009, Pl. ÚS 26/08*, a obdobně i *usnesení Pl. ÚS 32/09, ze dne 2.3.2010*.

Nicméně návazně se začala judikatura ve věcech nuceného omezení vlastnického práva věcným břemenem podle zvláštních předpisů od uvedené judikatury odchylovat. Jmenovitě nejprve *zvláštní senát* zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, *usnesením ze dne 2.9.2010, č.j. Konf 110/2009-11*, konstatoval, *že K přezkumu rozhodnutí pozemkového úřadu o zřízení věcného břemene podle § 9 odst. 5 zákona o půdě je příslušný soud ve správním soudnictví.*, a dále pak *zvláštní senát* zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, *usnesením ze dne 12. 1. 2011, čj. Konf 42/2010-7, rozhodl, že K přezkumu rozhodnutí správního orgánu – speciálního stavebního úřadu – o zřízení věcného břemene podle § 17 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, je příslušný soud ve správním soudnictví. Ustanovení § 28 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, které založilo pravomoc krajských soudů k přezkumu zákonnosti rozhodnutí o vyvlastnění podle části páté občanského soudního řádu, se zde nepoužije.*

Tento přehled aktuálního vývoje judikatury zřejmě nevyžaduje bližšího komentáře, a lze se zřejmě shodnout na tom, že podřazování daných správních rozhodnutí příslušnému režimu jejich soudní kontroly v podmínkách existujícího dualismu je velmi problematické, či přinejmenším diskutní.

Další nevýhodou daného dualismu soudní kontroly správních rozhodnutí je zatíženost soudů, resp. soudců, při řešení kompetenčních sporů mezi obecnými soudy a správními soudy. Na tuto problematiku pamatuje, resp. míří samostatný zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, s tím, že upravuje režim řešení kompetenčních sporů o pravomoc nebo věcnou příslušnost k vydání rozhodnutí, jehož stranami jsou, vedle soudů a orgánů moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, dále **soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví**.³²¹ K rozhodování těchto sporů je zřízen tzv. *zvláštní senát*, složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu. Jeho členy a stejný počet jejich náhradníků jmenují s jejich souhlasem předseda Nejvyššího soudu a předseda Nejvyššího správního soudu na dobu tří let.

Z pohledu žádoucího dopadu soudních přezkumných rozhodnutí na veřejnou správu lze za další nevýhodu předmětného soudního dualismu označit i některá dílčí procesní řešení a jejich důsledky v části páté občanského soudního řádu. Tak zejména tato úprava např. nepočítá pro řízení před soudem s účastí správního orgánu jako žalovaného, správní orgán tak nemůže svůj produkt (přezkoumávané rozhodnutí) před soudem „obhajovat“, nemůže podat opravný prostředek, rozhodnutí jeho činnost nekultivuje i proto, že mu při případném zrušení daného rozhodnutí není věc vrácena k dalšímu řízení

Závěr

Co k tomu dodat závěrem.

Osobně nepovažuji ve stávajících podmínkách objektivního sblížení soukromého a veřejného práva, a stírání hranice mezi nimi, daný dualismus soudního přezkoumání správních rozhodnutí za nezbytný a také za přinášející výraznější efekty. To do jisté míry souvisí i s tím, že soudní kontrola veřejné správy v režimu soudního řádu správního se zdaleka neomezuje jen na přezkum správních rozhodnutí, ale míří širěji, a např. v případech nečinnosti správních orgánů či kompetenčních sporů mezi správními orgány, se soudní ochrana poskytuje podle soudního řádu správního i tam, kde by následovalo meritorní správní rozhodnutí s dopadem do soukromoprávní sféry. Tzn., že v těchto dalších směrech soudní přezkum, resp. soudní ochrana, zřetelně tíhne ke specificky vyprofilovanému správnímu soudnictví.

De lege ferenda se tedy kloním ke „svedení“ dnešního dualismu soudní kontroly veřejné správy do „jediného proudu“, a to do správního soudnictví v režimu soudního řádu správního.

Principiálně by takto jednotné správní soudnictví (dle soudního řádu správního) poskytovalo soudní ochranu před, či proti, porušení(m) zákona při výkonu, resp. ve sféře činnosti, veřejné správy. Kriterium pro podřazení této soudní kontrole by bylo jednoznačné, a to, šlo by o postup či akt při výkonu pravomoci orgánu veřejné správy, ve veřejnoprávním postupu ve sféře výkonné moci. Předmětem kontroly by byla zákonnost v postupu a výsledku činnosti správního orgánu a kontrola by sledovala nápravu při zkrácení na právech zákonu odporující činnosti, příp. nečinnosti, orgánu veřejné správy. „Veřejnoprávní“ rozměr či

³²¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 150/2002 Sb., k tomu uvádí: *Konflikty, které při tom mohou vzniknout v důsledku řešení komplikovaných otázek dualismu práva mezi "větvemi" civilního a správního soudnictví, jsou řešeny zvláštním postupem, odchylným od jiných sporů o věcnou příslušnost mezi soudy, zajišťujícím, že nemůže dojít k situaci, kdy jedna větev soudnictví bude vázána názorem vrcholného soudního místa druhé větve. K tomu blíže viz úpravu zákona o řešení některých kompetenčních konfliktů a důvodovou zprávu k ní.*

„veřejnoprávnost“ takového kritéria by tak spočíval(a) v povaze pravomoci jejímž výkonem, či při jejímž výkonu, bylo do práv zasaženo, a nikoliv v povaze práv, do nichž bylo zasaženo.

U specifických případů rozhodnutí se soukromoprávními důsledky, kde by tento model výrazně nevyhovoval, by potom bylo v případě potřeby možno již dané primární rozhodování odejmout veřejné správě legislativně a takto je také svěřit přímo soudům.

K příp. obávám, že soudci ve správním soudnictví by věci se soukromoprávními důsledky nemuseli vždy dostatečně citlivě posoudit, se nabízí namítnout, že ve svém důsledku musí být soudci správních soudů také znalí práva jako soudci v obecném soudnictví, a dále pak navíc mají, jako specializovaní soudci, i jisté věcné odborné povědomí stran rozhodované veřejnosprávní roviny vždy dané problematiky. V této souvislosti se nabízí příspěvek uzavřít citátem od Karla Čapka, s nímž „snad“ lze všeobecně souhlasit: „Soudce není tvor, který žije pod poklopem na sýr“.

Literatura

Merkl, A.: Obecné právo správní, II. díl, Praha-Brno, 1932, str. 219 a násl.

Macur, J.: Správní soudnictví, UJEP Brno, 1986,

Macur, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době, MU Brno, 1992.

Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde Praha, 1996,

Pomahač, R. - Pítrová, L.: Evropské správní soudnictví, C.H.Beck Praha, 1998,

Sládeček, V., Tomoszková, V. a kol.: Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy, Wolters Kluwer Praha, 2010

Ondruš, R.: Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních (1918 - 1948), Praha, Linde 2001

Kontaktní údaje autora:

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Nejvyšší správní soud České republiky

Moravské náměstí 6, 657 40 Brno, Česká republika

Právnická fakulta, Masarykova univerzita v Brně

Veveří 70, 611 80 Brno, Česká republika

e-mail: Petr.Prucha@nssoud.cz

Soudní kontrola na úseku katastru nemovitostí (s důrazem na zápisy do katastru) - současný stav a perspektivy

Ivana Pruchová

Právnická fakulta, Masarykova univerzity v Brně

Abstrakt

Příspěvek se věnuje jednotlivým formám rozhodování na úseku katastru nemovitostí, a to z důrazem na konstrukci jejich soudního přezkumu. Vychází z platné právní úpravy v České republice a zohledňuje stěžejní judikaturu, která se dané problematiky týká. V závěru jsou shrnuty aplikační problémy a naznačeny možné cesty k jejich řešení, a to i cestou eventuální změny platné právní úpravy.

Klíčová slova

Katastr nemovitostí, formy rozhodování, soudní přezkum

Úvodní poznámka k soudního přezkumu na úseku katastru nemovitostí

Soudní kontrola na úseku rozhodování katastru nemovitostí představuje významný prostředek ochrany práv dotčených subjektů. Podle povahy formy správní činnosti, kterou katastrální úřady na tom kterém úseku své aktivity uplatňují, se pak odvíjí i režim odpovídající soudní kontroly (soudního přezkumu).

O soudní kontrole (soudním přezkumu) je třeba uvažovat ve vztahu k:

- a) zápisům do katastru nemovitostí,
- b) k opravě chyb do katastru nemovitostí,
- c) k obnově katastrálního operátu a
- d) správně právnímu trestání.

S ohledem na vývoj koncepce správního soudnictví v České republice je z hlediska časového třeba ve vztahu ke všem výše uvedeným oblastem rozlišit dvě etapy.

První etapa spadala do období od 1. ledna 1993 do 31. prosince 2002, kdy soudní kontrola na úseku katastru nemovitostí vycházela z páté části občanského soudního řádu (dále jen o.s.ř.) , ovšem s diferenciací na rozhodnutí, ve vztahu k nimž se uplatňovala část pátá hlava třetí o.s.ř. v tehdejší znění, podle níž bylo možné proti nepravomocnému rozhodnutí katastrálního úřadu uplatnit opravný prostředek (týkalo se rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad) a na rozhodnutí, ve vztahu k nimž se uplatňovala část pátá hlava druhá, kdy bylo možno proti pravomocnému rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na vklad podat žalobu.

Druhá etapa se odvíjí od 1.1. 2003, kdy došlo k samostatné úpravě správního soudnictví mimo občanský soudní řád, a to přijetím soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

Nabízí se otázka, nakolik nová koncepce, vycházející z dualismu soudní kontroly a uplatňující se na úseku katastru nemovitostí v agendě zápisů do katastru nemovitostí, odpovídá povaze této rozhodovací činnosti katastrálních úřadů, jmenovitě zda rozhodnutí katastrálního úřadu o vkladu práva nebo zamítnutí vkladu práva jsou svojí povahou skutečně

rozhodnutími ve věci soukromého práva³²². A nejen to, praxe vyvolala i nové výkladové problémy v návaznosti na možnost soudní kontroly v rámci správního soudnictví některých forem činnosti katastrálních úřadů (jmenovitě zápisu práv ve formě záznamu příp. poznámky do katastru nemovitostí). Jeví se proto vhodné na zásadní z nich poukázat a zamyslet se nad možnými výhledy de lege ferenda. Lze podle mého názoru říci, že tuto pozornost si zaslouží především koncepce soudní kontroly rozhodování katastrálních úřadů o zápisech do katastru nemovitostí, a proto jí bude věnována v tomto příspěvku pozornost.

Současný stav

Dualismus soudní kontroly

Jak bylo uvedeno výše, vychází česká koncepce na úseku katastru nemovitostí z dualismu soudní kontroly rozhodování katastrálních úřadů.³²³

Dominuje přitom *soudní kontrola podle zák.č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů* (dále „s.ř.s.“), která se uplatňuje ze zápisové agendy ve vztahu k záznamu a poznámce do katastru nemovitostí (k vývoji judikatorního nazírání na možnosti jejich soudní kontroly viz dále), dále ve vztahu k rozhodnutí o opravě chyby, ve vztahu k rozhodnutí o námitkách v rámci obnovy katastrálního operátu a ve vztahu k rozhodnutím na úseku správně právního trestání.

Soudní kontrola podle páté části zák.č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (o.s.ř.) se v současné době uplatňuje výhradně a pouze v rámci zápisové agendy proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad.

Mimo soudní kontrolu zůstává rozhodnutí o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí, byť se lze setkat i s názory interpretujícími platnou právní úpravu ve prospěch umožnění soudní kontroly i ve vztahu k němu (viz dále).

Vkladové řízení a soudní přezkum Procesní rozhodnutí a soudní přezkum

Z procesních rozhodnutí přichází v rámci vkladového řízení v úvahu jednak rozhodnutí o přerušení řízení, jednak rozhodnutí o zastavení řízení.

S ohledem na kompetenční výlukou upravenou v § 70 písm. c) s.ř.s. , podle níž jsou „ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem“, nepodléhají rozhodnutí o přerušení řízení a rozhodnutí o zastavení řízení soudnímu přezkumu, což je i soudně judikováno. Podle mého názoru mohou být některá procesní rozhodnutí v rámci vkladového řízení vnímána účastníky řízení jako rozhodnutí, která je krátí na jejich základních právech (jmenovitě na právu na spravedlivý proces). V takovém případě nezbyvá než zvážit možnost obrany cestou ústavního soudnictví prostřednictvím ústavní stížnosti směřující proti takovému procesnímu rozhodnutí.

³²² Srov. např. blíže Ryška, M.: Může soud v řízení o katastrální žalobě zkoumat platnost smlouvy?, ze dne 27.července 2010 a diskusi k němu, dostupné na http://jinepravo.blogspot.com/2010/07/michal-ryska-muze-soud-v-rizeni-o_27.html, citováno 20. února 2011,

³²³ Z řady odborných, které se se věnují problematice katastru nemovitostí lze jako na reprezentativní a zřetelné upozornit zejména na Barešová, E., Baudyš, P.: *Zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem*. 4. vyd. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2007 , Trajer, V., Trajerová, P.: *Katastr nemovitostí*. 2. vyd. Praha : Nakladatelství Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, Vrcha, P. *Katastrální (a související) judikatura*. 2. vyd. Praha : Nakladatelství LINDE PRAHA a.s., 2006, Vrchová, K., Vrcha, P.: *Z rozhodovací činnosti katastrálního úřadu a soudu ve věcech vkladu práva k nemovitostem*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007.

Rozhodnutí ve věci a soudní přezkum

Pozitivní rozhodnutí katastrálního úřadu, jmenovitě *rozhodnutí o povolení vkladu práva do katastru*, je rozhodnutím, u kterého je vyloučena (absentuje) soudní kontrola. Tento závěr je dovozován z dikce § 5 odst. 3 věty druhé zák.č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných práv do katastru nemovitostí, podle níž „proti rozhodnutí, kterým se vklad povoluje, není přípustný opravný prostředek, ani žaloba ve správním soudnictví“. V kombinaci s dikcí § 5 odst. 4 zák.č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv do katastru nemovitostí, podle něhož je přípustný opravný prostředek, o němž rozhoduje soud, pouze proti zamítavému rozhodnutí o vkladu práv do katastru nemovitostí a dále s přechodným ustanovením čl. XXV bdu 1 zák.č. 151/2002 Sb., které umožňuje od 1.1. 2003 podat ve věcech uvedených v § 244 o.s.ř. (tj. mimo jiné i ve vztahu rozhodování o vkladu věcných práv do katastru) žalobu podle části páté o.s.ř. tam, kde zvláštní předpis svěřuje soudu rozhodování o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů podle části páté hlavy třetí o.s.ř. ve znění účinném k 31.12. 2002, se dovozuje, že pokud § 5 odst. 4 zák.č. 265/1992 Sb. nepřipustí opravný prostředek i vůči rozhodnutí, kterým se vklad povoluje, pak není možné připustit ani žalobu podle části páté o.s.ř. vůči tomuto kladnému rozhodnutí katastrálního úřadu³²⁴.

V odborných diskusích³²⁵ se ale objevují o názory opačné, dovozující přípustnost žaloby podle části páté o.s.ř. i proti rozhodnutí katastrálního úřadu povolení vkladu práva do katastru, neboť ač se nejedná o rozhodnutí o vlastnictví či jiném věcném právu, jde o rozhodnutí, které se *týká* ve svých důsledcích práva vlastnit majetek, tedy základního práva podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod, a jeho soudní přezkum nesmí být vyloučen.

Osobně se spíše kloním k tomu, že de lege lata, tak jak je právní úprava ve výše uvedených předpisech koncipována, je spíše správný názor dosavadní judikatorní názor vycházející z vyloučení soudní kontroly rozhodnutí o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí. De lege ferenda bych se však nebránila změně právní úpravy ve směru umožňujícím i soudní přezkum rozhodnutí o povolení vkladu práva.

V každém případě (ať již nepřipustíme či nepřipustíme) možnost soudního přezkumu rozhodnutí po povolení vkladu práva do katastru nemovitostí, mohou se subjekty domáhat soudní ochrany cestou určovací žaloby podle ust. § 80 písm. c) OSŘ, a to určení, že vlastníkem nemovitosti je osoba, která byla jejím vlastníkem před povolením vkladu vlastnického práva či v případě jiných věcných práv, že toto právo neexistuje.

Rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad je rozhodnutím, které podléhá výlučně soudní kontrole. Vyloučení kontroly podle správního řádu v rámci odvolacího řízení je podle mne více než problematické, až nešťastné. Zdůraznění výhodnosti tohoto řešení v tom smyslu, že se stranám „rychle“ umožní přístup k soudu, má ale i druhou stránku. Lze si jistě představit, že mnohá pochybení v postupu katastrálního úřadu by mohla být rychleji a efektivněji napravena právě umožněním kontroly podle správního řádu, tedy možností podat proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad odvolání podle správního řádu.

Co se týká samotného soudního přezkumu, lze uvést - aniž bychom zabíhali do podrobností – že v etapě od 1.1.1993 do 31.12. 2002 byl proti nepravomocnému rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad přípustný opravný prostředek podle části páté hlavy třetí o.s.ř.

³²⁴ Blíže např. viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31.7.2006, sp.zn. 30 Cdo 1720/2005, usnesení zvláštního senátu ze dne 12.2.2007, sp.zn. Konf 32/2006.

³²⁵ Lze poukázat např. odbornou diskusi otevřenou na PrF MU v ak.roce 2010/2011 v rámci PVP Katatsr nemovitostí studentem V. Novobilským, který své argumenty shrnuje v diplomové práci: Novobilský, Vojtěch: *Zápisy věcných práv do katastru nemovitostí*, diplomová práce, 2011, dostupné na https://is.muni.cz/auth/th/207022/pravf_m/?fakulta=1422:typtem=am, citováno 24.3.2011, s.39-43.

De lege lata je situace taková, že v zák.č. 265/1992 Sb. je dosud zachován pojem „opravný prostředek. Ve spoj. s čl. XXV bod 1 přechodných ustanovení k zák.č. 151/2002 Sb.o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím soudního řádu správní a judikaturou je „opravný prostředek nutno považovat za žalobu proti pravomocnému rozhodnutí katastrálního úřadu“.³²⁶ Proti pravomocnému rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na vklad se lze bránit žalobou podle páté části hlavy třetí o.s.ř. („vkladová žaloba“).

V současné době je v legislativním procesu návrh novely zák.č. 265/1992 Sb., který i nadále předpokládá setrvání na dosavadním režimu soudního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad do katastru podle páté části o.s.ř. Návrh novely řeší ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad pouze terminologické sjednocení dikce zák.č. 265/1992 Sb. s dikcí o.s.ř. (nahrazení pojmu „opravná prostředek“ pojmem „žaloba“) a zkrácení lhůty k podání , zkrácení lhůty k podání vkladové žaloby na 30 dnů. Dotýká se dále postupu katastrálního úřadu v časově navazujících vkladových řízeních k téže nemovitosti, které se týká „vkladová žaloba“ a to tak, že předpokládá v případě rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na vklad přerušeni navazujících řízení do doby nabytí právní moci rozhodnutí.

Záznam do katastru nemovitostí a soudní přezkum

Bez nadsázky lze říci, že nazírání na soudní přezkum katastrálního úřadu v záznamové agendě se v posledním období v České republice z hlediska judikatorního nazírání posunul významným směrem ve prospěch připuštění soudního přezkumu. Judikatura se postupně musela vypořádat s povahou neprovedení i nezákonného provedení záznamu do katastru nemovitostí. Lze uvést, že se v judikatuře Nejvyššího správního soudu objevily následující právní názory. Jednak názor , že *neprovedení záznamu do katastru nemovitostí není zásahem správního orgánu ve smyslu ust. § 82 s. ř. s.*³²⁷ , dále názor , že *neprovedení záznamu není ani rozhodnutím* ³²⁸*a bránit se proti němu nelze ani žalobou proti nečinnosti správního orgánu podle ust. § 79 s. ř. s.*³²⁹ .

Následně byla rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu usnesením o postoupení NS 7 Ao 3/2008-84 z důvodu odlišného názoru od rozsudku Nejvyššího správního soudu 2 Ans 1/2004 – 64 ze dne 24.6.2004 položena k posouzení právní otázka „*zda přípis, kterým katastrální úřad podle § 8 odst. 23 zák.č. 265/1992 Sb. vrací listinu nezpůsobilou k vykonání záznamu tomu, kdo ji vyhotovil, je po materiální stránce rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví*“.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozhodnutí ze dne 16. listopadu 2010 čj. 7 Aps 3/2008-98 dospěl k závěru, že „*soudní ochrany proti neprovedení záznamu do katastru nemovitostí podle § 7 a 8 zák.č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů, se lze ve správním soudnictví domáhat v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s.ř.s.*“ („zásahová žaloba“). Koncentrovaně vyjádřeno dospěl Nejvyššího správní soud v tomto svém rozhodnutí k závěru, že „zásahová žaloba je důsledek nutnosti soudní ochrany před jinými formami činnosti veřejné správy než rozhodnutími a

³²⁶ blíže srov. např. Pl. ÚS 22/06 ze dne 8.2.2007, kterým byl odmítnut pro zjevnou neopodstatněnost návrh na zrušení druhé a třetí věty § 5 odst.4 zák.č. 265/1992 Sb.

³²⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2008, 3 Aps 3/2006 - 54

³²⁸ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, ze dne 10. 5. 2006, č. j. 5 Aps 6/2005 - 69 a ze dne 13. 3. 2008, č. j. 3 Aps 2/2007 - 69

³²⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 – 64

chrání proti aktům či úkonům orgánů veřejné správy, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení.“

Co se týká právní povahy záznamu a důsledků z toho plynoucích pro soudní přezkum zásahovou žalobou, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že záznam je tzv. jiný úkon dle § 158 odst. 1 správního řádu, přičemž se může jednat jak o úkon negativní, tak pozitivní. Povahu zásahu mohou mít přitom obě formy, pokud jsou realizovány, ač k nim nejsou splněny zákonné podmínky. Povahu zásahu může mít konečně podle názoru Nejvyššího správního soudu i „prostá“ nečinnost, proti níž se nelze bránit nečinnostní žalobou, neboť produktem katastrálního úřadu není ani rozhodnutí ani osvědčení.

S výše uvedenými závěry Nrozšířené senátu Nejvyššího soud se plně ztotožňuji a z hlediska potřeby ochrany práv dotčených subjektů vítám. Dané závěry je rovněž třeba promítnout do zák.č. 265/1992Sb., o zápisech vlastnických i jiných věcných práv do katastru nemovitostí.

Poznámka a soudní přezkum

Ve vztahu k úvahám o možném soudním přezkumu neprovedení či provedení poznámky v rozporu se zákonem lze – a naznačuje to ve výše cit. rozhodnutí i rozšířený senát – zvolit stejnou argumentaci a připustit tak stejný režim soudního přezkumu. Východiskem je předešlé ustanovení § 9 zák.č. 265/1992 Sb., podle něhož se při zápisu poznámkou se postupuje přiměřeně podle ustanovení o záznamu. Tudíž i úvahy o povaze „neprovedení“ resp.provedení poznámky o možnosti soudní kontroly tohoto úkonu katastrálního úřadu stejné závěry jako ve vztahu k záznamu cestou „zásahové žaloby“.

Shrnutí

Obecně lze uzavřít, že i nadále lze – a to opodstatněně – ve vztahu k rozhodování katastrálních úřadů očekávat dominanci soudního přezkumu podle soudního řádu správního.

Ve vztahu k jednotlivým formám zápisů do katastru nelze u vkladu do katastru předpokládat bez zásadnější změny koncepce soudní kontroly veřejné správy ve smyslu jednotného přístupu po linii soudního řádu správního přesun soudního přezkumu rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí návrhu na vklad do režimu soudního řádu správního, byť si lze tuto konstrukci podle mne představit jako možnou a troufám si tvrdit, že s ohledem na obsah rozhodovací pravomoci katastrálních úřadů i správnou.

Ve vztahu k rozhodnutí o povolení vkladu práva lze i nadále předpokládat, že judikatura při stávající právní úpravě setrvá na vyloučení soudního přezkumu.

Ve vztahu k záznamu a poznámce do katastru nemovitostí jako formě činnosti podřaditelné pod § 158 odst. 1 správního řádu se jeví jako vhodné a žádoucí udržet právní názor vyslovený rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu umožňující jejich soudní přezkum prostřednictvím zásahové žaloby.

Literatura

Barešová, E., Baudyš, P.: *Zákon o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem*. 4. vyd. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2007

Novobilský, Vojtěch: *Zápisy věcných práv do katastru nemovitostí*, diplomová práce, 2011, dostupné na https://is.muni.cz/auth/th/207022/pravf_m/?fakulta=1422;typtem=am, citováno 24.3.2011

Ryška, M.: *Může soud v řízení o katastrální žalobě zkoumat platnost smlouvy?*, ze dne 27.července 2010 a diskusi k němu, dostupné na http://jinepravo.blogspot.com/2010/07/michal-ryska-muze-soud-v-rizeni-o_27.html, citováno 20. února 2011

Trajer, V., Trajerová, P.: *Katastr nemovitostí*. 2. vyd. Praha : Nakladatelství Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010.

Vrcha, P. *Katastrální (a související) judikatura*. 2. vyd. Praha : Nakladatelství LINDE PRAHA a.s., 2006.

Vrchová, K., Vrcha, P.: *Z rozhodovací činnosti katastrálního úřadu a soudu ve věcech vkladu práva k nemovitostem*. 2. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007.

Kontaktní údaje na autora:

Doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.
Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Veveří 70, 6118 Brno, Česká republika
Ivana.Pruchova@law.muni.cz

Přezkum zdravotního stavu ve správním soudnictví

Martina Radkova

Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci
Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci

Abstrakt

Ve věcech sociální ochrany přezkoumávají ve správním soudnictví zdravotní stav, příp. pracovní schopnost, soběstačnost či schopnost postarat se o sebe sama posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí. Zákon výslovně stanoví, že tyto komise přezkoumávají zdravotní stav pojištěnců ve věcech důchodového pojištění. Obdobně je však třeba zkoumat stav osob ve věcech ohledně rodičovského příspěvku nebo příspěvku na péči osoby závislé na pomoci jiné fyzické osoby. Zákon ukládá povinnost posudkovým komisím přezkoumat zdravotní stav, resp. stupeň závislosti toliko ve věcech důchodového pojištění a v odvolacích správních řízeních, u mimořádných opravných prostředků ve správním řízení anebo ve správním soudnictví nikoli. Praxe posudkových komisí se lišila a některé komise zdravotní stav i v těchto sporech pro soudy přezkoumávaly. V souvislosti se změnami právních úprav a odebráním či snižováním příspěvků na péči roste počet soudních sporů a posudkové komise došly metodicky k jednotnému závěru, že v těchto věcech nebudou přezkoumávat zdravotní stav dotčených osob. Soud (ale i správní orgán v řízení o mimořádném opravném prostředku) se tím dostává do patové situace. Řešení se naskytá několikero.

Klíčová slova

Přezkum zdravotního stavu, posudková komise, znalec, příspěvek na péči, sociální zabezpečení, sociální ochrana, důchodové pojištění, analogie, veřejné právo, Sládeček, Nejvyšší správní soud, rodičovský příspěvek, závislost, stupeň závislosti, invalidní důchod, invalidita, správní právo, správní řízení, soudní řád správní, správní soudnictví, nepřezkoumatelnost, dokazování, důkazy, poučovací povinnost, posudkové lékařství, přesvědčivost a úplnost posudku, Česká správa sociálního zabezpečení, Ministerstvo práce a sociálních věcí, rozhodnutí, skutkový stav

Ve věcech sociální ochrany přezkoumávají ve správním soudnictví zdravotní stav, příp. pracovní schopnost, soběstačnost či schopnost postarat se o sebe sama posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí dále i „PK MPSV“). Zákon výslovně stanoví, že tyto komise přezkoumávají zdravotní stav pojištěnců ve věcech důchodového pojištění. Obdobně je však třeba zkoumat stav osob například ve věcech rodičovského příspěvku nebo příspěvku na péči osoby závislé na pomoci jiné fyzické osoby. Jmenovitě zákon ukládá povinnost posudkovým komisím přezkoumat zdravotní stav, resp. stupeň závislosti toliko ve věcech důchodového pojištění a v odvolacích správních řízeních, u mimořádných opravných prostředků ve správním řízení anebo ve správním soudnictví nikoli.³³⁰ Praxe posudkových komisí se lišila a některé komise zdravotní stav i v těchto sporech pro soudy přezkoumávaly. V souvislosti se změnami právních úprav a odebráním či snižováním příspěvků na péči roste počet soudních sporů a posudkové komise došly na přelomu let 2010 a 2011 metodicky k jednotnému závěru, že v těchto věcech nebudou přezkoumávat zdravotní stav dotčených

³³⁰ Podle § 4 odst. 2 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, ministerstvo posuzuje zdravotní stav a pracovní schopnost občanů pro účely přezkumného řízení soudního ve věcech důchodového pojištění a pro účely odvolacího řízení správního, pokud napadené rozhodnutí bylo vydáno na základě posudku okresní správy sociálního zabezpečení; za tím účelem zřizuje jako své orgány posudkové komise.

osob. Soudy (ale i správní orgány v řízení o mimořádném opravném prostředku) se tím dostaly poněkud do patové situace. Řešení se naskytlo několikero.

Přezkoumání zdravotního stavu ve správním soudnictví ve věcech důchodového pojištění, zejména a typicky u **invalidních důchodů**, není výčet věcí sociální ochrany vyčerpán, zdravotní stav se přezkoumává i u jiných dávek, například i u **vdovských a sirotčích důchodů** (podle § 50 zákona č. 155/1995 Sb. má vdova po uplynutí jednoho roku od smrti manžela nárok na vdovský důchod, jestliže např. pečuje o dítě, které je závislé na péči jiné osoby ve stupni II, III nebo IV, pečuje o svého rodiče nebo rodiče zemřelého manžela, který s ní žije v domácnosti a je závislý na péči jiné osoby ve stupni II, III nebo IV anebo je sama invalidní ve třetím stupni). V případě sirotčího důchodu by mohla být podmínka zdravotního stavu zkoumána u zemřelého rodiče (podle § 52 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. na sirotčí důchod má nárok nezaopatřené dítě, zemřel-li rodič (osvojitel) dítěte, nebo osoba, která převzala dítě do péče nahrazující péči rodičů, a dítě na ni bylo v době její smrti převážně odkázáno výživou, kterou nemohli ze závažných důvodů zajistit jeho rodiče, jestliže rodič (osvojitel) nebo osoba uvedená v § 52 odst. 1 písm. b) byli poživateli starobního nebo invalidního důchodu nebo ke dni smrti splnili podmínku potřebné doby pojištění pro nárok na invalidní důchod nebo podmínky nároku na starobní důchod anebo zemřeli následkem pracovního úrazu).

Zdravotní stav se dále přezkoumává u **rodičovského příspěvku** – podle § 30 odst. 1 písm. e) zákona č. 177/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, rodič, který po celý kalendářní měsíc osobně celodenně a řádně pečuje o dítě, které je nejmladší v rodině, má nárok, není-li dále stanoveno jinak, na rodičovský příspěvek, jde-li o péči o dítě dlouhodobě zdravotně postižené nebo dlouhodobě těžce zdravotně postižené.

Zdravotní stav se přezkoumává u **příspěvku na péči** osoby závislé na pomoci jiné fyzické osoby, zde jde konkrétně o soběstačnost či schopnost postarat se o sebe sama (stupeň závislosti). Podle § 7 odst. 2 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, nárok na příspěvek má osoba uvedená v § 4 odst. 1, která z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu potřebuje pomoc jiné fyzické osoby při péči o vlastní osobu a při zajištění soběstačnosti v rozsahu stanoveném stupněm závislosti.

Výčet všech pojistných a nepojistných dávek jde nad rámec tohoto příspěvku, proto jsou výše vyjmenovány především ty dávky, které se v soudní praxi objevují nejčastěji.

Přezkoumávat zdravotní stav v soudním řízení správním mohou jednak posudkové komise Ministerstva práce a sociálních věcí, anebo může soud zadat přezkoumání zdravotního stavu znalcům, resp. znaleckému ústavu. Dokazování může proběhnout na základě již existujících lékařských zpráv a dalších důkazů anebo může být v průběhu soudního řízení správního doplněno, a to jak při jednání – výslechy účastníků a svědků, čtením listinných důkazů a podobně a rovněž může dojít k dalšímu vyšetření posuzované osoby posudkovými či jinými lékaři. Otázkou je, kdo by takové vyšetření mimo posudkové lékaře prováděl. Znalců, kteří jsou zapsáni u krajských soudů v České republice (publikováno na webu justice.cz), se specializací „posudkové lékařství“ je minimum (např. ti, kteří jsou zapsáni pro severomoravský kraj, jsou jen 2). Samozřejmě je nasnadě, že podle konkrétního zdravotního postižení, lze vybírat i z jiných oborů, např. neurologie, pediatrie apod. Soud dává přezkoumávat zdravotní stav posuzovaných osob (nazývám je tak proto, že vždy nejde o žalobce) právě z důvodu, že nemá odborné lékařské znalosti. A už výběr lékaře-znalce takovou orientaci však do jisté míry vyžaduje. Počty případů, kdy je posuzován zdravotní stav osob, není nikterak zanedbatelný. Počtem převládají invalidní důchody, v ostatních věcech je nápad nižší, avšak případy jsou o to komplikovanější.

V rámci České republiky již došlo k tomu, že některé soudy ustanovují znalce k přezkoumání zdravotního stavu, resp. stupně závislosti posuzovaných osob a ve strategii řešení soudních sporů s přezkoumáváním zdravotního stavu dochází k různým přístupům.

Nyní se očekává, jakým způsobem ovlivní další vývoj judikatura i praxe správních orgánů anebo zda dojde ke změnám v legislativě.

Podle mého názoru by byl problém soudů s odmítnutím posudkových komisí snadno řešitelný použitím analogie ve veřejném právu. Na skutečnost, že analogie ve veřejném právu použitelná je, upozornil ve své monografii *Obecné správní právo* prof. Vladimír Sládeček (strana 152 a násl.).³³¹ Jak autor poznamenává, názory teoretiků a praktiků se na použití analogie ve veřejném právu poněkud liší, obecně je již tento názor přijat přinejmenším v judikatuře Ústavního a Nejvyššího správního soudu. Citovány jsou zde především věci správního trestání, ohledně sociální ochrany jde o jeden rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ads 40/2003-41, č. 122/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz, který se ovšem týká přístupu k soudu v souvislosti se změnou právní úpravy (přechod z o.s.ř. na s.ř.s.).

K použití analogie se vyjádřil ve svém rozsudku Nejvyšší správní soud dne 19. 6. 2008, čj. 4 As 91/2006-76: Tam, kde zákon přímo neřeší určitý právní problém, lze užít analogie zákona, tj. zákonného ustanovení svou povahou a účelem nejbližšího. Správní orgán totiž v případech, kdy by nečinnost znamenala neposkytnutí právní ochrany (*denegatio iustitiae*), nemůže argumentovat tím, že zákon na daný problém nepamatoval, nýbrž se musí s věcí vypořádat. V oblasti veřejného práva jsou však v důsledku zásad uvedených v čl. 2 odst. 2, 3 Listiny základních práv a svobod („Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“, „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“) meze analogie zúženy, tj. analogie jdoucí k tíži účastníka správního řízení není přípustná.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 44/06, použití analogie ve prospěch při dodatečném vyslovení účasti na rehabilitaci představuje legitimní prostředek k dosažení spravedlivého rozhodnutí, pokud jde o odčinění toho, čeho se na základních právech dopustil předchozí režim, tedy směřuje ke skutečnému naplnění smyslu rehabilitačních a na ně navazujících předpisů.

V popsáných věcech vyvozují, že u sociální ochrany by mohla či měla analogie použitelná být. Praktický dopad takového názoru však může být naplněn pouze tehdy, pokud by soud uložil pořádkovou pokutu posudkové komisi za to, že posudek v jiných než důchodových věcech odmítla podat. Mně osobně se tento přístup jeví jako problematický, a to proto, že jde o systémovou novotu a rovněž se mi nejeví jako vhodný z důvodu určité potřeby soudu spolupracovat s posudkovými komisemi ve věcech, kde nedochází k popsáným sporům. Nadto je mi znám názor příslušného odboru Ministerstva práce a sociálních věcí, podle kterého došlo ke sjednocení názoru na nedostatek kompetence a následného odmítnutí poskytování posudků soudům v nedůchodových věcech a podle kterého ministerstvo není ochotno akceptovat názor na použití analogie v tomto směru. Konečně, nátlak na posudkové komise, aby podávaly posudky v nedůchodových věcech, není rovněž vhodný proto, že žalobci si ve sporech, kde tyto komise posudky podávaly, často stěžovali na jejich provázanost se státem, zaujatost a neobjektivnost.

V současné době se výše uvedené spory nacházejí na jakémsi rozcestí. Ačkoli judikatura se vyjádřila kontinuálně a jednotně k praxi správních orgánů, které zaujaly zejména v příspěvcích na péči jakýsi šablonovitý postoj, z publikované judikatury vyplývá i to, že tento svůj postoj nehodlají správní orgány příliš měnit. Oč jde? Správní orgány zastávají názor, že posudek PK MPSV, což vyniká nejvíce u příspěvků na péči, pořizovaný v odvolacích řízeních k přezkoumání stupně závislosti, je závazným stanoviskem. Z toho správní orgány vyvozují, že je pro ně závazným podkladem, od něž se nemohou odchýlit, nemohou jej nijak měnit ani přezkoumávat, doplňovat a posuzovat. Jak jsem vyčetla ze správních spisů během své praxe, správní orgány nezadávají posudkovým komisím žádné

³³¹ Sládeček, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, 464 s.

konkrétní dotazy či zadání, mimo obecnou žádost o přezkoumání stupně závislosti v odvolacím řízení. Nežádají odpovědi na rozpory v důkazech ani na odvolací námitky. V návaznosti na § 16a zákona č. 582/1991 Sb. správní orgány tvrdí, že nemají kompetence k jakémukoli hodnocení posudku.

Podle ustanovení § 16a odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění účinném do 30. 12. 2009 orgán sociálního zabezpečení příslušný k posouzení zdravotního stavu zašle orgánu, který o posouzení požádal, pouze ty části posudku, které neobsahují údaje o zdravotním stavu posuzované fyzické osoby. Do 30. 6. 2006 ustanovení § 16a odst. 3 citovaného zákona upravoval jiná práva a povinnosti, která později vyústila v odstavec 4. Od 1. 1. 2010 § 16a odst. 3 téhož zákona zní: Orgán sociálního zabezpečení příslušný k posouzení zdravotního stavu zašle orgánu, který o posouzení požádal, pouze ty části posudku, které neobsahují údaje o zdravotním stavu posuzované fyzické osoby.

Jaká je budoucnost? Pokud by nedošlo ke změně zákona, která se vzhledem k výše uvedenému již ani nejeví jako ta pravá cesta, budou se soudy soustředit po odstranění standardních nedostatků přezkoumatelnosti na docílení takového stavu, kdy je skutkový stav řádně zjištěn tak, aby z něj mohly být činěny patřičné závěry. A zde jsme u samé podstaty správního soudnictví v oblasti dokazování, kdy nelze jednoznačně obecně konstatovat jasnou hranici, kde soud provádí kolik a jakého dokazování a kde by již nahrazoval činnost orgánu veřejné správy. Každý případ proto bude nutné posuzovat individuálně, možným vodítkem se může stát judikatura.

Jaké mohou být dopady dalších postupů? Pokud by soudy v rámci dobrého úmyslu provést dokazování v plném rozsahu, jaksi i za správní orgán, může tím vzít v rámci jednoho celku, jímž v určitém pohledu může být přezkum správní i soudní, jednu instanci, resp. část – tu, která se odehrává v rámci výkonné složky moci. Tím by mohl ztratit žalobce možnost včas, na správném místě, v rámci řízení, které má jiný charakter, namítat dostatečně své argumenty a vyjadřovat se. Nelze opomenout, že soudní řízení správní je ovládáno dispoziční zásadou. V některých případech může (například pokud žalobce je vysokého věku nebo jsou tu jiné důvody pro urychlení řízení – otazné samozřejmě je, zda je taková úvaha zcela legitimní) soud přistoupit k dokazování v plném rozsahu.

S dokazováním pomocí znaleckých posudků se pojí řada dalších otázek. Žalobci, kteří nesplňují podmínky pro osvobození od soudních poplatků, jsou soudem vyzváni k úhradě zálohy na náklady důkazu. Žalobci, kteří splňují podmínky pro osvobození od soudních poplatků, musí tento svůj nárok osvědčit. Státní pokladna prostřednictvím soudní soustavy tak musí počítat s dalšími výdaji. U komplikovanějších kauz a vícečetného zdravotního postižení posuzovaných osob (což je zcela obvyklé) mohou náklady znalce být navýšeny o částky vyplacené konzultantům.

V této souvislosti se pojí k výše uvedenému další otázky spojené s poučovací povinností soudu, což dle mého názoru je oblast doposud ne zcela probádaná a vyjudikovaná. Ještě dalším aspektem celé věci je demografický vývoj, podle kterého při nezměněné legislativě bude počet osob s nárokem na příspěvek na péči či jiné obdobné dávky spojené s posuzováním zdravotního stavu přibývat. I kdyby se právní předpisy změnily, s ohledem na vnitrostátní předpisy ústavního charakteru i mezinárodní závazky, včetně Evropské sociální charty (č. 14/2000 Sb.m.s.), nelze zcela výše uvedené případy vyeliminovat.

Jaký je současný stav? Některé soudy přistoupily k dokazování v plném rozsahu, u některých soudů dochází k řešení standardnímu, v podstatě od počátku a začíná se samotnou přezkoumatelností, kterou soudy zkoumají ex offo. Jak již bylo nastíněno výše, z postojů správních orgánů se dá vytušit, jaký je jejich přístup k odůvodnění žalobou přezkoumatelného rozhodnutí o odvolání ve věcech příspěvku na péči. A nijak se neliší od rozhodnutí, která donedávna (ještě v roce 2010) vydávala Česká správa sociálního zabezpečení ve věcech invalidních důchodů. Společným znakem těchto rozhodnutí bylo to, že nebyla dostatečně

odůvodněna. Správní orgány odkazovaly na to, že existuje posudek, případně z něj krátce citovaly, avšak skutečné důvody rozhodnutí se jeho příjemce řádně či prakticky nedozvěděl. Proto přistoupily správní soudy již roce 2010 k rušení napadených rozhodnutí o námitkách pro nepřezkoumatelnost a podobně tomu bylo u některých správních soudů v roce 2011 u žalovaných krajských úřadů ve věcech příspěvků na péči.

Připomeňme si judikaturu, která se věnuje přezkumu příspěvku na péči a přezkoumatelnosti žalobou napadnutelných rozhodnutí ve věcech sociální ochrany.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 1. 2010, č.j. 3 Ads 110/2009-49, č. 2018/2010 Sb. NSS (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu citovaná v tomto rozsudku jsou publikována na www.nssoud.cz), rozhodnutí o příspěvku na péči podléhá přezkumu ve správním soudnictví, protože rozhodování o nároku na příspěvek na péči a o jeho výši správní orgán hodnotí otázky právní i skutkové, přičemž skutková zjištění nezávisí výlučně na posouzení zdravotního stavu osoby žadatele.

V otázce, zda se v případě posudku o stupni závislosti jedná o závazné stanovisko, je judikatura správních soudů setrvalá a v jejím čele stojí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2010, č. j. 3 Ads 77/2009-59, podle kterého posudek PK MPSV o stupni závislosti představoval v odvolacím řízení správním rozhodující důkaz (tzv. povinný důkaz) a nejedná se svou povahou o závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, poněvadž zejména jeho závaznost není zákonem deklarována (stanovena). Proto je třeba na tento posudek nahlížet jako na kterýkoli jiný důkazní prostředek, jehož správnost není presumována a jenž podléhá hodnocení správního orgánu, který jej vyžádal; a je třeba klást na něj požadavek přesvědčivosti a úplnosti. Posudek tak musí obsahovat nejen výrok, ale rovněž odkaz na doložený nález ošetřujícího lékaře, výsledek sociálního šetření, výsledek funkčních vyšetření a výsledek vlastního vyšetření posuzujícího lékaře či lékařů (§ 25 odst. 3 zákona o sociálních službách). Řada posudků v praxi těmto požadavkům nevyhovuje, neboť nejsou prakticky vůbec odůvodněny.

Požadavky na posudek o stupni závislosti hlediska požadovaného rozsahu odůvodnění byly vyjádřeny již v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2009, č.j. 4 Ads 50/2009-63 a zejména v rozsudku téhož soudu ze dne 23. 9. 2009, č.j. 4 Ads 57/2009-53, podle kterého „*posouzení stupně závislosti osoby pro účely rozhodování o příspěvku na péči v řízení v I. stupni i v řízení odvolacím musí vycházet z hodnocení všech podkladů uvedených v § 25 odst. 3 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Na výsledný lékařský posudek, který je v tomto řízení stěžejním důkazem, je třeba klást požadavek úplnosti a přesvědčivosti. Nenaplnění těchto požadavků je vadou řízení před správním orgánem ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.*“ Tento právní názor potvrdil dále pro posudky vydávané po 30. 6. 2009 mj. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č.j. 6 Ads 143/2009-30.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č.j. 3 Ads 105/2010-121, „*posudek o stupni závislosti v řízení o příspěvku na péči podléhá hodnocení správního orgánu, a proto je třeba na něj klást požadavek přesvědčivosti a úplnosti, jak vykrystalizoval v letité judikatuře soudů rozhodujících ve věcech přezkumu orgánů sociálního zabezpečení. Podle ustanovení § 68 odst. 3 správního řádu platí, že v odůvodnění správního rozhodnutí „...se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“. K závěrům o úplnosti a přesvědčivosti posudku správní orgán tedy může dospět jen tehdy, pokud se komise vypořádala se všemi rozhodujícími skutečnostmi, především pak s těmi, které namítá účastník řízení uplatňující nárok na příspěvek na péči. Hodnocení správních orgánů sice nepodléhá odborné lékařské závěry posudků, neboť k tomu nemají správní orgány odborné lékařské znalosti. Toto omezení však správní orgány nezbavuje povinnosti hodnotit ve správním řízení provedené důkazy a tudíž i*

správnosti posudků z hlediska jejich úplnosti a přesvědčivosti (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2010, č. j. 6 Ads 143/2009 - 127, dále také rozsudek ze dne 22. 10. 2009, č. j. 3 Ads 48/2009 – 104, přístupné na www.nssoud.cz). Aby správní orgán (stěžovatel či prvoinstanční orgán) mohly vyhodnotit přesvědčivost a úplnost předloženého posudku, musí být posudek přezkoumatelný vzhledem ke svým zákonem stanoveným podkladům vymezeným v citovaném ustanovení § 25 odst. 3 zákona o sociálních službách (které platí jak pro posudek závislosti v prvoinstančním, tak i per analogiam v odvolacím řízení). Jak Nejvyšší správní soud shledal v posuzované věci, posudek PK MPSV ani posudek lékaře Úřadu práce v Nymburku takto přezkoumatelné nebyly. Navíc se oba posudky rozcházel v hodnocení některých úkonů, konkrétně čtyřech úkonech péče o vlastní osobu a třech úkonech soběstačnosti vymezených zákonem o sociálních službách a konkretizovaných vyhláškou č. 505/2006 Sb. Jakkoliv se vlastní výsledek posouzení (tzn. posudkový závěr) obou posudků nelišil, neboť jak úřad práce, tak i PK MPSV zhodnotily zdravotní stav žalobkyně jako II. stupeň závislosti (středně těžká závislost), měly být tyto významné rozdíly v hodnocení závislosti posuzované žalobkyně odstraňovány dalším dokazováním v řízení před stěžovatelem. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s tím, že tyto nedostatky napadeného rozhodnutí způsobují jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, jak správně (byť nikoliv úplně přehledně) uvedl městský soud v napadeném rozsudku. Tento důvod ob stojí jako kasační důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí i samostatně“.

V žalobami napadených rozhodnutích ve věci příspěvku na péči krajské úřady pouze odkazují na posudky PK MPSV, které pojmají jako závazné stanovisko, od něž se nemohou odchýlit. Odpověď na výčet konkrétních odvolacích námitek však v těchto rozhodnutích chybí. Aby napadené rozhodnutí bylo zákonné, především z něj musí být jasné, z jakých důvodů bylo toto rozhodnutí učiněno a přitom se musí správní orgán II. stupně vypořádat se všemi odvolacími námitkami, obstarat si a vyhodnotit řádně všechny důkazy. Podle § 50 odst. 4 správního řádu pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. Podle § 52 správního řádu účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.

Ze správních spisů ani napadených rozhodnutí nevyplývá, že by si krajské úřady vyžádaly posudkový spis nebo doplnění posudku či jakoukoli jinou formou doplňující údaje, aby se blíže obeznámily s důvody posudku. Pak tedy není známo, na základě čeho posudek pojaly jako úplný a přesvědčivý a proto způsobilý posloužit jako klíčový důkaz pro rozhodnutí o odvolání. Samotný posudek (PK MPSV) často neobsahuje kromě konečného výroku žádné odůvodnění. Ze správního spisu nevyplývají konkrétní dotazy či zadání k posudku tak, aby byly položeny posudkové komisi konkrétní dotazy či pokyn odpovědět na námitky odvolatelů. Navíc by bylo absurdní, aby akceptoval správní orgán posudek i tehdy, pokud by obsahoval očividné chyby, opomenul některé z navrhovaných důkazů, míjel se s námitkami a diagnózami apod.

Ve věcech příspěvku na péči se Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci, v souzených věcech z roku 2011 neodchýlil od stabilní judikatury své i dalších správních soudů ohledně požadavků na odůvodnění žalobou napadnutelného rozhodnutí. Jak již jmenovaný soud uvedl v rozsudcích proti České správě sociálního zabezpečení ve svých rozsudcích ze dne 12. 7. 2010, č.j. 72 Ad 30/2010-13, a ze dne 13. 7. 2010, č.j. 72 Ad 35/2010-10, „podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Žalobce namítal, že jeho zdravotní stav se od poslední operace v roce 2007 nezlepšil a toto

své tvrzení doložil lékařskou zprávou, kterou navrhl jako důkaz. K tomu žalovaná neuvedla žádné vyjádření, žádnou úvahu, žádný argument, jak se s těmito konkrétními námitkami a návrhem na dokazování vypořádala, vůbec nijak na ně nereagovala. Žalovaná se vůbec nevyjádřila k tomu, že od jejího uznání invalidity se zdravotní stav žalobce změnil a jak, pokud mělo podle ní dojít ke zlepšení, v čem toto zlepšení spočívá anebo z jakého důvodu dospěla nyní k novému závěru, že žalobce již není invalidní. Smyslem námitkového řízení je přezkoumat rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak, aby na konkrétní nesouhlas a námitky žalobce mohl správní orgán II. stupně odpovědět a vyjasnit mu, proč k naříkanému rozhodnutí dospěl. Proto by rozhodnutí správního orgánu I. stupně mělo už samo dostatečně obsahovat důvod nebo důvody, pro které došlo ke změně práv a povinností žalobce. Tím spíše toto platí pro rozhodnutí správního orgánu II. stupně. Pokud žalobce nesezná z rozhodnutí jeho důvod/y, nemůže se proti němu účinně bránit a celé opravné řízení, jak správní, tak soudní postrádá svůj primární význam. Rozhodnutí správního orgánu I. a II. stupně tvoří jeden celek, jak setrvale judikují správní soudy. V souzené věci ani v napadeném rozhodnutí ani v rozhodnutí správního orgánu I. stupně není obsažen důvod, na základě kterého došla žalovaná k závěru, že žalobce již není invalidní. Pouhý odkaz na označení ustanovení čísla a písmeny nepostačuje k tomu, aby jak žalobce, tak opravné orgány (správní či soudní) mohly poznat a přezkoumat, jak ke svému závěru správní orgán dospěl. Judikatura správních úseků krajských soudů a Nejvyššího správního soudu se všeobecně mnohokrát vyjádřila k přezkoumatelnosti správního rozhodnutí a napadené rozhodnutí požadavkům přezkoumatelného rozhodnutí nevyhovuje. Skutečný důvod vydání rozhodnutí není v rozhodnutí o námitkách vůbec uveden.“

Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci, odkázal v citovaných rozsudcích na argumentaci Nejvyššího správního soudu z jeho rozsudku ze dne 28. 8. 2007, č.j. 6 Ads 87/2006-36, www.nssoud.cz, č. 1389/2007 Sb. NSS, podle kterého „nepřezkoumatelností se ... podle konstantní judikatury správních soudů a podle doktríny chápe taková vada správního rozhodnutí, která je charakterizována jako nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů. V případě rozhodnutí stěžovatelky byla přitom krajským soudem vytknuta vada spočívající v nedostatku důvodů, neboť jak krajský soud konstatoval, odůvodnění napadeného rozhodnutí je zkratkovité s poukazy na jiná rozhodnutí bez bližšího odůvodnění a rozboru, a nemůže tudíž dávat odpověď na otázku, jakými skutkovými a právními důvody byl správní orgán veden. Odůvodnění sice obsahuje poukaz na ustanovení § 37 zákona o důchodovém pojištění a § 14 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, nicméně jinak odůvodnění připomíná sérii odkazů na obsah správního spisu. Z obsahu napadeného rozhodnutí proto nelze spolehlivě zjistit, proč stěžovatelka dospěla k závěru obsaženému ve výroku.

... účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy, poněkud slevit z nároků na dodržení jinak zcela oprávněných požadavků § 47 správního řádu z roku 1967 (resp. jeho obdoby ve správním řádu) s vědomím toho, že ve správním spisu nalezl dostatečnou oporu pro úvahu, že je rozhodnutí stěžovatelky po právní i skutkové stránce v souladu se zákonem, v předkládaném rozhodnutí tak učinit nemůže ani při nejlepší vůli. Plně se tu totiž naplňuje druhá premisa již citovaného rozsudku Vrchního soudu v Praze, a to, že „za situace, kdy spis neobsahuje nic, z čeho by bylo možno usoudit na to, z jakých podkladů správní orgán vycházel (§ 3 odst. 4, § 32 odst. 1, § 46 správní řád) a jakými skutkovými a právními úvahami se řídil, nezbyvá soudu, než bez dalšího napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost bez nařízení jednání (§ 250f o.s.ř.) zrušit“.

Při zjišťování skutkového stavu je třeba zodpovědět základní otázky, zejména ohledně změny zdravotního stavu, kdy a jak k němu došlo (pokud se mění stupeň závislosti) a je třeba odpovědět žalobní námitky. Pokud posudek (PK MPSV) není úplný a přesvědčivý, soud jej nemůže vzít za základ svého rozhodnutí. Rozsáhlé dokazování, prováděné soudem, by šlo nad

rámec základních principů soudního přezkumu správního rozhodování. Soud by tak nahrazoval činnost správního orgánu, což považuje v tak velké míře za nepřípustné, neboť by tím popíral charakter a odlišnosti správního řízení a soudního řízení správního a také ubíral žalobci možnost se včas a na správném místě vyjadřovat k probíhajícím řízením a v případě nesouhlasu účinně proti rozhodnutí brojit. V řízení a konečném rozhodnutí ve věci je nutno rozpory mezi jednotlivými důkazy ze správního řízení a soudního řízení správního (zejména rozdíly v jednotlivých hodnoceních stupně závislosti žalobců a počtu úkonů, u kterých potřebují pomoc nebo dohled), vyjasnit a je třeba v dalším správním řízení provést dokazování řádně a tak, aby tyto rozpory byly odstraněny. V úvahu je třeba vzít všechny důkazy, včetně sociálních šetření, a jejich výsledků a do konečného vyhodnocení důkazů je zahrnout. Správní orgán musí vzít v dalším řízení v potaz důkazy provedené soudem a rozsah dalšího dokazování je na jeho úvaze.

Závěr

Závěrem se lze ptát: Dojdeme ke stejným změnám i v ostatních věcech sociální ochrany, zejména u nejpočetnějších invalidních důchodů? Jaká je vlastně role soudů v e věcech sociální ochrany, kam až sahají práva dotčených osob, kde je tu poučovací povinnost správních orgánů a soudů a jak funguje ve skutečnosti? Jak se zde uplatňují zásady přístupu k soudu a spravedlnosti a kdo to vše bude platit? Pokud máme mezi znalci jen minimum osob se specializací na posudkové lékařství a v některých případech se jedná o tytéž osoby, které působí v posudkových komisích, jak zajistit objektivitu zkoumání zdravotního stavu posuzovaných osob? Odpovědi na tyto otázky by nám měla dát blízká budoucnost.

Kontaktní údaje:

JUDr. Martina Radkova

Krajský soud v Ostravě, pobočka v Olomouci

email: MRadkova@ksoud.olc.justice.cz

Několik poznámek k soudnímu přezkumu správního uvážení

Jiří Rajchl

Právnická fakulta, Západočeská univerzita v Plzni

Abstrakt

Příspěvek pojednává o možnostech a rozsahu přezkumu správního uvážení správními soudy v České republice. Zmiňuje důvody, které měly za následek připuštění takového přezkumu. Příspěvek dále poukazuje na určitou nesystematičnost příslušné právní úpravy a upozorňuje na problémy, které jsou s věcně nepravými rozhodnutími svázány.

Klíčové slová

správní uvážení, správní soudnictví, přezkum správního rozhodnutí

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, přinesl v České republice s účinností od 1. 1. 2003 mimo jiné možnost přezkumu výměry uložené sankce a také moderační právo soudu sankci snížit nebo od ní upustit, pokud je zjevně nepřiměřená (§ 78 odst. 2). Do této doby správní soudy pouze sledovaly, zda správní uvážení nevybočilo ze zákonem stanovených mezí a hledisek. Takovéto případy byly posuzovány jako nezákonnost rozhodnutí a ani nový zákon neměl důvod na tomto přístupu něco měnit. Pokud však správní rozhodnutí nebylo v rozporu se zákonem a správní orgán vzal v úvahu všechna potřebná hlediska, tak soud nemohl do výsledku jeho rozhodovací činnosti zasáhnout.

Ústavní soud České republiky konstatoval rozpor tehdejší právní úpravy správního soudnictví s ustanovením čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Poukázal, že ve věcech „občanských práv a závazků“ a „trestních obvinění“ musí existovat možnost nahradit uvážení závislého orgánu nezávislým soudcovským uvážením.³³² Tento požadavek, který však není zdaleka jednoznačně přijímán³³³, se promítl do nové, současné právní úpravy. Rozhodování správních orgánů v oblasti soukromoprávních vztahů přezkoumává obecný soud v občanském soudním řízení, přičemž soud může přímo rozhodnout ve věci samé, a tím nahradit rozhodnutí správního orgánu. V případě rozhodnutí o správním deliktu pak může správní soud podle soudního řádu správního upravit nepřiměřenou výši sankce. Přísná formulace „zjevně nepřiměřená“ však limituje tuto pravomoc správního soudu jen na velmi malý okruh případů. Nestací, že sankce je nepřiměřená, musí být zjevně nepřiměřená. Takové případy, kdy nejde současně o nezákonnost, jsou poměrně vzácné, ale existují.³³⁴

Velmi výrazně záleží na velikosti prostoru pro správní uvážení. Rozdíly v právní úpravě bývají značné. Někdy je protiprávní jednání podle své závažnosti odstupňováno do více skutkových podstat s relativně malým rozpětím spodní a horní hranice sankce. Věcná nesprávnost pak nezpůsobuje žádné fatální následky a sankce v podstatě ani nemůže být zjevně nepřiměřená, neboť pro takový rozsah nepřiměřenosti v rámci zákonnosti chybí prostor. Zjevná disproportionálnost v těchto případech znamená současně nezákonnost rozhodnutí a přezkoumatelnost soudem je tak zaručena.

Naproti tomu, někdy je daný prostor pro správní uvážení obrovský – lze například uložit pokutu v rozsahu nula až několik desítek miliónů českých korun. Pokud v odůvodnění

³³² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. 7. 2001, č. 276/2001 Sb.

³³³ Viz Sládeček, V. Soudní přezkum správního uvážení. in Vopálka, V. (ed.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, str. 101 an.

³³⁴ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č.j. 6 A 10/2000-62, Sb.NSS 669/2005.

rozhodnutí budou zvážena všechna zákonná hlediska, tak se rozhodnutí o pokutě například ve výši 20 milionů korun českých bude pohybovat jen v rovině věcné nesprávnosti. Naproti tomu u jiného správního deliktu například již překročením zákonem stanovené hranice jednoho tisíce korun se rozhodnutí stává nezákonným. Je proto zřejmé, že z hlediska skutečného působení sankce může mít věcně nesprávné rozhodnutí v některých případech pro adresáta veřejné správy tíživější důsledky a může být více nespravedlivé, než nezákonná rozhodnutí v některých jiných případech.

Po přijetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, bylo možné zaznamenat úvahy o možném sblížení zákonnosti a věcné správnosti správních rozhodnutí.³³⁵ Zásada, zakotvená v § 2 odst. 4 správního řádu, podle níž každé rozhodnutí musí odpovídat okolnostem daného případu, totiž představuje zákonnou povinnost rozhodovat věcně správně. Jakkoliv může být představa úplného propojení zákonnosti a věcné správnosti lákavá, takové pojetí se neprosadilo, mimo jiné i proto, že sám správní řád na jiných místech zákonnost a věcnou správnost zcela zřetelně odlišuje, zejména v rámci úpravy odvolacího řízení (§ 89 odst. 2).

Omezení moderačního práva správních soudů na případy, kdy je uložena sankce zjevně nepřiměřená, nepochybně sehrává důležitou roli. Absence takového omezení by znamenala zbytečné zatížení správních soudů. Nehledě k tomu, správní soudy zpravidla ani bezprostředně nedisponují měřítkem pro určení zcela správné a přiměřené sankce, srovnatelné s podobnými případy, na rozdíl od správních orgánů, které jsou častěji konfrontovány s obdobnými případy, disponují údaji o četnosti určitého protiprávního jednání a snadněji reflektují další relevantní aspekty pro řádný výkon veřejné správy. Soud si všechny tyto informace nepochybně dokáže opatřit, jen může být takový postup náročnější a zdouhavější.

Z hlediska procesního postupu je třeba říci, že pokud žalobce v žalobě namítá, že sankce je zjevně nepřiměřená, a dožaduje se jejího snížení nebo upuštění od ní, správní soud musí správní uvážení správního orgánu k této žalobní námitce plně přezkoumat. Pokud přitom shledá, že není naplněna podmínka zjevné nepřiměřenosti sankce, následně žalobě nevyhoví. Správní soud je oprávněn k návrhu žalobce sankci nejen snížit, ale také od ní zcela upustit. To může nastat například tehdy, pokud v rámci správního uvážení došlo k souběžnému uložení více druhů sankcí, přičemž použití jednoho z nich není na místě. Soud není oprávněn snížit sankci pod minimální spodní hranici, je-li zákonem stanovena, anebo upustit od sankce v případech, kdy musí být ze zákona uložena. Soud nesmí překročit zákonné mantinely správního uvážení, i kdyby se minimální možná sankce v daném případě stejně jevila jako nespravedlivá.

Správní rozhodnutí zasahující do soukromoprávních vztahů podléhají v České republice plnému soudnímu přezkumu v občanském soudním řízení. Jde o *občanská práva a závazky* ve smyslu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Ve správním soudnictví mají tuto výsadu jen rozhodnutí o správních deliktech, protože to Úmluva vyžaduje v pojmu *jakékoliv trestní obvinění*. Máme však tuto právní úpravu jen proto, že musíme dodržovat závazky vyplývající z mezinárodního práva, anebo také proto, že ji považujeme za správnou?

Pokud převažuje uznání, že takováto úprava je vhodná, nabízí se rozšířit ji i na některé další případy. Vzniká zde totiž zásadní nepoměr mezi sankcemi na straně jedné a jinými povinnostmi uloženými z moci úřední na straně druhé, které možnost takového přezkumu věcné správnosti postrádají. Jaký je však rozdíl mezi pokutou, jakožto správní sankcí, a například odnětím oprávnění k provozování podnikatelské činnosti, jakožto nápravným prostředkem správního dozoru? V sankci je obsažen i prvek společenského odsouzení, který opatření k nápravě postrádá, nicméně z pozice adresáta veřejné správy a z hlediska dotčení jeho právní

³³⁵ Staša, J. in Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. str. 211.

sféry to vyjde mnohdy nastejno. Naopak ztráta oprávnění k podnikání pro něj bude zpravidla tíživější než vysoká pokuta.

Rozdílný přístup ke správním sankcím na straně jedné a jiným povinnostem uloženým z moci úřední na straně druhé může být pro adresáta veřejné správy a ochranu jeho veřejných subjektivních práv krajně nespravedlivý. Přitom například obecná úprava správního řízení v České republice při distribuci procesních práv, např. při potřebě ustanovení opatrovníka nebo rozsahu opatrování podkladů pro rozhodnutí, zohledňuje jen, zda má být uložena z moci úřední povinnost, tedy jakákoli povinnost, nikoli jen sankce.

Stejně jako nezákonná rozhodnutí i ta věcně nesprávná mohou působit škodu. Platí to zejména tehdy, pokud prostor pro správní uvážení je velmi široký. Pokud správní soud uplatní moderační právo, nedochází ke zrušení rozhodnutí, nýbrž k nahrazení části jeho obsahu. Odpovědnost státu nebo územních samosprávných celků za škodu způsobenou rozhodnutím je však vázána jen na nezákonné rozhodnutí. Jednou z nezbytných podmínek pro vznik této odpovědnosti je zrušení nebo změna nezákonného rozhodnutí. V případě věcně nesprávných rozhodnutí tato podmínka formálně naplněna není. Upuštění od potrestání, popřípadě zmírnění sankce sice představuje změnu obsahu správního rozhodnutí, jde však o změnu z důvodu věcné nesprávnosti, nikoli nezákonnosti. I zde by však přiznání práva na náhradu škody bylo žádoucí.

Důsledkem výše uvedeného je také vznik disproporce při posuzování odpovědnosti za škodu v případě ukládání trestů za trestné činy. Na rozdíl od zmírnění sankce uložené za správní delikt, kdy náhrada případné škody jak bylo řečeno nepřisluší, pokud je soudem zmírněn trest poté, co byl již vykonán, náhrada škody přísluší. Přitom jde o identickou situaci jako ve správním trestání, zejména pokud jde o stejné druhy sankcí - zákaz činnosti, nebo peněžitý trest a pokutu.

U odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem není hledisko nezákonnosti výslovně vyžadováno, takže přiznání náhrady škody způsobené nesprávným užitím správního uvážení není vyloučené. Byť i u této odpovědnosti se často uplatňuje názor, že u nesprávného úředního postupu jde rovněž o nezákonnost, je vhodnější, vzhledem k výše uvedenému, vykládat pojem *nesprávný úřední postup* v jeho širším významu, tedy nejen jako postup nezákonný, ale i věcně nesprávný. Je třeba mít na zřeteli, že jde často o faktické zásahy, kde žádný postup pro jejich provádění není zákonem upraven, a klíčová je skutečně otázka vhodnosti použití zásahu a otázka jeho přiměřenosti, které se v těchto případech rovněž nacházejí v diskreční pravomoci správního orgánu.

Záver

Závěrem je možno zrekapitulovat hlavní podněty tohoto stručného příspěvku. Zaprvé - v případě širokého prostoru správního uvážení důsledky věcné nesprávnosti mohou být pro adresáta veřejné správy stejně závažné jako důsledky nezákonnosti v jiných případech. Zadruhé - pokud je umožněn soudní přezkum věcné správnosti rozhodnutí pouze v případě správních sankcí, zůstávají stranou jiné povinnosti uložené z moci úřední, které mají mnohdy závažnější dopady. Do třetice - i věcná nesprávnost může způsobit škodu, nebo nemajetkovou újmu, a je proto třeba vytvořit podmínky pro uplatňování náhrady této škody nebo jiné újmy.

Literatúra:

Vopálka, V. (ed.). *Nová úprava správního soudnictví*. Praha: ASPI Publishing, 2003, str. 101.

Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. str. 211.

Skulová, S. *Správní uvážení*. Brno: Masarykova univerzita, 2003

Kontaktné údaje na autora – email: rajchl@seznam.cz

JUDr. Jiří Rajchl, Ph.D.

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

Sady Pětatřicátníků 14, 306 14 Plzeň

jetleb@ksp.zcu.cz

Reštitúcia pozemkového vlastníctva

Zdenka Reisenauerová
Najvyšší súd Slovenskej republiky

Abstrakt

Autorka sa vo svojom príspevku zaoberá účel a významom reštitúcií pozemkového vlastníctva v právnom poriadku Slovenskej republiky podľa zákona č. 229/1991 Zb. a zákona č. 103/2003 Z.z. Analyzuje právne aspekty a skutkové a právne dôsledky reštitúcií v ďalšom vývoji vlastníckych vzťahov v pozemkovom práve z pohľadu správneho súdnictva.

Kľúčové slová

Reštitúcia, pozemkové vlastníctvo, reštitučné predpisy, správny poriadok, súdny prieskum

Účel a význam reštitúcií pozemkového vlastníctva v právnom poriadku Slovenskej republiky podľa zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov a zákona č. 503/2003 Z.z. o navrátení vlastníctva k pozemkom a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov, právne aspekty a skutkové a právne dôsledky v ďalšom vývoji vlastníckych vzťahov v pozemkovom práve z pohľadu správneho súdnictva

Úvod

Reštitučné zákony vo všeobecnosti predstavujú právnu úpravu zmiernenia majetkových a iných krívd z obdobia od 25. februára 1948 do 1. januára 1990. Je to právna úprava, ktorá mala prispieť k zmierneniu rozsiahlych krívd, ku ktorým došlo v pomerne dlhom období v oblasti občiansko-právnych a administratívno-právnych vzťahov. Reštitučné zákony boli vydané s cieľom zmierniť následky niektorých majetkových krívd, ku ktorým došlo voči vlastníkom v týchto zákonoch špecifikovanom majetku v období rokov 1948 – 1989. Uplatnenie reštitučných predpisov má za cieľ obnoviť oprávneným osobám ich pôvodné vlastnícke vzťahy, prípadne poskytnúť náhradný pozemok alebo finančnú náhradu. K reštitúcii dochádza na základe presne stanoveného dôvodu, ktorým boli menovite uvedené prípady straty vlastníctva majetku (reštitučný titul).

Zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov

Účelom zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o pôde) bolo zmierniť následky niektorých majetkových krívd, ku ktorým došlo voči vlastníkom poľnohospodárskeho a lesného majetku v období rokov 1948 až 1989, dosiahnuť zlepšenie starostlivosti o poľnohospodársku a lesnú pôdu obnovením pôvodných vlastníckych vzťahov k pôde a upraviť vlastnícke vzťahy k pôde v súlade so záujmami hospodárskeho rozvoja vidieka aj v súlade s požiadavkami na tvorbu krajiny a životného prostredia. Zákon sa vzťahoval na pôdu, ktorá tvorí poľnohospodársky pôdny fond alebo do neho patrí, (§ 1 zákona č. 53/1966 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu v znení zákona č.

75/1976 Zb.) a v rozsahu ustanovenom týmto zákonom aj na pôdu, ktorá tvorí lesný pôdny fond, (§ 2 zákona č. 61/1977 Zb. o lesoch.), obytné budovy, hospodárske budovy a iné stavby patriace k pôvodnej poľnohospodárskej usadlosti, včítane zastavaných pozemkov, obytné a hospodárske budovy a stavby slúžiace poľnohospodárskej a lesnej výrobe alebo s ňou súvisiacemu vodnému hospodárstvu, včítane zastavaných pozemkov, iný poľnohospodársky majetok uvedený v § 20 (náhrada živého a mŕtveho inventára)). Zákon upravoval práva a povinnosti vlastníkov, pôvodných vlastníkov, užívateľov a nájomcov pôdy, ako aj pôsobnosť štátu pri úprave vlastníckych a užívacích práv k pozemkom.

Predpokladom pre vydanie nehnuteľností podľa ustanovení zákona o pôde alebo priznania náhrady za nehnuteľnosti, ktoré nebolo možné vydať, bolo, aby si oprávnená osoba uplatnila reštitučný nárok na príslušnom pozemkovom úrade v zmysle § 9 ods.1 a zároveň vyzvala povinnú osobu na vydanie nehnuteľností, preukázala splnenie zákonných podmienok oprávnenej osoby ustanovených v § 4 ods.1,2 a súčasne, že žiadané nehnuteľnosti prešli v zákonnej dobe t.j. v období od 25.2.1948 do 1.1.1990 na štát alebo inú právnickú osobu v dôsledku skutočností taxatívne ustanovených v § 6 ods.1,2, právo na navrátenie vlastníctva alebo priznanie náhrady si oprávnená osoba uplatnila v lehote ustanovenej v § 13 ods.1 (do 31.12.1992) a žiadaný majetok ku dňu odňatia mal charakter pôdy a majetku podľa § 1 ods.1,2 zákona o pôde.

Rozsah a pôsobnosť Zákona o pôde sú jednoznačne upravené v 1 ods. 1, z ktorého vyplýva, že zákon sa vzťahuje v rozsahu ustanovenom týmto zákonom aj na pôdu, ktorá tvorí lesný pôdny fond (ďalej len "pôda") s odkazom na poznámku 2 pod čiarou - § 2 zákona č. 61/1977 Zb. o lesoch s doplňujúcou dikciou ustanovenia § 17 ods. 1 písm. d) zákona o pôde upravujúceho príslušnosť na správu týchto pozemkov. Je preto nepochybné, že zákon o pôde upravuje reštitúcie k poľnohospodárskej i lesnej pôde, ako i iný poľnohospodársky majetok uvedený v § 20 [§ 1 ods. 1 písm. d) zákona], pričom je zrejmé, že za "iný poľnohospodársky majetok" zákon v § 20 považuje živý a mŕtvy inventár a zásoby, na zabezpečenie prevádzky nielen poľnohospodárskej, ale i lesnej výroby.

Zakonodarca v právej norme ustanovenej v § 6 ods. 1 písm. a) až u) vymedzuje skutočnosti, v dôsledku ktorých museli prejsť nehnuteľnosti na štát, aby vznikol nárok na ich vydanie. V súlade s ustanovením 4 ods. 1 ide o skutočnosti, ktoré nastali v dobe od 25. februára 1948 do 1. januára 1990, resp. nehnuteľnosti prešli na štát v uvedenej dobe.

Zo znenia ustanovenia § 6 ods. 2 cit. zákona v znení neskorších predpisov nie lenže vyplýva druh a rozsah majetku, ktorý sa má vydať, ale súčasne, že zakonodarca posúva zákonom stanovenú lehotu pred 25.2.1948. Pokiaľ ide o druhy majetku, ktorý sa má vydať aj podľa § 6 ods. 2 sú vymedzené v § 6 ods. 1 uvedením, že sa vydajú nehnuteľnosti, ktoré prešli na štát alebo inú právnickú osobu - pričom nehnuteľnosťami treba s prihliadnutím na § 1 ods. 1 zákona považovať tie, ktoré sú uvedené v písm. a) až c) § 1 zákona.

Ustanovenie § 6 ods. 2 rieši prípad, kedy sa obdobne ako podľa § 6 ods. 1 postupuje (teda vydajú sa nehnuteľnosti) aj ďalším osobám, ktorých nehnuteľnosti prešli na štát už pred 25. februárom 1948 podľa predpisov o konfiškácii podľa osobitných predpisov z roku 1945 (Nariadenie SNR č. 104/1945 Zb. SNR, Dekrét prezidenta republiky č. 108/1945 Zb.) s tým, že pre vydanie nehnuteľností (teda aj lesnej pôdy) musia byť splnené ďalšie tam stanovené podmienky týkajúce sa oprávnenej osoby. V zmysle týchto podmienok musí ísť o fyzické osoby, ktorým vznikol nárok na vyňatie poľnohospodárskeho majetku z konfiškácie podľa osobitných predpisov, napr. nariadenia Zboru povereníkov č. 26/1948 Zb. SNR. Podľa tohto predpisu nárok na vyňatie pôdohospodárskeho majetku osôb maďarskej národnosti z konfiškácie vznikol za splnenia (okrem iného) tej podmienky, že takéto osoby nadobudli československé štátne občianstvo podľa zákona č. 245/1948 Zb. o štátnom občianstve osôb maďarskej národnosti a súčasne, ak pracovali na tomto majetku so starostlivosťou riadneho hospodára, okrem toho, že by pre okolnosti nezávislé na ich vôli samy nemohli na nich

pracovať. V tejto súvislosti je treba si uvedomiť, že konfiškácii, najmä podľa Dekréту prezidenta republiky č. 108/1945 Zb. podliehal aj iný než poľnohospodársky (pôdohospodársky) majetok, a preto bolo potrebné vymedziť osoby oprávnené tak, aby bolo zrejmé, že ustanovenie § 6 ods. 2 sa vzťahuje len na prípady, keď bol konfiškovaný poľnohospodársky majetok a nie iný majetok, napr. priemyselný.

Zákon o pôde riešil reštitúcie v pôdohospodárstve komplexne. V nadväznosti na zákon o pôde bol prijatý zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločnostiach, ktorý riešil reštitúcie špecifické pre podmienky Slovesnka (§§ 37 ansl. - majetky pasienkových spoločností, urbáriaty, komposesoráty a onych právnych útvarov) a lehota v tomto zákone bola upravená do 31.12.1993 s dôkaznou povinnosťou do 31.12.1995. V nadväznosti na zákon o pôde bol aj zákon č. 42/1992 Zb. o úprave majetkových vzťahov a vyporiadaní majetkových nárokov v družstevch, v zmysle ktorého predmetom transformácie bol všetok majetok družstva a teda aj spoločné pasinky bývalých urbárikov komposesorátov a podobných právnych útvarov, ktoré prešli do vlastníctva družstva na základe zákona č. 81/1949 Zb.

Na základe uvedených reštitučných predpisov bývalé pozemkové úrady ako špecializované orgány štátnej správy a po ich transformácii v roku 1996 aj odbory pozemkové, poľnohospodárstva a lesného hospodárstva okresných úradov vydali cca 46 660 rozhodnutí do prijatia zákona č. 503/2003 Z.z.. Do dnešného dňa reštitúcie podľa zákona o pôde nie sú ukončené.

Zákon č. 503/2003 Z.z. o navrátenie vlastníctva k pozemkom a o zmene a doplnení zákona NR SR č. 180/1995 Z.z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov

Vôľou zákonodarcu prijatím uvedeného zákona bolo dovŕšenie reštitučného procesu umožnením oprávneným osobám, ktoré neuplatnili svoj nárok v lehote stanovenej v zákone o pôde, aby tento nárok mohli uplatniť v novej jednoročnej lehote a to do 31.12.2004.

Zákon sa vzťahuje na pozemky, ktoré tvoria poľnohospodársky pôdny fond podľa zákona č. 307/1992 Zb. o ochrane poľnohospodárskeho pôdneho fondu v znení neskorších predpisov ako aj na pozemky, ktoré tvoria lesný pôdny fond podľa zákona č. 61/1977 Zb. o lesoch v znení neskorších predpisov a zákona č. 100/1977 Zb. o hospodárení v lesoch a štátnej správe lesného hospodárstva v znení neskorších predpisov. Predmetom vydania sú pozemky, na ktoré nebol uplatnený reštitučný nárok, alebo bol uplatnený po lehote v zmysle zákona o pôde (zákon č. 229/1991 Zb.).

Predpokladom navrátenia vlastníctva k pozemkom alebo priznania náhrady za ne, v prípade keď ich vydanie nie je možné, bolo, aby si oprávnená osoba uplatnila reštitučný nárok na pozemkovom úrade v zmysle § 5 ods.1 a súčasne preukázala splnenie zákonných podmienok oprávnenej osoby podľa § 2 ods.1,2, ako aj, že žiadané nehnuteľnosti prešli v zákonnej lehote, (od 25.2.1948 do 1.1990) na štát alebo inú právnickú osobu v dôsledku skutočností taxatívne uvedených v § 3 ods.1,2,3, právo na navrátenie vlastníctva alebo priznanie náhrady si oprávnená osoba uplatnila v zákonnej stanovenej lehote do 31.12.2004 a žiadané pozemky ku dňu odňatia mali charakter pôdy podľa § 1 ods.1 a neboli vydané podľa zákona č. 229/1991 Zb. resp. v zmysle §§ 37 až 39 zákona č. 330/1991 Zb..

Príslušným orgánom štátnej správy na konanie a vydanie rozhodnutia sú obvodné pozemkové úrady podľa § 5 ods.5 písm. g/ zákona č. 330/1991 Zb., v ktorého obvode oprávnená osoba alebo jej právny predchodca vlastnil žiadané pozemky. Reštitučné konania podľa zákona č. 503/2003 Z.z. taktiež doposiaľ prebiehajú.

Vzťah reštitučných predpisov k správneému poriadku

Pozemkové úrady ako orgány štátnej správy, ktorým zákonodarca zveril právomoc konať a rozhodovať o nárokoch oprávnených osôb podľa zákona č. 229/1991 Zb. ako aj zákona č. 503/2003 Z.z., v týchto konaniach postupujú podľa všeobecného právneho predpisu upravujúceho správny proces a to podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (správny poriadok). Povinnosťou správneho orgánu je v konaní si zadovážiť relevantné dôkazy pre rozhodnutie, ktoré musia aj vyplývať z obsahu administratívneho spisu, vo veci zistiť náležite skutočný stav v súlade s § 3 v spojení s § 32 ods.1 správneho poriadku, v konaní postupovať v súčinnosti s účastníkmi správneho konania podľa § 33, vo veci rozhodnúť zákonne v zmysle § 46 rozhodnutím, ktoré musí mať náležitosti podľa § 47 ods1 a svoje rozhodnutie riadne odôvodniť podľa § 47 ods.3. Proti rozhodnutiu pozemkového úradu je možné podať opravný prostriedok na súd podľa § 9 ods.7 zákona č. 229/1991 Zb. a podľa § 5 ods.5 zákona č. 503/2003 Z.z..

Súdny prieskum

Preskúvanie zákonnosti rozhodnutí a postupov obvodných pozemkových úradov zákonodarca zveril súdom podľa ustanovení tretej hlavy (§§ 250l až 250s) piatej časti (§§ 244 až 250zg) Občianskeho súdneho poriadku ustanovujúcej správne súdnictvo.

Súdy súdnym prieskumom realizujú základné právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR spočívajúceho v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Tomuto oprávneniu zodpovedá povinnosť súdu nezávisle a nestranne vo veci konať tak, aby bola právu, ktorého ochrany sa fyzická osoba (oprávnená osoba) domáha, poskytnutá ochrana v medziach zákonov, ktoré tento článok ústavy o základnom práve na súdnu ochranu vykonávajú (čl. 46 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy). Táto povinnosť všeobecných súdov vzhľadom na ich postavenie ako primárnych ochrancov ústavnosti a vzhľadom na povinnosť Slovenskej republiky rešpektovať medzinárodne záväzky vyplývajúce z medzinárodných zmlúv o ochrane ľudských práv a základných slobôd (III. ÚS 79/02) zahŕňa zároveň požiadavku rešpektovania procesných garancií spravodlivého súdneho konania vyplývajúcich z čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“). Otázku, či konanie rešpektovalo princípy uvedené v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, posudzuje ESLP so zreteľom na „osobitné okolnosti prípadu“ posudzujúc konanie ako celok aj v zmysle čl. 36 ods.1 Listiny základných ľudských práv a slobôd.

Súd v súdnom konaní o preskúvanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu musí poskytovať materiálnu ochranu zákonnosti tak, aby bola zabezpečená spravodlivá ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov ako to aj vyplýva z judikatúry Ústavného súdu SR (IV. ÚS 1/02, II. ÚS 174/04, III. ÚS 117/07). V súdnom prieskume v reštitučných konaniach súd zabezpečuje súdnu ochranu aplikujúc čl. 46 ústavy v spojení s čl. 20 ods.1 ústavy ustanovujúceho súhrn subjektívnych vlastnických oprávnení, podobne ako čl.1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd.

Z tohto hľadiska musí všeobecný súd pri výklade a aplikácii príslušných právnych predpisov prihliadať na spravodlivú rovnováhu pri poskytovaní ochrany uplatňovaným právam a oprávneným záujmom účastníkov konania (napr. III. ÚS 271/05, III. ÚS 78/07). Princíp spravodlivosti a požiadavka materiálnej ochrany práv sú totiž podstatnými a neopomenuteľnými atribútmi právnej ochrany (predovšetkým súdnej) v rámci koncepcie materiálneho právneho štátu v zmysle čl. 1 ods.1 ústavy.

Z judikatúry Ústavného súdu SR taktiež vyplýva, že pri svojej rozhodovacej činnosti uprednostňuje materiálne poňatie právneho štátu, pričom pri interpretácii a aplikácii právnych predpisov vychádza zo zmyslu a účelu príslušnej právnej úpravy a dbá o to, aby prijaté

riešenie bolo akceptovateľné aj z hľadiska všeobecne ponímanej spravodlivosti (IV. ÚS 1/07, I. ÚS 57/07, IV. ÚS 182/07). Výklad relevantných právnych noriem nemôže byť taký formalistický, aby sa ním v konečnom dôsledku nielen zmaril účel požadovanej súdnej ochrany, ale aj zabránilo v prístupe k súdnej ochrane z dôvodov, ktoré nemožno v právnom štáte v žiadnom prípade pričítať účastníkovi konania, ktorý sa tejto ochrany domáha. S poukazom práve na reštitučné konania je povinnosťou obvodných pozemkových úradov ako aj súdov v preskúmvacom konaní vykladať reštitučné predpisy veľmi citlivo, aby v admnistratívnom resp. v súdnom konaní nedošlo k ďalšej krivde.

Záver

Záverom by som chcela poukázať na právny dualizmus v právnej úprave ohľadne reštitučných konaní, keďže všoobecné súdy rozhodujú o reštitučných nárokoch uplatnených na základe civilných žalôb podaných na príslušných okresných súdov v občiansko súdnom konaní ako je to napríklad žaloba podaná podľa zákona č. 87/1991 Zb. alebo zákona č. 403/1991 Zb. a súčasne všoobecné súdy konajú o reštitučných nárokoch podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku na základe opravného prostriedku oprávnenej osoby proti rozhodnutiu správneho orgánu – obvodného pozemkového úradu, ktorým rozhodol o reštitučnom nároku podľa zákona č. 229/1991 Zb. alebo zákona č. 503/2003 Z.z.. Ústavný súd SR vo veciach reštitúcií doposiaľ rozhodoval podľa zákona č. 229/1991 Zb. v cca. 110 prípadoch a podľa zákona č. 503/2003 Z.z. v cca. 50 prípadoch, z ktorých v 7 prípadoch rozhodol Nálezom, ktorým rozsudok všoobecného súdu zrušil a vec mu vrátil na nové konanie a rozhodnutie.

Možno sa stotožniť s hodnotením Ústavného súdu Českej republiky, ktorý rieši totožné právne problémy z čias spoločnej štátnosti, v ktorom uviedol: „K reštitučným nárokom je potrebné pristupovať zvlášť citlivo, aby v súdnom konaní prípadne nedošlo k ďalšej krivde. Reštitučné zákony, napr. zákon č. 87/1991 Sb. alebo zákon č. 229/1991 Sb. majú zabezpečiť, aby demokratická spoločnosť pristupovala aspoň k čiastočnému zmierneniu následkov minulých majetkových a iných krívd spočívajúcich v porušovaní všoobecne uznávaných ľudských práv a slobôd zo strany štátu. Štát a jeho orgány sú teda povinné postupovať obzvlášť v konaní podľa týchto zákonov v súlade so zákonnými záujmami osôb, ktorých ujma na základných ľudských právach a slobodách má byť aspoň čiastočne kompenzovaná (nález ÚS ČR zo dňa 6. 11. 1996 sp. zn. I. ÚS 289/1995, Sb. nál. a usn., č. 117, sv. 6).

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Zdenka Reisenauerová
Najvyšší súd Slovenskej republiky
Župné námestie č. 13, 814 90 Bratislava
e-mail : zdenka.reisenauerová@nsud.sk

Bezpečnostné previerky fyzických osôb a súdny prieskum

Tomáš Rulišek

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Abstrakt

Súdny prieskum rozhodnutí a postupu úradu pri výkone bezpečnostných previerok fyzických osôb je výrazom uplatnenia ústavne garantovaného práva na súdnu ochranu a zároveň výrazným príkladom extenzívneho pôsobenia civilného súdu v právnych veciach vyplývajúcich z verejnoprávnych vzťahov. Postup úradu pri výkone bezpečnostných previerok nie právnoaplikačným procesom, v ktorom sa koná o subjektívnych verejných právach dotknutej fyzickej osoby. Súd by v konaní o prieskume rozhodnutia a postupu úradu nemal uplatňovať požiadavku tzv. úplnej jurisdikcie a mal by sa zamerať na posudzovanie iba právnych otázok vzťahujúcich sa na napadnuté rozhodnutie a postup úradu.

Kľúčové slová

bezpečnostná previerka, utajovaná skutočnosť, oprávnenie na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami, osvedčenie, rozhodnutie, navrhovaná osoba, bezpečnostná previerka, bezpečnostná spoľahlivosť, súdny prieskum rozhodnutia, správne uváženie, úplná jurisdikcia.

Úvod

Integrácia Slovenskej republiky do systému kolektívnej bezpečnosti si vyžadovala priblížiť zákonnú úpravu ochrany utajovaných skutočností každého o vstup sa uchádzajúceho štátu štandardom NATO, uplatňovaným v oblasti ochrany utajovaných skutočností. Jednou z najdôležitejších požiadaviek bola akceptácia systému bezpečnostného preverovania fyzických a právnických osôb, u ktorých sa predpokladá, že sa budú oboznamovať s utajovanými skutočnosťami. Proces, ktorý slúži účelu takéhoto preverovania sa nazýva bezpečnostná previerka. Naplnenie týchto požiadaviek bolo jedným z cieľov zákona č. 241/2001 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 241/2001 Z. z.“). Zákon č. 241/2001 Z. z. tiež prvýkrát v podmienkach právneho poriadku Slovenskej republiky zaviedol možnosť súdneho preskúmania výsledku vykonanej bezpečnostnej previerky vtedy, ak Národný bezpečnostný úrad (ďalej len „úrad“) ukončil bezpečnostnú previerku bez vyjadrenia.³³⁶ Takto úrad ukončil bezpečnostnú previerku v prípade, ak sa v jej priebehu zistilo, že navrhovaná osoba nespĺňa zákonom ustanovené predpoklady na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami.

Po necelých troch rokoch účinnosti došlo k abrogácii zákona č. 241/2001 Z. z. a jeho nahradeniu zákonom č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o OUS“), ktorý nadobudol účinnosť 1. mája 2004. Zákon o OUS, zohľadňujúc právne závery prijaté rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) vo veci nesúladu niektorých ustanovení zákona č. 241/2001 Z. z. s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“),³³⁷ zaviedol odlišný spôsob ukončenia

³³⁶ § 16 ods. 4 zákona č. 241/2001 Z. z. - „Ak navrhovaná osoba tvrdí, že neboli splnené podmienky pre ukončenie previerky úradom bez vyjadrenia podľa odseku 3, môže požiadať súd o preskúmanie tohto záveru do 30 dní od doby, keď sa o tomto závere dozvedela. Na konanie je príslušný krajský súd podľa miesta trvalého bydliska navrhovanej osoby alebo vyšší vojenský súd, ak úradom je Vojenské spravodajstvo.“

³³⁷ Pl. ÚS 15/03 zo dňa 11. februára 2004.

bezpečnostnej previerky v prípade, ak sa v jej priebehu zistí, že navrhovaná osoba nespĺňa predpoklady na vznik oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami. Namiesto tzv. ukončenia bezpečnostnej previerky bez vyjadrenia, je úrad povinný v takom prípade vydať rozhodnutie, pričom zákon o OUS osobitne upravil jeho obligatórne obsahové náležitosti.³³⁸ Na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy zákon o OUS zaviedol inštitút preskúmania rozhodnutia vydaného úradom, a to na základe riadneho opravného prostriedku - odvolania s odkladným účinkom.³³⁹ Ak nedôjde k rozhodnutiu o odvolaní úradom v rámci autoremedúry, je úrad povinný predložiť odvolanie, spolu so svojím stanoviskom a ostatným spisovým materiálom odvolaciemu orgánu. Odvolacím orgánom je podľa osobitnej ústavnoprávnej úpravy – ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (ďalej len „ústavný zákon“), osobitne kreovaný výbor parlamentu (ďalej len „výbor“).

Súdna kontrola postupu a rozhodnutia úradu

Z perspektívy súdnej kontroly postupu a rozhodnutia úradu je však kľúčové, že v súlade s ústavnými ustanoveniami garantujúcimi právo na súdnu ochranu bola súdna preskúmateľnosť rozhodnutí výboru upravená v čl. 5 ústavného zákona, pričom na preskúmanie je príslušný Najvyšší súd Slovenskej republiky.

K dôvodom opodstatňujúcim súdny prieskum rozhodnutia vo veci bezpečnostnej previerky a postupu úradu pri jej vykonávaní

Čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. a § 30 ods. 4 zákona o OUS, ktoré možno v zmysle § 244 ods. 6 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „OSP“) považovať za „osobitné predpisy“, založili súdnu právomoc na súdny prieskum rozhodnutí a postupov vo veciach bezpečnostných previerok. Rozhodnutie zákonodarcu umožniť vstup súdnej právomoci do oblasti výkonu bezpečnostných previerok vo forme verifikácie legality postupu úradu pri výkone bezpečnostných previerok a jeho výsledku bolo vyvolané vznikom novej situácie založenej v objektívnom práve rozhodovacou činnosťou ústavného súdu vydaním nálezu Pl. ÚS 15/03. Citovaný nálež ústavného súdu znamenal derogáciu tých častí zákona č. 241/2001 Z. z., ktoré síce umožňovali súdny prieskum rozhodnutí úradu o ukončení bezpečnostnej previerky bez vyjadrenia, ale zároveň neumožňovali navrhovanej osobe oboznámenie s dôvodmi, na ktorých úrad založil takýto záver bezpečnostnej previerky. Navrhovaná osoba tak mohla požiadať o súdny prieskum rozhodnutia, avšak bez znalosti konkrétnych dôvodov. Ústavný súd pritom rešpektoval účel zákona, t.j. verejný záujem na ochrane utajovaných skutočností uznal legitimitu utajovania určitých skutočností, pri ktorých odtajenie alebo iné uverejnenie by predstavovalo možné ohrozenie životných záujmov nášho a iných štátov, prípadne tretích osôb, ale zároveň vychádzal z potreby akcentovať povinnosť zabrániť „neprimerane voľnej, ba až svojvoľnej úprave ochrany utajovaných skutočností vo vzťahu k preverovaným fyzickým osobám“.³⁴⁰ V rámci plnenia funkcie ochrancu ústavnosti in abstracto ústavný súd vyslovil, že súčasťou právneho štátu je aj to, aby „zasahovanie orgánu verejnej moci do práv jednotlivca bolo podrobené účinnej kontrole, ktorú musí normálne zabezpečiť aspoň v poslednej inštancii súdna moc, lebo ona poskytuje najlepšie záruky nezávislosti, nestrannosti a regulárnosti konania“.³⁴¹ Nástrojom súdnej moci, ktorý v rámci

³³⁸ § 26 ods. 2 a 3 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

³³⁹ § 30 ods. 1 a 2 zákona č. 215/2004 Z. z.

³⁴⁰ Pl. ÚS 15/03 zo dňa 11. februára 2004, str. 6.

³⁴¹ Pl. ÚS 15/03-39 zo dňa 11. februára 2004, str. 15.

ústavne zaručeného práva na súdnu ochranu³⁴² slúži právnej ochrane pred takým zasahovaním, je správne súdnictvo.

Zodpovedá takto koncipovanému poslaniu správneho súdnictva aj výrazne špecifická agenda spojená s vykonávaním bezpečnostných previerok? Umožňuje súčasný právny stav dostatočné prepojenie administratívnoprávnej úpravy, ktorá je predmetom zákona o OUS a procesnoprávnej úpravy výkonu správneho súdnictva, so zohľadnením všetkých špecifik predmetu súdneho prieskumu? Zodpovedanie týchto otázok vyžaduje širšiu analýzu právnej a vecnej podstaty výkonu bezpečnostných previerok.

Východiskovým problémom tu je, či postup úradu pri výkone bezpečnostných previerok je takým právnoaplikačným rozhodovacím procesom, v ktorom spravujúci subjekt koná o právach, právom chránených záujmoch a prípadne právnych povinnostiach spravovaného subjektu. Teda, či vôbec ide o administratívne konanie vo veciach verejnej správy, v ktorom správny orgán rozhoduje o tom, či konštituuje navrhovanej osobe určité právo alebo deklaruje jeho existenciu, prípadne či navrhovanej osobe ukladá určitú právnu povinnosť.

Domnievam sa, že postup úradu vo veci bezpečnostnej previerky navrhovanej osoby takýmto konaním nie je. V postupe úradu nejde o ochranu subjektívnych verejných práv. V prípade subjektívnych verejných práv ide z obsahového hľadiska o práva smerujúce k tomu, aby sa orgán verejnej správy zdržal určitých zásahov do slobôd osoby alebo o právo na určité plnenie zo strany verejnej správy v prospech spravovanej osoby a v neposlednom rade o právo účasti osoby na správe vecí verejných. V postupe zisťovania, či navrhovaná osoba spĺňa predpoklady uvedené v zákone o OUS na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami však z materiálneho hľadiska o takéto kategórie práv nejde.

Okrem zohľadnenia podstaty subjektívnych verejných práv je pri skúmaní a identifikácii charakteru postupu úradu vo veci bezpečnostnej previerky nutné vychádzať z účelu jej vykonania, ktorým je zistiť, či navrhovaná osoba spĺňa predpoklady na vznik oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami.³⁴³ Závažným následkom takto zákonom vymedzeného účelu vykonania bezpečnostnej previerky je, že predmetom postupu úradu nie je a nemôže byť priznanie oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami. Osvedčenie o tom, že v prípade konkrétnej navrhovanej osoby sú predpoklady na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami splnené, nezakladá per se vznik oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami. Takémuto záveru nasvedčuje nielen vymedzenie účelu vykonania bezpečnostnej previerky, ale aj zákonná úprava obsiahnutá v § 10 zákona o OUS, podľa ktorého „oprávnenie na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami pre stupne utajenia.....môže vzniknúť...iba navrhovanej osobe...“, pričom zákon následne uvádza taxatívny výpočet predpokladov pre jeho vznik. V tomto kontexte je užitočné tiež vnímať ustanovenie § 26 ods. 1, ktoré upravuje spôsob ukončenia bezpečnostnej previerky v prípade, ak jej vykonaním zistí, že navrhovaná osoba spĺňa predpoklady na vznik oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami. Ak je splnenie predpokladov na vznik oprávnenia v postupe vykonanej bezpečnostnej previerky preukázané, zákon o OUS ukladá úradu vydať osvedčenie o tom, že navrhovaná osoba pre vznik takého oprávnenia spĺňa zákonom ustanovené predpoklady. Vydanie osvedčenia teda nie je individuálnym správnym aktom, ktorým sa konštituuje oprávnenie navrhovanej osoby oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami, a ani takým aktom, ktorým by sa existencia takého oprávnenia deklarovala. Osvedčenie alebo jeho pendant, rozhodnutie, je síce jednostranným prejavom vôle úradu v konkrétnom prípade aplikácie administratívno-právnej normy, avšak bez vyvolania právnych účinkov v podobe vzniku, zmeny alebo zániku práva alebo povinnosti v administratívno-právnom vzťahu. Keďže v tomto prípade tu nie je ani „spor“ o právo, právom chránený záujem alebo o povinnosť, nemôže ísť ani o individuálny správny akt

³⁴² Čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

³⁴³ § 15 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z.

deklaratórnej povahy. Z rozboru právnej úpravy oboch spôsobov ukončenia postupu úradu pri vykonávaní bezpečnostnej previerky tak vyplýva, že ani osvedčením a ani rozhodnutím sa oprávnenie na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami nekonštituuje a ani sa autoritatívnym záväzným spôsobom nerozhoduje o tom, či tu také oprávnenie navrhovanej osoby je alebo nie je. Z toho možno zároveň vyvodit' záver, že navrhovaná osoba nemá hmotnoprávny pomer k veci, ktorá je predmetom postupu úradu pri výkone bezpečnostných previerok.

Širšiu diskusiu možno v tejto súvislosti viesť o vzťahu medzi výsledkom bezpečnostnej previerky a právom na slobodný výber povolania a na prácu tak ako sú tieto zaručené čl. 35 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky. Ujma na týchto subjektívnych právach s ústavnou hodnotou môže nastať vtedy, ak oprávnenie na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami je zároveň zákonným predpokladom na vykonávanie konkrétneho zamestnania. Tu však treba vychádzať z už judikovaného názoru ústavného súdu v skôr citovanom náleze, podľa ktorého, „ukončenie bezpečnostnej previerky bez vyjadrenia môže viesť k strate zamestnania, ktoré je spojené s nevyhnutnosťou oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami, alebo k zmene zamestnania spôsobmi, ktoré sú predvídané osobitnými zákonmi“, avšak in fine ústavný súd konštatoval, že „právo na slobodnú voľbu povolania, ani právo na prácu však nezakladajú nárok na vykonávanie konkrétnej verejnej funkcie, ani nárok na vykonávanie konkrétneho zamestnania, ktoré je spojené s nevyhnutnosťou oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami. Ústavný súd zároveň poprel existenciu takej súvislosti medzi záverom úradu o tom, že navrhovaná osoba nespĺňa predpoklady na výkon konkrétneho zamestnania, ktoré je spojené s nevyhnutnosťou oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami a jej právom na slobodnú voľbu povolania a jej právom na prácu, aby takýto záver úradu bol spôsobilý zasiahnuť do týchto subjektívnych práv navrhovanej osoby.³⁴⁴ Takýto záver ústavný súd vyslovil in abstracto, čo treba vysvetľovať tak, že v konkrétnom prípade a za určitých okolností nemožno príčinnú súvislosť medzi rozhodnutím úradu a ujmom na subjektívnych právach navrhovanej osoby vylúčiť.

K spôsobu zisťovania bezpečnostnej spoľahlivosti navrhovanej osoby

Zisťovanie toho, či navrhovaná osoba spĺňa predpoklady na vznik oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami, predstavuje z vecného hľadiska súbor rôznych úkonov uskutočňovaných oprávneným správny orgánom administratívnej povahy, úkonov evidenčných lustrácií, miestneho zisťovania, bezpečnostného pohovoru a v neposlednom rade vykonania zakrytých, teda navrhovanej osobe „neviditeľných“ úkonov spravodajsko-operatívneho charakteru s možnosťou použiť aj špeciálne prostriedky. Špecifickými úkonmi, ktorých použitie prichádza do úvahy za splnenia zákonom ustanovených podmienok, sú bezpečnostný pohovor a psychofyziologické overenie pravdovravnosti, čiže tzv. detektor lži.

Procesnoprávne aspekty priebehu tohto konania sú upravené priamo zákonom o OUS, pričom Správny poriadok je týmto zákonom z aplikácie na rozhodovací proces explicitne vyňatý.³⁴⁵ Vylúčenie Správneho poriadku má zásadný význam pre posúdenie procesnoprávnej podstaty postupu úradu pri výkone bezpečnostných previerok a tým posúdenie povahy materiálnych podkladov, ktoré zakladajú v konečnom dôsledku záver úradu vo veci splnenia predpokladov na vznik oprávnenia zo strany navrhovanej osoby. Priamou konzekvenciou vylúčenia Správneho poriadku je potreba osobitnej procesnoprávnej regulácie postupu úradu v hmotnoprávnom predpise.³⁴⁶ Dotknuté procesnoprávne ustanovenia zákona o OUS umožňujú úradu vykonávať priamo alebo sprostredkované, prostredníctvom iných štátnych orgánov, v správnom konaní inak neobvyklé úkony s cieľom získať podklady na rozhodovanie.

³⁴⁴ Pl. ÚS 15/03 zo dňa 11. februára 2004, str. 12.

³⁴⁵ § 81 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z.

³⁴⁶ § 24 a nasl. zákona 215/2004 Z. z.

Pre bližšie objasnenie osobitosti obstarávania podkladov a ich využitie v procese rozhodovania úradu je užitočné zamerať pozornosť najmä na bezpečnostnú spoľahlivosť navrhovanej osoby. Výsledok zistení vzťahujúcich sa na tento predpoklad na vznik oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami je najčastejším dôvodom pre podanie návrhu na súdny prieskum.

Zákonná úprava zakotvuje princíp negatívneho vymedzenia bezpečnostnej spoľahlivosti. Okrem iného bezpečnostne spoľahlivým nie je ten, u koho bolo zistené bezpečnostné riziko.³⁴⁷ Aj napriek skutočnosti, že zákon o OUS v § 14 ods. 2 uvádza viaceré bezpečnostné riziká a to zrejme s cieľom obmedziť úvahu úradu o tom, či určitá činnosť, stav, správanie alebo jav majúci vzťah k navrhovanej osobe zakladá v jej prípade bezpečnostné riziko, robí tak na pomerne vysokej úrovni abstrakcie. Súčasná úprava je síce podstatne podrobnejšia v rozlíšení jednotlivých bezpečnostných rizík v porovnaní s predchádzajúcou úpravou,³⁴⁸ napriek tomu je exaktnosť definičného vymedzenia stále pomerne nízka. Vo viacerých prípadoch terminologického vymedzenia bezpečnostných rizík možno dokonca hovoriť o neurčitých právnych pojmoch, napr. „ak navrhovaná osoba trpí emočným stavom, ktorý môže spôsobiť výrazné poruchy v jej úsudku a správaní“ alebo „preukázala svojim vyjadrením nečestnosť k ochrane utajovaných skutočností“. Neurčitosť normatívneho vymedzenia bezpečnostných rizík vždy predstavuje možnosť zníženia predvídateľnosti práva a tým potrebnej úrovne právnej istoty. Použitie inak v správnom konaní neobvyklých úkonov zameraných na obstarávanie „dôkazov“ o bezpečnostných rizikách implikuje často mimoriadne invazívne prostriedky spravodajsko-operatívnej povahy, napr. sledovanie osôb, informačno-technické prostriedky. V súlade s osobitnými predpismi sa tieto prostriedky používajú utajovaným spôsobom,³⁴⁹ pričom ich výsledok zasielaný pre potreby rozhodovania úradu je utajovanou skutočnosťou. Napriek tomu, že tieto špeciálne spôsoby obstarávania „dôkazov“ často umožňujú presne zistiť stav odrážajúci sa v objektívnej realite, v procese vyhodnocovania ide vždy o zistenie, či tu bezpečnostné riziko je alebo nie je. Nejde teda o obdobu zistenia, či sa napr. skutok stal alebo nestal, alebo zistenia, či sa určitej protiprávnej činnosti navrhovaná osoba dopustila alebo nie. Pojem „bezpečnostné riziko“ má svoj základ v pojme „riziko“ a to per se predstavuje „možnosť, nebezpečenstvo straty, neúspechu, škody“. Vyhodnocovanie podkladov, ktoré sú nosičmi skutočností zakladajúcich bezpečnostné riziko, úrad uskutočňuje diskrečným spôsobom. Ide teda o uplatnenie určitého druhu správneho uváženia. Ako príklad môže poslúžiť zákonom uznané bezpečnostné riziko, ktorým je, že navrhovaná osoba je alebo bola spoločníkom špiónov, teroristov, sabotérov alebo iných osôb v minulosti odôvodnene podozrievaných z takýchto aktivít.

Uplatnenie správneho uváženia v spojení s potrebou interpretácie a aplikácie neurčitých pojmov zákonnej úpravy vedie úrad k objasneniu a hodnoteniu skutkového stavu z toho hľadiska, či bezpečnostnou previerkou zistené skutočnosti možno zaradiť do rámca vytvoreného rozsahom neurčitého právneho pojmu. Je tomu tak aj preto, že zisťovanie bezpečnostného rizika si nevyžaduje ujasnenie obsahu zistených skutkových poznatkov v takej miere hodnovernosti, ako je tomu pri dokazovaní v rámci štandardného právnoaplikačného rozhodovacieho procesu. Napriek tomu tu ide často o zložitú analytickú činnosť, pričom jej výsledok sa stáva potenciálnym zdrojom vzniku situácie, v ktorej sa navrhovaná osoba môže cítiť ukrátená na svojich právach a obrátiť sa na súd so žiadosťou o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu úradu.

K otázke uplatnenia požiadavky tzv. úplnej jurisdikcie v rámci súdneho prieskumu

³⁴⁷ § 14 ods. 1 a 2 zákona č. 215/2004 Z. z.

³⁴⁸ § 15 ods. 2 zákona č. 241/2001 Z. z.

³⁴⁹ Napr. zákon č. 166/2003 Z. z. o ochrane súkromia pred neoprávneným použitím informačno-technických prostriedkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o ochrane pred odpočúvaním), § 10 a 11 zákona NR SR č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov.

V prípade napadnutia záveru o bezpečnostnej nespôľahlivosti navrhovanej osoby žalobou, ide o tvrdenie, ktoré napáda materiálny základ rozhodnutia úradu, čiže skutkovú stránku veci. Ak žaloba napáda skutkové zistenia indikujúce existenciu bezpečnostného rizika, ku ktorého zisteniu úrad dospel, vzniká otázka, či súdny prieskum rozhodnutí a postupu úradu vo veci bezpečnostných previerok možno subsumovať pod ust. § 250i ods. 2 OSP. Pri posudzovaní tejto otázky treba vychádzať z toho, či spor medzi žalobcom a žalovaným úradom o to, či tu bezpečnostné riziko existuje alebo nie, je právnou vecou vyplývajúcou z cit. ustanovením OSP rozlíšených právnych vzťahov. Vychádzajúc z možnosti, že žalobou napadnuteľný záver úradu o tom, že žalobca nespĺňa zákonom ustanovené predpoklady na vznik oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami je spôsobilý privodiť pracovnoprávne dôsledky pre žalobcu, vrátane napr. straty zamestnania, potom z právnych vzťahov rozlíšených v ust. § 250i ods. 2 OSP by bolo možné považovať za logicky najbližšie zaradenie spornej právnej veci do kategórie pracovných vzťahov. Takéto zaradenie je však otázne z dôvodu, že právna vec týkajúca sa bezpečnostných previerok nielenže nemá základ právnej regulácie v zákone č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce, či v iných prameňoch pracovného práva, ale ani v zákone o OUS nie je považovaná za druh či aspoň obdobu „odbornej spôsobilosti“ pre výkon zamestnania alebo povolania. Súdny však zásadu plnej jurisdikcie uplatňujú práve v rozhodovaní v konaniach o prepustenie zo štátnej služby alebo zo služobného pomeru,³⁵⁰ pričom k takému prepusteniu dochádza aj priamym následkom absencie oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami.

Nejednoznačnosť načrtnutých riešení právnej interpretácie má pritom zásadný vplyv na možnosť aplikácie ustanovenia § 250i ods. 2 OSP v rámci súdneho prieskumu rozhodnutia úradu a tým uplatnenie požiadavky tzv. plnej jurisdikcie. Takýto postup súdu si pri preskúvaní rozhodnutia a postupu úradu vyžaduje vykonanie dokazovania súdom v jeho vlastnej pôsobnosti s cieľom zistenia skutkového stavu veci nezávisle od skutkových zistení úradu. Vykonanie dokazovania súdom je predpokladom možnosti dospieť k samostatnému zodpovedaniu skutkových otázok tak, aby v prípade zrušenia rozhodnutia bolo možné zaviazať úrad v ďalšom konaní názorom súdu nielen na právne, ale aj na skutkové otázky. Vtedy OSP umožňuje súdu vychádzať zo skutkových zistení úradu, alebo opätovne vykonať dôkazy, ktoré už vykonal úrad alebo vykonať dokazovanie podľa tretej časti druhej hlavy OSP. Domnievam sa, že v prípade dotknutej právnej veci má však súd reálne k dispozícii len prvý spomenutý spôsob uzatvorenia skutkového stavu a teda vychádzať zo skutkových zistení úradu. Už vysvetlené špecifické spôsoby obstarávania podkladov v postupe úradu, ktoré často nespĺňajú objektívne na dôkazné prostriedky kladené kritériá, napr. informácie získané použitím informačno-operatívnych prostriedkov alebo psychofyziologickým overením pravdivosti, to podľa môjho názoru vylučujú. Na druhej strane, v prípade vykonania dokazovania súdom v postupe podľa tretej časti druhej hlavy OSP je zrejmé, že vykonaním dôkazov v takom postupe nemožno, až na určité výnimky, napr. listiny, získať poznatky potrebné na rozhodnutie, či zistenie skutkového stavu úradom bolo dostačujúce na posúdenie veci alebo je v súlade s obsahom spisov.

So zohľadnením načrtnutých problémov sa domnievam, že aj v prípade, ak súd pristúpi k uplatneniu tzv. úplnej jurisdikcie pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia úradu, bude v zásade obmedzený vychádzať zo skutkových zistení, ku ktorým dospel úrad. Zároveň treba podotknúť, že spôsob zisťovania skutkového stavu tak, ako ho ustanovuje administratívno-právna úprava zákona o OUS však nedosahuje kvalitu dokazovania, obvyklú v právnoaplikačných procesoch uskutočňovaných v oblasti verejnej správy. Problém konzistentnosti dokazovania v postupe úradu a dokazovania uskutočňovaného súdom pri preskúvaní rozhodnutia úradu preto v niektorých štátoch riešia vylúčením uplatnenia požiadavky plnej jurisdikcie, ak vôbec zákonodarca pripustí

³⁵⁰ Števec, M., Ficová, S a kol.: *Občiansky súdny poriadok. Komentár*. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 770.

súdny prieskum tohto osobitého druhu rozhodovania.³⁵¹ Zvyčajne v štátoch, v ktorých vývoj v minulosti nebol poznačený nedemokratickým politickým režimom, úplný súdny prieskum nie je obvyklý. Právna úprava v Dánsku zveruje preskúmanie dotknutej právnej problematiky ministerstvu spravodlivosti a navrhovaná osoba nemá prístup k citlivým informáciám o jej bezpečnostnej spoľahlivosti. V Luxembursku súd nevykonáva hodnotenie skutkových zistení orgánu príslušného na bezpečnostné preverovanie. Holandská procesnoprávna úprava zaviedla dvojinštančné opravné konanie, pričom prvostupňový orgán, ktorým je minister, preskúmava rozhodnutie v plnom rozsahu a na konanie o preskúmaní v druhom stupni je príslušný súd a sekcia správneho súdnictva Štátnej rady. Obidva druhostupňové orgány rozhodujú, či rozhodnutie je v súlade so zákonom a či príslušný správny orgán správne uplatnil svoju právomoc bez toho, aby vykonávali úplné materiálne preskúmanie. Ide tu teda o dodržiavanie princípu „judicial restraint“ resp. „obmedzeného súdneho prieskumu“. V prípade Poľska súd nevykonáva dokazovanie, preskúmava len, vychádzajúc zo skutkových zistení príslušného správneho orgánu, či rozhodnutím nebol porušený zákon.

Záver

Okrem vyvodenia už uvedených parciálnych záverov vzťahujúcich sa na charakter postupu úradu pri výkone bezpečnostných previerok, možno v kontexte uplatnenia súdneho prieskumu rozhodnutí úradu a jeho postupu vysloviť odporúčanie, aby sa úloha súdu v správnom súdnictve redukovala na posudzovanie výlučne právnych otázok týkajúcich sa napadnutého postupu alebo rozhodnutia úradu. Práve v tomto špecifickom prípade rozšírenej právomoci súdu možno osobitne akcentovať názor, že súd by nemal nahradzovať činnosť úradu pri zisťovaní skutkového stavu vecí.

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Tomáš Rulišek
Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta
rulisek.tomas@zoznam.sk

³⁵¹ Napr. v Spolkovej republike Rakúsko nie je bezpečnostné preverovanie právnoaplikačným procesom podliehajúcim súdnej kontrole.

Správne súdnictvo a súdny precedens.

Ivan Rumana

Najvyšší súd Slovenskej republiky

Abstrakt

Nedostatočná vymožitelnosť práva je prejavom krízy právneho pozitivizmu vo vnútroštátnych právnych poriadkoch nových členov Európskej únie. Pomerne rigidný legislatívny právny systém nie je spôsobilý dynamicky reagovať na spoločenské zmeny a nahradiť vákuum po direktívnom riadení správneho práva normatívnymi inštrukciami. Tvorba právnych pravidiel výlučne zákonmi sa ukazuje ako prežitý model. Právny systém nevyhnutne potrebuje pružnosť, ktorú môžu zabezpečiť iba súdne precedensy. Ako príklad nám môže slúžiť samotná Európska únia, v ktorej normatívne právne akty sú nevyhnutne dopĺňané rozhodnutiami Súdneho dvora Európskej únie. Rozsudky zabezpečujú súdržnosť právneho systému a prinášajú východisko tvorivou interpretáciou základných zásad a princípov, s prihliadnutím na účel právnej regulácie. Obdobne rozsudky v správnom súdnictve týkajúce sa aplikácie právnych predpisov správnymi orgánmi neriešia iba individuálny spor o výklad zákona, ale prinášajú i návod, ako aplikovať právny predpis na iné prípady za rovnakých skutkových okolností.

Kľúčové slová

Kríza právneho pozitivizmu, výklad zákonov, , interpretačný súdny precedens, normatívne účinky rozsudkov, správne súdnictvo.

Žijeme v období krízy legislatívy a právneho pozitivizmu , v ktorom zákon ako základný prameň správneho práva nie je bez súdneho výkladu spôsobilý plniť svoju regulačnú funkciu. Zákon obsahuje iba abstraktné pravidlá, ktoré pre svoju aplikáciu nevyhnutne potrebujú výklad. Zákon pracuje iba s hypotézami. Nemôže obsiahnuť všetky detaily právnych vzťahov, ktoré sa pri jeho aplikácii môžu vyskytnúť. Detaily musia byť vždy interpretované. Detaily sa rodia a objavujeme ich spravidla až v momente aplikácie zákona. Vtedy zreteľne zistíme, čo zákonodarca opomenul, nepresne alebo neúplne vyjadril a čo musí byť nahradené výkladom , prípadne ďalšou novelizáciou zákona. Pokusy dotvárať detaily zákona jeho následnými novelizáciami vyvolávajú potrebu ďalších novelizácií. Príkladom môže byť zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení alebo zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov. Základnou nevýhodou novelizácií je ich možnosť regulovať právne vzťahy iba do budúcnosti s účinkami ex nunc. Výkladový precedens správneho súdu naproti tomu pracuje už s reálnym skutkovým stavom a reguluje právny vzťah s účinkami ex tunc. Zásadné rozsudky v správnom súdnictve týkajúce sa aplikácie právnych predpisov správnymi orgánmi neriešia iba individuálny spor o výklad zákona, ale prinášajú zároveň návod, ako aplikovať právny predpis na iné prípady za rovnakých skutkových okolností. V tom spočíva ich pridaná hodnota , ktorá doteraz nebola pretransformovaná do normatívnych interpretačných účinkov aspoň na úrovni normatívnych interných inštrukcií ústredných orgánov štátnej správy. Normatívne interné inštrukcie ministerstiev ako sú metodické pokyny pre výklad a aplikáciu zákona pritom tiež nie sú prameňom práva, ale docieľuje sa nimi jednotnosť rozhodovacej činnosti podriadených správnych orgánov.

Cieľom môjho príspevku je načrtnúť rozvojové aspekty správneho súdnictva so zameraním sa na okruh prameňov správneho práva . Zdrojom sú poznatky sudcu zaoberajúceho sa súdnym prieskumom zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy.

Správne súdnictvo sa v právnom vedomí verejnosti, a to i odbornej spája najmä so súdnym prieskumom zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy. Odlišuje od všeobecného súdnictva tým, že je koncentrované na právnu normu aj jej výklad. Na rozdiel od všeobecného súdnictva, ktoré je zamerané na zisťovanie skutkového stavu dokazovaním. Správne súdnictvo zisťuje jednotlivé „odtiene aplikácie právnych noriem“. Pod týmito „odtieňmi“ rozumiem to, že v správnom súdnictve nie je spravidla spor o tom, že konkrétne ustanovenie zákona, citované paragrafovaným znením sa má použiť, ale sporným sú odlišné pohľady správneho orgánu a účastníkov správneho konania na výklad pravidla obsiahnutého v právnej norme. Ide o prieskumný dôvod podľa § 250j ods.2, písm. a) O.s.p. označovaný ako prieskum pre nesprávne právne posúdenie veci.

Predmetom sporu pred správnym súdom sa preto stáva právna argumentácia smerujúca k určitému výkladu právnej normy, jej správnosť a presvedčivosť. V zásade ide o to, či má byť výklad danej právnej normy extenzívny alebo reštriktívny alebo až vylučujúci. Či má byť použitá metóda gramatického výkladu, logického, systematického, teleologického. Ide o proces nachádzania a hľadania práva, pretože dikcia právnej normy pripúšťa rozdielne výklady. Základným východiskom pre sudcov je, či vo svojich úvahách sú ochotní pripustiť samotný pojem nachádzania práva, keď právna norma je už vyjadrená v normatívnom právnom akte napr. v zákone. Pojem nachádzania práva sa totiž spája s právnymi systémami založenými na common law. Spočíva špecifickej právnej činnosti barristerov v sporových konaniach pred vyššími súdmi, ktorí sa na túto oblasť špecializujú. Vhodným príkladom pre nás môže byť právna prax Najvyššieho súdu Írskej republiky, keďže prameňom práva sú zákony a súčasne common law ako dedičstvo z čias anglickej nadvlády. Common law je prirodzené právo, ktoré je nevyhnutným doplnkom zákonného práva. Právny poriadok obsahuje zákon o interpretácii common law. Tieto právne systémy na rozdiel od nášho poznajú i tzv. súdny prieskum zákonnosti pre iracionalitu. Common law sa vyznačuje vysokým stupňom právnej ergonomie. Pod ergoniou myslím tú situáciu, keď veci sa nachádzajú tam, kde ich racionálny človek prirodzene intuitívne očakáva. Právna ergonomia vychádza z prirodzenoprávných zásad a princípov.

Za základný právny problém pri výklade právnych predpisov správneho práva považujem výklad pojmu zákonnosti v Ústave Slovenskej republiky. Rozhodujúci je výklad a vnímanie čl. 2 ods.2 Ústavy podľa ktorého „štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“. Právna otázka znie, ktorý súd, ústavný súd alebo najvyšší správny súd (pozn. v SR je ním najvyšší súd) je vecne kompetentný posúdiť či správny orgán konal v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Ktorý súd má právomoc vyložiť čo rozumieť „konaním v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ v prípade preskúmania zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu. Domnievam sa, že správny súd má mať kompetenciu vyložiť zákon a v dôsledku toho i výkladom určiť či v danom prípade správny orgán konal v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanovil zákon, to znamená či konal zákonne v zmysle § 244 ods.1, 2 O.s.p.. Ide o otázku zákonnosti, i keď úzko prepojenú s otázkou ústavnosti.

V rámci súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy na základe žalôb sa pravidelne stretávam s argumentáciou orgánov verejnej správy, že môžu konať iba v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Tvrdia, že dikciu zákona musia rešpektovať bez ohľadu na to, či jej aplikácia vedie k iracionálnym dôsledkom. Vychádzajú pritom z klasickej normativistickej poučky, že právo je súhrn právnych noriem vyjadrený v osobitnej štátom uznannej forme, ktorou je Zbierka zákonov. Právny normativizmus však nie je spôsobilý vyriešiť systémové vady aplikácie zákona vedúce k iracionalite pri aplikácii zákona.

Príkladom môže byť rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 3 Sžf 32/2007 zo dňa 24.4.2008 *Januch proti Colnému riaditeľstvu SR*, keď zákon č. 239/2001 Z.z.

o spotrebnej dani z minerálnych olejov stanovil taxatívne jednu sankciu pre akúkoľvek právnickú alebo fyzickú osobu vo výške 500.000,-Sk za použitie označeného plynového oleja na iný ako určený účel, bez ohľadu na okolnosti prípadu. Prípady iracionality aplikácie zákona sú dôvodom na sudcovský aktivizmus, ktorý môže kolidovať s konceptom tzv. arbitrárneho rozhodnutia Ústavného súdu.

Tu ide o jeden z prienikov správneho a ústavného súdnictva. Ústavné súdnictvo fakticky preskúmava správnosť výkladu zákona správnym súdom. Paradoxne tento equity court sa definíciou tzv. arbitrárneho rozhodnutia sa prikláňa skôr k právnemu normativizmu pri aplikácii právnych predpisov .

Na rozdiel od všeobecného súdnictva v ktorom základným ústavným problémom sú prietahy v súdnom konaní, ústavné sťažnosti podávané proti rozsudkom správnych senátov Najvyššieho súdu SR sa týkajú práve správnosti výkladu právnych noriem správneho práva a najčastejšie zdôvodnené ako tzv. arbitrárne rozhodnutie . Je však odchylenie sa od dikcie zákona vždy arbitrárnym rozhodnutím ? Konceptom arbitrárneho rozhodnutia sa Ústavný súd sa v oblasti správneho súdnictva fakticky stal ďalším kasačným súdom, ktorý materiálne prehodnocuje správnosť výkladu a zákonosť tak ako ju interpretovalo správne súdnictvo.

Rozvojové aspekty správneho práva však súvisia s posunom od právneho normativizmu k prirodzenoprávnemu chápaniu práva. Pre narastajúca potrebu reagovať na zákonom explicitne nepopísané, ale implicitne zákonom obsiahnuté a regulované vzťahy nám môže byť použiteľná metóda Súdneho dvora Európskej únie , ktorý je vo svojej podstate súdom správneho súdnictva, a jeho interpretačné rozsudky vo vzťahu k normatívnym právnym aktom, ktorými sú smernice, nariadenia a zmluva . Ide o tzv. kontinentálny európsky precedens, ktorý sa vždy viaže ku konkrétnemu ustanoveniu normatívneho právneho aktu . Môžeme ho tiež nazvať interpretačný precedens. Interpretačný precedens je príslušenstvom zákona, tzn., že je určený na trvalé používanie so zákonom. Analogicky v našich podmienkach by sa k jednotlivým zákonom z oblasti správneho práva mali viazať precedensy v podobe rozhodnutí správnych súdov. V tejto podobe súdny precedens je limitovaný vždy účelom zákona môže pôsobiť iba v rámci vecnej pôsobnosti zákona . Ide teda o dotváranie textu zákona súdnymi rozhodnutiami práva do obsahovo hodnotovej aplikovateľnej podoby.

I existujúca legislatíva umožňuje rozvinúť koncept tzv. interpretačného presvedčovacieho precedensu založeného na vecne vytriedenej publikácii rozsudkov správnych súdov. Ide o faktický systém výberu, spracovania a publikácie rozsudkov správnych súdov pod názvom „Súdny precedens (Case Law) ako systémový prvok vo vymožitelnosti správneho práva“, ktorý je publikovaný v ASPI v časti judikatúra, prameň [JNS].

Koncepcia interpretačného súdneho precedensu (Case- Law) v navrhovanej podobe je založená na tzv. presvedčovacom precedense (persuasive precedent), ktorý nie je formálne právne záväzným prameňom práva. Ide o docieľovanie záväznosti faktickou publikačnou činnosťou súdov, u ktorých sa predpokladá, že v dôsledku získania prehľadu vo vlastnej rozhodovacej činnosti budú dodržiavať vlastnú právnu prax. V konečnom dôsledku garantom budú senáty Najvyššieho súdu SR , ktoré rozhodujú v poslednom stupni.

Za zásadné súdne rozhodnutie považujem také, z ktorého prijaté právne závery sú použiteľné, i na iné správne veci, týkajúce sa iných účastníkov administratívneho konania. ktorých veci sú v čase súdneho rozhodnutia ešte len v štádiu riešenia orgánom verejnej správy. Skutočnosť, či ide o zásadné súdne rozhodnutie v prvom rade musí posúdiť predseda senátu alebo sudca spravodajca, ktorému vec napadla. Musí zistiť, či záväzný právny názor, ktorý v rozhodnutí vyslovil, je vhodný na zovšeobecnenie.

Navrhovaný systém spracovania súdneho rozhodnutia do podoby zásadného rozhodnutia spočíva v tom, že sudca svoje poznatky k aplikácii konkrétneho zákona z rozhodnutia zovšeobecni v tabuľke, ktorú vyplní po vyhotovení rozhodnutia. Vtom čase

poznatky o súvislostiach vo veci rozhodnutia sú čerstvé Dôležitým údajom v tabuľke je označenie dotknutého ustanovenia zákona. Rovnako dôležitým údajom je i uvedenie priezviska žalobcu. Členovia senátu pri analýze súdneho prípadu s ním pracujú a označujú ho priezviskom (názvom) žalobcu, pričom pri poukázaní na priezvisko sa im evokujú rozhodujúce súvislosti prípadu (ratio decidendi), ktoré aj následne zaznamenali do tabuľky. Ide o ergonomický , mnemotechnický spôsob pamätania si súdnych rozhodnutí, ktoré v súhrne vytvára operačné právne vedomie sudcu, ktoré využíva v rozhodovacej činnosti.

Zber zásadných súdnych rozhodnutí uskutočňuje koordinátor projektu. Dôležitým prvkom je následné zabezpečenie publicity právnych viet a rozsudkov . Publicita v rámci pilotného projektu bola zabezpečená prostredníctvom systému ASPI v časti judikatúra, prameň JNS. Systém ASPI je všeobecne rozšírený systém publikovania zákonov, má ho k dispozícii každý sudca i orgán verejnej správy . Je využívaný ako prehľadná elektronická zbierka zákonov v rámci rozhodovacej činnosti sudcov .

Významné je to, že umožňuje každé súdne rozhodnutie pripojiť priamo k textu zákonného ustanovenia s ktorým sudca pracuje. Praktické využitie v správnom súdnictve umožňuje sudcovi už pri oboznamovaní sa textom zákona zistiť, či jeho riešenému prípadu, predchádza už iné rozhodnutie súdu. Tu je využívaná práve vlastnosť, že v správnom súdnictve ide o spory o výklad konkrétnych ustanovení zákona. Preto systém ASPI súčasne plní funkciu vecného registra súdnych rozhodnutí, bez potreby vynakladania akýchkoľvek finančných prostriedkov súdov na nákup vlastných registračných prostriedkov.

Týmto príkladom by som rád prezentoval, že interpretačný súdny precedens môže by vytváraný i faktickou činnosťou správnych súdov, včasným a vytriedeným publikovaním zásadných súdnych rozhodnutí a nepredstavuje riziko zásahu súdov do exkluzívnej normotvornej právomoci zákonodarného zboru a ústredných orgánov štátnej správy. Skutočnosť, či niekedy na Slovensku nastane i čas, že sa začneme dovoľávať precedensov nie je závislá na zákonodarnom zbore, ale na našom právnom vedomí. Dovoľujem si parafrázovať reklamný slogan: „Prestaňme veriť, že ruže sú vždy červené. Zmeňme zaužívaný spôsob právneho myslenia“.

Kontaktné údaje na autora:

JUDr. Ivan Rumana

Najvyšší súd Slovenskej republiky, predseda senátu

Župné Námestie 13 814 90 Bratislava

e-mail: ivan.rumana@nsud.sk

Predbežné rozhodnutia správnych orgánov

Milan Segeč

Krajský súd v Banskej Bystrici

Abstrakt

Autor sa v článku zaoberá problematikou ochrany subjektívneho práva fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá by mala byť v zásade zverená súdu, ale o ktorej podľa § 5 Občianskeho zákonníka predbežne rozhoduje správny orgán – obec a o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obce rozhoduje súd podľa tretej hlavy piatej časti O.s.p.. V článku sa rieši úloha a postup správneho orgánu pri zabezpečení právnej ochrany podľa § 5 Občianskeho zákonníka, postavenie súdu pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu a postavenie súdu pri rozhodovaní sporu v občianskom súdnom konaní.

Kľúčové slová:

predbežné rozhodnutie, ochrana subjektívneho práva, skutkové otázky, ochrana faktického stavu, porušenie pokojného stavu, výkon samosprávy obce, ohliadka na mieste samom, rozhodnutie predbežnej povahy vo vzťahu k súdnemu rozhodnutiu, preskúvanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu podľa tretej hlavy piatej časti O.s.p.

Podstatou správneho súdnictva je ochrana práv fyzických osôb a právnických osôb, o ktorých sa rozhodovalo v správnom konaní. Ide o právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti poškodená, dovolala ochrany na súde ako nezávislom orgáne a vykonala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami ako ten, o koho práva v konaní ide. Výkon správneho súdnictva je zverený všeobecným súdom. Dôležité je, aby správne súdnictvo nebolo chápané len ako ďalšia inštitúcia už existujúcej verejnej správy, ale ako nezávislý rozhodca o právach občana. Pojem správneho súdnictva je aj názvom piatej časti O.s.p.. Obe procesné formy – rozhodovanie o žalobách proti právoplatným rozhodnutiam orgánov verejnej správy, ako aj rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam orgánov verejnej správy, majú spoločné to, že sledujú preskúvanie a zákonnosť správnych rozhodnutí o subjektívnych právach.

Účelom správneho súdnictva je ochrana verejných subjektívnych práv jednotlivcov pred nezákonným rozhodovaním a postupmi (opatreniami a inými zásahmi) orgánov verejnej³⁵² správy. Z toho vyplýva, že správne súdnictvo by nemalo zásadnejším spôsobom chrániť subjektívne práva, ktoré sú obsahom súkromno-právnych vzťahov, aj keď o nich rozhodujú správne orgány. Slovenská úprava správneho súdnictva však vstupuje aj do ochrany takýchto subjektívnych práv (porovnaj § 250i ods. 2 O.s.p.).¹

Rozhodovanie podľa § 5 Občianskeho zákonníka je tiež príkladom zverenia právomoci rozhodovať vo veciach občianskoprávnym správnym orgánom. Predbežnosť rozhodovania podľa § 5 Občianskeho zákonníka nespočíva v predbežnej povahe rozhodnutia v rámci správneho konania, ale jeho predbežnosť spočíva vo vymedzení vzťahu k možnému súdnemu konaniu a rozhodovaniu.

Právna ochrana podľa ustanovenia § 5 Občianskeho zákonníka je formulovaná ako predbežná a správny orgán pri jej poskytovaní nevyhlasuje, ani nevytvára právny stav, ale

³⁵² Pozri: Mazák, J.: Základy občianskeho procesného práva, druhé vydanie, Vydavateľstvo právnickej literatúry JURA EDITION, spol. s r. o., Bratislava, 2004, s.422

stav pokojný – teda určitý konkrétny faktický stav. O právnom stave potom rozhoduje súd (napr. v občianskom súdnom konaní). Úlohou správneho orgánu je urýchlené poskytnutie ochrany pred zrejším zásahom do posledného pokojného faktického stavu a zabezpečiť poriadok a klud. Konanie podľa § 5 Občianskeho zákonníka prebieha podľa režimu Správneho poriadku. Predbežnosť rozhodnutia podľa § 5 Občianskeho zákonníka nespočíva v predbežnej povahe rozhodnutia v rámci správneho konania, ale jeho predbežnosť spočíva vo vymedzení jeho vzťahu k možnému súdnemu konaniu a rozhodovaniu (uznesenie NS SR zo dňa 12.01.2010 sp. zn. 8Sžo/208/2009).

Podľa § 5 Občianskeho zákonníka, ak došlo k zrejmemu zásahu do pokojného stavu, možno sa domáhať ochrany na obci. Obec môže predbežne zásah zakázať alebo uložiť, aby bol obnovený predošlý stav. Tým nie je dotknuté právo domáhať sa ochrany na súde. Právomoc obce podľa § 5 Občianskeho zákonníka umožňuje operatívnu pomoc pre rýchly a účinný zásah pri porušení práva. Obec je povinná prejednať vec a rozhodnúť urýchlene, pretože v opačnom prípade by sa celý účel úpravy oslaboval. Postup podľa § 5 Občianskeho zákonníka sa účinne využije pri susedských sporoch, pri zásahu do vlastníckych práv občanov a pod..

Ochrana podľa § 5 Občianskeho zákonníka je výnimkou zo všeobecnej platnej zásady, že ochranu proti tomu, kto ohrozí alebo poruší právo, poskytuje zásadne súd. Táto ochrana je občianskoprávnou ochranou, ktorej zmysel treba hľadať v jej predbežnosti a v ochrane pokojného stavu najbližším kompetentným orgánom, t. j. obcou. Obec podľa § 5 poskytuje ochranu len subjektívnemu občianskemu právu. Podľa § 5 nie je možné riešiť práva z pracovných alebo rodinných vzťahov. Obec procesne postupuje podľa Správneho poriadku, v dôsledku toho je na konanie miestne príslušný úrad územnej samosprávy určenej v zmysle § 7 Správneho poriadku. Skutkovým základom pre rozhodnutie obce je posledný pokojný stav, ktorý existoval pred zrejším zásahom. Obec zisťuje a rieši len skutkové otázky. Práva a právnych otázok sa nedotýka, ani sa nesmie dotýkať. Prekročila by tým oprávnenie vyplývajúce z § 5. Ak obec dôjde k záveru, že došlo k zrejmemu zásahu do pokojného stavu (neskúma sa právo, právny stav, právne vzťahy, pretože ide len o faktický stav), vydá rozhodnutie, ktoré musí mať náležitosti podľa § 46 a nasl. Správneho poriadku. Ustanovenie § 5 Občianskeho zákonníka – posledná veta, umožňuje subjektu takéhoto občianskoprávneho vzťahu, do ktorého sa zasiahlo, domáhať sa ochrany aj na súde. Občianskoprávny súd nie je vôbec viazaný rozhodnutím obce podľa § 5 Občianskeho zákonníka. Obec pri rozhodovaní zisťuje, či boli splnené podmienky požadované Občianskym zákonníkom pre rozhodnutie.

Tieto podmienky sú dve, a to:

- a) zrejme porušenie pokojného stavu, za také porušenie treba považovať zásah, ktorý nevyklučuje pochybnosti, že sa ním mení pokojný stav (posledný). Typické sú predovšetkým zásahy v oblasti tzv. susedských vzťahov (§ 127 OZ).
- b) existencia pokojného stavu; ide o faktický, posledný pokojný stav pred zásahom. Rozsah poskytnutej ochrany je daný predmetným ustanovením Občianskeho zákonníka. Podľa neho je obec oprávnená zásah do pokojného stavu:
 - zakázať alebo
 - rušiteľovi uložiť, aby obnovil posledný pokojný stav.

Konanie o ochrane proti zásahu do pokojného stavu je správnym konaním. Postupuje sa podľa ustanovenia zákona č. 71/1967 Zb.. Tým, kto o ochranu podľa § 5 požiada, proti komu ju možno požiadať, môže byť osoba fyzická, ale i osoba právnická. Pri konkrétnom určovaní aktívneho a pasívneho subjektu ochrany podľa § 5 je potrebné vychádzať z toho, že podľa tohto ustanovenia sa chráni faktický a nie právny stav. Z toho vyplýva, že aktívnu legitimáciu v žiadosti o ochranu podľa § 5 má ten, kto sa vo svoj prospech dovoláva pokojného stavu, t. j. ten, komu pokojný stav svedčí. Pasívne legitimovaný je ten, kto svojím chovaním, a to či už komisívnym alebo omisívnym, do pokojného stavu zasahuje, resp. ten,

kto za jeho chovanie zodpovedá. Ak sú splnené podmienky pre postup podľa § 5 Občianskeho zákonníka, obec nie je oprávnená odkázať účastníka na súd. Právomoc obce nie je výlučnou právomocou. Zostáva na vôli fyzickej alebo právnickej osoby, či sa obráti na obec, alebo na súd, alebo či sa obráti súbežne aj na obec, aj na súd. Takáto možnosť je tu daná z toho dôvodu, že oba orgány posudzujú vec z iných hľadísk. Toto však platí len dovtedy, kým sa rozhodnutie súdu stane vykonateľným. Po nadobudnutí vykonateľnosti súdneho rozhodnutia stráca rozhodnutie správneho orgánu účinnosť a ak nebolo ešte vydané, nemožno už potom pred obcou v konaní pokračovať a konanie by mal správny orgán zastaviť.

Právne postavenie obce (mesta) upravuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. V ustanovení § 4 ods. 4 citovaného zákona je ustanovené, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce (mesta) neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce (mesta).

V súvislosti s ustanovením § 5 Občianskeho zákonníka zákon neustanovuje, že by išlo o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy; preto platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce (mesta). Pre takéto konanie potom platí zákonná úprava ustanovenia § 27 ods. 2 Zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého na konanie, v ktorom o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach právnických osôb a fyzických osôb rozhoduje pri výkone samosprávy starosta (primátor), vzťahuje sa všeobecný predpis o správnom konaní (s odchýlkami uvedenými v zákone); o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu starostu (primátora) rozhoduje súd, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

Z citovanej zákonnej úpravy vyplýva, že pri vydaní rozhodnutia podľa § 5 Občianskeho zákonníka ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce a o opravnom prostriedku proti nemu sa rozhoduje v súdnom preskúmvacom konaní postupom podľa tretej hlavy piatej časti O.s.p. (§ 250 I/ a nasl.). Vecne príslušný je krajský súd.

Právna ochrana podľa ustanovenia § 5 Občianskeho zákonníka je formulovaná ako predbežná a správny orgán pri jej poskytovaní nevytvára právny stav, ale stav pokojný. O právnom stave rozhoduje súd. Úlohou správneho orgánu je urýchlené poskytnutie ochrany pred zásahom do posledného pokojného faktického stavu, zabezpečiť poriadok a kl'ud. Z povahy konania vyplýva, že konanie musí byť uskutočnené rýchlo. Vždy však musí byť nadovšetkú pochybnosť zistená skutočnosť, aký bol pokojný stav, ktorý bol narušený, pretože ide o nevyhnutný predpoklad pre poskytnutie ochrany (rozsudok NS SR sp. zn. 2Sžo/92/2008 zo dňa 11.02.2008).

Správny orgán sa spravidla nezaobíde, aby predtým, ako vydá rozhodnutie, vykonal ohliadku na mieste samom za účasti všetkých zainteresovaných osôb. O výsledku ohliadky by mal správny orgán spísať zápisnicu (§ 22 Správneho poriadku), v ktorej by mal správny orgán podrobne opísať predmet vykonaného dokazovania, závery, ku ktorým dospel, vyjadrenie účastníkov a ďalších zainteresovaných osôb. Súčasťou zápisnice môže byť náčrtok, fotografie a pod.. Zápisnica potom tvorí podklad pre rozhodnutie správneho orgánu, umožňuje kedykoľvek oboznámiť sa s priebehom konania a umožňuje tiež posúdiť orgánu, ktorý preskúmava rozhodnutie správneho orgánu, či postupoval v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi.

Predpokladom pre postup podľa § 5 Občianskeho zákonníka nie je riešenie dlhodobých susedských sporov, ale riešenie pokojného stavu, ktorý sa tu vytvoril a nerušene trval počas takej dlhej doby, ktorú je možné považovať za stav pokojný. Vyžaduje sa určitá stálosť, t. j. stav, ktorý sa dotknutými osobami mlčky alebo výslovne akceptoval. O zásad do pokojného stavu pôjde v tom prípade, keď do neho bude zasiahnuté náhlym svojpomocným konaním.

Orgány štátnej správy pri poskytovaní právnej ochrany podľa § 5 Občianskeho zákonníka neskúmajú právne otázky, t. j. či skutočne došlo k zásahu do cudzieho subjektívneho občianskeho práva, alebo či sa tak stalo protiprávne, alebo či v súlade s právom

atď., pretože nejde o spor o právo. Ich úlohou je len poskytnúť v skrátenej konaní právnu ochranu pred zrejým zásahom do posledného pokojného stavu, a teda faktického stavu, a tak zabezpečiť medzi dotknutými osobami poriadok a pokoj (uznesenie Ústavného súdu ČR zo dňa 29.05.2001 sp. zn. II. ÚS 183/01).

Z citovaného uznesenia Ústavného súdu ČR, ako aj z odbornej literatúry (napr. Švestka, J., Spáčil, J., Škarová, M., Hulmák, M. a kol. Občiansky zákoník I. komentár. druhé vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, s.93) vyplýva, že pri poskytovaní ochrany pokojnému stavu podľa § 5 Občianskeho zákonníka sa neskúma, či zásah do pokojného stavu bol v súlade s právom, alebo nie. Ak bolo vykonané oplotenie na základe ohlásenia stavby podľa § 57 Stavebného zákona č. 50/1976 Sb. v znení neskorších predpisov, nemali osoby dotknutej stavby možnosť uplatniť svoje námietky v stavebnom konaní. Z tejto skutočnosti vyplýva, že ak bola vykonaná stavba plotu na základe ohlásenia stavebného úradu podľa § 57 Stavebného zákona č. 50/1976 Sb. v znení neskorších predpisov, mohlo ísť o zásah do pokojného stavu, proti ktorému je možné poskytnúť ochranu podľa § 5 Občianskeho zákonníka (rozhodnutie NS ČR sp. zn. 22Cdo 5023/2008).

Obec postupom podľa § 5 Občianskeho zákonníka nemôže zasiahnuť do stavu, ktorý môže nastať v budúcnosti, napr. uložiť povinnosť odstrániť zasadené malé okrasné dreviny z hranice susedných pozemkov z dôvodu, že koreňový systém stromov a vetví by mohli v budúcnosti ohroziť susediace stavby, pretože v čase výsadby okrasných drevín nedošlo k zrejému porušeniu pokojného stavu, nebola preto splnená jedna z podmienok pre postup podľa § 5 Občianskeho zákonníka (pozri aj rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24Sp/87/2009-24 zo dňa 15.10.2009 v spojitosti s rozsudkom Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžo/19/2010 zo dňa 09.11.2010).

Ak by v budúcnosti hrozila škoda, je možné použiť postup podľa § 417 ods. 2 OZ, keď sa ohrozený môže priamo domáhať na súde, aby ohroziteľovi bola uložená povinnosť vykonať vhodné a primerané opatrenia na odvrátenie hrozacej škody v budúcnosti.

V súvislosti so zásahom obce podľa § 5 Občianskeho zákonníka, keď obec môže predbežne zásah zakázať alebo uložiť, aby bol obnovený predchádzajúci stav, môže byť nastolená otázka, či súd v zmysle § 248 písm. a/ O.s.p. môže vôbec preskúmať rozhodnutie správneho orgánu predbežnej povahy. Na túto otázku je potrebné odpovedať kladne, pretože ide síce o rozhodnutie predbežnej povahy, ktoré by za iných okolností nebolo možné preskúmať, nejde však o rozhodnutie vo vzťahu k ďalšiemu správne rozhodnutiu, ale vo vzťahu k súdne rozhodnutiu.

Súd rozhoduje v občianskom súdnom konaní spor medzi účastníkmi, nepreskúmava teda (prípadne už právoplatné a eventuálne i exekučne vykonané) predbežné rozhodnutie povereného obecného úradu a nemôže ho preto ani zrušiť alebo zmeniť. Pri nedostatku výslovnej právnej úpravy nemožno než súhlasiť s na pohľad s prekvapivým názorom V. Knappa, že rozhodnutie súdu je rozhodnutím „väčšej právnej sily, ktoré ruší následky rozhodnutia obecného úradu, bez toho, že by zrušilo alebo zmenilo toto samé rozhodnutie (...). Ide jednoducho o to, že rozhodnutím súdu, a to nielen odchylným, ale i vecne zhodným, rozhodnutie správneho orgánu stráca účinnosť“.³⁵³

I tento názor nasvedčuje tomu, že rozhodnutie obce je vždy predbežným rozhodnutím. Ak sa však účastníci konania neobrátia s riešením otázky na súd, má aj takéto rozhodnutie trvalé dôsledky.

Ako už bolo spomínané, súd preskúma zákonosť rozhodnutia správneho orgánu podľa tretej hlavy piatej časti O.s.p.. Ak v zmysle § 250q ods. 1, 2 O.s.p. nedôjde k vybaveniu opravného prostriedku spôsobom uvedeným v § 250f, § 250o alebo § 250p, nariadi súd

³⁵³ Knapp, V., *Quieta non movere* (§ 5 Občianskeho zákonníka). Právní praxe 1993, č. 5, s.269.

pojednávane a o opravnom prostriedku rozhodne súd rozsudkom, ktorým preskúmané rozhodnutie buď potvrdí, alebo ho zruší a vrátiť na ďalšie konanie.

Podľa § 250s O.s.p., proti rozhodnutiu súdu, ktorým potvrdí rozhodnutie správneho orgánu, je prípustné odvolanie. Proti rozhodnutiu súdu, ktorým zruší rozhodnutie správneho orgánu, je prípustné odvolanie len z dôvodov uvedených v § 250j ods. 2 písm. a/, b/. Ako už bolo spomínané, úlohou správneho orgánu pri postupe podľa § 5 Občianskeho zákonníka je urýchlene poskytnúť ochranu pred zrejým zásahom do posledného pokojného faktického stavu a zabezpečiť poriadok a klud. Ak sa má splniť cieľ tejto úpravy, nemalo by sa pripustiť odvolanie proti rozhodnutiu súdu podľa § 250s O.s.p., pretože pripustením odvolania sa konanie značne predlžuje a operatívne sa nerieši zásah pri porušení práva.

Literatúra

Mazák, J.: Základy občianskeho procesného práva, druhé vydanie, Vydavateľstvo právnickej literatúry JURA EDITION, spol. s r. o., Bratislava, 2004, s.422

Knapp, V., Quieta non movere (§ 5 Občianskeho zákoníku). Právní praxe 1993, č. 5, s.269.

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Milan Segeč

Krajský súd v Banskej Bystrici

Komenského 12, 974 01 Banská Bystrica

Milan.segec@justice.sk

Niektoré otázky preskúmania právoplatných rozhodnutí v správnom súdnictve na základe žaloby podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku

Tibor Seman

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt

Predpokladom konania o žalobe v správnom súdnictve je nadobudnutie právoplatnosti administratívneho rozhodnutia po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov preň prípustných. Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, aby šlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť. Niet zákonnej požiadavky, že by riadne opravné prostriedky museli byť, za určitých okolností, vyčerpané výhradne žalobcom. Ak správny orgán rozhoduje v poslednom stupni a nekvalifikovane oznámi rozhodnutie niektorému z viacerých účastníkov správneho konania, rozhodnutie nie je právoplatné a podmienka jeho preskúmania v čase súdneho konania o žalobe iného účastníka nie je splnená. Príspevok obsahuje analýzu problematiky a návrhy *de lege ferenda*.

Kľúčové slová

Správne súdnictvo, preskúmanie rozhodnutia, právoplatnosť, podmienky konania

Preskúmanie právoplatných rozhodnutí v správnom súdnictve na základe žaloby podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj "O.s.p.") sa zaraďuje medzi mimoriadne opravné prostriedky práve z dôvodu relatívnej definitívnosti a len dôvodnej zmeniteľnosti či zrušiteľnosti právoplatného rozhodnutia správneho orgánu. Nadobudnutie právoplatnosti administratívneho rozhodnutia, po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov preň prípustných, je predpokladom konania o žalobe. Ak účastníkov správneho konania je viacero³⁵⁴, avšak žalobou sa domáha preskúmania jemu doručeného administratívneho

³⁵⁴ Na ilustráciu existencie viacerých účastníkov správneho konania možno uviesť napríklad *zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)*, ktorý ustanovuje, že **účastníkom územného konania** je navrhovateľ, obec, ak nie je stavebným úradom príslušným na územné konanie a ten, komu toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu (§ 24 až 27 zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov) (§ 34 ods. 1 stavebného zákona). **V územnom konaní o umiestnení stavby, o využívaní územia, o stavebnej uzávere a o ochrannom pásme sú účastníkmi konania** aj právnické osoby a fyzické osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva k pozemkom alebo stavbám, ako aj k susedným pozemkom a stavbám vrátane bytov môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté (§ 34 ods. 2 stavebného zákona). **Účastníkmi stavebného konania** sú stavebník, osoby, ktoré majú vlastnícke alebo iné práva k pozemkom a stavbám na nich vrátane susediacich pozemkov a stavieb, ak ich vlastnícke alebo iné práva k týmto pozemkom a stavbám môžu byť stavebným povolením priamo dotknuté, ďalšie osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu (§ 24 až 27 zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov), stavebný dozor alebo kvalifikovaná osoba, projektant v časti, ktorá sa týka projektu stavby (§ 59 ods. 1 stavebného zákona). **Účastníkmi kolaudačného konania** sú stavebník, vlastník stavby, ak nie je stavebníkom, a vlastník pozemku, na ktorom je stavba umiestnená (§ 78 ods. 1 stavebného zákona). Ak stavebný úrad zlúči s kolaudačným konaním konanie o zmene stavby pred dokončením, sú **účastníkmi konania** aj tí účastníci stavebného konania, ktorých by sa zmena mohla dotýkať (§ 78 ods. 2 stavebného zákona). Podľa § 72 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch **v konaní o priestupku sú účastníkmi konania** obvinený z priestupku, poškodený, ak ide o prejednávane náhrady majetkovej škody spôsobenej priestupkom, vlastník veci, ktorá môže byť zhabaná alebo bola zhabaná, a to v časti konania týkajúcej sa

rozhodnutia iba niektorý z nich, pričom ostatným účastníkom rozhodnutie ešte doručené nebolo, prípadne im bolo rozhodnutie doručené nekvalifikovane, a to napríklad doporučenou zásielkou namiesto obligatórneho doručenia do vlastných rúk³⁵⁵ (ak správny orgán doručí rozhodnutie účastníkovi správneho konania doporučenou zásielkou namiesto do vlastných rúk, rozhodnutie nie je oznámené ani keby doporučenú zásielku s rozhodnutím prevzal samotný účastník konania, pretože podľa správneho poriadku sa rozhodnutia doručujú do vlastných rúk), prípadne nedôslednosťou pri oznamovaní rozhodnutí verejnou vyhláškou³⁵⁶,

zhabania veci, navrhovateľ, na návrh ktorého bolo začaté konanie o priestupku podľa § 68 ods. 1. Podľa § 10 ods. 2 zákona č. 245/2003 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov **účastníkom konania** je prevádzkovateľ, vlastník pozemku alebo stavby, ktorého práva k nim môžu byť povolením priamo dotknuté, obec, v ktorej je povoloňovaná prevádzka umiestnená alebo podľa územného plánu alebo územného rozhodnutia má byť umiestnená, a zainteresovaná verejnosť. Zainteresovanou verejnosťou je verejnosť, ktorá je alebo môže byť dotknutá konaním pri vydávaní povolenia pre novú prevádzku alebo povolenia podstatnej zmeny v činnosti prevádzky alebo konaním pri aktualizácii podmienok povolenia uskutočňovanej na základe výzvy podľa § 22 ods. 1 písm. d) alebo ktorá má alebo môže mať na takomto konaní záujem. Zainteresovanou verejnosťou je osoba, ktorá tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutá, a to až do času, kým sa preukáže opak, organizácia podporujúca ochranu životného prostredia založená podľa osobitných predpisov (zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, zákon č. 147/1997 Z.z. o neinvestičných fondoch a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 207/1996 Z.z., zákon č. 213/1997 Z.z. o neziskových organizáciách poskytujúcich všeobecne prospešné služby, zákon č. 34/2002 Z.z. o nadáciách a o zmene Občianskeho zákonníka), táto organizácia sa na účely tohto zákona považuje za subjekt, ktorého právo na priaznivé životné prostredie (čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky) môže byť rozhodnutím dotknuté, občianske združenie (zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov) združujúce najmenej 250 fyzických osôb starších ako 18 rokov, z toho aspoň 150 osôb s trvalým pobytom v obci, ktorá je účastníkom konania; toto združenie sa na účely tohto zákona považuje za subjekt, ktorého právo na priaznivé životné prostredie môže byť rozhodnutím dotknuté. Podľa § 7 zákona č. 538/2005 Z.z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečebných kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných minerálnych vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov **účastníkmi konania o uznanie prírodnej liečivej vody alebo prírodnej minerálnej vody** sú navrhovateľ, fyzické osoby a právnické osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva k nehnuteľnostiam, na ktorých sa zdroj vody nachádza, môžu byť využívaním zdroja priamo dotknuté, ako aj osoby, ktoré k takýmto nehnuteľnostiam vykonávajú správu podľa osobitných predpisov (napríklad § 50 zákona č. 326/2005 Z.z. o lesoch, § 17 zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku). Podľa § 12 ods. 1 zákona č. 538/2005 Z.z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečebných kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných minerálnych vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov **účastníkmi konania o vydanie povolenia využívať zdroj** sú žiadateľ, fyzické osoby a právnické osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva k nehnuteľnostiam, na ktorých sa prírodný liečivý zdroj alebo prírodný minerálny zdroj nachádza, môžu byť využívaním prírodného liečivého zdroja alebo prírodného minerálneho zdroja priamo dotknuté, ako aj osoby, ktoré k takýmto nehnuteľnostiam vykonávajú správu podľa osobitných predpisov (napríklad § 50 zákona č. 326/2005 Z.z. o lesoch, § 17 zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku). Podľa § 21 ods. 2 zákona č. 538/2005 Z.z. o prírodných liečivých vodách, prírodných liečebných kúpeľoch, kúpeľných miestach a prírodných minerálnych vodách a o zmene a doplnení niektorých zákonov **účastníkmi konania o povolenie využívať zdroj ďalším využívatelom prírodného liečivého zdroja** sú fyzické osoby a právnické osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva k nehnuteľnostiam, na ktorých sa prírodný liečivý zdroj nachádza, môžu byť využívaním prírodného liečivého zdroja dotknuté, osoby, ktoré k takýmto nehnuteľnostiam vykonávajú správu podľa osobitných predpisov (napríklad § 50 zákona č. 326/2005 Z.z. o lesoch, § 17 zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku), doterajší využívatel tohto zdroja a nový žiadateľ o vydanie povolenia využívať tento zdroj.

³⁵⁵ Povinnosť doručovať rozhodnutie do vlastných rúk je ustanovená všeobecným predpisom o správnom konaní, ktorým je zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Správny orgán, rešpektujúci všeobecný predpis o správnom konaní, musí túto doručovaciu povinnosť splniť, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak, respektíve pokiaľ použitie všeobecného predpisu o správnom konaní osobitný zákon nevylučuje.

³⁵⁶ Napríklad podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) **verejnou vyhláškou** sa oznámi územné rozhodnutie o umiestnení líniovej stavby a v odôvodnených prípadoch aj o umiestnení zvlášť rozsiahlej stavby, stavby s veľkým počtom účastníkov konania, ako aj rozhodnutie o využití územia a o ochrannom pásme, ak sa týka rozsiahleho územia. Doručenie sa uskutoční vyvesením územného rozhodnutia na 15 dní spôsobom v mieste obvyklým. Posledný deň tejto lehoty je dňom doručenia (§

znamená to, že rozhodnutie *nie je* právoplatné a podmienka jeho preskúmania podľa § 247 ods. 2 O.s.p. v čase súdneho konania nie je splnená.

Podľa § 247 ods. 2 O.s.p. *"Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť."*

"Správny súd pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia a postupu orgánu verejnej správy na základe žaloby musí najprv zistiť, či sú splnené predpoklady na postup podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku."³⁵⁷

Teda, jedným z predpokladov postupu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku je, **aby** išlo, podľa § 247 ods. 2 O.s.p., o **rozhodnutie**, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, **nadobudlo právoplatnosť**.

Je predpokladom súdneho preskúmania administratívneho rozhodnutia vyčerpania riadnych opravných prostriedkov jedine žalobcom?

Pokiaľ ide o vyčerpanie prípustných riadnych opravných prostriedkov, je možné spomenúť jeden výklad, podľa ktorého *"predpokladom postupu súdu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku je, aby žalobca využil riadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu vydanému v správnom konaní."³⁵⁸* Bez ďalšieho upresnenia však táto právna veta (aj keď vychádzajúca z konkrétneho prípadu správneho konania s jediným účastníkom) ako východisková téza pri uvažovaní neobstojí. Ak zohľadníme text zákona, zistíme, že požiadavka, aby žalobca využil riadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu vydanému v správnom konaní, ako "predpoklad postupu súdu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku", nezodpovedá ustanoveniu zákona. Totiž, podľa § 247 ods. 2 O.s.p. *"Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť."* V uvedenom ustanovení zákona niet požiadavky, a ani nemôže byť, aby žalobca vyčerpával riadne opravné prostriedky. Teda niet zákonnej požiadavky, že by riadne opravné prostriedky museli byť vyčerpané výhradne žalobcom. V spomínanom výklade formulácia požiadavky vyčerpania riadnych opravných prostriedkov výhradne žalobcom je nepresná, respektíve prinajmenšom neúplná, pretože platí iba vtedy, ak je v správnom konaní žalobca jediným účastníkom konania. Takáto "zjednodušená" formulácia požiadavky, aby žalobca vyčerpával riadne opravné prostriedky, pretože až tým splní predpoklad konania o jeho žalobe, nevyplýva zo zákona a nemožno s ňou súhlasiť bez výhrad. Vecou (rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu ako i postupom, ktorý mu predchádzal) sa odvolací správny orgán mohol zaoberať na základe

42 ods. 2 stavebného zákona). Územné rozhodnutie o umiestnení stavby jadrového zariadenia alebo objektov osobitnej dôležitosti a ďalších dôležitých objektov sa účastníkom konania podľa osobitného predpisu (§ 24 až 27 zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov) **doručuje verejnou vyhláškou**. Doručenie sa uskutoční vyvesením územného rozhodnutia na 15 dní spôsobom v mieste obvyklým. Posledný deň tejto lehoty je dňom doručenia (§ 42 ods. 3 stavebného zákona). Podľa § 19 ods. 1 zákona č. 245/2003 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov rozhodnutie sa oznamuje prevádzkovateľovi, ostatným účastníkom konania, dotknutým orgánom, zúčastneným osobám a cudziemu dotknutému orgánu doručeními jeho písomného vyhotovenia; účastníkom konania podľa § 10 ods. 3 písm. b) sa **oznamuje rozhodnutie verejnou vyhláškou**, ak je ich počet vyšší ako 50.

³⁵⁷ Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Sžo o KS 51/2005 (79/2006 ZSP).

³⁵⁸ Ide o pojednanie, vysvetľujúce prípustnosť žaloby v správnom súdnictve s ohľadom na ustanovenia § 104 ods. 1, § 247 ods. 2, § 250d ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku (62/1996 ZSP). Keďže niektoré výklady ustanovení právnych predpisov strácajú použiteľnosť novelizáciami súvisiacich právnych noriem, uvádzam, že sa to netýka spomínaného výkladu k § 247 ods. 2 O.s.p., pretože znenie ustanovenia § 247 ods. 2 O.s.p. bolo v roku 1996 doslovne zhodné s aktuálnym znením.

odvolania podaného ktorýmkoľvek účastníkom správneho konania alebo hoci aj všetkými účastníkmi správneho konania. Ak odvolací správny orgán zmenil prvostupňové rozhodnutie, dokonca tak vôbec nemusel urobiť z dôvodov, ktoré boli v odvolaní (prípadne vo viacerých odvolaniach) uvádzané, pretože odvolací správny orgán nie je viazaný odvolacími dôvodmi a *ex lege* preskúmava prvostupňové rozhodnutie v celom rozsahu. Podľa § 59 ods. 1 zákona o správnom konaní *"Odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni."* Odvolací správny orgán, pokiaľ to nevyklučuje osobitný zákon, dokonca môže rozhodnúť o odvolaní tak, že účastník konania, ktorý odvolanie podal, bude väčšmi nespokojný s aktuálnym (druhostupňovým) rozhodnutím, než s prvostupňovým rozhodnutím, pretože odvolací správny orgán nie je viazaný rozsahom odvolania a odvolacími dôvodmi. Viazanosť rozsahom a dôvodmi odvolania správneho orgánu totiž nevyplýva zo všeobecného predpisu o správnom konaní a analógia legis i analógia iuris je vylúčená. Rozsah preskúmania prvostupňového správneho orgánu je ustanovený zákonom (konkrétne ustanovením § 59 ods. 1 zákona o správnom konaní).

Teda s názorom o povinnom vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov *žalobcom*, ako predpoklade konania o žalobe v správnom súdnictve, určite nemožno bez ďalšieho upresnenia súhlasiť v prípadoch, ak je účastníkov správneho konania viac.

Ak odvolací správny orgán zmení rozhodnutie, proti ktorému podal odvolanie iný účastník konania (s protichodnými záujmami) než žalobca, po konečnom rozhodnutí odvolacieho správneho orgánu sa predsa stane "nespokojným" a žalobu podávajúcim ten účastník správneho konania, ktorý bol spokojný s prvostupňovým rozhodnutím, proti ktorému sa, pochopiteľne, v správnom konaní nemal dôvod odvolávať. Dôvod na podanie žaloby preňho vznikne až vo chvíli, keď mu je doručené (a prečíta si) druhostupňové rozhodnutie správneho orgánu, s ktorým, prirodzene, nesúhlasí, pretože je iné ako bolo prvostupňové rozhodnutie, ktoré mu vyhovovalo. Ak by sme v takomto prípade ako predpoklad postupu súdu v konaní o žalobe požadovali, aby sa žalobca v správnom konaní odvolával proti rozhodnutiu, ktoré mu vyhovuje, aby následne po rozhodnutí odvolacieho správneho orgánu mal splnenú podmienku vyčerpania riadnych opravných prostriedkov, išlo by nielen o logickú absurditu, ale hlavne o neoprávnenú perplexnú požiadavku, odporujúcu textu a, samozrejme, aj zmyslu právnej normy, teda o požiadavku očividne odporujúcu ustanoveniu § 247 ods. 2 O.s.p.

Tvrdenie, respektíve popisovaný zovšeobecnený výklad, že predpokladom postupu súdu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku je, aby *žalobca* využil riadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu vydanému v správnom konaní, teda nezodpovedá doslovne textu a ani zmyslu ustanovenia zákona (§ 247 ods. 2 O.s.p.), a neprípustne by takáto požiadavka ukrátila, odopretím práva (*denegatio iuris*), účastníka správneho konania na jeho práve podať žalobu v správnom súdnictve a domáhať sa tak súdneho preskúmania rozhodnutia a postupu správneho orgánu. Na potvrdenie tohto môjho názoru a výkladu je možné uviesť judikát, podľa ktorého *"Svojich práv sa žalobou proti rozhodnutiu správneho orgánu nemôže domáhať ten, kto v správnom konaní proti rozhodnutiu správneho orgánu prvej inštancie nepodal odvolanie s výnimkou prípadov, keď v odvolacom správnom konaní na základe odvolania iného účastníka došlo k zmene alebo k zrušeniu prvostupňového správneho rozhodnutia na ujmu práv žalobcu."*³⁵⁹ Teda, žalobu proti rozhodnutiu správneho orgánu môže podať aj ten, kto v správnom konaní proti rozhodnutiu správneho orgánu prvej inštancie nepodal odvolanie, pokiaľ v odvolacom správnom konaní na základe odvolania iného účastníka došlo k zmene alebo k zrušeniu prvostupňového správneho rozhodnutia na ujmu práv žalobcu.

³⁵⁹ Uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. Sž - o - KS 190/2003 (25/2006 ZSP).

Neoznámenie rozhodnutia niektorému účastníkovi správneho konania bráni nadobudnutiu právoplatnosti rozhodnutia a predpoklad jeho preskmania súdom nie je splnený

Teraz upriamim pozornosť na samotnú právoplatnosť administratívneho rozhodnutia, ako jeho nevyhnutnú vlastnosť, podmieňujúcu možnosť preskúmania rozhodnutia súdom v správnom súdnictve podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p.. Podľa § 247 ods. 2 O.s.p. "*Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je **predpokladom** postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, **nadobudlo právoplatnosť**.*" Uvedené ustanovenie zákona potvrdzuje aj judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky: "*V správnom súdnictve súd preskúmava výlučne zákonnosť **právoplatného** rozhodnutia.*"³⁶⁰

Predpokladom konania o žalobe v správnom súdnictve je nadobudnutie právoplatnosti administratívneho rozhodnutia po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov preň prípustných. Ak správny orgán v rozpore so zákonom nekvalifikovane oznámi (prípadne neoznámi) rozhodnutie niektorému z viacerých účastníkov správneho konania, rozhodnutie nie je právoplatné a tým podmienka jeho preskúmania v čase súdneho konania o žalobe iného účastníka nie je splnená. Ide teda o súdne konanie o žalobe proti kváziprávoplatnému rozhodnutiu správneho orgánu, ktoré v skutočnosti nie je právoplatné, čo môže zistiť súd po podaní žaloby.

Nadobudnutie právoplatnosti administratívneho rozhodnutia, po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov preň prípustných, je predpokladom, teda podmienkou, jeho preskúmania v správnom súdnictve na základe žaloby podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p..

Ak účastníkov správneho konania je viacero, avšak žalobou sa domáha preskúmania jemu doručeného administratívneho rozhodnutia iba niektorý z nich, pričom ostatným účastníkom rozhodnutie ešte doručené (respektíve oznámené, v súlade s terminológiou správneho poriadku) nebolo, prípadne im bolo rozhodnutie doručené *nekvalifikovane* (napríklad doporučenou zásielkou namiesto obligatórneho doručenia do vlastných rúk, prípadne nedodržaním ustanovení o doručení rozhodnutia verejnou vyhláškou), znamená to, že rozhodnutie nie je právoplatné a podmienka jeho preskúmania (*nadobudnutie právoplatnosti* po vyčerpaní preň prípustných opravných prostriedkov) podľa § 247 ods. 2 O.s.p. v čase súdneho konania nie je splnená. Ak druhostupňový správny orgán síce "doručuje" rozhodnutie verejnou vyhláškou, avšak nedodrží zákonné ustanovenia o doručovaní verejnou vyhláškou (napríklad skrátením doby vyvesenia), táto skutočnosť jednoznačne bráni nadobudnutiu právoplatnosti rozhodnutia.

Prezieravo ustanovil zákonodarca v O.s.p., že dvojmesačná lehota na podanie žaloby podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. plyní od doručenia rozhodnutia (§ 250b ods. 1 O.s.p.) a že táto lehota nie je viazaná na dátum nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia, ktorý jednak môže byť rôzne interpretovaný a následne vyznačený na rozhodnutí správnym orgánom, ale predovšetkým preto, že každému účastníkovi správneho konania, pokiaľ je účastníkom konania viac, lehota na podanie žaloby plyní samostatne. Treba poznamenať, že výraz *doručenie* rozhodnutia, zahrnutý v rámci ustanovenia O.s.p. o lehote na podanie žaloby, nie je presný, lebo zákon o správnom konaní zakotvuje "*oznámenie rozhodnutia*". Podľa § 51 správneho poriadku môže byť rozhodnutie *oznámené* nielen doručením písomného vyhotovenia rozhodnutia účastníkovi správneho konania do vlastných rúk (§ 51 ods. 1), ale prítomnému účastníkovi konania sa môže rozhodnutie *oznámiť* ústnym vyhlásením, pričom deň ústneho vyhlásenia rozhodnutia je dňom *oznámenia* rozhodnutia, pokiaľ sa prítomný

³⁶⁰ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 SŽi 10/2009 zo dňa 20.04.2010.

účastník správneho konania vzdal nároku na doručenie písomného vyhotovenia rozhodnutia (§ 51 ods. 2). Takisto, správny poriadok zakotvuje doručenie verejnou vyhláškou (§ 26 správneho poriadku). Tento pojmový nesúlad, riešený spravidla extenzívnym výkladom výrazu "*doručenie rozhodnutia*" podľa O.s.p. ako *oznámenie rozhodnutia podľa správneho poriadku*, by bolo vhodné odstrániť nepatrnou zmenou v texte ustanovenia § 250b ods. 1 prvej vety O.s.p. nahradením doterajšieho znenia "*Žaloba sa musí podať do dvoch mesiacov od doručenia rozhodnutia správneho orgánu v poslednom stupni, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak.*" znením "*Žaloba sa musí podať do dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia správneho orgánu v poslednom stupni, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak.*", zodpovedajúcim ustanoveniam a terminológii správneho poriadku.

Takže ak v správnom konaní je účastníkov viac a správny orgán, rozhodujúci v poslednom stupni, nedoručí (neoznámí) rozhodnutie niektorému účastníkovi konania vôbec alebo doručí (oznámí) rozhodnutie čo i len jednému účastníkovi nekvalifikovane, teda nie v súlade so správnym poriadkom, rozhodnutie nenadobudne právoplatnosť.

Avšak predpokladom konania o žalobe je, že ide o rozhodnutie právoplatné. Túto zákonom ustanovenú podmienku konania, ktorou je právoplatnosť prešľachovaného rozhodnutia, súd skúmať musí. Samozrejme, z originálneho, kompletného, žurnalizovaného administratívneho spisu súd zistí, či žalobou napadnuté rozhodnutie, ktoré má byť predmetom súdneho preskúmania, právoplatné je alebo nie je. Ak rozhodnutie preukázateľne právoplatné nie je (niekedy zavinením správneho orgánu), súd preskúmať rozhodnutie ani postup správneho orgánu nemôže do času nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia. Nie je totiž splnená zákonná podmienka (nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia) podľa ustanovení O.s.p. o preskúmaní administratívneho rozhodnutia a postupu, pretože podmienkou súdneho preskúmania administratívneho rozhodnutia je, že musí ísť o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov preň prípustných *nadobudlo právoplatnosť*. V piatej časti O.s.p. je ustanovené, že "*pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona*"³⁶¹. Teda, v danom prípade sa primerane použije ustanovenie § 104 ods. 2 O.s.p. o skúmaní podmienok konania.³⁶² Nekvalifikované doručenie (oznámenie) administratívneho rozhodnutia účastníkovi konania je možné považovať za odstrániteľný nedostatok podmienky konania. Teda, aby sa súd mohol zaoberať zákonnosťou rozhodnutia a postupu správneho orgánu, najprv musí správny orgán kvalifikovane oznámiť druhostupňové rozhodnutie všetkým účastníkom konania. Ide o nedostatok podmienky konania, ktorý pred preskúmaním rozhodnutia a postupu správneho orgánu je potrebné podľa § 104 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. odstrániť. Nie je vylúčené ani uloženie poriadkovej pokuty žalovanému správneho orgánu súdom podľa § 53 O.s.p., pokiaľ v rámci odstraňovania nedostatku podmienky konania by konanie žalovaného správneho orgánu po podaní žaloby naplnilo znaky marenia základného práva iného účastníka konania³⁶³.

Záver

1. Žalobu proti rozhodnutiu správneho orgánu môže podať aj ten, kto v správnom konaní proti rozhodnutiu správneho orgánu prvej inštancie nepodal odvolanie, pokiaľ v

³⁶¹ Ustanovenie § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.

³⁶² Podľa § 104 ods. 2 O.s.p.: "*Ak ide o nedostatok podmienky konania, ktorý možno odstrániť, súd urobí pre to vhodné opatrenia. Pritom spravidla môže pokračovať v konaní, ale nesmie vydať rozhodnutie, ktorým sa konanie končí. Ak sa nepodarí nedostatok podmienky konania odstrániť, konanie zastaví.*"

³⁶³ Právo na súdnu ochranu, zakotvené v článku 46 Ústavy Slovenskej republiky, patrí medzi základné práva a slobody.

odvolacom správnom konaní na základe odvolania iného účastníka došlo k zmene alebo k zrušeniu prvostupňového správneho rozhodnutia na ujmu práv žalobcu.

2. V súlade so zákonom o správnom konaní lehota na podanie žaloby plynie od oznámenia administratívneho rozhodnutia, preto ustanovenie § 250b ods.1 O.s.p., kde sa používa výraz doručenie, je žiadúce v tomto zmysle precizovať novelizáciou.
3. Nenadobudnutie právoplatnosti administratívneho rozhodnutia z dôvodu jeho nekvalifikovaného oznámenia účastníkom konania znamená nesplnenie zákonného predpokladu súdneho preskúmania tohto rozhodnutia a je nedostatkom podmienky súdneho konania, ktorý je potrebné odstrániť.

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Tibor Seman, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

040 75 Košice, Kováčska 26

e-mail: tibor.seman@upjs.sk

Soudní kontrola profesní samosprávy

Vladimír Sládeček

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta, Univerzita Karlova v Praze

Abstrakt

Předmětem příspěvku je problematika rozhodování správních soudů ve věcech profesní (zájmové) samosprávy z pohledu platné právní úpravy i judikatury. Autor postupně rozebírá: 1. soudní kontrolu pravomocných správních rozhodnutí orgánů zájmové samosprávy na základě správní žaloby, 2. soudní kontrolu jiných (ne) jednání orgánů zájmové samosprávy na základě správní žaloby a 3. soudní kontrolu stavovských předpisů na základě návrhu ministra, resp. vedoucího jiného ústředního správního úřadu. V závěru autor předkládá návrhy de lege ferenda, zejména navrhuje sjednocení právní úpravy vydávání stavovských předpisů.

Klíčová slova

profesní samospráva, zájmová samospráva, žaloba proti rozhodnutí orgánu zájmové samosprávy, žaloba proti jinému (ne) jednání orgánu zájmové samosprávy, stavovské předpisy, soudní kontrola stavovských předpisů, judikatura správních soudů ve věcech zájmové samosprávy.

1. Úvod

Předmětem mého příspěvku je problematika rozhodování správních soudů ve věcech profesní (zájmové) samosprávy z pohledu platné právní úpravy i dosavadní judikatury. Téma jsem rozčlenil na čtyři části. V první části se budu věnovat soudní kontrole pravomocných správních rozhodnutí orgánů profesní samosprávy, ve druhé soudní kontrole jiných (ne) jednání orgánů zájmové samosprávy a v části třetí soudní kontrole stavovských předpisů. V závěrečné partii se pokusím o shrnutí a zhodnocení právní úpravy a přednesu některé návrhy de lege ferenda.

2. Soudní kontrola pravomocných správních rozhodnutí orgánů zájmové samosprávy na základě správní žaloby

Souhrnně lze říci, že otázka soudního přezkumu rozhodnutí orgánů zájmové samosprávy o veřejných subjektivních právech a povinnostech ve správním soudnictví je předpisy regulujícími profesní samosprávu upravena pouze v některých případech, navíc u "starších" předpisů i se zastaralými odkazy na předchozí právní úpravu správního soudnictví.³⁶⁴ Toliko některé předpisy reglementující profesní samosprávu zakotvují přezkumnou pravomoc správních soudů, a to často pouze pro výčetem stanovené případy rozhodnutí svých orgánů. Nicméně v souladu s ustanovení § 4 odst. 1 písm. a/ s.ř.s. lze konstatovat, že *kognici správních soudů podléhají všechna rozhodnutí orgánů zájmových samosprávních komor, pokud se jimi rozhoduje o veřejných subjektivních právech a povinnostech*, což potvrzuje i judikatura.³⁶⁵

³⁶⁴ K tomu podrob. srov. Sládeček, V. Dozor nad zájmovými veřejnoprávními korporacemi. In: Kolektiv *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2009, s. 103 an.

³⁶⁵ Srov. např. již "historický" náleží sp. zn. I. ÚS 86/99 (č. 128/2000 Sb. ÚS, sv. 19), kterým Ústavní soud potvrdil Lékařskou komorou zpochybnovanou přezkoumatelnost některých rozhodnutí jejich orgánů ve

Pro úplnost je pak vhodné uvést, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti rozhodnutí krajského soudu (ve věcech profesních komor) lze dále napadnout ústavní stížností, kdy lze ovšem namítat pouze zásah do ústavně zaručených práv.³⁶⁶

Pokud jde o dosavadní judikaturu zejména Nejvyššího správního soudu, v této oblasti lze nalézt asi devět desítek rozhodnutí.³⁶⁷ Judikatura bude nepochybně obsáhlejší, neboť se problematikou primárně budou zabývat krajské soudy, avšak veřejná přístupnost těchto jejich rozhodnutí se jeví problematičtější.

Není vcelku překvapující, že převažující judikatura správních soudů se týká *přezkumu rozhodnutí orgánů komor v kárných věcech*, a vcelku přirozeně jde ve většině případů o rozhodnutí o žalobách týkajících aktů orgánů *České advokátní komory*, v menší, byť relevantní míře, také rozhodnutí orgánů *České lékařské komory*. V souvislosti s přezkumem především těchto kárných rozhodnutí vyslovují správní soudy, resp. zejména Nejvyšší správní soud, některé zajímavé právní názory. Vybral jsem proto několik případů, které snad trochu vybočují, resp. přinášejí nějaký zajímavý obecný závěr (zpravidla v právní větě).

V rozhodnutí čj. 5 As 34/2003-47 (rozh. č. 350/2004 Sb. NSS, seš. 10) Nejvyšší správní soud definoval, co rozumí výkonem advokacie. Podle jeho názoru výkonem advokacie *"není jen samotné poskytování právních služeb, ale také veškeré úkony, k nimž je advokát povinen v souvislosti s poskytováním právní služby i poté, kdy je zastupování klienta ukončeno. Takové úkony advokát činí nikoliv jako občan, ale jako advokát"*.

V rozhodnutí čj. 2 As 19/2004-92 (rozh. č. 430/2005 Sb. NSS, seš. 1) Nejvyšší správní soud charakterizoval rozhodnutí o pozastavení výkonu exekutorského úřadu jako *"rozhodování ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu, neboť se v rámci něj rozhoduje o (dočasné) úpravě subjektivního práva fyzické osoby - exekutora vykonávat exekutorský úřad"*. U ministra spravedlnosti jde o diskreční oprávnění k rozhodnutí, *"při jehož využití musí ministr nutně přihlédnout i k jiným okolnostem případu. Chybí-li v odůvodnění rozhodnutí úvaha o tom, proč v daném případě ministr spravedlnosti využil tu či onu ze dvou připadajících alternativ, jedná se o rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost"*.

V rozhodnutí čj. 2 As 9/2005-84 (rozh. č. 673/2005 Sb. NSS, seš. 10) Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že *"České lékárnické komoře v řízení o vydání osvědčení podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona ČNR č. 220/1991 Sb. (...) nepřisluší zabývat se věcnými a technickými podmínkami provozu lékárny, v níž má žadatel o vydání osvědčení působit jako zástupce"*, neboť se zkoumá *"způsobilost osoby odborného zástupce, nikoli technická a věcná způsobilost určité lékárny"*.

Dále zmiňme alespoň dvě rozhodnutí, která se týkají hospodářské soutěže. Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 55/2006-145 (rozh. č. 1445/2008 Sb. NSS, seš. 1) *"Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě nemá oprávnění závazně regulovat ceny zboží dodávaného jejími členy, může však vydávat ceníky a honorářové řády doporučujícího charakteru"*. Podobně Nejvyšší správní soud v rozhodnutí čj. 7 Afs 86/2007-107 (rozh. č. 1775/2009 Sb. NSS, seš. 3) dovozuje, že *"Profesní komora je obecně oprávněna stanovit pravidla související s respektováním zásad profesní etiky nad rámec povinností, jež by jejím členům jinak vyplývaly z obecně závazných právních předpisů, vždy však při jejich stanovení musí respektovat zákaz dohod narušujících hospodářskou soutěž"*.

správním soudnictví. Pokud jde o správní soudnictví, srov. např. rozh. Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 21/2004-38 (rozh. č. 688/2005 Sb. NSS, seš. 11), kde se mj. uvádí, že profesní komory jsou správními orgány ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s., a proto jejich rozhodnutí o veřejných subjektivních právech podléhají soudnímu přezkumu.

³⁶⁶ K tomu podrob. srov. např. *Sládeček, V. Ústavní soudnictví*. Praha: C.H. Beck, 2003. *Šimíček, V. Ústavní stížnost*. Praha: Linde, 2005.

³⁶⁷ Publikovaných ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen "Sb. NSS", dále používány odkazy na číslo/rok, sešit) nebo na webové stránce téhož soudu (www.nssoud.cz).

V dalším rozhodnutí 6 Ads 196/2008-103 (rozh. č. 2179/2011 Sb. NSS, seš. 2) Nejvyšší správní soud opětovně konstatoval, že *"rozhodnutí o určení advokáta Českou advokátní komoru (...) je rozhodnutím v oboru veřejné správy a podléhá přezkumu ve správním soudnictví"*.

Z uvedených rozhodnutí poněkud vybočuje rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 98/2007-37 (rozh. č. 1569/2008 Sb. NSS, seš. 6), podle něhož zápis do seznamu advokátních koncipientů nespadá do jurisdikce správních soudů, neboť *se nevydává rozhodnutí, které by bylo možné přezkoumat soudem ve správním soudnictví: "zápis do seznamu advokátních koncipientů je sice veřejným subjektivním právem, avšak § 55b odst. 1 písm. a) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, představuje zvláštní úpravu ochrany tohoto práva, která vybočuje ze správního soudnictví. Ochranu mu k žalobě na plnění podle § 80 písm. b) o.s.ř. poskytuje civilní soud v občanském soudním řízení, nikoli správní soud"*.³⁶⁸

3. Soudní kontrola jiných (ne) jednání orgánů zájmové samosprávy na základě správní žaloby

Sice jsem nenalezl žádné konkrétní případy, nicméně lze uvažovat o soudní kontrole směřující jednak *proti jiným zásahům orgánů zájmové samosprávy* a případně i o soudní kontrole - *ochraně proti nečinnosti*. Tuto problematiku předpisy regulující profesní samosprávu vcelku logicky neupravují, neboť to ani není nutné.

Je třeba vycházet z obecné úpravy ochrany práv ve správním soudnictví. I v oblasti profesní samosprávy je tak možné uplatnit žalobu k ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 an. s.ř.s.) nebo žalobu proti nečinnosti (§ 79 an. s.ř.s.).³⁶⁹

Snad mohu zmínit alespoň jeden judikát Nejvyššího správního soudu čj. 7 Afs 16/2009-51 (rozh. č. 1925/2009 Sb. NSS, seš. 11), který se problematiky alespoň nepřímo dotýká: *"Soud ve správním soudnictví nemá pravomoc ustanovit advokáta osobě pro přípravu a podání ústavní stížnosti proti rozhodnutí vydanému ve správním soudnictví. Advokáta v takovém případě určí Česká advokátní komora; proti její případné nečinnosti se lze bránit žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s.ř.s."*.

4. Soudní kontrola stavovských předpisů na základě návrhu ministra, resp. vedoucího jiného ústředního správního úřadu

Vedle "běžné" správněsoudní kontroly veřejnoprávních aktů či (ne) jednáním orgánů stavovských komor považuji za nutné zmínit specifickou kontrolní pravomoc správních soudů ve vztahu k předpisům vydávaným orgány těchto komor, k tzv. *stavovským předpisům*.

³⁶⁸ Pro nedostatek prostoru odkazuji na několik dalších judikátů alespoň spisovými značkami (jsou k dohledání jak na webové stránce soudu, tak i ve Sb. NSS): rozh. Krajského soudu v Ostravě čj. 22 Ca 501/2006-35 (rozh. č. 1495/2008 Sb. NSS, seš. 3), rozh. NSS čj. 8 As 55/2006-76 (rozh. č. 1603/2008 Sb. NSS, seš. 7), rozh. Městského soudu v Praze čj. 9 Ca 99/2004-39 (rozh. č. 1604/2008 Sb. NSS, seš. 7), rozh. NSS čj. 3 Ads 8/2008-50 (rozh. č. 1605/2008 Sb. NSS, seš. 7), rozh. Městského soudu v Praze čj. 11 Ca 136/2007-40 (rozh. č. 1693/2008 Sb. NSS, seš. 10), rozh. NSS čj. 6 Ads 41/2008-67 (rozh. č. 2016/2010 Sb. NSS, seš. 4) a rozh. NSS čj. 3 Ads 123/2009-88 (rozh. č. 2064/2010 Sb. NSS, seš. 6).

³⁶⁹ K tomu podrob. srov. např. *Těmin, T.* Žaloba proti nečinnosti správního orgánu. Bulletin advokacie, 2004, č. 3. *Šimíček, V.* Judikatura Nejvyššího správního soudu ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu. In: *Kadečka, S., Marek, D. (eds).* Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 115 an.

Jen některé ze zákonů upravujících postavení a činnost zájmových veřejnoprávních korporací stanoví oprávnění ministrů či jiných vedoucích ústředních správních úřadů navrhnout soudní přezkum stavovských předpisů orgány těchto korporací vydávaných.³⁷⁰

Praktické zkušenosti s návrhy na zahájení řízení o přezkumu stavovských předpisů před správními soudy jsou nicméně prozatím malé. Patrně existuje jen jedno rozhodnutí Městského soudu v Praze č.j. 28 Ca 152/2001-58 (rozh. č. 90/2004 Sb., seš. 2), vydané již v dubnu 2003. Městský soud v Praze přezkoumával na návrh ministra financí Statut Komory auditorů České republiky a některé jeho části zrušil: "*Profesní komora je veřejnoprávní korporací vykonávající veřejnou správu a další činnosti. Vykonává-li veřejnou správu, může ji vykonávat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Povinnosti pak mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Neodpovídají-li předpisy profesních komor této zásadě, soud je zruší*".

Patrně by se mělo - za současného právního stavu - v případě přezkumu stavovských předpisů postupovat obdobně jako u žaloby proti pravomocnému rozhodnutí a správní soud by posuzoval nejspíše jen zákonnost aktu (tak postupoval i Městský soud). Nicméně takové ustanovení v zákonech upravujících profesní samosprávu chybí (a neobsahuje ho ani s.ř.s.), pouze zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích, výslovně stanoví, že "*v tomto řízení se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*" (§ 64 odst. 3 věta druhá).

I když připustíme analogickou aplikaci tohoto postupu i pro přezkum stavovských předpisů jiných komor, objevuje se jistý problém. Podle mého názoru spočívá v tom, že stavovský předpis má povahu správního aktu abstraktního (normativního), nikoliv individuálního (správního rozhodnutí), takže "přiměřený" postup při přezkumu jako u správních rozhodnutí se nezdá zcela adekvátním. Systematicky "správně" by taková úprava spíše příslušela s.ř.s. s tím, že by - podle mého mínění - měl přezkum provádět Nejvyšší správní soud. Vede mě k tomu jistá podobnost s opatřeními obecné povahy, navíc by se na přezkum mohla použít obdobná procedura jako při rozhodování o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.³⁷¹

Přestože jsem našel pouze jeden judikát, kdy správní soud rozhodoval o návrhu na zrušení stavovského předpisu, problematiky těchto předpisů se - více či méně - dotýkají některá další soudní rozhodnutí, byť jde o rozhodování o žalobě proti rozhodnutí orgánu stavovské komory.

³⁷⁰ Ustanovení § 19 zákona č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky, uvádí, že má-li ministr zemědělství za to, že stavovský předpis Komory je v rozporu s ústavním nebo jiným zákonem, je oprávněn podat návrh na jeho zrušení soudem. Také má-li ministr spravedlnosti za to, že je stavovský předpis České advokátní komory v rozporu se zákonem, je oprávněn podat návrh na jeho přezkoumání soudem (§ 50 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii). Obdobně je ministr financí oprávněn podat návrh na zrušení "ustanovení profesního předpisu" Komory auditorů, a to ve lhůtě dvou měsíců od jeho přijetí (§ 36 odst. 2 zák. č. 254/2000 Sb., o auditorech). Také zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád, - ale až po novele z r. 2007 - stanoví, že má-li ministr spravedlnosti za to, že stavovský předpis Exekutorské komory České republiky je v rozporu se zákonem, je oprávněn podat ve lhůtě dvou měsíců od jeho přijetí návrh na jeho přezkoumání soudem (§ 8a odst. 2). Stejnou úpravu obsahuje zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích; návrh na přezkoumání podává do dvou měsíců od přijetí předseda Úřadu průmyslového vlastnictví (§ 64 odst. 3). Ostatní předpisy upravující profesní samosprávu (výhradně jde o předpisy vydané na počátku 90. let 20. století) o soudním přezkumu stavovských předpisů mlčí, soudně je tedy možné přezkoumat jen stavovské předpisy komor některých, což jistě vyvolává pochybnosti o "rovném přístupu".

³⁷¹ Ostatně Nejvyšší správní soud při přezkumu nevychází jen z úpravy v s.ř.s., ale "tvůřím" způsobem ji obohatil o tzv. algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který spočívá "v pěti krocích", ačkoliv znění § 101d odst. 1 s.ř.s. by spíše nasvědčovalo tomu, že by měly stačit "kroky" tři. Srov. např. rozh. čj. 1 Ao 1/2005-98 (rozh. č. 740/2006 Sb. NSS, seš. 1).

V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 6 As 40/2006-87 (rozh. č. 1260/2007 Sb. NSS, seš. 8) soud přezkoumával kárné rozhodnutí orgánu České advokátní komory a mj. uvedl: *"Použil-li advokát část peněžních prostředků, které převzal jako plnění z kupní smlouvy, již uzavíral ve prospěch klienta na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb, na úhradu své pohledávky vůči klientovi z titulu poskytnutí právních služeb, jednal v rozporu s čl. 9 odst. 2 usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 Věstníku, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky, a tím se dopustil kárného provinění ve smyslu § 32 odst. 2 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii"*. V daném případě šlo o aplikaci stavovského předpisu soudem v souladu se zákonem č. 85/1996 Sb, který v § 32 odst. 2 uvádí, že za kárné provinění se mj. považuje závažné nebo opětovné porušení povinnosti stanovené advokátovi stavovským předpisem.

V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 8/2008-50 (rozh. č. 1605/2008 Sb. NSS, seš. 7) šlo o přezkum rozhodnutí České lékařské komory o udělení licence pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře. Soud mj. konstatoval: *"Ustanovení § 7 odst. 2 Licenčního řádu České lékařské komory, požadující k získání licence pro výkon funkce vedoucího lékaře a primáře složení atestační zkoušky podle § 21 zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, není diskriminační vůči lékařům, kteří dosáhli specializované způsobilosti podle § 44 odst. 1 téhož zákona"*. Nejvyšší správní soud tak v daném případě při rozhodování o žalobě v podstatě posuzoval soulad stavovského předpisu se zákonem.

V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu čj. 3 Ads 74/2010-173 (rozh. č. 2159/2010 Sb. NSS, seš. 12) se jednalo o přezkum kárného opatření (vyloučení z České lékařské komory). Nejvyšší správní soud zjistil, že rozhodoval nesprávně složený orgán: *"Čestná rada České lékařské komory má ze zákona devítičlenné složení a vykonává disciplinární pravomoc prostřednictvím ukládání disciplinárních opatření (...) Ačkoliv podle § 13 odst. 2 disciplinárního řádu České lékařské komory platí, že o uložení disciplinárního opatření rozhoduje tříčlenný senát čestné rady, nemá toto interní pravidlo žádnou oporu v zákoně, který neobsahuje žádné zmocnění pro komory ke stanovení podrobnější organizační struktury čestné rady. Z tohoto důvodu jsou rozhodnutí vydaná tříčlenným senátem čestné rady nezákonná v důsledku nesprávného složení věcné příslušného správního orgánu, nikoliv však nicotná (§ 77 odst. 1 věta první správního řádu z roku 2004)"*. Také v daném případě Nejvyšší správní soud při rozhodování o žalobě posuzoval soulad stavovského předpisu se zákonem, tentokrát však dospěl k závěru o jeho rozporu se zákonem.

Lze uzavřít, že v prvním případě Nejvyšší správní soud na základě žaloby proti rozhodnutí posuzoval zákonnost rozhodnutí i ve světle ustanovení stavovského předpisu, byť neposuzoval jeho zákonnost. Ve zbylých dvou případech Nejvyšší správní soud hodnotil nejen zákonnost samotného rozhodnutí, ale také stavovského předpisu, který byl v daném případě aplikován. Pokud shledal rozpor, svým způsobem analogicky k čl. 95 odst. 2 (arg. *a maiore ad maius*) sice stavovský předpis nemohl zrušit, ale v konkrétním případě k němu nepřihlédl (a aplikoval zákon).

5. Závěrečné poznámky

Pokud mám celkově zhodnotit platnou právní úpravu problematiky soudní kontroly profesní samosprávy, lze říci, že není zcela dostatečná. Je to ovšem do značné míry způsobeno tím, že zákonů upravujících profesní samosprávu je celkově deset a byly přijímány v různé době.

Pokud jde o *soudní kontrolu rozhodnutí profesní samosprávy*, pouze některé zákony o profesní samosprávě výslovně mluví o soudní kontrole některých správních aktů, resp.

rozhodnutí o veřejných subjektivních právech a povinnostech členů komory, nikoliv vzácně se terminologicky navazuje na úpravu předcházející přijetí s.ř.s. Bylo by jistě možné uvažovat o dílčích novelách všech předpisů upravujících zájmovou samosprávu. Tedy v závěrečných ustanoveních všech těchto předpisů doplnit alespoň stručné obecné ustanovení o možnosti soudního přezkumu (případný výčet rozhodnutí, která lze přezkoumat, se zdá ošidný, neboť nemusí být úplný). Takový postup nicméně považuji za zbytečný, neboť se - jak vidno - , vzhledem k "vše zahrnující" dikci s.ř.s, správní soudy s tím nedostatkem celkem bez problému vypořádaly.

Doplnění či úprava není nutná ani pokud jde o *soudní kontrolu jiných (ne) jednání orgánů zájmové samosprávy*, také zde - jak naznačeno výše - zcela postačuje obecná úprava v s.ř.s.

Problémy lze nicméně shledat, pokud jde o *soudní kontrolu předpisů vydávaných orgány profesní samosprávy*. Jak uvedeno, jen některé předpisy upravující profesní samosprávu počítají s jejich soudní kontrolou a až na jednu zcela vzácnou výjimku (zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích), není upraven "přezkumný" postup správního soudu. Podle mého názoru by měl přezkum provádět Nejvyšší správní soud, a to za použití podobného procesního postupu jako při rozhodování o návrzích na zrušení opatření obecné povahy.

Při úvahách *de lege ferenda* se zdá vhodné vyjít ze závěrů, ke kterým jsem dospěl v jedné dřívější práci.³⁷² Domnívám se, že úpravu vydávání stavovských předpisů jednotlivými profesními samosprávnými korporacemi - i za účelem jejich efektivnější kontroly - by bylo žádoucí sjednotit.

V rámci této unifikace by mělo být především upraveno:

1. který orgán, v jakém rozsahu (taxativní výčet) a jakým způsobem schvaluje (kvórum, většina) stavovské předpisy (jednotně nazvané),
2. požadavek souladu stavovských předpisů se zákony a jinými právními předpisy,
3. souhlas správního úřadu (příslušného ministerstva či jiného ústředního správního úřadu) jako nutný předpoklad řádného ukončení procesu tvorby stavovského předpisu,
4. publikace stavovského předpisu v periodické tiskovině (věstníku apod.) vydávané samosprávnou korporací jako podmínka platnosti, resp. závaznosti pro členy korporace (se stanovením přiměřené legisvakance),
5. výslovně stanovená možnost soudního přezkumu stavovského předpisu v rámci správního soudnictví (příp. za určitých podmínek, např. návrh by bylo možné podat jen v konkrétní lhůtě po přijetí předpisu), a v tomto směru by mělo navazovat i doplnění s.ř.s.

Literatura:

Sládeček, V. Dozor nad zájmovými veřejnoprávními korporacemi. In: Kolektiv Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum, 2009, s. 103 an.

Sládeček, V. Ústavní soudnictví. Praha: C.H. Beck, 2003. Šimíček, V. Ústavní stížnost. Praha: Linde, 2005.

Těmín, T. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu. Bulletin advokacie, 2004, č. 3. Šimíček, V.

³⁷² Podrob. rozbor a argumentaci srov. Sládeček, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, 2008, č. 4.

Judikatura Nejvyššího správního soudu ve věci ochrany proti nečinnosti správního orgánu. In: Kadečka, S., Marek, D. (eds). Nový správní řád v praxi krajských úřadů. Sborník ze zimní konference/workshopu. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 115 an.

Sládeček, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, 2008, č. 4.

Kontaktní údaje autora:

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.
Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci
Tř. 17. Listopadu 8, 771 11 Olomouc, Česká republika
Právnická fakulta, Univerzita Karlova v Praze
Náměstí Curieových 7, 110 00 Praha, Česká republika
e-mail: sladecek@prf.cuni.cz

K vývoji soudního přezkumu správního uvážení, s akcentem na některé problémy spojené s rozsahem a obsahem přezkumu správního uvážení ve správním soudnictví

Soňa Skulová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita v Brně

Abstrakt

Príspevek podáva stručný nástin teoretických východisek, právního základu a vývoje soudního přezkoumání správního uvážení na území České republiky. Tento vývoj byl založen, a dosud je determinován, požadavkem kontroly zákonnosti veřejné správy, jež v posledních dvou dekáдах postupně nabývala rozsahu a intenzity plné právnosti v aktuálním pojetí, včetně nezbytnosti aplikovat některé obecné právní principy (resp. principy dobré správy), resp. principy výkonu veřejné moci v právním státě. Oblast správního uvážení vytváří specifické podmínky pro uplatnění takto nastavené legality, s některými specifickými hledisky, koncentrovaně vyjádřenými požadavkem respektovat meze a hlediska (kritéria) pro správnou aplikaci správního uvážení, jakož i zákaz zneužití správního uvážení, což se stalo předmětem soudní kognice ve správním soudnictví, jež má obecně garantovat ochranu veřejných subjektivních práv dotčených osob. Příspěvek přibližuje a komentuje uvedený vývoj, s využitím vybraných příkladů z aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu ČR.

Klíčové slova

Správní uvážení, diskreční pravomoc, soudní přezkum správního uvážení, správní soudnictví, Nejvyšší správní soud ČR, rozsah a obsah soudního přezkumu, princip legality, obecné principy, tzv. absolutní správní uvážení, meze správního uvážení, hlediska správního uvážení, zneužití správního uvážení.

Úvodem

Volba konkrétního tématu příspěvku pro konferenci nazvanou „Správné soudnictvo a jeho rozvojové aspekty“ byla z pohledu autorky úkolem nepříliš složitým, neboť problematika správního uvážení, resp. diskreční pravomoci veřejné správy, již delší dobu, a ve více aspektech, představuje sféru jejího odborného zájmu. Jako organická, a dá se říci stále markantnější součást problematiky, spojená s uvedenou součástí pravomoci veřejné správy, se již od samého počátku působení sledovaného institutu správního uvážení profiluje oblast soudního přezkoumání.³⁷³

Aktuálnost tématu je pak podtržena tím, že úprava soudního přezkumu veřejné správy ve správním soudnictví, a v jeho rámci také přezkumu správního uvážení, má u nás na jedné straně dlouhou tradici, a prošla poměrně komplikovaným vývojem, když přitom na druhé straně se tradiční představy a požadavky, kladené na tuto oblast pravomoci správních orgánů, resp. soudů, dostávají do nových a složitých vztahů a souvislostí, se projevují v určité neusazenosti a rozmanitosti přístupů, a to jak na straně správních orgánů, tak soudů, jakož i nauky. Uvedené je nutným a očekávatelným důsledkem poměrně nedávno přijatých nových právních úprav jak obecného procesního kodexu (zákon č.500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a doplnění, dále jen „správní řád“), jenž přinesl výslovné zakotvení jednak

³⁷³ K tomu v celkovém nastavení, avšak obecněji srov. např. Skulová, S.: Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, str. 87-218, Průcha, P.: Správní právo, obecná část. Sedmé vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, str. 329-337.

hlavních obecných principů, jež mají výkon veřejné správy ovládat, a dále plného nastavení zásady legality, resp. právnosti, zahrnujícího celé obsahové spektrum právního řádu ČR. Dalším podstatným momentem je pak přijetí nové úpravy správního soudnictví (srov. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších měn a doplnění), jež přineslo opodstatněnou změnu v úpravě přezkumu správního uvážení, včetně nastavení přezkumu správního uvážení.

Pokud jde o záběr, intenzitu a význam soudní judikatury, lze v recentním vývoji této oblasti vysledovat vzrůstající tendence, včetně určité předvídatelné diskutabilnosti či „neusazenosti“ některých názorů či přístupů, jak se o některých z nich dále zmíním. Patrné je také působení faktorů evropeizačních, zejména v oblasti nároků na kvalitu výkonu veřejné správy vůči jejím adresátům, resp. pro oblast správního uvážení konkrétněji – v aplikaci obecných (evropských) principů správního práva, jež představují s řešeným tématem v mnoha ohledech související, avšak relativně samostatnou problematiku.³⁷⁴

V předloženém příspěvku se zaměřím na některé problémy obsahu a rozsahu přezkumu správního uvážení v rámci správního soudnictví v režimu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších změn a doplnění (dále jen „soudní řád správní“, resp. „s.ř.s.“), jež pokrývá převážnou část rozhodovací činnosti veřejné správy. Abstrahováno tedy je od úpravy přezkumu správních rozhodnutí vydaných ve věcech soukromoprávní povahy, jež je v podmínkách České republiky svěřena dle úpravy části páté občanského soudního řádu (nazvané „Řízení o věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem“) soudům obecným³⁷⁵, jakož i od problémů spojených s dualismem systémů soudního přezkumu.

Ve vztahu k problematice správního uvážení je však namístě alespoň stručně zmínit problémy uvedené duality v oblasti přezkumu diskreční pravomoci. Jednak je narážíme na otázku odlišného nastavení hledisek přezkumu. Občanský soudní řád staví požadavek „správnosti“ rozhodnutí, bez bližší specifikace obsahu uvedeného kritéria.³⁷⁶ Úprava správního soudnictví je založena na „nepřekročení“ zákonem stanovených mezí správního uvážení, a na zákazu jeho „zneužití“³⁷⁷ (opět bez bližší definice tohoto pojmu), a pro oblast sankční pravomoci správních orgánů je v uvedeném ohledu založeno moderační právo soudu (a tím také v podstatě plná jurisdikce ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, k níž zřejmě míří také shora zmíněný požadavek správnosti rozhodnutí, předvídaný v části páté o.s.ř.) pro případ správního trestu uloženého „ve zjevně nepřiměřené výši“³⁷⁸.

³⁷⁴ Z nich se v posledním období autorka zaměřila např. na princip řádného odůvodnění (srov. příspěvek „Principy dobré správy v judikatuře Nejvyššího správního soudu ČR, s akcentem na zásadu řádného odůvodnění“, in sborník Rada Evropy a veřejná správa. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009, str. 143-157), problematiku aplikace principů (srov. příspěvek „K otázce argumentace principy dobré správy v rozhodování správních orgánů“. Abstrakt in sborník abstraktů z mezinárodní konference Právo jako zjednocovatel Evropy. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, str. 296, jakož i příspěvek citovaný v pozn. č. 10).

³⁷⁵ Srov. § 244 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších změn a doplnění (ve vztahu k řešené problematice zejména ve znění zákona č. 151/2002 Sb., jež reagoval na novou zákonnou úpravu správního soudnictví): „Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírcí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen „správní orgán“) podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.“

³⁷⁶ Srov. zejména ustanovení § 250i („Soud žalobu zamítne, dospěje-li k závěru, že správní orgán rozhodl o sporu nebo o jiné právní věci právně“), a § 250j odst. 1) o.s.ř. („Dospěje-li soud k závěru, že o sporu nebo o jiné právní věci má být rozhodnuto jinak, než rozhodl správní orgán, rozhodne ve věci samé rozsudkem.“) o.s.ř.

³⁷⁷ Srov. § 78 odst. 1 s.ř.s. (...“Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je zneužil“).

³⁷⁸ Srov. odst. 2 cit. ust. „;„Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odst. 1, ale trest byl uložen ve zjevně

Za daného právního stavu se pak problémem logicky stává pouze iluzorní potenciál jednotného působení těchto dvou systémů soudního přezkumu směrem k žádoucímu rozhodování správních orgánů; přičemž záměr zákonodárce vytvořit podmínky pro sjednocené působení správních soudů je zřetelný³⁷⁹; zcela v intencích obecného principu předvídatelnosti soudních rozhodnutí.

Pokud jde o ústavní soudnictví, tak v rozsahu zvoleného zaměření, tedy přezkumu správního uvážení ve správním soudnictví, bude v tomto příspěvku pouze výběrově zmíněna judikatura Ústavního soudu České republiky.

Závěrem Úvodu pak ještě obvyklý povzdech, že s ohledem na přípustný rozsah příspěvku bude poskytnut v podstatě stručný nástin vybraných informací, poznatků, resp. otázek.

Specifičnost soudního přezkumu správního uvážení

Přezkoumání diskreční pravomoci správních orgánů vyznačuje se některými specifickými znaky, a také problémy. Zvláštnost přezkumu tzv. volné úvahy je dána jednak relativní volností rozhodování správních orgánů v rámci právního řádu, pro tuto pravomoc typickou, a dále povahou a strukturou hledisek, která aplikaci správního uvážení ovládají.

V základech uvedených specifík soudního přezkoumání (ve srovnání s interním přezkoumáním uvnitř systému veřejné správy) nacházíme, v systému vycházejícím z tripartity veřejné moci, specifické nastavení vztahu moci výkonné a moci soudní, která má z nezávislých pozic rozhodnutí veřejné správy kontrolovat. Obecně bylo nutno garantovat restriktci výkonné moci do limitů právních, ať už v obsahu, tak ve formách její realizace. Zvláště intenzivně byl tento požadavek formulován pro případy, kdy výkonná moc měla zasahovat do sféry veřejných subjektivních práv.³⁸⁰

Dalším faktorem, předznamenávajícím povahu a účel soudního přezkumu, je vztah veřejné moci k jednotlivým osobám. Jde o garanci limitovaného výkonu veřejné správy vůči právům a zájmům těchto osob. „Vyhledání“ prostředků neporušitelného zabezpečení hranic mezi výkonnou činností státu a svobodnou sférou občanů stalo se dle E. Háchy v počátcích rakouského správního soudnictví náročným úkolem teoretiků.³⁸¹ Dokonale a v úplnosti však cit. problém nebude zřejmě vyřešen nikdy, což i vývoj v dané oblasti naznačuje.

Východiska a vývoj soudního přezkumu správního uvážení

nepřiměřené výši, upustit od něj, nebo jej snížit v mezích záklonem dovolených, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoliv zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“

³⁷⁹ Již prvorepubliková úprava správního soudnictví reflektovala požadavek unifikace působení Nejvyššího správního soudu vůči veřejné správě, a to v institutu právních zásad, které měl přijímat rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k prosazení svých ustálených názorů, resp. jejich změně. Uvedený nástroj však zůstal v praxi nevyužit. Na tento model zdá se do jisté míry navazovat současný institut tzv. *zásadních usnesení* Nejvyššího správního soudu, který má sloužit zákonnému a jednotnému rozhodování správních orgánů, a zejména *stanovisek*, jež jsou přijímána v zájmu jednotného rozhodování soudů ve správním soudnictví (viz § 12 odst. 2 a § 19 s.ř.s.). Na problém nejednotnosti judikatury a nedostatečného jejího vlivu na kvalitu rozhodování veřejné správy v předchozí úpravě správního soudnictví upozorňoval již V. Mikule (srov. "Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy", in *Správní právo*, 1997, č. 3, str. 137 a n.). Uvedené nedostatky tehdejší úpravy správního soudnictví se ostatně staly, vedle dalších, důvodem zrušení předchozí úpravy správního soudnictví Nálezem Ústavního soudu ČR č.276/2001 Sb.

³⁸⁰ Merkl, A.: „*Splněním požadavku správního soudnictví vytvářejí se garancie, že vůle národa projevená v zákonech, bude realizována ve správě neovlivněna nekontrolovanými a nezodpovědnými činiteli.*“ - *Obecné právo správní*, díl druhý. Praha – Brno: Orbis, 1932, str. 215, 217 a n..

³⁸¹ Srov. Hácha, E.: heslo „*Nejvyšší správní soud*“, in *Slovník veřejného práva československého*. Díl II. Brno: Polygrafia, 1932, str. 827.

V rámci příprav a poté projednání rakouské zákonné předlohy správního soudnictví bylo však nutno vyřešit prvotní a zásadní otázku, a to zda vůbec, resp. v jakém rozsahu a vazbě na právní úpravu, má soud přezkoumávat správní rozhodnutí založené na volné úvaze správního úřadu.³⁸²

Tehdejší pojetí soudní kontroly veřejné správy se opíralo o názor, že sídlo veřejných subjektivních práv nachází se pouze v oblasti právních vztahů, nikoliv vztahů mocenských. Tato druhá oblast měla být od vztahů právních ostře oddělena, a údajně z ní nemohl vzejít spor o právnost, leč pouze o účelnost. Uvedená účelnost měla se zřejmě krýt s oblastí volného uvážení. Hranice mezi oběma oblastmi vztahů byla nastavena jako hranice kompetenční, a odtud pramenila kompetenční výluka správního uvážení ze soudního přezkumu (§ 3 písm. e/).³⁸³

Rakouský správní soud v tomto ohledu vycházel z názoru, že pokud by soudy ve věcech správního uvážení judikovaly, ničím by se nelišily od správních úřadů.³⁸⁴

Rakouský říjnový zákon byl v podstatě recipován do československého právního řádu zákonem č. 3/1918 Sb.z. a n., o nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů ("listopadový zákon"). V oblasti nastavení soudního přezkumu uvážení došlo pouze k formulační změně, kdy z výluky přezkumu byly vypuštěny věci, v nichž bylo rozhodováno podle volné úvahy.

Nešlo však o zásadní změnu koncepce, tedy nastolení plného přezkumu správního uvážení, neboť zůstal zachován hlavní účel zákona, a to ochrana před nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu, tedy stále převládal koncept kontroly zákonnosti. Takto navozený právní stav znamenal možnost soudního přezkoumání správních aktů vydaných podle volného uvážení, ovšem pouze pokud byly shledány nezákonnými. Podle M. Mazance šlo o zachování judikaturou vybudovaného práva soudu zkoumat zákonné hranice volného uvážení a zjišťovat, mají-li ve spisech oporu.³⁸⁵

Překročení zákonného rámce správního uvážení, nebo nerespektování kritérií pro jeho použití, aby bylo hodno přezkoumání ve správním soudnictví, muselo současně představovat *porušení nebo ohrožení subjektivního práva navrhovatele*, tedy adresáta správního rozhodnutí.³⁸⁶

Již tradičně samotné přezkoumání zákonnosti správního aktu nebylo chápáno jako cíl soudní činnosti, ale jako prostředek ke zjištění, zda subjektivní právo bylo rozhodnutím

³⁸² Uvedený problém stál již v počátcích nastavení každého systému soudní kontroly, resp. vyvinuly se určité modely jeho řešení, kdy model anglosaský, vycházející z konceptu práva na soudní ochranu jednotlivce, včetně ochrany před nadměrnými zásahy veřejné moci, má podstatně delší tradici, a dával soudcům volnější prostor pro vyhledání hledisek rozumné a spravedlivé diskrece. K tomu např. Skulová, S.: Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproporciální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími). In sborník Dny práva 2009. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 150-164. Dostupné na: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/sbornik/sbornik.pdf. Více k systémům přezkumu viz např. Pítrová, L., Pomahač, R.: Evropské správní soudnictví (1. a 2. díl). Praha: C.H.Beck, 1998, Delamy, H.: *Judicial Review of Administration Action, A Comparative Analysis*. Dublin: Sweet Maxwell, 2001, Halliday, S.: *Judicial Review and Compliance with Administrative Law*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2004, Hertogh, M., Halliday, S. (eds.): *Judicial Review and Bureaucratic Impact, international and interdisciplinary perspectives*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2004. K tomu např. Skulová, S.: Ke kritériím soudního přezkumu správního uvážení (aneb poněkud disproporciální úvaha nad dvěma soudními rozhodnutími). In sborník Dny práva 2009. Brno: Masarykova univerzita, 2010, str. 150-164. Dostupné na: http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/sbornik/sbornik.pdf.

³⁸³ Hácha, E., *ibid.*, str. 829.

³⁸⁴ Bažil, Z., Neurčité pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva. Praha: AUCI, 1992, str 8 a n.

³⁸⁵ Mazanec, M.: *Správní soudnictví*, Linde, Praha, 1996, str. 29.

³⁸⁶ Srov. § 2 s.ř.s., dle něhož : „*Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem*“...

správního orgánu skutečně porušeno, nebo zda k tvrzenému porušení práva nedošlo.³⁸⁷ Z toho vycházela také předchozí úprava. Tvrzené překročení správního uvážení muselo znamenat zásah do subjektivních práv navrhovatele, a nikoliv do jiné oblasti, např. do práv jiných osob nebo event. určitého právem chráněného veřejného zájmu.

Od této koncepce se současná právní úprava správního soudnictví v otázce žalobní legitimace jednotlivců v zásadě neodlišuje³⁸⁸. Soudní řád správní však vedle toho zakládá možnost ochrany veřejného zájmu na základě žaloby zákonem zmocněných subjektů, zejména vymezených orgánů veřejné moci.³⁸⁹ Nutno podotknout, že porušení veřejného zájmu mohlo by nepochybně nastat na základě nebo v souvislosti se *zneužitím správního uvážení*, nebo obecněji s *nesprávnou volnou úvahou*, v tomto případě nesprávnou ve smyslu porušení obecné povinnosti (principu) sledovat při výkonu veřejné správy veřejný zájem jako jedno z podstatných hledisek právně korektního správního uvážení.³⁹⁰

Recentní úprava a vybrané problémy soudního přezkumu správního uvážení (meze a hlediska správního uvážení, absolutní správní uvážení, zneužití správního uvážení)

Cílem této části příspěvku je z nastinu vývoje úpravy soudního přezkumu právního uvážení ve správním soudnictví po roce 1990, vedle obecného přiblížení hlavních událostí, poskytnout z celého spektra problémů spojených s touto novou, resp. obnovenou oblastí garancí zákonnosti a správnosti správního uvážení, bližší pohled na hlavní pojmy vymezující v příslušných zákonných úpravách (o.s.ř., s.ř.s.) recentní úpravu přezkumu správního uvážení, resp. její rozsah a kritéria. Těmito pojmy jsou, resp. v předchozí zákonné úpravě byly meze a hlediska správního uvážení, a s nimi spojený problém tzv. absolutní správní úvahy, a dále zneužití správního uvážení.

Zákonná úprava z roku 1991 (zákon č.519/1991 Sb.), novelizující zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v jeho části páté³⁹¹, navázala v podstatě na úpravu správního soudnictví z roku 1918, zrušenou v roce 1950 téměř bez náhrady. Uvedená kontinuita se projevila rovněž v otázce úpravy přezkumu správního uvážení, resp. nastavení rozsahu pravomoci soud vůči správnímu uvážení, tedy se značnou restrikcí.

Příslušným ustanovením pro přezkum správního uvážení byl § 245 odst. 2 o.s.ř.: *"U rozhodnutí, které správní orgán vydal na základě zákonem povolené volné úvahy (správní uvážení), přezkoumává soud pouze, zda takové rozhodnutí nevybočilo z mezí a hledisek (zdůr. aut.) stanovených zákonem."*

Tehdejší judikatura se obecně musela vyrovnávat s nikoliv výjimečnou absencí hledisek pro použití správního uvážení v zákonných textech, která, snad pouze s výjimkami představovanými zakládáním zákonných kritérií pro ukládání sankcí správními orgány (kde však se tak děje zpravidla pouze příkladným výčtem³⁹²), jsou uváděna spíše výjimečně, a to

³⁸⁷ Macur, J., Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Acta Universitatis Brunensis, Masarykova univerzita, 1992 str. 37 a n.

³⁸⁸ Srov. úpravu žalobní legitimace zařazenou pro jednotlivé druhy žalob v § 65, § 79 a § 82 zákona č. 150/2002 Sb., v platném znění.

³⁸⁹ Jednak je to správní orgánu, o němž to zákon stanoví (doposud nebyl zákonem zmocněn žádný orgán), dále Nejvyšší státní zástupce a dále tak může učinit „ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu“ (srov. § 66 odst. 1 až 3 s.ř.s.).

³⁹⁰ Viz § 2 odst. 4 správního řádu: „Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem...“.

³⁹¹ Nazvané po provedené novelizaci „Správní soudnictví“, jež však bylo takto založeno pouze z hlediska funkčního, nikoliv po stránce institucionální.

³⁹² Srov. např. § 12 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších změn a doplnění: „Při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména (zdůr. aut.) ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.“

zpravidla katalogem neúplným, což však vyhovuje obecnému, a obecně legitimnímu vymezení dostatečně širokého prostoru volnosti, resp. pružnosti v rozhodování veřejné správy.

Uvedená situace v zákonném (ne)nastavení hledisek pro jednotlivé případy rozhodování založeného na volné úvaze správních orgánů tedy, a to převážně legitimní, přetrvává.³⁹³ Změnil se ovšem širší právní kontext výkonu diskreční pravomoci, a to dle názoru autorky potřebným směrem. Základní katalog hledisek pro volbu konkrétního řešení je k dispozici, a to ve formě tzv. základních zásad činnosti, výslovně včleněném do obecného kodexu činnosti správních orgánů, tedy v zákoně č. 500/2004 Sb.³⁹⁴ Zejména pro rozhodování správních orgánů představuje uvedené řešení praktičtější variantu.

Soudy ve správním soudnictví měly již cca od prvé třetiny 90. let k dispozici (pomineme-li včlenění některých hledisek, převážně však obsahem i účelem zaměřených do oblasti procesních postupů, zařazených v tzv. základních zásadách správního řízení ve „starém“ správním řádu³⁹⁵) ve formě zásad (principů) založených v předpisech ústavních a v mezinárodních smlouvách, a také dalších pramenech (zejména *soft-law* Rady Evropy, a judikatuře Evropského soudu pro lidská práva). Jejich využívání bylo v první dekádě obnoveného správního soudnictví spíše výjimkou. Průkopnickou roli v tomto směru sehrával především Ústavní soud, svou argumentací hlavními principy řádného výkonu veřejné moci, včetně respektu k základním právům a svobodám, mnohdy v rámci ochrany základního práva na spravedlivý proces.³⁹⁶

Dalším prvkem omezujícím přezkoumání volné úvahy správního orgánu bylo již shora naznačené omezení přezkumu v tzv. věcech nenárokových, vtělené do ustanovení § 248 odst.

Ve vztahu k uvedenému způsobu stanovení zákonných kritérií pro ukládání sankcí, zpravidla však u tzv. jiných správních deliktů, Nejvyšší správní soud již ustáleně vnáší, na základě požadavku proporcionality sankcí, další kritérium, jako tomu bylo např. v rozhodnutí NSS ze dne 20. 4. 2010, čj. 1 As 9/2008-133 (č. 2092 Sb.NSS) : *„Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.“*

Problematické stanovení hledisek pro ukládání sankcí autorka věnovala stať nazvanou „Proportionality in Imposing Sanctions by Administrative Bodies in the Process of Europeisation of Administrative Law in the Czech Republic“, ve sborníku *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. Brno – Białystok 2008: Masarykova univerzita, 2008, str. 79 – 83.

³⁹³ Na tuto situaci reaguje judikatura např. formulováním požadavku přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele jiného správního deliktu, i když nejsou jako zákonné hledisko pro určení výše pokuty uvedeny, a to v situaci, kdy je *„podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter.“* Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 čj. 1 As 9/2008-133 (č. 2092 Sb. NSS).

³⁹⁴ Srov. §§ 2-8 správního řádu. K obsahu, struktuře, závaznosti a rozsahu působnosti uvedených zásad, a také ne zcela plně jejich komplexnosti uvedených zásad více viz in Skulová, S., et al.: *Správní právo procesní*. Plzeň: vydavatelství Aleš Čeněk, 2008, str. 47-56.

³⁹⁵ Srov. §§ 3 a 4 zákona č.71/1967 Sb., správní řád, jež, na rozdíl od úpravy slovenské, zůstaly nedotčena, a tedy nedoplněny, až do skončení platnosti a účinnosti této úpravy, což se nastalo k 31. 12. 2005.

³⁹⁶ Srov. např. v tomto ohledu již „klasické“ nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 33/97 a Pl. ÚS 5/01.

V této souvislosti výstižně ilustruje změněnou současnou situaci a úlohu Ústavního soudu, kdy již není nucen suplovat za tehdy neexistující Nejvyšší správní soud v úloze prosazovatele obecných principů, včetně principu předvídatelnosti, resp. legitimního očekávání, Nález Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2009, č. III. ÚS 2556/07, ve kterém je vytýkáno Nejvyššímu správnímu soudu porušení uvedené zásady, jakož i zákonem stanoveného postupu pro změnu již ustáleného právního názoru ve vlastní judikatuře NSS: *„Je přitom zřejmé, že právní názor vyslovený zejména v rozhodnutí sp. zn. 6 A 69/2000, byť na něm rozhodovací výrok přímo nespočíval..., se stal determinujícím pro budoucí rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu ve věcech obdobných, v nichž bylo „ve hře“ právě diskreční oprávnění správního orgánu, resp. možnosti jeho soudního přezkumu. Už tato okolnost činí ze závěru, vysloveného v předmetné věci, otázku zásadního významu, jenž je podtrhnout tím, že ústavní stížností napadené „negativní“ rozhodnutí založilo stav omezení (vyloučení) práva na soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.“*

2 písm. c), které vylučovalo ze soudního přezkoumání rozhodnutí o žádostech na plnění, na něž *není nárok*, nebo o žádostech o *odstranění tvrdosti zákona*. Stranou soudního přezkumu tak zůstala významná oblast případů rozhodování se správním uvážením.

Současná úprava již takové výluky nezná, a v již více případech byly oba shora zmíněné druhy případů správního uvážení ve věcech nenárokových ve správním soudnictví řešeny, i když ani zde nebyl přechod na takto široce nastavený rozsah soudního přezkumu správního uvážení zcela hladký.³⁹⁷

Problematika přezkumu věcí tzv. nenárokových přinesla logicky otázku po možnosti připuštění tzv. *absolutního správního uvážení*, resp. absolutně volné úvahy správního orgánu v podmínkách současného právního státu. Rovněž v této problematice došlo k určitému judikатурnímu „zlomu“, kdy, opět jako výsledek určitého „kvasu“ názorů a argumentů, převážil právní názor, vyslovený již „napevno“ Nejvyšším správním soudem, že nelze připustit obdobné projevy libovůle správních orgánů, a to zejména z důvodů nepředvídatelnosti takto založených rozhodnutí, a event. porušení některých dalších principů.³⁹⁸

Uvedený názor je logickou reakcí na vytváření právního prostoru oproti dobám „klasickým“ již bohatěji strukturovaného, obecnými principy vzepřeného, mj. z toho důvodu, že není pouze prostorem práva národního, ale také evropského, resp. v některých ohledech mezinárodního, jak je závazně navozeno formulací obsahu zásady legality (právnosti) v základních zásadách správního řádu.³⁹⁹

Pojem „zákonosti“, resp. správněji „právnosti“, je nutno v pojetí evropského správního práva chápat v širších dimenzích, než tomu bývalo tradičně, tedy než se rozumělo pod klasickou zákoností, jakožto souladností s konkrétními pravidly obsaženými v právních předpisech. Podle R. Pomahače znamená „zákonost“, resp. „právnost“ v tomto právním kontextu soulad s ústavou, obecnými právními zásadami, psaným právem a sekundární legislativou, obyčejovými pravidly mezinárodního práva bezprostředně účinnými ve vnitrostátním právu, soudcovským právem a s interními směrnicemi, pokud se jich lze dovolat před soudem.⁴⁰⁰ Podle principu právnosti musí být protiprávní akt zrušen.⁴⁰¹ Z toho mj. plyne současný požadavek na rozsah a hloubku soudní kontroly.

Přesto je nutno konstatovat, že pokud šlo (či dopsud jde) o stanovení mezí (limitů) správního uvážení v právních předpisech, situace byla vždy znatelně příznivější, tedy v tehdejších jejich nastavením jako spíše *aspektu kvantitativního* pro rozhodnutí správního orgánu, oproti *hlediskům kvalitativním*, resp. v rámci předchozí úpravy „hlediskům“ správního uvážení stanoveným zákonem. V tomto ohledu bylo nastavení přezkumné

³⁹⁷ Jak naznačuje také věc zmíněná v předchozí poznámce pod čarou (22), kde byl předmětem posouzení Ústavního soudu právě přezkum věci nenárokové ve správním soudnictví, a to konkrétně prominutí příslušenství daně podle § 55a podle tehdy platného daňového řádu (z.č. 337/1992 Sb.).

³⁹⁸ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005 čj. 6 A 25/2002-42 (č. 906 Sb. NSS), kdy ve věci týkající se udělení státního občanství, tedy věci nenárokové povahy, Nejvyšší správní soud uvedl, že: *“Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.“ Uvedené usnesení se důkladně argumentačně vyrovnává s prejudikaturou opačnou z roku 2001 (č.839/2001 Soudní judikatury ve věcech správních).*

³⁹⁹ § 2 odst. 1: *„Správní orgán postupuje v souladu se zákony a dalšími právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právními předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“* Obdobně Vedral, J.: Správní řád.Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, str. 47 - 50. Uvedený autor řeší rovněž otázku vázanosti právem ES, resp. EU (ibid. Str. 47 - 52) .

⁴⁰⁰ Viz Pomahač, R.: Zásady správního řízení a evropské právo (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady). Evropské a mezinárodní právo, 2001, č. 3, str. 38.

⁴⁰¹ Ibid.

pravomoci soudů, dle tehdy platné úpravy obsažené v § 245 odst. 2 o.s.ř., značně náročné.

I když současná úprava rozsahu soudní kognice správního uvážení již neodkazuje výslovně na „hlediska správního uvážení stanovená zákonem“, existence hledisek, resp. kritérií správního a zákonného správního uvážení (a to v širší dimenzi než pouze konkrétní zákonné úpravy, jak bylo shora naznačeno) je nepochybná a nezbytná, a taková kritéria je při správní úvaze i soudním přezkoumání nutno brát v úvahu, resp. jejich naplnění zkoumat.

Vyplývá to, mimo veškerou pochybnost, z použití kritéria „zneužití správního uvážení“, které je použito v klíčovém, již vícekrát zmíněném ustanovení § 78 odst. 1 soudního řádu správního.⁴⁰²

Oba sledované pojmy, tedy „meze“ a „hlediska“ spolu úzce souvisejí. Hlediska ovlivňují interpretaci a aplikaci zákonných mezí pravomoci, tedy limitů správního uvážení. Jinak řečeno – nerespektování příslušných hledisek pro výkon pravomoci znamená zároveň překročení mezí této pravomoci. Jak již bylo uvedeno, porušení hledisek, vyjádřených zpravidla v určitých principech či zásadách, způsobuje nesprávný výkon veřejné moci, resp., zneužití správního uvážení. Hlavní principy stanovené pro výkon veřejné správy vždy mj. zahrnují proporcionalitu, vztaženou k účelu sledovanému úvahou správního orgánu.

Pro nastavení rozsahu a obsahu přezkumu správního uvážení je tedy určujícím faktorem právní rámec, kterým je správní uvážení vázáno (zejména pokud jde o jeho limity, tedy s určitou licencí o hlediska kvantitativní), resp. ovládáno, zejména pokud jde o kritéria určující jeho obsah, tedy hlediska kvalitativní, jimiž jsou, vedle event. konkrétních hledisek stanovených speciální zákonnou úpravou, **obecné principy** stanovené pro výkon veřejné správy.

Jak již byla tato souvislost naznačena, podle platné úpravy (§ 78 odst. 1 s.ř.s.) může spočívat *nezákonnost rozhodnutí správního orgánu* mj. právě v tom, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení, nebo *správního uvážení zneužil*.

Někteří autoři již v době přijetí zákona uváděli, že v tomto ustanovení se téměř revolučním způsobem otvírá sféra diskrečního rozhodování správních orgánů soudnímu přezkoumání.⁴⁰³ Průlomovým prvkem v nastavení soudního přezkumu je působení požadavku tzv. plné jurisdikce (ve smyslu čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách⁴⁰⁴), jenž byl zaveden jako obecný princip.⁴⁰⁵ Avšak ani současná úprava soudního přezkumu ve správním soudnictví (podle s.ř.s.) obecně neumožňuje, aby soud vstoupil do role

⁴⁰² Nejvyšší správní soud již vícekrát kvalifikoval porušení některého z hlavních právních obecných principů (v některých kauzách dokonce použil označení „principy dobré správy“ – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2008, čj. 1 As 30/2008-49 /č. 1746 Sb. NSS/) jako naplnění předmětného institutu zneužití správního uvážení. V rozsudku ze dne 21. 9. 2009 čj. 8 Afs 85/2007-54 Nejvyšší správní soud dokonce formuloval „*právo na správní uvážení v zákonných mezích či právo na nezneužití správního uvážení*“, a to jako součást práva na řádný proces. Z poslední doby je v tomto směru zajímavý také rozsudek NSS ze dne 19.8.2010 čj. 2 As 52/2010-50 (č. 2133 Sb. NSS), ve kterém je prosazována ochrana před libovůlí územního samosprávného celku v případě poskytování příspěvků z veřejných prostředků na základě vlastních pravidel, to v tom směru, „*zda tato pravidla jsou dodržována, případně zda nakládání s veřejnými prostředky není diskriminační či jinak porušující elementární principy platné v právním státu.*“

V rozsudku NSS ze dne 31. 5. 2010 /č. 2114 Sb. NSS) čj. 2 Ans 1/2009-71 se argumentuje „*ústavně zakotveným zákazem libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), jehož emanací v rovině podústavního práva je princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí ve smyslu § 2 odst. 4 in fine správního řádu.*“ (v cit. ustanovení správního řádu je založen princip legitimního očekávání – pozn. aut.). Bez zajímavosti není, že v uvedeném případě šlo o otázku (ne)vydání nenárokového osvědčení (tzv. překlenovacího štítku, vydávaného žadatelům o pobyt na území ČR do jejich cestovních dokladů dle § 87y zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších změn a doplnění)

⁴⁰³ Baxa, J., Mazanec, M.: *Reforma českého správního soudnictví*. Právní rádce, 2002, č. 1, str. 10.

⁴⁰⁴ Publikována pod č. 209/1992 Sb.

⁴⁰⁵ Baxa, J., Mazanec, M. – *Ibid.*

správního orgánu a nahrazoval jeho volnou úvahu svou úvahou vlastní.⁴⁰⁶

Jako určité „novum“, jež zprvu bylo spíše obcházeno po špičkách, se v úpravě přezkumu správního uvázení jevil již shora zmíněný pojem, či spíše institut „*zneužití správního uvázení*“⁴⁰⁷. Při zkoumání, zda nedošlo ke zneužití správního uvázení, nebude se již soudní přezkum držet „pouhých“ hledisek stanovených zákonem, chápáno ve smyslu hledisek konkrétní zákonné úpravy daného případu správního uvázení, která ostatně nejsou nikdy dána plným výčtem. Nezbytným se pak stává aplikace hledisek obecnějších, tedy zásad, principů, resp. také hodnot.⁴⁰⁸

Není tedy již v současné situaci a dle platné právní úpravy pro nastavené soudního přezkumu správního uvázení přijatelný model tzv. „černé skříňky“, jejíž obsah soudce nepřezkoumává, jak jej ve vztahu k předchozí úpravě (výstižně) charakterizoval M. Mazanec⁴⁰⁹, neboť soudce se již nyní má zajímat o to, co se děje „uvnitř“ sféry rozhodování veřejné správy.

Souladnost s právním řádem v sobě zahrnuje rovněž *správnost používání* jednotlivých jeho komponent. Testem správnosti použití jednotlivých právních úprav vztahujících se k danému případu správního uvázení stávají se tak relevantní principy a zásady, které směřují převážně do obsahové stránky rozhodnutí.⁴¹⁰

V této souvislosti je pak zřejmě možno nový, a postupně recentní judikaturou uchopený pojem „*zneužití*“ správního uvázení (§ 78 odst. 2 soudního řádu správního) interpretovat jako *nesprávné použití správního uvázení*.

V případě zneužití správního uvázení jde totiž vždy zároveň o *nesprávné použití veřejné moci* (zde pravomoci správního orgánu), neboli použití veřejné moci jiným způsobem, *intenzitě* nebo k jiným účelům, než předpokládá znění či účel, resp. cíl příslušné aplikované konkrétní právní úpravy, ale také příslušných částí celého právního řádu, včetně základních práv a svobod nebo dalších ústavně, resp. mezinárodně-právně chráněných hodnot a principů.

Závěr

Ve specifické oblasti správního uvázení, jakož i soudní kontroly této volné úvahy

⁴⁰⁶ Už pouze připomínáme, že správní soudy však získaly plnou jurisdikci, tedy možnost nahradit úvahu správního orgánu vlastní, avšak pouze ve smyslu moderačním, úvahou ve věcech žalob podaných proti trestům uloženým za správní delikt.

⁴⁰⁷ Inspiraci bylo však možno čerpat ze zahraničních úprav, resp. judikatury. Např. v německém právu je zneužití diskreční pravomoci spatřováno např. v jeho použití pro nezákonný účel, nebo v tom, že jeho výkon je založen na nesprávných motivech, nebo v tom, že pro jeho použití byla vzata v úvahu irelevantní zjištění. Je však typické, že u jednoho a téhož případu lze shledat více forem zneužití diskreční pravomoci. Formy zneužití uvázení lze vyvozovat z hojně soudní judikatury, a začasť spočívají na porušení některých principů, jako je princip rovnosti (materiální), princip přiměřenosti (a v rámci něj také vhodnosti - účelnosti, nezbytnosti), požadavku nestrannosti (objektivitu) vyplývajícího z principu rovnosti, a principu legitimního očekávání. Pohybují se tedy v rámci tzv. principů dobré správy. Singh, M. P.: *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlin: Springer, 2001, str.159–176.

⁴⁰⁸ Uvedený postup není cizí ani Evropskému soudnímu dvoru a Soudu první instance, jež rovněž aplikují obecné principy v rámci své jurisdikce. K tomu T.Tridimas: „*Far from being merely a fact-finding tribunal, the CFI has made its own mark in the case law. In some areas, it has applied a higher standard of scrutiny than hitherto applied by the Court of justice, adopting a more critical stance towards the discretion of the Community institutions and requiring more exacting standards in their decision-making.*“ - in Tridimas, T. : *The General Principles of EU Law*, 2nd edition. Oxford, New York: Oxford University Press, 2006, s. 9.

⁴⁰⁹ Z poslední doby např. viz Mazanec, M.: Neurčité právní pojmy, volné správní uvázení, volné hodnocení důkazů a správní soud, *Bulletin advokacie*, 2000, č. 4, str. 12. Situaci takto charakterizoval a kritizoval z hlediska nedostatečnosti naplnění čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy také P. Hrdina v článku „Přezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů vydaných v rámci diskreční pravomoci“, „Právní rozhledy“, 1999, č. 4, str. 184 – 190, a srovnával ji s naprosto odlišnou situací v německé úpravě soudního přezkoumání.

⁴¹⁰ V této souvislosti jeví se pak zcela patřičně zařazení kritéria „*správnosti*“ pro posuzování rozhodnutí veřejné správy v rámci úpravy části páté o.s.ř., řešící soudní kontrolu rozhodnutí ve věcech tzv. soukromoprávní povahy.

správního orgánu, kritérium právnosti může nabývat, jak se to i dělo, a dosud odehrává rozdílného obsahu a rozsahu, a to na škále od prostého souladu s jednoduchým konkrétním pravidlem, až po konvenci se složitou strukturou širšího spektra právních kritérií či standardů.

Soudy při přezkumu správního uvážení, resp. při posuzování jeho právní korektnosti vždy v konkrétním případě nacházejí příslušná hlediska, aniž by byla v konkrétní zákonné úpravě v úplnosti zařazena. Pro jednotlivé typy rozhodnutí, resp. případů, jsou postupně se ustalující judikaturou vytvářeny adekvátní sestavy uvedených hlavních požadavků, resp. hledisek, vytvářející standardy požadavků na zákonnou a správnou aplikaci úvahy správního orgánu, včetně postupů vedoucích k přijetí takto právně korektních rozhodnutí. Tak je v poměrně neurčitěm, a ze své podstaty relativně volném prostoru správní diskrece zajišťována dostatečná právní jistota, resp. míra předvídatelnosti.⁴¹¹

Na uvedené trajektorii také na našem území probíhal, a dosud není ukončen, vývoj soudního přezkumu diskreční pravomoci. Uvedená vývojová linie nebyla, a zřejmě stěží někdy bude, zcela lineární a plynulá. Co je však v dnešním pohledu, a jistěm odstupu patrné, je logika vzrůstajících nároků na kvalitu právního státu, a na garance práv jednotlivých osob, v posledních dvou desetiletích, a také v nově pro naši veřejnou správu vztaženém, a další požadavky přinášejícím prostou evropského práva a institucí, zejména soudních.

Literatura:

Baxa, J., Mazanec, M.: Reforma českého správního soudnictví. Právní rádce. 2002, č. 1.

Bažil, Z., Neurčité pojmy a správní uvážení při aplikaci norem správního práva. Praha: AUCI, 1992, 78 s.

heslo Nejvyšší správní soud, in Slovník veřejného práva československého. Díl II. Brno: Polygrafia, 1932.

Hrdina, P.: Přezkoumatelnost rozhodnutí správních orgánů vydaných v rámci diskreční pravomoci. Právní rozhledy, 1999, č. 4.

Krejčí, J.: Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy. Praha: nákladem vydavatelství časopisu Moderní stát, 1931, 160 s.

Macur, J.: Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Acta Universitatis Brunensis, Masarykova univerzita, 1992, 158 s.

Mazanec, M.: Správní soudnictví, Linde, Praha, 1996, 451 s.

⁴¹¹ Doplnění či upřesnění takové „osnovy“ potřebných požadavků, resp. principů, dokládá, kromě některých již dříve uvedených, např. rozsudek NSS ze dne 31. 5. 2010 /č. 2114 Sb. NSS) čj. 2 Ans 1/2009-71, v němž je argumentováno „ústavně zakotveným zákazem libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod), jehož emanací v rovině podústavního práva je princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí ve smyslu § 2 odst. 4 in fine správního řádu.“ (v cit. ustanovení správního řádu je založen princip legitimního očekávání – pozn. aut.). Významným z pohledu principů správního správního uvážení je skutečnost, že v uvedeném případě šlo o otázku (ne)vydání nenárokového nikoliv „rozhodnutí“ ve smyslu správního řádu, nýbrž „osvědčení“, jež spadá pod režim části čtvrté správního řádu (konkrétně tzv. překlenovacího štítku, vydávaného žadatelům o pobyt na území ČR do jejich cestovních dokladů dle § 87y zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších změn a doplnění).

- Merkl, A.: Obecné právo správní, díl druhý. Praha – Brno: Orbis, 1932.
- Mikule, V.: Význam správního soudnictví pro všeobecnou právní kultivaci veřejné správy. Správní právo, 1997, č. 3.
- Pomahač, R.: Zásady správního řízení a evropské právo (K návrhu nového českého zákona o řízení před správními úřady). Evropské a mezinárodní právo, 2001, č. 3.
- Průcha, P.: Správní právo, obecná část. Sedmé vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s.
- Skulová, S.: Správní uvážení, základní charakteristika a souvislosti pojmu. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s.
- Skulová, S., et al.: Správní právo procesní. Plzeň: vydavatelství Aleš Čeněk, 2008, 428 s.
- Sborník Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic. Brno – Białystok 2008: Masarykova univerzita, 2008.
- Sborník z konference Dny práva 2009. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Dostupné na http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/sbornik/sbornik.pdf.
- Sborník Rada Európa a verejná správa. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2009, 346 s.
- Singh, M. P.: German Administrative Law in Common Law Perspective. Berlin: Springer, 2001.
- Tridimas, T. : The General Principles of EU Law, 2nd edition. Oxford, New York: Oxford University Press, 2006, 591 s.
- Vedral, J.: Správní řád. Komentář. Praha: Bova Polygon, 2006, 1042 s.

Kontaktné údaje na autora – email:

doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.
Právnická fakulta Masarykova univerzity
Veveří 70, 611 80 Brno, Česká republika
e-mail: sona.skulova@law.muni.cz

Divergence české a slovenské právní úpravy specifických soudních kontrol správních rozhodnutí

Josef Staša

Právnická fakulta, Univerzita Karlova v Praze

Abstrakt

Česká a slovenská právní úprava specifických soudních kontrol správních rozhodnutí vzešla ze společných základů představovaných částí pátou zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb. V České republice již došlo k přijetí zcela nové úpravy, která znamenala dualizaci systému spočívající v odlišení správního soudnictví a civilní soudní kontroly (zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; novela občanského soudního řádu provedená zákonem č. 151/2002 Sb.), zatímco ve Slovenské republice k dílčím, ale významným novelizacím původní úpravy. Příspěvek se zabývá vývojem v obou zemích, srovnává vybrané instituty a pokouší se o hodnocení některých divergencí. Pozornost je věnována institucionální i procedurální stránce dané problematiky, jakož i vybraným souvislostem s navazujícími právními úpravami.

Klíčová slova

Soudní kontrola veřejné správy, správní soudnictví, civilné soudnictví, administrávní rozhodnutí, správní řízení

Osamostatnění českého právního řádu a slovenského právního řádu skýtá jedinečnou příležitost srovnávat oddělený vývoj původně společných, československých právních úprav. Předmětem jedné z nich byly specifické soudní kontroly⁴¹² správních rozhodnutí.

Oním společným základem⁴¹³ byla část pátá zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., která přinesla k 1. lednu 1992 restauraci správního soudnictví.

Ústavní základ specifických soudních kontrol správních rozhodnutí

V době před přijetím zmíněné novely občanského soudního řádu již byla krátce ústavně zakotvena jako subsidiární pravomoc Nejvyššího soudu České a Slovenské federativní republiky přezkoumávat zákonnost rozhodnutí federálních ústředních orgánů státní správy.⁴¹⁴ Jinou zmínku o soudní kontrole nebo soudních kontrolách veřejné správy tato československá ústava neměla.

Ústava České republiky⁴¹⁵ obsahuje obecné ustanovení, podle něhož soudy poskytují ochranu právům⁴¹⁶, a v rámci soustavy soudů zakotvuje Nejvyšší správní soud⁴¹⁷. „Zbytek“ je

⁴¹² Specifickými kontrolami se zde rozumí právní instituty zaměřené výlučně na správní rozhodnutí. Plurál je přitom namístě i ve vztahu k výchozímu stavu, neboť šlo jednak o kontrolu pravomocných rozhodnutí, jednak o kontrolu dosud nepravomocných rozhodnutí.

⁴¹³ Čl. 1 odst. 1 ústavního zákona České národní rady č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, a čl. 152 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky, publikované pod č. 460/1992 Zb.

⁴¹⁴ Čl. 99 odst. 2 písm. a) Ústavy České a Slovenské federativní republiky, ve znění ústavního zákona č. 326/1991 Sb.

⁴¹⁵ Publikována pod č. 1/1993 Sb., účinnosti nabyla 1. ledna 1993.

⁴¹⁶ Čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky. Ohledně postavení Nejvyššího správního soudu viz též čl. 92.

přenechán běžným zákonům. Bez přímého⁴¹⁸ vztahu k problematice správních rozhodnutí se ještě umožňuje běžným zákonem pověřit Nejvyšší správní soud výkonem části pravomoci Ústavního soudu.⁴¹⁹

Ústava Slovenské republiky⁴²⁰ výslovně zmiňuje, že soudy přezkoumávají i zákonost rozhodnutí orgánů veřejné správy, resp. veřejné moci, jestliže tak stanoví běžný zákon⁴²¹. Ve vztahu k traktované problematice je vyjádření ve slovenské ústavní úpravě „bezprostřednější“.

Diferenciace specifických soudních kontrol správních rozhodnutí

A. Východiskem sledovaného vývoje národních právních úprav byla jednak soudní kontrola pravomocných správních rozhodnutí na základě žalob⁴²², jednak soudní kontrola dosud nepravomocných správních rozhodnutí na základě opravných prostředků⁴²³. Ty představovaly jedinou náplň správního soudnictví. Perspektivním institutem byla zejména první z uvedených soudních kontrol, koncipovaná s využitím omezené generální klauzule, druhá, koncipovaná na základě pozitivní enumerace, zčásti „přemostovala“ dřívější právní úpravu⁴²⁴.

B. V České republice došlo k 1. lednu 2003 k zásadní změně, která spočívala ve vnější dualizaci systému specifických soudních kontrol správních rozhodnutí. Diferenciačním kritériem se stal obsah správního rozhodnutí, jeho začlenění buď do sféry veřejného práva, nebo do sféry soukromého práva. Specifická soudní kontrola správních rozhodnutí, která se týká veřejných subjektivních práv, je upravena v zákoně č. 150/2002 Sb., soudní řád správní⁴²⁵, specifická soudní kontrola správních rozhodnutí, jejichž předmětem je zásadně⁴²⁶ řešení soukromoprávní otázky, pak v části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.⁴²⁷. Kromě jiného tak mohou vznikat svérázné rozhraničení pravomoci správních soudů a civilních soudů⁴²⁸, popřípadě kompetenční konflikty mezi správními soudy a civilními soudy⁴²⁹. Ve sporných případech hranici mezi právem veřejným a právem soukromým určuje zvláštní senát⁴³⁰ složený ze tří soudců Nejvyššího soudu a tří soudců Nejvyššího správního soudu.⁴³¹

Z „kuriozit“ spojených s touto vnější dualizací možno uvést:

⁴¹⁷ Věta první čl. 90 Ústavy České republiky.

⁴¹⁸ Nepřímá souvislost se týká pravomoci rozhodovat některé kompetenční spory.

⁴¹⁹ Čl. 87 odst. 3 Ústavy České republiky.

⁴²⁰ Účinnosti nabyla již 1. října 1992.

⁴²¹ Čl. 142 odst. 1 Ústavy Slovenské republiky.

⁴²² Hlava druhá části čtvrté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

⁴²³ Hlava třetí zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb. Šlo o řádné opravné prostředky s tím, že tyto opravné prostředky obecně neměly odkladný účinek ze zákona (viz § 250n cit. zák.).

⁴²⁴ Hlava čtvrtá části čtvrté zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 158/1969 Sb. a zákona č. 180/1990 Sb.

⁴²⁵ Viz jeho § 2, § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 – 78. Z novel soudního řádu správního stojí v souvislosti s traktovanou problematikou za zmínku zákon č. 555/2004 Sb., zákon č. 350/2005 Sb. a zákon č. 7/2009 Sb.

⁴²⁶ Patří sem ale i další správní rozhodnutí, o nichž to stanoví zákon. Standardním příkladem je rozhodnutí o zamítnutí vkladu do katastru nemovitostí podle § 5 odst. 4 zákona č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění zákona č. 90/1996 Sb.

⁴²⁷ Viz jeho § 244. Část pátá občanského soudního řádu byla posléze ještě novelizována zákonem č. 7/2009 Sb.

⁴²⁸ § 46 odst. 2 a § 72 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a § 104b odst. 1 a 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

⁴²⁹ § 1 odst. 1 písm. b) a odst. 2 a § 2 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Viz též § 46 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a § 104b odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

⁴³⁰ Zvaný též „konfliktní senát“.

⁴³¹ Nejnověji tuto problematiku popisuje ZAVŘELOVÁ, J.: Dualismus práva v rozhodování zvláštního senátu, in Správní právo, 2011, č. 1 – 2, s. 11 a násl.

- Správní rozhodnutí ve věcech přestupků, kde výrok o vině, výrok o sankci, výrok o ochranném opatření a výrok o nákladech řízení podléhají soudní kontrole ve správním soudnictví, zatímco výrok o nároku na náhradu škody podléhá soudní kontrole v civilním soudnictví.⁴³²

- Správní rozhodnutí ve věcech vyvlastnění, kde se nejprve⁴³³ prosadil názor, že výrok o vyvlastnění podléhá soudní kontrole ve správním soudnictví, zatímco výrok o náhradě za vyvlastnění soudní kontrole v civilním soudnictví.⁴³⁴ Po změně právní úpravy vyvlastnění⁴³⁵ došlo k věcně problematickému a výkladově nikoli nezbytnému posunu „ve prospěch“ civilní soudní kontroly obou uvedených výroků⁴³⁶.

Konečně lze spekulovat i o tom, že některé kompetenční spory mezi správními soudy a civilními soudy mohly být vyvolány „experimentálně“.

Dlužno poznamenat, že zmíněný dualizační „počin“ české legislativy je v současnosti již poměrně často hodnocen jako krok nešťastným směrem.

V rámci správního soudnictví pak k 1. lednu 2003:

a) zanikla vnitřní dualizace spočívající v rozlišení řízení o žalobách a řízení o opravných prostředcích; nyní jde výlučně o řízení o žalobách,

b) došlo k diferenciaci pravomoci soudu na pravomoc přezkoumávat zákonnost napadených rozhodnutí a rušit materiálně nezákonná⁴³⁷ nebo z důvodu některých vad řízení jim naroveň postavená⁴³⁸ rozhodnutí, pravomoc vyslovovat nicotnost⁴³⁹ zdánlivého rozhodnutí a pravomoc moderovat⁴⁴⁰ ve věcech správního trestání z důvodu nepřiměřenosti⁴⁴¹, kdy dochází „prostě“ k náhradě původního rozhodnutí, resp. jeho příslušného výroku⁴⁴²,

c) pravomoci vztahující se ke správním rozhodnutím přestaly být ve správním soudnictví výlučnými⁴⁴³.

Na okraj je vhodné poznamenat, že u civilní soudní kontroly správních rozhodnutí soud rozsudkem projev vůle správního orgánu zcela, nebo zčásti „prostě“ nahrazuje.⁴⁴⁴

Úpravou moderace v oblasti správního trestání a úpravou civilní soudní kontroly správních rozhodnutí naplňuje české právo požadavek tzv. plné jurisdikce.

C. Ve Slovenské republice zůstává naproti tomu zachován výchozí model jednotného institucionálně nespécializovaného správního soudnictví.⁴⁴⁵ To platí i o vnitřní dualizaci.

⁴³² § 70 a 77 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích. K tomu srov. poznámku č. 99 v zákoně č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

⁴³³ Za platnosti zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 262/1992 Sb. a zákona č. 83/1998 Sb.

⁴³⁴ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 47/2003 – 12 ze dne 12. října 2004.

⁴³⁵ Zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), účinnosti nabyt 1. ledna 2007.

⁴³⁶ Usnesení zvláštního senátu č. j. Konf 4/2007 – 6 z 8. června 2007 a posléze náleží Ústavního soudu České republiky ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 28 odst. 1, části ustanovení § 28 odst. 2 a § 30 zákona o vyvlastnění (sp. zn. Pl. ÚS 26/08) ze dne 7. dubna 2009, včetně odlišného stanoviska soudkyně Wagnerové. Tristní je, že formulace obsažené v zákoně o vyvlastnění lze přitom označit za ambivalentní.

⁴³⁷ § 78 odst. 1 v návaznosti na § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁴³⁸ § 76 odst. 1 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁴³⁹ § 76 odst. 2 a 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁴⁴⁰ § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁴⁴¹ Nikoli nezákonnosti. V textu zákona se uvádí „zjevná nepřiměřenost“. Též s ohledem na § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se však zjevná nepřiměřenost musí jevit jako nezákonnost. Jde tedy zřejmě o nepřiměřenost podle soudcovské úvahy, nadřazené správnímu uvážení. Tento výklad jde nad rámec původního legislativního záměru. Názory české odborné veřejnosti na institut moderace se v současnosti dosti různí.

⁴⁴² Nikoli k formální změně správního rozhodnutí.

⁴⁴³ Přibyla kromě jiného ochrana před nečinností správního orgánu a ochrana před nezákonnými zásahy správního orgánu.

⁴⁴⁴ § 250j zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

V rámci řízení o žalobách a i v rámci řízení o opravných prostředcích⁴⁴⁶ došlo k 1. lednu 2003 k vydělení třídy správních rozhodnutí, jejichž předmětem je řešení soukromoprávní otázky, a správních rozhodnutí ve věcech správního trestání, u níž soud není vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem (může vycházet ze skutkových zjištění správního orgánu, opětovně provést důkazy již provedené správním orgánem nebo provést vlastní dokazování)⁴⁴⁷ a může rozsudkem nahradit rozhodnutí správního orgánu (o náhradě škody, o peněžitém plnění nebo o peněžité sankci)⁴⁴⁸; ohledně řešení soukromoprávních otázek je pravomoc správních soudů srovnatelná s českou úpravou civilní soudní kontroly správních rozhodnutí, ohledně pokut ukládaných za správní delikty je ve srovnání s českým správním soudnictvím koncipována širěji; tato úprava představuje slovenskou cestu naplnění požadavku tzv. plné jurisdikce. Při přetrvávající absenci obecné úpravy nicotnosti jsou od 1. října 2004 některé případy nicotnosti explikovány jako důvody zrušení správního rozhodnutí *ex officio*⁴⁴⁹; v ostatních případech ale vyplývá stejný postup z judikatury. Rovněž zde přestaly být k 1. lednu 2003 pravomoci vztahující se ke správním rozhodnutím ve správním soudnictví výlučnými.⁴⁵⁰

Institucionální zajištění specifických soudních kontrol správních rozhodnutí

A. Když v letech 1990 a 1991 probíhaly debaty o budoucí podobě chystané restaurace správního soudnictví, byl jediným místem, odkud zaznívaly návrhy na jeho institucionální specializaci, Legislativní ústav vlády České a Slovenské Federativní Republiky⁴⁵¹. Navržené řešení pominulo její nesporné výhody a dalo zapravdu stanoviskům „justičních“ orgánů⁴⁵², zvítězila koncepce jednotné soudní soustavy.

Do zániku Československa vykonávaly správní soudnictví federální nejvyšší soud, republikové nejvyšší soudy, krajské soudy a okresní soudy.⁴⁵³ Funkční specializace, s určitými výjimkami, spočívala ve faktickém vytváření „správních“ senátů.⁴⁵⁴

B. Ústava České republiky sice zakotvila existenci Nejvyššího správního soudu, nicméně ten nebyl zřízen a správní soudnictví vykonávaly⁴⁵⁵ vrchní soudy, krajské soudy a okresní soudy. Dlouho trvající neschopnost naplnit zmíněný ústavní požadavek se stala

⁴⁴⁵ Pátá část zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb., zákona č. 5/1993 Z. z., zákona č. 46/1994 Z. z., zákona č. 169/1998 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 166/1999 Z. z., zákona č. 501/2001 Z. z., zákona č. 424/2002 Z. z., zákona č. 480/2002 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 75/2003 Z. z., zákona č. 353/2003 Z. z., zákona č. 428/2004 Z. z., zákona č. 757/2004 Z. z., zákona č. 290/2005 Z. z., zákona č. 341/2005 Z. z., zákona č. 273/2007 Z. z., zákona č. 637/2007 Z. z., zákona č. 384/2008 Z. z., zákona č. 477/2008 Z. z., zákona č. 495/2009 Z. z. a zákona č. 575/2009 Z. z.; novelou, která se ale nedotýká kontroly správních rozhodnutí, byl ještě zákon č. 335/2007 Z. z.

⁴⁴⁶ Viz § 250q odst. 2, popřípadě též § 250l odst. 2 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb.

⁴⁴⁷ § 250i odst. 2 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 424/2002 Z. z.

⁴⁴⁸ § 250j odst. 5 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 424/2002 Z. z. a zákona č. 428/2004 Z. z.

⁴⁴⁹ V § 250j odst. 3 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 428/2004 Z. z., jde o případy, kdy správní orgán vydal rozhodnutí na základě neúčinného právního předpisu nebo kdy je vydal správní orgán, který k tomu nebyl podle zákona oprávněn. Doktrinálně vzato jde o nicotnost z důvodu nedostatku právního základu a o nicotnost z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti. V jiných případech věcné nebo místní nepříslušnosti lze diskutovat o tom, zda způsobují nicotnost, či o „prostou“ nezákonnost.

⁴⁵⁰ Novela provedená zákonem č. 424/2002 Z. z.

⁴⁵¹ Dřívější Ústav státní správy.

⁴⁵² Soudy, prokuratura, ministerstva spravedlnosti.

⁴⁵³ § 246 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

⁴⁵⁴ § 246b zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb. Specializace nebyla výslovně zmíněna.

⁴⁵⁵ § 246 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb. a zákona č. 24/1993 Sb.

hlavním a pravým důvodem zrušení části páté občanského soudního řádu Ústavním soudem České republiky v roce 2001.⁴⁵⁶

Soudní řád správní zavedl od 1. ledna 2003 „smíšený“ model, založený na kombinaci institucionálně a funkčně specializovaného správního soudnictví. Správní soudnictví vykonávají Nejvyšší správní soud⁴⁵⁷ a krajské soudy, u krajských soudů pak specializované senáty a specializovaní samosoudci.⁴⁵⁸ Ve vztahu ke kontrole správních rozhodnutí Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasačních stížnostech.⁴⁵⁹ Zprostředkovanou souvislost s kontrolou správních rozhodnutí má řešení některých kompetenčních sporů, o nichž Nejvyšší správní soud rozhoduje jako soud jediného stupně.⁴⁶⁰ Kromě rozhodovací činnosti přispívá ke sjednocování správní a soudní praxe vydáváním zásadních usnesení rozšířeného senátu⁴⁶¹ a stanovisek kolegia, popřípadě pléna⁴⁶².

Civilní soudní kontrolu správních rozhodnutí provádějí v prvním stupni zásadně okresní soudy⁴⁶³, ve dvou případech krajské soudy⁴⁶⁴.

C. Slovenská úprava zachovala původní institucionální koncepci, výkon správního soudnictví je dnes⁴⁶⁵ svěřen krajským soudům a Nejvyššímu soudu Slovenské republiky, který plní funkci odvolacího soudu⁴⁶⁶, popřípadě soudu rozhodujícího o mimořádných opravných prostředcích⁴⁶⁷, nebo funkci soudu jediného stupně⁴⁶⁸. Krajské soudy i Nejvyšší soud Slovenské republiky mají správní kolegia.⁴⁶⁹ Ke sjednocování aplikační praxe slouží stanoviska správního kolegia, popřípadě pléna Nejvyššího soudu Slovenské republiky.⁴⁷⁰

Funkce specifických soudních kontrol správních rozhodnutí

⁴⁵⁶ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 16/99 (publikován též pod č. 276/2001 Sb.). Ostatní rozpory s ústavním pořádkem (zejména omezenou jurisdikcí nebo jednoinstančností) bylo nepochybně možné odstranit šetrnějším způsobem.

⁴⁵⁷ Zřízený § 11 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁴⁵⁸ § 3 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁴⁵⁹ § 12 odst. 1 a § 102 – 110 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Z novel má pro kontrolu správních rozhodnutí význam zákon č. 350/2005 Sb.

⁴⁶⁰ § 97 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Viz jeho § 97 odst. 1 až 3 a § 98 – 101, jakož i § 16 odst. 2 písm. a).

⁴⁶¹ § 12 odst. 3 a § 17 a 18 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁴⁶² § 12 odst. 2 a § 19 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁴⁶³ § 249 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

⁴⁶⁴ § 249 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 151/2002 Sb., a § 28 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění). První případ se týká některých rozhodnutí v řízení o povolení vkladu práva do katastru nemovitostí, druhý rozhodnutí ve vyvlastňovacím řízení.

⁴⁶⁵ § 246 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb., zákona č. 501/2001 Z. z. a zákona č. 428/2004 Z. z. Ustanovení o příslušnosti okresních soudů bylo zrušeno s účinností od 1. dubna 2005 novelou provedenou zákonem č. 757/2004 Z. z.

⁴⁶⁶ § 10 odst. 2 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb. a zákona č. 5/1993 Z. z. K tomu viz § 250ja odst. 1, § 250p a § 250s téhož, ve znění zákona č. 428/2004 Z. z.

⁴⁶⁷ Viz § 250ja odst. 5 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 273/2007 Z. z. a zákona č. 384/2008 Z. z.

⁴⁶⁸ Ve vztahu ke kontrole správních rozhodnutí § 246 odst. 2 písm. a) zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 428/2004 Z. z. Jde o žaloby proti rozhodnutím ústředních orgánů státní správy a proti rozhodnutím některých jiných orgánů s celostátní působností. V prvním případě se pravomoc podává z obecné úpravy správního soudnictví, v druhém jednotlivě ze zvláštních zákonů.

⁴⁶⁹ § 17 a § 21 zákona č. 757/2004 Z. z., o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění zákona č. 517/2008 Z. z. a zákona č. 33/2011 Z. z.

⁴⁷⁰ § 8 odst. 3, § 21 odst. 3 písm. a) a b), popřípadě § 20 odst. 1 písm. b) zákona č. 757/2004 Z. z., o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

A. Specifické soudní kontroly správních rozhodnutí plní především funkci ochrany subjektivních práv. Jde o to, zda a nakolik plní, nebo mají plnit i další funkce, jmenovitě funkci ochrany veřejného zájmu.

Restaurované správní soudnictví se stalo nejdůležitějším prostředkem ochrany subjektivních práv⁴⁷¹ před újmou způsobenou nezákonným správním rozhodnutím. Nadále k této ochraně zprostředkovatelsky přispíval i protest prokurátora jako prostředek všeobecného dozoru prokuratury, jehož hlavní funkce spočívala v ochraně objektivního práva, potažmo veřejného zájmu.⁴⁷²

B. Po 1. lednu 1994, k němuž byla v České republice zrušena prokuratura,⁴⁷³ začal být postupně, byť s jistým odstupem a dosti pozvolně, pocíťován deficit ochrany veřejného zájmu, absence adekvátního prostředku vnější kontroly veřejné správy. Diskuse vyústila v ideu správní žaloby, resp. zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. Podle soudního řádu správního ji může od 1. ledna 2003 podat nejvyšší státní zástupce, shledá-li k tomu „závažný veřejný zájem“.⁴⁷⁴ Soudní řád správní ještě „zakládá“ hypotetickou existenci aktivní legitimace k ochraně veřejného zájmu u některého správního orgánu⁴⁷⁵, nebo u některé osoby⁴⁷⁶; tato ustanovení nebyla naplněna. Podání žaloby k ochraně veřejného zájmu není podmíněno čerpáním opravných prostředků účastníky řízení.⁴⁷⁷ Jeden ze specifických důvodů nepřijatelnosti žaloby ve veřejném zájmu přichází prakticky sotva do úvahy, druhý je čistě akademický.⁴⁷⁸ Odchylně jsou stanoveny lhůty pro podání žaloby.⁴⁷⁹ Žaloba k ochraně veřejného zájmu je částí odborné veřejnosti z důvodů historických i s ohledem na výsledky některých mezinárodních srovnání chápána jako cizorodý prvek. Diametrálně se liší názory na vhodnost rozšiřování aktivní žalobní legitimace na širší okruh státních zástupců a na Veřejného ochránce práv.⁴⁸⁰

Ochrana subjektivních práv slouží kromě správní žaloby také od 1. ledna 2003 civilní žaloba ve věci pravomocně rozhodnuté správním orgánem.⁴⁸¹

⁴⁷¹ Viz zejména § 247 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb.

⁴⁷² § 15 a 16 zákona č. 60/1965 Sb., o prokuratuře, ve znění zákona č. 71/1967 Sb. a zákona č. 147/1969 Sb.

⁴⁷³ § 45 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

⁴⁷⁴ § 66 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Splnění zmíněného specifického předpokladu podání žaloby nepodléhá soudnímu přezkumu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 27/2006 – 70 ze dne 5. listopadu 2007). Využití tohoto institutu lze označit za dosti výjimečné (27 případů za šest a půl roku fungování úpravy); viz VESECKÁ, R.: Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu, in Státní zastupitelství č. 9/2009, s. 4 a násl.

⁴⁷⁵ § 66 odst. 1 zákona č. 150/2002, soudní řád správní. Tato úprava negativně poznamenala institut přezkumného řízení, který je obsažen ve správním řádu (poměrně energicky uplatňované názory o jeho „nadbytečnosti“ vzhledem k nabízejícímu se řešení v podobě správní žaloby k ochraně veřejného zájmu vedla ke špatnému kompromisu v podobě až absurdního zpřísnění lhůt pro přezkumné řízení); viz § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, z nich pak zejména § 96 odst. 1.

⁴⁷⁶ § 66 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. De lege ferenda jde o vhodný prostor pro uplatnění občanských sdružení založených za účelem ochrany přírody a krajiny (zčásti namísto jejich plného účastenství ve správním řízení).

⁴⁷⁷ Viz též rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 29 Ca 66/2006 – 44 ze dne 23. dubna 2008.

⁴⁷⁸ § 66 odst. 4 a 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁴⁷⁹ § 72 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Nejvyšší státní zástupce má obecnou tříletou lhůtu počítanou od právní moci napadaného správního rozhodnutí.

⁴⁸⁰ Takové rozšíření obsahoval návrh novely soudního řádu správního předložený Ministerstvem spravedlnosti k projednání v legislativních orgánech vlády České republiky na počátku roku 2011, do vládního návrhu předloženého Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky se toto řešení neprosadilo. Pomineme-li zvitězivší námitku cizorodosti, bylo možno rozšíření okruhu aktivně legitimovaných státních zástupců považovat, též s ohledem na dosavadní praxi, za funkční (z důvodu blízkosti „nejčastěji žalovanému stupni organizace veřejné správy“ nepochybně alespoň u krajských státních zástupců), zatímco rozšíření o Veřejného ochránce práv spíše za snahu pokračovat v neorganickém „posouvání“ náplně instituce ombudsmanského typu.

⁴⁸¹ § 246 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

Pojetí správní žaloby jako prostředku ochrany veřejných subjektivních práv se vymyká dozorčí žaloba.⁴⁸² Souvislost tohoto institutu s traktovanou problematikou je ovšem pouze dílčí.

C. Na Slovensku zůstala zachována prokuratura, její všeobecný dozor, jakož i jeho prostředek, jímž je protest prokurátora.⁴⁸³ Prokurátor je oprávněn:

- od 1. dubna 1994 podat žalobu proti správnímu rozhodnutí, jímž nebylo vyhověno jeho protestu nebo protestu podřízeného prokurátora⁴⁸⁴; do 31. prosince 2001 úprava správního soudnictví výslovně zdůrazňovala, že jde o případy, kdy podání žaloby vyžaduje veřejný zájem; tato žaloba nemusí, ale může sledovat i ochranu subjektivních práv účastníků správního řízení; prokurátor je povinen při podání žaloby dbát, aby byla co nejméně dotknuta práva nabytá v dobré víře⁴⁸⁵,

- od 15. října 2008 vstoupit do řízení o žalobě proti rozhodnutí, jímž bylo vyhověno jeho protestu nebo protestu podřízeného prokurátora⁴⁸⁶.

Slovenská úprava se zdá být, ve srovnání s českou, vhodnější. Před aktuálně se objevujícími názory, které zpochybňují opodstatněnost další existence všeobecného dozoru prokuratury, je třeba, i s uvážením české zkušenosti, varovat. To platí i o tendenci podmiňovat podání této žaloby výkladem dovozovanými specifickými předpoklady, ale i o tendenci neodhlížet od obecných předpokladů, které musí být nutně vyloučeny již z povahy věci.⁴⁸⁷

Některé z dalších rozdílů

Ze srovnání české a slovenské úpravy specifických soudních kontrol správních rozhodnutí je více, či méně patrná celá řada dalších rozdílů různého stupně významnosti. Některé z nich mají zřejmý věcný dosah, jiné jsou převážně formulačního rázu. Následující přehled není úplný a není uveden v pořadí co do významu. Jeho sled se snaží respektovat jakousi rámcovou „obvykle traktovanou“ posloupnost procesních institutů. Předmětem srovnávání v rámci jednotlivých bodů jsou všechny, nebo jen některé⁴⁸⁸ specifické soudní kontroly správních rozhodnutí.

1. *Příslušnost soudu.* Věcně příslušným k projednání správní žaloby⁴⁸⁹ proti rozhodnutí správního orgánu je podle české úpravy krajský soud⁴⁹⁰, podle slovenské úpravy krajský soud, nebo Nejvyšší soud Slovenské republiky v závislosti na tom, který správní orgán je žalovaným⁴⁹¹. Místně příslušným k projednání správní žaloby⁴⁹² je podle české

⁴⁸² § 67 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Aktivní legitimaci k podání této žaloby upravuje § 124 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 234/2006 Sb., § 82 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 234/2006 Sb., a § 107 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 234/2006 Sb. Oprávněným správním úřadem je Ministerstvo vnitra.

⁴⁸³ Původní úprava byla nahrazena k 25. březnu 1998 zákonem č. 314/1996 Z. z., o prokuratuře, a tato úprava pak k 1. květnu 2001 zákonem č. 153/2001 Z. z., o prokuratuře.

⁴⁸⁴ § 35 odst. 1 písm. b) zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 46/1994 Z. z. Novelizováno ještě zákonem č. 501/2001 Z. z. Kromě správní žaloby má prokurátor možnost podat nový protest (§ 22 odst. 4 naposled uvedeného zákona).

⁴⁸⁵ § 249 odst. 3 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 46/1994 Z. z.

⁴⁸⁶ § 35 odst. 2 písm. h) zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 384/2008 Z. z.

⁴⁸⁷ Konkrétně jde zejména o požadavek čerpání řádných opravných prostředků, které lze proti rozhodnutí podat v rámci správního řízení.

⁴⁸⁸ „Zúžení“ je předznamenáno nadpisem příslušného bodu.

⁴⁸⁹ Pokud jde o žalobu podle části páté občanského soudního řádu, je to, s výše uvedenými výjimkami, okresní soud.

⁴⁹⁰ Při nedostatku jiné úpravy § 7 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁴⁹¹ § 246 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb., zákona č. 501/2001 Z. z., zákona č. 428/2004 Z. z. a zákona č. 757/2004 Z. z.

úpravy obecně⁴⁹³ soud, v jehož obvodu se nachází sídlo žalovaného správního orgánu, jímž je správní orgán, který ve věci vydal rozhodnutí v posledním stupni.⁴⁹⁴ Ve vztahu k žalovaným ústředním správním úřadům a jiným žalovaným správním orgánům s celostátní působností se jako velice problematický jeví návrh v současnosti projednávané novely soudního řádu správního, podle něhož má být obecným kritériem sídlo správního orgánu, který ve věci vydal rozhodnutí v prvním stupni.⁴⁹⁵ Slovenská úprava řízení o žalobách je založena na kritériu sídla žalovaného správního orgánu.⁴⁹⁶ Kritérium obecného soudu žalobce se uplatňuje vůči rozhodnutím správních orgánů s působností pro celé území Slovenské republiky, které nejsou ústředními orgány státní správy.⁴⁹⁷ V řízení o opravných prostředcích se obecně uplatňuje kritérium obecného soudu navrhovatele, popřípadě krajského soudu, v jehož obvodu je tento soud, speciálně pak kritérium polohy nemovitosti.⁴⁹⁸ Speciální ustanovení se týká některých případů žaloby prokurátora.⁴⁹⁹

2. *Okruh přezkoumávaných správních rozhodnutí.* Pokud jde o správní soudnictví, vymezují obě úpravy okruh rozhodnutí podléhajících přezkoumávání v řízení o žalobách pomocí omezené generální klauzule. Omezení může být formulováno druhově, nebo individuálně. Druhová omezení jsou v českém zákoně označena jako kompetenční výluky.⁵⁰⁰ Rozdíly v dikci české a slovenské úpravy, co se týče druhového omezení, jsou nejspíše jen formulačního charakteru.⁵⁰¹ Svodná úprava individuálních omezení ve slovenském občanském soudním řádu, vycházející z původní společné úpravy, byla již zrušena.⁵⁰² Slovenská úprava řízení o opravných prostředcích je naproti tomu založena na prosté enumeraci.⁵⁰³ U české civilní soudní kontroly správních rozhodnutí se zásadně⁵⁰⁴ uplatňuje generální klauzule.⁵⁰⁵

⁴⁹² Pokud jde o žalobu podle části páté občanského soudního řádu, je to obecný soud účastníka, jemuž byla nebo podle návrhu podaného u správního orgánu měla být uložena povinnost, popřípadě obecný soud účastníka, na jehož návrh bylo zahájeno správní řízení, popřípadě soud, v jehož obvodu je sídlo správního orgánu, který o věci rozhodl; jestliže se však správní řízení týkalo práva k nemovitosti, je to vždy soud, v jehož obvodu se nachází nemovitost (§ 250 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.).

⁴⁹³ Ve věcech důchodového pojištění, úrazového pojištění, důchodového zabezpečení a dávek vyplácených spolu s důchody je to soud, v jehož obvodu má žalobce bydliště, popřípadě v jehož obvodu se zdržuje a ve věcech nemocenského pojištění, pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti je to soud, v jehož obvodu má sídlo správní orgán, který rozhodnutí vydal v prvním stupni (§ 7 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

⁴⁹⁴ § 7 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁴⁹⁵ Tisk č. 319 Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, VI. volební období. Hlavním nebezpečím je divergence judikatury a jen slabou náplastí je její následné sjednocování Nejvyšším správním soudem. Řešení též povede k rozmachu svérázné „soudní turistiky“ úředníků z ústředních správních úřadů.

⁴⁹⁶ Věta první § 246a odst. 1 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb. a zákona č. 501/2001 Z. z.

⁴⁹⁷ Věta druhá § 246a odst. 1 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb., zákona č. 424/2002 Z. z. a zákona č. 428/2004 Z. z.

⁴⁹⁸ § 246a odst. 2 a 3 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb. a zákona č. 46/1994 Z. z.

⁴⁹⁹ § 246a odst. 4 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 384/2008 Z. z., ve vztahu k § 48 zákona č. 153/2001 Z. z., o prokuratúre.

⁵⁰⁰ § 70 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵⁰¹ Srov. s § 248 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 424/2002 Z. z. Česká úprava obsahuje nadbytečnou výlukou „úkonů, které nejsou rozhodnutími“.

⁵⁰² Příloha A zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb., zákona č. 46/1994 Z. z., zákona č. 232/1995 Z. z., zákona č. 233/1995 Z. z., zákona č. 22/1996 Z. z., a zákona č. 501/2002 Z. z. Zrušena byla k 1. lednu 2004 zákonem č. 424/2002 Z. z.

⁵⁰³ Na jiné zákony odkazuje § 250l odst. 1 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb.

⁵⁰⁴ Výjimky představují zmíněné případy vkladu práva k nemovitostem a vyvlastnění.

⁵⁰⁵ § 244 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

3. *Aktivní legitimace k podání žaloby k ochraně subjektivních práv.* České právo rozlišuje hmotněprávní a procesněprávní titul podání žaloby k ochraně subjektivního práva. V případě hmotněprávního titulu nezáleží, zda někdo je, či není účastníkem správního řízení, jehož je napadané rozhodnutí výsledkem. Dosti nejasně formulovaný procesněprávní titul se uplatňuje podpůrně. Slovenská právní úprava řízení o žalobách snad může podobného, popřípadě dokonce stejného⁵⁰⁶ efektu dosáhnout díky formulaci „rozhodnutí a postup“; z hlediska formální logiky je zde ale problematické užití spojky „a“. Pouze vysvětlující charakter by mělo mít ustanovení, podle něhož může žalobu podat i ten, s nímž nebylo jednáno jako s účastníkem správního řízení, ač s ním být tak jednáno mělo (opomenutý účastník); při doslovném (a pouze gramatickém) výkladu ustanovení slovenského správního řádu o tvrzeném účastenství⁵⁰⁷ by byla legitimace přiznána⁵⁰⁸ i tomu, kdo (pouze) tvrdil, že je účastníkem správního řízení, ač jím s ohledem na své hmotněprávní postavení nebyl.⁵⁰⁹

4. *Účast na soudním řízení.* Česká úprava správního soudnictví rozlišuje mezi účastníky řízení, jimiž jsou žalobce a žalovaný, a osobami zúčastněnými na řízení, jimiž jsou další osoby, které byly přímo dotčeny vydáním napadaného rozhodnutí nebo které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením, pokud výslovně oznámí, že budou v řízení svá práva⁵¹⁰ uplatňovat. Podle úpravy civilní soudní kontroly správních rozhodnutí jsou účastníky řízení jsou žalobce a osoby, které byly účastníky správního řízení⁵¹¹; zjevnou mezerou zákona je „vynechání“ správního orgánu, který ve věci rozhodl v posledním stupni. Starou bolest výchozí společné úpravy⁵¹² léčí současné slovenské právo institutem přibrání do řízení; vymezení přibrávaných osob je ve srovnání s českou úpravou osob zúčastněných na řízení striktnější, jde jen o ty účastníky správního řízení, kteří by mohli být dotčeni zrušením napadeného rozhodnutí. U obou národních úprav třeba poukázat na problém s účastí opomenutých účastníků správního řízení.

5. *Povinné zastoupení žalobce ve správním soudnictví.* Český zákon předepisuje požadavek zastoupení advokátem pro osoby, které nemají obdobnou kvalifikaci, až v řízení o mimořádném opravném prostředku (kasační stížnosti).⁵¹³ Slovenský zákon vychází z původního obecného požadavku povinného zastoupení a upravuje věcně vymezené výjimky⁵¹⁴, které se týkají jak řízení před krajským soudem, tak odvolacího řízení; povinné zastoupení je dále vyžadováno v řízení o dovolání, pokud tento mimořádný prostředek přichází ve správním soudnictví do úvahy⁵¹⁵. Treba dodat, že modelově se zdá být rozumný

⁵⁰⁶ Odpověď na otázku, zda jde „jen“ (a nakolik) o podobný, nebo „dokonce“ o stejný efekt, by vyžadovala dlouhodobější vyhodnocování judikatury.

⁵⁰⁷ Text za středníkem v § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok).

⁵⁰⁸ Ze starší české judikatury však srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 Ca 3/99 – 19 ze dne 4. března 1999.

⁵⁰⁹ České právo dnes řeší takovou situaci odchylně. Viz § 28 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁵¹⁰ § 34 odst. 3 a § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵¹¹ § 250a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

⁵¹² Příliš úzké vymezení účastníků řízení v § 250 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb., které se snažila překlenout judikatura (v České republice viz např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem sp. zn. 16 Ca 342/99 ze dne 23. března 2000).

⁵¹³ § 105 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵¹⁴ § 250a zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb., zákona č. 424/2002 Z. z., zákona č. 428/2004 Z. z., zákona č. 341/2005 Z. z. a zákona č. 643/2007 Z. z. Výjimky představuje přezkoumávání rozhodnutí a postupu správního orgánu ve věcech zdravotního pojištění, sociálního zabezpečení, včetně nemocenského pojištění, důchodového zabezpečení, státních sociálních dávek, sociální pomoci a pojištění v nezaměstnanosti, aktivní politiky trhu práce a garančního fondu, poskytování zdravotní péče, a dále ve věcech přestupků a ve věcech azylu a doplňkové ochrany

⁵¹⁵ § 241 odst. 1 se zřetelem na § 10 a odst. 2 a § 250ja odst. 5 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb., zákona č. 5/1993 Z. z., zákona č. 428/2004 Z. z., zákona č. 273/2007 Z. z. a zákona č. 384/2008 Z. z.

bezvýjimečný požadavek povinného zastoupení v řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí soudu.

6. *Účinky návrhu.* Ani podle jedné z úprav zásadně nemá podání návrhu⁵¹⁶ odkladný účinek, nedotýká se účinků napadeného rozhodnutí, jeho právní moci a vykonatelnosti. Podle českého soudního řádu správní soud na návrh žalobce přiznává žalobě odkladný účinek, jestliže by právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nenahraditelnou újmu, přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.⁵¹⁷ V případě (české) civilní soudní kontroly správních rozhodnutí soud na žádost žalobce odloží vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu, jestliže by neprodleným výkonem rozhodnutí správního orgánu hrozila žalobci závažná újma, nebo právní moc rozhodnutí správního orgánu, jestliže je žalobce závažně ohrožen ve svých právech a odklad se nedotkne nepřiměřeným způsobem práv nabytých třetími osobami.⁵¹⁸ Slovenská úprava žalob zachovává výchozí řešení; vykonatelnost rozhodnutí správního orgánu lze odložit na žádost, jestliže by jeho okamžitým výkonem hrozila závažná újma⁵¹⁹; odložení vykonatelnosti je obligatorní v případě, že soud přeruší řízení z toho důvodu, že požádal Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o předběžné otázce⁵²⁰. Návrhu na odložení vykonatelnosti rozhodnutí správního orgánu po podání opravného prostředku může (slovenský) soud vyhovět, jestliže by provedením napadeného rozhodnutí byl zmařen účel jeho přezkoumání.⁵²¹ Různé aspekty věcných rozdílů vedou k rozdílným závěrům ohledně přisnosti té které úpravy. Zkušenost ukazuje, že bez významu nemusí být ani rozdíly terminologické.⁵²²

7. *Postup správního soudu v případě neoznámení správního rozhodnutí.* Na rozdíl od výchozí úpravy řešení této situace dnešní česká úprava nezmiňuje. Jen částečnou náplastí na tuto mezeru mohou být ustanovení (českého) správního řádu o důsledcích neoznámení rozhodnutí správního orgánu.⁵²³ Slovenská úprava původní řešení⁵²⁴ zachovala, přičemž specifikovala uplatnění pravomoci soudu z časového hlediska⁵²⁵ a doplnila jednak hrozbu donucovací pokuty⁵²⁶, kterou může soud uložit správnímu orgánu, pokud nedodržel soudem stanovenou lhůtu pro doručení rozhodnutí nebo nepředložil věc soudu ani na opakovanou výzvu, jednak povinnost správního orgánu uvědomit soud o případném zahájení řízení o opravném prostředku podaném v rámci řízení před správním orgánem⁵²⁷. Z věcného hlediska jde o to, že žaloba je sice podána proti dosud nepravomocnému rozhodnutí, ale soud

⁵¹⁶ Žaloby nebo opravného prostředku.

⁵¹⁷ § 73 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Podle § 73 odst. 4 může soud přiznání odkladného účinku i bez návrhu zrušit, ukáže-li se, že pro ně nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly. Z judikatury viz usnesení Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 52 Ca 9/2003 – 144 ze dne 23. října 2003.

⁵¹⁸ § 248 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 151/2002 Sb. Podle § 248 odst. 3 soud odklad vykonatelnosti nebo právní moci i bez návrhu zruší, jakmile se ukáže, že pominuly důvody, pro které byl povolen.

⁵¹⁹ § 250c odst. 1 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb. a zákona č. 424/2002 Z. z.

⁵²⁰ § 250c odst. 2 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 428/2004 Z. z.

⁵²¹ § 250n zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb. a zákona č. 428/2004 Z. z.

⁵²² K problémům s „odložením vykonatelnosti“ viz blíže STAŠA, J.: Správní akty, in HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část., 7. vydání, C. H. Beck, Praha 2009, s. 241-243.

⁵²³ § 84 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁵²⁴ Ověřit správnost tvrzení o tom, že správní rozhodnutí nebylo doručeno, uložit správnímu orgánu povinnost je doručit a podle okolností odložit jeho vykonatelnost.

⁵²⁵ § 250b odst. 3 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 424/2002 Z. z.

⁵²⁶ § 250b odst. 4 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb., zákona č. 424/2002 Z. z., zákona č. 428/2004 Z. z. a zákona č. 477/2008 Z. z.

⁵²⁷ § 250b odst. 2 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb. a zákona č. 424/2002 Z. z.

ji bude případně projednávat až poté, co správní rozhodnutí právní moci nabude. Po formální stránce značí nabytí právní moci správního rozhodnutí odstranění překážky soudního přezkoumávání.⁵²⁸

8. *Přezkoumávání zákonnosti správní žalobou napadených rozhodnutí vydaných s použitím správního uvážení.* Z parametrů přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí, výslovně zmíněných ve výchozí úpravě, převzal text českého zákona pouze meze správního uvážení, vypustil hlediska správního uvážení a doplnil zákaz zneužití správního uvážení.⁵²⁹ Zdánlivou redukci lze hodnotit jako pochybný terminologický experiment, vyvolávající nutnost poněkud krkolomného výkladu, podle něhož jsou hlediska správního uvážení vyjádřením jeho některých kvalitativních mezí. Slovenská úprava oproti výchozí jen doplnila, že soud neposuzuje vhodnost a účelnost správního rozhodnutí vydaného s použitím správního uvážení.⁵³⁰ Jde vlastně pouze o výkladové ustanovení. Nutno ještě dodat, že v obou národních právních řádech došlo k jisté specifikaci nejobecnějších hledisek správního uvážení v obecné úpravě správního řízení.⁵³¹

9. *Rozhodování o správní žalobě bez nařízení jednání na základě shodného projevu vůle účastníků.* Možnost takového postupu soudu nebyla ve výchozí úpravě správního soudnictví vyjádřena. Obě současné úpravy s ní již počítají. Předpokladem je shodný návrh, nebo alespoň souhlas obou účastníků řízení (žalobce a žalovaného). Zatímco česká úprava upravuje zákonnou domněnku souhlasu pro případ nevyjádření nesouhlasu⁵³², je podle textu slovenské úpravy věcí úvahy soudu, zda výzvu k vyjádření souhlasu opatří doložkou, která může ke vzniku domněnky souhlasu (neuplatnění námitek) vést⁵³³. Slovenská úprava ještě zdůrazňuje požadavek ochrany veřejného zájmu. Jde o příklad drobného věcného rozdílu.

10. *Skončení řízení před správním soudem bez meritorního projednání věci.* Český zákon řeší tyto případy zásadně pomocí institutu odmítnutí návrhu (žaloby)⁵³⁴; k zastavení řízení dojde zejména v případě zpětvzetí návrhu (žaloby)⁵³⁵. Zvláštním případem je institut uspokojení navrhovatele (žalobce)⁵³⁶; v případě, že žalobce sdělí soudu, že se cítí být uspokojen, nebo v případě, je-li soudu poté, co bezvýsledně vyzval žalobce, aby se k této otázce vyjádřil, z okolností zřejmé, že k jeho uspokojení došlo, bude soudní řízení zastaveno⁵³⁷; bez zajímavosti není ani promítnutí tohoto institutu, pokud jde o způsoby uspokojení, do správního řádu⁵³⁸. Otázkou však i zde zůstává, zda, ve kterých případech (z jakých důvodů) a nakolik může některý správní orgán zasahovat do právních poměrů řešených žalobou napadeným rozhodnutím obecnými dozorčími prostředky. Slovenský zákon zůstal při institutu zastavení soudního řízení⁵³⁹, na němž byla založena výchozí úprava. Vzhledem k charakteru správního soudnictví se zdá být institut odmítnutí návrhu příhodnější.

11. *Vyhlášení rozsudku ve správním soudnictví.* Česká úprava pamatuje na případ vyhlášení rozsudku vyvěšením zkráceného písemného vyhotovení bez odůvodnění na úřední

⁵²⁸ § 104 odst. 2 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok.

⁵²⁹ § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵³⁰ § 245 odst. 2 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 424/2002 Z. z.

⁵³¹ § 2 odst. 2 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a § 3 odst. 4 zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), ve znění zákona č. 527/2003 Z. z.

⁵³² § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵³³ § 250f odst. 1 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 424/2002 Z. z.

⁵³⁴ § 46 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Důvody jsou obsaženy v odstavcích 1, 2 a 5.

⁵³⁵ § 47 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵³⁶ § 62 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵³⁷ § 47 písm. b) se zřetelem na § 62 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵³⁸ § 153 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁵³⁹ Obecně § 250d odst. 3, dále pak § 250i odst. 4 a již zmíněný § 250j odst. 3, jakož i § 250o zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb., zákona č. 424/2002 Z. z. a zákona č. 428/2004 Z. z. Poslední z uvedených ustanovení vlastně řeší otázku uspokojení navrhovatele v řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí správního orgánu.

desce soudu.⁵⁴⁰ Podle slovenské úpravy se rozsudek vyhláší vždy veřejně⁵⁴¹ s tím, že ve věcech rozhodnutých bez ústního jednání se místo a doba veřejného vyhlášení oznamuje na úřední desce soudu.⁵⁴² Samostatné (odložené) vyhlášení rozsudku je v obou národních úpravách řešeno prakticky stejně⁵⁴³, věcné rozdíly spočívají v délce lhůty pro odložené vyhlášení v případě, že je přítomen žalobce i žalovaný⁵⁴⁴ a v předepsaném způsobu komunikace s nepřítomnými účastníky soudního řízení⁵⁴⁵, kosmetický rozdíl spočívá v tom, že slovenský zákon výslovně (demonstrativně) zmiňuje možnost odloženého vyhlášení v souvislosti s posuzováním složité právní otázky.

12. *Zjednodušené odůvodnění rozsudku ve správním soudnictví.* Nedávno se ve slovenské úpravě objevila možnost zjednodušeného odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu Slovenské republiky coby odvolacího soudu, v němž lze odkázat na podobné rozhodnutí o odvolání učiněné v obdobné věci s tím, že se uvede celý text tohoto dřívějšího rozhodnutí.⁵⁴⁶ Česká úprava podobné řešení nezná.

13. *Opravné prostředky.* České správní soudnictví je založeno na principu jednoinstančnosti. Ve vztahu k přezkoumávání rozhodnutí zná jediný mimořádný opravný prostředek (proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu), jímž je kasační stížnost.⁵⁴⁷ V rámci (české) civilní soudní kontroly správních rozhodnutí se uplatňuje standardní okruh opravných prostředků⁵⁴⁸ upravených občanským soudním řádem.⁵⁴⁹ Situace ve slovenském správním soudnictví je komplikovanější. V řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu není přípustný žádný (ani mimořádný) opravný prostředek podle občanského soudního řádu proti rozsudku Nejvyššího soudu Slovenské republiky jako soudu jediného stupně⁵⁵⁰; odvolání je přípustné proti rozsudku krajského soudu, jímž byla zamítnuta žaloba, a jen proti některým rozsudkům, jimiž soud zrušil rozhodnutí správního orgánu (záleží přitom na důvodu zrušení)⁵⁵¹; celé spektrum mimořádných opravných prostředků⁵⁵² lze využít jen v případě

⁵⁴⁰ § 49 odst. 11 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵⁴¹ Nad avizovaný rámec tohoto bodu lze doplnit, že požadavek bezvýjimečného veřejného vyhlášení rozsudku se i týká i české civilní soudní kontroly správních rozhodnutí.

⁵⁴² § 156 odst. 1 a 3 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 5/1993 Z. z. a zákona č. 428/2004 Z. z.

⁵⁴³ § 49 odst. 10 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a § 250ia zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 428/2004 Z. z.

⁵⁴⁴ Viz cit. českou úpravu.

⁵⁴⁵ Viz cit. slovenskou úpravu.

⁵⁴⁶ § 250ja odst. 7 zákona č. 99/1963 Sb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 495/2009 Z. z.

⁵⁴⁷ § 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; z novel má pro kontrolu správních rozhodnutí význam pouze zákon č. 350/2005 Sb. Kasační stížnost lze podat jen z důvodů stanovených zákonem (§ 103), jejich formulace je však natolik široká, že zavádá příčinu k nadsazenému přirovnávání kasační stížnosti k řádnému opravnému prostředku. Omezení vyplývají především z úpravy nepřipustnosti (pro kontrolu správních rozhodnutí mají význam § 104 odst. 2 až 4) a ve věcech mezinárodní ochrany též z úpravy nepřipustnosti (§ 104a). Kasační stížnosti lze přiznat odkladný účinek (§ 107). Již bylo uvedeno, že o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Podle § 109 odst. 2 a 3 je zásadně vázán jak rozsahem kasační stížnosti (to neplatí, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, nebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné), tak jejími důvody (to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné).

⁵⁴⁸ Odvolání, žaloba na obnovu řízení, žaloba pro zmatečnost, dovolání.

⁵⁴⁹ Arg. § 245 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 151/2002 Sb.

⁵⁵⁰ § 250ja odst. 1 a zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 428/2004 Z. z. (později došlo pouze k dvojímu přečíslování odstavců).

⁵⁵¹ § 250ja odst. 1 a druhé straně § 250j odst. 3 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 428/2004 Z. z. a zákona č. 384/2008 Z. z. Druhá zmíněná novela okruh napadnutelných zrušujících rozsudků rozšířila.

⁵⁵² Obnova řízení, dovolání, mimořádné dovolání.

rozsudků ve věcech, v nichž se uplatňuje tzv. plná jurisdikce⁵⁵³; odvolání je dále přípustné proti usnesení o odložení vykonatelnosti napadeného správního rozhodnutí, proti rozhodnutí o uložení donucovací pokuty. V řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí správního orgánu je přípustné odvolání proti rozsudku, jímž soud potvrdil rozhodnutí správního orgánu, a pouze z určitých důvodů proti rozsudku, jímž zrušil rozhodnutí správního orgánu, mimořádné opravné prostředky proti rozsudku nejsou přípustné⁵⁵⁴; odvolání je dále přípustné proti usnesení o odmítnutí opravného prostředku⁵⁵⁵, proti rozhodnutí o uložení donucovací pokuty⁵⁵⁶, jakož i proti usnesení o zastavení soudního řízení⁵⁵⁷. Pro řízení o odvolání proti rozsudku správního soudu jsou stanovena některá speciální pravidla.⁵⁵⁸

Ještě k vybraným problémům

Na závěr (či namísto závěru) a pro inspiraci lze zmínit několik společných nebo alespoň zčásti společných aktuálních problémů obou národních úprav specifických soudních kontrol správních rozhodnutí, zejména úprav řízení o správních žalobách. V posledním roce v České republice nejvíce zaujala diskuse⁵⁵⁹ o významu (či bezvýznamnosti) zrušení rozsudku krajského soudu na základě kasační stížnosti podané žalovaným správním orgánem, jehož rozhodnutí bylo krajským soudem zrušeno, pro právní poměry řešené přezkoumávaným pravomocným správním rozhodnutím a zejména pro další postup správních orgánů a soudu. Problém kontinuity a diskontinuity zmíněných právních poměrů má ale širší rozměr, přičemž právě zmíněná situace vystupuje vlastně, alespoň ve vztahu k české právní úpravě, až jako jeho druhá epizoda (naproti tomu ve vztahu ke slovenské právní úpravě na problém kontinuity a diskontinuity v samotném soudním řízení nedojde, neboť odvolání proti rozsudku krajského soudu má odkladný účinek). K jeho řešení může zčásti přispět i úvaha o nástupu právních účinků zrušujícího rozsudku (v České republice jednak v řízení o žalobě, jednak v řízení o kasační stížnosti). Podobné úvahy se ovšem týkají nejen soudní kontroly správních rozhodnutí, ale také jedné z pozdních pozdní peripetií⁵⁶⁰ správního řízení a v případě předběžně vykonatelných rozhodnutí i fáze odvolacího řízení. Dále je připojena poznámka týkající se již tradičního problému, jímž je hodnocení významu vad řízení před správním orgánem. A pouhou finální perličkou budiž zmínka o soudním přezkoumávání fiktivních rozhodnutí.

a) *Kontinuita a diskontinuita právních poměrů řešených přezkoumávaným správním rozhodnutím.* První (na Slovensku jedinou) epizodu lze charakterizovat jako suspendování právních účinků napadeného správního rozhodnutí v důsledku přiznání odkladného účinku správní žalobě (česká úprava) nebo odložení vykonatelnosti napadeného správního rozhodnutí

⁵⁵³ § 250ja odst. 5 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 428/2004 Z. z. (později došlo pouze k dvojímu přečíslování odstavců).

⁵⁵⁴ § 250s zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 424/2002 Z. z., zákona č. 428/2004 Z. z. a zákona č. 273/2007 Z. z.

⁵⁵⁵ § 250p zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb. a zákona č. 428/2004 Z. z.

⁵⁵⁶ Viz výše.

⁵⁵⁷ § 250d odst. 3 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb. a zákona č. 424/2002 Z. z.

⁵⁵⁸ § 250ja odst. 2 a 3, též se zřetelem na § 250l odst. 2 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 519/1991 Zb., zákona č. 428/2004 Z. z., zákona č. 273/2007 Z. z., zákona č. 384/2008 Z. z. a zákona č. 495/2009 Z. z. (předposlední z uvedených novel znamenala pouze přečíslování odstavců v § 250ja).

⁵⁵⁹ K některým jejím výstupům viz BAXA, J., PRŮCHA, P., ŠIMKA, K.: K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným, MIKULE, V.: K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního, VEDRAL, J.: K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti, vše in Správní právo č. 8/2010, s. 498 a násl., s. 492 a násl., s. 472 a násl.

⁵⁶⁰ České přezkumné řízení, slovenské přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení.

(slovenská úprava) a jako zánik jeho účinků v důsledku oznámení zrušujícího rozsudku krajského soudu (česká úprava) nebo právní moci zrušujícího rozsudku krajského soudu anebo oznámení zrušujícího rozsudku Nejvyššího soudu Slovenské republiky (slovenská úprava). Pikanterií mimo rámec správního soudnictví je v České republice žaloba proti pravomocnému rozhodnutí o vyvlastnění.⁵⁶¹ Druhou (výlučně českou) epizodu lze charakterizovat jako suspendování právních účinků kasační stížností napadeného zrušujícího rozsudku krajského soudu v důsledku přiznání odkladného účinku kasační stížnosti a jako zánik účinků tohoto rozsudku v důsledku zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu. Podobné epizody se ale mohou vyskytovat i v souvislosti s uplatňováním dozorčích prostředků a mimořádných opravných prostředků ve správním řízení⁵⁶².

Lze zřejmě přisvědčit názoru, že zrušením zrušujícího původně zrušené bez dalšího obecně neobživne. Odpovědět na otázku, zda se tak může někdy přece jen může stát, či spíše zda v určitých specifických případech může nastat jistý „quasiekvivalent“, bude možné až po pečlivějším rozvážení a rozboru, diferencovaného též zejména v závislosti na obsahu přezkoumávaného správního rozhodnutí. Význam může mít skutečnost, že obsah přezkoumávaného, či přezkoumaného rozhodnutí již začal být fakticky konzumován, nebo že již dokonce došlo k jeho faktickému zkonsumování. Zmíněný „návrát“ mohou vylučovat i některé dodatečně nastalé změny okolností případu.

V České republice se (prozatím?) neukazuje jako průchodné řešení spočívající v přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (na čas se objevilo v připravované novele soudního řádu správního); není ale především jisté, zda by řešení, přetavující kasační stížnost v řádný opravný prostředek, bylo optimální. Zřetelně omezený význam má rovněž doporučení přerušovat správní řízení a čekat, jak řízení o kasační stížnosti dopadne.

Vyjasňování pozic mohou (možná paradoxně) přispět i následující „dráždivé“ přístupy:⁵⁶³

- Po zrušení rozhodnutí správního orgánu krajským soudem žalovaný (pravidelně odvolací) správní orgán, nebo správní orgán prvního stupně pokračuje ve správním řízení, a to i po případném zrušení zrušujícího rozsudku krajského soudu.

- Krajský soud vyčká výsledku tohoto správního řízení, novým správním rozhodnutím ve věci bude problém „konzumován“ (i když případně vznikne problém nový), podle okolností může dojít k faktickému uspokojení žalobce, výsledkem může pak být v těchto případech zastavení soudního řízení.

- Nelze-li dospět k uvedenému řešení, může platit, že pokud již bylo správní řízení, vedené po zrušení správního rozhodnutí krajským soudem, pravomocně skončeno, bude podle okolností dán specifický důvod obnovy správního řízení, a pokud se tak nestalo, bude podle okolností dán specifický důvod zastavení správního řízení (u řízení vedeného ex officio).

V případech, kdy bylo zrušeno správní rozhodnutí přiznávající oprávnění a jestliže není a priori zjevné, že právo z tohoto rozhodnutí nemohlo být nabyto v dobré víře, může nebezpečí diskontinuity⁵⁶⁴ eliminovat „simulované“ správní řízení, jehož smyslem je zjistit, zda by původní řešení věci obstálo, či nikoli. Odpoví-li takové řízení na danou otázku kladně, není zapotřebí dále zasahovat, odpoví-li na ni záporně, je třeba volit adekvátní zákonem stanovené prostředky k odstranění, nebo zmírnění případných nežádoucích důsledků výkonu zrušeného oprávnění. V této souvislosti se nabízí model opakovaného správního řízení, při

⁵⁶¹ Podáním žaloby „se odkládá právní moc a vykonatelnost rozhodnutí“, vyvlastňované právo však přešlo již právní mocí napadeného správního rozhodnutí. Provokativním řešením by bylo vázat nedřívější nástup právních účinků správního rozhodnutí o vyvlastnění až na marné uplynutí lhůty pro podání žaloby. Zamýšlená novela však předpokládá, že žaloba jako taková nebude mít odkladný účinek.

⁵⁶² Kromě již uvedeného jde o obnovu řízení, na Slovensku též o řízení o protestu prokurátora.

⁵⁶³ Jde o velice hrubou skicu úvahy de lege ferenda.

⁵⁶⁴ V linii: přiznání oprávnění – zrušení přiznaného oprávnění – případné opětovné přiznání oprávnění.

němž mohou být některé otázky posuzovány k datu vydání zrušeného správního rozhodnutí a jiné aktuálně.⁵⁶⁵

b) *Nástup právních účinků zrušujícího rozsudku, nebo zrušujícího správního rozhodnutí.* Tento problém bývá chápán binárně, když za okamžik zrušení přezkoumávaného rozhodnutí je považován buď okamžik právní moci, resp. vykonatelnosti rušeného správního rozhodnutí, nebo rušeného rozsudku (zrušení ex tunc, někdy též „vykořenění“), nebo okamžik právní moci, resp. vykonatelnosti zrušujícího rozsudku, nebo zrušujícího správního rozhodnutí (zrušení ex nunc). Do úvahy ovšem přicházejí i jiná řešení (rozhodný okamžik může nastat již k vydání přezkoumávaného rozhodnutí, nebo v naznačeném mezidobí, anebo může být posunut v důsledku suspenzivní časové doložky, popřípadě suspenzivní podmínky).

U původního doktrinního konceptu, podle něhož dochází k rušení přezkoumávaného rozhodnutí vždy ex tunc, bylo zapotřebí vypořádat se s možnými neblahými důsledky jeho striktního prosazování (uplatňování „do detailů“).⁵⁶⁶ Novější názory již našly výraz v české úpravě správního řízení.⁵⁶⁷ Zásadně platí, že u rozhodnutí, jímž byla uložena povinnost, nastávají účinky jeho zrušení ex tunc, zatímco u rozhodnutí, jímž bylo přiznáno oprávnění, nastávají za předpokladu nabytí práva v dobré víře ex nunc a při nenabytí práva v dobré víře⁵⁶⁸ ex tunc. Pokus o stejnou konstrukci v připravované novele soudního řádu správního byl však potlačen a při té příležitosti se uvedená pojetí aktuálně střetla. Ze staršího z nich ostatně dosud vychází judikatura správních soudů, nebo alespoň její „viditelnější“ část.⁵⁶⁹ Je třeba připustit, že za předpokladu existence náležitě sofistikovaných „přidatých“ právních konstrukcí, jejichž náznakem může být výše zmíněné opakované správní řízení, nemusí být ani původní koncept nepřijatelný.

Netřeba podrobněji rozebírat, proč otázka nástupu účinků zrušení správního rozhodnutí, nebo rozsudku nesouvisí lineárně s otázkou právní moci, resp. („prosté“, úzce chápáné) vykonatelnosti zrušujícího rozsudku, nebo zrušujícího správního rozhodnutí.

c) *Hodnocení významu vad řízení před správním orgánem.* Představa synergického působení soudního a správního rozhodování s cílem zajišťovat rychlý a spolehlivý průchod práva by jistě neměla být pouhou iluzí. Jedním z jeho předpokladů je nepřeceňování významu vad řízení před správním orgánem. Technokraticky vyjádřeno, jde o optimalizaci míry tolerance těchto vad. Nízko nastavená bývá již v odvolacím řízení správním, v obavě o výsledek případného soudního sporu. To ale neznamená, že by jakékoli vady řízení před správním orgánem měly být přehlíženy. Lze si představit následující modelové⁵⁷⁰ schéma významu vad pro navazující fázi, popřípadě pozdní peripetii správního řízení, nebo pro navazující soudní řízení:

- vady „zajizvené“, kosmetické, nerelevantní pro navazující fázi správního řízení, nebo navazující soudní řízení; činnost správního orgánu je přitom zapotřebí i ohledně těchto vad aktivně kultivovat extraprocesními prostředky (signalizace vad správnímu orgánu nebo nadřízenému správnímu orgánu a následná opatření, která sledují prevenci opakování nedostatků a směřují vůči podřízeným správním orgánům nebo útvarům i vůči jednotlivým úředním osobám; nad rámec procesní relevance může být k této signalizaci využito i odůvodnění rozhodnutí vydaného v navazující fázi správního řízení, nebo v navazujícím

⁵⁶⁵ Inspirativním, nicméně nesofistikovaným institutem tohoto druhu se zdá být slovenské opakované stavební řízení [§ 88b zákona č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), ve znění zákona č. 479/2005 Z. z.]. Podobná právní konstrukce se nyní uvažuje v souvislosti s přípravou novely českého stavebního zákona.

⁵⁶⁶ O nejvýznamnějších důsledcích a souvislostech zrušení správního rozhodnutí viz blíže STAŠA, J.: Správní akty, in HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část., 7. vydání, C. H. Beck, Praha 2009, s. 236.

⁵⁶⁷ § 99 a též § 91 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁵⁶⁸ Formulace obsažená v textu správního řádu je poněkud (více méně) užší.

⁵⁶⁹ Srov. v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Ans 11/2010 – 193 ze dne 21. července 2010.

⁵⁷⁰ Nehledě na nuance vyplývající z pozitivního práva.

soudním řízení; obecně jde rovněž o přípravu kvalitní procesní metodiky); extraprocesní kultivace se zajisté uplatní, avšak nikoli již jako výlučná, i v případě výskytu níže uvedených tříd vad,

- vady procesně zhojitelné v rámci navazující fáze správního řízení, nebo v rámci navazujícího soudního řízení; daní je zvýšené procesní úsilí vynakládané v této fázi, či v tomto řízení, nicméně volit zde cestu rušení správních rozhodnutí a vrácení věcí (zásadně) původcům zrušených správních rozhodnutí je příliš lacinou „alternativou“; dlužno dodat, že zdůrazňování procesní ekonomie má v této souvislosti toliko relativní význam, přičemž ve správní i v soudní praxi bývá procesní ekonomie navíc často chápána nikoli komplexně, ale z úzkého pohledu orgánu, který vede navazující fázi správního řízení, nebo navazující soudní řízení,

- vady fatální, které nutně vedou ke zrušení správního rozhodnutí a vrácení věci⁵⁷¹; v rámci správního řízení je tak nezbytné čelit zejména ztrátě instance⁵⁷²; ve vztahu k přezkoumávání zákonnosti pravomocného správního rozhodnutí nelze v řízení před příslušným správním orgánem, nebo v řízení před soudem doplňovat správní řízení, jehož výsledkem bylo přezkoumávané rozhodnutí, nad rámec potřeb správního, nebo soudního přezkumu (jinak tomu je při soudním rozhodování v rámci tzv. plné jurisdikce).

Množinu fatálních procesních vad specifikuje pozitivní právo. Česká právní úprava správního soudnictví za takové vady řízení výslovně označuje nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, dále skutečnost, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění, a konečně podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.⁵⁷³ Srovnatelné důvody zrušení napadeného správního rozhodnutí slovenská úprava svodně neoznačuje a vyjadřuje je jinak systematicky; těsněji než česká přitom v případě některých vad zdůrazňuje, že soud je vázán mezemi žaloby, resp. žalobními body, zatímco v případě jiných vad se od této vázanosti zřetelně distancuje.⁵⁷⁴ U zbytkové subkategorie vad řízení slovenská úprava nezdůrazňuje, že musí jít o vady podstatné.⁵⁷⁵

V praxi lze k aplikaci naposled zmíněných ustanovení přistupovat paušálně, význam vad paušalizovat s tím, že určitá vada řízení může mít typově vzato vždy za následek nezákonnost rozhodnutí, nebo individuálně, význam vad individualizovat a lze-li dojít k závěru, že v daném případě taková vada vliv na zákonnost rozhodnutí neměla, považovat ji pro tento případ za vadu, která vliv na zákonnost ani mít nemohla, i když obecně taková vada spadá do třídy vad, které nezákonné rozhodnutí za následek mít mohou.⁵⁷⁶ Individuální přístup lze považovat za žádoucí. Správní i soudní praxe jsou v tomto ohledu dlužny.

Rovněž tak ustanovení o ostatních vadách řízení před správním orgánem lze uplatňovat různě široce.

⁵⁷¹ Některé vady, které lze považovat (rovněž) za vady řízení, mohou zakládat i nicotnost správního rozhodnutí.

⁵⁷² Viz v § 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁵⁷³ § 76 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Srov. též formulace české úpravy správního řízení (§ 89 odst. 2 a § 96 odst. 2 zákona č. 500/2004 sb., správní řád).

⁵⁷⁴ § 250j odst. 2 v. odst. 3 zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 428/2004 Z. z. a zákona č. 273/2007 Z. z., a na druhé straně § 75 odst. 2 a § 76 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵⁷⁵ Srov. § 250j odst. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Zb., občiansky súdny poriadok, ve znění zákona č. 428/2004 Z. z., s § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

⁵⁷⁶ Příkladem je správní rozhodnutí, k jehož vydání přispěla vyloučená úřední osobou, které má zjevně zákonný obsah, protože bylo vydáno ve správním řízení s jediným účastníkem na základě jednoznačných podkladů a bez uplatnění správního uvážení. Zúžit hypotézu vyloučení je snahou dosti nejasně formulovaného § 14 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

Téměř tabuizovaným tématem prozatím zůstává vázanost nezákonným právním názorem nadřízeného správního orgánu, nebo soudu. Lze nerespektování nezákonného právního názoru řadit mezi nefatální procesní vady, či naroveň takovým vadám?

d) *Přezkoumávání fiktivních rozhodnutí*. Česká i slovenská judikatura dospěla shodně k závěru, že fiktivní správní rozhodnutí jsou nepřezkoumatelná.⁵⁷⁷ Poněkud sarkasticky řečeno, šlo o elegantní ponaučení, které moc soudní ušlechtila moci zákonodárné. Lákavá jednoduchost některých právních konstrukcí je totiž bez detailnějšího propracování důsledků a souvislostí ošidná. Devótnější přístup soudu k zákonu by však zřejmě mohl vést k závěru, že věc bylo třeba posoudit věcně (vlastně v tzv. plné jurisdikci, „namísto správního orgánu). K uvedenému náhledu na problém fiktivních rozhodnutí dospěla soudní praxe v případě negativní fikce. Nelze však mít za to, že by mohl obstát u fikce pozitivní. Aktuálně spor o zákonnost pozitivního fiktivního správního rozhodnutí v České republice probíhá a nelze než s jistou dávkou zvědavosti očekávat jeho výsledek. Vzniklá situace vedla v obou národních právních řádek k jistým změnám právní úpravy, k nahrazení negativní fikce jiným právním institutem⁵⁷⁸, nebo k vyspravení úpravy přídatnou právní konstrukcí⁵⁷⁹.

Skutečnou výzvou zákonodárci je ale alternativa pozitivní fikce v podobě právní konstrukce založené na vzniku oprávnění prostým marným uplynutím lhůty stanovené pro vydání správního rozhodnutí a na časově omezené pravomoci odejmout takto získané oprávnění, pokud nebyly splněny hmotněprávní předpoklady vyhovění žádosti.⁵⁸⁰

Záver

Přes celkově divergentní vývoj české a slovenské úpravy specifických soudních kontrol správních rozhodnutí lze při podrobnějším pohledu seznat řadu shodných, či podobných rysů a hlavně též společných problémů. Pozornost bude zasluhovat srovnávání judikatury, jakož i její kritické hodnocení. Je také otázkou, zda v budoucnu nedojde k opětovnému sblížení národních právních konstrukcí ve zkoumané oblasti.

Literatúra

ZAVŘELOVÁ, J.: Dualismus práva v rozhodování zvláštního senátu, in *Správní právo*, 2011, č. 1 – 2, s. 11 a násl.

VESECKÁ, R.: Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu, in *Státní zastupitelství č. 9/2009*, s. 4 a násl.

STAŠA, J.: Správní akty, in HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část.*, 7. vydání, C. H. Beck, Praha 2009, s. 241-243.

⁵⁷⁷ Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze č. j. 5 A 128/2000 – 16 ze dne 23. dubna 2002 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 78/2002 – 39 ze dne 4. července 2003, jakož i rozsudek Nejvyššího soudu Slovenské republiky sp. zn. 7 Sž 180/01 ze dne 13. června 2002. Šlo o negativní fikce podle úprav o poskytování informací o činnosti veřejné správy.

⁵⁷⁸ V českém zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, byl novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. institut negativní fikce nahrazen institutem stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace. Negativní fikci ale stále obsahuje zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

⁵⁷⁹ Slovenský zákon č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), byl doplněn o skutkovou podstatu návrhového přestupku toho, kdo jednal (měl jednat) za povinnou osobu (§ 21a cit. zák.).

⁵⁸⁰ Toto řešení se podařilo jakžtakž (s výhradou problematičnosti některých formulací) vyjádřit v ustanoveních § 28 – 30 zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb.

BAXA, J., PRŮCHA, P., ŠIMKA, K.: K problematice odkladného účinku kasační stížnosti podané žalovaným, MIKULE, V.: K jednomu podnětu na novelizaci soudního řádu správního,

VEDRAL, J.: K důsledkům zrušení rozhodnutí krajského soudu v řízení o kasační stížnosti, vše in Správní právo č. 8/2010, s. 498 a násl., s. 492 a násl. , s. 472 a násl.

Kontaktní údaje autora:

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Právnická fakulta, Univerzita Karlova v Praze

Náměstí Curieových 901/7 110 00 Praha

e-mail: stasa@prf.cuni.cz

k Niektorým aktuálnym otázkam inštitucionálnej výstavby správneho súdnictva⁵⁸¹

Marián Ševčík

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Abstrakt

Autor vo svojom príspevku venuje pozornosť problematike správneho súdnictva na Slovensku po vzniku Slovenskej republiky ako samostatného štátu z pohľadu vývoja právnej úpravy procesného i inštitucionálneho, ako aj pohľadu na súdnu prax, ktorá právo tvornými rozhodnutiami prekonáva neúplnosť a tiež aj nedôslednosť právnej úpravy, ako aj perspektívam jeho osamostatnenia v kontexte dobudovania tohto druhu výkonu súdnej moci v podmienkach, keď Slovenská republika preberá právne záväzky z členstva v Európskej únii.

Kľúčové slová

správne súdnictvo, inštitucionálna výstavba správneho súdnictva, súdna prax, rozhodnutia orgánov verejnej správy, súdne preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov, pohľad na vybrané druhy súdnych rozhodnutí a ich vzťah na tvorbu právneho vedomia v podmienkach Slovenskej republiky

Správne súdnictvo je v našich zemepisných šírkach dlhoročnou skutočnosťou. Má svoju tradíciu, ktorá začala tvoriť svoju históriu už v časoch Rakúsko – Uhorskej monarchie, pokračovala v podmienkach 1. Československej republiky, aj počas obdobia rokov 1939 – 1945 na Slovensku, s krátkou epizódou po obnovení československej štátnosti po druhej svetovej vojne. K tomuto časovému obdobiu sa viaže správne súdnictvo ako samostatný druh výkonu súdnej moci.

Zjednodušene povedané, správne súdnictvo predstavuje nástroj demokratickej spoločnosti na presadzovanie zákonnosti v procese realizácie normatívnych správnych aktov,⁵⁸² pričom je potrebné konštatovať, že sa jedná o pojem, ktorý vykazuje viacero rovín prejavu.⁵⁸³

V podmienkach zanikajúcej československej štátnosti po roku 1989, správne súdnictvo sa obnovilo v rámci procesnej normatívnej úpravy, konkrétne v rámci Občianskeho súdneho poriadku (zákon č. 99/1963 Zb. v platnom znení), keď sa prijatím zákona č. 519/1991 Zb. zák. včlenila samostatná 5. časť tejto procesnej normy, ktorá pojednávala o tejto problematike.

Občiansky súdny poriadok sa takto stal miestom, v ktorom sa postupne obnovila súdna agenda majúca za cieľ poskytovať právnu ochranu pre účastníkov správneho konania, u ktorých sa niektorá zo strán správneho konania domnieva, že správny orgán nekonal v súlade s platným právnym poriadkom alebo bol nečinným pri rozhodovaní o právach a právom chránených záujmoch účastníkov konania v rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci. Je možné konštatovať, že až v lone súdnej moci, v systéme všeobecného súdnictva, sa obnovilo správne súdnictvo. Napokon vývoj iným spôsobom nebol možný.

Vývoj po zániku Českej a Slovenskej federatívnej republiky bol v oboch jej pôvodných častiach odlišný.

⁵⁸¹ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA č. 1/0319/10 „Správne súdnictvo“.

⁵⁸² VERNARSKÝ, M.: *Právna úprava správneho súdnictva v rozhodovacej praxi Ústavného súdu Slovenskej republiky*, Brno: Masaryk University 2009

⁵⁸³ MAŽÁK, J.: *Základy občianskeho procesného práva*, 2. vydanie, Bratislava: IURA EDITION, 2004

Kým sa v podmienkach Českej republiky správne súdnictvo aj inštitucionálne osamostatnilo a kreovalo v samostatný súdny systém, na Slovensku nie sme svedkami takéhoto vývoja. Sme svedkami toho, že absentoval v slovenskom parlamente konsenzus, na základe ktorého by bolo možné dospieť k takému štádiu, akého sme svedkami napr. v už spomenutej českej právnej úprave.

Nenapomohli tomu ani ďalšie novelizácie Občianskeho súdneho poriadku akou bol napr. zákon č. 501/2001 Z.z. a ďalšie jeho novelizácie.

Keď porovnáme úsilie, ktoré bolo vynaložené pri formulovaní tohto cieľa (kreovanie samostatného správneho súdnictva aj v inštitucionálnej rovine), napr. z textov programových vyhlásení vlád Slovenskej republiky napr. v roku 2002 a v roku 2006, tak je možné dospieť k záveru, že ani jeden z uvedených projektov nebol zrealizovaný (po roku 2002 na pôde vtedajšieho Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky bol daný na pripomienkovanie aspoň koncepčný materiál, po roku 2006 vtedajšia exekutíva v tomto úsilí nezaznamenala žiadnu odozvu, ak neponecháme stranou text programového vyhlásenia vtedajšej exekutívy; z pôdy Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky po roku 2006 nie je žiadna legislatívna iniciatíva).

Je nepochybné, že aj slovenské súdy v tejto agende zaznamenali zaujímavý a mnohokrát spoločensky neocenený vývoj.⁵⁸⁴ Od nesmelých začiatkov až po doslova explóziu podaní na súd, ktorými nespokojní účastníci správnych konaní zahltili súdy.⁵⁸⁵ Napokon nie malý dôvod či príčinu pre tento rozmach dala nielen často sa meniacia legislatíva, ale aj mnoho početné reorganizácie verejnej správy, ktoré sa udiali po roku 1990, ale aj tá skutočnosť, že súdy neboli vopred pripravené na nový fenomén podávania žalôb, ktorými sú elektronické podania, ako aj elektronická podateľňa.

S uvedenými reáliami sa musela vysporiadať predovšetkým súdna moc. Aj preto zo strany súdov boli postupne hľadané riešenia, na základe ktorých sa museli hľadať doslova netradičné riešenia, ktoré sú akceptovateľné pre základnú právnu nielen doktrínálnu podmienku, ktorou je peramentná požiadavka Ústavy Slovenskej republiky, že Slovenská republika je právny štát. neboli to len právotvorné rozsudky publikované plénom kolégia Správneho súdnictva, ale aj tvorba právneho precedensu ako aktuálna odozva na elektronické podania. Na tomto mieste možno odkázať na originálny právny názor k zaujatiu právneho postoja k tejto stránke elektronických podaní, ktoré prezentoval sudca Najvyššieho súdu Slovenskej republiky Dr. Ivan Ruman na vedeckej konferencii konanej na pôde Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave v dňoch 07. – 08.03. 2011.⁵⁸⁶

V rozhodovacej činnosti správnych orgánov sa stretávame s nezdravým momentom, keď správny orgán svojím zamestnancom ukladá pracovnú úlohu, koľko má poverený pracovník vydať rozhodnutí mene správneho orgánu. S uvedeným javom sa stretávame nielen na pôde orgánov Sociálnej poisťovne, ale tiež aj u dozorových orgánov v systéme zdravotníctva. Nárast súdnej agendy, na ktorú sme poukázali vyššie len dokazuje, že sa tak deje na úkor rešpektovania základných zásad správneho konania, ako e napr. spoľahlivé zistenie skutkového stavu pred vydaním rozhodnutia, zásada spravodlivého procesu, inkorovaná Dohovorom o ochrane ľudských práv a slobôd aj do slovenského právneho poriadku, ako aj naštrbenie dôvery občana v činnosť správneho orgánu. V tejto súvislosti ako prílohu dávam do pozornosti prílohu č. 1 tohto príspevku.

⁵⁸⁴ BABJAKOVÁ, E.: *Správne súdnictvo v Slovenskej republike* (O niektorých aktuálnych problémoch), IN: *Ústavnosť a politika: Časopis pre právnu prax*, 2000, roč. 2, č. 2; BABJAKOVÁ, E.: *K niektorým aktuálnym otázkam správneho súdnictva*. IN: *Justičná revue*, ISSN, 2000,

⁵⁸⁵ HANZELOVÁ, I.: *Aktuálne o správnom súdnictve v Slovenskej republike*, Zborník PF TU, „Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty“, 2011

⁵⁸⁶ RUMANA, I.: *Správne súdnictvo a správny precedens*, Zborník PF TU, „Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty“, 2011

Na tomto mieste osobitnú pozornosť upriamim na agendu správneho orgánu, ktorým je Národný bezpečnostný úrad (ďalej len NBÚ). Vývoj v tomto smere, v kontexte hľadania zákonnosti a spravodlivosti rozhodovania, zaviedol rozhodovaciu činnosť tohto orgánu až na pôdu Ústavného súdu Slovenskej republiky. Do vydania Nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky⁵⁸⁷, NBÚ rozhodoval tak, že vydal len rozhodnutie, ktorým rozhodol o konkrétnej osobe, a to bez odôvodnenia a poučenia o tom, či má konkrétna osoba k dispozícii na svoju ochranu ešte nejaké opravné prostriedky. Ústavný súd Slovenskej republiky vydal doslova d'alekosiahle právne rozhodnutie, v ktorom uviedol, že:

1. procesnou normou, na základe ktorej vydáva rozhodnutie NBÚ je správny poriadok (zákon. č. 71/1967 Zb. v platnom znení),
2. rozhodnutia NBÚ musia obsahovať všetky obligatórne náležitosti, ktoré musí mať rozhodnutie správneho orgánu (výrok, odôvodnenie, poučenie),
3. aplikuje sa zásada dvojinštančnosti správneho konania,
4. súdny prieskum uskutočňuje len Najvyšší súd Slovenskej republiky, pričom konanie pred ním sa riadi bezpečnostným režimom v osobitne vyhradených priestoroch.

Na tomto mieste sa žiada poznamenať, že toto konanie má svoje špecifiká. Konkrétne:

1. druhostupňovým správnym orgánom je Výbor Národnej rady Slovenskej republiky (do činnosti zákonodarného orgánu je včlenená činnosť správneho orgánu 2. stupňa, a to na základe ústavného zákona č. 254/2006 Z.z. o zriadení výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu),
2. Výbor Národnej rady Slovenskej republiky je kreovaný na základe veľkosti jednotlivých klubov parlamentných strán,
3. o odvolaní účastníka konania tento „správny orgán“ rozhoduje na svojom plenárnom zasadnutí⁵⁸⁸, pričom nie je neobvyklé, že tento orgán rozhodne tak, že potvrdí rozhodnutie NBÚ.

Súdny orgánom, ktorý rozhoduje o podanom odvolaní je Najvyšší súd Slovenskej republiky. Z charakteru dostupnosti administratívneho spisu zaznamenávame okrem už spomenutých osobitostí tiež:

1. účastník konania nemá právo oboznámiť sa so spisom ako celkom, ale len jeho právny zástupca,
2. právny zástupca sa oboznamuje s obsahom spisu len v priestoroch NBÚ (k tomuto riešeniu pristúpil Najvyšší súd Slovenskej republiky vydaním uznesenia), nakoľko Najvyšší súd Slovenskej republiky nemá k tomu vytvorené materiálne a ani technické podmienky.

Aj v tomto druhu súdneho prieskumu súd rozhoduje zákonom stanoveným spôsobom. Buď rozhodnutie potvrdí alebo zruší a vec vráti správne mu orgánu na nové rozhodnutie, pričom vysloví svoj právne záväzný názor. V prípade zrušovacích rozhodnutí sme obvykle svedkami toho, že účastník správneho konania sa na Najvyššom súde Slovenskej republiky objaví viackrát.

NBÚ mnohokrát zotrúva na svojich pôvodných právnych stanoviskách, napriek tomu, že neuniesol svoje dôkazné bremeno. Dokonca ani v tom prípade, keď si po novele zák. č. 214/2004 Z.z. v roku 2006 tento správny orgán môže použiť nástroj, ktorý kultúrna práva

⁵⁸⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, PL.15/03-39 uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 259/2004 Z.z.

⁵⁸⁸ ŠEVČÍK, M a kol.: *Správne právo procesné. Jednotlivé druhy rozhodnutí*. Eurounion, 2009,

Európa nepozná – detektor lži a výsledok je rovnaký ako pri zrušovacom súdnom výroku. Som toho názoru, že dôkazová núdza pri rozhodovaní NBÚ ba nemala byť dôvodom, aby sa účastník konania preháňal po súdnych inštanciách, ale bola rešpektovaná jeho ľudská dôstojnosť a rozhodnutie vydané tak, aby právny poriadok bol rešpektovaný a účastník správneho konania nebol nútený sa obracať o právnu ochranu napr. u medzinárodných inštitúcií.

K tomuto sa žiada poznamenať, že NBÚ vychádza pri zisťovaní skutkového stavu aj z prameňov, ktoré poskytujú orgány polície a Ústav pamäti národa. Pre úplnosť, na tomto mieste z rozhodovacej činnosti príslušných orgánov dávam do pozornosti, že tu máme k dispozícii rozhodnutia napr. na Okresnom súde Bratislava II, kde bol vyhlásený rozsudok, v ktorom bolo rozhodnuté, že Ústav pamäti národa je osobou pasívne legitimovanou a osobou, ktorá neuniesla dôkazné bremeno (číslo súdneho spisu a meno účastníka konania neuvádzam, nakoľko mi klient nedal súhlas) a tiež prípad (inak zhodný s osobou, ktorú uvádzam vyššie), keď policajný orgán, ktorý poskytol pre NBÚ príslušný materiál bol nepoužiteľný pre nedovolené manipulovanie so spisom.

Osobitnou skupinou vecí, ktoré sú predmetom súdneho preskúmania, sú rozhodnutia katastrálnych orgánov. Na tomto mieste nebudem venovať pozornosť tej skutočnosti, že po roku 1999 došlo k zásadnej zmene organizácie orgánov katastra (po novelizácii zák. č. 222/1996 Z.z.), ale upriamim svoju pozornosť na zásadnú novelu katastrálneho zákona (zák. č. 162/1995 Z.z.), ktorá sa uskutočnila prijatím zákona č. 304/2009 Z.z. s účinnosťou od 01.09.2009, samotnou novelou katastrálneho zákona č. 103/2010 Z.z. s účinnosťou od 01.05.2010 a k nemu vydanou vykonávacou vyhláškou č. 461/2009 Z.z. s účinnosťou od 01.12.2009.⁵⁸⁹

Na tomto mieste uvedenú právnu úpravu uvádzam nielen preto, že sa jedná o novú právnu úpravu, ktorá vykazuje svoju právnu účinnosť vyše jedného kalendárneho roka, ale predovšetkým preto, že ponúka nový pohľad na súdny prieskum správneho rozhodnutia. Nepochybne katastrálne rozhodnutia sú rozhodnutiami, v ktorých sa stretávame s rezíduami nie tak ďalekej minulosti, pričom účastníci katastrálneho konania nie vždy sa stretávajú s aplikáciou spravodlivého rozhodnutia veci samej.

Uvedená nová právna úprava síce rieši veci pro futuro s nuansami súčasnosti, ale nemôže byť opomenutá skutočnosť, že tu nie je stav, že nehnuteľnosť nemá konkrétneho vlastníka, keď navyše platná právna úprava neumožňuje premlčanie vlastníckeho práva k nehnuteľnosti.

Záver

Správne súdnictvo aj v slovenských podmienkach má svoju budúcnosť. Obzvlášť jeho potreba je zvýraznená v tých situáciách, keď sa z miestnej štátnej správy delimitujú veci na orgány územnej samosprávy, u ktorých sa nie vždy stretávame s profesionálnym prístupom štatutárnych zástupcov obcí a miest.

Je nepochybné, že súdy budú sa nevyhnutne musieť vysporiadať predovšetkým s rýchlosťou vydania svojho rozhodnutia, aby stav, keď rozhodnutie správneho orgánu trpí vadami, nebolo prameňom ďalších skrivodlivostí.

Literatúra

⁵⁸⁹ DRÁCOVÁ, J.: *Zmeny v katastri nehnuteľností*, Bulletin Slovenskej advokátskej komory, 2011

VERNARSKÝ, M.: *Právna úprava správneho súdnictva v rozhodovacej praxi Ústavného súdu Slovenskej republiky*, Brno: Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

MAZÁK, J.: *Základy občianskeho procesného práva*, 2. vydanie, Bratislava: IURA EDITION, 2004, str. 699, ISBN 80-8078-0161-1

BABJAKOVÁ, E.: *Správne súdnictvo v Slovenskej republike (O niektorých aktuálnych problémoch)*, IN: Ústavnosť a politika: Časopis pre právnu prax, 2000, roč.2, č.2, str.20-40

BABJAKOVÁ, E.: *K niektorým aktuálnym otázkam správneho súdnictva*. IN: Justičná revue, ISSN, 2000, str. 52, č. 8-9

HANZELOVÁ, I.: *Aktuálne o správnom súdnictve v Slovenskej republike*, Zborník PF TU, „Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty“, 2011

RUMANA, I.: *Správne súdnictvo a správny precedens*, Zborník PF TU, „Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty“, 2011

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, PL.15/03-39 uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 259/2004 Z.z.

ŠEVČÍK, M a kol.: *Správne právo procesné. Jednotlivé druhy rozhodnutí*. Eurounion, 2009, str. 229-273

DRÁCOVÁ, J.: *Zmeny v katastri nehnuteľností*, Bulletin Slovenskej advokátskej komory, 2011, č. 1-2, STR 10-15

Kontaktné údaje na autora

JUDr. Marián Ševčík, CSc.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Kollárová ul. 10

918 43 Trnava

e-mail : ria.sev@post.sk

marian.advokat@gmail.com

EXP

Bratislava 6. apríl 2009
P-R-1049/2009 (S1-882/2009)
P-R-1048/2009 (S1-943/2009)

Vážený pán verejný ochranca práv,

na Vaše listy č. 3506/2008/VOP z 12. marca 2009 a č. 3507/2008/VOP z 12. marca 2009, ktorými žiadate o informácie o konkrétnych opatreniach, ktoré boli, alebo budú prijaté na zlepšenie nedostatočného počtu zamestnancov a ich materiálno-technického zabezpečenia, vrátane časového horizontu ich zavedenia, si Vám dovoľujem oznámiť nasledovné.

Od roku 2004 od účinnosti zákona 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení pretrváva veľká fluktuácia odborných zamestnancov, ktorí konajú o nároku na dôchodok podľa medzinárodných dokumentov. V prvom rade to boli zamestnanci v dôchodkovom veku, ktorí už neboli ochotní akceptovať prechod na zásadne novú právnu úpravu. Ďalej to boli a stále sú novoprijatí zamestnanci, ktorí nie sú ochotní akceptovať v daných podmienkach značnú až neprimeranú pracovnú záťaž, ktorá spočíva v zložitosti právnej úpravy a množstve prideloovanej práce a spravidla počas odbornej prípravy, alebo do dvoch rokov od uzatvorenia pracovného pomeru ukončia zamestnanie v Sociálnej poisťovni.

V tejto súvislosti považujem za dôležité uviesť, že minimálna odborná príprava týchto zamestnancov trvá približne rok.

Za súčasných podmienok je možné zabezpečiť konanie o nároku na dôchodok len sústavným prideloovaním práce v objeme, ktorý zásadne prevyšuje mieru zaťaženia primeranú jej zložitosti a sociálno-spoločenskému významu. Odborní zamestnanci vybavujú denne priemerne 35 podaní, pritom za primerané množstvo je na základe dlhoročných skúseností možné považovať približne 20 podaní. Napriek tomu, že sa odborným zamestnancom pridelojuje takéto množstvo práce a pracovná kapacita sa zvyšuje nariadovaním práce nadčas a prácou v osobitnom pracovnom režime, za ktorú sú zamestnanci osobitne odmeňovaní, nie je objektívne možné vybavovať podania plynule okamžite po ich doručení.

Nadmerné pracovné zaťaženie, charakter pracovných činností a súčasná technologická podpora sú navyše dôvodom častejšieho výskytu omylov a prehliadnutí, teda prirodzených ľudských pochybení, ktoré vzhľadom na charakter pracovných činností a súčasnej technológie práce majú spravidla veľmi negatívny dopad na konanie o nároku na dôchodok a jeho výplatu.



Od roku 2004 do súčasnosti ukončilo pracovný pomer na odbore zahraničných agend, do pôsobnosti ktorého patrí konanie o nároku na dôchodok podľa medzinárodných dokumentov, celkom 55 zamestnancov a v rovnakom období bolo prijatých do pracovného pomeru alebo preradených v rámci Sociálnej poisťovne 80 zamestnancov. Za účelom zvýšenia pracovnej kapacity pracoviska a zníženia pracovnej záťaže zamestnancov sa sústavne zvyšoval aj ich systemizovaný počet, a to z počtu 44 v roku 2004 až na 81 v roku 2009.

Za účelom vytvorenia podmienok na zefektívnenie systému riadenia a organizácie práce bol odbor zahraničných agend v marci 2008 rozdelený na dve oddelenia. Oddelenie zahraničných agend I rozhoduje o nárokoch na dôchodkové dávky poistencov, ktorí získali doby poistenia v Českej republike a štátoch, s ktorými má Slovenská republika uzatvorené medzinárodné zmluvy o sociálnom zabezpečení, a oddelenie zahraničných agend II, ktoré rozhoduje o nárokoch na dôchodkové dávky poistencov podľa koordinačných nariadení Európskej únie.

V roku 2009 bolo na uvedené pracoviská prijatých alebo preradených v rámci Sociálnej poisťovne celkom 21 zamestnancov. V súčasnosti pracuje v odbore zahraničných agend 79 zamestnancov. Z uvedeného počtu je 73 odborných zamestnancov, z tohto počtu je 27 zamestnancov v procese odbornej prípravy.

Priemerná dĺžka odbornej praxe zamestnancov na pozícii dávkový referent, ktorá je kľúčovou v konaní o nároku na dôchodok, je dva roky, čo je vzhľadom na zložitosť konania o nároku na dôchodok nedostatočné.

Doteraz získané poznatky z aplikačnej praxe súvisiacej s rozhodovaním o nároku na dôchodkové dávky podľa zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení jednoznačne potvrdili prognózy Sociálnej poisťovne, podľa ktorých je tento zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou administratívne náročnejší a vecne zložitejší. Okrem toho, každá zmena právnej úpravy, ktorých bolo doposiaľ vykonaných tridsať, si vyžaduje nové metodické a organizačné zabezpečenie a implementáciu zodpovedajúcich zmien v informačnom systéme, bez ktorých je aplikácia novej právnej úpravy nemožná.

Vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie sa zvýšil počet podaní súvisiacich s nárokom na dôchodok podľa medzinárodných dokumentov približne o dvojnásobok.

Za účelom racionalizácie a automatizácie procesov v oblasti konania o nároku na dôchodok podľa medzinárodných dokumentov je postupne vytváraný informačný systém, ktorého účelom okrem iného, je reálne znížiť administratívnu náročnosť konania a zrýchliť a zefektívniť komunikáciu so zahraničnými nositeľmi poistenia.

Úspešná realizácia všetkých uvedených opatrení by mala vytvoriť podmienky, ktoré by umožnili, aby sa pracovná situácia v oblasti konania o nároku na dôchodok podľa medzinárodných dokumentov stabilizovala a normalizovala postupne v druhej polovici roka 2009.



Vážený pán verejný ochranca práv, záverom si Vás dovoľujem informovať, že neustály nárast právnej a administratívnej náročnosti konania o nároku na dôchodkové dávky a nevyhnutná sústavná racionalizácia konania, si vyžaduje zásadnú prestavbu informačného systému dôchodkového poistenia. Súčasne používaný informačný systém dôchodkového poistenia bol vytváraný od roku 1974 a je samozrejme už technicky i morálne zastaraný a v súčasných podmienkach už nepostačujúci. Vytvorenie nového informačného systému je však záležitosťou niekoľkých rokov a finančné náklady možno merať desiatkami miliónov eur. Toto je však jediný spôsob, ako vytvoriť za súčasného právneho stavu v Sociálnej poisťovni podmienky, ktoré reálne umožnia jej profesionálnu a stabilnú funkčnosť v súlade s príslušnými právnymi predpismi.

S pozdravom



Verejný ochranca práv
doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc.
Nevádzová 5
P.O.BOX 1
820 04 Bratislava 24



Aplikácia správneho súdnictva pri prepustení príslušníka Policajného zboru zo služobného pomeru⁵⁹⁰

Jana Šimonová

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave
Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Abstrakt

V príspevku sú vymedzené možnosti skončenia služobného pomeru, pričom podrobne sme analyzovali jednotlivé možnosti prepustenie zo služobného pomeru. Následne sme vymedzili vzťah správneho súdnictva k danej problematike so zameraním sa na §247 a nasl. Občianskeho zákonníka.

Kľúčové slová

príslušník Policajného zboru, skončenie služobného pomeru, prepustenie zo služobného pomeru, správne súdnictvo, rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov.

Inštitútom skončenia služobného pomeru dochádza k rozviazaniu služobného vzťahu príslušníka Policajného zboru (ďalej len príslušníka PZ) podľa zákona č. 73/1998 Z.z. o štátnej službe príslušníkov PZ, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o štátnej službe). Uvedený inštitút sa dotýka nielen oprávnených záujmov príslušníka PZ, ale aj záujmov Policajného zboru (ďalej len PZ) ako takých. Na jednej strane je vznik právneho vzťahu, ktorým je v danom prípade prijatie do služobného pomeru, na strane druhej predpokladom platného ukončenia služobného pomeru príslušníka PZ je právna skutočnosť, s ktorou sa spája skončenie právneho vzťahu resp. zánik služobného pomeru. Aktuálna právna úprava vychádza zo stability, trvanlivosti a nezrušiteľnosti služobného pomeru, pričom mimoriadne možnosti prepustenia zo strany zamestnávateľa sú taxatívne vymedzené v zákone o štátnej službe. Zároveň musia byť rešpektované základné ľudské práva občana zakotvené v Ústave Slovenskej republiky. Uvedená kumulácia prvkov právnej úpravy pri prepustení zo služobného vzťahu a taktiež špecifickosť dôvodov jasne poukazujú na realizáciu viacerých súdnych sporov, pri ktorých je často nevyhnutná aplikácia inštitútu správneho súdnictva.

Jednotlivé dôvody skončenia služobného pomeru sú taxatívne vymedzené v § 189 zákona o štátnej službe, a to :

- zrušením v skúšobnej dobe,
- uvoľnením,
- prepustením,
- stratou hodnosti,
- uplynutím dočasnej štátnej služby,
- úmrtím policajta,
- zákazom činnosti výkonu funkcie policajta,
- nadobudnutím právoplatnosti služobného hodnotenia so záverom, že policajt je nespôsobilý na zaradenie do stálej štátnej služby,

⁵⁹⁰ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA č. 1/0319/10 „Správne súdnictvo“.

- ak policajt v prípravnej štátnej službe svojim zavinением nezískal policajné vzdelanie.

Naším cieľom je špecializovať sa výlučne len na jeden zo spôsobov ukončenia služobného pomeru, a to formou prepustenia. Uvedený inštitút je realizovaný prejavom vôle nadriadeného, tzn. ide o jednostranný právny úkon, ktorý smeruje ku skončeniu služobného pomeru. Prepustenie je upravené v § 192 až § 195 zákona o štátnej službe. Jeho význam spočíva aj v tom, že určitým spôsobom zabezpečuje právnu istotu príslušníkov PZ pred nezákonným prepustením, čo vyplýva priamo aj zo zákonne vymedzených dôvodov. Právny inštitút zákazu prepustenia uvedený v § 195 zákona o štátnej službe poskytuje zvýšenú ochranu pri prepustení príslušníka PZ v prípadoch osobitného zreteľa. Pre potreby uvedeného príspevku vymedzíme v skratke zákonné dôvody prepustenia zo služobného pomeru a následne poukážeme na aplikáciu inštitútu správneho súdnictva.

Policajt bude prepustený zo služobného pomeru v prípade, ak pre neho **z dôvodu zníženia početných stavov Policajného zboru** schválených vládou nie je iné služobné zaradenie, pričom z tohto dôvodu nemožno prepustiť policajta zaradeného v stálej štátnej službe, toho je možné zaradiť do zálohy pre prechodne nezaradených pokiaľ ho nebolo možné previesť alebo preložiť na inú funkciu. Toto ustanovenie možno použiť len proti policajtovi v prípravnej alebo dočasnej štátnej službe.

Iným dôvodom prepustenia zo služobného pomeru je rozhodnutie lekárskej komisie o skutočnosti, že policajt dlhodobo stratil **zo zdravotných dôvodov** spôsobilosť vykonávať akúkoľvek funkciu v Policajnom zbore alebo spôsobilosť vykonávať doterajšiu funkciu a zároveň ho nie je možné previesť alebo preložiť na inú funkciu v štátnej službe, ktorej výkon by nebol na ujmu jeho zdraviu. Ak policajt v stálej štátnej službe stratil dlhodobo zo zdravotných dôvodov spôsobilosť vykonávať doterajšiu funkciu, bude zaradený do zálohy pre prechodne nezaradených, najdlhšie však na dobu dvoch rokov. Ak policajt (v stálej, prípravnej alebo dočasnej štátnej službe) stratil spôsobilosť vykonávať akúkoľvek funkciu, je ho možné prepustiť. Policajtovi v stálej štátnej službe sa zvyšuje ochrana pred prepustením, a to tým, že tento dôvod prepustenia môže použiť nadriadený v prípade, ak policajt bol po dobu predchádzajúcich dvoch rokov zaradený v zálohe pre prechodne nezaradených. Spôsobilosť policajta sa preveruje v prieskumnom konaní, ktoré je zamerané na zdravotnú klasifikáciu, choroby a úrazy súvisiace s výkonom štátnej služby.

Na vyššie uvedený spôsob prepustenia nadväzuje vyhodnotenie policajta služobným klinickým psychológom ako **duševne nespôsobilého na výkon štátnej služby**. Posudok psychológa je administratívnym aktom, ktorý nie je rozhodnutím, a preto nie je možné proti nemu podať opravný prostriedok. Rozhodujúce je, aby tento posudok v čase začatia konania o prepustení už existoval. Skončenie služobného pomeru z tohto dôvodu bude pravdepodobne ojedinelé. Prípravu takéhoto personálneho opatrenia je potrebné vopred konzultovať s príslušným personálnym odborom.

Zo služobného pomeru je možné prepustiť aj v prípade, ak bol policajt **služobne hodnotený ako nespôsobilý na výkon akejkoľvek funkcie** v štátnej službe v lehote do dvoch mesiacov odo dňa, keď nadriadený zistil dôvod prepustenia, najneskôr však do jedného roka odo dňa, keď daný dôvod vznikol. Policajtovi musí byť v uvedenej dobe doručené rozhodnutie o prepustení. Do lehoty týchto dvoch mesiacov sa nezapočítava doba, keď bol policajt uznaný za dočasne neschopného na výkon štátnej služby pre chorobu alebo pracovný úraz. Proti služobnému hodnoteniu je možné podať odvolanie. Možno ho považovať za rozhodnutie deklaratívneho charakteru, pretože samo nezakladá, nemení ani nezrušuje oprávnenia a povinnosti policajta, ale je podkladom pre vydanie rozhodnutia. Tieto oprávnenia a povinnosti sa zakladajú, menia alebo zrušujú až rozhodnutím, ku ktorému bolo služobné hodnotenie použité ako podklad. Preto je potrebné zdôrazniť, že nie sú splnené zákonné predpoklady k súdnemu preskúmaniu služobného hodnotenia a rozhodnutia

o podanom odvolaní proti služobnému hodnoteniu v osobitnom konaní. Tento právny stav však neznamená, že služobné hodnotenie a rozhodnutie o odvolaní proti nemu je nenapadnuteľné a materiálne záväzné. Súd pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu posúdi i zákonnosť prv urobeného správneho rozhodnutia, o ktoré sa preskúmané rozhodnutie opiera, ak bolo preň prv urobené rozhodnutie záväzné, a ak nie je na jeho preskúmanie určený osobitný postup⁵⁹¹. Zákonnosť služobného hodnotenia a rozhodnutia o odvolaní proti nemu súd posudzuje ako predbežnú otázku v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia policajných orgánov oboch stupňov, ktorým bol policajt, hodnotený pri služobnom hodnotení ako nespôsobilý vykonávať akúkoľvek funkciu v štátnej službe, prepustený zo služobného pomeru. Aj pri posudzovaní zákonnosti služobného hodnotenia je súd viazaný rozsahom námietok, uvedených voči obsahu a záverom služobného hodnotenia v žalobe o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia o prepustení zo služobného pomeru. Konečné rozhodnutie súdu potom závisí aj od záveru, či je služobné hodnotenie vecne správne, vydané v súlade s predpismi hmotného práva.⁵⁹²

Významným a často aplikovaným spôsobom prepustenia zo služobného pomeru je **porušenie služobnej prísahy alebo služobnej povinnosti policajtom zvlášť hrubým spôsobom** pričom je tu kumulácia, že jeho ponechanie v služobnom pomere by bolo na ujmu dôležitých záujmov štátnej služby. Ide o veľmi závažné personálne opatrenie voči policajtovi, bez nároku na výsluhové náležitosti, ktoré zároveň plní úlohu generálnej prevencie vo vzťahu k ostatným policajtom. Jeho tvrdý dôsledok je nevyhnutný, aby sa PZ dôsledne očistil od policajtov, ktorých konanie je nezlučiteľné s postavením a úlohami kladenými na policajta, avšak je potrebné zachovať individuálny prístup ku každému jednotlivému prípadu. Zo služobnej prísahy vyplýva, že policajt má byť čestný, statočný, disciplinovaný, svoje sily a schopnosti má vynakladať na ochranu práv občanov, ich bezpečnosti a verejného poriadku a to aj s nasadením vlastného života. Služobná disciplína spočíva v svedomitom plnení si povinností, ktoré vyplývajú z Ústavy SR, ústavných zákonov, zákonov a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov, služobnej prísahy, rozkazov a nariadení, príkazov a pokynov nadriadených. Policajt má vykonávať štátnu službu osobne, riadne, včas a zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k stretu dôležitého záujmu štátnej služby s osobným záujmami, ako napríklad zneužiť informácie získané z výkonu štátnej služby pre osobný prospech, čo by mohlo narušiť vážnosť Policajného zboru. Z uvedeného ustanovenia vyplýva, že pri prepustení musia byť splnené dve základné podmienky a tými sú porušenie služobnej prísahy alebo služobnej povinnosti zvlášť hrubým spôsobom a ponechanie policajta v služobnom pomere by bolo na ujmu dôležitých záujmov štátnej služby. Ide o alternatívu porušenia služobnej prísahy a služobnej povinnosti zvlášť hrubým spôsobom s tým, že vždy musí byť splnená druhá podmienka, t.j. že ponechanie policajta v služobnom pomere by poškodilo dôležité záujmy štátnej služby. Ak policajt konal počas výkonu štátnej služby alebo v priamej súvislosti s týmto výkonom zvlášť hrubým spôsobom, pôjde o porušenie služobných povinností, v inom prípade pôjde iba o porušenie služobnej prísahy.

Porušenie služobnej prísahy alebo služobnej povinnosti nemusí mať znaky trestného činu. Môže ísť aj o konanie, ktoré má znaky priestupku alebo iného konania, napríklad viacnásobné porušenie služobnej disciplíny tak závažným spôsobom, ktorý má za následok samotné skončenie služobného pomeru. Zaraďujeme do uvedenej skupiny aj previnenia vykonané úmyselne. Napríklad problém súvisiaci s požívaním alkoholických nápojov. Policajt by mal byť vzorom a príkladom pre občana. Avšak existujú aj prípady, keď policajt konal z nedbanlivosti, keď je potrebné pri posudzovaní o prepustení zohľadňovať jeho doterajšie výsledky a hodnotenie. Samozrejme, že je potrebné riešiť aj takéto prípady napríklad pokarhaním alebo zrážkami zo mzdy.

⁵⁹¹ § 245 ods.1 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len Občiansky súdny poriadok)

⁵⁹² KOVÁČOVÁ, E. Justičná revue č. 10/2002 s. 1122

Podľa nariadenia MV SR č. 25/2001 v platnom znení, konečné rozhodnutie o tomto personálnom opatrení si vyhradil minister vnútra SR. Jemu sa predloží návrh na prepustenie, ku ktorému sú priložené náležitosti zistenia skutkového stavu veci, pozostávajúce z dôkazov o protiprávnom konaní policajta, a to vždy, ak je naplnený dôvod prepustenia. Po získaní dôkazov, že policajt porušil služobnú prísahu alebo služobnú povinnosť zvlášť hrubým spôsobom, spracuje návrh na jeho prepustenie zo služobného pomeru spravidla jeho bezprostredne nadriadený a predloží ho bezodkladne nadriadenému, ktorý je oprávnený vo veci rozhodnúť. Návrh musí mať písomnú formu, spracováva sa na predpísanom tlačive. V odôvodnení návrhu je potrebné podrobne popísať protiprávne konanie policajta. Ďalej je treba rozviesť, v čom sa vidí zvlášť hrubé porušenie služobnej prísahy alebo služobnej povinnosti a prečo by ponechanie policajta v služobnom pomere bolo na ujmu dôležitých záujmov štátnej služby.

Teda návrh musí vychádzať z dostatočných dôkazov, ktoré je spracovateľ návrhu povinný aktívne a iniciatívne vopred zadovážiť, a to v prospech, ako aj v neprospech príslušníka PZ. Dôkazy môže vykonať buď svojou vlastnou činnosťou alebo využitím materiálov iných súčastí, svedčiacich o protiprávnom konaní policajta. Ako dôkaz môžu slúžiť všetky prostriedky, ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci a ktoré sú v súlade s právnymi predpismi, napr. výpovede, vyjadrenia osôb, posudky, listiny, veci a pod. Je možné využiť aj dôkazy vykonané orgánmi činnými v trestnom konaní, ak je preukázaná ich hodnovernosť. Je potrebné však zásadne odlíšiť konanie o prepustení od prípadného trestného konania. Preto za hodnoverný dôkaz nie je možné považovať uznesenie o trestnom stíhaní policajta, nakoľko nie je vylúčené zrušenie takéhoto uznesenia alebo zastavenie trestného stíhania z dôvodu zmeny výpovedí niektorých osôb pred vyšetrovateľom alebo súdom oproti ich predchádzajúcim výpovediam.

Policajt ako účastník konania o prepustení zo služobného pomeru má právo nahliadať do spisov, ako aj navrhovať dôkazy na podporu svojich tvrdení. V praxi sa to vykonáva tak, že ešte pred vydaním rozhodnutia sa policajtovi umožní oboznámiť s návrhom na prepustenie a jeho podkladmi, vyjadriť sa k nim a uviesť na svoju obhajobu dôkazy a pripomienky. O tom, že bolo toto právo umožnené sa spíše písomný záznam potvrdený vlastnoručnými podpismi policajta a spracovateľa návrhu. Ak policajt odmietne takýto záznam podpísať, zapíše sa to na záznam s uvedením dôvodu odmietnutia. Ak policajt navrhne vykonať dôkazy, ktoré nie je možné zo závažných dôvodov vykonať, zdôvodní sa to.

Ak bol policajt **právoplatne odsúdený pre úmyselný trestný čin alebo pre trestný čin na nepodmienečný trest odňatia slobody**, je taktiež možné ho prepustiť zo služobného pomeru. V zákone č. 311/2001 Z.z. Zákonníku práce v znení neskorších predpisov je uvedené podobné ustanovenie, ktoré zamestnávateľ použije na základe svojej vôle, to znamená že sa sám rozhodne, či zamestnanca, ktorý spáchal úmyselný trestný čin, prepustí alebo nie. V prípade príslušníka PZ musí nadriadený konať v zmysle daného ustanovenia a predložiť návrh na prepustenie zo služobného pomeru. Zákon vyžaduje, aby príslušníci PZ striktné dodržiavali ustanovenia, ktoré sú uvedené v zákone o štátnej službe. Ak má byť prepustený z uvedeného dôvodu, musí byť splnená podmienka právoplatnosti rozsudku, proti ktorému odvolanie nie je prípustné alebo odvolanie v zákonnej lehote nebolo podané.

Ak policajt **stratil štátne občianstvo Slovenskej republiky alebo nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky**, taktiež je možné aplikovať inštitút prepustenia zo služobného pomeru. Pri prijatí do služobného pomeru príslušníka PZ sú uvedené podmienky, ktoré musí spĺňať nielen pri prijatí do služobného pomeru, ale zároveň počas celého trvania služobného pomeru. Medzi dané podmienky patrí aj, aby mal štátne občianstvo Slovenskej republiky a mal trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Štátne občianstvo možno stratiť prepustením zo štátneho zväzku na vlastnú žiadosť. Zo štátneho zväzku nemožno prepustiť osobu proti ktorej sa vedenie trestné stíhanie alebo je vo výkone trestu, alebo nemá vykonaný

trest uložený rozsudkom súdu Slovenskej republiky, alebo ktorá má nedoplatky na daniach a verejných dávkach v Slovenskej republike.⁵⁹³ Osoba bez štátnej príslušnosti alebo cudzinec nemôžu vykonávať takúto službu v mene Slovenskej republiky.

Policajta možno prepustiť zo služobného pomeru, ak splnil podmienky:

- nároku na výsluhový dôchodok⁵⁹⁴ a dovŕšil vek 55 rokov,
- nároku na starobný dôchodok.

Tento inštitút umožňuje starším policajtom ukončiť služobný pomer. Podľa prvého prípadu musí policajt podľa §192 ods.2 splniť obe podmienky súčasne a to aj odslúžiť najmenej 15 rokov v služobnom pomere a dosiahnuť fyzický vek 55 rokov. Druhou alternatívou je, že policajt bude prepustený potom, ako dosiahne dôchodkový vek podľa zákona č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov, a to je 65 rokov, no iba v prípade, ak nezískal nárok na výsluhový dôchodok.

Aby bolo rozhodnutie o prepustení platné, musia byť splnené uvedené podmienky:

- taxatívne vymenované dôvody, ktorými sme sa už vyššie zaoberali,
- rozhodnutie musí mať písomnú formu,
- doručenie rozhodnutia o prepustení,
- podľa zákona dodržiavať lehoty na prepustenie.

Veľký význam je poukazovaný na dodržiavanie zákonných lehôt. O prepustení policajta zo služobného pomeru možno rozhodnúť len do dvoch mesiacov odo dňa, keď nadriadený zistil dôvod prepustenia, najneskôr však do jedného roka odo dňa, keď tento dôvod vznikol. Rozhodnutie o prepustení sa musí v tejto lehote policajtovi aj doručiť. Za deň zistenia dôvodu prepustenia možno považovať deň, v ktorom bola hociktorému z nadriadených príslušníka PZ doručená záverečná informácia o skončení preverovania a odovzdaní na trestné stíhanie vyšetrovateľovi, resp. na disciplinárne prejednanie. Môže to byť aj deň, keď nadriadený hodnoverným spôsobom zistil dôvod prepustenia.

Jednou z podmienok, ktorá musí byť splnená je doručovanie rozhodnutia. Je upravené v § 266 zákona o štátnej službe. Rozhodnutie resp. personálny rozkaz o prepustení oznamuje policajtovi jeho nadriadený alebo ním poverený pracovník doručením opisu rozhodnutia, a to do vlastných rúk policajta v služobnom úrade, v jeho byte alebo kdekoľvek, kde je ho možné zastihnúť. Ak nie je možné doručiť rozhodnutie príslušníkovi PZ priamo, doručí sa poštou na poslednú známu adresu príslušníka PZ ako doporučená zásielka s doručenkou s poznámkou „do vlastných rúk“. Povinnosť doručiť rozhodnutie je splnená, len čo príslušník PZ prevezme danú zásielku alebo jej prijatie odmietne. Ak sa písomnosť uložená na pošte nevyzdvihla, nastanú účinky jej doručenia na tretí deň od jej uloženia, ak príslušník PZ svojím konaním jej doručenie zmaril.

Zákon predpokladá najmä osobné doručenie. Pri priamom doručovaní rozhodnutia sa odporúča, aby boli prítomní najmenej dvaja pracovníci služobného úradu z dôvodu vzniku neočakávanej situácie, ktorú bude potrebné dokumentovať napr. úradným záznamom (odmietnutie prevzatia rozhodnutia, neotvorenia bytu príslušníkom PZ a pod.). Ak nie je možné doručiť rozhodnutie priamo, využije sa doručenie poštou. Je potrebné však počítať s časovým predstihom, o ktorý je potrebné rozhodnutie na poštu podať. Ide o dobu najmenej 7 pracovných dní využitých na prepravu zásielky, jej opakované doručovanie doručovateľom a úložnú dobu zásielky. Pri doručovaní poštou, ak príslušník PZ uloženú zásielku neprevezme, je potrebné preukázať, že doručenie sám zmaril.

Za zmarenie sa nepovažuje prípad, ak adresát si zásielku nevyzdvihol, ale aj, ak čo aj z nebanlivosti spôsobil nedoručiteľnosť zásielky neoznámením adresy svojho pobytu.

⁵⁹³ SOBIHARD, J. a kol. Správne právo – osobitná časť, Administratívno právna oblasť, s. 15

⁵⁹⁴ Pozri zákon č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení nehorších predpisov

Napríklad príslušník PZ sa počas pracovnej neschopnosti nezdržiava na mieste určenom lekárom a túto skutočnosť neoznámil svojmu nadriadenému a pod. Rozhodnutie nemá odkladný účinok a teda právny účinok nastane bez ohľadu na vôľu policajta.

Uvedené obligatórne povinnosti nadriadeného, resp. správneho orgánu, sme uvádzali aj z dôvodu, že práve elementárne chyby spôsobujú nedostatky postupu správneho orgánu. Ak by bola na základe daného konania ukrátená fyzická osoba na vlastných právach, tzn. negatívne by do jej práv zasiahlo rozhodnutie či postup správneho orgánu, má právo podať žalobu proti rozhodnutiu, resp. postupu správneho orgánu na základe § 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku. Nevyhnutnou podmienkou podania danej žaloby je samozrejme právoplatnosť rozhodnutia. V správnom súdnictve je pri preskúvaní rozhodujúci skutkový stav, ktorý existoval v čase vydania napadnutého rozhodnutia. Úlohou správneho súdu nie je namiesto správneho orgánu vykonávať dokazovanie za účelom zistenia skutkového stavu, ani meniť či dopĺňať odôvodnenie preskúvaného rozhodnutia správneho orgánu.⁵⁹⁵

V nadväznosti na uvedené existujú prípady, kedy býva požadované od Najvyššieho súdu SR vyhlásenie právoplatného rozhodnutia za neplatné, tzn. žalobcovia sa v nižšie uvedenom prípade domáhajú určenia neplatnosti personálneho rozkazu ministra vnútra Slovenskej republiky. Príkladom je, že sa žalobkyňa v zastúpení advokátky domáhala určenia neplatnosti prepustenia zo služobného pomeru príslušníka PZ podľa § 192 ods.1 písm. e) zákona o štátnej službe a určenia, že jej služobný pomer so žalovaným naďalej trvá. Namietala, že dôvodom prepustenia zo služobného pomeru je ten istý skutok, za ktorý je už trestne stíhaná, a preto bola zo služobného pomeru prepustená neplatne. Žalovaný trval na zákonnosti rozhodnutia o prepustení zo služobného pomeru a navrhol, aby súd žalobu ako nedôvodnú zamietol.⁵⁹⁶ V uvedenom prípade bola žalobkyňa zaradená v stálej štátnej službe a personálnym rozkazom ministra vnútra bola prepustená zo služobného pomeru. Podaný rozklad bol zamietnutý. V zmysle ustanovenia § 248 zákona o štátnej službe policajt má možnosť podať na súde návrh na preskúmanie právoplatného rozhodnutia vydaného nariadeným. Na základe Občianskeho súdneho poriadku preskúmajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postup orgánov verejnej správy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov.⁵⁹⁷ Podľa § 246 ods.2 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku je Najvyšší súd SR vecne príslušný na skúmanie rozhodnutí ústredných orgánov štátnej správy. Je potrebné zdôrazniť, že je značný rozdiel medzi konaním o určenie neplatnosti právneho úkonu pred okresným súdom (napr. o určenie neplatnosti skončenia pracovného pomeru) podľa § 80 písm. c) Občianskeho súdneho poriadku a konaním o žalobe proti rozhodnutiu a postupu ústredného orgánu štátnej správy pred Najvyšším súdom SR podľa § 248 zákona o štátnej službe a § 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku. Keďže sa žalobkyňa domáhala určenia neplatnosti personálneho rozkazu ministra vnútra SR, Najvyšší súd SR na základe vyššie uvedeného v danej veci nemohol konať⁵⁹⁸, resp. vydať navrhované rozhodnutie, pretože musel vychádzať z podaného návrhu.

⁵⁹⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Sžo 36/2007, týkajúci sa § 55 ods. 1, § 58 ods. 1 písm. a), § 68 ods. 1, § 82 zákona č. 346/2005 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov ozbrojených síl Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov a § 10 ods. 2, § 214 ods. 1, § 219, § 224 ods. 1, § 244 ods. 1 a 2, § 250j ods. 2 písm. a), d), § 250k ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku

⁵⁹⁶ Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 4Sž 4/2003, týkajúce sa § 192 ods. 1 písm. e), § 248 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v platnom znení § 5, § 80 písm. c), § 103, § 104 ods. 1, § 244 ods. 1, § 246c, § 250j ods. 1 a 2 Občianskeho súdneho poriadku

⁵⁹⁷ § 244 ods.1 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok

⁵⁹⁸ V konaní o preskúmanie právoplatného rozhodnutia správneho orgánu podľa príslušných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku môže súd konať a rozhodnúť iba spôsobom ustanoveným v § 250j ods. 1 a 2 Občianskeho súdneho poriadku. Ak dôjde k záveru, že napadnuté rozhodnutie a postup je v súlade so zákonom,

Na záver by sme zdôraznili len skutočnosť, ktorá skôr evokuje Vaše ďalšie zamyslenie. Na jednej strane sme uviedli prípad, kde samotná žalobkyňa zastupovaná advokátom podala na Najvyšší súd SR žalobu, pri ktorej nemal právomoc vo veci konať. Tzn. že neustále sa v praxi stretávame s prípadmi, kedy nie sú správne vymedzené návrhy jednotlivých žalôb. Na druhej strane, čo je z nášho pohľadu zaujímavejšie a taktiež diskutovanejšie je skutočnosť, že rozhodnutia aj v správnom súdnictve pri rovnakých prípadoch týkajúcich sa vážneho zásahu do života, ale aj práv príslušníka PZ jeho prepustením, nemajú rovnaký záver. Na základe uvedeného si myslíme, že akýkoľvek zásah do takéhoto právneho vzťahu, najmä s ohľadom na prepustenie zo služobného pomeru, by malo byť komplexne vymedzené. Následne odôvodnenia personálnych rozkazov by mali byť podrobne rozpracované a podložené faktickým dôkazmi. A v neposlednom rade, pri aplikácii napríklad aj inštitútu správneho súdnictva, aby v rámci nich vydané rozhodnutia nemali mať až tak markantné variabilné závery.

Literatúra:

KOVÁČOVÁ, E. K otázkam skončenia služobného pomeru prepustením. In Justičná revue, 2002, roč. 54, č. 10, s. 1120-1123

KURIL, J. Analýza predmetu a obsahu služobného pomeru ako prvkov tohto právneho vzťahu. In Policajná teória a prax, 2000, roč. 8, č. 2, s. 7-17

KURIL, J. K poňatiu služobného pomeru ako právneho vzťahu. In Policajná teória a prax, 1998, roč.6, č. 2, s. 42-46

KURIL, J. Základné teoretické otázky služobného pomeru príslušníkov PZ. Bratislava: Akadémia PZ, 2000. 115 s. ISBN80-8054-137-X

SOBIHARD, J. a kol. Správne právo – osobitná časť, Administratívnoprávna oblasť. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 1998, 92 s. ISBN80-8054-087-X

ŠUKLTÉTY, P. a kol. Správne právo hmotné, Všeobecná a osobitná časť. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Karlovej v Bratislave, 1997. 248 s. ISBN 80-7160-026-1

Kontaktné údaje na autora – email:

JUDr. Jana Šimonová, PhD.

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva, Právnická fakulta Trnavská Univerzita

Katedra verejnej správy a verejných financií, Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Sklabinská 1, 835 17 Bratislava

janka.simonova@gmail.com

rozsudkom žalobu zamietne. Ak dôjde k záveru, že správne rozhodnutie posúdilo vec po právnej stránke nesprávne alebo že zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo rozhodnutie správneho orgánu je nedostačujúce na posúdenie veci, zruší rozsudkom napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie. Súd zruší napadnuté rozhodnutia aj vtedy, ak sa ukáže až na pojednávaní, že sú nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov.

Správne súdnictvo a kam s dozorom prokuratúry

Slavomír Šurek

Generálna prokuratúra Slovenskej republiky

Abstrakt:

Nanajvýš aktuálnou témou v súčasnosti je i problematika reformy prokuratúry, ktorá sa má podľa zámeru uskutočniť tak po organizačnej, štrukturálnej, ale i obsahovej stránke. V debate, ktorá sa okolo tejto problematiky rozprúdila sa vyskytujú i názory, ktoré volajú po reforme pôsobnosti prokuratúry v oblasti netrestnej a to, napr. nahradením prokurátorského dozoru správnym súdnictvom. Autor sa preto v úvode príspevku zaoberá niektorými historickými súvislosťami medzi správnym súdnictvom a dozorom prokuratúry, medzinárodnými aspektmi pôsobnosti prokuratúry z hľadiska netrestného a spoločnými črtami a odlišnosťami medzi správnym súdnictvom a dozorom prokuratúry a na základe čoho načrtáva svoj názor na súčasné i budúce riešenie tohto problému.

Kľúčové slová:

Správne súdnictvo, dozor prokuratúry, prokurátor, orgán verejnej správy,

Úvod

„Na zváženie dávam, či je nutné riešenie netrestnej agendy a či by túto problematiku nemalo riešiť výlučne správne súdnictvo.“⁵⁹⁹

Toto je vyjadrenie jedného z kandidátov na generálneho prokurátora JUDr. Jána Hrivnáka, prokurátora pracujúceho na Úrade špeciálnej prokuratúry. Samo o sebe je toto vyjadrenie v podstate nič nehovoriace, ale pri bližšom skúmaní a poznaní ďalších súvislostí, ktoré ani len náznakom nemajú nič spoločné s právom, možno dospieť i ku inému záveru. Nechcem sa teraz zaoberať jednotlivými časťami uvedeného vyjadrenia, ako napríklad čo je to netrestná agenda prokuratúry, aký je jej obsah a rozsah, jej nadväznosti na správne súdnictvo alebo na iné súčasti nášho právneho poriadku, prípadne otázkou prečo bol asi takýto názor prezentovaný. Chcem sa skôr prevažne vážne zaoberať otázkou vzťahu správneho súdnictva a dozoru prokuratúry, ako jednej zo súčastí netrestnej agendy prokuratúry, z hľadiska ich vzájomných súvislostí, nadväzností a odlišností cez prizmu poznatkov viacročných osobných pracovných skúseností.

Nedá mi však podotknúť, že pôsobnosť prokuratúry sa realizuje v dvoch oblastiach a to trestnej a netrestnej. Pritom oblasť netrestná sa člení na dva úseky a to občianskosúdny, v ktorom prokurátor uplatňuje svoje návrhové a vstupové oprávnenie, nie ale vo vzťahu ku správne súdnictvu a úsek mimosúdny (dozor prokuratúry) v rámci ktorého prokurátor vykonáva dozor voči orgánom verejnej správy a iba v tejto oblasti má pôsobnosť prokuratúry vzťah ku správne súdnictvu.

Dozor prokuratúry v netrestnej oblasti možno charakterizovať ako rozsah zákonom o prokuratúre stanovených oprávnení, ktorými prokurátori uskutočňujú pôsobnosť prokuratúry a to kontrolou zákonnosti normatívnych a individuálnych aktov orgánov verejnej správy, ktorými tieto plnia úlohy v oblasti verejnej správy. Prokurátorský dozor je teda postup, ktorého výsledkom ma byť zistenie, či orgány verejnej správy realizujú svoje právomoci na základe zákonného zmocnenia, v rámci svojej pôsobnosti a prostriedkami, ktoré im zákonná

⁵⁹⁹ Hrivnák, J.: Prokurátor musí vystupovať eticky, dostupne na: www.otvorenepravo.sk

úprava dáva k dispozícii za účelom realizácie zverených úloh, t. j. či konajú a rozhodujú podľa princípu legality.⁶⁰⁰

Trocha histórie

Podľa zákona č. 60/1975 Zb. o prokuratúre, prokurátori vykonávali dozor nad dôsledným vykonávaním a zachovávaním zákonov a iných právnych predpisov ministerstvami a inými orgánmi štátnej správy, národnými výbormi, hospodárskymi a inými organizáciami a jednotlivými občanmi. Teda výkon prokurátorského dozoru sa realizoval bez ohľadu na predmet činnosti ako i jeho nositeľa.

Vzhľadom k vtedajšej právnej úprave pôsobnosti súdov pri preskúvaní rozhodnutí správnych orgánov, rozhodnutie o proteste prokurátora a to bez ohľadu na skutočnosť, či mu bolo vyhovené alebo nie, nepodliehalo súdnemu prieskumu.

K zásadným zmenám v obsahu a rozsahu prokurátorského dozoru došlo po roku 1989 a to v nadväznosti na spoločenské, ekonomické a politické zmeny, ktoré nastali vo vtedajšom Československu ako i zmeny, ktoré sa uskutočnili rozšírením súdnej ochrany práv a oprávnených záujmov právnických a fyzických osôb v oblasti verejnej správy t.j. zriadením správneho súdnictva.

Vyššie uvedené zmeny však viedli i k spochybnovaniu postavenia prokuratúry v sústave štátnych orgánov ako samostatného štátneho orgánu, ale i ku spochybnovaniu netrestnej oblasti jej pôsobnosti a to najmä pri výkone prokurátorského dozoru, pričom tieto tendencie pretrvávajú v rôznych obdobiach do súčasnosti.

V českej republike tento proces vyvrcholil prijatím zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupiteľstve v znení neskorších predpisov, ktorým s účinnosťou od 1.1.1994 bola zrušená prokuratúra ako samostatný orgán a bolo zriadené štátne zastupiteľstvo ako sústava úradov štátu určených k zastupovaniu štátu pri ochrane verejného záujmu vo veciach zverených zákonom do pôsobnosti štátneho zastupiteľstva. Predmetnou právnou úpravou došlo i ku zrušeniu dozoru v netrestnej oblasti, i keď tento krok sa neukázal ako najoptimálnejší čo „je v odbornej verejnosti všeobecne považované za nezdarilé a nedomyšlené.“⁶⁰¹ O nedomyšlenosti tohto kroku svedčia i následné právne úpravy, rozširujúce oprávnenia štátneho zastupiteľstva v netrestnej oblasti.

Vývoj v Slovenskej republike sa uberal iným smerom a to k zachovaniu prokuratúry ako samostatného štátneho orgánu, ktorý chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu, keď takýmto spôsobom je prokuratúra definovaná v Ústave SR (ôsma hlava, články 149 – 151).

Došlo však ku značnej modifikácii pôsobnosti prokuratúry v oblasti netrestnej mimosúdnej a to už právnymi úpravami prijatými hneď na začiatku 90-siatych rokov, čo vyvrcholilo prijatím zákona č. 314/1996 Z.z. Podľa tohto zákona mohol prokurátor vykonávať iba dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v postupe a rozhodnutiach orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy a dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v postupe a rozhodnutiach ďalších právnických osôb v rozsahu, v akom im zákon zveril rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Nad činnosťou orgánov záujmovej samosprávy prokurátor nebol prokurátor oprávnený vykonávať dozor, len ak osobitný zákon neustanovil inak.

Porovnajúc úpravu z roku 1965 s úpravou z roku 1996 dospejeme k záveru, že došlo k zúženiu pôsobnosti prokuratúry v netrestnej oblasti mimosúdnej a to tak po stránke inštitucionálnej, ako i po stránke vecnej.

⁶⁰⁰ Ševčík, M. a kol.: Správne právo procesné, Bratislava : EUROUNION. 2009, str. 157

⁶⁰¹ Kadečka, S. Správní soudnictví ves větle ústavně právní judikatury, Právní judikáty, Právní rádce 2002

Problematikou postavenia a pôsobností prokuratúry sa zaoberal i Ústavný súd SR, ktorý prejudikoval, že prokuratúra ako orgán presadzujúci ochranu práv a zákonom chránených záujmov, má svoje miesto v systéme štátnych orgánov a má svoju nezastupiteľnú funkciu.

K otázke činnosti prokuratúry v oblasti netrestnej v súvislosti s výkonom dozoru, zaujal Ústavný súd SR v už zmienenom náleze nasledovné stanovisko.

„Ochrana práv a zákonom chránených záujmov nie je činnosť, ktorá by znamenala nadradenosť prokurátora voči subjektom, o ochranu práv ktorých ide. Je v záujme právneho štátu, aby jeho orgány riadne a dôsledne plnili úlohy, ktoré sú im dané. Tam, kde by štátne orgány svojou činnosťou zasiahli neoprávnene do práv a právom chránených záujmov právnických osôb a fyzických osôb, štát má povinnosť vytvoriť systém kontrolných mechanizmov na ich ochranu. Jedným z nich je i prokuratúra. Jej miesto v kontrolnom systéme je nezastupiteľné a má svoje opodstatnenie“.

Ohľadne dozorových prostriedkov Ústavný súd SR uviedol, že dozorové prostriedky, ktorými disponuje prokurátor, ak sa nimi preskúmava zákonnosť nižších právnych predpisov, nemožno považovať za nesúladne s ústavou. V týchto prípadoch nič a nikomu prokurátor nenariaďuje.

Podľa názoru Ústavného súdu SR „protest prokurátora je právny akt na základe ktorého môže orgán, ktorého sa napadnuté rozhodnutie týka, protestu vyhovieť alebo protestu nevyhovieť. Rozhodnutie tohto orgánu o proteste prokurátora nie je bezprostredným rozhodnutím o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach subjektov, ktorým prokurátor poskytuje ochranu. Ide o rozhodovanie o návrhu prokurátora, ktorý nie je účastníkom správneho konania. Podanie protestu nemá vplyv na formálnoprávnu právoplatnosť napadnutého rozhodnutia. Prokurátor môže prostriedky prokurátorského dozoru realizovať vo vzťahu k orgánom verejnej správy výlučne však iba formou odporúčaní a návrhov. Nemá oprávnenie dávať záväzné pokyny na odstránenie zistených nedostatkov, ani ukladať sankcie za porušenie zákona.“

Na základe vyššie uvedeného nálezu Ústavného súdu SR nie je preto možné považovať pôsobnosť prokuratúry v netrestnej oblasti mimosúdnej, t.j. dozor prokuratúry v netrestnej oblasti za nesúladný z Ústavou SR a taktiež prokurátorské prostriedky používané v rámci tohto dozoru, nemožno pri dodržiavaní atribútov vyplývajúcich z tohto nálezu považovať za nesúladne s Ústavou SR.⁶⁰²

V nadväznosti na vyššie uvedený nálezu ústavného súdu a z neho vyplývajúce závery pre netrestnú pôsobnosť prokuratúry sa zákonom č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre podrobne upravil proces výkonu prokurátorského dozoru v netrestnej oblasti a to najmä postup pri realizácii metód prokurátorského dozoru, ako i konanie orgánov verejnej správy o prostriedkoch prokurátorského dozoru, teda o proteste prokurátora a prokurátorskom upozornení.⁶⁰³

Medzinárodné aspekty

V súvislosti s postavením prokuratúry v našom právnom systéme, ako i jej netrestnou pôsobnosťou sa sústavne vedie diskusia o ústavnom postavení a pôsobnosti prokuratúry, o jej vzťahu k ostatným štátnym orgánom a z toho vyplývajúca diskusia o jej zaradení, resp. nezaradení do niektorej zložky štátnej moci.⁶⁰⁴ Na margo týchto názorov by som chcel v krátkosti uviesť niekoľko faktov a skutočností, ktoré svedčia skôr o tom, že v európskom priestore neexistuje jednotná úprava ukladajúca štátom povinnosť unifikácie postavenia, úloh

⁶⁰² Nález Ústavného súdu SR č. PL ÚS 17/96 zo 4.3.1998

⁶⁰³ Šúrek, S. Protest prokurátora a právne následky nevyhovenia protestu, Justičná revue č. 6 – 7/2006

⁶⁰⁴ Hoffman, M., Prokuratúra SR – orgán ochrany práva, Paneurópska vysoká škola práva, 2010, str. 19

a pôsobností prokuratúry alebo štátneho zastupiteľstva, ale je vecou každého štátu, vychádzajúc z jeho politického a ekonomického systému a historických skúseností, ako si túto problematiku upraví.

Zo správy Konzultatívnej rady európskych prokurátorov (CCPE) ktorú schválila na svojom 3. plenárnom zasadnutí v Štrasburgu v dňoch 15. - 17. októbra 2008 k téme „Úloha prokuratúr v netrestnej oblasti“.vyplýva, že v Európe jestvuje množstvo rozdielnych systémov, pokiaľ ide o úlohy prokuratúr, a to aj v netrestnej oblasti. Táto situácia vyplýva z rozličných právnych a historických tradícií . Členské štáty si samy stanovujú svoje právne štruktúry ako aj ich činnosť za podmienky, že plne rešpektujú ľudské práva a základné slobody, zásady právneho štátu, svoje medzinárodné záväzky vrátane záväzkov vyplývajúcich z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako „dohovor“). Úlohy prokuratúr a rozsah ich právomocí vrátane ochrany ľudských práv a verejného záujmu sú ustanovené vo vnútroštátnej legislatíve jednotlivých členských štátov. Prítomnosť alebo absencia, ako aj rozsah netrestných úloh prokurátorov sú hlboko zakorenené v kultúrnom dedičstve, právnej tradícii a ústavnej histórii národov.

Možno definovať dve hlavné skupiny štátov a to štáty, kde prokuratúry nemajú v netrestnej oblasti žiadne právomoci a štáty, kde prokuratúry majú v netrestnej oblasti niektoré alebo rozsiahle právomoci. V druhej skupine sa oblasti právomocí rozlišujú a týkajú sa okrem iného pracovného, rodinného, volebného práva, verejnej správy ako aj ochrany sociálnych práv a záujmov zraniteľných skupín ako napríklad maloletých, postihnutých osôb a osôb s veľmi nízkym príjmom. Obidva modely možno považovať za vhodné v demokratickom štáte.

Neexistujú spoločné medzinárodné právne normy štandardy a predpisy o úlohách, funkciách a organizácii prokuratúry v netrestnej oblasti. Súčasne ale platí, že vo všetkých právnych systémoch majú prokuratúry významnú úlohu pri ochrane ľudských práv, dodržiavaní zákonnosti a zásad právneho štátu, pri posilňovaní občianskej spoločnosti. Rôznorodosť funkcií prokuratúr v netrestnej oblasti vyplýva z národných právnych a historických tradícií. Každý štát má výsostné právo definovať si inštitucionálne a právne postupy na realizáciu svojich funkcií pri ochrane ľudských práv a verejných záujmov, pri rešpektovaní zásad právneho štátu a dodržiavaní svojich medzinárodných záväzkov. Harmonizácia rôznorodých systémov „rozrastajúcej sa Európy“ spočíva na ustanoveniach Dohovoru na ochranu ľudských práv a základných slobôd, pričom sa berie do úvahy právna prax Európskeho súdu pre ľudské práva.⁶⁰⁵

Súvislosti, paralely a odlišnosti

Prokuratúra vzhľadom ku jej postaveniu v sústave orgánov štátu a hlavne charakteru úloh ktoré plní sa zaraďuje medzi kontrolné orgány ochrany práva.⁶⁰⁶

Právna úprava dozoru prokuratúry v právnom poriadku Slovenskej republiky vychádza z poznania, že záruky dodržiavania zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v oblasti verejnej správy nemôžu byť obmedzené len na preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy v správnom súdnictve, nakoľko jeho pôsobnosť nezahŕňa všetku rozhodovaciu činnosť orgánov verejnej správy a navyiac súd môže preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy len vtedy, ak oprávnená osoba v zákonom ustanovenej lehote podá žalobu alebo návrh.

Nesporová povaha správneho konania pritom nevyklučuje, že nezákonné rozhodnutie orgánu verejnej správy môže byť prospešné i pre účastníkov konania, ktorí z tohto dôvodu

⁶⁰⁵ Šúrek, S.: Úloha prokuratúr v netrestnej oblasti“ Stanovisko č. 3(2008) Konzultatívnej rady európskych prokurátorov, Justičná revue č. 4/2009

⁶⁰⁶ Svák, J. - Cibulka, E.: Ústavné právo SR, Poradca podnikateľa, spol. s. r. 2006, str. 441

nebudú mať záujem podať návrh na preskúmanie zákonnosti orgánu verejnej správy. K takýmto prípadom môže dochádzať predovšetkým pri rozhodovaní o povolení určitej činnosti, o priznaní určitých oprávnení, dávok a pod. Preto aj pre takéto prípady musia v právnom štáte existovať účinné prostriedky na presadzovanie zákonnosti.

Úprava obsiahnutá v zákone o prokuratúre preto zaradila pôsobnosť prokuratúry voči orgánom verejnej správy, t. j. dozor prokuratúry v netrestnej oblasti, do systému záruk dodržiavania zákonnosti v oblasti verejnej správy, keďže výkon tejto pôsobnosti nie je podmienený návrhom účastníka správneho konania, resp. inej fyzickej alebo právnickej osoby. Navyše prokurátori môžu i sami zisťovať prípady nečinnosti orgánov verejnej správy a prípady, v ktorých práva a zákonom chránené záujmy fyzických osôb a právnických osôb boli porušené nezákonným postupom orgánov verejnej správy i bez vydania rozhodnutia.⁶⁰⁷

Napríklad stavebník, ktorému bolo vydané stavebné povolenie na stavbu jednoduchej stavby ohlásením, t. j. postupom podľa § 57 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov v rozpore s platnou právnou úpravou, čím sa obíde proces vyjadrovania sa dotknutých orgánov ako i nutnosť konať s vlastníkami susedných stavieb a susedných pozemkov ktorých práva a oprávnené záujmy môžu byť povolením stavby priamo dotknuté, nebude mať záujem na podaní žaloby na súd a nakoľko prebehlo skrátene konanie, ktoré nemalo okrem stavebníka žiadnych iných účastníkov konanie nebude ani nikto iný kto by inicioval konanie na správnom súde.

Alebo páchatel' priestupku, ktorý odmietne zaplatiť blokovú pokutu na mieste, po zistení že by mohol v priestupkovom konaní byť postihnutý vyššou sankciou, pričom v následnom priestupkovom konaní mu bola napriek právoplatnému ukončeniu blokového konania uložená bloková pokuta, nemá záujem na preskúmaní takéhoto postupu a rozhodnutia orgánu vo veci konajúceho.

Úlohou správneho súdnictva je zabezpečenie súdnej kontroly zákonnosti rozhodovania orgánov verejnej správy (ako aj právnických a fyzických osôb, ktorým zákon zveril právomoc rozhodovať o subjektívnych právach účastníkov) o individuálnych právach a povinnostiach účastníkov správneho konania tak, aby sa dosiahla ochrana narušených alebo ohrozených práv účastníkov správneho konania.⁶⁰⁸

Vychádzajúc z uvedeného následne možno dospieť ku záveru, že dozor prokuratúry, nakoľko sa ním chráni verejný záujem a v takomto záujme i prokurátor koná je zameraný na ochranu objektívneho práva, na rozdiel od správneho súdnictva, ktoré je zamerané na ochranu subjektívnych práv účastníkov administratívneho konania.⁶⁰⁹

Správne súdnictvo i dozor prokuratúry v netrestnej oblasti, ako dva systémy zabezpečujúce kontrolu zákonnosti v oblasti verejnej správy spája viacero princípov, na ktorých je založená ich činnosť. Je to jednak princíp legality, teda súd i prokurátor môžu konať iba na základe zákona a medziach, ktoré im zákon stanovil, obidvaja chránia verejný záujem, teda záujem štátu na dodržiavaní a zachovávaní zákonnosti v postupoch a rozhodnutiach orgánov verejnej správy, pričom ale súd svojou činnosťou smeruje ku ochrane subjektívnych práv účastníkov konania, ale prokurátor zameriava svoju činnosť na ochranu objektívneho práva. Obaja, teda súd i prokurátor musia za účelom zistenia skutočného stavu veci vychádzať z princípu materiálnej pravdy. Objektom ich kontrolnej činnosti sú rozhodnutia a postupy orgánov verejnej správy, ktoré tieto orgány uskutočnili v procese rozhodovania o právach, oprávnených záujmoch a povinnostiach právnických a fyzických osôb v oblasti verejnej správy. Na založenie pôsobnosti správneho súdnictva ako i prokuratúry pre výkon dozoru musia byť súčasne splnené dve podmienky a to, že vo veci

⁶⁰⁷ Mračko, M.: Nový zákon o prokuratúre s dôvodovou správou, 2001, str. 53 – 54

⁶⁰⁸ Zavadská, E.: Budúcnosť správneho súdnictva na Slovensku (Náčrt aktuálnych problémov), Právny obzor 5/2007, str. 402

⁶⁰⁹ Beneč, Š.: Prokuratúra, orgány verejnej správy a správne súdnictvo, Justičná revue č. 5/2004, str. 509

konan orgán verejnej správy (subjektívna podmienka) a súčasne, že akt ktorý je objektom súdneho prieskumu alebo prokurátorského dozoru je rozhodnutím v oblasti verejnej správy (vecná podmienka).

Uvedené spoločné znaky správneho súdnictva a dozoru prokuratúry však nedávajú odpoveď na otázku z úvodu môjho príspevku, nasvedčujú iba tomu, že sa jedná o dva inštitúty nášho právneho poriadku, ktoré sa vzájomne prelínajú, ale si neodporujú, ba práva naopak.

V správnom súdnictve sa využívajú podstatne odlišné procesné postupy na rozdiel od dozoru prokuratúry. Konanie na správnom súde môže začať iba na základe návrhu, ktorý môže podať iba legitimovaný subjekt v určitých konaniach povinne zastúpený advokátom, pričom konanie na prokuratúre môže iniciovať hoci kto a výkon dozoru môže byť začatý i bez vonkajšieho podnetu. Pri výkone prokurátorského dozoru sa postupuje na rozdiel od konania na správnom súde neformálnejšie. Konanie na správnom súde je ovládané dispozičnou zásadou, teda súd môže rozhodnúť iba v rozsahu ktorý žalobca určil vo svojej žalobe. Prokurátor pri výkone dozoru nie je viazaný ani obsahom ani rozsahom podnetu a v prípade zistenia nezákonnosti môže právny prostriedok dozoru podať i v neprospech subjektu, ktorý inicioval výkon dozoru. Pre rozhodovanie v správnom súdnictve platí kasačný princíp s miernymi prvkami revízie u niektorých veci, v prokurátorskom dozore ak by sme to mali porovnať sa uplatňuje apelačný princíp rozhodovania. Konanie na správnom súde je spoplatnené na rozdiel od konania na prokuratúre ktoré je zásadne bezplatné.

Uvedomujem si, že vyššie konštatované procesné rozdiely nemôžu sami o sebe viesť ku záveru o nutnosti zachovania prokurátorského dozoru v netrestnej oblasti a pri určitom pohľade by mohli byť použité ako argument, ktorý by svedčil skôr pre likvidáciu dozoru, napr. nespoplatnenie konania na prokuratúre, alebo dlhšie lehoty na uplatnenie právnych prostriedkov prokurátorského dozoru, čo by mohlo viesť ku záveru o nerovnosti v konaní. Práve tu je potrebné poukázať na tie rozdiely , ktoré prisvedčujú za súčasného právneho stavu názoru pre zachovanie prokurátorského dozoru v netrestnej oblasti.

Výkonom prokurátorského dozoru možno postihnúť rozhodovacia činnosť väčšieho počtu orgánov verejnej správy ako v rámci správneho súdnictva a to jednak z dôvodu, že prokurátor môže sám začať konanie , ak zistí porušenie zákonnosti, teda i v tých prípadoch keď účastník konania nemá záujem na začatí konania lebo zákona bol porušený v jeho prospech. Konanie voči niektorým subjektom verejnej správy, napr. orgánom územnej samosprávy pri rozhodovaní vo veciach územnej samosprávy , možno na správnom súde začať iba na základe návrhu podaného kvalifikovaným subjektom, napr. § 250 zf) a § 250 zfa) Občianskeho súdneho poriadku.

Na druhej strane prokurátor nie je oprávnený bez osobitného zákonného zmocnenia vykonávať dozor vo vzťahu ku orgánom záujmovej samosprávy, napr. advokátska komora, komora exekútorov atď., pričom rozhodnutia týchto subjektov sú preskúmateľné v správnom súdnictve, napr. v disciplinárnych veciach.

Prokurátor môže v rámci dozoru preskúmať i zákonnosť aktu orgánu verejnej správy, ktorý nepodlieha prieskumu v rámci správneho súdnictva (§ 248 Občianskeho súdneho poriadku) a výkon dozoru nie je viazaný ani na vyčerpanie . všetkých opravných prostriedkov.

Výkon prokurátorského dozoru sa neuplatňuje iba ako následná kontrola zákonnosti, tak ako je to pri správnom súdnictve, ale má i dôležitý preventívny účel, čo sa prejavuje hlavne realizáciou previerkovej činnosti. V tejto súvislosti poukazujem i na preventívnu činnosť prokurátorov voči orgánom územnej samosprávy, keď pri súčasnom stave prokurátori v jednotlivých regiónoch supľujú hlavne metodicko - odbornú činnosť príslušných rezortných orgánov štátnej správy na jednotlivých úsekoch štátnej správy.

V neposlednom rade nesmieme opomenúť skutočnosť, že konanie o dozorových právnych prostriedkoch, teda o proteste prokurátora alebo o jeho upozornení je

z hľadiska časového podstatne kratšie ako sú konania na správnom súde, čím sa jednak rýchlejšie odstráni nezákonnosť mimosúdne a zabezpečí i rýchlejšia vymožitelnosť práva.

Vzťah správneho súdnictva a výkon prokurátorského dozoru, tak ako na to vyššie poukazujem, možno teda vnímať vo viacerých rovinách a to jednak v rovine v ktorej sa prelínajú (možnosť paralelného konania tak v správnom súdnictve ako i výkonom prokurátorského dozoru v rovnakej veci bez toho, že by si robili konkurenciu), v rovine v ktorej sa dopĺňajú (konanie o proteste prokurátora alebo prokurátorskom upozornení a následná možnosť konania v tej istej veci na základe návrhu prokurátora v prípade nevyhovenia prokurátorskému prostriedku dozoru) a v rovine v ktorej sú funkčne samostatne (možnosť výkonu prokurátorského dozoru vo veciach vylúčených zo súdneho prieskumu, napr. § 248 Občianskeho súdneho poriadku, možnosť súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov záujmovej samosprávy v správnom súdnictve). V každej z týchto rovín má vzťah správneho súdnictva a prokurátorského dozoru viaceré spoločné črty, ale i mnohé odlišnosti a to tak v rozsahu vecí, ktoré im podliehajú (vecné rozdiely), v rozsahu subjektov voči ktorým sa môžu tieto inštitúty uplatňovať (subjektívne rozdiely), v procesných postupoch používaných k konaniach (procesné rozdiely) ako i v účinkoch a dopadoch, ktoré sa nimi sledujú.

Napriek všetkým odlišnostiam v subjektoch, objektoch a procesných podmienkach je však nepopierateľné, že správne súdnictvo a dozor prokuratúry v netrestnej oblasti sa tak jednotlivo ako i vo vzájomnej súčinnosti podieľajú na účinnom fungovaní systému vonkajšej kontroly verejnej správy..

Záver

Uvedomujem si, že žiadny systém nie je dokonalý, nenahraditeľný a nemeniteľný, to platí i o dozore prokuratúry v netrestnej oblasti. Na druhej strane treba ku kroku ktorý by mohol mať za následok likvidáciu dozoru prokuratúry, ale to sa týka akéhokoľvek fungujúceho systému alebo inštitútu, by sa malo prikrčiť až po dôslednej analýze otázky, aký dopad bude mať takýto krok na náš právny systém a po zodpovedaní, či máme pripravené adekvátne náhradné systémy a inštitúty, ktoré by tak po vecnej ako i subjektívnej stránke vykryli medzery, ktoré by vznikli po uskutočnení takéhoto kroku.

Vychádzajúc z poznania stavu právnej úpravy správneho súdnictva u nás sa v súčasnosti ale ani v blízkej budúcnosti neprihováram za likvidáciu prokurátorského dozoru v netrestnej oblasti a jeho úplnému nahradeniu správnym súdnictvom, nakoľko ku tomu nie sú vytvorené tak procesné ako ani vecné podmienky a takýto krok by za súčasného stavu systému vonkajšej kontroly verejnej správy a to hlavne vo vzťahu ku subjektom územnej samosprávy viedol k čiastočnému znefunkčneniu tohto systému a neprispel by ani ku dôslednejšiemu presadzovaniu princípu rýchlejšej vymožitelnosti práva.

Je možné zamyslieť sa nad určitými procesnými úpravami, ktoré by súviseli s urýchlením procesu vybavovania protestov prokurátora, napr. tým že by o odvolaniach proti rozhodnutiu o proteste prokurátora priamo rozhodoval správny súd, alebo prokurátor bymohol priamo podávať protest na súd. Vyžadovalo bysi to však hlbšiu a dôslednejšiu analýzu a to i z hľadiska dopadu na konanie pred správnymi súdmi. Z tohto pohľadu sa preto javí ako nanajvýš aktuálne opätovne sa vrátiť a oživiť práce a nielen myšlienku samostatného súdneho konania správneho, kde by bolo možné takéto úvahy uviesť do praxe.

Jedno je však isté, správne súdnictvo v hocikakej procesnej podobe nemôže nahradiť plnohodnotne výkon prokurátorského dozoru v netrestnej oblasti v tej podobe a takom rozsahu ako ho poznáme a uplatňujeme v súčasných právnych podmienkach a preto dávam na úvahu, či chceme takýto právny stav skutočne nastoliť?

Literatúra:

Hrivnák, J.: Prokurátor musí vystupovať eticky, dostupné na: www.otvorenepravo.sk

Ševčík, M. a kol.: Správne právo procesné, str. 157

Kadečka, S. Správni súdnívi ves veľte ústavně právní judikatúry, Právni judikáty, Právni rádce 2002, 3

Šúrek, S. Protest prokurátora a právne následky nevyhovenia protestu, Justičná revue č. 6 – 7/2006

Hoffman, M., Prokuratúra SR – orgán ochrany práva, Paneurópska vysoká škola práva, 2010, str. 19

Šúrek, S.: Úloha prokuratúr v netrestnej oblasti“ Stanovisko č. 3(2008) Konzultatívnej rady európskych prokurátorov, Justičná revue č. 4/2009

Svák, J. - Cibulka, Ľ.: Ústavné právo SR, Poradca podnikateľa, spol. s. r. 2006, str. 441

Mračko, M.: Nový zákon o prokuratúre s dôvodovou správou, 2001, str. 53 – 54

Závadská, E.: Budúcnosť správneho súdnictva na Slovensku (Náčrt aktuálnych problémov), Právny obzor 5/2007, str. 402

Beneč, Š.: Prokuratúra, orgány verejnej správy a správne súdnictvo, Justičná revue č. 5/2004, str.509

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Slavomír Šúrek

Generálna prokuratúra SR

Štúrová č. 2, 81285 Bratislava

Slavomir.surek@genpro.gov.sk

Vybraná oblasť rozhodnutí Európskej komisie ako správneho orgánu a ich vzťah k správneému konaniu, správneým súdom a prokuratúre

Ladislav Tichý
Generálna prokuratúra Slovenskej republiky

Abstrakt

Európska komisia má podľa čl. 108 ZFEÚ právomoc preskúmať pomoc poskytnutú štátom alebo zo štátnych zdrojov. V prípade, že je takáto pomoc nezlučiteľná s vnútorným trhom podľa čl. 107 ZFEÚ, rozhodne Komisia o tom, že príslušný štát túto pomoc zruší alebo upraví. Podľa § 41 ods. 2 písm. a) Exekučného poriadku, je možné vykonať exekúciu aj na základe rozhodnutí orgánov Európskej únie a teda aj na základe rozhodnutia Európskej komisie vo veci protiprávne poskytnutej štátnej pomoci. Takisto je možné nariadiť výkon rozhodnutia aj podľa iných právnych predpisov, napr. zák.č. 71/1967 Zb. o správneom konaní, zák.č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov. Nariadenie Rady č. 569/1999 ustanovuje v čl. 14 povinnosť členského štátu prijať na základe rozhodnutia Komisie všetky potrebné opatrenia, aby vymohol protiprávne poskytnutú štátnu pomoc od príjemcu. Takto je povinný konať bez meškania a v súlade s postupmi podľa vnútroštátneho práva za predpokladu, že umožnia okamžité a účinné vykonanie rozhodnutia Komisie.

Príspevok poskytuje podrobnú analýzu načrtnutého problému a ponúka rýchle a efektívne riešenie pre orgány verejnej správy, ako vymôcť protiprávne poskytnutú štátnu pomoc na základe aktuálneho stavu správnych predpisov pri zachovaní všetkých noriem tak európskeho ako aj vnútroštátneho práva priamo, bez nutnosti ďalšieho rozhodovania súdov alebo správnych orgánov. Pri riešení tejto problematiky v praxi nie je možné opomenúť rozhodovacia činnosť správnych súdov a ani použitie prostriedkov vlastných prokuratúre.

Kľúčové slová

Európska komisia, štátna pomoc, rozhodnutie, vykonateľnosť, exekučný titul, postup správneho orgánu/orgánu verejnej správy

Úvod

Štátna pomoc je podľa čl. 107 a nasl. ZFEÚ považovaná za narušovanie alebo ohrozovanie hospodárskej súťaže. Štátnu pomoc možno vo všeobecnosti charakterizovať ako jav pre súťaž škodlivý a nežiadúci. Na to, aby nejaký postup štátu bolo možné označiť za štátnu pomoc, je potrebné, aby splnila tieto podmienky:

- a) musí byť poskytovaná členským štátom,
- b) musí predstavovať zvýhodnenie pre príjemcu,
- c) musí pochádzať z verejných prostriedkov, a teda zaťažovať rozpočet štátu, príp. iný rozpočet, ktorý môže štát alebo jeho orgány ovplyvniť priamym zásahom. Zaťažovanie rozpočtu nemusí nastať bezprostredne, stačí možnosť, že môže k tomu v budúcnosti dôjsť.

Štátna pomoc je nezlučiteľná so spoločným trhom len vtedy, ak je aspoň minimálne schopná ohroziť negatívne obchod medzi členskými štátmi a jej poskytnutie môže mať vplyv na ekonomiku iného členského štátu.

Konanie o štátnej pomoci

Zmluva nielenže obsahuje ustanovenia o povoľovaní štátnej pomoci, ale upravuje aj otázky vykonávania jej kontroly, čím dohliada nad úrovňou ochrany hospodárskej súťaže na spoločnom trhu. Komisii je zverená kontrolná právomoc v čl. 17 ZEU a v oblasti štátnej pomoci jej oprávnenia vyplývajú priamo z čl. 108 ZFEÚ. V tejto oblasti má určité rozhodovacie právomoci aj Rada. Na zabezpečenie práv členských štátov a príjemcov štátnej pomoci sú kreované súdy EÚ, ktoré s konečnou platnosťou rozhodujú, okrem iného, aj spory medzi Komisiou a členskými štátmi v oblasti štátnej pomoci.

Európska komisia je iniciatívny, výkonný, správny orgán Európskej únie, ktorej základnou úlohou je – dbať nad dodržiavaním zakladajúcich zmlúv a právnych aktov ostatnými orgánmi EÚ, členskými štátmi, občanmi a príp. aj ďalšími subjektmi.

Komisia postupuje v konaní pri poskytovaní štátnej pomoci podľa nariadenia Rady č. 659/1999. Jej úlohou je zabezpečenie zachovania rovnosti príležitostí na vnútornom trhu. Účelom vymáhania neoprávnene poskytnutej štátnej pomoci je obnoviť situáciu, ktorá existovala na trhu pred udelením pomoci. Tá sa dosiahne až vtedy, keď príjemca splatí neoprávnene poskytnutú a nezlučiteľnú pomoc a tým bude pripravený o výhodu, ktorú mal na trhu nad svojimi konkurentmi. Rozhodovanie členských štátov zásadne nepodlieha schvaľovaciemu konaniu Komisie, ale Komisia sa o takomto postupe štátu dozvedá v rámci preventívnej, priebežnej alebo následnej kontroly.

Rozhodnutie Komisie je individuálny právny akt, záväzný vo všetkých častiach pre toho, komu je určený. Na rozdiel od nariadení a smerníc sa nezverejňuje v Úradnom vestníku EÚ a doručuje sa tomu, komu je určený. Dňom doručenia nadobúda aj účinnosť.

Rozhodnutie Komisie vo veci samej môže byť pozitívne, ak sa vysloví zlučiteľnosť štátnej pomoci so spoločným trhom; negatívne, ak je deklarovaná nezlučiteľnosť štátnej pomoci so spoločným trhom. V každom prípade musí byť rozhodnutie Komisie odôvodnené a musia v ňom byť uvedené dôkazy a skutočnosti, ktoré Komisiu k takémuto rozhodnutiu viedli. Dôsledkom negatívneho rozhodnutia teda je, že členský štát je povinný zastaviť ďalšie čerpanie pomoci, aj keby to bolo v rozpore so zmluvou, ktorú má s jej príjemcom, a súčasne je povinný svojim rozhodnutím takúto podporu zrušiť. V prípade, že nedôjde k riadnemu splneniu tejto povinnosti členským štátom, môže Komisia podať proti členskému štátu žalobu na Súdny dvor a žiadať aj vydanie predbežného opatrenia. Rozhodnutie sa doručuje štátu, ktorý poskytol štátnu pomoc, a to ako účastníkovi konania, avšak podniku, ktorá bola pomoc poskytnutá sa rozhodnutie nedoručuje. Členský štát sa môže brániť podaním žaloby na Súdny dvor v dvojmesačnej lehote. Pričom aj adresát štátnej pomoci môže žalovať v zmysle čl. 263 ZFEÚ žalobou o neplatnosť rozhodnutie Komisie, a to aj napriek tomu, že rozhodnutie bolo doručené len členskému štátu. Príjemca štátnej podpory je totiž bezprostredne takýmto rozhodnutím dotknutý, a teda má záujem na zmene rozhodnutia Komisie.

Vymáhanie štátnej pomoci

V zmysle čl. 14 nariadenia Rady č. 659/1999 – ak Komisia rozhodne, že štátna pomoc, ktorú poskytol členský štát, nie je zlučiteľná so spoločným trhom, rozhodne sa zároveň, že členský štát podnikne všetky potrebné opatrenia, aby vymohol pomoc od príjemcu. Členský štát je zároveň povinný vymáhať aj úrok s príslušnou sadzbou, ktorú stanovila Komisia v zmysle vykonávacieho nariadenia Rady č. 794/2004, pričom je povinný pristúpiť k vymáhaniu bezodkladne a v súlade s postupmi uvedenými vo vnútroštátnych právnych predpisoch, pokiaľ umožňujú okamžité a účinné vykonanie tohto rozhodnutia. Samotná EÚ nemá procesné právne predpisy, ktoré by zaväzovali jednotlivé štáty a určovali spôsob vymáhania štátnej pomoci. Preto samotný výkon rozhodnutia ponecháva na členské štáty a ich vnútroštátne procesné predpisy. Tieto však nesmú brániť efektívnemu vymáhaniu neoprávnene poskytnutej štátnej pomoci. V každom prípade však treba pristupovať v zmysle

zásady prednosti komunitárneho práva pred právom národným a v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora (Costa v. ENEL, 6/64).

Navyše, pri vykonávaní rozhodnutí Komisie musí byť dodržaná zásada ekvivalencie, tzn. nemožno vyhlásiť rozhodnutie Komisie za nevykonateľné bez toho, aby bolo uznané ako exekučný titul len na základe rozhodnutia súdu, pričom na druhej strane správne akty slovenských správnych orgánov sú vykonateľné bez takéhoto rozhodnutia. Z toho vyplýva, že tu nejde o možnosť vykonať rozhodnutie Komisie rovnocenným spôsobom ako rozhodnutie slovenského správneho orgánu (Safalero C-13/01).

Vykonateľnosť z pohľadu slovenského práva

Slovenský právny poriadok má viacero možností, na základe ktorých možno vykonávať rozhodnutia správnych orgánov. Na prvom mieste je to zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „zák. č. 71/1967 Zb.“), zák. č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov (ďalej len „zák. č. 511/1992 Zb.“), zák. č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti a o zmene a doplnení ďalších zákonov (ďalej len „zák. č. 233/1995 Z. z.“), zák. č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „OSP“) a ďalšie. Pri vykonávaní rozhodnutia Európskej komisie, a teda vymáhání neoprávnene poskytnutej štátnej pomoci, je potrebné zvoliť vhodný procesný predpis, a to, ako z nasledujúceho vyplynie, nie je také jednoduché.

Možnosti OSP pri výkone rozhodnutia sú značne obmedzené, pričom zásadne túto činnosť odkázal na zák. č. 233/1995 Z. z. OSP však upravuje vykonateľnosť rozhodnutí orgánov EÚ, a to tak, že splnomocňuje v § 275a OSP vyznačiť potvrdenie vykonateľnosti. V § 250w OSP je zabezpečená vykonateľnosť cudzích správnych orgánov a rozhodnutia cudzích súdov vo veciach, o ktorých rozhodujú správne orgány. Na odmietnutie aplikácie týchto ustanovení OSP pri vymáhání neoprávnene poskytnutej štátnej pomoci existuje viacero dôvodov. V prvom rade treba uviesť, že orgány EÚ nemožno považovať za orgány cudzie, keďže vykonávajú v rámci prenosu kompetencie iba štátom prenesenú právomoc. Navyše, tieto ustanovenia však nie sú aplikovateľné aj na overenie vykonateľnosti a účinnosti rozhodnutia, ktorými Komisia zaväzuje členský štát.

Takisto je potrebné povedať, že na vykonanie rozhodnutia Komisie o neoprávnenom poskytnutí štátnej pomoci zrejme nemožno použiť § 41 ods. 2 písm. a) zák. č. 233/1995 Z. z., ktorý síce umožňuje vykonať exekúciu na základe rozhodnutí orgánov EÚ, pretože aj toto ustanovenie bolo prijaté na výkon rozhodnutí vydaných podľa čl. 132, 257, 280 a 299 ZFEÚ. Rozhodnutie Komisie však možno vykonať na základe posledného ustanovenia v prípade, že je určené iným osobám, ako sú štáty.

Nie je úplne vylúčená možnosť vykonania rozhodnutí Komisie o poskytnutí neoprávnenej štátnej pomoci podľa § 41 ods. 2 písm. i) Exekučného poriadku, avšak nemožno tu zabezpečiť okamžitý výkon rozhodnutia Komisie bez súdneho konania podľa predpisov OSP, a teda aj možnosti použitia množstva opravných prostriedkov, ktoré by mali za následok nemožnosť splnenia cieľa určeného rozhodnutím a tým je realizácia rozhodnutie Komisie bez meškania.

Na daný problém reagovalo MS SR tým, že vypracovalo návrh novely zák. č. 231/1999 Z. z. o štátnej pomoci a Exekučného poriadku, ktorý vo februári 2011 Národná rada SR schválila v skrátrenom legislatívnom konaní. Novela upravuje, že v správnom konaní má orgán verejnej správy, ktorý poskytol štátnu pomoc vydať ďalšie rozhodnutie, ktoré má určiť výšku neoprávnene poskytnutej štátnej pomoci, pričom však výkon rozhodnutia nelogicky zveruje súdnemu exekútorovi. Zo znenia novely je zrejme, že sa má aplikovať aj na konanie týkajúce sa vymáhání neoprávnene poskytnutej štátnej pomoci od spoločnosti FRUCONA Košice, a.s.. Z tohto je jasné, že táto novela je v rozpore s odporúčaniami orgánov EÚ

a navyiac je zrejme aj v rozpore s európskym právom a s Ústavou SR, nakoľko pôsobí retroaktívne. Prezident SR tento zákon z uvedeného dôvodu tento zákon odmietol podpísať.

Najvšeobecnejší spôsob výkonu rozhodnutí orgánov verejnej správy v Slovenskej republike je upravený v § 71 a nasl. zák. č. 71/1967 Zb., ktorý aj napriek svojej vyše 40-ročnej existencii rieši danú problematiku vo všeobecnosti. Treba uviesť, že táto úprava nie je úplne kompatibilná s právom EÚ. Tu však nemáme inú možnosť, len postupovať tak ako určuje nariadenie Rady 659/1999 ES, ktoré jednoznačne určuje, že členský štát podnikne všetky opatrenia, aby vymohol pomoc od príjemcu. Členský štát má vymáhanie realizovať bez meškania v súlade s postupmi podľa vnútroštátneho práva daného členského štátu **za predpokladu, že umožnia** okamžité a účinné rozhodnutie Komisie. Z tohto vyplýva, že sa majú použiť len ustanovenia procesných predpisov, ktorými možno dosiahnuť realizáciu rozhodnutia Komisie. Vhodnosť výberu orgánu, ktorý bude vykonávať rozhodnutie o vymáhaní neoprávnene poskytnutej štátnej pomoci, ponecháva EÚ na zodpovedný členský štát, pričom však každý orgán členského štátu, ktorý sa podieľa na vykonávaní rozhodnutia o vymáhaní, musí podniknúť všetky nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie okamžitého a účinného uplatnenia takéhoto rozhodnutia.

Takisto treba odmietnuť diskusiu, či je rozhodnutie Komisie podľa slovenskej právnej úpravy exekučným titulom. Ide tu o osobitnú situáciu a je právne irelevantné, čo za exekučný titul považuje vnútroštátne právo či aké má mať exekučný titul náležitosti a formálne vlastnosti. Treba sa sústrediť na skutočnosť, že právo EÚ, ktoré ukladá členskému štátu, aby vykonal úkony vymáhania, má pred slovenským právom prednosť. To znamená, že aj keď by nebolo možné vyhlásiť rozhodnutie Komisie za exekučný titul, je príslušný správny orgán povinný pristúpiť k exekúcii s tým, že ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré hovoria o nutnosti exekučného titulu, nebude aplikovať a dá prednosť eurokonformnému výkladu týchto ustanovení. Správny orgán vykonávajúci rozhodnutie podľa zák. č. 71/1967 Zb. je oprávnený skúmať len to, či sú splnené podmienky pre výkon rozhodnutia, nie však jeho vecnú správnosť (rozsudok C 24/95 Alcan Deutschland a iné). Táto zásada nie je neznáma ani v bývalom Československu, pretože už Nejvyšší správní soud ČSR v rozhodnutí z 23. 11. 1927, sp. zn Rc 24335/27, skonštatoval, že v exekučnom konaní nie sú prípustné námietky voči materiálnej správnosti exekučného titulu.

Možné riešenia

Ako problematické pri aplikácii zák. č. 71/1967 Zb., v súčasnosti platného v Slovenskej republike, na výkon rozhodnutia Komisie pri neoprávnenom vyplatení štátnej pomoci, sa môžu javiť ustanovenia, v ktorých sa požaduje, aby sa výkon rozhodnutia uskutočnil na základe návrhu účastníka konania alebo podnetu správneho orgánu, ktorý rozhodnutie v prvom stupni vydal, a následne aj prostriedky, ktoré určuje zákon na výkon rozhodnutia. Riešenie tohto problému možno vidieť na prvom mieste v § 26 zák. č. 231/1999 Z. z. o štátnej pomoci (ďalej len „zák. č. 231/1999 Z. z.“), podľa ktorého bude nevyhnutné považovať poskytovateľa štátnej pomoci zároveň za správny orgán, ktorý rozhodol v prvom stupni, a teda je oprávnený *ex officio* aj vymáhať od príjemcu sumu zodpovedajúcu neoprávnenej pomoci vrátane úroku. Vymáhanie peňažného plnenia sa však podľa zák. č. 71/1967 Zb. uskutočňuje podľa platnej právnej úpravy zrážkami zo mzdy, príkázaním pohľadávky alebo predajom hnutelných alebo nehnuteľných vecí. V prípade, že bude potrebné vymáhať štátnu pomoc od právnickej osoby, môžu takto zákonom vymenované prostriedky predstavovať problém pri realizácii rozhodnutia Komisie. Chýba tu jednoznačne úprava postihnutia iných majetkových a osobných práv.

Je potrebné poukázať na niekoľko rozhodnutí Európskeho súdneho dvora, ktorý rozhodoval o danej problematike. Napr. vo veci Komisia v. Francúzska republika C 232/05

Európsky súdny dvor jednoznačne uviedol, že nemožno spochybnit' legálnosť rozhodnutia Komisie pred vnútroštátnymi súdmi alebo inými orgánmi. Umožniť takéto súdne konanie by znamenalo možnosť obísť konečnú povahu rozhodnutia, ktorú má po uplynutí lehoty na podanie žaloby na Európsky súdny dvor. Zásadný je aj rozsudok Európskeho súdneho dvora vo veci C 119/05 Lucchini, podľa ktorého právo Spoločenstva (EÚ) bráni uplatneniu ustanovenia vnútroštátneho práva, ktorého cieľom je stanoviť zásadu právnej sily rozhodnutej veci, keď jeho uplatnenie predstavuje prekážku vrátenia štátnej pomoci, ktorá bola poskytnutá v rozpore s právom Európskej únie a ktorej nezlučiteľnosť so spoločným trhom bola stanovená rozhodnutím Komisie.

Pri realizácii rozhodnutia Komisie pri neoprávnenom poskytnutí štátnej pomoci je možné v našich podmienkach postupovať viacerými spôsobmi. Po prvé, určitý orgán členského štátu (správny orgán, súd) najskôr vydá rozhodnutie o povinnosti vrátiť poskytnutú štátnu pomoc, pričom toto rozhodnutie sa stane exekučným titulom. Druhým spôsobom je postup, keď členský štát pristúpi k vymáhaniu neoprávnenej pomoci priamo na základe rozhodnutia Komisie podľa § 71 zák. č. 71/1967 Zb. alebo podľa § 41 ods. 2 písm. i) zák. č. 233/1995 Z. z..

Riešenie prostredníctvom súdov

V prípade rozhodnutia Komisie o neoprávnené poskytnutej štátnej pomoci má, podľa slovenského práva, možnosť orgán, ktorý štátnu pomoc poskytol, domáhať sa na súde žalobou voči príjemcovi štátnej pomoci, aby súd určil povinnosť žalovanému zaplatiť neoprávnený štátny príspevok aj s úrokom z omeškania, pričom takúto žalobu spomenutý správny orgán oprie o rozhodnutie Komisie alebo Európskeho súdneho dvora. Súdny Slovenskej republiky sú v zmysle ZFEÚ povinné vykladať vnútroštátne právo eurokonformne, na čo nadväzuje aj zásada prednosti európskeho práva, zakotvená v čl. 7 ods. 2 Ústavy SR.

Napriek tomu slovenské súdy nepostupovali v zmysle tohto ústavného princípu. Krajský súd v Košiciach v roku 2004 povolil vyrovnacie konanie dlžníka FRUCONA Košice, a.s., pričom s takýmto postupom súhlasil aj Daňový úrad Košice IV. Proti tomuto rozhodnutiu podal odvolanie okrem iného aj krajský prokurátor v Košiciach, avšak Najvyšší súd SR ešte v roku 2004 odvolanie odmietol z dôvodu podania odvolania neoprávnenou osobou. Generálny prokurátor SR podal v roku 2005 mimoriadne dovolanie, v ktorom namietal nesprávny postup súdov a skutočnosť, že pre potvrdenie vyrovnania neboli dané dôvody a že celé vyrovnacie konanie a teda postup súdov vlastne umožnil neoprávnenú štátnu pomoc. Toto mimoriadne dovolanie však najvyšší súd v podstatnej časti v roku 2006 zamietol.

Súdny takto postupovali aj napriek tomu, že už od konca roka 2004 začala Komisia prešetrovať poskytnutie štátnej pomoci spoločnosti FRUCONA, a.s. Napriek týmto rozhodnutiam Daňový úrad Košice IV. Podal žalobu proti FRUCONA Košice, a.s. o zaplatenie sumy 416 515 990 Sk, čo predstavovalo výšku neoprávnené poskytnutej štátnej pomoci. Nárok okrem iného zdôvodnil rozhodnutím Komisie z roku 2006, v ktorom bolo skonštatované, že FRUCONE Košice, a.s. bola neoprávnené poskytnutá štátna pomoc. Okresný súd Košice II spolu s krajským súdom v Košiciach v roku 2008 žalobu Daňového úradu Košice IV zamietli, že keďže u žalovaného a žalobcu nebola splnená podmienka vedomosti o tom, že nebola splnená podmienka vedomosti o tom, že dochádza k poskytovaniu štátnej pomoci, nie je možné vyhovieť návrhu daňového úradu. Následne podal generálny prokurátor SR proti týmto rozhodnutiam mimoriadne dovolanie z roku 2009, ktoré zdôvodnil tým, že tu ide jednoznačne o pomoc zo štátnych prostriedkov, ktorá narúša hospodársku súťaž. Najvyšší súd SR mimoriadne dovolanie opätovne zamietol so zdôvodnením, že § 26 ods. 2 zák. č. 231/1999 Z. z. je právnym nezmyslom. Z týchto rozhodnutí vidno, že súdom ušlo, že okrem toho, že sú súdmi Slovenskej republiky, sú aj súdmi Európskej únie a majú sa

spravovať eurokonformným výkladom vnútroštátneho práva, pričom v tomto prípade tu malo úijné právo jednoznačne prednosť.

Z uvedeného vyplýva, že dosiahnutie cieľa Komisie, t. j. vymáhanie štátnej pomoci okamžite a bez meškania tento načrtnutý postup len ťažko spĺňa. Navyše, súdy vedú konanie a vykonávajú dokazovanie na skutočnosti, ktoré boli preukázané pred Komisiou. Vzniká riziko, že okamžité vymáhanie štátnej pomoci sa zmení na zdĺhavý súdny proces s nejasným výsledkom a s rizikom, že dôjde k porušeniu európskeho práva, za čo by Slovenská republika niesla zodpovednosť a dôsledky.

Riešenie prostredníctvom správneho orgánu

Vhodnou alternatívou riešenia danej problematiky súdnou cestou je vymáhanie neoprávnene poskytnutej štátnej pomoci prostredníctvom výkonu rozhodnutia správnym orgánom. K takémuto riešeniu pristúpil aj Vyšší správny súd Berlín-Brandenburg vo veci OVG 8 S 93.05, ktorý na prvom mieste vyslovil, že vrátenie štátnej podpory má verejnoprávnu povahu, a že vôbec nie je vylúčené, aby sa nárok na vrátenie mohol presadiť cestou vyhlásenia okamžite vykonateľného správneho aktu. Ako bolo vyššie spomenuté, členský štát je povinný zabezpečiť „okamžitý výkon rozhodnutia Komisie“. Nemecký súd sa v odôvodnení citovaného rozsudku zamyslel nad týmto pojmom a dospel k záveru, že ťažko môže byť reč o okamžitom a reálnom výkone rozhodnutia Komisie, keď členský štát sám nevytvoril vykonateľný titul prostredníctvom vydania okamžite vykonateľného správneho aktu, ale musel sa k takémuto vykonateľnému titulu dopracovať cestou civilnej alebo správnej žaloby o plnenie, teda cestou zdĺhavého súdneho konania. Len vydaním okamžite vykonateľného správneho aktu môže byť zaručené okamžité odstránenie neoprávnených konkurenčných výhod, získaných pomocou príspevkov, čím by sa v plnej miere prihliadalo na záujmy Spoločenstva.

Európska Komisia odporúča v Oznámení Komisie, zverejnenom v Úradnom vestníku pod 2007/C 272/05 zo dňa 15. 11. 2007, v bode 51 členským štátom, že pre postupy vymáhania sú najvhodnejšie administratívne postupy, pretože sú na rozdiel od občianskoprávných opatrení okamžite vynútiteľné. Členský štát teda musí vybrať z celého spektra nástrojov vymáhania, dostupných na základe vnútroštátneho práva, taký postup, ktorý najpravdepodobnejšie zabezpečí okamžitý výkon rozhodnutia.

Tieto názory odôvodňujú postupovať podľa § 71 a nasl. zák. č. 71/1967 Zb., v zmysle ktorého – ak účastník konania nesplní dobrovoľne povinnosť uloženú mu rozhodnutím, ktoré je vykonateľné, pristúpi sa k jeho výkonu. Podľa § 52 ods. 2 zák. č. 71/1967 Zb. sa považuje rozhodnutie správneho orgánu za vykonateľné, ak sa nemožno proti nemu odvolať, alebo ak odvolanie nemá odkladný účinok. Ako už bolo spomenuté, Európska komisia je správny orgán a žaloba o zrušenie jej rozhodnutia (čl. 263 ZFEÚ) vo veci vymáhania neoprávnene poskytnutej štátnej pomoci nemá odkladný účinok (čl. 278 ZFEÚ), iba ak by súd EÚ na základe žiadosti príjemcu štátnej pomoci nariadil, aby sa výkon rozhodnutia Komisie odložil. Z analýzy týchto ustanovení možno vyvodiť záver, kedy možno považovať rozhodnutie Komisie vo veci neoprávnene poskytnutej štátnej pomoci za vykonateľné v zmysle zák. č. 71/1967 Zb. Za prekážku výkonu rozhodnutia Komisie nemožno považovať ani uplynutie trojročnej lehoty na splnenie, uvedenej v § 71 ods. 3 zák.č. 71/1967 Zb., pretože v zmysle čl. 15 Nariadenia Rady č. 659/1999 (procesné nariadenie) sa vnútroštátne postupy a pravidlá týkajúce sa premlčania nemajú uplatňovať, nakoľko Komisia je oprávnená vymáhať štátnu pomoc po dobu desiatich rokov. Avšak, akýkoľvek akt vykonaný Komisiou alebo členským štátom konajúcim na žiadosť Komisie preruší vymedzené obdobie.

Výkon rozhodnutia podľa § 72 ods. 1 zák. č. 71/1967 Zb. možno začať na návrh účastníka konania alebo aj na základe podnetu správneho orgánu, ktorý v prvom stupni vydal

rozhodnutie. Teda nemožno od príslušného orgánu verejnej správy očakávať nič iné, len aby podľa § 26 ods. 1 zák. č. 231/1999 vymáhal od príjemcu sumu zodpovedajúcu neoprávnenej pomoci vrátane úroku podľa príslušnej sadzby, ktorú určila Komisia v príslušnom rozhodnutí, a to postupom v zmysle ustanovení o výkone rozhodnutia podľa zák. č. 71/1967 Zb.

Vychádzajúc z uvedeného konštatovania, považujem za nelogické viesť akýkoľvek súdny spor, alebo konanie orgánu verejnej správy, ktorý by mal rozhodnúť o povinnosti vrátiť neoprávnene poskytnutú pomoc. Tieto orgány by nemali o čom konať, pretože vo veci už bolo rozhodnuté príslušným orgánom (Komisiou) a jeho rozhodnutie môže zrušiť len súd EÚ.

Záver

Problematika rozpracovaná v tomto článku nie je iba obyčajnou teoretickou úvahou, ale má aj praktický rozmer. Konkrétne ide o zatiaľ neúspešné vymáhanie neoprávnene poskytnutej štátnej pomoci na základe rozhodnutia Európskej Komisie zo 7. 6. 2006 C 25/2005 v prospech spoločnosti FRUCONA. Následne ide aj o konanie pred Súdnym dvorom vo veci Komisia Európskych spoločenstiev proti Slovenskej republike (C-507/08), ktoré bolo 22.12.2010 ukončené vydaním rozsudku, v ktorom Súdny dvor skonštatoval, že Slovenská republika tým, že neprijala v stanovenej lehote všetky opatrenia na vymoženie štátnej pomoci od FRUCONA Košice, a.s. nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z čl. 249 ods. 4 ZES. V dôsledku toho, že si SR doteraz nesplnila svoju povinnosť a nevymohla neoprávnene poskytnutú štátnu pomoc, čaká ju ďalšie neúspešné konanie pred Súdnym dvorom a následná penalizácia.

Literatúra

Európsky súdny dvor: Gemeinschaftsrechtlicher Anwendungsvorrang bei Rückforderung von Beihilfen, Europäische Zeitschrift für Wirtschaft 2007, s. 56 – 61

Európsky súdny dvor: Rückforderungspflicht staatlicher Beihilfen trotz laufenden Gerichtsverfahrens, Europäische Zeitschrift für Wirtschaft 2008, s. 503 – 505

Európsky súdny dvor: Rückforderung staatlicher Beihilfen, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2008, s. 985 - 987

KARAS, V. – KRÁLIK, A.: Európske právo; Bratislava-Trnava: IURA EDITION, 2007, 505 str. ISBN 978-80-8078-148-4

SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M.: Primárne právo Európskej únie; Bratislava: EUROIURIS, 2010. ISBN 978-80-89406-06-7

SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M – HULLA, P.: Sekundárne právo Európskej únie; Bratislava: EUROIURIS, 2010, 1097 s. ISBN 978-80-89406-08-1

ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ S. a kol.: Občiansky súdny poriadok, Komentár; Praha: Nakladatelství C. H. Beck , 2009. 936 s. ISBN 978-80-7400-159-8

TICHÝ, L. a kol.: Evropské právo; Praha: C.H.Beck, 1999. 915 s. ISBN 80-7179-113-X

TOMAŠOVIČ, M.: Exekučný poriadok s komentárom; Žilina: Eurokodex poradca podnikateľa, 2006, 296 s. ISBN 80-88931-41-X

Uznesenie Vyššieho správneho súdu Berlín-Brandenburg zo 7. 11. 2005, sp. zn. OVG 8 S 93.05

Pramene európskeho práva

Europa-Recht, 23. Auflage, Beck-Texte im dtv, 2010, ISBN -13: 978-3-423-05014-2
Nariadenie Rady č. 659/1999, ustanovujúce podrobné pravidlá na uplatňovanie čl. 93 Zmluvy o ES

Oznámenie Komisie: K efektívnemu vykonávaniu rozhodnutí Komisie, prikazujúcich členským štátom vymáhať neoprávnene poskytnutú a nezlučiteľnú štátnu pomoc, 2007/C 272/05

Rozhodnutie Európskeho súdneho dvora vo veci C 232/05 Komisia proti Francúzskej republike

Rozhodnutie Európskeho súdneho dvora vo veci C 119/05 (Lucchini Siderurgia)

Rozhodnutie Európskeho súdneho dvora vo veci C 24/95 (Land Rheinland-Pfalz proti Alcan Deutschland GmbH)

Rozhodnutie Európskeho súdneho dvora vo veci C 39/06 (Komisia proti Spolkovej republike Nemecko)

Zmluva o fungovaní Európskej únie (cit. ZFEÚ)

Zmluva o Európskej únii (cit. ZEÚ)

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Ladislav Tichý
Generálna prokuratúra SR
Štúrova 2, 812 85 Bratislava
Ladislav.Tichy@genpro.gov.sk

Sú správne orgány samostatným druhom orgánom verejnej správy?⁶¹⁰

Katarína Tóthová

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

Abstrakt

Centrom pozornosti autorky je pojem „správny orgán“ a skúma či ide o samostatný druh orgánov s vlastnou identitou a dokazuje, že správne orgány nie sú samostatným druhom orgánom vo verejnej správe, ale že je to pozícia v ktorej subjekt na základe zákonného zmocnenia realizuje prenesený výkon štátnej správy. Na základe týchto poznatkov akcentuje, že pojmy správny orgán a orgán štátnej správy nie sú pojmy ekvivalentné a preto ich nemožno zamieňať a treba dôsledne odlišovať.

Kľúčové slová

správne súdnictvo, správny orgán, druhová identita, orgán štátnej správy, orgán verejnej správy, štátny orgán, orgán štátnej moci, oblasť verejnej správy, správne konanie.

Problematika správneho súdnictva je dlhodobo v centre pozornosti právnickej verejnosti čoho dôkazom je aj táto konferencia. Už sa zdá, že základné smery budúcej legislatívy sú „narysované“ a mal by nastať čas realizačnej aktivity ako aj legislatívneho stvárnenia. Samozrejme existuje viacero súvisiacich otázok, ktoré si ešte treba ozrejmiť, poprípade posunúť na vyšší stupeň poznania.

Medzi otázky, ktoré do skupiny súvisiacich problémov možno zaradiť a je dôvodné im venovať pozornosť patrí aj pojem správny orgán. Tento pojem v právnej úprave správneho súdnictva patrí medzi kľúčové pojmy.

Občiansky súdny poriadok bližšiu pozornosť tomuto pojmu venuje prostredníctvom finálneho produktu správneho konania a zakotvuje **legislatívnu skratku** „rozhodnutie a postup správneho orgánu“.

Ak sa pohlíme s jednotlivými pojmami uvedenej legislatívnej skratky, môžeme konštatovať, že pojem „rozhodnutie“ v množine nazvanej „Správne akty“ na svoj presný obsah a druhovú identitu. Obdobná situácia je aj v otázke obsahu pojmu „postup“. Je zrejmé, že v množine právne upravených procesných postupov je správny proces svojou legislatívnou úpravou špecifický, ojedinelý a má druhovú identitu. Pokiaľ ide o posledný pojem legislatívnej skratky a to pojem „správny orgán“ **nemožno** s takou ľahkosťou ako u predchádzajúcich pojmov **konštatovať jeho jedinečnosť a druhovú identitu**. Preto je namieste položiť si otázku, či pojem „správny orgán“ má druhovú identitu alebo inými slovami povedané, či správny orgán je samostatný druh subjektov správneho práva?

Aktuálnosť zodpovedania uvedenej otázky má svoju racionalitu v tom, že neraz v právnickej literatúre, ale aj v právnych predpisoch sa bezdôvodne zamieňajú pojmy správny orgán a orgán štátnej správy, poprípade orgán verejnej správy čo je nenáležité, lebo právo ako súčasť spoločenskej nadstavby je mimoriadne „citlivé“ na presné pojmové vyjadrenie. Na rozdiel od beletrie jeho kvalita nezávisí od pestrosti a rôznych pojmových odtieňov, ale práve naopak od frekvencie pojmov s jasným obsahovým vymedzením požívaných v tých istých súvzťažnostiach tak, aby bolo jasné „čo chcel básnik povedať“.

⁶¹⁰ Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA č. 1/0319/10 „Správne súdnictvo“.

V správnom práve je jasnosť pojmov obzvlášť dôležitá. Ide totiž o dynamicky sa rozvíjajúce právne odvetvie regulujúce najširší okruh spoločenských vzťahov so značným počtom nekodifikovaných (resp. s minimálnym počtom kodifikovaných) právnych predpisov. Tie sa v praxi aplikujú prevažne v systémových súvislostiach viacerých právnych predpisov rôznej právnej sily, preto je presnosť a jasnosť pojmov obzvlášť dôležitá.⁶¹¹

Ak obsah pojmu nie je jednoznačne zrejмый, alebo právne predpisy, ktoré sa majú aplikovať v systémových súvislostiach pre tú istú právnu skutočnosť, frekventujú odlišné pojmové označenie, potom dochádza k situáciám, ktoré neraz s iróniou sa opisujú ako zaužívaný zvrät, že „...kde sú už dvaja právnici, tam sú najmenej tri právne názory...“.

Nevylučujem, že môže byť nastolená otázka, prečo spochybňujem jasnosť a obsah práve pojmu „správny orgán“, keď tento pojem – na rozdiel od pojmov „orgán štátnej správy“ a „orgán verejnej správy“ je jediný definovaný a je to legislatívne vymedzený pojem.

Hneď úvodom chcem zdôrazniť, že ja **nespochybňujem obsahové znaky** tohto pojmu, **ale kladiem otázku, či správny orgán je samostatný druh orgánu ako subjektu správneho práva.**

Ako je všeobecne známe novela zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní zakotvila do § 1 ods. 2 jeho nasledujúce legislatívne vymedzenie: „Správnym orgánom je štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy“. Teda správnym orgánom môžu byť štyri druhy subjektov.

Pri uvedení tohto vymedzenia si neviem odpustiť rôzne poznámku, že ho nepovažujem za najšťastnejšie legislatívne vymedzenie. Je síce pravdou, že legislatívne vymedzenie pojmu správny orgán“ svojimi pojmovými znakmi nadviazalo na vymedzenia už dlhšie obdobie frekventované vo vede správneho práva⁶¹² – samozrejme, s jednou dosť významnou zmenou, ktorá má aj ďalekosiahly praktický dopad. Zmena vymedzenia pojmu „správny orgán“ spočíva v tom, že zákonná definícia neuvádza ako doposiaľ jeden zo štyroch druhov subjektov orgán štátnej správy, ale tento pojem nahradil pojmom „štátny orgán“. **Že pojem štátny orgán je obsahovo širší** od pojmu orgán štátnej správy netreba obzvlášť zdôvodňovať. Teória štátu a práva nespochybniteľne a jednoznačne za štátne orgány označuje nielen orgány štátnej správy, ale aj orgány štátnej moci a súdy. Ak domyslíme uvedené do dôsledkov, potom z dnes platného legislatívneho vymedzenia pojmu „správny orgán“ vyplýva, že správnym orgánom, ktorý môže rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy **môže byť nielen orgán štátnej správy, ale aj orgán štátnej moci, teda aj Národná rada Slovenskej republiky.**

To, čo sa ešte donedávna zdalo byť nerealizovateľné, t. j. aby najvyšší štátny orgán štátnej moci bol správnym orgánom, v súčasnosti je už realitou. V konaní o udelení bezpečnostnej previerky (toto konanie je jedným z druhov rozhodovacích procesov vo verejnej správe) – totiž odvolacím orgánom proti prvostupňovému rozhodnutiu Národného

⁶¹¹ Na túto skutočnosť už upozorňovali klasici správneho práva, ako aj predstavitelia súčasnej vedy správneho práva. Napríklad: Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich, Praha 1937, str. 89 a nasl., Tóthová, K.: „Verejná správa“, In: Katarína Tóthová a kolektív, Základy správneho práva hmotného, Bratislava 1992, str. 23 a nasl., Hendrych, D.: „Přeměny a nové proudy právní vědy“, In: Kolektív správní právo, Praha 1991, str. 35, Machajová, J.: „Ústavnost' rozhodovania subjektov miestnej verejnej správy v Slovenskej republike a Českej republike, VO PF UK, Bratislava 2001, str. 19, Srebalová, M.: „Vývoj terminológie verejnej správy (s osobitným zreteľom na pojem správny orgán) v súčasnosti.“, In: Správní právo č. 4, rok 2006, str. 249-264

⁶¹² Takto vymedzený pojem „správny orgán“ je napríklad aj v učebných textoch Tóthová, K. a kolektív: Základy správneho práva hmotného, Bratislava 1992, str. 13, kde sa uvádza: „...Správnym orgánom sa teda rozumie jednak orgán štátnej správy pri štátno-správnej rozhodovacej činnosti a jednak iný orgán v rámci výkonu na neho prenesenej štátno-správnej rozhodovacej činnosti...“.

bezpečnostného úradu je Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu.⁶¹³ Tento výbor tvorí 11 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, ktorých volí parlament na základe pomerného zastúpenia podľa počtu poslancov politických strán (politických hnutí) zastúpených v parlamente.⁶¹⁴

Aj keď na toto odvolacie konanie **neplatí zákon o správnom konaní**, iba jeho základné zásady, existuje možnosť súdneho preskúmania rozhodnutia o udelení bezpečnostnej previerky výborom Národnej rady Slovenskej republiky. **Spomínaný výbor v odvolacom konaní má jednoznačné postavenie správneho orgánu.**⁶¹⁵ Nemôžem na tomto miestne opätovne neuviesť, že uvedené riešenie nepovažujem za šťastné, čo som aj v právnickej literatúre už zdôvodnila.

Pre komplexnosť informácie treba uviesť, že výbor Národnej rady Slovenskej republiky sa správnym orgánom po prvý krát stal na základe zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností. Príslušné ustanovenia tohto zákona generálny prokurátor z dôvodu protiústavnosti napadol na Ústavnom súde. Ústavný súd nálezom vyhovel podnetu generálneho prokurátora a postavenie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu ako správneho (odvolacieho) orgánu 19. októbra 2005 zrušil. Parlament však opätovne ústavným zákonom č. 254/2006 Z. z. Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu zložený z poslancov Národnej rady Slovenskej republiky zmocnil na individuálnu rozhodovaciu činnosť z oblasti verejnej správy, čím sa spomínaný výbor opätovne stal správnym orgánom v odvolacom konaní.

Som toho názoru, že postup parlamentu, ako aj samotné meritórne riešenie je najhorším variantom z možných riešení. Argumentujem aj tým, výbor ako časť organizačnej štruktúry najvyššieho orgánu štátnej moci, vzhľadom na princíp **trojdelenia štátnej moci**, na ktorom je konštituovaná naša ústava, nemá uskutočňovať individuálnu rozhodovaciu činnosť z oblasti verejnej správy a teda nemá mať ani možnosť byť správnym orgánom.⁶¹⁶

Je pozoruhodné, že ani publikácie, ktoré boli vydané po účinnosti novely zákona o správnom konaní – popri informáciách, že tento pojem sa stal zákonom vymedzeným pojmom – nezdôrazňujú, že došlo k významnej zmene v určení jeho pojmových znakov. Takýto akcent postrádam napríklad v komentári k zákonu o správnom konaní, ktorý bol čitateľskej verejnosti ponúknutý práve v súvislosti s prijatím jeho novely účinnej od 1. januára 2004.⁶¹⁷ Žiaľ, ani nedávno vypracovaná učebnica správneho práva súkromnej Právnickej fakulty spomínanej zmene v pojmových znakoch pojmu „správny orgán“ nevenuje žiadnu

⁶¹³ Procesný postup Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu, zloženie výboru, jeho rokovanie, rozsah jeho pôsobnosti upravuje ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu v znení neskorších predpisov.

⁶¹⁴ Výbor preskúmava napadnuté rozhodnutia Národného bezpečnostného úradu o:

- a) ukončení bezpečnostnej previerky navrhutej osoby
- b) zrušenie platnosti osvedčenia
- c) ukončení bezpečnostnej previerky podnikateľa

nevydání certifikátu o bezpečnostnej previerke

⁶¹⁵ Bližšie k tejto problematike Malenkevičová, J.: Konanie pred NBU, In: Ševčík, M. a kolektív „Správne právo procesné“, (Jednotlivé druhy rozhodovania), Eurounion 2009, str. 229 a nasl.

⁶¹⁶ Podrobnejšie Tóthová K.: Ďalší pokus schváliť najhorší variant, Hospodárske noviny 19. apríla 2006, ako aj Ševčík, M.: Už tu máme ďalší nezmyselný zákon, Nový deň 21. 6. 2004

⁶¹⁷ Košičiarová, S.: Správny poriadok, Komentár s novelou účinnou od 1. Januára 2004, Heuréka 2004, str. 15 a 16, kde uvádza: „...Do 1. 1. 2004 správny poriadok nevymedzoval pojem správny orgán, aj keď ho používal. Tento odsek (rozumej ods. 2 z § 1) definuje tento zákonný pojem prostredníctvom tzv. taxatívneho (úplného) výpočtu subjektov, ktoré majú postavenie správneho orgánu oprávneného rozhodovať v správnom konaní.“ Ako príklady ŠO, ktoré na základe zákonného zmocnenia sa stanú SO, autorka publikácie uvádza: „...ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy, orgány s celoštátnou pôsobnosťou ako aj miestne orgány štátnej správy...“ – teda výlučne orgány štátnej správy.

pozornosť.⁶¹⁸ Nemám vedomosť o tom, že by v právnickej literatúre boli pred prijatím spomínanej zmeny vymedzenia pojmu správny orgán (ale po nadobudnutí jeho účinnosti) rozanalyzované pozitíva a negatíva prijatej zmeny. Nad touto otázkou sa nezamýšľala ani autorka inak hodnotného článku v ktorom sa zamerala na terminologické otázky verejnej správy s osobitným zreteľom práve na pojem „správny orgán“.⁶¹⁹

Už z doposiaľ uvedeného vyplýva, že **pojmem „správny orgán“ je nezameniteľný s pojmom orgán štátnej správy** ako to činia niektorí dokonca aj v učebných pomôckach, keďže správnym orgánom môže byť aj orgán štátnej moci. Navyiac, pri prenesenom výkone štátnej správy na samosprávu,⁶²⁰ orgán samosprávy sa nestáva orgánom štátnej správy, ale vstupuje do pozície „správneho orgánu“.

Zdôvodnenie prečo pri prenesenom výkone štátnej správy sa orgán samosprávy nestáva orgánom štátnej správy a ani ho za takýto orgán pri prenesenom výkone štátnej správy nemožno označiť je nasledovné.

Vymedzenie pojmu „orgán štátnej správy“ a jeho pojmových znakov je po dlhšie obdobie **vo vede správneho práva stabilizované a bezproblémové**. Nespochybniteľná je skutočnosť, že orgán štátnej správy má charakter štátneho orgánu a je prvkom množiny orgánov štátnej správy, ktoré tvoria pyramidálnu výstavbu vytvorenú na základe technicko-organizačných princípov.⁶²¹

Pyramidálnu výstavbu (pyramidálnu sústavu orgánov) tvoria iba orgány štátnej správy. **Správne orgány ani orgány verejnej správy netvoria pyramidálnu sústavu orgánov**, ktorá by bola tak vertikálne ucelená so vzájomnými vzťahmi pôsobiacimi vertikálne ako i horizontálne ako je tu štátnych orgánov. Je tomu tak preto, že správne orgány sú množinou nerovnorodých subjektov (napr. orgánov štátnej správy, územnej samosprávy, záujmovej samosprávy, verejnoprávnych inštitúcií, právnických osôb, fyzických osôb), ktoré začleňujú do množiny správnych orgánov **zákonné zmocnenie na rovnaký druh aktivity**, t. j. na rozhodovanie o právach, právom chránených záujmov a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Do pojmu orgán štátnej správy začleňujeme tie subjekty u ktorých prevažná aktivita má charakter výkonu štátnej správy. Inými slovami povedané za orgán štátnej správy možno označiť iba subjekt, ktorého prevažná činnosť (kompetencia) má znaky činnosti, ktoré označujeme za štátnu správu.

Tak ako orgány územnej samosprávy aj orgány záujmovej samosprávy, môžu v zmysle § 1 ods. 2 zákona o správnom konaní nadobudnúť postavenie správneho orgánu. Orgánmi záujmovej samosprávy sú najmä rôzne profesné komory (komora advokátov). Podľa

⁶¹⁸ Hutta, V.: „Základné inštitúty správneho konania“, In: Machajová, J. a kolektív: Všeobecné správne právo, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava 2007, str. 157.

⁶¹⁹ Srebalová, M.: Vývoj terminológie verejnej správy (s osobitným zreteľom na pojem správny orgán) v súčasnosti. Správne právo č. 4, rok 2006, str. 249-264.

⁶²⁰ Ústava v článku 71 ods. 1 zakotvuje možnosť zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy na územnú samosprávu. Všeobecne sa však zastáva názor, že takýto prenos je možno uskutočniť aj na záujmovú samosprávu a verejnoprávne inštitúcie. Nedoriešená je však otázka, ktoré a v akom rozsahu úlohy štátnej správy možno z kompetencie štátnych orgánov preniesť na samosprávu (predovšetkým územnú), aby nebolo ohrozené plnenie funkcií štátu. Štát totiž musí mať v kompetencii plnenie alebo aspoň regulovanie všetkých tých úloh a procesov v štáte, ktorými vie zabezpečiť nerušený a nechaotický vývoj spoločensko-ekonomického vývoja.

⁶²¹ Technicko-organizačné princípy pyramidálnej výstavby orgánov štátnej správy možno deliť na:

- a) územné odvetvové a funkčné princípy
- b) kolegiálny a monokratický princíp
- c) volebný a vymenovací princíp
- d) princíp centralizácie, decentralizácie, dekoncentrácie a koncentrácie.

Bližšie k tomu Škultéty, P.: Správne právo hmotné, Všeobecná časť, Bratislava, 2004, str. 22 a nasl.. Uvedené princípy pyramidálnej výstavby orgánov štátnej správy sú uznávané ako im vlastné už od čias prvej Československej republiky. Porovnaj Hoetzel, J.: Československé správne právo, časť všeobecná, Praha 1937, str. 84 a nasl.

platného práva medzi právnické osoby, ktoré sa môžu stať správnymi orgánmi možno zaradiť aj verejnoprávne inštitúcie, ktoré sú oprávnené rozhodovať v správnom konaní podľa osobitných zákonov (napríklad Všeobecná zdravotná poisťovňa, Sociálna poisťovňa, Rada pre vysielanie a retransmisiiu a ďalšie zákonom zmocnené právnické osoby).

Záver:

Z doposiaľ uvedeného jednoznačne vyplýva, že **správne orgány, keďže nemajú druhovú identitu nie sú špecifickým druhom orgánov v oblasti verejnej správy. Pojem správny orgán znamená určitú pozíciu prevažne procesnú pozíciu – pre všetky tie subjekty, ktoré zákon označí ako realizátorov štátnomocenského rozhodovania o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.** Teda odpoveď na otázku či sú správne orgány samostatným druhom orgánov verejnej správy jednoznačne znie: Nie. Správne orgány nie sú samostatným druhom orgánov verejnej správy.

Literatúra:

Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Melantrich, Praha 1937, str. 89 a nasl.,

Tóthová, K.: „Verejná správa“, In: Katarína Tóthová a kolektív, Základy správneho práva hmotného, Bratislava 1992, str. 23 a nasl.,

Hendrych, D.: „Premeny a nové proudy právní vědy“, In: Kolektív správní právo, Praha 1991, str. 35,

Machajová, J.: „Ústavnosť rozhodovania subjektov miestnej verejnej správy v Slovenskej republike a Českej republike, VO PF UK, Bratislava 2001, str. 19,

Srebalová, M.: „Vývoj terminológie verejnej správy (s osobitným zreteľom na pojem správny orgán) v súčasnosti.“, In: Správní právo č. 4, rok 2006, str. 249-264

Tóthová, K. a kolektív: Základy správneho práva hmotného, Bratislava 1992, str. 13

Malenkevičová, J.: Konanie pred NBU, In: Ševčík, M. a kolektív „Správne právo procesné“, (Jednotlivé druhy rozhodovania), Eurounion 2009, str. 229 a nasl.

Tóthová K.: Ďalší pokus schváliť najhorší variant, Hospodárske noviny 19. apríla 2006, ako aj Ševčík, M.: Už tu máme ďalší nezmyselný zákon, Nový deň 21. 6. 2004

Košičiarová, S.: Správny poriadok, Komentár s novelou účinnou od 1. Januára 2004, Heuréka 2004, str. 15 a 16

Hutta, V.: „Základné inštitúty správneho konania“, In: Machajová, J. a kolektív: Všeobecné správne právo, Bratislavská vysoká škola práva, Bratislava 2007, str. 157.

Srebalová, M.: Vývoj terminológie verejnej správy (s osobitným zreteľom na pojem správny orgán) v súčasnosti. Správne právo č. 4, rok 2006, str. 249-264.

Hoetzel, J.: Československé správní právo, část všeobecná, Praha 1937, str. 84 a nasl.

Kontaktné údaje autora:

Prof. JUDr. Katarína Tóthová, DrSc.

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

Šafárikovo námestie č. 6, P. O. BOX 313, 810 00 Bratislava

Renata.Martinkovicova@flaw.uniba.sk

Vzťah a porovnanie postavenia správnych a cirkevných súdov

Martin Turčan

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

Abstrakt

V tomto príspevku sa pokúšam o stručnú komparáciu postavenia správneho súdnictva v zmysle právnej úpravy Občianskeho súdneho poriadku a cirkevných súdov podľa kánonického práva. Priestor venujem tiež úvahe o vzájomnom vzťahu týchto dvoch druhov súdnych orgánov.

Kľúčové slová

správne súdnictvo, cirkevné súdy, kánonické právo

Úvodná poznámka

Kódex kánonického práva (ďalej len „KKP“) sa skladá zo siedmych kníh. Posledná z nich nesie názov *Procesy*. Ide o predpis procedurálnej povahy, ktorým sa spravujú najmä súdne a tiež administratívne orgány Rímskokatolíckej cirkvi pri prejednávaní svojich záležitostí. V kánonickom práve⁶²² teda predstavuje akúsi obdobu nášho zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“). Piata časť *Procesov*, ktorá sa zaoberá *rekurzami proti administratívnym dekrétom*, sa na pohľad podobá piatej časti OSP, teda ustanoveniam o správnom súdnictve. Podobnosť však je len zdanlivá. Je to totiž úprava vo svojej podstate administratívno-právna a pojednáva o opravných prostriedkoch v administratívnom konaní, nie o cirkevnom správnom súdnictve (toho sa týka len okrajovo). Obdoba nášho správneho súdnictva každopádne v Rímskokatolíckej cirkvi existuje. Vzťahuje sa naň KKP, ktorý stanovuje všeobecné predpisy o súdnom konaní, správne súdnictvo však nekonštituuje, „len pripomína, že pri Apoštolskej signatúre je zriadená druhá sekcia pre administratívne spory zvláštného druhu“⁶²³. Právny základ správneho súdnictva vytvára Apoštolská konštitúcia o Rímskej kúrii s názvom *Pastor bonus*, ktorú vydal pápež Ján Pavol II. v roku 1988.

Rímska kúria predstavuje súbor inštitúcií Svätej stolice. Jednou z týchto inštitúcií je už spomenutá *Apoštolská Signatúra*. Ide o orgán súdno-administratívnej povahy, ktorý sa skladá z troch sekcií. Prvú sekciu predstavuje najvyšší tribunál riadnej jurisdikcie – ide o obdobu najvyššieho kasáčného súdu, ktorý rozhoduje v civilných a trestných veciach. Druhou sekciou je najvyšší tribunál administratívny – teda obdoba najvyššieho správneho súdu. „Hlavná kompetencia druhej sekcie sa dotýka konfliktov medzi veriacimi (klerici, laici, rehoľníci, právnické osoby) a administratívnymi autoritami (diecézni biskupi, predstavení inštitútov zasväteného života, dikastéria Rímskej kúrie) spôsobené jednotlivým administratívnym úkonom (kán. 35-93).“⁶²⁴ Tretia sekcia je tvorená „administratívnym orgánom, ktorý má na starosti administratívnu spravodlivosť v Cirkvi a možno ho prirovnať k ministerstvám spravodlivosti v štátnych systémoch“⁶²⁵ Z uvedeného vyplýva, že centrum našej pozornosti sa

622 Pojem *kánonické právo* používam v tomto príspevku v širšom zmysle a nemyslím ním len KKP ale aj ďalšie právne akty, ktoré platia v Rímskokatolíckej cirkvi.

623 Polášek, F.: *Procesní právo*. Olomouc: Cyrilometodějská teologická fakulta, 2003, s. 10, ISBN 80-244-0663-2.

624 Brtko, R.: *Apoštolské tribunály*. In: *Duchovný pastier*, 2003, č. 1, s. 21

625 Brtko, R.: *Apoštolské tribunály*. In: *Duchovný pastier*, 2003, č. 1, s. 20

bude orientovať na druhú sekciu Apoštolskej signatúry – teda na najvyšší administratívny tribunál. Tento tribunál predstavuje jediný cirkevný správny súd (s výnimkou pápeža, ktorý má na základe kánonu 1405 § 1 KKP právo prevziať akúkoľvek kauzu do svojho súdneho konania). V cirkevnom súdnictve teda neexistuje sústava správnych súdov ako u nás, je tu len jeden, najvyšší, správny súd.

Paralely

Kánonické právo podobne ako slovenské právo, predpisuje pre podanie administratívnej žaloby (tzv. *rekurzu*) niekoľko podmienok, resp. spája s ním niekoľko skutočností. Spomeňme niektoré z nich a urobme malé porovnanie.

Vyčerpanie opravných prostriedkov

Základnou podmienkou podania správnej žaloby na cirkevný správny súd je, rovnako ako v svetskom práve, vyčerpanie opravných prostriedkov. Opravnými prostriedkami na úrovni administratívneho konania v cirkvi sú *remonštrácia* a *hierarchický rekurz*. *Remonštrácia* je žiadosť adresovaná orgánu ktorý vydal administratívny úkon (tzv. *dekrét*) aby ho odvolal alebo opravil. V prípade, že dotyčný orgán žiadosti nevyhoví, je tu pre navrhovateľa možnosť podať druhý opravný prostriedok tzv. *hierarchický rekurz*. „Hierarchický rekurz, ako už samo pomenovanie naznačuje, je obrátenie sa na administratívnu vrchnosť, ktorá je hierarchicky vyššia, než tá, čo vydala napadnutý úkon (napr. od úkonu farára alebo inej vrchnosti pod biskupom k biskupovi, alebo od úkonu biskupa ku kompetentnému úradu Rímskej kúrie).“⁶²⁶ Môže nastať situácia, v ktorej bude mať orgán, ktorý vydal napadnutý dekrét, nad sebou viacero nadriadených orgánov. V takomto prípade možno hierarchický rekurz podať opakovane – teda na nadriadeného a v prípade neúspechu tiež na nadriadeného nadriadeného. Až po vyčerpaní všetkých možností na podanie hierarchického rekurzu nastupuje možnosť domáhať sa preskúmania administratívneho rozhodnutia cirkevným súdom – administratívnym tribunálom Apoštolskej signatúry. O opravných prostriedkoch uplatniteľných v administratívnom konaní možno povedať, že v porovnaní so slovenským právom kladie kánonické právo väčší dôraz na odstránenie nezhôd medzi administratívnym orgánom a stránkou cestou vzájomnej komunikácie.⁶²⁷

Odklad vykonateľnosti

V zmysle § 250c ods. 1 OSP správna žaloba zásadne nemá odkladný účinok na vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu. V kánonickom práve naopak zásadne platí, že

626 Grocholewski, Z.: Štúdie z procesného kánonického práva. Spišská Kapitula: Kňazský seminár biskupa Jána Vojtaššáka, 1995, s. 78, ISBN 80-7142-032-8.

627 Kánon 1733 - § 1. Je veľmi žiadúce, aby vždy, keď sa niekto domnieva, že je dekrétom poškodený, sa vyhlo sporu medzi ním a pôvodcom dekrétu a aby sa spoločným úsilím hľadalo medzi nimi spravodlivé riešenie pri prípadnom využití sprostredkovania a úsilia vážnych osôb, tak aby sa vhodným spôsobom kontroverzia odvrátila alebo urovnala.

§ 2. Konferencia biskupov môže stanoviť, aby sa v každej diecéze natrvalo ustanovil istý úrad alebo rada, ktorých úlohou má byť hľadanie a predkladanie spravodlivého riešenia podľa noriem, stanovených samou Konferenciou; ak to však Konferencia nenariadi, takúto radu alebo takýto úrad môže ustanoviť biskup.

§ 3. Úrad alebo rada, o ktorých sa hovorí v § 2, majú vyvíjať činnosť predovšetkým vtedy, keď sa podľa normy kán. 1734 žiadalo odvolanie dekrétu a lehoty na rekurz neuplynuli; ak však proti dekrétu bol podaný rekurz, sám predstavený, ktorý o rekurze rozhoduje, má vždy, keď vidí nádej na úspech, vyzvať predkladateľa rekurzu i pôvodcu dekrétu, aby takéto riešenia hľadali.

rekurz, „či už ide o hierarchický rekurz, alebo o rekurz, ktorý nasleduje ešte po ňom a ktorý už má povahu súdnu, podaný na Apoštolskú signatúru (...), má odkladný (suspENZAČNÝ) účinok (...).“⁶²⁸ V niektorých prípadoch má rekurz odkladný účinok automaticky, v iných sa preň vyžaduje rozhodnutie. Zaujímavé je ustanovenie kánonu 1737 § 3 KKP, podľa ktorého „aj v prípadoch, v ktorých rekurz nepozastavuje vykonanie dekrétu zo samého práva, a ani pozastavenie nie je nariadené podľa normy kán. 1736, § 2, predstavený z vážneho dôvodu predsa môže nariadiť, aby sa vykonanie pozastavilo, dbajúc však na to, aby spása duší neutrpela nijakú škodu“. Ide vlastne o podobné ustanovenie ako je § 250c OSP, podľa ktorého môže predseda senátu na žiadosť účastníka uznesením vykonaťnosť rozhodnutia odložiť, „ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma“. Požiadavka odvrátenia závažnej ujmy je tu alternovaná obdobnou (ale opačne postavenou) požiadavkou nepoškodenia spásy duší.

Povinnosť byť právne zastúpený

OSP v § 250a požaduje, aby bol žalobca v konaní o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov zastúpený advokátom, pokiaľ nemá právnické vzdelanie sám, alebo jeho zamestnanec, ktorý za neho koná, pričom zákon uvádza aj určité výnimky. V konaní pred Apoštolskou signatúrou musí byť navrhovateľ právne zastúpený vždy. „Stránky, čiže podriadení a administratívny predstavený sa na súde môžu zúčastniť „len prostredníctvom patróna“. Predpisuje sa spôsob súdneho postupu len s plnou možnosťou sa brániť.“⁶²⁹ Patrón je právnym zástupcom, ako to stanovuje kánon 1490 KKP: „V každom tribunále majú byť podľa možnosti ustanovení stáli patróni, platení samým tribunálom, aby vykonávali úlohu advokáta alebo zástupcu (...).“

Kasačný vs. reformačný princíp

V konaní podľa OSP môže správny súd rozhodnutie správneho orgánu potvrdiť alebo zrušiť a v zmysle § 250j ods. 5 ho môže v určitých veciach aj zmeniť.⁶³⁰ Čiastočne tu teda platí reformačný princíp. Na rozdiel od toho, v cirkevnom správnom súdnictve platí výlučne kasačný princíp. Apoštolská signatúra môže „vyhlásiť úkon za neplatný, alebo ho zrušiť, nie však vydať iné rozhodnutie“⁶³¹.

Možnosť odvolať sa

Už samotná skutočnosť, že administratívny tribunál Apoštolskej signatúry je najvyšším správnym súdom, naznačuje, že proti jeho rozhodnutiu nebude možné odvolať sa. Je tomu skutočne tak (viď kánon 1629 KKP). Na rozdiel od toho v OSP je účastníkovi

628 Grochowski, Z.: Postup pri preložení a odvolaní farára. Bratislava: Serafin, 1999, s. 72, ISBN 80-88944-24-4.

629 Grochowski, Z.: Štúdie z procesného kánonického práva, Spišská Kapitula: Kňazský seminár biskupa Jána Vojtaššáka, 1995, s. 82, ISBN 80-7142-032-8.

630 § 250j ods. 5: „Vo veciach uvedených v § 250i ods. 2 môže súd rozhodnúť rozsudkom o náhrade škody, o peňažnom plnení alebo o peňažnej sankcii, ak na základe vykonaného dokazovania dospel k záveru, že o spore, o inej právnej veci alebo o uložení sankcie má byť rozhodnuté inak, ako rozhodol správny orgán. Rozsudok súdu nahrádza rozhodnutie správneho orgánu v takom rozsahu, v akom je rozsudkom súdu rozhodnutie správneho orgánu dotknuté. Tento rozsah musí byť uvedený vo výroku rozsudku, pričom súd dotknutý výrok zmení. Súd rozhodne o trovách konania vrátane trov, ktoré vznikli v konaní pred správnym orgánom.“

631 Grochowski, Z.: Štúdie z procesného kánonického práva. Spišská Kapitula: Kňazský seminár biskupa Jána Vojtaššáka, 1995, s. 83, ISBN 80-7142-032-8.

zásadne daná možnosť podať proti rozhodnutiu správneho súdu odvolanie (vid' napr. § 250ja OSP).

Preskúmateľnosť rozhodnutia Apoštolskej signatúry slovenským správnym súdnictvom

Pri sledovaní vzťahu svetského a cirkevného správneho súdnictva sa núka otázka, či je rozhodnutie administratívneho tribunálu Apoštolskej signatúry preskúmateľné sekulárnym súdom.

Povedali sme, že administratívny tribunál je súčasťou Apoštolskej signatúry, ktorá je jednou z inštitúcií Rímskej kúrie. Rímska kúria predstavuje inštitucionálny aparát Svätej stolice. Svätá stolica je najvyšším orgánom Katolíckej cirkvi, ktorá je u nás zaregistrovaná ako *Rímskokatolícka cirkev v Slovenskej republike* (resp. tiež *Gréckokatolícka cirkev na Slovensku*), čiže ako *cirkev* v zmysle zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností. Rímskokatolícka cirkev v Slovenskej republike predstavuje subjekt záujmovej samosprávy. Administratívny tribunál Apoštolskej signatúry ako orgán Rímskokatolíckej cirkvi v Slovenskej republike sa z tohto zorného uhla javí ako orgán záujmovej samosprávy. Podľa § 244 ods. 2 OSP: „V správnom súdnictve preskúmajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (ďalej len „rozhodnutie a postup správneho orgánu“).“

V roku 1994 Najvyšší súd SR skonštatoval, že rozhodnutie orgánu cirkvi nie je rozhodnutím vydaným v oblasti verejnej správy, ani rozhodnutím správneho orgánu, preto súdnemu preskúmvaniu nepodlieha. Rozhodnutie (sp. zn. 3 SŽ 25/94), ktorým zamietol žalobu vylúčených členov o preskúvanie rozhodnutia cirkvi o ich vylúčení odôvodnil slovami: „Z ustanovenia § 244 ods. 2 a § 247 ods. 1 OSP nepochybne vyplýva, že rozhodnutie, resp. uznesenie z 2.3.1994, ktorým boli žalobcovia vylúčení z Evanjelickej cirkvi a. v. na Slovensku, vydané Generálnym biskupským úradom Evanjelickej cirkvi a. v. na Slovensku, nie je rozhodnutím vydaným v oblasti verejnej správy, ani rozhodnutím správneho orgánu, preto súdnemu prieskumu nepodlieha. (...) Podľa čl. 24 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky cirkvi a náboženské spoločnosti spravujú svoje záležitosti samy, najmä zriaďujú svoje orgány, ustanovujú svojich duchovných, zabezpečujú vyučovanie náboženstva a zakladajú rehoľné a iné cirkevné inštitúcie nezávisle od štátnych orgánov. Z tohto ustanovenia vyplýva, že cirkev si rieši svoje vnútorné záležitosti sama, podľa vlastnej ústavy a vlastných cirkevných zákonov.“

Podobne sa o rok neskôr vyjadril Ústavný súd SR, ktorý skonštatoval, že z princípu nezávislosti cirkví a náboženských spoločností od štátu plynie vylúčenie zodpovednosti štátu za konanie subjektov týchto cirkví alebo náboženských spoločností pri uplatňovaní vnútorných predpisov voči ich príslušníkom. V odôvodnení uznesenia II ÚS 128/95, ktorým zamietol predložený podnet, uviedol: „Podľa § 6 ods. 1 písm. b) zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností môžu cirkvi a náboženské spoločnosti na plnenie svojho poslania vydávať vnútorné predpisy, pokiaľ nie sú v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi a zároveň podľa odseku 2 uvedeného ustanovenia výkon činností uvedených v odseku 1 nesmie byť v rozpore s ústavou. Z princípu nezávislosti cirkví od štátu podľa čl. 24 ods. 3 vyplýva aj opačný vzťah, ktorý vylučuje zodpovednosť štátu za konanie subjektov uvedených v čl. 24 ods. 3 pri uplatňovaní práv, ktoré im priznáva toto ustanovenie ústavy. Preto v konaní pred ústavným súdom nemožno podnetom podľa čl. 130 ods. 3 ústavy namietať porušenie Ústavy Slovenskej republiky orgánom cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.“

Súdy sa teda vyslovili, že preskúmanie rozhodnutia cirkevného orgánu svetským súdom nie je možné. Svoje tvrdenie opierajú o ustanovenie, podľa ktorého cirkvi spravujú svoje záležitosti nezávisle od štátnych orgánov. Nezávislosť správy od štátnych orgánov pritom cháпали oba súdy zjavne široko, teda ako nezávislosť nielen na úrovni výkonu verejnej správy ale aj správneho súdnictva.

V roku 2000 rozhodoval Ústavný súd SR o podnete kňaza, ktorý namietal porušenie svojich práv okresným a krajským súdom, pred ktorými sa domáhal vyplácania mzdy z pracovného (služobného) pomeru, ktorý bol podľa jeho názoru neplatne skončený. „Všeobecné súdy uznali, (prinajmenej) pokiaľ ide o vznik, obsah a zánik právneho vzťahu medzi podnecovateľom a Rímskokatolíckym biskupstvom v Nitre, rozhodnutia cirkevných orgánov prijaté podľa cirkevného práva a neskúmali ich zo zorného uhla právneho poriadku Slovenskej republiky. Predbežná otázka platnosti skončenia služobného pomeru podnecovateľa s Rímskokatolíckym biskupstvom v Nitre sa riešila mimo právneho poriadku Slovenskej republiky.“⁶³² Ústavný súd podnecovateľovi vyhovel a skonštatoval, že jeho práva v danej veci boli porušené, pretože všeobecné súdy neaplikovali štátne právo ale predpisy cirkvi. V odôvodnení uviedol: „Súdy v Slovenskej republike existujú na základe ústavy a zákonov, čiže na základe právneho poriadku Slovenskej republiky, a sú teda povinné rozhodovať na základe aplikácie noriem tohto právneho poriadku alebo noriem, ktorých použitie tento právny poriadok zvlášť umožňuje. Je vecou všeobecného súdu, ktorú normu z právneho poriadku Slovenskej republiky a z noriem, ktorých použitie tento právny poriadok zvlášť umožňuje, v danom prípade aplikuje a ako ju interpretuje. Je súčasťou práva domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde (čl. 46 ods. 1 ústavy), aby súd rozhodoval na základe aplikácie právneho poriadku Slovenskej republiky alebo noriem, ktorých použitie tento právny poriadok zvlášť umožňuje. Článok 24 ods. 3 ústavy poskytuje cirkvám a náboženským spoločnostiam právo vykonávať v ňom vymenované činnosti nezávisle od štátnych orgánov, ale nezbavuje cirkvi a náboženské spoločnosti povinnosti zachovávať pri všetkých svojich činnostiach vrátane činností vymenovaných v čl. 24 ods. 3 ústavy celý právny poriadok Slovenskej republiky. Preto aj tieto činnosti cirkví a náboženských spoločností majú súdy hodnotiť podľa právneho poriadku Slovenskej republiky. V zmysle § 7 ods. 3 zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností (ďalej len „zákon o cirkvách“) cirkevné právo žiadnej cirkvi nie je súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky, ale je súborom vnútorných predpisov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Podľa ustanovenia § 5 ods. 2 a §

632 Nález Ústavného súdu SR III ÚS 64/00-65. Ďalej sa tu uvádza: „O tom, že Okresný súd v Nitre a Krajský súd v Nitre uprednostnili cirkevné právo pred právnym poriadkom Slovenskej republiky, svedčia aj tieto formulácie z odôvodnení ich rozhodnutí:

Rozhodnutie Okresného súdu v Nitre č. k. 17 C 54/97-77: „ (...) súd dospel k záveru, že medzi účastníkmi konania nevznikol pracovný pomer tak, ako ho má na mysli Zákonník práce, a preto tento pomer nemožno ani podľa tohto zákona posudzovať. (...) súd prišiel k záveru, že vzťah medzi žalobcom a žalovaným vznikol na základe Kódexu kánonického práva a že žalobcovi z tohto dôvodu by pri splnení podmienok v ňom uvedených mohol vzniknúť nárok na tzv. renumeráciu, obsahom ktorej je aj finančné ohodnotenie jeho pastoračnej činnosti.“

Rozhodnutie Krajského súdu v Nitre č. k. 5 Co 15/99-128: „Platnosť skončenia služobného pomeru navrhovateľa ako duchovného nemožno pre jeho cirkevný charakter (služba Bohu a ľuďom) skúmať v občianskoprávnom súdnom konaní, lebo to môžu posúdiť len príslušné orgány cirkvi, ktoré mu umožnili službu duchovného, teda ho ustanovili do funkcie duchovného, čím sa stal zamestnancom cirkvi. ... Použitie Zákonníka práce je subsidiárne v prípadoch, keď úprava nie je v cirkevnom predpise uskutočnená. Služobný pomer duchovného vzniká dvojstranným prejavom vôle a v zásade má teda podobnú zmluvnú povahu, ako je tomu v pracovnoprávných vzťahoch. Podobne ako v pracovnoprávnom vzťahu, tak aj v služobnom pomere duchovného k cirkvi je o otázkach vzniku, zmeny a skončenia služobného pomeru rozhodované cirkevnými orgánmi v podobnom postavení, v akom vo vzťahu k zamestnancovi rozhoduje zamestnávateľ. Toto rozhodovanie sa však neuskutočňuje v služobnom pomere duchovného k cirkvi podľa pracovnoprávných predpisov, ale podľa cirkevných predpisov schválených na to príslušnými orgánmi.““

7 ods. 3 zákona o cirkvách cirkvi a náboženské spoločnosti ustanovujú, prekladajú i odvolávajú osoby vykonávajúce duchovenskú činnosť podľa svojich vnútorných predpisov a bez ingerencie štátnych orgánov. Ak sa však duchovenská činnosť vykonáva v rámci právneho vzťahu, tak sa takýto pracovnoprávny, obdobný alebo občianskoprávny vzťah riadi príslušnými predpismi právneho poriadku Slovenskej republiky a vnútorné predpisy cirkví a náboženských spoločností sa uplatnia iba v jeho rámci.⁶³³

Z uvedeného vyplýva, že úkony cirkevných orgánov sú u nás preskúmateľné cestou civilného súdnictva, no nie cestou správneho súdnictva. Keď napríklad s niekým cirkev ukončí pracovný pomer, platnosť takéhoto ukončenia bude súdom preskúmateľná. Keď však bude niekomu z rozhodnutia cirkvi zrušené jeho členstvo, takýto úkon súdom preskúmateľný nebude.

Skúsme si čisto teoreticky predstaviť, že by došlo k prelomeniu tohto prístupu a štát by chápal rozhodnutia cirkevných orgánov ako rozhodnutia orgánov verejnej správy. Nejaký člen Rímskokatolíckej cirkvi v Slovenskej republike by sa cítil poškodený určitým dekrétom biskupa a celá vec by sa dostala až pred administratívny tribunál Apoštolskej signatúry v Ríme. Administratívny tribunál by dekrét biskupa potvrdil. Nespokojná stránka by sa rozhodla obrátiť na príslušný slovenský súd so správnu žalobou. Podľa § 250 ods. 4 OSP „pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je žalovaným správny orgán, ktorý rozhodol v poslednom stupni.“ Navrhovateľ by teda žaloval Apoštolskú signatúru. Avšak Apoštolská signatúra, ako orgán Svätej stolice, ktorá je podľa všeobecnej praxe považovaná za subjekt medzinárodného práva, predstavuje orgán cudzieho „štátu“. Je preto otázne či by jej rozhodnutie vôbec bolo preskúmateľné slovenským správnym súdom a či by sa vo vzťahu týchto dvoch orgánov nejednalo skôr o oblasť uznania a výkonu cudzieho rozhodnutia...

Záver

V tomto príspevku som sa zaoberal komparáciou a vzťahom medzi cirkevným administratívnym tribunálom a slovenským správnym súdnictvom. V prvej časti som porovnal niektoré podmienky, resp. následky podania rekurzu a správnej žaloby. V druhej časti som sa zaoberal otázkou preskúmateľnosti rozhodnutia cirkevného administratívneho tribunálu (a rozhodnutí cirkevných orgánov vôbec) slovenským správnym súdnictvom.

Literatúra:

Polášek, F.: Procesní právo. Olomouc: Cyrilometodějská teologická fakulta, 2003,

Brtko, R.: Apoštolské tribunály. In: Duchovný pastier, 2003, č. 1

Grochowski, Z.: Štúdie z procesného kánonického práva. Spišská Kapitula: Kňazský seminár biskupa Jána Vojtaššáka, 1995,

Grochowski, Z.: Postup pri preložení a odvolaní farára. Bratislava: Serafín, 1999,

Kontaktné údaje

JUDr. Martin Turčan, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

633 Tamtiež.

Šafárikovo nám. č. 6, 810 00 Bratislava
e-mail: martin.turcan@flaw.uniba.sk

Môže byť účastníkom súdneho prieskumu rozhodnutia aj osoba, ktorej právny poriadok nepriznáva postavenie účastníka správneho konania?

Juraj Vačok

Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave

Abstrakt

S účinnosťou od 15. 10. 2008 sa okruh účastníkov súdneho prieskumu správneho rozhodnutia rozšíril so žalobcu a žalovaného aj na iné osoby. Odstránil sa tak problém spočívajúci v nemožnosti osôb, ktoré mali postavenie účastníka správneho konania a nepodali žalobu, zúčastniť sa konania pred správnym súdom. Autor v tomto článku však poukazuje na prípady, kedy sa predmet sporu bezprostredne dotýka práv, právom chránených záujmov a povinností tých osôb, ktorým právny poriadok nepriznáva postavenie účastníka správneho konania. Rieši otázku, či tieto osoby by sa mali zúčastniť na konaní a v prípade ak áno, či by mali mať postavenie účastníka konania alebo zúčastnenej osoby.

Kľúčové slová

účastník konania, preskúmanie správneho rozhodnutia súdom, zúčastnená osoba, tretia strana, práva, právom chránené záujmy a povinnosti

Zákonom č. 384/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa rozšíril okruh účastníkov súdneho preskúmania správnych rozhodnutí. Do účinnosti tohto zákona⁶³⁴ boli účastníkmi súdneho prieskumu len navrhovateľ označený ako žalobca a správny orgán, ktorý vydal rozhodnutie v poslednom stupni, označený ako žalovaný. Podľa súčasnej úpravy sú nimi tiež všetci účastníci správneho konania.

Úprava účastníkov súdneho prieskumu správnych rozhodnutí sa nachádza v § 250 ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov⁶³⁵ (ďalej len Občiansky súdny poriadok). Podľa tohto ustanovenia: *Účastníkmi konania sú žalobca a*

⁶³⁴ Uvedený zákon nadobudol účinnosť 15. 10. 2008.

⁶³⁵ Zákon číslo 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení zákona číslo 36/1967 Zb., zákona číslo 158/1969 Zb., zákona číslo 49/1973 Zb., zákona číslo 20/1975 Zb., zákona číslo 133/1982 Zb., zákona číslo 180/1990 Zb., zákona číslo 328/1991 Zb., zákona číslo 519/1991 Zb., zákona číslo 263/1992 Zb., zákona číslo 5/1993 Z. z., zákona číslo 46/1994 Z. z., zákona číslo 190/1995 Z. z., zákona číslo 232/1995 Z. z., zákona číslo 22/1996 Z. z., zákona číslo 58/1996 Z. z., zákona číslo 281/1996 Z. z., zákona číslo 211/1997 Z. z., zákona číslo 359/1997 Z. z., zákona číslo 124/1998 Z. z., zákona číslo 144/1998 Z. z., zákona číslo 169/1998 Z. z., zákona číslo 187/1998 Z. z., zákona číslo 225/1998 Z. z., zákona číslo 233/1998 Z. z., zákona číslo 318/1998 Z. z., zákona číslo 235/1998 Z. z., zákona číslo 331/1998 Z. z., zákona číslo 46/1999 Z. z., zákona číslo 66/1999 Z. z., zákona číslo 166/1999 Z. z., zákona číslo 185/1999 Z. z., zákona číslo 223/1999 Z. z., zákona číslo 303/2001 Z. z., zákona číslo 501/2001 Z. z., zákona číslo 215/2002 Z. z., zákona číslo 232/2002 Z. z., zákona číslo 424/2002 Z. z., zákona číslo 451/2002 Z. z., zákona číslo 620/2002 Z. z., zákona číslo 480/2002 Z. z., zákona číslo 75/2003 Z. z., zákona číslo 353/2003 Z. z., zákona číslo 530/2003 Z. z., zákona číslo 589/2003 Z. z., zákona číslo 204/2004 Z. z., zákona číslo 371/2004 Z. z., zákona číslo 382/2004 Z. z., zákona číslo 420/2004 Z. z., zákona číslo 428/2004 Z. z., zákona číslo 613/2004 Z. z., zákona číslo 757/2004 Z. z., zákona číslo 36/2005 Z. z., zákona číslo 290/2005 Z. z., zákona číslo 341/2005 Z. z., zákona číslo 24/2007 Z. z., zákona číslo 84/2007 Z. z., zákona číslo 273/2007 Z. z., zákona číslo 335/2007 Z. z., zákona číslo 643/2007 Z. z., zákona číslo 384/2008 Z. z., zákona číslo 477/2008 Z. z., zákona číslo 484/2008 Z. z., zákona číslo 491/2008 Z. z., zákona číslo 487/2009 Z. z., zákona číslo 495/2009 Z. z., zákona číslo 575/2009 Z. z., zákona číslo 151/2010 Z. z.

žalovaný. Súd aj bez návrhu uznesením priberie do konania účastníka správneho konania, ktorého práva a povinnosti by mohli byť zrušením správneho rozhodnutia dotknuté.

Uvedená úprava platí tak pre prieskum právoplatných ako aj neprávoplatných rozhodnutí. Podľa nej okrem žalobcu a žalovaného máme aj tretí typ účastníkov. Sú to účastníci bez procesného postavenia žalobcu a žalovaného.

Pôvodná koncepcia účastníctva účinná pred 15. 10. 2008 mi prišla z hľadiska teórie veľmi pekná a logická. Súd ako kontrolór zákonnosti správnych rozhodnutí na základe dispozičného oprávnenia preskúma vady výlučne na základe návrhu. Z tohto dôvodu účastníkmi konania sú nespokojný účastník správneho konania namietajúci nezákonnosť rozhodnutia a na druhej strane správny orgán obhajujúci svoj postup. Na základe týchto skutočností by sa dalo povedať, že ostatní účastníci správneho konania do súdneho konania nepatria. Nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu na súde nenamietali a súd môže preskúmať nezákonnosť správneho rozhodnutia len v rozsahu návrhu.

S rozoberanou koncepciou by sa dalo súhlasiť len v tom prípade, pokiaľ by súdny prieskum správnych rozhodnutí bol založený výlučne na kasačnom princípe, súdom vyslovený názor by pre správne orgány nebol záväzný a správne súdy by nemohli vykonávať žiadne nové dôkazy. Dôvodom je, že len v takomto prípade by ostatní účastníci správneho konania neboli ukrátení na svojich procesných právach ako vyjadriť sa ku všetkým dôkazom a skutočnostiam, klásť svedkom otázky a podobne. Takéto postavenie správneho súdництва by však bolo absolútne v rozpore s jeho podstatou a účelom. Z uvedeného dôvodu prišlo k doplneniu účastníkov súdneho konania o všetkých účastníkov správneho konania, nakoľko rozhodnutie súdov v správnom súdnictve sa nesporne dotýka správneho rozhodnutia. Teda aj práv, právom chránených záujmov a povinností všetkých účastníkov správneho konania.⁶³⁶

Mimo účastníkov správneho konania sa však rozhodnutie správneho orgánu môže dotýkať aj práv, právom chránených záujmov a povinností aj iných subjektov. Tie však nemajú právo podať návrh na súd a ani v súdnom konaní v postavení účastníkov konania vystupovať. Napriek tomu, že dopad rozhodnutia na ne môže byť často väčší ako na účastníkov správneho konania.

Jedným z príkladov je preskúvanie rozhodnutia o námietkach súdom vydaného Úradom pre verejné obstarávanie podľa zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov⁶³⁷ (ďalej len zákon o verejnom obstarávaní).

Námietkové konanie je jedným zo spôsobov dohľadu Úradu pre verejné obstarávanie nad verejným obstarávaním. Podľa § 137 ods. 2 písmena a) zákona o verejnom obstarávaní: *Úrad pri výkone dohľadu rozhoduje o námietkach uchádzačov, záujemcov, účastníkov alebo osôb, ktorých práva alebo právom chránené záujmy boli alebo mohli byť dotknuté postupom kontrolovaného.* Kontrolovaným môže podľa odseku 1 uvedeného paragrafu byť buď verejný obstarávateľ, obstarávateľ alebo osoba vykonávajúca v zákone o verejnom obstarávaní vymedzené činnosti, ktorej verejný obstarávateľ poskytne viac ako 50% finančných prostriedkov na dodanie tovaru, na uskutočnenie stavebných prác alebo na poskytnutie služieb. Podanie námietok má na konanie kontrolovaného odkladný účinok, okrem v zákone vymedzených prípadoch

⁶³⁶ Túto skutočnosť potvrdzuje aj dôvodová správa, podľa ktorej: *Cieľom navrhovaného ustanovenia je umožniť plnohodnotne sa zúčastniť súdneho konania aj účastníkovi správneho konania, ktorý síce nie je navrhovateľom, ale zrušením rozhodnutia správneho orgánu by mohli byť jeho práva a povinnosti dotknuté. Právna úprava je tiež reakciou na požiadavky Aarhurského dohovoru.* (uverejnené na <http://www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=2475>, 27. 4. 2011)

⁶³⁷ Zákon číslo 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona číslo 282/2006 Z. z., zákona číslo 102/2007 Z. z., zákona číslo 232/2008 Z. z., zákona číslo 442/2008 Z. z., zákona číslo 213/2009 Z. z., zákona číslo 289/2009 Z. z., zákona číslo 402/2009 Z. z., zákona číslo 503/2009 Z. z., zákona číslo 73/2010 Z. z., zákona číslo 129/2010 Z. z.

Spôsoby rozhodnutia v konaní o námietkach sú uvedené v § 139 zákona o verejnom obstarávaní. Podľa tohto ustanovenia môže Úrad pre verejné obstarávanie rozhodnúť troma spôsobmi. V odseku 1 sú uvedené podmienky, kedy môže konanie zastaviť. Odsek 2 upravuje spôsoby rozhodnutia v prípade, ak úrad námietkam vyhovie. Podľa odseku 4 úrad námietky zamietne, ak nezistí porušenia, na ktoré poukazuje navrhovateľ v podaných námietkach a ktoré by mohlo zásadne ovplyvniť výsledok verejného obstarávania. Podľa odseku 6 sa rozhodnutie úradu doručuje len účastníkom konania, okrem rozhodnutia vydaného podľa odseku 2. To sa doručuje všetkým úradu známym uchádzačom, záujemcom a účastníkom.

Účastníkov námietkového konania vymedzuje § 138 ods. 3 zákona o verejnom obstarávaní. Podľa tohto ustanovenia: *Účastníkmi konania sú navrhovateľ a kontrolovaný.* V prípade súdneho prieskumu rozhodnutia o námietkach teda účastníkmi konania môžu byť tiež len navrhovateľ a kontrolovaný. Podľa § 250 Občianskeho súdneho poriadku účastníkmi súdneho prieskumu nemôžu byť žiadny iní uchádzači a zájemcovia o zákazku.

Súdne preskúmanie rozhodnutia o námietkach sa dotýka práv, právom chránených záujmov a povinností všetkých subjektov zúčastňujúcich sa v súťaži. Teda všetkých uchádzačov a zájemcov o verejnú zákazku. Najviac sa dotýka víťazného uchádzača. Ten totiž v prípade zrušujúceho rozhodnutia súdu môže mať už v tom čase uzatvorenú s obstarávateľom zmluvu. Dokonca záväzky s tejto zmluvy už môžu byť ním aj vykonané. Zhrnúc uvedené môžeme konštatovať, že súdne konanie v tomto prípade výrazne zasahuje do práv a právom chránených záujmov a povinností všetkých uchádzačov a zájemcov napriek tomu, že zákon im možnosť stať sa účastníkmi konania nedáva a tak neumožňuje obhajovať ich práva.

Ďalšie konania, v ktorých sa súdny prieskum dotýka práv, právom chránených záujmov a povinností iných osôb ako účastníkov správneho konania sú niektoré druhy vkladových konaní na úseku katastra. Je to napríklad konanie o prevode nehnuteľností, v ktorom prevádzajúci (vlastník) prevádza nehnuteľnosť z titulu výkonu zabezpečovacieho prevodu práva alebo konanie o prevode nehnuteľností, v ktorom prevádzajúci prevádza nehnuteľnosť získanú na základe kúpnej zmluvy s právom spätnej kúpy, pokiaľ ju prevádza na inú osobu, ako na tú, ktorej právo spätnej kúpy patrí.

Inštitút zabezpečovacieho práva je upravený v § 553 a nasledujúcich zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.⁶³⁸ Podľa § 553 ods. 1 tohto zákona: *Splnenie záväzku možno zabezpečiť dočasným prevodom práva dlžníka alebo tretej osoby v prospech veriteľa. Pri zabezpečovacom prevode vlastníckeho práva sa dočasne prevádza vlastníctvo k prevádzanej veci podľa všeobecných ustanovení o nadobudnutí vlastníctva zmluvou.* Podľa § 553c *Ak zabezpečený záväzok nie je riadne a včas splnený, veriteľ je oprávnený začať výkon zabezpečovacieho prevodu práva a prevedené právo speňažiť spôsobom uvedeným v zmluve alebo dražbou podľa osobitného zákona.* Jedným so spôsobov pritom môže byť priamy predaj prevedenej veci tretej osobe.

⁶³⁸ Zákon číslo 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení zákona číslo 58/1969 Zb., zákona číslo 131/1982 Zb., zákona číslo 94/1988 Zb., zákona číslo 188/1988 Zb., zákona číslo 87/1990 Zb., zákona číslo 105/1990 Zb., zákona číslo 116/1990 Zb., zákona číslo 87/1991 Zb., zákona číslo 509/1991 Zb., zákona číslo 264/1992 Zb., zákona číslo 278/1993 Z. z., zákona číslo 249/1994 Z. z., zákona číslo 153/1997 Z. z., zákona číslo 211/1997 Z. z., zákona číslo 252/1999 Z. z., zákona číslo 218/2000 Z. z., zákona číslo 261/2001 Z. z., zákona číslo 281/2001 Z. z., zákona číslo 23/2002 Z. z., zákona číslo 34/2002 Z. z., zákona číslo 95/2002 Z. z., zákona číslo 184/2002 Z. z., zákona číslo 215/2002 Z. z., zákona číslo 526/2002 Z. z., zákona číslo 504/2003 Z. z., zákona číslo 515/2003 Z. z., zákona číslo 150/2004 Z. z., zákona číslo 404/2004 Z. z., zákona číslo 635/2004 Z. z., zákona číslo 171/2005 Z. z., zákona číslo 266/2005 Z. z., zákona číslo 336/2005 Z. z., zákona číslo 118/2006 Z. z., zákona číslo 188/2006 Z. z., zákona číslo 84/2007 Z. z., zákona číslo 209/2007 Z. z., zákona číslo 335/2007 Z. z., zákona číslo 568/2007 Z. z., zákona číslo 214/2008 Z. z., zákona číslo 379/2008 Z. z., zákona číslo 477/2008 Z. z., zákona číslo 186/2009 Z. z., zákona číslo 575/2009 Z. z., zákona číslo 129/2010 Z. z., zákona číslo 546/2010 Z. z.

Účastníkov vkladového konania na úseku katastra nehnuteľností vymedzuje § 30 ods. 1 zákona číslo 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov⁶³⁹ (ďalej len katastrálny zákon). Podľa tohto ustanovenia: *Účastníkom konania o povolení vkladu je účastník právneho úkonu, na ktorého základe má vzniknúť, zmeniť sa alebo zaniknúť právo k nehnuteľnosti.*

V prípade priameho predaja nehnuteľnosti prevedenej na základe zabezpečovacieho prevodu vlastníckeho práva je účastníkom vkladového konania veriteľ a nový nadobúdateľ, nakoľko len tieto dva subjekty sú účastníkmi kúpnej zmluvy. Súdneho preskúmania rozhodnutia správneho orgánu v tomto konaní sa teda tiež môžu domáhať len tieto subjekty. Pôvodný vlastník je z tohto procesu vylúčený. Pokiaľ medzi veriteľom a nadobúdateľom bude uzatvorená zmluva, ktorá poškodzuje záujmy pôvodného vlastníka, pôvodný vlastník nemá prakticky žiadne možnosti sa ochrany svojich práv domáhať. To aj napriek tomu, že predmetom zabezpečovacieho prevodu práva môžu byť nehnuteľnosti, v ktorých pôvodný vlastník žije a ich prevod môže mať pre neho a osoby v spoločnej domácnosti doslova existenčný charakter.

Podľa § 31 ods. 1 katastrálneho zákona správny orgán vo vkladovom konaní okrem iného preskúmava, či zmluva neodporuje zákonu, neobchádza ho a či sa neprieči dobrým mravom. Súlad so zákon a najmä dobrými mravmi je v prvom rade v záujme dlžníka a pôvodného vlastníka. Predmetný prevod sa výrazným spôsobom dotýka práve jeho vlastníckych práv. Ten však právo na súdnu ochranu voči rozhodnutiu o vklade, nakoľko nie je účastník zmluvy, nemá.

Veľmi obdobným príkladom je prevod nehnuteľnosti, ku ktorej sa viaže právo spätnej kúpy v prospech tretej osoby.⁶⁴⁰ V prípade, že nový vlastník nebude právo spätnej kúpy tretej osoby akceptovať a prevedie nehnuteľnosť na tretiu osobu, osoba oprávnená z práva spätnej kúpy nemá zákonnú možnosť domáhať sa súdnej ochrany voči rozhodnutiu správneho orgánu.

V danom prípade má subjekt oprávnený z práva spätnej kúpy možnosť domáhať sa svojich práv prostredníctvom súkromnej žaloby o neplatnosť zmluvy o prevode vlastníctva na inú osobu podľa § 80 písm. c) Občianskeho súdneho poriadku. Táto ochrana však môže byť pre poškodený subjekt omnoho náročnejšia, nakoľko tu musí mimo iného dokazovať naliehavý právny záujem. Navyše civilné konanie je zdĺhavejšie aj na dokazovanie. Dôvodom je, že v tomto konaní dokazovanie vykonáva súd. V konaní o preskúmanie správneho rozhodnutia súdom súd dokazovanie nevykonáva.⁶⁴¹ V rámci preskúmania v časti dokazovania súd kontroluje len vykonanie dôkazov správnym orgánom a on sám vykonáva len nevyhnutné dôkazy.

Odhliadnuc od uvedených príkladov je nutné brať na zreteľ aj subjekty, ktoré síce nemajú postavenie účastníkov konania, ale v konaní vystupujú z dôvodu možného zásahu do ich práv, právom chránených zásahov a povinností. Všeobecné vymedzenie týchto osôb nachádzame v § 15a zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení

⁶³⁹ Zákon číslo 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení zákona číslo 162/1995 Z. z., zákona číslo 222/1996 Z. z., zákona číslo 255/2001 Z. z., zákona číslo 419/2002 Z. z., zákona číslo 173/2004 Z. z., zákona číslo 568/2007 Z. z., zákona číslo 669/2007 Z. z., zákona číslo 384/2008 Z. z., zákona číslo 304/2009 Z. z., zákona číslo 103/2010 Z. z.

⁶⁴⁰ V praxi som sa stretol aj s názormi, že kúpnu zmluvu s právom spätnej kúpy na nehnuteľnosť nie je možné uzavrieť, respektíve takéto dojednanie je neplatné. Ja tento názor nezdieľam. Podľa môjho názoru je možné takúto zmluvu uzavrieť podľa § 610 Občianskeho zákonníka, ktorý zakladá právo písomne dohodnúť vedľajšie dojednania majúce povahu výhrad a podmienok pripúšťajúcich zánik právneho vzťahu založeného kúpnu zmluvou.

⁶⁴¹ Až na zákonom stanovené výnimky, kde súd môže dokonca opätovne vykonať už vykonané dôkazy správnym orgánom.

neskorších predpisov⁶⁴² (ďalej len Správny poriadok). V uvedenom ustanovení sú tieto osoby tiež pomenované, a to ako zúčastnené osoby.

Paragraf 15a necháva bližšie vymedzenie zúčastnených osôb na osobitné zákony.⁶⁴³ Priznáva im však viaceré procesné práva. Sú nimi napríklad právo byť upovedomený o začatí konania a o iných podaniach účastníkov, zúčastniť sa na ústnom pojednávaní, navrhovať dôkazy a doplnenie podkladu rozhodnutia.

Niektoré osobitné zákony tiež konštituuju inštitúty podobné inštitútu zúčastnenej osoby. Príkladom je inštitút tretích strán v konaniach na úseku hospodárskej súťaže zakotvený v § 27 zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov.⁶⁴⁴

Podľa odseku 1 uvedeného paragrafu: *Tretou stranou na účely tohto zákona je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá nie je účastníkom konania, najmä spotrebiteľ, dodávateľ, odberateľ a konkurent účastníka konania.* Tretie strany síce nemajú procesné postavenie účastníkov správnych konaní. V ich prípade však ide tiež o osoby, ktorých práva, právom chránené záujmy a povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.

Paragraf 27 priznáva tretím stranám dve procesné práva. Sú nimi právo vyjadriť svoje stanovisko a právo zúčastniť sa na ústnom pojednávaní a vyjadriť tam svoje stanovisko.

Napriek skutočnosti, že zúčastnená osoba ako aj tretia strana sú v konaní dotknuté na svojich právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach, v rámci súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia sa nemajú možnosť zúčastniť na konaní. Nemajú možnosť ani sami iniciovať súdny prieskum.

Jednou z možností, ako „zalátať“ uvedený problém, je priznať osobám bez postavenia účastníka správneho konania v súdnom konaní za predpokladu preukázania zásahu preskúmaného rozhodnutia do ich práv, právom chránených záujmov a povinností, postavenie vedľajšieho účastníka konania.

Podľa § 93 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku o pripustení vedľajšieho účastníka rozhoduje súd buď na návrh účastníka konania alebo osoby, ktorá sa domáha vstúpiť do konania ako vedľajší účastník. Odsek 4 uvedeného paragrafu priznáva vedľajšiemu účastníkovi v konaní rovnaké práva, aké sú priznané účastníkovi súdneho konania.

Z práv, ktoré sú priznané vedľajšiemu účastníkovi konania, by som osobitne vyzdvihol právo vedľajšieho účastníka podať odvolanie v tých istých prípadoch, ako účastník konania.⁶⁴⁵ S ohľadom na uvedené mám za to, že pokiaľ osobám bez postavenia účastníka správneho konania, ktorých práv, právom chránených záujmov a povinností sa správne konanie a rozhodnutie dotýka, bude v súdnom konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia

⁶⁴² Zákon číslo 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení zákona číslo 215/2002 Z. z., zákona číslo 527/2003 Z. z., zákona číslo 122/2006 Z. z., zákona číslo 445/2008 Z. z.

⁶⁴³ Napríklad podľa § 82 odseku (3) zákona číslo 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení zákona číslo 525/2003 Z. z., zákona číslo 543/2002 Z. z., zákona číslo 205/2004 Z. z., zákona číslo 364/2004 Z. z., zákona číslo 587/2004 Z. z., zákona číslo 15/2005 Z. z., zákona číslo 479/2005 Z. z., zákona číslo 24/2006 Z. z., zákona číslo 359/2007 Z. z., zákona číslo 454/2007 Z. z., zákona číslo 515/2008 Z. z., zákona číslo 117/2010 Z. z., zákona číslo 145/2010 Z. z. je zúčastnenou osobou v konaniach podľa uvedeného zákona združenie s právnou subjektivitou, ktorého predmetom činnosti je ochrana prírody a krajiny a ktoré písomne oznámi svoju účasť v konaní podľa tohto zákona najneskôr do siedmich dní od jeho upovedomenia.

⁶⁴⁴ Zákon číslo 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov v znení zákona číslo 465/2002 Z. z., zákona číslo 204/2004 Z. z., zákona číslo 68/2005 Z. z., zákona číslo 165/2009 Z. z.

⁶⁴⁵ Pozri bližšie Krajčo Jaroslav a kolektív: Občiansky súdny poriadok, I. diel, Komentár, IV. aktualizované vydanie, EUROUNION spol. s r. o., Bratislava, 2006, strana 276.

priznané postavenie vedľajšieho účastníka, budú mať dostatočnú možnosť svoje práva a právom chránené záujmy hájiť.

Problémom však môže byť určenie, s právami ktorého účastníka konania sa práva vedľajšieho účastníka zhodujú. V rámci súdneho prieskumu totiž niektoré práva a povinnosti jednotlivých účastníkov závisia od ich postavenia v konaní.⁶⁴⁶ Je treba brať na zreteľ, že súdne konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia je kontrolným konaním. Treba preto k tomu tak pristupovať aj pri zadefinovaní práv vedľajších účastníkov v tomto konaní. Prikláňal by som sa k tomu, aby práva a povinnosti vedľajších účastníkov boli totožné s tými, ktoré sú priznávané účastníkom konania bez procesného postavenia žalobcu a žalovaného.

Názor súdov na inštitút vedľajšieho účastníka v správnom súdnictve je však rozdielny. Napriek tomu, že v niektorých konaniach ho pripúšťajú,⁶⁴⁷ poukazujú na to, že je to v prvom rade inštitút klasických sporových konaní. Vedľajší účastník totiž pristupuje na jednu zo sporových strán.⁶⁴⁸ S uvedeným názorom síce súhlasím, ale mám za to, že k prikláňaniu k procesným stranám dochádza aj zo strany účastníkov súdnych konaní o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu pribratých podľa druhej vety § 250 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Tí síce vystupujú bez procesného postavenia žalobcu alebo žalovaného, ale v rámci konania sa musia nutne na jednu zo strán prikloniť.

Záver

Zhrnúc rozoberané mám zato, že osoby bez postavenia účastníka správneho konania, by mali mať v rámci súdneho prieskumu v súdnom konaní, za predpokladu, že ich práva právom chránené záujmy a povinnosti môžu byť súdnym rozhodnutím priamo dotknuté, postavenie vedľajších účastníkov. Nemali by byť účastníkmi súdneho konania. Pokiaľ by totiž mala postavenie účastníka súdneho konania každá osoba, ktorej práv, právom chránených záujmov sa môže rozhodnutie súdne rozhodnutie dotýkať, mala by tiež právo podať návrh o preskúmanie rozhodnutia na súd. To by ale znamenalo, že návrh v správnom súdnictve na súd by mohol podať prakticky každý. Myslím si, že by to pre súdy znamenalo obrovskú záťaž.

⁶⁴⁶ Napríklad v konaní o preskúmanie zákonnosti neprávoplatných rozhodnutí sa žalovaný v prípade neúspechu môže odvolať len z taxatívne stanovených dôvodov. Pozri bližšie § 250s Občianskeho súdneho poriadku.

⁶⁴⁷ Pozri napríklad rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 29. 6. 2010 vydané v konaní číslo 8Sžo/172/2010, uverejnené na http://nssr.blox.sk/blox/cms/main/sk/rozhodnutia/id11/linkState/formDisplay/displayForm/form/displayAttr/pdf/upload/binary/8Szo_172_2010.pdf, 14. 4. 2011.

⁶⁴⁸ K tejto veci poukazujem na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. 8. 2010 vydaného v konaní 6Sžo 119/2010, kde okrem iného uviedol: *V tejto súvislosti odvolací súd poukazuje na to, že právna teória predpokladá vstup vedľajšieho účastníka do konania a jeho postavenie v konaní predovšetkým v sporových konaniach, keďže vedľajší účastník vystupuje v konaní vedľa hlavného účastníka, t.j. vedľa žalobcu (navrhovateľa) alebo žalovaného (odporcu), čo vyplýva z obsahu právnej normy ustanovenej v § 93 O.s.p. Vedľajší účastník na rozdiel od hlavného intervenienta je tretou osobou. ... Ak je právny záujem vedľajšieho účastníka podľa hmotného práva na výsledku konania k prístupujúcemu účastníkovi opodstatnený, je oprávnený pristúpiť k nemu do konania ako vedľajší účastník. Konanie súdu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku nemá charakter sporového konania. Povinnosťou súdu v preskúmaní konaní pri posudzovaní žiadosti tretej osoby na vstup do konania ako vedľajšieho účastníka na strane niektorej zo zúčastnených strán, alebo návrhu účastníka preskúmanieho konania na jej vstup do konania je skúmať, nielen či sú splnené zákonné podmienky podľa § 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s § 93, ale súčasne posudzovať opodstatnenosť jej vstupu vzhľadom na charakter preskúmanej veci.* (uverejnené na http://nssr.blox.sk/blox/cms/main/sk/rozhodnutia/id11/linkState/formDisplay/displayForm/form/displayAttr/pdf/upload/binary/6Szo_119_2010.pdf, 14. 4. 2011)

Zastávam názor, že návrh na preskúmanie rozhodnutia súdom by mal mať právo podať len účastník správneho konania. Ostané osoby môžu podanie takéhoto návrhu iniciovať prostredníctvom podnetu prokurátorovi. Práve prokurátor tu môže pôsobiť ako účinný filter.

Mám za to, že pokiaľ by návrh na preskúmanie rozhodnutia mohla okrem účastníka správneho konania podať aj iná osoba, inštitút protestu prokurátora a žaloby prokurátora na súd by úplne stratili opodstatnenie.

Mimo uvedeného návrhu je ešte možnosť vytvoriť samostatnú skupinu účastníkov, ktorí budú mať všetky procesné práva, okrem práva podať prvotný návrh na súd. Pri tejto úvahe by som sa však tiež rád priklonil k inštitútu vedľajšieho účastníka. Vytvorením uvedenej skupiny účastníkov bez možnosti podať návrh na začatie konania by sme len prakticky inak pomenovali vedľajších účastníkov.

V prípade podaného návrhu na súd nie je možné osoby bez postavenie účastníka správneho konania, ktorých práva, právom chránené záujmy a povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté, vylúčiť z preskúmania rozhodnutia. Aj na základe rozoberaných prípadov mám za to, že tieto osoby môžu byť často na svojich právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach výraznejšie dotknuté, ako samotní účastníci správneho konania. Napriek tomu, že by som týmto osobám nepriznal právo podať žalobu na súd o preskúmaní správneho rozhodnutia, som presvedčený, že by tieto osoby mali mať pri preskúmaní správneho rozhodnutia súdom procesné práva účastníka konania. Umožní im to efektívne hájenie ich hmotných a aj procesných práv.

Mgr. Juraj Vačok, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie 6, 81000 Bratislava 1

e-mail: juraj.vacok@flaw.uniba.sk

Niekoľko poznámok k efektívnosti správneho súdnictva

Pavol Zloch

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Abstrakt

V diskusnom príspevku je poukázané na niektoré problémy s realizáciou vybraných inštitútov správneho súdnictva upravených v ustanoveniach OSP vo vzťahu k rozhodovaniu subjektov územnej samosprávy v SR. a efektívnosti súčasnej právnej úpravy konania súdov o žalobách pre nečinnosť správnych orgánov a reálnosti využitia možnosti ukladať súdmi sankcie správnym orgánom za ich nečinnosť. Stručná poznámka je tiež venovaná inštitútu preskúmania uznesení zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov a všeobecne záväzných nariadení v správnom súdnictve.

Kľúčové slová

verejná správa, územná samospráva, správne súdnictvo, prokuratúra, zákonnosť, sankcia, efektívnosť, rozhodnutie, nariadenie, uznesenie, preskúmavanie rozhodnutí.

Už z názvu tohto príspevku je zrejmé, že cieľom tohto diskusného príspevku nie je vykonanie komplexnejšej analýzy efektívnosti právnej úpravy správneho súdnictva. To by si vyžadovalo ďaleko väčší priestor a rozsiahlu analýzu s akceptovaním celého komplexu hodnotiacich kritérií. K diskusnému príspevku mňa podnietilo jednak samotné zameranie tejto konferencie a jednak poznatky, ktoré som získal pri lektorskej činnosti v priebehu vzdelávacích aktivít organizovaných pre sudcov pôsobiacich v správnom súdnictve, prokurátorov a pre poslancov a zamestnancov územnej samosprávy a pri konzultačnej činnosti pre tieto subjekty. Preto sú tu i vybrané inštitúty správneho súdnictva posudzované z užšieho pohľadu, zúžené viac menej na vzťahy správneho súdnictva a územnej samosprávy.

Samotný výraz efektívnosť - efektívnosť možno vzťahovať k statickému (organizačnému) i dynamickému (funkčnému) poňatiu výkonu verejnej moci buď izolovane vo vzťahu k jej jednotlivým základným štruktúrnym prvkom vychádzajúcim z deľby verejnej moci na moc zákonodarnú, výkonnú a súdnu alebo kumulovane posudzovaním výsledného efektu ich bipolárnych vzájomných vzťahov resp. v širšom zornom uhle, z hľadiska vzťahov medzi týmito tromi podsystémami verejnej moci navzájom. Takto by bolo možné posudzovať efektívnosť svojím spôsobom špecifického výkonu súdnej moci - správneho súdnictva vo vzťahu k výkonu verejnej správy a naopak. Do akej miery je systém správneho súdnictva funkčný, efektívny, účinný vo vzťahu k výkonu verejnej správy z hľadiska plnenia jej úloh v duchu dodržiavania základných princípov demokratického a právneho štátu. Logicky, že tu je položený dôraz predovšetkým na realizáciu princípu dodržiavaniu zákonnosti pri výkone verejnej správy, keďže zo samotného ústavného postavenia súdov je zrejmé, že súdy spolu s prokuratúrou sú orgánmi ochrany zákonnosti v štáte. Inak povedané sú orgánmi ochrany práva.

S pojmom efektívnosť sa častejšie stretávame pri analýzach verejnej správy či už z pozície vedy o správnom práve⁶⁴⁹ alebo správnej vedy (vedy o verejnej správe) ako pri analýzach samotného správneho práva. S posudzovaním efektívnosti právnych noriem sa

⁶⁴⁹ Pozri napríklad Škultéty, P in Škultéty, P. a kol.: *Správne právo hmotné .Všeobecná časť.*, Bratislava: VO PraF UK, 2004, s. 38-42, ISBN 80-7160-183-7, Škultéty,P. in Škultéty, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*, Šamorín: Heureka, 2009, s. 130-136, ISBN 978-80-89122-60-8

môžeme stretnúť väčšinou v dielach všeobecnej teórie o štáte a práve⁶⁵⁰ a v dielach v odbore správnej vedy.⁶⁵¹ Napríklad v slovníku českého práva sa viaže na pojem účelnosť práva – „Efektivita práva znamená účelnosť práva – skúmame tak, že se ptáme po tom, jaké má právo cíle a do jaké míry je plní a zda cíl odpovídá objektivním potřebám společnosti. Zkoumáme rovněž i požadavky kladené na právní úpravu, zvláště relativní stabilitu právní úpravy a jednoznačnost a srozumitelnost právní normy“.⁶⁵² V dimenziách takto chápaného pojmu efektivita práva je koncipovaný i môj príspevok.

V náuke správneho práva sa samostatne efektívnosť noriem správneho práva obširnejšie a komplexnejšie nerozpracováva pod takýmto formálnym, slovným označením. Vo vzťahu k objektívnemu správnomu právu sú zmienky o jeho efektívnosti skôr ojedinelé, pomerne stručné a všeobecnejšieho charakteru. Väčšinou sa výraz efektivita uvádza len v kontexte na iné pojmy, právne inštitúty a princípy. Tým však nemožno tvrdiť, že rôzne aspekty efektívnosti noriem správneho práva nie sú predmetom bádania v odbore teórie a vedy správneho práva vôbec. Pri hodnotení stavu a rozvoja správneho práva sa skôr používajú iné pojmy, výrazy alebo pri odporúčaní na zdokonalenie správnoprávnej úpravy sú rozpracovávané vecné problémy i s konkrétnymi návrhmi na ich riešenie bez používania takých všeobecných a svojim spôsobom i neurčitých pojmov za aký možno zrejme považovať i výraz efektivita noriem správneho práva. I v správnej vede sa konštatuje, že hodnotenie efektívnosti či už výkonu verejnej správy alebo jej právnej regulácie normami správneho práva predstavuje zložitý fenomén a za obťažný problém sa považuje už samotné stanovenie hodnotiacich kritérií.

Bez pokusu o dôslednejšiu argumentáciu si dovoľím tvrdiť, že jedným z takýchto kritérií môže byť i časová primeranosť riešenia prípadov pochybností o zákonnosti rozhodnutí alebo postupov vykonávateľov verejnej správy v nimi realizovaných rozhodovacích procesoch - včasnosť.⁶⁵³ Na ňu bezprostredne alebo sprostredkované nadväzujú alebo je ňou podmienené splnenie ďalších požiadaviek ako napríklad reálne a legálne presadenie verejných záujmov, účinná realizácia subjektívnych práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb, hospodárnosť samotných rozhodovacích procesov, ekonomické dopady pre adresátov aktov verejnej správy, rýchlosť, operatívnosť, aktuálnosť a podobne. V ďalšom texte sa chcem venovať v oblasti správneho súdnictva len efektívnosti právnej úpravy inštitútu konania o nečinnosti vykonávateľa verejnej správy a len veľmi stručne inštitútom preskúmania zákonnosti uznesení zastupiteľstiev obcí a samosprávnych krajov a preskúmania súladu všeobecne záväzných nariadení obcí a samosprávnych krajov s právnymi predpismi.

Opak zásady konania v primeranej časovej lehote resp. jej nedodržiavanie sa v teórii správneho práva spája s inštitútom nečinnosti. Nečinnosti vykonávateľov verejnej správy spočívajúcej v nevykonaní procesného správneho úkonu, nevydaní finálneho správneho aktu v zákonom ustanovených lehotách alebo v nekonaní vôbec a ochrane pred nečinnosťou je venovaná pozornosť v učebniciach správneho práva pri rozpracovaní viacerých inštitútov

⁶⁵⁰ Adamová, K. in Kolektiv: *Slovník českého práva. Díl I, 3. rozšířené a podstatně přepracované vydání*, Praha: Linde, 2002, s. 377, ISBN 80-7201-377-7,;

⁶⁵¹ Pozri napr.: Skulová, S. in Skulová, S. a kol.: *Základy správní vědy*, PraF MU Brno, 2001, s. 209, ISBN 80-210-1828-3; Hendrych, D.: *Správní vl'da. Teorie veřejné správy. 2. doplněné a rozšířené vydání*, Praha: ASPI, 2003, s. 160-161,

⁶⁵² Adamová, K. in citované dielo v odkaze 2, s. 377

⁶⁵³ Samotná včasnosť vykonávania úkonov vykonávateľmi verejnej správy bola včlenená i medzi základné zásady dobrej verejnej správy ako „zásada konania v primeranej časovej lehote“ v čl. 7 Kódexu dobrej verejnej správy. Dodatok k Odporúčaniu Výboru ministrov Rady Európy CM/Rec (2007) 7.

správneho práva hmotného i procesného.⁶⁵⁴ Právna úprava umožňuje riešiť túto nežiaducu situáciu viacerými právnymi prostriedkami aplikovateľnými v samotnom systéme verejnej správy. Okrem nich je tu možnosť využitia i súdnej ochrany v duchu čl. 46 Ústavy SR⁶⁵⁵ a nadväzujúcej zákonnej úpravy správneho súdnictva v zákone č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov, Občiansky súdny poriadok (ďalej len OSP). Pôvodné ustanovenia piatej časti OSP o správnom súdnictve boli doplnené zákonom č. 424/2002 Z. z. okrem iného i o ustanovenia o konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy (štvrtá hlava piatej časti OSP).

Prvú poznámku chcem zamerať na efektívnosť právnych noriem zakotvených v štvrtej hlave piatej časti (§ 250t a 250u) v platnom znení OSP z hľadiska reálneho, faktického dopadu/výsledného efektu ich realizácie (časových aspektov). Na určité problémy s aplikovaním ustanovení štvrtej hlavy OSP som poukázal už v prednáške pre sudcov a prokurátorov v Krpáčove organizovanej Justičnou akadémiou. V diskusii k téme sme sa s účastníkmi zhodli, že z hľadiska reálnej efektívnosti týchto ustanovení zákona a dosiahnutia cieľa – primäť orgány verejnej správy k aktívnemu a včasnému riešeniu úloh verejnej správy i za použitia prostriedkov nepriameho donucovania súdom – ukladaním sankcií, prípadne i ukladaním povinnosti náhrady trov konania by si žiadalo špecifikovať. Na vyvinutie účinného tlaku slúžia dispozície súdu uložiť správne orgánu povinnosť nahradiť trovy konania, a možnosť uložiť sankciu – pokutu do 3 280 eur a to aj opakovane.⁶⁵⁶ Z konštrukcie ustanovenia o tejto sankcii možno usúdiť, že zrejme ide o poriadkový delikt – poriadkovú sankciu. Nie je tu však v texte zákona výslovne uvedené **komu** by mal súd uložiť sankciu. Možno sa len domnievať, že adresátom týchto rozhodnutí súdu by mal byť zrejme právny orgán ako taký. Nie je to však jednoznačne, *expresis verbis*, texte ustanovení vyjadrené (napríklad na rozdiel od znenia ustanovenia ods.4 § 250b OSP – podľa ktorého tiež môže súd uložiť sankciu, pokutu – ale je tu výslovne uvedené, že správne orgánu). Preto by bolo žiaduce konkrétnejšie v zákone uviesť adresáta voči ktorému bude sankcia smerovať a ktorý ju bude povinný zaplatiť. V správnych orgánoch ich pôsobnosť realizujú ľudia, fyzické osoby, úradné osoby. Preto by mala byť vec podľa môjho názoru „dotiahnutá“ do dôsledkov t. j. adresát sankcie by mal byť personifikovaný až k úradným osobám – funkcionárom, členom alebo zamestnancom verejnej správy, ktorí prierahy resp. nečinnosť spôsobili (zrejme so splnením znaku subjektívnej stránky, zavinením). Konkrétny dopad porušovania zákona spočívajúci v nečinnosti by mala na „vlastnej koži“ pocítiť tá fyzická osoba, ktorá za orgán verejnej správy mala konať a nekonala vôbec alebo konala s neodôvodnenými prierahmi, v rozpore s lehotami zákonom ustanovenými.

Z povahy veci prvého inštitútu, práva úspešného navrhovateľa (účastníka v správnom konaní – fyzickej alebo právnickej osoby) na náhradu trov konania by bolo logické, aby táto povinnosť bola súdmi ukladaná správne orgánu ako takému. Už len z toho dôvodu, že úspešný navrhovateľ by nemal byť v reálnom uspokojení tohto právneho nároku odkázaný na subjektívne majetkové pomery úradnej osoby.

Donucovanie zo strany súdu smerom k orgánom verejnej správy a nie k úradným osobám (podľa súčasnej neadresnej úpravy) spočívajúce v uložení sankcie správne orgánu môže mať podľa môjho názoru aký taký výsledný efekt skôr vo vzťahu k štátnej správe ako

⁶⁵⁴ Pozri napríklad: Hendrych, D. a kol.: *Správni právo. Obecná časť. 7* vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, s. 717-722; Machajová, J. a kol.: *Všeobecné správne právo*, 5, aktualizované vydanie, Bratislava, EUROKODEX, 2010, s. 362-369..

⁶⁵⁵ Ústava Slovenskej republiky - ústavný zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov

⁶⁵⁶ K tomu len poznámku, že je všeobecnejšie prijímaný názor, že pre posúdenie účelnosti, efektívnosti konkrétnej právnej normy nie je určujúce ako frekventovane sa realizuje v praxi v konkrétnych právnych vzťahoch - početnosť použitia. Funkcie pôsobenia právnych noriem sú široko spektrálne a viac dimenziálne. Svoju funkciu môže právna norma úspešne plniť, najmä sankčná norma, už svojou púhou existenciou a možnosťou jej aplikácie.

vo vzťahu k neštátnym vykonávateľom verejnej správy. V orgánoch štátnej správy (za predpokladu, že sankcia bola súdom uložená orgánu štátnej správy ako takému) možno následne využiť aplikáciu ustanovení súvisiacich predpisov. Najmä zákona o štátnej službe v kontexte na zákon o náhrade škody spôsobenej verejnou mocou nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom. Spolu s riešením náhrady škody spôsobenej orgánu štátnej správy konkrétnym štátnym zamestnancom je možné voči nemu uplatniť i disciplinárnu zodpovednosť – je možné mu uložiť disciplinárnu sankciu. Problémy môžu nastať, ak by mali byť tieto ustanovenia § 250t a 250u OSP aplikované vo vzťahu k neštátnym vykonávateľom verejnej správy. Napríklad v prípadoch, keď nečinným vykonávateľom verejnej správy je obec alebo samosprávny kraj. Situáciu sme posudzovali ešte podľa právneho stavu v tom čase (po právnej úprave účinnej od roku 2003)– kedy, ak bola vecne príslušná na správne konanie obec - zo zákona bol správnym orgánom starosta obce. Vtedy sme hypoteticky riešili situácie v prípadoch, ak by súd uložil pokutu starostovi. Otázkou bolo, či by ju uhradil zo svojich osobných finančných prostriedkov alebo z účtu obce, teda z verejných financií. Zhodli sme sa v názore, že aktuálnejšie a častejšie bude uhradenie z účtu obce. V tej dobe nebolo a nie je ani v súčasnej dobe mechanizmu prostredníctvom ktorého by bolo možné tento postih obce zosobniť s finančným dopadom priamo na starostu. Otázkou tu potom je, aký výsledný efekt môže mať sankčné opatrenie, ktorého konečným adresátom je občan ako taký (tvorca zdrojov verejných financií ale aj ich užívateľ) a nie úradná osoba. Pokuta by bola zaplatená z verejných financií – z rozpočtu obce. O to diskutabilnejší je konečný, výsledný dopad v súčasnej dobe po novelizácii zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení zákonom č. 102/2010 Z z., kedy bolo ustanovenie o tom, že starosta je zo zákona správnym orgánom vo veciach administratívnych vypustené. Nahradené bolo ustanoveniami podľa ktorých, ak veci verejnej správy (v originálnej pôsobnosti i v prenesenom výkone štátnej správy) patria do pôsobnosti obce – správnym orgánom príslušným na rozhodovanie je obec ako taká. Ak si uvedené premietneme do situácií uplatňovania poriadkových sankcií súdom voči obciam – sledovaný zámer, cieľ, efekt takýchto možných sankcií môže byť dôvodne predmetom pochybností. Ak už vôbec to netreba označiť za neefektívne, neúčinné a tým aj neúčelné. Obec totiž by mala (podľa platnej právnej úpravy) právnu možnosť personifikovať dopady sankcie na osobu zodpovednú za správne aktivity ale len v prípadoch, že za obec by konal jej zamestnanec poverený starostom rozhodovať na určitom úseku pôsobnosti obce v správnom konaní. Ak bude alebo by mal konať starosta sám, podľa môjho názoru v platnej právnej úprave v SR nenájdeme ustanovenia, podľa ktorých by bolo možné zodpovednosť personifikovať na osobu starostu. Otázkou môže byť aj to do akej miery bude starosta ochotný prijať opatrenie negatívne voči jeho osobe samotnej. Ak by sa táto otázka ukladania sankcie súdom de lege ferenda riešila zosobnením na úradnú osobu bolo by potrebné prehodnotiť aj výšku možnej sankcie 3.280,- eur.

Ďalší problém pri ukladaní uvedenej sankcie súdom subjektu územnej samosprávy (ale zrejme i vo vzťahu k ostatným neštátnym vykonávateľom verejnej správy) je splnenie obligatórnej zákonnej podmienky – viazanosť sankčného rozhodnutia súdu na stanovisko nadriadeného správneho orgánu. Možnosť uloženia pokuty súdom je obligatórne, imperatívne viazaná na zákonnú podmienku vyžiadania si stanoviska nadriadeného správneho orgánu. Vo vzťahu k obciam i VÚC možno toto ustanovenie považovať za obsolétne, ak rešpektujeme ústavné i zákonné postavenie subjektov územnej samosprávy. Majú aspoň relatívnu autonómnosť. Sú samostatné územné a správne celky. Sú viazané iba ústavou a zákonmi vo veciach samostatnej pôsobnosti a všeobecne záväznými právnymi predpismi vo veciach preneseného výkonu štátnej správy. Pri rozhodovaní vo veciach samostatnej (originálnej) pôsobnosti právne neexistuje im nadriadený správny orgán. O určitej „subordináciu“ vo vzťahu k vláde SR (čl. 71 ods. 2 Ústavy SR) možno hovoriť len vo veciach preneseného

výkonu štátnej správy. Aj tak si neviem dosť dobre predstaviť akou formou by vláda takéto stanovisko na vyžiadanie súdov prijímala a do akej miery by bolo vydané „so znalosťou vecí“, kvalifikovane. Tiež ako by sa to premietlo do včasnosti riešenia vecí, časovej primeranosti. S vedomím možných výhrad by tu snáď mohla pripadať do úvahy tzv. inštančná subordinácia. Stanovisko by súdu predložil odvolací orgán – príslušný druhostupňový orgán miestnej štátnej správy.

Z hľadiska časových ale i ďalších aspektov môže byť polemické i ustanovenie poslednej vety § 250t zákona č. 99/193 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov: „Návrh nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis“. Tu je priam niekoľko problémov. Jednak tu nie sú alebo nie je uvedené o ktorý osobitný predpis by sa malo jednáť a jednak nie je jednoznačne ustanovené, či je navrhovateľ povinný vyčerpať všetky možnosti – inštitúty o nečinnosti - ktoré predpisy správneho práva umožňujú využiť resp. aplikovať subjektmi vo sfére verejnej správy podľa noriem správneho práva. Všeobecný predpis o správnom konaní – správny poriadok – obsahuje osobitné ustanovenie o nečinnosti v § 50 a obdobné ustanovenia možno nájsť v niektorých osobitných predpisoch správneho práva procesného. Vychádzajúc z vlastných praktických skúseností s jeho realizáciou najmä v oblasti výkonu verejnej správy subjektmi územnej samosprávy možno toto ustanovenie charakterizovať ako príliš všeobecné. Ide o ustanovenie, ktoré dáva príliš veľký priestor správnomu uváženiu, najmä použitím výrazov „ak to dovoľuje povaha vecí“ a „ak nápravu nemožno dosiahnuť inak“. Tu opäť v podmienkach hierarchickej subordinácie a štátnej služby v orgánoch štátnej správy je aplikácia tohto ustanovenia ako tak aktuálna a účinná. aspoň za predpokladu, že by sa v nadväznosti na sťažnosti pre nečinnosť podanej účastníkom podľa § 50 správneho poriadku vyvodzovala i disciplinárna zodpovednosť voči úradnej osobe. Vo vzťahu k prenesenému výkonu štátnej správy na neštátne subjekty ako aj vo veciach samostatnej (originálnej) pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov je to prakticky nerealizovateľné. Pri prenesenom výkone štátnej správy druhostupňový, odvolací, orgán – orgán štátnej správy nemá prostriedky priameho pôsobenia na zvýšenie aktivity úradnej osoby, ktorá za tento subjekt vykonáva úkony (predseda VÚC, starosta obce resp. ním poverený zamestnanec obce, VÚC). Ak je účastníkom správneho konania podaná sťažnosť pre nečinnosť odvolací orgán – miestny orgán štátnej správy to spravidla rieši „dohováraním“ prvostupňovému správnomu orgánu s „pokynom“ aby konal. Zatiaľ som sa nestretol s prípadom, kedy by miestny orgán štátnej správy vec atrahoval – odňal vec územnej samospráve a rozhodol vo veci sám.

Platnej právnej úprave by zrejme vôbec odporovalo, ak by mal v prípade nečinnosti na základe sťažnosti účastníka podanej podľa § 50 správneho poriadku (pre nečinnosť orgánu územnej samosprávy - nie podľa § 250t OSP) rozhodovať súd vo veci samej. I inštitút rozhodovania o opravných prostriedkoch (tretia hlava OSP) je postavený na kasačnom princípe a nepripadalo by do úvahy, aby súd nahradil rozhodnutie správneho orgánu svojim rozhodnutím in merito, vo veci samej. Ak by sme z formulácie „ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis“ usúdili, že podmienkou pre prijatie návrhu súdom je predchádzajúce využitie všetkých možností brojenia účastníka správneho konania proti nečinnosti v systéme verejnej správy, ktoré normy správneho práva poskytujú (vrátane podnetu prokuratúre, ombudsmanovi, predstavovalo by to značný časový priestor a je prinajmenšom pochybné zachovanie zásady časovej primeranosti rozhodovania vo verejnej správe.

V **druhej** poznámke sa chcem skutočne len v stručnosti zmieniť o niektorých problémoch súvisiacich s aktívnou legitimáciou na podanie návrhu na konanie o súlade všeobecne záväzných nariadení vydávaných subjektmi územnej samosprávy s vymedzenými všeobecne záväznými právnymi predpismi v zmysle § 250zfa OSP (ďalej len súlad nariadení) a preskúmavanie zákonnosti uznesení ich zastupiteľstiev v zmysle § 250zf OSP (ďalej len

zákonnosť uznesení) v správnom súdnictve. Daný priestor dovoľuje len schematické vyjadrenie. Logicky takýto prístup nesie riziko určitých nepresností.

Súlad nariadenia obce mohol byť preskúmaný pôvodne (v rokoch 1990-2001) v zmysle vtedajšieho znenia § 6 ods.2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení Slovenskou národnou radou neskôr Národnou radou SR. Návrh na konanie o súlade bol oprávnený predkladať generálny prokurátor SR, vláda SR alebo tieto zákonodarné orgány konali z vlastného podnetu. Podanie návrhu malo sistačné účinky. Rozhodovanie bolo založené na kasačnom princípe. Problémom tu bolo, že tento spôsob preskúmania nemal ústavnoprávny základ ale len zákonný v zákone č. 369/1990 Zb. (§ 6 ods.2). Preformulovaním tohto ustanovenia v novele vykonanej zák. č. 453/2001 Z. z. táto pôsobnosť Národnej rady SR zanikla. Ďalej môže byť súlad nariadení preskúmaný Ústavným súdom SR. Aktívne legitimovanými navrhovateľmi sú päťina poslancov Národnej rady SR, prezident, vláda, súd, generálny prokurátor. Od 15. 10. 2008 nadobudla účinnosť novela OSP vykonaná zák. č. 384/2008 Z. z. , ktorou bol okrem iného doplnený OSP o ustanovenie § 250 zfa. Tým bola rozšírená pôsobnosť správneho súdnictva i na preskúmanie súladu nariadení. Návrh na začatie konania môže však podávať len prokurátor za podmienky, že subjektom územnej samosprávy nebolo vyhovené jeho protestu proti nariadeniu.

Pri pochybnostiach o zákonosti uznesení obecných zastupiteľstiev resp. ich výhodnosti pre obec mohlo byť už od prijatia zákona č. 369/1990 Zb. a môže byť i v súčasnej dobe využité pre ich odstránenie sistačné právo starostu tým, že starosta takéto uznesenie nepodpíše (nevzťahovalo sa a nevzťahuje sa však na nariadenia), Procedúrou následného prerokovania a kvalifikovaného schvaľovania môže zastupiteľstvo názor starostu „prelomíť“. Ak by predstavovalo uznesenie zastupiteľstva zásah do základných práv a slobôd môže byť za právom ustanovených podmienok preskúmané Ústavným súdom SR. V správnom súdnictve od účinnosti novely OSP vykonanej zákonom č. 353/2003 Z. z. môže nezákonnosť uznesenie zastupiteľstva územnej samosprávy napadnúť na súde návrhom na jeho zrušenie prokurátor za podmienky, že nebolo vyhovené jeho protestu v tejto veci. Účastníkmi súdneho konania sú prokurátor a subjekt územnej samosprávy, ktorého orgán napadnuté uznesenie vydal.

Ak v stručnosti zhrnieme poznatky o aktívnej legitímácii – o vymedzení subjektov, ktoré môžu podať právne relevantný podnet na preskúmanie súladu nariadení a zákonosti uznesení súdom z hľadiska vývoja právnej úpravy v ostatnom období (od roku 1990) možno konštatovať, že tradične aktívne legitímym subjektom na brojenie proti aktom územnej samosprávy je prokuratúra resp. prokurátor. Iste tým bola a je sledovaná a zabezpečovaná určitá a potrebná kvalifikovanosť návrhov z hľadiska právnych aspektov. Je tiež asi nesporné, že využitie súdnej ochrany by malo nastupovať až následne, subsidiárne, po využití mimosúdnych prostriedkov nápravy nezákonných resp. zjavne pre územnú samosprávu nevýhodných rozhodnutí jej orgánov. Iste to predstavuje okrem iného aj určitú ochranu súdov pred nadmernou resp. nedôvodnou preťaženosťou.. Všeobecnejšie sú ale známe i z informácií sprostredkovaných masmédiami rozporné stanoviská k rozhodovaniu územnej samosprávy. Možno sa stretnúť s rozpornými názormi na riešenie problémov spojených s výkonom územnej samosprávy medzi skupinami samotných poslancov zastupiteľstiev ako aj medzi zastupiteľstvami a výkonnými orgánmi samosprávy. Nie vždy jednoznačne a súhlasne sú subjektmi územnej samosprávy prijímané aj akty prokuratúry. Prokurátor nenapadne uznesenie alebo nariadenie protestom i keď je starosta alebo skupina poslancov presvedčená, že je v rozpore s právnymi predpismi. Pri konzultáciách s poslancami zastupiteľstiev územnej samosprávy, starostami i právnikmi zamestnanými v orgánoch územnej samosprávy som sa stretol s názormi, že by bolo žiaduce rozšíriť aktívnu legitímáciu na podanie návrhov na súdne preskúmanie aktov územnej samosprávy o ďalšie subjekty. Konkrétnejšie, že by toto právo mala mať okrem prokurátora aj skupina poslancov zastupiteľstiev územnej samosprávy a starostovia obcí (resp. obdobné subjekty samosprávnych krajov). Argumentuje sa okrem

iného i tým, že v štátnych štruktúrach majú aktívnu legitímáciu na využitie súdnej ochrany okrem prokuratúry i skupiny poslancov NR SR, prezident a vláda. Ak by tieto podnety boli akceptované bolo by podľa môjho názoru potrebné ustanoviť aj obmedzujúce podmienky pre možnosť podania návrhov na súd. Pri návrhoch skupiny poslancov by bolo potrebné určiť - stanoviť počet (kvórum) poslancov diferencovane v závislosti od počtu obyvateľov daného územného celku. Pre skupinu poslancov i starostov sa javí potrebným tiež ustanoviť obmedzenie viažuce sa na skutočnosť, že na ich podnet prokuratúra nereagovala v primeranej lehote alebo sa nestotožňujú s negatívnym stanoviskom prokuratúry k ich podnetu. Dôslednejšie uváženie si zrejme vyžaduje otázka, či by tieto subjekty nemohli návrh podať nezávisle na aktivitách vo vzťahu k prokuratúre.

Záver

Záverom tohto čo do obsahu v pomere k téme krátkeho príspevku odporúčam odbornej verejnosti na uváženie nasledujúce návrhy de lege ferenda:

Do predpisov o platových pomeroch starostov/ predsedov samosprávnych krajov doplniť ustanovenie o povinnosti nahradiť obci/samosprávnemu kraju škodu vzniknutú obci/samosprávnemu kraju splnením povinností vyplývajúcich zo zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci podľa osobitného zákona (zákon č. 514/2003 Z. z. v znení neskorších predpisov) a splnením povinností uložených v rozhodnutí súdu o náhrade trov konania v zmysle § 250t ods.5 OSP a o uložení sankcie podľa § 250u OSP (možno formulovať všeobecnejšie – v rozhodnutiach súdov o náhrade trov konania a sankciách).

V zákone č. 514/2003 Z. z. ustanovenie § 2 doplniť písm. a) a b) o písm. c) v tomto znení: „ c) úradnou osobou je funkcionár, člen alebo zamestnanec orgánu verejnej moci, ktorý za orgán verejnej moci koná alebo má konať. V § 22 ods.3 nahradiť slová: „ zodpovedným zamestnancom“ slovami: „ úradným osobám, ktoré v mene správneho orgánu konali alebo konať mali“. Obdobne v ustanovení § 24 nahradiť slová: „ od osôb, ktoré sa podieľali na vydaní nezákonného rozhodnutia alebo na nesprávnom úradnom postupe“ slovami: „ od úradných osôb, ktoré za územnú samosprávu konali alebo mali konať“.

Do ustanovenia § 250u OSP doplniť za slová „ak je správny orgán naďalej nečinný, uložiť pokutu „ doplniť slová „ ... úradnej osobe, ktorá za správny orgán konala alebo mala konať...“ (výšku pokuty ustanoviť primerane k tomu, že adresátom nebude orgán ako taký, ale „úradná osoba“ - funkcionár, člen, zamestnanec správneho orgánu).

V § 250u terajší text označiť ako ods.1 a za tento novo označený odsek doplniť ods.2 v znení: „Ustanovenie poslednej vety ods. 1 sa nevzťahuje na uloženie pokuty správnomu orgánu, ktorý nie je štátnym orgánom“.

Poslednú vetu ods. 1 § 250t OSP vypustiť alebo aspoň zmeniť nasledovne:“ Návrh nie je prípustný, ak navrhovateľ súdu nepreukázal, že dostatočne neuspel pri využití niektorého z prostriedkov ochrany proti nečinnosti orgánu verejnej správy ustanovených v osobitných predpisoch“ (odkaz na príslušné predpisy správneho práva).

Platné znenia ustanovení § 250zf a § 250zfa OSP doplniť o možnosť podania návrhov skupinou poslancov zastupiteľstiev obci a samosprávnych krajov a starostami obcí a predsedami samosprávnych krajov.

Literatúra

Škultéty, P in Škultéty, P. a kol.: *Správne právo hmotné .Všeobecná časť.*, Bratislava: VO PraF UK, 2004, s. 38-42, ISBN 80-7160-183-7, Škultéty,P. in Škultéty, P. a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*, Šamorín: Heureka, 2009, s. 130-136, ISBN 978-80-89122-60-8

Adamová, K. in Kolektiv: *Slovník českého práva. Díl I, 3. rozšířené a podstatně přepracované vydání*, Praha: Linde , 2002, s. 377, ISBN 80-7201-377-7,;

Skulová, S. in Skulová, S. a kol.: *Základy správní vědy*, PraF MU Brno, 2001, s. 209, ISBN 80-210-1828-3; Hendrych, D. : *Správní vláda. Teorie veřejné správy. 2. doplněné a rozšířené vydání*,. Praha: ASPI, 2003, s. 160-161,

Hendrych,D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 7 vydání*, Praha: C.H.Beck, 2009, s. 717-722;

Machajová, J. a kol: *Všeobecné správne právo, 5, aktualizované vydanie*, Bratislava, EUROKODEX, 2010, s. 362-369.

Kontaktné údaje autora:

JUDr. Pavol Zloch, CSc.

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

Hornopotočná 23, 918 43 Trnava

e-mail : pavol.zloch@truni.sk

Zoznam účastníkov konferencie

Priezvisko a Meno	Titul	Inštitúcia
Andorová Petra	JUDr.	Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Badíková Jarmila	JUDr.	Krajský súd Banská Bystrica
Bardáč Róbert	Mgr.	Trnavská univerzita
Dudor Ladislav	JUDr.	Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Fiala Zdeněk	JUDr.	Akademie Policejního zboru ČR
Hašanová Janka	PhD., JUDr., Bc.	Trnavská univerzita
Horzinková Eva	Doc., Ph.D., JUDr.	Akademie Policejního zboru ČR
Hvišč Ondrej	PhD., JUDr.	Krajská prokuratura Prešov
Jurníková Jana	Ph.D., JUDr.	Masarykova univerzita v Brne
Kadečka Stanislav	Ph.D., JUDr.,	Masarykova univerzita v Brne
Klinka Tomáš	JUDr.	Úrad priemyselného vlastníctva SR
Klorúsová Ivana	JUDr., LL.M.	Trnavská univerzita
Košičiarová Soňa	Doc., Ph.D., JUDr.	Trnavská univerzita
Krošlák Daniel	PhD., JUDr., Mgr., LL.M.	Trnavská univerzita
Kudrová Veronika	Mgr.	Masarykova univerzita v Brne
Madleňáková Lucie	Mgr.	Univerzita Palackého v Olomouci
Malast Jan	JUDr., PhDr.	Západočeská univerzita v Plzni
Maslen Michal	JUDr.	Trnavská univerzita
Melotíková Petra	Mgr.	Univerzita Palackého v Olomouci
Molnárová Zuzana	JUDr.	Letecký úrad SR
Molnárová Marta	JUDr.	Krajský súd Nitra
Molnárová Radka		Trnavská univerzita
Pauličková Alena	Doc., Ph.D., JUDr.	Vysoká škola v Sládkovičove
Pekár Bernard	PhD., JUDr., Ing.	Univerzita Komenského v Bratislave
Průcha Petr	prof., CSc., JUDr.	Nejvyšší správní soud ČR
Průchova Ivana	Doc., CSc. JUDr.	Masarykova univerzita v Brne
Radková Martina	JUDr.	Krajský súd Ostrava, pobočka Olomouc
Rajchl Jiří	JUDr.	Západočeská univerzita v Plzni
Reisenauerová Zdenka	JUDr.	Najvyšší súd SR
Rulíšek Tomáš	JUDr.	SIS
Rumana Ivan	JUDr.	Najvyšší súd SR
Segeč Milan	JUDr.	Krajský súd Banská Bystrica
Seman Tibor	PhD., JUDr.	Univerzita PJŠ Košice
Sládeček Vladimír	prof., DrSc., JUDr.	Univerzita Palackého v Olomouci
Sobihard Jozef	Doc., CSc. JUDr.	Akadémia Policajného zboru v Bratislave
Staša Josef	CSc., JUDr., Ing.	Univerzita Karlova v Praze
Ševčík Marián	CSc., JUDr., Ing.	Trnavská univerzita
Šimonová Jana	PhD., JUDr.	Trnavská univerzita
Šurek Slavomír	JUDr.	Generálna prokuratura SR
Tichý Ladislav	JUDr.	Generálna prokuratura SR
Tomozsková Veronika	PhD., JUDr.	Univerzita Palackého v Olomouci

Tóthová Katarína	prof., DrSc., JUDr.	Univerzita Komenského v Bratislave
Turčan Martin	JUDr.	Univerzita Komenského v Bratislave
Váčok Juraj	PhD., JUDr.	Univerzita Komenského v Bratislave
Vallová Jana	PhD., JUDr.	Ministerstvo vnútra SR
Zaťko Gabriel	Mgr.	Ministerstvo vnútra SR
Zloch Pavol	CSc., JUDr.	Trnavská univerzita