

ACTA IURIDICA OLOMUCENSIA

Sborníky



**SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ – 15 LET EXISTENCE  
SOUDNÍHO ŘÁDU SPRÁVNÍHO VS. PRVOTNÍ  
ZKUŠENOSTI S APLIKACÍ NOVÉHO  
SPRÁVNEHO SÚDNEHO PORIADKU**

**SBORNÍK Z KONFERENCE A SPOLEČNÉHO  
ZASEDÁNÍ KATEDER SPRÁVNÍHO PRÁVA ČR A SR  
KONANÉHO VE DNECH 22. AŽ 23. BŘEZNA 2018  
NA PRÁVNICKÉ FAKULTĚ UP V OLOMOUCI**

**Kateřina FRUMAROVÁ (ed.)**

**Iuridicum Olomoucense, o.p.s.  
Univerzita Palackého v Olomouci  
Olomouc  
2018**

**Recenzent:**

JUDr. Lucia Madleňáková, Ph.D.

Doc. Mgr. Ján Škrobák, Ph.D.

**Vzor citace:**

FRUMAROVÁ, Kateřina (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. 363 s. ISBN 978-80-88266-25-9.

Vydalo Iuridicum Olomoucense, o.p.s., Tř. 17. listopadu 8, 771 11 Olomouc

Výkonný redaktor: Mgr. Michal Černý, Ph.D.

Technická redakce a obálka: Lukáš Walek

1. vydání

© Kateřina Frumarová, (Ed.), 2018

ISBN 978-80-88266-25-9 (pdf)

**Obsah**

<b>Súd ako garant zákonnosti pri neposkytní medzinárodnej ochrany z bezpečnostných dôvod</b> .....	7
Michal Aláč	
<b>Právne vzťahy medzi dozorom prokuratúry a správnym súdnictvom</b> .....	19
Branislav Cepek	
<b>Několik poznámek k tzv. judikatornímu konfliktu (sporu) jako jedné z podmínek pravomoci rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozhodovat</b> .....	29
Kateřina Frumarová	
<b>Všeobecná správna žaloba</b> .....	39
Lucia Gandžalová	
<b>Kontrola zákonnosti normatívnych správnych aktov jednotiek územnej samosprávy a osobitné postavenie prokurátora</b> .....	55
Mária Havelková	
<b>Postavenie prokuratúry v správnom súdnom poriadku</b> .....	63
Matej Horvat, Mária Srebalová, Bernard Pekár	
<b>Postavenie poškodeného správnym deliktom v správnom súdnom konaní</b> .....	75
Radomír Jakab	
<b>Rozhodování ve věcech správního trestání – srovnání české a slovenské úpravy správního soudnictví</b> .....	87
Martin Kopecký	
<b>Prístup k súdnemu prieskumu vo veciach združovania na Slovensku</b> .....	95
Soňa Košičiarová	
<b>Právo na spravodlivý súdny proces</b> .....	109
Alena Krunková, Štefan Kseňák	
<b>Preskúvanie rozhodnutí vydaných v daňových veciach súdmi s akcentom na dodržiavanie daňového tajomstva</b> .....	119
Soňa Kubincová	
<b>Odkladný účinok správnej žaloby v daňových veciach</b> .....	133
Tatiana Kubincová	
<b>Správny súdny poriadok a jeho dopady na optimalizáciu výkonu územnej samosprávy v Slovenskej republike</b> .....	151
Anton Martvoň	
<b>Určenie členského štátu EÚ zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej v jednom z členských štátov EÚ</b> .....	167
Lubica Masárová	

<b>Nový rozmer subsidiarity</b> – <b>záujmová samospráva v správnom súdnom poriadku</b> .....	183
Martin Píry	
<b>Osoby zúčastnené na řízení před správními soudy</b> <b>(k vývoji jejich procesního postavení a rozsahu práv)</b> .....	191
Milan Podhrázký	
<b>Soudní řád správní 2.0</b> .....	205
Richard Pomahač	
<b>Ochrana proti nečinnosti ve správním soudnictví</b> .....	221
Soňa Pospíšilová	
<b>Proměny soudního řádu správního</b> .....	237
Lukáš Potěšil	
<b>Funkčnost soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku</b> .....	243
Helena Prášková	
<b>Pasivní žalobní legitimace v řízení o ochraně</b> <b>před nezákonným zásahem správního orgánu</b> .....	257
Jiří Rajchl	
<b>Vplyv ustanovení o správnej žalobe vo veciach správneho trestania</b> <b>(§ 194–§ 198 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok,</b> <b>v znení neskorších predpisov) na administratívne konanie</b> <b>vo veciach správneho trestania</b> .....	273
Tibor Seman	
<b>Vybrané pojmy a postupy podľa Správneho súdneho poriadku</b> .....	297
Mária Srebalová, Bernard Pekár, Matej Horvat	
<b>Zpochybniteľnosť rudimentálnej triedy správnych žalob</b> .....	309
Josef Staša	
<b>Moderační právo správních soudů</b> .....	319
Martin Škurek	
<b>Súdny prieskum všeobecne záväzných nariadení obce po 1.4.2018</b> .....	339
Jozef Tekeli	
<b>Čo prinieslo nahradenie odvolania kasačnou sťažnosťou</b> <b>vo vzťahu k odkladnému účinku</b> .....	347
Juraj Vačok	
<b>Je rozhodnutie správneho súdu pre správne orgány záväzné?</b> .....	355
Marián Vrabko	

## Editoriál

Tento sborník představuje jeden z nejdůležitějších výstupů obnovené tradice zasedání kateder správního práva České a Slovenské republiky, které se uskutečnilo na Právnické fakultě UP v Olomouci ve dnech 22. a 23. března 2018. Jako téma konference, jež byla součástí tohoto lidsky i odborně velmi přívětivého a přínosného setkání, byla zvolena problematika správního soudnictví, a to z několika důvodů.

Správní soudnictví představuje velmi významný institut tzv. vnější kontroly veřejné správy, a to v každém demokratickém právním státě. Rozhodování správních soudů je klíčovým nástrojem ochrany veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy, jakož i nástrojem ochrany práva objektivního a veřejného zájmu, sloužícím ke kultivování veřejné správy, k jejímu odbornému a odpovědnému rozhodování a jednání. Správní soudnictví prošlo v obou státech značným vývojem, kdy lze dnes konstatovat, že své funkce plní v obou zemích na vysoké úrovni a je respektovaným právním institutem. Současně dalším podnětem k volbě tématu konference byla i skutečnost spočívající v možnosti zhodnocení již patnáctiletého „fungování“ novodobého českého správního soudnictví v režimu soudního řádu správního, jakož i v příležitosti sdílení prvních poznatků o funkčnosti nové slovenské úpravy správního soudnictví v podobě nově přijatého správního soudního poriadku.

Příspěvky obsažené v tomto sborníku se proto věnují problematice českého a slovenského správního soudnictví, přičemž zde nalezneme jak texty obecnějšího či úvahovějšího zaměření nad koncepcí, smyslem a podstatou stávajícího modelu soudnictví či jeho právní úpravy, tak i příspěvky zaměřené velmi úzce, na dílčí otázky či poukazující na aplikační problémy praxe. Vedle toho je sborník velmi cenným i z toho pohledu, že jsou zde obsaženy příspěvky představitelů všech právnických fakult České a Slovenské republiky, a že tedy přináší podnětné a velmi zajímavé názory, úvahy a postřehy řady významných osobností československé správní nauky i praxe.

Do samotných textů editor podstatněji nezasahoval, vyjma drobných korektur a sazby. Za kvalitu zpracování odpovídají jednotliví autoři.

V Olomouci dne 8. listopadu 2018

Editor

# SÚD AKO GARANT ZÁKONNOSTI PRI NEPOSKYTNUÍ MEDZINÁRODNEJ OCHRANY Z BEZPEČNOSTNÝCH DÔVOD<sup>1</sup>

JUDR. MICHAL ALÁČ, PhD.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta,  
Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva

**Kľúčové slová:** azyl, právo na spravodlivý proces, rovnosť účastníkov konania, národná bezpečnosť, spravodajská činnosť, hrozba

**Keywords:** asylum, right to fair trial, equality of the parties, national security, intelligence, threat

**Resumé:** Konanie o poskytnutí medzinárodnej ochrany predstavuje stret dvoch záujmov. Jedným je, ako prejav humanity, záujem poskytnúť útočisko osobám, ktoré sa stali vo svojom domovskom štáte objektom prenasledovania a potrebujú medzinárodnú ochranu a druhým je záujem štátu, o ktorého ochranu uvedené osoby požiadali, zabezpečiť ochranu svojich vlastných občanov. Aby došlo k efektívnej a spravodlivej selekcii žiadateľov o poskytnutie medzinárodnej ochrany a súčasnej ochrane vlastných občanov a obyvateľov, je nevyhnutné, aby dotknutý štát dôkladne preveril osobu žiadateľa z bezpečnostného hľadiska. Toto preverovanie sa takmer vždy realizuje pomocou informácií získaných použitím osobitných metód a prostriedkov spravodajských služieb v utajovanom režime. A je práve úlohou súdu, aby, ak o to žiadateľ o medzinárodnú ochranu požiada, preskúmal postup správneho orgánu, ktorý predmetnú selekciu realizoval.

**Resume:** The procedure for granting international protection is a matter of two interests. On one side, as a manifestation of humanity, is an interest in providing refuge to persons who have become victims of persecution in their home country and need international protection and the otherside is the interest of the state whose protection that person has sought to protect their own citizens. For an effective and fair selection of applicants for international protection and for the protection of their own citizens and residents, it is essential that the State concerned thoroughly examines the asylum seeker from security point of view. This verification is almost always carried out by using information obtained through the use of special methods and means of intelligence in classified mode. And it is precisely the role of the court that, if the applicant for international protection so requests, investigate the procedure of the administrative authority that carried out the selection in question.

<sup>1</sup> Tento referát je výstupom v rámci grantu VEGA č. 1/0200/18 „Aktuálne otázky azylového práva v Slovenskej republike – právna úprava a právna prax“

## Úvod

Migračná otázka je v súčasnosti častou témou naprieč celým politickým spektrom a v médiách je jej venovaná zvýšená pozornosť. Ide o verejnou veľmi citlivo vnímanú tému, a to najmä v nadväznosti na migračné vlny, ktorým museli členské štáty Európskej únie čeliť. Masová migrácia a možnosti jej riešenia boli predmetom rozsiahlych politických aj odborných diskusií s často protichodnými závermi. Jednotlivé štáty sa zaviazali poskytnúť pomoc a „útočisko“ osobám pred nejakou formou nebezpečenstva, resp. ujmy na ich základných právach, ktorá im hrozí v ich domovskej krajine. Ide o demokratickým svetom plne akceptovaný a rešpektovaný prejav ľudskosti a solidárnosti. Inštitúty azylu, resp. doplnkovej ochrany, ako generálne inštitúty migračnej politiky, sú však často zneužívané osobami, ktoré sa podieľali alebo podieľajú na určitej forme všeobecne neakceptovateľnej protispoločenskej činnosti, resp. opustili svoju domovskú krajinu s úmyslom páchať nejakú protispoločenskú činnosť v zahraničí alebo ide o ekonomických migrantov. Aby štáty eliminovali vstup takýchto osôb na ich územie, vykonávajú selekciu žiadateľov prostredníctvom skúmania ich rizikovosti v rámci posudzovania ich žiadosti. V širšom kontexte môžeme rizikovosť posudzovať buď z hľadiska rizikovosti žiadateľa pre verejné zdravie alebo z hľadiska jeho rizikovosti pre bezpečnosť spoločnosti. V užšom zmysle ide o posudzovanie bezpečnostnej rizikovosti. Posudzovanie bezpečnostnej rizikovosti je náročný postup, pri ktorom je potrebné zhodnotiť viacero aspektov vo vzájomných súvislostiach a z objektívnych dôvodov nie je možné ustáliť jednotný postup, ako je to napríklad pri skúmaní zdravotného stavu žiadateľa.

### 1 Bezpečnostná rizikovosť ako hlavný determinant pri poskytovaní medzinárodnej ochrany

Ako už bolo uvedené, jedným zo selektívnych faktorov žiadateľov o azyl alebo doplnkovú ochranu je bezpečnostná rizikovosť žiadateľa, ktorá je posudzovaná na základe vyjadrení bezpečnostných zložiek dotknutého štátu, t. j. štátu, ktorý rozhoduje o žiadosti. V podmienkach Slovenskej republiky je táto povinnosť prenesená na Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), ktoré si na účely vyhodnotenia bezpečnostnej rizikovosti zaobstará vyjadrenie od príslušných orgánov štátu. V § 19a ods. 9 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“) je *expressis verbis* ustanovená povinnosť ministerstvu, na účely posúdenia žiadosti o udelenie azylu, vyžiadať si vyjadrenie od Slovenskej informačnej služby. Pri posudzovaní

žiadostí v iných konaniach podľa zákona o azyle sa aplikuje § 32 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Zároveň je možné aplikovať ust. § 2 ods. 6 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 46/1993 Z. z. o Slovenskej informačnej službe v znení neskorších predpisov, a to napríklad v prípade, že už bolo o žiadosti rozhodnuté, avšak Slovenská informačná služba pri plnení svojich úloh zistila informácie, ktoré odôvodňujú záver, že osoba žiadateľa predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Podľa ust. § 32 ods. 3 Správneho poriadku ministerstvo postupuje aj v prípade, že je na účely posúdenia žiadosti potrebné vyžiadať si vyjadrenie od ostatných relevantných štátnych orgánov.

Slovenská informačná služba preverí, či vo svojich evidenciách a informačných systémoch uchováva informácie o osobe žiadateľa, ktoré získala, sústredila a vyhodnotila pri plnení svojich úloh na úseku ochrany ústavného zriadenia, vnútorného poriadku, bezpečnosti štátu a ochrany zahraničnopolitických a hospodárskych záujmov Slovenskej republiky, resp. v rámci medzinárodnej spravodajskej spolupráce. Vzhľadom na krátku lehotu na poskytnutie vyjadrenia nie je možné osobu žiadateľa spravodajsky rozpracovať, a preto pôjde vo väčšine prípadov len, ako už bolo uvedené, o administratívnu previerku, či Slovenská informačná služba pri vykonávaní spravodajskej činnosti nezískala informácie, na základe ktorých je možné dospieť k záveru, že žiadateľ o azyl je z pohľadu bezpečnosti Slovenskej republiky nebezpečnou osobou. Ide o informácie:

- a) činnosti ohrozujúcej ústavné zriadenie, územnú celistvosť a zvrchovanosť Slovenskej republiky,
- b) činnosti smerujúcej proti bezpečnosti Slovenskej republiky,
- c) aktivite cudzích spravodajských služieb,
- d) organizovanej trestnej činnosti,
- e) terorizme, vrátane informácií o účasti na terorizme, jeho financovaní alebo podporovaní,
- f) politickom a náboženskom extrémizme, extrémizme prejavujúcim sa násilným spôsobom a škodlivom sektárskom zoskupení,
- g) aktivitách a ohrozeniach v kybernetickom priestore, ak ohrozujú bezpečnosť štátu,
- h) nelegálnej medzinárodnej preprave osôb a migrácii osôb,
- i) skutočnostiach spôsobilých vážne ohroziť alebo poškodiť hospodárske záujmy Slovenskej republiky,
- j) ohrození alebo úniku informácií a vecí chránených podľa osobitného

predpisu alebo medzinárodných zmlúv alebo medzinárodných protokolov.

V tejto súvislosti považujeme za dôležité poukázať na skutočnosť, že zákon o azyle neustanovuje legálnu definíciu, podľa ktorej by bolo možné na základe výkladu dospieť k záveru, akú osobu možno považovať za nebezpečnú pre bezpečnosť Slovenskej republiky, a preto je posúdenie tejto skutočnosti na správnom orgáne v rámci jeho správnej úvahy. Týmto správnym orgánom však nie je Slovenská informačná služba. Ona nerozhoduje, či žiadateľa možno odôvodnene považovať za nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky, pretože Slovenská informačná služba nie je správny orgán, ktorý vedie príslušné konanie a na účely zákona o azyle vôbec nemá postavenie správneho orgánu. Týmto orgánom je ministerstvo, resp. Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „migračný úrad“).

## 2 Posudzovanie osoby žiadateľa

Na základe žiadosti migračného úradu Slovenská informačná služba komplexne posúdi osobu žiadateľa. Neskúma len to, či ide o osobu, ktorá už bola odsúdená za trestnú činnosť, resp. o osobu kriminálne závadovú, ale posudzuje komplexne, či žiadateľ môže predstavovať hrozbu. Vo vzťahu k trestnej činnosti, resp. trestnej zodpovednosti žiadateľa sa skúma, či bol trestaný a za aký trestný čin, ako aj reciprocita trestnosti konania žiadateľa. Samozrejme, skutočnosť, že bola osoba právoplatne odsúdená za nejaký trestný čin, neznamená to, že bude automaticky označená za osobu predstavujúcu nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Dôležitým faktorom je napríklad to, o aký trestný čin išlo. Posudzuje sa materiálny prvok trestného činu, resp. jeho nebezpečnosť pre spoločnosť. Môže ísť o trestný čin, ktorý svojou nebezpečnosťou nepredstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Napríklad trestný čin zanedbania povinnej výživy by nemusel predstavovať nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Taktiež, ak by osoba bola odsúdená za nejaký neúmyselný trestný čin. Alebo môže nastať aj situácia, že predmetný skutok je podľa právneho poriadku Slovenskej republiky len priestupkom alebo nie je vôbec považovaný za protiprávne konanie. *A contrario* môže však nastať aj situácia, že osoba sa vo svojej domovskej krajine nedopúšťala žiadnej protiprávnej činnosti, avšak na území Slovenskej republiky by jej konanie bolo považované za trestný čin. Ako hrozba resp. ako nebezpečná pre bezpečnosť Slovenskej republiky môže byť napríklad vyhodnotená osoba patriaca k určitej sekte alebo náboženskému zoskupeniu, ktoré šíria radikálne spoločensky a často aj trestnoprávne neakceptovateľné názory. Vo vzťahu k posudzovaniu nebezpečnosti pre bezpečnosť Slovenskej republi-

ky nie je potrebné, aby bol žiadateľ právoplatne odsúdený. Môžu nastať situácie, že žiadateľ bude predstavovať bezpečnostné riziko, aj keď nebol právoplatne odsúdený za trestný čin. Jeho bezpečnostná rizikovosť môže vyplývať z operatívneho (kriminálneho) alebo spravodajského rozpracovania žiadateľa ako záujmovej osoby. Pre Slovenskú informačnú službu nie je činnosť osoby relevantná z trestnoprávneho hľadiska a preverovanie osoby a jej konania neuskutočňuje s cieľom uložiť sankciu. Po predmetnom preskúmaní osoby žiadateľa a jej konania nerozhoduje Slovenská informačná služba meritórnym spôsobom, či skutok je trestným činom, kto je zaň zodpovedný a, ako už bolo uvedené, ani o uložení sankcie. Slovenská informačná služba len posúdi činnosť žiadateľa v kontexte toho, či je spôsobilá predstavovať nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky a svoje závery zašle ministerstvu. Tu je dôležité upozorniť na skutočnosť, že predmetné stanovisko Slovenskej informačnej služby nie je pre ministerstvo záväzná a tvorí len jeden z mnohých podkladov pre rozhodnutie. Ministerstvo vnútra posúdi predmetné podklady vo vzájomných súvislostiach a meritórne rozhodne.

Ministerstvo posúdi podklady, ktoré v rámci konania získalo a ak na základe získaných podkladov dospeje k záveru, že žiadateľa možno odôvodnene považovať za nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky, vydá negatívne meritórne rozhodnutie. Negatívne rozhodnutie z dôvodu existencie nebezpečenstva pre bezpečnosť Slovenskej republiky však nie je možné považovať za rozhodnutie, ktorým sa ukladá žiadateľovi sankcia za protiprávne konanie, ktorá by spočívala v neudelení azylu. Rozhodnutie s negatívnym enuncciátom nemá sankčný charakter, ale ide o rozhodnutie, v ktorom ministerstvo konštatuje existenciu zákonnej prekážky vyhovievania žiadosti.

Vo vzťahu k vydaniu negatívneho rozhodnutia z bezpečnostných dôvodov ustanovuje zákon o azyle osobitný právny režim a vylučuje aplikáciu § 47 ods. 3 Správneho poriadku. Podľa § 52 ods. 2 zákona o azyle v odôvodnení rozhodnutia ministerstva o neudelení azylu podľa § 13 ods. 5 písm. a), neposkytnutí doplnkovej ochrany podľa § 13c ods. 2 písm. d), odňatí azylu podľa § 15 ods. 3 písm. a), zrušení doplnkovej ochrany podľa § 15b ods. 1 písm. b) z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d), nepredĺžení doplnkovej ochrany podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) a zrušení poskytovania dočasného útočiska podľa § 33 písm. c) sa uvedie iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky. Ide o osobitnú úpravu, ktorá vylučuje aplikáciu ust. § 47 ods. 3 Správneho poriadku, ale *expressis verbis ustanovuje podmienky použitia* špeciálneho režimu, ktorého úlohou je zabezpečiť ochranu záujmov Slovenskej republiky, zdrojov Slovenskej informačnej služby, jej príslušníkov, osôb konajúcich v jej prospech alebo o ochranu iných skutočností dôleži-

tých z pohľadu bezpečnosti Slovenskej republiky. Taktiež môže ísť napríklad o ochranu informácií, ktoré podľa § 32 ods. 3 Správneho poriadku poskytlo ministerstvu Vojenské spravodajstvo. Samozrejme, nejde len o ochranu informácií, ale aj o ochranu príslušníkov Vojenského spravodajstva, jeho metód a prostriedkov, ako aj osôb konajúcich v jeho prospech.

### 3 Súdny prieskum rozhodnutia a princípy konania

V nadväznosti na znenie ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle podal Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov s Ústavou Slovenskej republiky, s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s Chartou základných práv Európskej únie, a to ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, ods. 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a ods. 2, čl. 47 ods. 3 a s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 6 ods. 1, čl. 13 a čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.

Podľa návrhu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle je v rozpore s ústavnou požiadavkou rovnosti účastníkov, ako aj s ich právom na spravodlivé konanie, nakoľko na základe tohto ustanovenia ministerstvo uvedie v odôvodnení rozhodnutia iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky, ak ide o rozhodnutie uvedené v § 52 ods. 2 zákona o azyle. Účastník konania, t. j. žiadateľ sa z odôvodnenia rozhodnutia migračného úradu dozvie, že ministerstvo sa oboznámilo s vyjadreniami Slovenskej informačnej služby, pričom informácie v nich uvedené podliehajú utajeniu v zmysle zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a že s predmetnými informáciami je oprávnený oboznámiť sa iba sudca v súdnom prieskume predmetného rozhodnutia, resp. advokát, ktorý žiadateľa bude zastupovať v rámci správneho súdnictva za predpokladu, že riaditeľ Slovenskej informačnej služby udelí advokátovi súhlas na jednorazové oboznámenie sa s utajovanou skutočnosťou. Na udelenie uvedeného súhlasu však nie je právny nárok a je výlučne na posúdení riaditeľa Slovenskej informačnej služby, ako osoby poverenej zabezpečením ochrany predmetnej informácie, či súhlas udelí alebo nie.<sup>2</sup>

V nadväznosti na skutočnosti uvedené návrhu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky je nevyhnutné konštatovať, že aplikácia špeciálneho režimu

vo vzťahu k odôvodneniu rozhodnutia, a s tým súvisiace vylúčenie aplikácie ust. § 47 ods. 3? Správneho poriadku, nijakým spôsobom nenaruša procesnú rovnosť účastníkov. Jedným z kontrolných mechanizmov garantujúcich „rovnosť zbraní“ a zákonnosť postupu a rozhodnutia je už spomínaná možnosť udeliť jednorazový súhlas na oboznámenie sa s utajovanými skutočnosťami. Druhým kontrolným mechanizmom je súdna kontrola realizovaná neustraným súdom. Z ustálenej súdnej praxe, tak vnútroštátnej, ako aj európskej, vyplýva, že garantom spravodlivého súdneho procesu v konaniach, v ktorých sa preskúmava rozhodnutie alebo postup správneho orgánu v súvislosti s použitím utajovaných skutočností ako podkladov pre rozhodnutie, je súd. V ústavnom systéme Slovenskej republiky je ochrana ľudských práv a základných slobôd v prvom rade úlohou súdov, a to tak všeobecných, ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky. Osobitne možno zdôrazniť povinnosť všetkých súdov chrániť jednotlivcov pred zásahmi verejnej moci. Ak je súd oboznámený s dôkazmi, ktoré sa účastník konania nedozvedel z dôvodu, že išlo o utajované skutočnosti, možno konštatovať, že rozhodovací proces vyhovel, tak ako to len bolo možné, požiadavkám kontradiktórnosti a rovnosti zbraní a že bol sprevádzaný zárukami spôsobilými chrániť záujmy účastníka konania.

V tejto súvislosti je potrebné poukázať na čl. 23 smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2013/32/EÚ o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany, ktorý ustanovuje, že členské štáty zabezpečia právnomu zástupcovi alebo inému poradcovi, ktorého ako takého pripúšťa alebo povoľuje vnútroštátne právo a ktorý pomáha žiadateľovi alebo ho zastupuje podľa ustanovení vnútroštátneho práva, prístup k informáciám v žiadateľovom spise, na základe ktorých je alebo bude prijaté rozhodnutie. Členské štáty môžu urobiť výnimku v prípade, ak by sprístupnením informácií alebo zdrojov ohrozili národnú bezpečnosť, bezpečnosť organizácií alebo osôb, ktoré tieto informácie poskytli, alebo bezpečnosť osôb, ktorých sa tieto informácie týkajú, alebo ak by sa tým ohrozili záujmy na vyšetrovaní týkajúce sa posúdenia žiadostí o medzinárodnú ochranu príslušnými orgánmi členských štátov alebo medzinárodné vzťahy členských štátov. V týchto prípadoch členské štáty umožnia prístup k takýmto informáciám alebo zdrojom orgánom uvedeným v kapitole V smernice, t. j. súdom. V čl. 46 ods. 3 cit. smernica ustanovuje, že v záujme dosiahnutia súladu s odsekom 1 členské štáty zabezpečia, aby účinný opravný prostriedok zahŕňal posúdenie skutkových aj právnych otázok v plnom rozsahu ex nunc vrátane prípadného posúdenia potrieb medzinárodnej ochrany podľa smernice 2011/95/EÚ, a to aspoň v rámci konania o opravnom prostriedku pred súdom prvého stupňa.

<sup>2</sup> Ústavný súd Slovenskej republiky v čase písania príspevku ešte meritórne nerozhodol.

Per analogiam považujeme za potrebné poukázať na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 480/2014, ktorým zamietol sťažnosť na porušenie ústavných práv Aslama Khana, štátneho občana Pakistanskej islamskej republiky. Predmetom veci bolo posúdenie ústavnosti právnej situácie, v ktorej sťažovateľ – cudzinec – nemôže procesne pred nezávislým súdom oponovať tvrdeniu Slovenskej informačnej služby a príslušného policajného útvaru, že jeho trvalý pobyt na území Slovenskej republiky je nebezpečný pre Slovenskú republiku – t. j. pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu, verejný poriadok alebo verejné zdravie. Podstatou sťažovateľových námietok bol čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorý zakotvuje právo každého, aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Ústavný súd Slovenskej republiky po posúdení námietok v kontexte právnych a skutkových okolností konštatoval, že zákony, ktoré konkretizujú ústavné hodnoty, môžu modifikovať rozsah aplikácie čl. 48 ods. 2 ústavy. V predmetnej veci zákon dokonca vylučuje vykonávanie dôkazov pochádzajúcich od Slovenskej informačnej služby, a preto je aj vylúčená možnosť vyjadrenia sa k nim. Vyjadrenie od Slovenskej informačnej služby možno dokonca vnímať ako zákonnú podmienku, ktorá nepodlieha dokazovaniu, a je teda mimo režim čl. 48 ods. 2 ústavy.

Dikcia relevantných zákonných ustanovení je natoľko jednoznačná, že neumožňuje taký posun výkladu smerom k procesným článkom ústavy, aby sa sťažovateľ mohol kontradiktórne konfrontovať s poznatkami v správach Slovenskej informačnej služby.

Najvyšší súd Slovenskej republiky a Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti našli zákonný priestor pre širšiu súdnu ochranu pozície cudzincov. Týmto miestom prieniku je ustanovenie zákona č. 215/2004 Z. z. umožňujúce sudcom oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami a taktiež advokátom so súhlasom riaditeľa Slovenskej informačnej služby a pod podmienkou mlčanlivosti. Napríklad v rozhodnutí sp. zn. 1 Sža 39/2010 sa krajský súd oboznámil s utajovanými informáciami a zrušil rozhodnutie policajného útvaru, pretože tento sa uspokojil len s príliš všeobecnými informáciami o cudzincovi dodanými Slovenskou informačnou službou.

V predmetnej veci konajúce súdy využili možnosť oboznámiť sa s faziškovou informáciou, nezatvárali pred ňou oči a akceptovali ju. Ústavný súd už uviedol,<sup>3</sup> že ochrana ľudských práv a základných slobôd je v našom ústavnom systéme v prvom rade úlohou súdov, a to tak všeobecných súdov, ako aj ústavného súdu. Osobitne možno ešte zvýrazniť povinnosť všetkých súdov chrániť jednotlivcov pred zásahmi verejnej moci. V preskúmvanej veci sa

3 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 111/2008

všeobecné súdy iniciatívne nevyhýbali oboznámeniu sa s utajenými skutočnosťami, a tak poskytli vertikálnu ochranu sťažovateľovi. Realizovali to síce bez možnosti sťažovateľa oponovať, ale ako už bolo uvedené, zákon oponovanie neumožňuje.

Záver vyplývajúce z nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 480/2014 majú oporu aj v ustálenej judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorý v rámci svojej rozhodovacej činnosti konštatoval, že právo na oznámenie relevantných dôkazov nie je právom absolútnym. Ide napr. o rozhodnutie vo veci Rowe a Davis proti Spojenému kráľovstvu, Fitt proti Spojenému kráľovstvu, Jasper proti Spojenému kráľovstvu. V predmetných rozhodnutiach konštatoval Európsky súd pre ľudské práva nasledovné právne závery:

- právo na oznámenie všetkých dôkazov nie je absolútne,
- ak sú sledované legitímne ciele ako je ochrana národnej bezpečnosti, právo na oznámenie všetkých dôkazov môže podliehať obmedzeniam,
- za určitých okolností môže byť vo verejnom záujme vylúčená dotknutá osoba a jej právny zástupca z konania o zverejnení dôkazov,
- v niektorých prípadoch môže byť nevyhnutné zatajiť dotknutej osobe ako aj právnomu zástupcovi určité dôkazy,
- procesné záruky obmedzenia oznámenia dôkazov vykonáva súd,
- súdy posudzujú tieto obmedzenia aj z hľadiska prípadného rozporu so spravodlivosťou resp. rovného postavenia účastníkov v sporovom konaní,
- súd nenahrádza správnu úvahu správneho orgánu, súd preskúmvava či rozhodnutie nevybočilo z medzí a z hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia. Správny orgán vlastnou myšlienkovou činnosťou posudzuje vykonané dôkazy z hľadiska ich závažnosti (pravdivosti a dôležitosti) pre rozhodnutie.<sup>4</sup>

Z uvedených judikátov ďalej vyplýva, že je úlohou súdu kontrolovať, či rozhodovací proces vyhovelo, tak ako je to len možné, požiadavkám kontradiktórnosti a rovnosti zbraní a bol sprevádzaný zárukami spôsobilými chrániť záujmy obžalovaného (judikát Fitt proti Spojenému kráľovstvu).

Taktiež si dovoľujeme poukázať na rozhodovacia prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý v konaní vedenom pod sp. zn. 1Sža/51/2014 potvrdil rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 6S/141/2013. Podstatu odvolania žalobcu tvorili argumenty týkajúce sa práva na rodinný a súkromný

4 Rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 1S/94/2005, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sž/38/2003



život, nakoľko mal na území Slovenskej republiky manželku a dve deti – rešpektovanie rodinného a súkromného života si vyžaduje pobyt žalobcu na území Slovenskej republiky. Zároveň poukazyval na právo na spravodlivé súdne konanie – nemohol sa vyjadriť ku skutočnostiam podstatným pre rozhodnutie vo veci a nemal možnosť oboznámiť sa s obsahom utajovanej informácie Slovenskej informačnej služby. Zákonodarca nadradil bezpečnostný záujem štátu nad všeobecne platné zásady administratívneho konania obsiahnuté v správnom poriadku – ust. § 120 ods. 2 písm. b) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov v znení neskorších predpisov je vo vzťahu k Správneému poriadku *lex specialis* – správny orgán v odôvodnení svojho rozhodnutie neuvádza konkrétne dôvody, uvedie len, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky. Ide o rovnaký bezpečnostný záujem a rovnaký postup správneho orgánu ako v konaní podľa zákona o azyle.

Najvyšší súd Slovenskej republiky po oboznámení sa s obsahom utajovanej písomnosti Slovenskej informačnej služby konštatoval, že je dostatočne konkrétna; podklady, na základe ktorých Slovenská informačná služba vydala stanovisko, že žalobca pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu, sú udržateľné. Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatoval, že právo na rešpektovanie rodinného života podľa čl. 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nezahŕňa všeobecný záväzok zmluvných štátov rešpektovať výber manželov, pokiaľ ide o ich usídlenie sa na území toho – ktorého štátu v tom zmysle, že by bol dotknutý štát bez ďalšieho povinný akceptovať usídlenie sa partnera, ktorý nie je jeho štátnym občanom. Predmetný článok negarantuje právo na rodinný život v konkrétnej krajine, ale len právo na skutočný rodinný život ako taký.<sup>5</sup>

V tejto súvislosti ďalej poukazujeme aj na ďalšiu judikatúru súdov Slovenskej republiky vo veciach rozhodovania v konaní o pobyte v súvislosti s negatívnym enunciátom, napr. na rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/338/2010, podľa ktorého je plne postačujúce, cit. „ak správny orgán uvedie v dôvodoch rozhodnutia iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky za predpokladu, že policajt, ktorý koná vo veci pobytu, je s konkrétnymi zisteniami Slovenskej informačnej služby dostatočne oboznámený.“<sup>6</sup> V danom prípade, ako už súd uviedol, bol s relevantnou utajovanou skutočnosťou oboznámený jednak správny orgán konajúci vo veci a tiež následne aj konajúci súd. „Podstatnou skutočnosťou stále podľa názoru súdu zostáva, že zo spisu správneho orgánu, a napokon aj zo súdneho spisu

5 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 331/2009, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sža/39/2011

6 Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sža/39/2010)

je zrejme, na základe čoho príslušné správne orgány rozhodovali, aj keď bez explicitne uvedeného dôvodu v odôvodnení rozhodnutia.“

Z vecne súvisiacej judikatúry vyplýva, že garantom spravodlivého procesu v predmetných konaniach je súd a aplikáciou osobitného režimu vo vzťahu k obsahu odôvodnenia rozhodnutia nedochádza k zásahu do práv účastníka konania. Vyplýva to, okrem iného, z nálezů Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 11/2008, v ktorom konštatoval, že ochrana ľudských práv a základných slobôd je v našom ústavnom systéme v prvom rade úlohou súdov, tak všeobecných, ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky. Vychádzajúc z uvedeného, súd realizujúci konanie má možnosť oboznámiť sa s relevantnými skutočnosťami a poskytuje tak vertikálnu ochranu práv účastníkovi konania.

## Záver

Z analýzy národnej ako aj európskej judikatúry vyplýva záver, že ust. § 52 ods. 2 zákona o azyle, t. j. aplikácia osobitného režimu vo vzťahu k obsahu odôvodnenia rozhodnutia, nijakým spôsobom nepredstavuje porušenie zásady rovnosti účastníkov, ani práva účastníka na spravodlivé konanie. Skutočnosť, že účastníkovi konania nie je daná možnosť oboznámiť sa s dôkazmi, ktoré požívajú ochranu podľa zákona č. 215/2004 Z. z., a teda nemá možnosť vyjadriť sa k nim, neznamená, že účastníkovi nie je poskytnutá ochrana jeho práv podľa Ústavy Slovenskej republiky, resp. podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Charty základných práv Európskej únie. Ako vyplýva z uvedenej judikatúry, garantom spravodlivého súdneho procesu je súd. Ak je súd oboznámený s dôkazmi, s ktorými sa nemohol oboznámiť účastník konania z dôvodu, že išlo o utajované skutočnosti, možno konštatovať, že rozhodovací proces vyhovelo, tak ako to len bolo možné, požiadavkám kontradiktórnosti a rovnosti zbraní a že bol sprevádzaný zárukami spôsobilými chrániť záujmy účastníka konania. Súd je nezávislým a nestranným orgánom a vychádzajúc z názoru Európskeho súdu pre ľudské práva právo na oznámenie všetkých dôkazov nie je absolútne a ak sú sledované legitímne ciele, ako je ochrana národnej bezpečnosti, právo na oznámenie všetkých dôkazov môže podliehať obmedzeniam.

Na základe ustálenej rozhodovacej praxe súdov možno konštatovať, že legitimita zásahov do dotknutých základných práv jednotlivca v prípade, ak ide o národnú bezpečnosť, nie je spochybnená, avšak tieto zásahy musia byť vedené dosiahnutím legitímneho cieľa a musia sa riadiť zásadou primeranosti a účelnosti. Tieto zásahy alebo opatrenia nesmú zasiahnuť do samotnej podstaty dotknutého práva, nemôžu ho teda spraviť neúčinným. Zároveň súdy

zdôrazňujú zásadu súdneho prieskumu zákonnosti a účelnosti zásahu (opatrenia), vrátane práva na účinnú obranu.

### Zoznam použitých zdrojov

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 11/2008  
Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 111/2008  
Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 331/2009  
Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 480/2014  
Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. j. 4Sž/38/2003  
Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. j. 1 Sža/39/2010  
Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. j. 1Sža/39/2011  
Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. j. 1Sža/51/2014  
Rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. j. 1S/94/2005  
Rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. j. 2S/338/2010  
Rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. j. 6S/141/2013  
Rowe a Davis proti Spojenému kráľovstvu  
Fitt proti Spojenému kráľovstvu  
Jasper proti Spojenému kráľovstvu

## PRÁVNE VZŤAHY MEDZI DOZOROM PROKURATÚRY A SPRÁVNÝM SÚDNICTVOM

DOC. JUDR. ING. BRANISLAV CEPEK, PHD.

*Paneurópska vysoká škola, fakulta práva*

### Legal relations between the supervision of prosecutors and the administrative justice

**Kľúčové slová:** *správne súdnictvo, preskúvanie zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, všeobecná správna žaloba, kasačná sťažnosť, správna žaloba vo veciach správneho trestania*

**Keywords:** *administrative justice, review of the lawfulness of administrative acts of public authorities, general administrative action, cassation complaint, administrative action in matters of administrative punishment*

**Resumé:** *Článok poukazuje na skutočnosť, že z dôvodu nedokonalnej právnej úpravy je práve prokuratúra jedinou inštanciou, ktorá prostredníctvom priznaných oprávnení chráni objektívne právo tým, že uplatnenie konkrétneho právneho poriadku dozoru prokurátora je často jedinou možnosťou ako odstrániť protiprávny stav, ak nezákonnosť vyhovuje všetkým účastníkom konania, ako aj orgánu verejnej správy a následné úskalia pri procesnom postupe na správnom súdnictve.*

**Resume:** *The article draws attention to the fact that, due to incomplete legislation, the Prosecutor's Office is the only instance which, by means of granted authorizations, protects the objective law by applying the specific legal order of the prosecutor's supervision is often the only option to remedy the unlawful situation, if the unlawfulness accords to all parties also a public administration body and subsequent difficulties in the process of administrative justice.*

Využitie sekundárnych prostriedkov dozoru prokurátora súvisí s previazanosťou netrestného úseku prokuratúry a správneho súdnictva. V podmienkach Slovenskej republiky tieto dve inštanície ochrany práva nestoja osobitne, ale navzájom na seba nadväzujú.

Ústavný základ správneho súdnictva tvorí čl. 46 ods. 1, 2 a čl. 146 ods. 1 Ústavy SR.

„Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súd a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.“<sup>1</sup>

„Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia,

1 Čl. 46 ods. 1 Ústavy SR

ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.<sup>2</sup>

„Súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.“<sup>3</sup>

V zmysle čl. 46 ods. 1 Ústavy SR možno považovať prokuratúru za „iný orgán“, na ktorom sa možno okrem súdu domáhať svojich práv. Na previazanosť oboch systémov ochrany práva poukazuje aj samotný zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len Správny súdny poriadok), kde v časti o základných princípoch konania je uvedené:

„Konanie pred správnym súdom funkčne súvisí s výkonom dozoru prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy podľa osobitného predpisu“<sup>4</sup> To je uvedené medzi základnými princípmi konania a v tejto súvislosti možno uviesť, že tie nie sú samostatne aplikovateľnými procesnými normami v situácii, keď existuje explicitne upravené procesné pravidlo.<sup>5</sup> V zásade sú aplikovateľné v spojení s konkrétnymi, explicitnými procesnými normami, upravujúcimi postup správneho súdu. Zohrávajú úlohu pri správnom výbere a interpretácii procesných pravidiel na danú skutkovú situáciu. Vytvárajú hodnotové príslušenstvo a hodnotové pozadie aplikácie procesných noriem.

Zrkadlovým ustanovením k uvedenému v zákone č. 153/2001 Z. z. je § 20 ods. 1 druhá veta, kde je uvedené, že výkon dozoru prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti v činnosti orgánov verejnej správy funkčne súvisí s oprávneniami prokurátora, ktoré uplatňuje v konaní pred správnym súdom v zmysle Správneho súdneho poriadku.<sup>6</sup>

Komparáciou dozoru prokuratúry a správneho súdnictva je možné identifikovať spoločné, aj rozdielne črty. Základným cieľom, ktorý je súčasne aj spoločným znakom pre oba systémy ochrany práva je to, že svojou činnosťou zabezpečujú dodržiavanie zákonnosti v činnosti a rozhodovaní orgánov verejnej správy, so zameraním na oblasť ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb. Základným rozdielom je skutočnosť, že len a jedine súd má právomoc definitívne zrušiť nezákonné rozhodnutie

2 Čl. 46 ods. 2 Ústavy SR

3 Čl. 46 ods. 3 Ústavy SR

4 § 5 ods. 11 Správneho súdneho poriadku.

5 Samostatne aplikovateľnými sa princípy, vymenované v SSP stávajú iba po včerpání možnosti postupovať podľa explicitných procesných pravidiel tohto zákona a vyčerpání možnosti primeranej aplikácie Civilného sporového poriadku (§25 CSP). Samostatne sú aplikovateľné iba v rámci analógie iuris.

6 Pozri bližšie § 20 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z.

orgánu verejnej správy, alebo ho nahradiť svojím rozhodnutím, ktoré bude v súlade s právnymi predpismi. Na strane druhej, protest a upozornenie prokurátora majú v podstate len povahu návrhu, kedy sa orgánom verejnej správy, ktoré nezákonné rozhodnutie vydali dáva možnosť odstrániť a napraviť nezákonnosť, ktorej sa pri svojej činnosti dopustili.

Ďalším výrazným rozdielom je, že pokiaľ v správnom súdnictve sa predovšetkým dbá na ochranu subjektívnych práv žalobcu, systém ochrany práva prokurátorským dozorom poskytuje ochranu objektívnemu právu a ochrana subjektívnych práv účastníka je v tomto prípade sekundárna, alebo môže aj úplne chýbať, ak porušenie zákona bolo v prospech účastníka konania. Dôležitým poslaním dozorovej činnosti prokuratúry na tomto úseku je teda nielen odľahčenie správneho súdnictva, ale aj odstránenie nezákonnosti tam, kde rozpor so zákonom vyhovuje všetkým účastníkom konania, ale aj samotnému orgánu verejnej správy. V takomto prípade prichádza do úvahy jedine ochrana objektívneho práva prokuratúrou, nakoľko neexistuje iný subjekt, ktorý by sa so žalobou obrátil na správny súd.<sup>7</sup>

Pred samotnou analýzou sekundárnych nástrojov prokurátorského dozoru, je potrebné uviesť základné informácie týkajúce sa postavenia správneho súdnictva, na ktoré nástroje prokurátorského dozoru nadväzujú. Primárnymi atribútmi, charakterizujúcimi postavenie správneho súdnictva sú právomoc a príslušnosť správneho súdu. Právomocou možno vo všeobecnosti rozumieť zákonom priznaný súhrn štátnomocenských oprávnení, ktoré poverený orgán využíva pri výkone svojej činnosti.

Právomoc správnych súdov spočíva v preskúmaní zákonnosti rozhodnutí, opatrení a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytovaní ochrany pred nečinnosťou orgánov verejnej správy na základe žalôb a rozhodovaní v ďalších veciach ustanovených Správnym súdnym poriadkom.<sup>8</sup> Od spôsobilého predmetu prieskumu sa odvíjajú typy konaní pred správnym súdom. Tu sa opäťovne prekrýva právomoc s vecnou príslušnosťou. Určenie typu konania je obligatórnou náležitosťou každej žaloby, ktorú žalobca musí uviesť.

Pri preskúmaní právomoci správny súd postupuje tak, že na základe žaloby vylúči, že nejde o žiadnu vec uvedenú v § 7 SSP. Uvedené ustanovenia vymedzujú negatívne procesné podmienky týkajúce sa predmetu prieskumu, ktoré správny súd skúma zo žaloby. Skúmanie procesných podmienok je súčasťou zásady oficiality a správny súd ho vykonáva z úradnej povinnosti a musí overiť, či nenastala niektorá z negatívnych procesných podmienok,

7 Správa generálneho prokurátora Slovenskej republiky o činnosti prokuratúry v roku 2016 a poznatkoch prokuratúry o stave zákonnosti v Slovenskej republike.

8 § 6 ods. 1 Správneho súdneho poriadku.

nielen k momentu začatia konania, ale samozrejme aj počas celého konania. Procesné podmienky si preto overuje pred vyhlásením rozhodnutia.

Konanie, ktoré patrí do právomoci správneho súdu sa koná na tom, ktorý je vecne, miestne a kauzálne príslušný. Ak SSP neustanovuje inak, vecne príslušným na konanie a rozhodovanie v správnom súdnictve je krajský súd. Vecná príslušnosť (nazývaná aj predmetná) je teda vymedzenie pôsobnosti medzi okresným, krajským a najvyšším súdom na konanie v prvom stupni podľa druhu veci ako spôsobilého predmetu v správnom súdnictve u ktorého bola zistená právomoc správneho súdu.

Správny súd po zistení právomoci a vecnej príslušnosti skúma ako procesnú podmienku miestnu príslušnosť. Miestna príslušnosť je vymedzením pôsobnosti medzi viacerými súdmi toho istého druhu. Určuje, ktorý konkrétny z vecne príslušných súdov bude vo veci konať podľa nasledovných kritérií – vzostupne:

1. Pre založenie miestnej príslušnosti je rozhodujúce sídlo orgánu verejnej správy, ktorý rozhodol v prvom stupni. Tu sa rešpektuje všeobecný princíp, že príslušnosť sa určuje podľa sídla odporcu.
2. Sídlo žalovaného správneho orgánu, ktorý rozhodoval v druhom stupni.
3. Príslušnosť stanovená podľa sídla žalobcu je osobitná výlučná, znamená výnimku zo všeobecného pravidla a predstavuje zvýhodnenie žalobcu z hľadiska miestnej dostupnosti vzhľadom na špecifické postavenie osôb v materiálnej núdzi.

Správna žaloba a žaloba na správny súd sa ako sekundárny prostriedok dozoru prokurátora v zmysle § 22 ods. 2 písm. a) zákona č. 153/2001 Z. z. podáva podľa osobitného predpisu. Osobitným predpisom je v tomto prípade SSP, ktorý v § 45 vymedzuje oprávnenia prokurátora pri podávaní správnej žaloby a žaloby na správny súd.

V tejto súvislosti možno uviesť, že správne súdnictvo a oprávnenia prokuratúry v netrestnej mimosúdnej oblasti (dozor prokuratúry) predstavujú dva navzájom prepojené piliere jedného systému dodržiavania zákonnosti v postupe a rozhodovaní orgánov verejnej správy. Každý z nich sa však podieľa na preskúvaní zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy iným spôsobom. Správne súdy poskytujú ochranu subjektívnym právam účastníkov správneho konania a prokurátorský dozor spočíva v ochrane objektívneho práva. Protest a následná žaloba prokurátora na správny súd môžu byť podané aj v neprospech účastníkov administratívneho konania. Rozdiel spočíva aj v rozsahu preskúvania. Do výlučnej pôsobnosti správneho súdnictva patrí preskúvanie zákonnosti rozhodnutí orgánov záujmovej samo-

správy, rozhodnutí Slovenského pozemkového fondu a konanie vo veciach iného zásahu podľa § 252 a nasl. SSP. Do výlučnej pôsobnosti netrestného dozoru prokuratúry sa zaraďujú opatrenia so všeobecnými účinkami, procesné rozhodnutia, rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania. Prokurátorský dozor má preventívny charakter, správne súdnictvo predstavuje až následnú kontrolu zákonnosti. Aj z legislatívneho zámeru vyplýva, že „zásada nadväznosti správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry – má slúžiť ako určitý právny filter, prostredníctvom ktorého sa môže odstrániť nezákonnosť pred tým, ako by bola predmetom rozhodovania pred správnym súdom. Netrestný dozor prokuratúry predstavuje určitý medzistupeň medzi opravnými prostriedkami upravenými v administratívnych predpisoch a správnym súdnictvom. Pri aplikácii právnych prostriedkov netrestného dozoru prokuratúry sa totiž dáva správne orgánu možnosť odstrániť prokurátorom namietanú nezákonnosť v rámci vlastného rozhodovania alebo postupu.

Správny súdny poriadok priniesol jednoznačnejšie vymedzenie súčasného právneho stavu a nepredstavuje žiadne rozšírenie oprávnení prokurátora v oblasti správneho súdnictva okrem návrhového oprávnenia generálneho prokurátora na rozhodnutie veľkého senátu a aktívnej legitímácie na podanie žaloby na obnovu konania v zmysle § 474 SSP. Inštitúty kasačnej sťažnosti a obnovy konania sa však doteraz v správnom súdnictve SR neuplatňovali.

Správny súdny poriadok jednoznačne vymedzil podmienky podania žaloby na správny súd. Boli zrušené tzv. právne elastické podmienky – preukázanie verejného záujmu, povinnosť dbať na to, aby boli práva účastníkov nadobudnuté v dobrej viere dotknuté v čo najmenšej miere, ktoré doterajšej súdnej praxi spôsobovali problémy.

Podstatou správnej žaloby je domáhanie sa ochrany svojich subjektívnych práv žalobcom, proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy. Len prokurátor, ale iný subjekt, ktorý je na to oprávnený, sa môže domáhať ochrany iných, ako subjektívnych práv. Žalobnou legitímáciou disponuje fyzická alebo právnická osoba, prokurátor a zainteresovaná verejnosť.<sup>9</sup> Ide teda o účastníka konania, voči ktorému bolo vydané napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie, ktorým bol ukrátený na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.<sup>10</sup>

9 Vychádza z tretieho piliera Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Aahurský dohovor) z 25. júna 1998, ktorý sa týka prístupu k spravodlivosti vo veciach ochrany životného prostredia a vytvára garancie pre každého, koho práva na tomto úseku boli porušené.

10 Bližšie pozri KURUCOVA, Z.; DEMOVIČOVÁ, A. English for Law Students. Reader with Exercises. Plzeň: Aleš Cenek, 2016, s.184.

Keďže žaloba je „zberným košom“, je nevyhnutné pri výklade tohto ustanovenia prihliadať aj na § 2 ods. 2 SSP v spojení s § 3 ods. 3 SSP, ktoré ukrátenie rozširujú aj na intenzitu spočívajúcu v priamom dotknutí na právach. Pôvodný koncept ukrátenia, spočívajúci na tom, že muselo dôjsť k zmene právneho postavenia žalobcu v dôsledku administratívneho rozhodnutia, je nahrádzaný priamym dotknutím na právach.

Žalobná legitimácia v správnych žalobách je viazaná na postavenie účastníka správneho konania, pričom vychádza v zásade z hmotnoprávneho vymedzenia podľa § 14 ods. Správneho poriadku. SSP pozná aj správnu žalobu opomenutého účastníka konania, preto správny súd musí ako predbežnú otázku vyhodnotiť, či opomenutému účastníkovi prináleží účasť v administratívnom konaní.

Prokurátor je oprávnený podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a) až d) proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené.

Ďalším oprávnením prokurátora v tomto sekundárnom prostriedku prokurátora v zmysle § 22 ods. 1 písm. c) zákona č. 153/2001 Z. z. s poukazaním na § 45 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, je oprávnenie, ktoré spočíva v podaní žaloby na správny súd, ak primárnym prostriedkom dozoru, v tomto prípade upozornením prokurátora voči nečinnosti orgánu verejnej správy, nedošlo k náprave nezákonného stavu. Nezákonná nečinnosť orgánu verejnej správy je protiprávnym stavom. V prípade nezákonnej nečinnosti orgánu verejnej správy, je prokurátor oprávnený podať žalobu proti nečinnosti podľa § 242 SSP, ale len v tom prípade, ak prokurátor podal voči tejto nečinnosti upozornenie prokurátora a dotknutý orgán verejnej správy ostal aj po ňom nečinný.

Nezákonná nečinnosť žalovaného orgánu verejnej správy spočíva v nesplnení povinnosti vydať rozhodnutie alebo opatrenie, vykonať úkon alebo začať z úradnej povinnosti administratívne konanie. Žalobnú legitimáciu na podanie žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy má fyzická alebo právnická osoba, ktorá ako účastník správneho konania namietajúca nečinnosť orgánu verejnej správy, neúspešne využila podanie sťažnosti podľa osobitného predpisu alebo podanie podnetu na prokuratúre. Fyzická alebo právnická osoba teda musí najprv využiť inštitút podanie sťažnosti v zmysle zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach, ktorým sa upravuje postup pri podávaní, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností fyzických alebo právnických osôb.

Alternatívnou možnosťou, ktorú musí fyzická alebo právnická osoba vyčerpať predtým, aby mala žalobnú legitimáciu na podanie žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy, je podanie podnetu na prokuratúru. Až

po vyčerpaní jednej alebo druhej možnosti je fyzická alebo právnická osoba oprávnená domáhať sa odstránenia nezákonnej nečinnosti orgánu verejnej správy na súde. V tejto súvislosti možno uviesť, že iba prokurátor môže podať žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy, ku ktorej došlo porušením zásady ex offio, a teda ak orgán verejnej správy nezačal správne konanie z úradnej povinnosti. SSP v § 246 ods. 2 a 3 upravuje osobitné náležitosti žaloby proti nečinnosti správneho orgánu. Preukázanie splnenia podmienky na podanie žaloby podľa § 244 SSP je pripojenie oznámenia o výsledku prešetrenia sťažnosti podľa § 5 zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach alebo oznámenia o vybavení podnetu na prokuratúre podľa § 31 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. K žalobe podanej prokurátorom musí byť pripojené upozornenie podľa § 28 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. V prípade, ak nie je k žalobe pripojené oznámenie o výsledku prešetrenia sťažnosti, vybavenie podnetu prokurátorom alebo upozornenie prokurátora, správny súd postupuje podľa § 59 SSP a vyzve žalobcu na ich doplnenie.

Keď správny súd zistí dôvodnosť podanej žaloby, rozhodne formou uznesenia a to spôsobmi uvedenými v § 250 ods. 1. Novinkou zavedenou Správnym súdnym poriadkom je skutočnosť, že vydaním uvedeného uznesenia sa súdne konanie nekončí. Žalovaný musí správne súdu v stanovene lehote preukázať, že vykonal opatrenia na odstránenie nečinnosti uložené vo vydanom uznesení. Až po preukázaní odstránenia nečinnosti správny súd vydá ďalšie uznesenie, čím sa konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy skončí.

Prokuratúra je v rozsahu svojej pôsobnosti povinná vo verejnom záujme vykonať z úradnej povinnosti opatrenia, ktorými sa zabezpečí dôsledná, účinná a rýchla ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb, ako aj štátu.

V zmysle § 22 ods. 1 písm. d) zákona č. 151/2001 Z. z. je vstup prokurátora do konania pred správnym súdom jedným z prostriedkov dozoru prokurátora, ktorý sa uplatňuje podľa osobitného predpisu a to podľa § 46 Správneho súdneho poriadku. Toto oprávnenie je v podstate prenesením vstupových oprávnení prokurátora vyplývajúcich zo znenia § 35 ods. 2 písm. i) a j) OSP. Prokurátor, ktorý vstúpil do konania, by mal byť ako „amicus curiae“ nápomocný správne súdu pri jeho rozhodovaní, a to najmä prostredníctvom podávania kvalifikovaných vyjadrení a návrhov, resp. poukazaním na príslušnú judikatúru alebo možné aplikačné problémy spojené s určitým rozhodnutím vo veci. Prokurátor preto nevstupuje do konania vo vzťahu k určitému účastníkovi, resp. na určitej strane.<sup>11</sup> Význam vstupu prokurátora do konania

11 Hanzelová I., Rumana I., Šingliarová I.: Správny súdny poriadok – komentár. In : Wolters Kluwer, s. 100.

pred správnym súdom je taktiež možnosť správnemu súdu tlmočiť názor prokuratúry na preskúmaný administratívny akt, či už ide o rozhodnutie, opatrenie alebo postup pri ich prijímaní. Výhodou skúmania dodržiavania zákona orgánmi verejnej správy prokurátorom je aj to, že prokurátor aktívne vykonáva zákonnosti z úradnej povinnosti alebo na základe podnetu v rámci plnenia úloh na netrestnom úseku prokuratúry, zatiaľ čo správny súd je pri rozhodovaní viazaný vždy podanými žalobami. Z uvedeného dôvodu, teda prokurátor môže disponovať i komplexnejšími poznatkami ohľadom zákonnosti konania a rozhodovania na tom-ktorom úseku verejnej správy a môže mu byť známa i taká judikatúra, s ktorou sa vo veci konajúci súd nemusel doposiaľ stretnúť a ktorá by mohla byť nápomocná pre posúdenie určitého právneho problému.

Prostriedkami dozoru, ktorými disponuje generálny prokurátor v zmysle zákona č. 153/2001 Z. z. v oblasti dodržiavania zákonnosti v činnosti orgánov verejnej správy sú:

- a) oprávnenia generálneho prokurátora podať žalobu, opravný prostriedok a stanovisko podľa osobitného predpisu,
- b) oprávnenie generálneho prokurátora podľa § 13 ods. 1 písm. a), ak predmetom posudzovania je všeobecne záväzný právny predpis uvedený v § 21 ods. 3 písm. f).

V prvom prípade podľa písm. a) ide o nasledujúce oprávnenia, ktorými disponuje podľa § 47 SSP:

1. oprávnenie generálneho prokurátora podať kasačnú sťažnosť proti rozhodnutiu správneho súdu vydanému v konaní, do ktorého bol prokurátor oprávnený vstúpiť, ale nevstúpil,
2. oprávnenie generálneho prokurátora v kasačnej sťažnosti navrhnúť, aby o nej rozhodol veľký senát najvyššieho súdu,
2. oprávnenie generálneho prokurátora, podať žalobu na obnovu konania, do ktorého bol prokurátor oprávnený vstúpiť, ale nevstúpil.

Účelom oprávnenia uvedeného v bode 2 je najmä zabezpečiť efektívny proces pri zjednocovaní judikatúry správnych súdov bez toho, aby tým došlo k neprimeranému zásahu do právnej istoty účastníkov, keďže generálny prokurátor môže toto svoje oprávnenie využiť len v lehote jedného mesiaca od právoplatnosti, resp. doručenia rozhodnutia krajského súdu (§ 443 ods. 2 SSP), okrem zákonom stanovených výnimiek (§ 443 ods. 3), teda v podstate totožnej lehote, v rámci ktorej môže kasačnú sťažnosť podať aj na iné oprávnené subjekty.

V zmysle § 466 ods. 3 SSP, právny názor vyjadrený v rozhodnutí veľkého senátu je pre senáty najvyššieho súdu záväzný. V prípade, ak by sa senát najvyššieho súdu pri svojom rozhodovaní chcel odchyliť od právneho názoru

vyjadreného v rozhodnutí veľkého senátu, vec postúpi na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu.

Iniciovanie rozhodovania veľkého senátu najvyššieho súdu generálnym prokurátorom možno v praxi očakávať najmä v prípadoch zistenia nejednotnej judikatúry najvyššieho súdu alebo rozdielneho posudzovania právnych otázok medzi správnymi súdmi a orgánmi prokuratúry. Zavedenie rozhodovania veľkého senátu by malo predstavovať efektívny prostriedok na zjednocovanie judikatúry i unifikáciu výstupov prokuratúry a správnych súdov a teda i na zvýšenie predvídateľnosti aplikácie práva, resp. súdnych rozhodnutí, čím by sa v celkovom kontexte posilnil aj princíp právnej istoty.

V druhom prípade, podľa písm. b), ide o oprávnenie, ktorým disponuje v rámci pôsobnosti vo vzťahu k ústavnému súdu v zmysle zákona č. 153/2001 Z. z. Tento zákon síce v § 22 ods. 2 písm. b) uvádza, že ide o oprávnenie generálneho prokurátora podľa § 13 ods. 1 písm. a), no v skutočnosti, de lege lata ide o ustanovenie § 15 ods. 1 písm. a). Generálny prokurátor je v zmysle tohto ustanovenia oprávnený podať ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov.

### Zoznam použitej literatúry

- BENEČ, Š. *Nezávislosť prokuratúry*. In: Právny Obzor 86/2003.
- HANZELOVÁ, I., RUMANA I., ŠINGLIAROVÁ, I.: *Správny súdny poriadok – komentár*. In: Wolters Kluwer, 2016.
- ŠRAME, B.: *Netrestná pôsobnosť prokuratúry SR – nutnosť alebo prežitok?* In: Justičná revue 64, č. 8–9, 2012, s. 959 a násl.
- ZOUFLÍK, F. *Poznámky k postavení prokuratúry*. In: Právní praxe č. 3/1993, s. 159 a násl.

**NĚKOLIK POZNÁMEK K TZV. JUDIKATORNÍMU  
KONFLIKTU (SPORU) JAKO JEDNÉ Z PODMÍNEK  
PRAVOMOCI ROZŠÍŘENÉHO SENÁTU NEJVYŠŠÍHO  
SPRÁVNÍHO SOUDU ROZHODOVAT**

**DOC. JUDR. KATEŘINA FRUMAROVÁ, PH.D.**

*Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta*

**Several remarks on the so-called judicial conflict (dispute)  
as one of the conditions of the jurisdiction of the extended  
bench of the Supreme Administrative Court to decide**

**Klíčová slova:** *senát, rozšířený senát, Nejvyšší správní soud, judikatorní konflikt (spor), sjednocení judikatury*

**Keywords:** *bench, extended bench, the Supreme Administrative Court, judicial conflict (dispute), unification of the case law*

**Resumé:** *Příspěvek se zabývá problematikou rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Konkrétně se zaměřuje na výklad pojmu judikatorní konflikt, jenž představuje jednu ze základních podmínek pravomoci rozšířeného senátu rozhodovat o věci mu postoupené. Současně je poukázáno i na nejvýznamnější judikatorně dovozené výjimky z povinnosti předložit věc tomuto senátu.*

**Resume:** *The paper deals with the issue of the decision-making of the extended bench of the Supreme Administrative Court. In particular, it focuses on the interpretation of the concept of “a judicial conflict”, which is one of the basic conditions of the extended senate’s jurisdiction to adjudicate. At the same time, it is pointed out the most important case-law exceptions from the obligation to submit a case to this bench.*

## Úvod

Jak uvádí Z. Kühn, „veškeré judikatorní změny (judikatorní odklony) na úrovni vrcholných soudů se mají dít cestou institucionalizovaného mechanismu“.<sup>1</sup> Ve vztahu k rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu je tento mechanismus představován rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu a jeho pravomocí zakotvenou především v § 17 odst. 1 s. ř.<sup>2</sup> který stanoví, že **dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného**

1 KÜHN, Z. Prospektivní a retrospektivní působení judikatorních změn. Právní rozhledy, 2011, č. 6, s. 191.

2 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř.“).

ho v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu, přičemž při tomto postoupení musí svůj odlišný právní názor zdůvodnit. Rozšířený senát tak stojí na samém vrcholu jednotícího mechanismu sjednocování rozhodovací činnosti hned několika skupin subjektů. Jednak samotných tzv. malých senátů Nejvyššího správního soudu, ale též i krajských soudů, resp. specializovaných senátů a samosoudců rozhodujících ve věcech správního soudnictví, a konečně pak i samotných správních orgánů, neboť ve vztahu ke všem výše jmenovaným má rozhodovací činnost rozšířeného senátu silný jednotící dopad. Jeho úloha je proto velice obtížná, musí na jedné straně zabraňovat roztržitosti a nejednotnosti rozhodovací správně právní praxe, na straně druhé však není smyslem jeho existence bránit případnému vývoji či změnám již relativně ustálené a konstantní rozhodovací praxe, existují-li pro to relevantní důvody.

Jednu z nejdůležitějších podmínek pro pravomoc rozšířeného senátu rozhodovat ve věci mu postoupené představuje existence tzv. **judikatorního konfliktu** (sporu, resp. střetu),<sup>3</sup> což plyne i z výše citovaného ust. § 17 odst. 1 s. ř. s. Jak ostatně sám rozšířený senát konstantně judikuje, „rozšířený senát rozhoduje za splnění dvou podmínek:

- existuje rozporná judikatura, nebo se senát hodlá od stávající judikatury odchýlit,
- předložená sporná otázka má význam pro řešení věci, kterou předkládající senát má rozhodovat“.<sup>4</sup>

### K pojmu judikatorní konflikt (spor)

Lze mít za to, že judikatorním konfliktem *largo sensu* lze rozumět jednak vůli malého senátu odchýlit se od stávající judikatury Nejvyššího správního soudu (ať již své přechozí či jiných senátů, včetně senátu rozšířeného) – jde o řešení vznikajícího konfliktu uvnitř Nejvyššího správního soudu, a jednak i situaci, kde je malým senátem zjištěna již existující judikatorní kolize – tedy existují minimálně dva si odporující právní názory vyslovené v rozhodnutích tohoto soudu, což opět značí, že ať už by se malý senát přiklonil ke kterémukoli z nich, bude nezbytně s dalším(i) v názorovém střetu.<sup>5</sup>

3 K dalším podmínkám srov. např. RIGEL, F. in ŠIMÍČEK, V., POTĚŠIL, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 125 a násl.

4 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2017, č. j. 2 As 179/2016. Shodně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 1 Afs 235/2014.

5 Shodně KÜHN, Z. O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů. Právní rozhledy, 2013, č. 2, s. 40.

Řádné posouzení toho, zda v určitém konkrétním případě jde o judikatorní konflikt či nikoli, představuje často velmi složitou problematiku, k níž se po celou dobu existence a rozhodování rozšířeného senátu utvářela výkladová praxe, a jak samotný rozšířený senát, tak ale například i Ústavní soud se často vyjadřovaly k dílčím otázkám s tímto klíčovým pojmem souvisejícími. Jde o zcela zásadní otázku, neboť nezákonná aktivace či naopak neaktivace rozšířeného senátu má ústavně právní dimenzi. Jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 2866/15 ze dne 14. 3. 2016, „... *dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dle § 17 odst. 1 soudního řádu správního povinen postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Pakliže tak neučiní a ve věci sám rozhodne, zatíží řízení vadou nesprávně obsazeného soudu, jež v rovině ústavněprávní představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce.*“ Ústavní soud zde dovedl, že jednou z dílčích složek práva na zákonného soudce je právě i povinnost senátu vrcholného soudu předložit věc jinému, zákonem předvídanému rozhodovacímu tělesu v případě, že dospěje k odlišnému právnímu názoru, než který byl soudem dosud zastáván. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolání i k sjednocování judikatury nižších soudů, je totiž jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování.<sup>6</sup>

Charakteristickým rysem judikatorního konfliktu zakládajícího pravomoc rozšířeného senátu je skutečnost, že se jedná vždy jen o konflikt, spor **uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu**, tj. o určitý „vnitřní“ judikatorní konflikt. Judikatorním sporem je současně **vždy spor normativní**, tj. spor o výklad práva, není jím rozpor hodnotový ani principiální.<sup>7</sup> Spor se může týkat výkladu jak hmotného, tak i procesního práva. Předmětem konfliktu může být jak jen dílčí otázka v právním názoru toliko na některou otázku výkladu nebo použití hmotného nebo procesního práva v řešené věci, tak jím může být celá věc sama o sobě.

Již v počátcích působení rozšířeného senátu po přijetí soudního řádu správního bylo nezbytné též vyjasnit si, jakou povahu, resp. jak musí být kolidující si právní názory vyjádřeny v předmětných rozhodnutích, aby mohly „založit“ judikatorní konflikt. Jinými slovy, zda má nějaký význam, a pokud ano, tak jaký, skutečnost, že právní názor byl vyjádřen jen jako **obiter dictum**. K tomuto se vyjádřil sám rozšířený senát v jednom ze svých rozhodnutí již

6 Nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15.

7 Podrobněji viz KÜHN, Z. O velkých senátech..., s. 41.



v roce 2008, kde uvedl: „Pravomoc rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozhodnout meritorně o předloženém návrhu ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. je dána i tehdy, pokud právní názor vyjádřený již v rozhodnutí senátu Nejvyššího správního soudu a popíraný předkládajícím senátem nebyl nosným důvodem rozhodnutí ve věci.“<sup>8</sup> Nejvyšší správní soud to odůvodnil tím, že právní názory vyjádřené v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu mají – kromě své závaznosti ve smyslu ustanovení § 110 odst. 3 s. ř. s. v konkrétních případech – i obecnější dosah; pro krajské soudy jsou vzhledem k jejich sjednocovací funkci též vodítkem při rozhodování dalších obdobných případů a pro účastníky představují důležitou informaci ovlivňující jejich úvahy o využití opravných prostředků i o způsobu právní argumentace. Z tohoto hlediska tedy pro dovození pravomoci rozšířeného senátu není rozhodující, zda právní názor vyslovený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu byl nosným důvodem pro rozhodnutí ve věci či byl vysloven pouze *obiter dictum* nebo v jiných souvislostech, stejně tak není dle soudu podstatné, zda byl vysloven v rozsudku, jímž se napadené rozhodnutí krajského soudu ruší nebo se kasační stížnost zamítá, případně v usnesení Nejvyššího správního soudu.<sup>9</sup> Byť ne všechny vrcholné soudní orgány interpretují význam *ratio decidendi* vs. *obiter dicta* shodně,<sup>10</sup> lze bezpochyby s výkladem Nejvyššího správního soudu v tomto souhlasit.

Současně však, i pokud jde o spor uvnitř samotného Nejvyššího správního soudu, ne vždy je k rozhodování povolán rozšířený senát. **Výjimky z povinnosti předložit věc rozšířenému senátu** jsou dvojího charakteru: buď jde zákonně výjimky, nebo ústavně souladné výjimky dotvořené judikaturou.<sup>11</sup> Pokud jde o zákonnou výjimku, pak povinnost předložit věc rozšířenému se-

8 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007.

9 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007.

10 Srov. např. náleze Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, kde Ústavní soud konstatoval, odchýlil-li se (on sám – pozn. autora) od své předchozí konstantní judikatury, uvedený právní názor „nebyl součástí nosných důvodů předmětného rozhodnutí, byl vysloven toliko jako *obiter dictum*“. Dle jeho názoru tak „napsaný názor precedenčního soudu není závazný celý, závazný je toliko důvod jeho rozhodnutí, *ratio decidendi*“.

11 Za velmi sporný lze označit názor Nejvyššího správního soudu ve vztahu k roli rozšířeného senátu vůči kárným senátům, kdy konstatoval, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu sjednocuje judikaturu jeho stálých senátů rozhodujících v řízeních podle soudního řádu správního, a nikoliv kárných senátů řídicích se odlišnou zákonnou úpravou. Podrobněji viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2012, č. j. 11 Kseo 4/2009.

nátu výslovně podle dikce § 17 odst. 2 s. ř. s. nevzniká, pokud by se jednalo o konflikt právního názoru malého senátu **se stanoviskem** Nejvyššího správního soudu. Upřednostněno je v takovémto případě zákonodárcem stanovisko. Nicméně s ohledem na (ne)četnost využívání institutu stanovisek v praxi Nejvyššího správního soudu se nejedná o výjimku (alespoň prozatím) nějak využívanou.

Mezi judikatorně dovozené výjimky se řadí zejména situace, kdy byl právní názor sjednocujícího tělesa již vyjádřen, ale následně nebyl respektován některým z rozhodujících senátů. Při přísném trvání na požadavku věc předložit ke sjednocení by takový rozpor bez dalšího vedl k povinnosti kterékoliv dalšího rozhodujícího senátu předložit věc opět ke sjednocení – nemohl by totiž ve věci sám rozhodnout, aniž by se odchýlil od již dříve vyjádřeného právního názoru buď sjednocujícího tělesa, anebo (malého) senátu. Je zřejmé, že takový postup by byl ryze formální tam, kde nerespektování názoru rozšířeného senátu bylo způsobeno např. opomenutím či zjevným nepochopením ze strany rozhodujícího malého senátu. Řízení před sjednocujícím tělesem totiž nepřináší pouze pozitiva (předvídatelnost a bezrozpornost rozhodování), ale též nezanedbatelné náklady (prodloužení délky řízení, zvýšené využití omezených personálních zdrojů). Z toho důvodu i sám Ústavní soud považuje za ústavně přijatelné, pokud se v takovýchto případech rozhodující malý senát přímo přikloní k rozhodnutí sjednocujícího tělesa a nepředloží věc opětovně k formálnímu sjednocení, přestože tuto výjimku procesní řády výslovně nepředvídají.<sup>12</sup> **Prostě opomenutí či zjevné nepochopení** ze strany malého senátu by v této souvislosti **nemělo být bez dalšího tedy považováno za nový judikatorní rozpor**. Tento závěr Ústavního soudu zastává shodně i Nejvyšší správní soud, když v jednom ze svých rozhodnutí uvedl, že pokud tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu nevezme při svém rozhodování v úvahu rozhodnutí rozšířeného senátu, jež na rozhodování v dané věci dopadá, jedná se o **exces** proti povinnosti respektovat rozhodnutí rozšířeného senátu (§ 17 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*). Takové opomenutí, resp. pochybení jednoho senátu však bez dalšího nezakládá konflikt judikatury, a tím pádem ani povinnost dalšího tříčlenného senátu předložit věc k posouzení rozšířenému senátu, aplikuje-li posléze uvedený tříčlenný senát právní závěr vyjádřený v předchozím rozhodnutí rozšířeného senátu.<sup>13</sup>

Mezi judikatorně dovozenou výjimku patří dále absence povinnosti předložit věc rozšířenému senátu v případě, že se rozhodující senát **odchyluje od dosavadní judikatury svého soudu na základě závazného právního**

12 Nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2016, sp. zn. I. ÚS 2866/15.

13 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. 1 As 77/2010.

**názoru vyjádřeného v nálezů Ústavního soudu.** Ohnisko odlišnosti právních názorů se totiž nenachází v interní sféře Nejvyššího správního soudu, což by vyvolalo nutnost sjednocení judikatury právě aktivací rozšířeného senátu, nýbrž je dáno judikaturou Ústavního soudu. Spočívá tedy ve vnějším a na vůli Nejvyššího správního soudu nezávislém faktoru, ve svých faktických důsledcích srovnatelném se změnou právní úpravy nebo s rozhodovací činností mezinárodních soudů.<sup>14</sup> Pokud bychom totiž připustili opačný výklad, tj. aktivaci rozšířeného senátu v případě existence ustálené judikatury Ústavního soudu odporující judikatuře Nejvyššího správního soudu, mohlo by to ve svých důsledcích znamenat dva výsledky. Buď by se rozšířený senát cítil být vázán právními závěry Ústavního soudu, respektujíc jeho ústavní vymezení; anebo by setrval na právních závěrech Nejvyššího správního soudu. První řešení by znamenalo, že funkce rozšířeného senátu by byla ponížena z pozice významného sjednocovatele judikatury na pouhého formálního hlasatele názorů Ústavního soudu, což by s sebou nutně přinášelo i faktickou svázanost jeho členů při formování výsledných právních závěrů. Druhé řešení by oproti tomu sice neznamenal snížení funkce rozšířeného senátu, nicméně představovalo by zásadní ohrožení funkčnosti soudního systému, neboť toto řešení je totiž pojmově založeno na možnosti vzniku odlišnosti judikatury ke stejným právním otázkám správních soudů na straně jedné a Ústavního soudu na straně druhé.<sup>15</sup>

Zcela shodně na danou situaci nahlíží i soud Ústavní, jenž trefně uvedl, že „účelem ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s. je toliko překážet případné nejednotě v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, nikoli složit coby zvláštní instrument, jímž by (teprve!) mohl být uplatněn princip vázanosti tohoto soudu nálezem Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy) v situaci, kdy rozhodující senát má (vzhledem k této vázanosti) rozhodnout na základě odlišného právního názoru, než který byl dosud v judikatuře Nejvyššího správního soudu aplikován. Opačný názor by vedl k absurdnímu závěru, že by zde vždy po kasací rozhodnutí Nejvyššího správního soudu musel rozhodovat rozšířený senát, a to jen proto, aby aplikoval závazný právní názor Ústavního soudu, neboť nepochybně ani on by se z jeho závaznosti nemohl vymanit.“<sup>16</sup> V důsledku toho pak také platí, že pokud dojde po postoupení věci tříčlenným senátem rozšířenému senátu ke změně poměrů v tom, že o sporné právní otázce rozhodne Ústavní soud nálezem, zaniká příslušnost rozšířeného sená-

14 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2006, sp. zn. 2 Afs 66/2004.

15 Tamtéž.

16 Nález Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06.

tu k rozhodování a ten věc bez dalšího vrátí tříčlennému senátu k projednání a rozhodnutí.<sup>17</sup>

Na stranu druhou výše uvedené neznamená, že nelze vést s Ústavním soudem určitou judikatorní „polemiku“. Ústavní soud sám ji připouští, nicméně za velmi striktních podmínek, kdy uvádí, že předložit konkurující úvahy lze toliko v případech, kdy je daný soud opravdově a z vážných důvodů přesvědčen, že by nebylo správné následovat rozhodovací praxi Ústavního soudu. Ospraveditelnými důvody jsou zejména skutečnost, kdy obecný soud má za to, že v souladu s ústavněprávními výklady Ústavního soudu obecně se buď dotýčný judikát na skutkově odlišný případ aplikovat nemůže (tzv. „distinguishing“), anebo je-li na základě jeho interpretace anebo pochopení principů a pravidel v právním řádu jako celku přesvědčen, že Ústavní soud může a měl by dotýčný ústavněprávní výklad znovu zvážit.<sup>18</sup> Obdobně i Nejvyšší správní soud dodává, že „za situace, kdy se rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsáhle se vypořádávající s názorovými alternativami a ústící v přesvědčivě odůvodněný názor střetává s nálezem Ústavního soudu v obdobné věci postrádající bližší zdůvodnění, nelze vykročit z mezí závaznosti rozhodnutí rozšířeného senátu.“<sup>19</sup> Chce-li se pak tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu odchýlit od názoru vysloveného v obdobné právní věci Ústavním soudem, musí tak učinit výslovně, jednoznačně a předestřením konkurujících právních úvah. Pokud již existuje předchozí a s názorem Ústavního soudu souladná judikatura Nejvyššího správního soudu, musí věc podle § 17 odst. 1 s. ř. s. předložit rozšířenému senátu.<sup>20</sup>

Velmi obdobné zásadní dopady na judikaturu správních soudů pak dovedl poměrně nedávno rozšířený senát **i ve vztahu k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.**<sup>21</sup> Ve svém usnesení sp. zn. 4 As 1/2015 ze dne 1. 3. 2016 uvedl, že rozšířený senát není příslušný k rozhodování o návrhu na změnu právního názoru (ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s.), v jejímž důsledku by se snížil standard ochrany lidských práv dosažený dosavadní rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu, byly-li v ní obsažené právní závěry shledány Evropským soudem pro lidská práva jako nezbytná podmínka pro dodržení požadavků Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>22</sup> ze strany

17 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 35/2008.

18 Nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05.

19 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2008, č. j. 2 Afs 80/2008.

20 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2011, č. j. 1 Afs 27/2009.

21 A zcela obdobné závěry by se pak dovozovaly bezpochyby i z judikatury Soudního dvora EU.

22 Sdělení č. 209/1992 Sb. Federálního ministerstva zahraničních věcí, o Úmluvě o ochra-

České republiky (čl. 46 odst. 1 Úmluvy). Rozšířený senát by naopak však byl příslušný rozhodnout spornou otázku tehdy, pokud by návrh předkládajícího senátu směřoval ke zvýšení standardu ochrany lidských práv ve srovnání s rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva, respektive k modifikaci stávající judikatury, pokud by takovýto návrh zůstal uvnitř mezi vyslovených Evropským soudem pro lidská práva.<sup>23, 24</sup>

I pokud je rozšířený senát v určité právní otázce rozhodne a byla tedy naplněna podmínka existence judikatorního konfliktu, není zcela vyloučeno, aby jeho pravomoc nebyla dána opětovně. **Pravomoc rozšířeného senátu ve vztahu k právnímu názoru, k němuž se již vyslovil**, může být dána však jen tehdy, ponechal-li určitou otázku nerozhodnutou, umožňují-li závěry rozšířeného senátu v určité otázce vícero možných výkladů, event. je-li pochybné, nakolik tyto závěry obstojí s ohledem na relevantní legislativní změny související právní úpravy. Pravomoc je dána i tehdy, existuje-li skutečný rozpor v samotné judikatuře rozšířeného senátu, aniž by se rozšířený senát v pozdějším rozhodnutí s tímto rozporem nějak vyrovnal (např. vysvětlil, že dosavadní právní názor je modifikován či upřesněn, event. nahrazen právním názorem novým). Naproti tomu jeho pravomoc dána není, pokud se rozhodující senáty od právního názoru rozšířeného senátu svévolně nebo nevědomky odchýlily, třebas i opakovaně (viz podrobněji výše). Vyslovení právního názoru v předchozím rozhodnutí rozšířeného senátu nevytváří překážku tomu, aby mu byla rozhodujícím senátem postoupena věc s návrhem na změnu doposud zastávaného právního názoru. S ohledem na zásadní význam stability judikatury rozšířeného senátu však není přípustné, aby rozhodující senát předkládal návrh na změnu judikatury rozšířeného senátu, který by podpořil jen prostým nesouhlasem s touto judikaturou, aniž by předložil konkurující argumentaci, resp. toliko polemizoval s otázkami, s nimiž se však již rozšířený senát v dřívější judikatuře vypořádal.<sup>25</sup> Na straně jedné tak judikatura rozšířeného se-

ně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8.

23 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 3. 2016, č. j. 4 As 1/2015. Podrobný rozbor pak viz KADLEC, O., PETROV, J. Rozšířený senát NSS: Judikatura ESLP jako zákaz vjezdu na křižovatce právních názorů. Soudní rozhledy, 2017, č. 1, s. 2.

24 Výše popsané úvahy o vzájemných vztazích mezi rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu, popř. Evropského soudu pro lidská práva vyjadřují myšlenku existence určitého hierarchického systému judikatury při výkladu práva. Srov. k tomu i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017, č. j. 5 As 140/2014.

25 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2017, č. j. 1 As 72/2016.

nátu není nezměnitelná,<sup>26</sup> na straně druhé její mimořádný význam a dopad do rozhodovací činnosti soudů i správních orgánů klade důraz na její stabilitu a umožňuje změnu jen z opravdu závažných a mimořádně přesvědčivých důvodů

Vedle podmínky, že se musí jednat o judikatorní konflikt, výše podrobněji osvětlený, pak současně musí platit, že **sporná otázka** – tedy ohnisko sporu – **musí mít význam pro řešení věci**, kterou má malý senát rozhodovat. Jinak pravomoc rozšířeného senátu dána není. Jde o to, že pokud by vyřešení rozporu pro věc nic nepřineslo, šlo by pouze o akademickou otázku, kterou není povolán rozšířený senát řešit, a ostatně to ani není obecně účelem a smyslem existence takovýchto orgánů.<sup>27</sup>

### Závěr

Judikatura (nejen) správních soudů nemůže zůstat bez vývoje a není bezpochyby žádoucí vyloučit, aby i při nezměněné právní úpravě nebyla nejen doplňována o nové interpretační závěry, ale i měněna.<sup>28</sup> Na druhou stranu relativní stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Změny judikatury za situace nezměněného právního předpisu by se proto měly odehrávat opravdu jen z principiálních důvodů a pouze zákonem předvídaným způsobem, reprezentovaným mimo jiné právě i skutečností, že k takovéto změně je oprávněno pouze určité těleso k tomu zákonem zmocněné. Takovýmto tělesem je v případě rozhodování soudů ve správním soudnictví rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Poněvadž je jeho činností výrazně dotčen princip předvídatelnosti soudního rozhodování, jsou zákonem stanoveny pravidla jeho aktiva-

26 Shodně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2018, č. j. 10 Asz 65/2017, kde rozšířený senát konstatoval: „Judikatura správních soudů jistě není neměnná a ani existence právního názoru vyjádřeného rozhodnutím rozšířeného senátu nebrání opětovně zpochybnit jeho závaznost. Vyslovení právního názoru v jeho předchozím rozhodnutí nevytváří překážku tomu, aby mu byla rozhodujícím senátem postoupena věc s návrhem na změnu doposud zastávaného právního názoru. Na druhou stranu se tak musí dít zákonem předvídaným způsobem, neboť stabilita judikatury je nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu.“

27 Srov. i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2007, sp. zn. 2 Afs 52/2006, kde tento senát uvádí, že neřeší abstraktní právní otázky bez ukotvení ke skutkovým zjištěním posuzovaných případů; či JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní – komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 120.

28 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2009, sp. zn. 1 Afs 140/2008, či náleží Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2170/08.

ce i rozhodování, přičemž i bez ohledu na existenci těchto pravidel musí tento orgán přistupovat ke změně dosavadní judikatury velmi opatrně a zdrženlivě, svůj postup vždy důkladně odůvodnit a přesvědčivě vyargumentovat, proč bylo navzdory dosavadní rozhodovací praxi rozhodnuto jinak. Jedná se tedy o významnou a současně velmi nelehkou úlohu tohoto orgánu.

Jednou ze zásadních podmínek pravomoci rozšířeného senátu rozhodnout ve věci mu postoupené je existence tzv. judikatorního konfliktu. S ohledem na téma konference, kterým bylo ohlédnutí se za uplynulými 15 roky existence správního soudnictví v režimu zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, lze konstatovat, že tento pojem a jeho aplikaci významně ovlivnila a formovala již od samého počátku až do dnešních dnů judikatura nejen samotného Nejvyššího správního soudu, resp. samotného rozšířeného senátu, ale i soudů dalších, zejména pak Ústavního soudu. Lze říci, že jak samotný výklad tohoto pojmu, tak ale například i řada judikatorně vyformulovaných výjimek z povinnosti předložit věc rozšířenému senátu (neboť se nejedná o judikatorní konflikt) procházela a stále prochází určitým vývojem, a někdy i významnými změnami, ostatně jako správně soudní judikatura sama o sobě. Je třeba uzavřít, že pojem judikatorního konfliktu nabývá stále zřetelnějších a jednoznačnějších obrysů, a to právě a především díky již zmíněné judikatuře, přičemž lze očekávat, že i nadále bude vývoj obsahu tohoto pojmu precizován, což bezpochyby usnadní jeho další aplikaci ze strany především malých senátů co do jejich úvah o případném postoupení věci rozšířenému senátu k rozhodnutí.

### Seznam použitých zdrojů:

- JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní – komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013.
- KADLEC, O., PETROV, J. Rozšířený senát NSS: Judikatura ESLP jako zákaz vjezdu na křižovatce právních názorů. Soudní rozhledy, 2017, č. 1, s. 2 a násl.
- KÜHN, Z. O velkých senátech a judikatorních odklonech vysokých soudů. Právní rozhledy, 2013, č. 2, s. 39 a násl.
- KÜHN, Z. Prospektivní a retrospektivní působení judikatorních změn. Právní rozhledy, 2011, č. 6, s. 191 a násl.
- RIGEL, F. in ŠIMÍČEK, V., POTĚŠIL, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 125 a násl.
- ŠIMÍČEK, V., POTĚŠIL, L. a kol. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014.

## VŠEOBECNÁ SPRÁVNÁ ŽALOBA

MGR. LUCIA GANDŽALOVÁ

Právnická fakulta, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica

### General administrative claim

**Klíčové slová:** *Správne súdnictvo, správna žaloba, žalobná registrácia, náležitosti správnej žaloby, rozhodnutie o správnej žalobe.*

**Keywords:** *Administrative justice, administrative claim, prerequisite of the administrative claim, decision on administrative action.*

**Resumé:** *Správna žaloba predstavuje základný druh žaloby v správnom súdnictve. Prostredníctvom správnej žaloby sa možno domáhať preskúmania zákonitosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Príspevok sa venuje stručnej charakteristike právnej úpravy správnej žaloby, obsiahnutej v Správnom súdnom poriadku, ktorá primárne slúži na ochranu subjektívnych práv účastníkov právnych vzťahov, teda fyzických a právnických osôb.*

**Resume:** *An administrative claim is the basic type of the claims in the administrative juridical system. By an administrative claim, a person may demand the review of the lawfulness of the decision or of the measure made by the public administration body. The paper deals with the brief characteristics of the legal regulation of the administrative claims contained in the Administrative Proceedings Code, which should primarily protect the subjective rights of legal entities, ie natural and legal persons.*

### Úvod

Správny súdny poriadok je súčasťou troch procesných kódexov (okrem Správneho súdneho poriadku sú to Civilný sporový poriadok a Civilný mimosporový poriadok), ktoré nahrádzajú Občiansky súdny poriadok č. 99/1963 Zb. Konanie o správnom súdnictve (po jeho obnove novelou Občianskeho súdneho poriadku zákonom č. 519/1991 Zb.), bolo upravené v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pod názvom „Správne súdnictvo“, pričom niektoré časti právnej úpravy správneho súdnictva naďalej odkazovali na všeobecné ustanovenia inštitútov občianskeho súdneho konania, čo pri neustálych zmenách Občianskeho súdneho poriadku, zameraných najmä na sporové konanie v civilných veciach, bolo pre správne súdnictvo značne nevyhovujúce a neúnosné. Cieľom novej právnej úpravy konania o správnom súdnictve je vytvoriť také procesnoprávne inštitúty, ktoré umožnia čo najviac sa priblížiť k ideálu rýchlej a spravodlivej ochrany práv a právom chránených záujmov účastníkov konania za predpokladu zodpovedného prístupu subjektov k súdnemu konaniu a vytvoriť tak priestor pre kvalitnejšie súdne

rozhodnutia. S uvedeným nevyhnutne súvisí aj ďalší cieľ, a to zlepšenie vy-  
možiteľnosti práva judikovaného v civilnom súdnom konaní, čo predpokladá  
vytvorenie efektívnych inštitútov procesu v správnom súdnictve. Nová právna  
úprava si taktiež kladie za cieľ zabezpečenie efektívneho výkonu správneho  
súdnictva prostredníctvom sudcov, ktorí budú špecializovaní na výkon tejto  
súdnej agendy. Základným článkom organizácie správneho súdnictva zostá-  
vajú krajské sudy ako sudy právnej inštitúcie, s rozhodovaním Najvyššieho  
súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) na základe kasačnej sťaž-  
nosti ako nového opravného prostriedku proti právoplatným rozhodnutiam  
krajských súdov. V rámci tzv. kauzálnej príslušnosti sa zachová vnútorná špe-  
cializácia na správnych kolégiách krajských súdov (napr. Krajský súd v Brati-  
slave a Krajský súd v Košiciach pre rozhodovanie vo veciach azylu, zaistenia  
a administratívneho vyhostenia, Krajský súd v Bratislave pre rozhodovanie  
v oblasti hospodárskej súťaže, jadrových udalostí a na konanie o vydaní sú-  
hlasu s inšpekciou, Krajský súd v Banskej Bystrici na rozhodovanie v oblasti  
priemyselného vlastníctva). Nová právna úprava zavádza aj osobitnú úpravu  
niektorých typov konaní v správnom súdnictve, ktorú si vyžiadala súdna prax  
či zrušenie doterajšej tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

## 1.

Poskytovanie súdnej ochrany v konaní pred správnym súdom je založe-  
né na typových žalobách (§ 6 ods. 2 SSP), ktoré upravujú právny režim tejto  
ochrany. Všeobecnou subsidiárnou formou ochrany je konanie o správnej  
žalobe [§ 6 ods. 2 pís. a) SSP]. Uplatní sa tam, kde nemožno žalobe priradiť  
niektorý z osobitných režimov typovej ochrany [§ 6 ods. 2 písm. b) až k) SSP].  
Správna žaloba predstavuje základný druh žaloby v správnom súdnictve.  
Prostredníctvom nej sa možno domáhať preskúmania zákonnosti rozhod-  
nutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Správna žaloba primárne slúži  
na ochranu subjektívnych práv účastníkov právnych vzťahov, teda fyzických  
osôb a právnických osôb. Výnimkou tvorí prokurátor, u ktorého predstavuje  
správna žaloba právny prostriedok, ktorým sa domáha ochrany zákonnosti  
Základným znakom je, že ide o ukrátenie na vlastných subjektívnych právach  
žalobcu. Žalobca sa preto touto žalobou nemôže domáhať ochrany práv, iných  
osôb, napríklad svojich blízkych osôb (§ 116 OZ). V prípade, že tieto osoby  
nemajú procesnú spôsobilosť, koná za nich zákonný zástupca (§ 36 SSP). Ako  
žalobca však musia vystupovať tieto osoby, pretože nedostatok procesnej spô-

sobilosti nemá vplyv na ich právnu a procesnú subjektivitu (§ 35 SSP). V ko-  
naní vystupujú pod svojím občianskym menom podľa zápisu v matrike.<sup>1</sup>

## 2.

Žalobná legitimácia je procesnou podmienkou, nedostatok ktorej nie je  
odstrániteľný [§ 98 ods. 1 písm. e) SSP]. Ide o účastníka administratívneho  
konania, voči ktorému bolo vydané napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie,  
ktorým bol ukrátený na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.  
Pôvodný koncept ukrátenia, spočívajúce na tom, že muselo dôjsť k zmene  
právneho postavenia žalobcu v dôsledku administratívneho rozhodnutia, je  
nahrádzaný priamym dotknutím na právach, ktoré de facto vyplýva už zo sa-  
motnej účasti v administratívnom konaní. V prípade pochybností má však  
správny súd vždy možnosť žiadať žalobcu, aby dotknutie na právach podrob-  
ne opísal a preukázal. Zákon priznáva žalobnú legitimáciu trom typom sub-  
jektov. Prvým je fyzická osoba alebo právnická osoba, a to za predpokladu, že  
bola rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svo-  
jich právach alebo právom chránených záujmoch. Tvrdenie o takomto ukráte-  
ní musí byť súčasťou správnej žaloby v rámci jej žalobných bodov podľa § 182  
ods. 1 písm. e) SSP). Druhým subjektom oprávneným podať správnu žalobu  
je prokurátor. Procesným predpokladom pre podanie žaloby je skutočnosť, že  
protestu prokurátora proti žalovanému rozhodnutiu alebo opatreniu orgánov  
verejnej správy nebolo vyhovené. Rozhodnutie o nevyhovení protestu proku-  
rátora je prílohou správnej žaloby prokurátora podľa § 182 ods. 2 písm. c) SSP).  
Tretím aktívne legitimovaným subjektom je zainteresovaná verejnosť, ktorá  
tvrdí, že rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy bol poruše-  
ný verejný záujem v oblasti životného prostredia. V nadväznosti na znenie  
§ 42 ods. 1 písm. a) pritom musí ísť o veci životného prostredia v ktorých má  
zainteresovaná verejnosť podľa osobitných predpisov právo na účasť v správ-  
nom konaní. Žalobná legitimácia zainteresovanej verejnosti sa týka verejného  
záujmu v oblasti životného prostredia a bola legislatívne upravená vo veciach  
na základe požiadavky vyplývajúcej z rozsudku Súdneho dvora Európskej  
únie vo veci prejudiciálnej otázky C-240/09.

## 3.

Nanovo sa upravuje a precizuje správna žaloba opomenutého účastníka.  
Keďže správny súd nie je v zásade súdom „skutkovým“, je základným predpo-

1 HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I. Správny súdny poriadok: Komen-  
tár. Wolters Kluwer: 2016, s. 283.

kladom úspechu v konaní pred ním podanie náležite odôvodnenej správnej žaloby. Takúto žalobu pritom môže objektívne podať len taký účastník, ktorý mal možnosť sa oboznámiť s obsahom ním žalovaného rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Vymedzenie žalobných bodov v správnej žalobe je pritom v správnom súdnictve rozhodujúce pre úspech vo veci a ich zmena je časovo striktné limitovaná (§ 62, § 183). Z tejto axiomy vychádza aj zákonná úprava. Za opomenutého účastníka sa podľa § 179 ods. 1 považuje ten, kto mal byť účastníkom administratívneho konania, ale orgán verejnej správy s ním nekonal.<sup>2</sup> Ak takáto osoba podá správnu žalobu, už z jej znenia musí byť zrejmé, že ide o tento prípad [§ 182 ods. 1 písm. d)]. Správny súd potom zisťuje dve skutočnosti, či je tvrdenie žalobcu o jeho opomenutí pravdivé a či od vydania namietaného rozhodnutia alebo opatrenia neuplynuli tri roky. Ak sú tieto podmienky splnené, správny súd uznesením rozhodne, že orgán verejnej správy je povinný napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie opomenutému účastníkovi doručiť. V zákone je ustanovené oprávnenie správneho súdu sankciovať orgán verejnej správy za nedoručenie rozhodnutia alebo opatrenia účastníkovi. Znenie § 179 ods. 3 SSP nad rámec procesnej úpravy administratívneho konania ustanovuje tieto skutočnosti:

- Zákonný odklad účinkov napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, ktorý sa ale týka len rozhodnutia alebo opatrenia, proti ktorému je prípustný riadny opravný prostriedok a trvá od doručenia správneho súdu orgánom verejnej správy až do rozhodnutia o riadnom opravnom prostriedku,
- Oprávnenie opomenutého účastníka podať riadny opravný prostriedok ak je tento prípustný podľa osobitného predpisu; lehota na podanie riadneho opravného prostriedku v takomto prípade začína plynúť od správnym súdom nariadeného doručenia rozhodnutia alebo opatrenia a jej dĺžka, ako aj ďalšie podmienky vyplývajú z osobitného predpisu,
- Povinnosť orgánu verejnej správy o podanom riadnom opravnom prostriedku konať a rozhodnúť.

V tomto smere ide v podstate o doplnenie právomoci orgánu verejnej správy, ktorý by inak, napr. pri postupe podľa správneho poriadku, mohol zvažovať miesto odvolacieho konania rozhodovanie o povolení obnovy konania v zmysle § 62 ods. 1 písm. c) Správneho poriadku. Ak správny súd rozhodne podľa § 179 ods. 1, následne konanie zastaví. Takéto zastavenie bude znamenať, že sa samotným prieskumom zákonnosti napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia nezaoberal. Súd konania vždy zastaví, ak od vydania žalobou

<sup>2</sup> Nový kódex civilného práva, vyd. Nová práca, spol. s.r.o., Bratislava: 2015, s. 420.

napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia uplynulo viac ako tri roky, a to bez ohľadu na skutočnosť, či žalobca bol alebo nebol opomenutým účastníkom administratívneho konania. V zmysle § 179 ods. 5 SSP, ak proti napadnutému rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy nebude prístupný riadny opravný prostriedok, opomenutý účastník bude môcť voči nemu podať novú správnu žalobu, pričom lehota pre jej podanie začne plynúť od doručenia rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy nariadeného správnym súdom. Ak voči žalobou napadnutému rozhodnutiu alebo opatreniu bude prístupný riadny opravný prostriedok, opomenutý účastník bude môcť v zmysle § 179 SSP žalovať až rozhodnutie o ňom, čím sa opätovne zvýrazňuje následnosť ochrany správneho súdnictva vo vzťahu k inštančnému rozhodovaniu orgánov verejnej správy. Ak sa správny súd nestotožní s tvrdením žalobcu, že vo vzťahu k nemu ide o opomenutého účastníka, bude vo veci ďalej konať.<sup>3</sup>

Žalobná legitimácia v správnych žalobách je viazaná na postavenie účastníka administratívneho konania. Účastník administratívneho konania je v zásade vymedzený hmotnoprávnym vzťahom podľa § 14 ods. 1 SP ako ten, o koho právach právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať. Správny súd musí ako predbežnú otázku vyhodnotiť, či opomenutému účastníkovi prináležala účasť v administratívnom konaní. Za tým účelom môže vykonať aj dokazovanie. Pasívne procesne legitimovaným subjektom je orgán verejnej správy, ktorý opomenul žalobcu pojať do konania. Ide teda o prvostupňový orgán verejnej správy. V tomto prípade je potrebné určiť aj lehotu, v ktorej je orgán verejnej správy povinný opomenutému účastníkovi rozhodnutie alebo opatrenie doručiť.

Ex lege nastáva odkladný účinok napadnutého administratívneho rozhodnutia, ide o obdobný suspenzívny účinok, aký má v administratívnom konaní podané odvolanie.<sup>4</sup> Doručením rozhodnutia plynie opomenutému účastníkovi lehota na podanie odvolania voči administratívne rozhodnutiu a týmto spôsobom sa otvára v prospech opomenutého účastníka právoplatne skončené administratívne konanie. Pri inštitúte opomenutého účastníka sa prejavuje princíp správneho súdnictva. Ak má opomenutý účastník možnosť podať po doručení rozhodnutia alebo opatrenia riadny opravný prostriedok, teda ak ide o dvojstupňové administratívne konanie, potom musí vyčerpať opravné prostriedky v administratívnom konaní. Až následne môže podať správnu žalobu. Ide tu o realizáciu princípu subsidiarity. Ak správny súd vyhodnotí,

<sup>3</sup> Nový kódex civilného práva, vyd. Nová práca, spol. s.r.o., Bratislava: 2015, ISBN 978-80-89350-58-2, s. 421

<sup>4</sup> HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I. Správny súdny ..., s. 287 s.

že nejde o opomenutého účastníka, vo veci koná v prípadoch, keď je žaloba podaná neoprávnenou osobou a žalobu odmietne podľa § 98 písm. e) SSP.

Pri správnej žalobe fyzickej osoby alebo právnickej osoby je žalovaným orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku, alebo orgán verejnej správy, ktorý vydal rozhodnutie alebo opatrenie, ak voči nemu nebol riadny opravný prostriedok prípustný. Ak je žalovaným ten orgán verejnej správy, ktorý rozhodol v poslednom stupni, čo je odôvodnené tým, že prokurátor nemohol byť účastníkom administratívneho konania. Pri zainteresovanej verejnosti sa žalovaný určil rovnako ako pri prokurátorovi, pretože zainteresovaná verejnosť v závislosti od právnej úpravy mohla, ale i nemusela mať postavenie účastníka administratívneho konania. V nadväznosti na reformy organizácie orgánov verejnej správy sa tiež stanovilo, že žalovaným je ten orgán verejnej správy, na ktorý prešla rozhodovacia pôsobnosť orgánu, ktorý by bol inak žalovaným podľa odsekov 1 a 2.

To znamená aj je žalobcom fyzická alebo právnická osoba (§ 178 ods. 1 SSP), procesné postavenie žalovaného je viazané na orgán verejnej správy, ktorý vydal napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie, ktoré žalobca robí predmetom súdneho prieskumu zákonnosti tým, že ho v žalobnom návrhu žiada zrušiť. Zákon teda priamo určuje pasívne procesne legitimovaný subjekt odkazom na pôvodcu preskúvaného rozhodnutia. Aj tu sa prejavuje princíp subsidiarity správneho súdnictva, ktorý pred podaním žaloby vyžaduje vyčerpanie riadnych opravných prostriedkov v administratívnom konaní. V závislosti na tom, či ide o jednoinštančné alebo dvojinštančné administratívne konanie, žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý rozhodoval o riadnom opravnom prostriedku (o odvolaní alebo o rozklade). Ak takýchto orgánov niet, potom je pasívne legitimovaný orgán verejnej správy, ktorý vydal napadnuté administratívne rozhodnutie alebo opatrenie.

Ak je žalobcom prokurátor (§ 178 ods. 2 SSP), žalobou nenapáda rozhodnutie, ktorým nebolo vyhovené jeho protestu, ale protestované rozhodnutie s cieľom dožadovať sa subsidiárnej ochrany verejného záujmu zrušenia rozhodnutia v konaní pred správnym súdom. V prípadoch žalôb prokurátora nemusí dôjsť k vyčerpaniu riadnych opravných prostriedkov v administratívnom konaní z dôvodu, že prokurátor nebol účastníkom administratívneho konania. Ak porušeniu zákona došlo vydaním rozhodnutia v prospech účastníka administratívneho konania, účastník nemal dôvod vyčerpať riadne opravné prostriedky. Je pritom verejným záujmom, aby nedochádzalo k porušeniu zákona nielen v neprospech, ale ani v prospech účastníkov administratívneho konania. Z tohto dôvodu je pri žalobách prokurátora žalovaným orgán verejnej správy, ktorý rozhodol v poslednom stupni, a to bez ohľadu

na skutočnosť, či došlo k vyčerpaniu riadnych opravných prostriedkov v administratívnom konaní.

Zainteresovaná verejnosť má podobné oprávnenie ako prokurátor podať žalobu bez ohľadu na skutočnosť, či bola účastníkom administratívneho konania. Obdobne k porušeniu zákona mohlo dôjsť v prospech účastníka administratívneho konania, ktorý nemal dôvod podávať odvolanie. Žalovaným v prípade žalôb zainteresovanej verejnosti je orgán verejnej správy, ktorý rozhodol v poslednom stupni.<sup>5</sup>

Správny súdny poriadok rieši situácie prechodu rozhodovacej právomoci z orgánu verejnej správy, ktorý vydal napadnuté rozhodovanie alebo opatrenie, na nový orgán verejnej správy v období po vydaní rozhodnutia. Ide o špecifický druh právneho nástupníctva, ktorý súvisí so zameraním kompetencií orgánov verejnej správy (v niektorých prípadoch spojené aj so zánikom orgánu). Žalovaným je ten orgán, na ktorý prešla rozhodovacia pôsobnosť. V prípade, že dôjde k tejto skutočnosti počas súdneho konania, správny súd vezme na vedomie zmenu v osobe žalovaného a bude pokračovať v konaní s týmto žalovaným.

#### 4.

Lehota na podanie správnej žaloby je dvojmesačná. U fyzickej osoby alebo právnickej osoby začína plynúť od oznámenia rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, u prokurátora od právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy o nevyhovení protestu a u zainteresovanej verejnosti od právoplatnosti rozhodnutia alebo vydania opatrenia orgánu verejnej správy. Lehota na podanie správnej žaloby je prekluzívna a jej zmeškanie nemožno odpustiť. Včasné podanie správnej žaloby (v lehote dvoch mesiacov) je procesnou podmienkou, nedostatok ktorej nie je odstrániteľný. Zmeškanie lehoty (§ 181 ods. 4 SSP) nemožno odpustiť. Nepodanie žaloby včas vedie k odmietnutiu žaloby [§ 98 ods. 1 písm. d) SSP]. Je preto potrebné venovať dostatočnú pozornosť začiatku plynutia lehôt. Oznámenie rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy je termín, ktorý v správnom konaní používa správny poriadok, podľa ktorého sa rozhodnutie účastníkovi oznamuje dorúčením písomného vyhotovenia tohto rozhodnutia, ak zákon neustanovuje inak. Deň doručenia je dňom oznámenia. Oznámiť rozhodnutie možno aj ústnym vyhlásením, pokiaľ sa účastník vzdal nároku na doručenie písomného vyhotovenia. Ak sa namiesto doručenia písomného vyhotovenia rozhodnutia vydáva osobitný doklad, dňom oznámenia rozhodnutia je deň prevzatia dokladu. Viď uznesenie

5 HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, In. Správny súdny ..., s. 289.

nie NS SR z 3.4.2012, sp. zn. 3S žo 8/2012; uznesenie NS SR z 31.3.2014, sp. zn. 8S žo 31/2013; nález ÚS SR z 3.7. 2003 sp. zn. IV ús 62/03-39.

## 5.

Správna žaloba musí obsahovať všeobecné náležitosti podania podľa § 57 SSP a osobitné náležitosti vymedzené v § 182 SSP Správneho súdneho poriadku.

Napriek tomu, že každé podanie sa posudzuje podľa obsahu, obligatórnou náležitosťou je aj označenie druhu žaloby. Ide o názov „správna žaloba podľa § 6 ods. 2 písm. a) SSP“. Právny režim ochrany sa v správnom súdnictve riadi typom žaloby a jeho správne určenie si už pri regulácii žaloby vyžaduje jednoznačný údaj o tom, akého právneho režimu sa žalobca dovoľáva. Aj z tohto dôvodu je v správnom súdnictve nevyhnutné zastúpenie žalobcu advokátom. Uvedené ustanovenie nevyklučuje, že správny súd bude podanie posudzovať podľa obsahu. Je však v záujme žalobcu, aby bol obsah žaloby v súlade s označením druhu žaloby.

Žalobca musí označiť úplný okruh účastníkov konania podľa administratívneho rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré napáda žalobou. <sup>6</sup>Žalovaného spravidla označí podľa názvu, pod ktorým orgán verejnej správy rozhodnutie alebo opatrenie vydal. Ak sa na administratívnom konaní zúčastňovali iní účastníci konania, ktorí sú v rozhodnutí uvedení, žalobca ich označí ako ďalších účastníkov konania. Dôvodom tohto postupu je skutočnosť, že právoplatné administratívne rozhodnutie alebo opatrenie bolo záväzné pre všetkých účastníkov konania a vytvorilo pre nich novú právnu situáciu. Zrušením rozhodnutia alebo opatrenia v konaní pred správnym súdom dochádza k zmene právneho postavenia aj ostatných účastníkov administratívneho konania. Z tohto dôvodu je nevyhnutné, aby sa s nimi konalo aj pred správnym súdom. Svojho postavenia účastníkov konania sa ďalší účastníci môžu vzdať (§ 32 ods. 4 SSP).

Označenie napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia je spravidla číslom administratívneho konania, pod ktorým bolo toto rozhodnutie alebo opatrenie vydané. Súčasne je potrebné uviesť jeho dátum vydania. V prípade, že ide o rozhodnutie oznámené v inej ako písomnej forme, je potrebné ho označiť jeho opisom a dátumom vydania, prípadne uviesť, v akom administratívnom konaní bolo vydané.

Žalobca nemusí napadnúť celé administratívne rozhodnutie alebo opatrenie, ak len niektoré výroky z neho. Musí však vyhodnotiť, či jednotlivé výroky

sú oddeliteľné a majú samostatnú povahu. V súdnej praxi sa vyskytujú napríklad prípady, keď v rámci rozhodnutia o vyvlastnení žalobcovia napádajú iba výšku priznanej vyvlastňovacej náhrady a základ nároku nespochybňujú.

V ustanovení § 181 SSP ide o skutočnosti, s ktorými zákon spája začatie plynutia lehoty na podanie správnej žaloby. Táto povinnosť súčasne predstavuje kontrolný mechanizmus pre žalobcu, aby si overil, či žalobu podáva včas. Zmeškanie lehoty nemožno odpustiť (§ 181 ods. 4 SSP) Oneskorené podanie žaloby je dôvodom na odmietnutie žaloby [§ 98 ods. 1 písm. d) SSP] .

Ak sa žalobca považuje za opomenutého účastníka v administratívnom konaní v dôsledku nedoručenia napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, musí v žalobe uviesť dátum vydania napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia za účelom preskúmania, či neuplynula objektívna prekluzívna lehota troch rokov.

Žalobné body sú jadrom správnej žaloby. Môžu spočívať v skutkových dôvodoch, ktoré sú opísané v § 191 ods. 1 písm. a) až g) SSP. Skutkové dôvody sa spravidla týkajú nedostatočne zisteného skutkového stavu orgánom verejnej správy. Právne dôvody spočívajú spravidla v inom spôsobe výkladu právnych predpisov, ako zvolil orgán verejnej správy v napadnutom rozhodnutí. Môže ísť o systematický, logický alebo teleologický výklad právnej normy s poukazom na existujúcu judikatúru správnych súdov. Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu alebo Súdného dvora Európskej únie v Luxemburgu. Právne dôvody sa týkajú vždy aplikácie konkrétnej právnej normy. Žalobca by mal preto uviesť aj ustanovenia právnych predpisov, ktorých správnosť výkladu spochybňuje.

Označenie dôkazov nadväzuje na žalobné body spočívajúce v skutkových tvrdeniach spravidla nedostatočne zisteného skutkového stavu. V tom prípade je povinný označiť dôkazy, ktoré žiada, aby správny súd vykonal, a súčasne uviesť, či žiada, aby tieto dôkazy boli vykonané na pojednávaní za jeho účasti (spravidla ak ide o výsluchy svedkov a účastníkov konania).

O nariadenie pojednávania žalobca môže požiadať najneskôr v žalobe alebo v doplnení žaloby (§ 183 SSP), najneskôr do uplynutia lehoty ustanovenej na podanie žaloby (§ 181 ods. 1 SSP).

Žalobný návrh spočíva v presnej formulácii výroku rozsudku, ktorý žiada, aby ho správny súd vyhlásil. V zásade bude výrok spočívať v návrhu žalobca, aby napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Rozšírenie žaloby alebo uvedenie ďalších žalobných bodov je možné len v prekluzívnej lehote určenej na jej podanie.

6 HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I. Správny súdny ..., s. 295.



Podanie správnej žaloby nemá odkladný účinok, ak Správny súdny poriadok alebo osobitných predpisov neustanoví inak.

## 6.

Správny súd ale môže uznesením priznať správnej žalobe odkladný účinok. Môže tak urobiť, ale len na návrh žalobcu a po vyjadrení žalovaného a len z dôvodu uvedených § 18 písm. a) a b). Žalobca môže takýto návrh podať súčasne so správnou žalobou (môže byť jej súčasťou) alebo i následne. Rozhodovanie o priznaní odkladného účinku sa svojim významom a dopadom blíži rozhodovaniu vo veci samej.<sup>7</sup> Správny súd by sa preto mal k takémuto rozhodovaniu postaviť vždy veľmi zodpovedne a dbať aby jeho rozhodnutie bolo vždy presvedčivé, najmä keď voči nemu nie je prípustná kasačná sťažnosť [§ 439 ods. 2 písm. e)]. Splnenie podmienok pre priznanie odkladného účinku bude vždy prísne individuálne, napriek tomu by mal správny súd zohľadniť najmä tie dopady a ujmy, ktoré by mohli v dôsledku svojho vzniku zmariť tú ochranu subjektívnych práv, právom chránených záujmov alebo povinností, resp. zákonnosti, ktorú by mohlo poskytnúť rozhodnutie správneho súdu vyhovujúce správnej žalobe.

Oprávnenu osobou na podanie návrhu na priznanie odkladného účinku žalobe je výlučne osoba, ktorá je žalobcom v konaní (§ 178 SSP). Nie je vylúčené, že záujem na odkladnom účinku môže mať aj ďalší účastník, prípadne zúčastnená osoby, ale zákon im takéto oprávnenie nepriznáva. Správny súd koná iba na návrh. Návrh na priznanie odkladného účinku žalobe bude spravidla tvoriť doplnkový obsah správnej žaloby. Keďže návrh nepatrí do jej obsahu obligatórne [§1 SSP, § 82 ods. 1 písm. a) až h) SSP], nie je obmedzený lehotou na podanie žaloby a možno ho teoreticky podať až do právoplatnosti rozhodnutia vo veci samej (§ 186 ods. 2 SSP), z praktického hľadiska však do vyhlásenia rozhodnutia vo veci samej. Žalobca musí v návrhu uplatniť niektorý zo zákonných dôvodov uvedených pre priznanie odkladného účinku žaloby. V tejto časti má žalobca povinnosť uviesť tvrdenia a niektorých z týchto dôvodov musí správne súdu preukázať. Návrh preto môže obsahovať aj označenie dôkazov. Dôvod „hrozba iného vážneho nenapraviteľného následku“ je pružný pojem, ktorý umožňuje v prípade potreby pokryť situácie, ktoré vopred nemožno predpokladať. Správny súd môže žalobcu a po vyjadrení žalovaného uznesením priznať správnej žalobe odkladný účinok,

- a) ak by okamžitým výkonom alebo iným právnym následkom napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu

verejnej správy hrozila závažná ujma, značná hospodárska škoda či finančná škoda, závažná ujma na životnom prostredí, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom,

- b) ak napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy má podklad v právne záväznom akte Európskej únie, o ktorého platnosti možno mať vážne pochybnosti, a žalobcovi by inak hrozila vážna a nenapraviteľná ujma a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore so záujmom Európskej únie.

Priznaním odkladného účinku sa totiž pozastavujú všetky účinky napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy a takéto rozhodnutia nemôže ani byť podkladom pre vydanie naň nadväzujúcich rozhodnutí alebo opatrení.

Keďže odkladný účinok správnej žaloby má závažný dopad na právny stav, pretože jeho priznaním sa negujú všetky účinky a následky preskúmaného rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, je žiaduce, aby tento stav „právnej neistoty“ bol čo najkratší.<sup>8</sup> Z tohto dôvodu sa normatívne ustanovilo, že ak správny súd prizná správnej žalobe odkladný účinok, bude povinný o nej rozhodnúť do šiestich mesiacov, a to od momentu vydania uznesenia o priznaní odkladného účinku. Rovnako sa ustanovilo, že ak správny súd prizná správnej žalobe odkladný účinok podľa § 185 písm. b) SSP, bude povinný podať na Súdny dvor Európskej únie návrh týkajúci sa platnosti právneho aktu Európskej únie, ak takýto návrh ešte nebol podaný iným subjektom. Správny súd musí o návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe rozhodnúť do 30 dní od doručenia vyjadrenia žalovaného, prípadne aj administratívnych spisov, ak bol návrh podaný spolu so správnou žalobou. Ak správny súd zistí dôvod návrhu v zmysle podmienok vymedzených v § 185 písm. a) a b) SSP, rozhodne uznesením o priznaní odkladného účinku správnej žalobe. V opačnom prípade správny súd návrh uznesením zamietne (§ 188), čo predstavuje zmenu oproti právnemu režimu upravenému OSP, v rámci ktorého správny súd o nepripustení odkladu vykonateľnosti nerozhodoval (§ 250 ods. 1 tretia veta OSP). I keď proti uzneseniu správneho súdu o priznaní (i nepriznaní) odkladného účinku nie je prípustná kasačná sťažnosť, môže ho na návrh i bez návrhu uznesením zrušiť ten správny súd, ktorý ho vydal, ak sa následne v priebehu konania preukáže, že dôvody na priznanie odkladného účinku neboli dané alebo tie medzičasom odpadli.

<sup>7</sup> Nový kódex civilného práva, vyd. Nová práca, spol. s.r.o., Bratislava: 2015, s. 424.

<sup>8</sup> BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. Správny súdny poriadok: Komentár. C.H. Beck, 2017, s. 935.

## 7.

Ak správny súd po preskúmaní rozhodnutia alebo opatrenia žalovaného dospeje k záveru, že žaloba nie je dôvodná, rozsudkom ju zamietne.<sup>9</sup>

Neodôvodnení žalobu správny súd zamietne, a to rozsudkom. Žaloba je neodôvodnená najmä vtedy, ak správny súd v rámci preskúmania nezistí dôvod pre zrušenie napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy v zmysle § 191 ods. 1 SSP. Neodôvodnenou je žaloba, v konaní o ktorej správny súd nezistil existenciu niektorého z dôvodov na zrušenie napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia. Vylúčením existencie dôvodov nastáva situácia pre zamietnutie žaloby.

## 8.

Podľa § 191 Správneho súdneho poriadku správny súd rozsudkom zruší napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ak

- a) bolo vydané na základe neúčinného právneho predpisu,
- b) ho vydal orgán, ktorý na to nebol zo zákona oprávnený,
- c) vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci,
- d) je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov,
- e) zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci,
- f) skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu,
- g) došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej.

Vo výroku rozsudku podľa správny súd uvedie označenie orgánu verejnej správy, číslo rozhodnutia alebo opatrenia a deň vydania, prípadne opis zrušeného výroku rozhodnutia alebo opatrenia, ak správny súd nezruší rozhodnutia verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy.

Ak správny súd zrušuje napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie žalovaného, v závislosti od okolností môže návrh žalobcu súčasne

- a) zrušiť aj rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy nižšieho stupňa, ktoré mu predchádzalo,
- b) zrušiť aj skôr vydané rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ak postupoval podľa § 27 ods. 1.

<sup>9</sup> Tamže, s. 939.

Ak správny súd zrušuje rozhodnutie alebo opatrenie, podľa okolností môže aj bez návrhu súčasne vysloviť, že vec sa vracia na ďalšie konania žalovanému, prípadne orgánu verejnej správy. Ak správny súd zruší rozhodnutie alebo opatrenie, lehota na vydanie rozhodnutia alebo opatrenia v ďalšom konaní začne orgánu verejnej správy plynúť až po doručení všetkých administratívnych spisov pripojených k prejednávanej veci.

Ak správny súd zrušil rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy vo veci v ktorej sám vykonal dokazovanie, zhrnie orgán verejnej správy v ďalšom konaní tieto dôkazy medzi podklady na vydanie nového rozhodnutia alebo opatrenia.

Právnym názorom, ktorý vyslovil správny súd v zrušujúcom rozsudku, je orgán verejnej správy v ďalšom konaní viazaný. Ak orgán verejnej správy v ďalšom konaní nepostupoval v súlade s právnym názorom správneho súdu a správny súd opätovne zrušil rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy z tých istých dôvodov, môže správny súd i bez návrhu v zrušujúcom rozsudku uložiť orgánu verejnej správy pokutu.

Správny súd rozsudkom zruší napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy z dôvodu taxatívne vymedzených v § 191 v odseku 1. Pod písmenami a) a b) sú uvedené dôvody, pri ktorých sa v právnej teórii hovorí o nečinnosti. Aj keď to znamená v podstate neexistenciu rozhodnutia alebo opatrenia a prihliada sa k nej ex offio, bol s ohľadom na právnu istotu ponechaný režim zrušovania ako doposiaľ (§ 250j ods. 3 OSP) avšak správny súd v týchto poriadkoch nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby v zmysle § 134 ods. 2 písm. a) a b). V písmene c) je uvedený v praxi jeden z najčastejších dôvodov zrušenia. O nesprávne súdne posúdenie ide vtedy, ak orgán verejnej správy aplikoval nesprávny právny predpis alebo síce použil správny právny predpis, avšak len ho chybné vyložil v dôsledku, čoho došiel k nesprávnym právnym záverom. Dôvod upravený v písm. d) sa týka nepreskúmateľnosti, za ktoré sa považuje také rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré je buď nezrozumiteľné, teda nejasné či protirečivé, alebo nedostatočne odôvodnené, t.j. z jeho obsahu nie je zrejmé, aké úvahy viedli orgán verejnej správy pri vyhodnotení dokazovania, pri právnom posudzovaní veci atď. Predpokladom zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia je aj zistenie skutkového stavu v rozsahu postačujúceho pre riadne posúdenie veci. Tento rozsah v zásade vyplýva z príslušných právnych predpisov upravujúcich postup orgánov verejnej správy. Nedodržanie takéhoto postupu, a teda nezistenie skutkového stavu v predmetnom rámci je dôvodom zrušenia rozhodnutia alebo opatrenia podľa písm. e). Rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy je výsledkom príslušného administratívneho konania.

Musí preto vychádzať zo skutkového stavu zisteného dokazovaním a vyplývajúceho z administratívnych spisov. Opak je dôvodom zrušenia rozhodnutia alebo opatrenia podľa písm. f). Písm. g) je v podstate prevzatím právnej úpravy § 250i ods. 3 OSP, čo znamená, že dôvodom za zrušenie rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy nebude akékoľvek porušenie procesného predpisu, ale len také, ktoré je podstatné a mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej. Podľa okolností správny súd po zrušení napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia vráti vec na ďalšie konanie podľa § 191 ods. 4. V zásade sa vec bude vracieť na ďalšie konanie žalovanému, ak však správny súd zrušil aj rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy nižšieho stupňa, vráti vec tomuto orgánu. Ak správny súd zrušil aj skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie, vráti vec na ďalšie konanie žalovanému a tiež aj tomu orgánu verejnej správy, ktorý skôr urobil rozhodnutie alebo opatrenie vydal. Vrátenie veci na ďalšie konanie bude vždy závislé od okolností konkrétneho prípadu. Takýto postup nebude namieste napr. pri zrušení rozhodnutia, ktoré bolo vydané neoprávneným orgánom. O vrátení veci na ďalšie konanie bude môcť správny súd rozhodnúť aj bez návrhu. Po vrátení veci na ďalšie konanie pritom začne orgánu verejnej správy lehota na vydanie rozhodnutia alebo opatrenia plynúť až vrátením všetkých administratívnych spisov zo strany správneho súdu orgánom verejnej správy po vrátení veci v ďalšom konaní medzi podklady na vydanie nového rozhodnutia alebo opatrenia. Tým sa má zabrániť predlžovaniu administratívneho konania. Povinnosť správneho súdu je v zrušujúcom rozsudku inštruktívne uviesť, ako má orgán verejnej správy v ďalšom konaní ďalej postupovať. Orgán verejnej správy je takýmto právnym názorom v konkrétnej veci viazaný. Táto viazanosť však nie je absolútna a v zásade platí do nezmenenia sa rozhodnej skutkovej a právnej situácie. Pokiaľ by však orgán verejnej správy právny názor správneho súdu bezdôvodne odignoroval, mohol by správny súd vyvodiť voči orgánu verejnej správy sankčnú zodpovednosť, a to i bez návrhu. Tak by však mohol správny súd postupovať až pri následne podanej správnej žalobe.

Ustanovenie § 192 SSP upravuje tzv. peňažnú moderáciu. Ide sčasti o prevzatie plnej jurisdikcie z § 250j ods5 OSP. Ak teda bude predmetom súdneho prieskumu rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy o peňažnom plnení alebo o peňažnej náhrade škody, správny súd takéto rozhodnutie alebo opatrenie pri dôvodnosti správnej žaloby buď z dôvodov uvedených v § 191 ods. 1 zruší, alebo ak zistí opodstatnenosť uloženého peňažného plnenia, resp. peňažnej náhrady škody, avšak nestotožní sa s jeho výškou, rozhodne o jej znížení.<sup>10</sup> Predpokladom takeého postupu však bude dokazovanie vykonané

správnym súdom a na jeho podklade prijatý záver o neprimeranosti preskúmaného peňažného plnenia, resp. peňažnej náhrady škody, alebo ich likvidačnej povahy voči žalobcovi.

### Zoznam použitých zdrojov

- BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. Správny súdny poriadok: Komentár. C.H. Beck: 2017.
- HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I. Správny súdny poriadok: Komentár. Wolters Kluwer: 2016.
- Nejvyšší správní soud: Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/Zaloba-proti-rozhodnuti-spravniho-organu/art/489?menu=309>>
- Nový kódex civilného práva, vyd. Nová práca, spol. s.r.o., Bratislava: 2015.
- ŠTEVČEK, M. a kol. Civilné právo procesné – základné konania a správne súdnictvo. Žilina: Eurokodex, 2014.
- TOMAŠOVIČ, M., FEČÍK, M. Sprievodca CSP, CMP, SSP – Porovnávacie tabuľky Občianskeho súdneho poriadku a nových procesnoprávných kódexov. Wolters Kluwer, 2016.

10 BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. Správny súdny ..., s. 957

**KONTROLA ZÁKONNOSTI NORMATÍVNYCH  
SPRÁVNÝCH AKTOV JEDNOTIEK  
ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY A OSOBITNÉ  
POSTAVENIE PROKURÁTORA**

**JUDR. MÁRIA HAVELKOVÁ**

*Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave*

**The control of legality of the normative administrative acts of territorial self-governmental units and specific position of the prosecutor**

**Kľúčové slová:** *všeobecne záväzné nariadenie, zákonnosť, dozor nad dodržiavaním zákonosti, netrestný dozor prokuratúry, správna žaloba.*

**Keywords:** *generally binding regulation, legality, the supervision of compliance with legality, non-criminal agenda of prosecution services, administrative action.*

**Resumé:** *Predmetný príspevok sa zaoberá problematikou vonkajšej kontroly zákonosti a ústavnosti všeobecne záväzných nariadení jednotiek územnej samosprávy. Osobitne je pozornosť venovaná postaveniu prokurátora v správnom súdnom konaní o súlade VZN. Autorka poukazuje na problémy, ktoré sú s osobitným postavením prokurátora spojené.*

**Resume:** *The article deals with the issue of external control of legality and constitutionality of general binding regulations adopted by territorial self-governmental units. Particular attention is given to the status of the prosecutor in compliance court proceeding. The author refers to practical problems arising from the specific position of the prosecutor in the particular proceeding.*

### **Úvod**

Jednotky územnej samosprávy predstavujú nevyhnutný atribút demokratického a právneho štátu, pretože sú prejavom rozdelenia verejnej moci v spoločnosti a priblíženia demokracie bližšie k občanom. Osobitné postavenie obcí a samosprávnych krajov v porovnaní s inými subjektami samosprávy potvrdzuje ich zakotvenie priamo v Ústave SR, ktorá im súčasne vo svojom čl. 68 zveruje významnú právomoc vydávať všeobecne záväzné nariadenia.

**Všeobecne záväzné nariadenia** (ďalej tiež „VZN“) sú podzákonné normatívne správne akty, ktoré jednotky územnej samosprávy prijímajú za účelom plnenia svojich úloh, a to buď vo veciach územnej samosprávy alebo v rámci výkonu štátnej správy, ktorý bol na obce alebo samosprávne kraje prenesený. Medzi najdôležitejšie z nich, ktoré sú regulované prostredníctvom VZN, patrí najmä oblasť výberu miestnych daní a poplatkov a zabezpečova-

nie verejného poriadku a čistoty na území obce alebo vyššieho územného celku (ďalej tiež „VÚC“).

Normotvorná právomoc jednotiek územnej samosprávy predstavuje prostriedok, ktorý umožňuje zasahovanie do práv a právom chránených záujmov, ukladanie povinností a zákazov obyvateľom obce. Preto táto právomoc so sebou nesie riziko, že obec alebo VÚC prekročí svoje oprávnenie a prijme VZN, ktoré je v rozpore s právnym predpisom vyššej právnej sily. Pomerne často sa napr. stáva, že obec alebo VÚC vo VZN zakotví zákaz, na ktorý však chýba zákonné splnomocnenie.

V prípade, že dôjde zo strany jednotky územnej samosprávy k vydaniu nezákonného individuálneho správneho aktu, právo brániť sa zákonnými prostriedkami majú predovšetkým dotknutí účastníci, ktorí, po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, disponujú aktívnou legitimáciou na podanie správnej žaloby. Ak však obec alebo VÚC prijme VZN, ktoré je v rozpore s právnym predpisom vyššej právnej sily, obyvatelia obce sa môžu brániť len nepriamo, a to prostredníctvom podania podnetu prokurátorovi. Preto je predmetom tohto príspevku analýza postavenia prokurátora v procese kontroly súladu VZN.

## 1 Orgány ochrany práva pri posudzovaní súladu všeobecne záväzných nariadení

**Prokuratúra Slovenskej republiky**, ako jeden z orgánov ochrany práva, nie je zameraná iba na plnenie úloh v oblasti trestnoprávnej, ale plní aj úlohy v oblasti netrestnej. Činnosť prokuratúry v netrestnej oblasti možno členiť na úlohy, ktoré plní vo vzťahu k orgánom verejnej správy, nazývame ju tiež netrestnou mimosúdnou oblasťou (t. j. dozorové oprávnenia), a na úlohy, ktoré plní na úseku podávania návrhov na súd a vstupmi do súdnych konaní, ide o tzv. občiansko-súdnú netrestnú oblasť.

V dôsledku politického vývoja na území SR sú prokurátori oprávnení vykonávať **dozor nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy**. Avšak právomoci prokurátora nadobúdajú materiálny rozmer až v spojení s právomocou súdnych orgánov. Zabezpečovanie zákonnosti v postupe a rozhodovaní orgánov verejnej správy je teda v právnom poriadku Slovenskej republiky delené medzi **netrestný dozor prokuratúry a správne súdnictvo, resp. Ústavný súd**.

Súdny prieskum a netrestný dozor prokuratúry majú spoločné ale i špecifické črty. Ich spoločným prvkom je zabezpečovanie ochrany práv a povinností fyzických a právnických osôb. Jedine správny súd je však oprávnený

zrušiť nezákonný akt orgánu verejnej správy, zatiaľ čo oprávnenia prokurátora majú vždy návrhový charakter.

Oba prostriedky ochrany sa v zásade prekrývajú v rozsahu právnych vzťahov, ktorých zákonnosť je nimi preskúmaná. Výnimka spočíva v tom, že, v súlade s ustanovením § 20 ods. 3 Zákona o prokuratúre, prokurátor nevykonáva dozor nad činnosťou záujmovej samosprávy. Medzi ďalšie špecifické rysy, ktorými sa správne súdnictvo a netrestný dozor prokuratúry odlišujú, patria skutočnosti týkajúce sa iniciácie konania, spoplatnenia, právneho zastúpenia a tiež odlišného metodického postupu pri preskúvaní zákonnosti.

## 2 Význam dozoru prokurátora nad zákonnosťou normotvornej činnosti jednotiek územnej samosprávy

Dozor prokuratúry nad dodržiavaním a zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, jeho rozsah, metódy a prostriedky sú upravené predovšetkým v § 20 až § 30 Zákona o prokuratúre. Medzi **metódy prokurátorského dozoru** zaraďujeme preskúvanie zákonnosti, vykonávanie previerok a uplatňovanie poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy. Podľa účinnej právnej úpravy má prokurátor k dispozícii **dozorové prostriedky**, ktorými sú protest a upozornenie prokurátora, a pokiaľ aplikácia týchto prostriedkov nevedie k náprave, je prokurátor aktívne legitimovaný na podanie správnej žaloby. Navyše majú prokurátori, prípadne priamo generálny prokurátor, právomoc vstúpiť do už prebiehajúceho správneho súdneho konania.

**Protest prokurátora** môže smerovať proti individuálnym správnym aktom, opatreniam orgánov verejnej správy, uzneseniam orgánov územnej samosprávy a proti všeobecne záväzným podzákonným právnym predpisom. Predmetný prostriedok má voči orgánom verejnej správy výhradne návrhový charakter. Pri ich aplikácii sa totiž dáva adresátom možnosť nezákonnosť v stanovenej lehote odstrániť svojimi vlastnými prostriedkami. Zmenu alebo zrušenie VZN tak môže primárne zabezpečiť priamo orgán verejnej správy, ktorý napádaný akt prijal. Ak však orgány verejnej správy nesúhlasia s názorom prokurátora alebo sú v danej veci jednoducho nečinné, prokurátorovi vzniká oprávnenie podať správnu žalobu na správny súd. **Funkčné prepojenie prokurátorského dozoru a konania pred správnym súdom** je v súlade s § 5 ods. 11 Správneho súdneho poriadku (ďalej tiež „SSP“) jedným zo základných princípov správneho súdneho konania.

**Význam prokurátorského dozoru v oblasti verejnej správy** spočíva predovšetkým v odľahčení správneho súdnictva, ale taktiež v zabezpečovaní zá-

konnosti vo veciach, v ktorých protiprávny stav vyhovuje všetkým dotknutým subjektom, vrátane orgánu verejnej správy.

Protest prokurátora totiž predstavuje určitý medzistupeň medzi riadnymi opravnými prostriedkami upravenými Zákonom o správnom konaní, prípadne osobitným administratívnym predpisom a správnym súdnictvom. Je však potrebné zdôrazniť, že, v súlade s Nálezom ÚS SR z júna 1994, „*nemožno tento prostriedok (pozn. autorky protest prokurátora) považovať ani za riadny, ani za mimoriadny opravný prostriedok.*“

Konanie o proteste prokurátora je teda osobitným právnym konaním, ktoré slúži ako určitý „právnny filter“, ktorého primárnou funkciou je odbremenenie správnych súdov. Účastníci konaní alebo inak dotknuté osoby nemajú právo priamo sa obrátiť na súd, a teda odôvodnenosť podnetu v prvom kroku skúma prokurátor. Následkom odľahčenia súdov je zrýchlenie konania pred nimi, ako aj posilnenie vymožitelnosti práva.

Zo štatistických údajov Ministerstva spravodlivosti SR je evidentné, že počet konaní týkajúcich sa súladu VZN, ktoré dospeli až do štádia konania pred NS SR, je v porovnaní s celkovým nápadom spisov takmer zanedbateľný. V roku 2016 bolo správne kolegiu NS SR doručených 6.117 vecí a vybavených bolo 5.697 vecí. V tom istom roku však NS SR vybavil iba 3 veci týkajúce sa súladu VZN, pričom v rovnakom roku došlo iba jedno podanie v predmetnej veci.

Zo štatistických ročeniek Generálnej prokuratúry je evidentné, že počet podávaných protestov každoročne klesá. Zatiaľ čo v roku 2015 bolo podaných 1.633 protestov, v roku 2016 to bolo o vyše 200 menej, konkrétne 1.411. V roku 2017 bolo podaných už iba 1.360 protestov prokurátora. Dôvody poklesu počtu podaných protestov nie je možné jednoznačne identifikovať. Generálny prokurátor v Správe o činnosti prokuratúry v roku 2016 v tejto súvislosti uvádza, že „*v tom lepšom prípade je za poklesom počtu podnetov zlepšenie kvality činnosti orgánov verejnej správy, v tom horšom prípade rezignácia fyzických osôb a právnických osôb na podávanie podnetov na prokuratúru. Obidve tieto možnosti sú však relatívne. Na jednej strane je badateľné zlepšenie kvality postupov a rozhodovania orgánov verejnej správy, pretože dochádza aj k zníženiu počtu podaných protestov prokurátora a zistené pochybenia už nie sú také zásadné, ako tomu bolo v minulosti. Zníženie počtu podnetov v netrestnej oblasti mimosúdnej v roku 2016 je preto zrejme iba dôsledkom viacerých faktorov, ktoré nie sú závislé ani na kvalite činnosti orgánov verejnej správy a ani na dôvere fyzických a právnických osôb v orgány prokuratúry.*“

### 3 Osobitné postavenie prokurátora v konaní o súlade VZN a s tým spojené riziká

Z vyššie uvedeného je zjavné, že dozor prokurátora má svoje praktické opodstatnenie a v podmienkach Slovenskej republiky, v ktorej je rýchlosť súdnych konaní a nadmerné zaťaženie súdnych orgánov zásadným nielen právnym, ale taktiež spoločenským problémom, predstavuje podmienenie podania správnej žaloby protestom prokurátora vhodný prostriedok na odľahčenie súdov.

Avšak na rozdiel od individuálnych správnych aktov, v prípade VZN je na podanie správnej žaloby oprávnený iba prokurátor, okrem jednej výnimky, a to, ak bol všeobecne záväzným nariadením porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia. V tomto konkrétnom prípade je v súlade s ustanovením § 357 SSP aktívne legitimovaná taktiež zainteresovaná verejnosť.

Z formulácie ustanovenia § 45 SSP je evidentné, že prokurátor má len **oprávnenie a nie povinnosť podať žalobu proti VZN**, a to za súčasného naplnenia predpokladu, že došlo k podaniu protestu, ktorému nebolo vyhovené. Za nevyhovenie protestu sa považuje nezrušenie alebo nevykonanie zmeny VZN alebo jeho napadnutej časti v zákonnej 90-dňovej lehote.

Dôvodová správa k Správne súdne poriadku taktiež uvádza, že „*nevyhovenie protestu prokurátora je len procesným predpokladom pre podanie správnej žaloby prokurátorom.*“

S výnimkou ochrany životného prostredia platí, že správnu žalobu môže podať výlučne prokurátor, a preto je nevyhnutné, aby si dôsledne plnil svoje povinnosti, a v prípade, ak nebolo vyhovené jeho protestu, vždy konal z úradnej povinnosti. Preto možno tvrdiť, že napriek tomu, že prokurátorovi zákon zveruje iba možnosť podať správnu žalobu, ten by mal byť aktívny vždy, okrem prípadu, ak v konaní o proteste zistí, že vo veci pochybil a napadnuté VZN je zákonné. Uvedené tvrdenie možno podporiť skutočnosťou, že prokurátor je v súlade s ustanovením § 5 písm. c) Zákona o prokuratúre vždy povinný chrániť verejný záujem.

V súvislosti s prioritným postavením prokurátora vo veciach preskúvania súladu VZN je potrebné taktiež zdôrazniť, že nie vždy je príslušný iba všeobecný správny súd. Ak je totiž VZN v nesúlade priamo s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas NR SR a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd, je daná **právomoc ÚS SR, a to na základe čl. 125 ods. 1 písm. c) Ústavy**. Na nesystémovosť tohto riešenia upozornili už viacerí autori. Najčastejšou výhradou je, že ústavnosť a zákonnosť VZN nie je možné vnímať izolovane a oddelene. Porušenie zákonnos-

ti zo strany jednotky územnej samosprávy totiž často zakladá aj porušenie ústavnosti. Možno teda konštatovať, že medzi ústavnosťou a zákonnosťou je len veľmi tenká hranica. M. Jesenko si tak kladie otázku, či „*má všeobecný súd právomoc na návrh prokurátora posudzovať aj neústavnosť VZN obcí alebo len ich nezákonnosť, alebo v prípade neústavnosti má výlučnú právomoc ÚS, a v takom prípade je potrebný kvalifikovaný návrh na začatie konania pred ÚS?*“ Podľa J. Drgonca možno právomoc ÚS SR vymedziť vylučovacou metódou. Podľa jeho názoru „*právomoc, ktorú vo veciach súladu právnych predpisov Ústava priznáva ÚS SR ako subsidiárnu, má ÚS zachovanú len vo veciach ochrany ústavnosti súladu VZN obcí s ústavou, ústavným zákonom a s medzinárodnou zmluvou.*“

Subsidiaritu právomoci Ústavného súdu považuje za potenciálny výkladový a aplikačný problém aj samotný Ústavný súd, ktorý v Náleze z novembra 2014 potvrdil zákonnosť predmetného ustanovenia, ale súčasne uviedol, že „*si je taktiež vedomý, že súdy budú (resp. už sú) vo svojej rozhodovacej praxi konfrontované s viacerými otázkami výkladovej a aplikačnej povahy v rámci stretu kompetencie všeobecného (správneho) súdnictva na súdnu kontrolu zákonnosti právnych noriem a kompetencie ústavného súdu na súdnu kontrolu ústavnosti tých istých noriem.*“

Rozlišovanie medzi neústavnosťou a nezákonnosťou má svoje opodstatnenie nielen pri určovaní príslušnosti súdneho orgánu, ale taktiež z ďalšieho dôvodu. Ak totiž existuje podozrenie, že VZN je neústavné, v takom prípade sa rozširuje okruh subjektov aktívne legitimovaných na podanie podnetu na Ústavný súd.

## Záver

Potreba zachovania inštitútu dozoru prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy je pomerne často predmetom akademických debát. Dozorové prostriedky majú význam najmä vo veciach, v ktorých protiprávny stav vyhovuje všetkým dotknutým subjektom, vrátane orgánu verejnej správy. Hlavným argumentom na podporu zachovania dozoru prokurátora, je jeho fungovanie ako určitý filter, ktorý slúži na odbremenenie správnych súdov.

Jednou z oblastí pôsobnosti, v rámci ktorých prokurátori uplatňujú svoje právomoci, je kontrola súladu všeobecne záväzných nariadení jednotiek územnej samosprávy s právnymi predpismi vyššej právnej sily. Na rozdiel od kontroly zákonnosti individuálnych správnych aktov, v prípade VZN je na podanie správnej žaloby aktívne legitimovaný iba prokurátor (s výnimkou vecí týkajúcich sa životného prostredia). Preto je nevyhnutné, aby ten dôsled-

ne využíval oprávnenie iniciovať súdne konanie v prípade, ak jeho protestu nebolo zo strany zastupiteľstva vyhovené.

Napriek tomu, že podanie žaloby na správny súd je podľa SSP iba možnosťou prokurátora, domnievam sa, že prokurátor je povinný podať žalobu vždy, okrem prípadu, ak po podaní protestu zistí, že je nedôvodný a rozhodne sa ho vziať späť.

Ďalším identifikovaných problémom je potreba rozlišovania medzi nezákonnosťou a neústavnosťou VZN, ktorá pramení z Ústavou SR zakotvenej subsidiárnej právomoci Ústavného súdu.

Aby prokurátori mohli efektívne kontrolovať zákonnosť a ústavnosť VZN, navrhujem rozšírenie povinnosti jednotky územnej samosprávy doručiť prijaté VZN okresnej prokuratúre v územnom obvode obce, resp. krajskej prokuratúre v územnom obvode samosprávneho kraja. Cieľom návrhu je taktiež zvýšiť aktivitu prokurátorov v tejto oblasti.

Preto *de lege ferenda* navrhujem upraviť § 6 ods. 9 Zákona o obecnom zriadení nasledovne:

„*Vyvesenie nariadenia na úradnej tabuli v obci je podmienkou jeho platnosti; okrem toho sa nariadenie zverejní aj na webovom sídle obce. **Obec zasiela bezodkladne a bezodplatne jeden výťah nariadenia okresnej prokuratúre vo svojom územnom obvode.***“

A súčasne doplniť ustanovenie § 8 ods. 11 Zákona o samospráve vyšších územných celkov v tomto rozsahu:

„*Samosprávny kraj zasiela bezodkladne a bezodplatne jeden výťah nariadenia každej obci na svojom území a krajskej prokuratúre vo svojom územnom obvode. Obec zabezpečí, aby nariadenie bolo prístupné každému, kto o to prejaví záujem.*“

Uvedený návrh sa môže javiť ako nadbytočné byrokratické zaťaženie nielen jednotiek územnej samosprávy, ale aj prokurátorov. Avšak z dôvodu, že prokurátor je v zásade jediný subjekt, ktorý môže iniciovať zrušenie VZN (pokiaľ je orgán, ktorý predpis vydal nečinný), ktoré neoprávnené zasahuje do práv a právom chránených záujmov občanov, je nevyhnutné, aby mal prehľad o prijatí týchto normatívnych správnych aktov.

## Zoznam použitých zdrojov

BABIAKOVÁ, E. Protest prokurátora a správne súdnictvo. *Justičná revue*, roč. 58, č. 3, 2006, s. 520 a násl. DRGONEC, J. *Ochrana ústavnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, s.r.o. 2010, 416 s. FEČÍK, M. *Správny súdny poriadok a oprávnenia prokurátora*. *Magister Officiorum*, roč. 3, č. 3, 2013, s. 32 a násl.

HAVELKOVÁ, M. Columbia Domestica alebo zákonnosť zákazu kŕmiť holuby. Banskobystrické dni práva: sekcia verejného práva. Banská Bystrica : Belianum, 2017, s. 405 a násl.

HOFFMANN, M. Prokuratúra SR – orgán ochrany práva. Bratislava: Eurokódex, s. r. o., 2010, 128 s.

HVIŠČ, O. Zákonnosť a ústavnosť všeobecne záväzného nariadenia obce a spôsoby jeho preskúmania. In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“, 2013, s. 236 a násl.

JESENKO, M. Obec ako subjekt tvorby práva. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy, 2015, s. 182.

SEGEČ, M. Protest prokurátora a žaloba prokurátora pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov. Justičná revue, roč. 56, č. 3, 2004, s. 336 a násl.

ŠKROBÁK, J. Prokurátorský dozor nad zákonnosťou v územnoplánovacej činnosti. Kontrola rozhodovacích procesov vo verejnej správe ako prostriedok hospodárskej efektívnosti verejnej správy. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013, s. 611 a násl.

ŠŮREK, S. Protest prokurátora a právne následky nevyhovenia protestu. Justičná revue, roč. 58, č. 6–7, 2006, s. 1015 a násl.

Dôvodová správa k Správne súdному poriadku. Dostupné na: <<http://www.najpravo.sk/dovodove-spravy/rok-2015/162-2015-z-z-ssp.html>>.

Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (Aarhurský dohovor). Dostupné na: <<http://www.minzp.sk/eu/medzinarodne-dohovory/aarhusky-dohovor/>>.

Ročenka Generálnej prokuratúry. Štatistický prehľad trestnej a netrestnej činnosti za rok 2017. Dostupné na: <<https://www.genpro.gov.sk/statisticky/statisticky-prehľad-trestnej-a-netrestnej-cinnosti-za-rok-2017-39b2.html>>.

Správa generálneho prokurátora o činnosti prokuratúry v roku 2016. 120 s. Dostupné na: <<https://www.genpro.gov.sk/extdoc/54189/sprava>>.

Štatistická ročenka Ministerstva spravodlivosti SR za rok 2016. Dostupné na: <<http://www.justice.gov.sk/stat/roc/17/index.htm>>.

Nález ÚS SR zo dňa 12. novembra 2014, sp. zn. PL. ÚS 2/2013.

Nález ÚS SR zo dňa 15. júna 1994, sp. zn. I. ÚS 76/1993.

## POSTAVENIE PROKURATÚRY V SPRÁVNOM SÚDNOM PORIADKU

JUDR. MATEJ HORVAT, PHD., PROF. JUDR. MÁRIA SREBALOVÁ, PHD.,  
DOC. JUDR. ING. BERNARD PEKÁR, PHD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta,  
Katedra správneho a environmentálneho práva

### Prosecutor's office in the act on administrative justice procedure

**Kľúčové slová:** prokuratúra, účastník konania, správna žaloba, rozklad, odkladný účinok, veľký senát najvyššieho súdu

**Keywords:** Prosecutor's Office, party to a proceeding, administrative action, remonstrance, suspensive effect, grand chamber of the supreme court

**Resumé:** Článok sa zaoberá zmeneným (precizovaným) postavením prokuratúry v ustanoveniach Správneho súdneho poriadku a súvisiacich právnych predpisov. Cieľom je poukázať na novú právnu úpravu a jej úskalía (možnosť podávať správnu žalobu, rozklad a navrhovať prejednanie veci pred veľkým senátom najvyššieho súdu).

**Resume:** The article deals with the new (mostly precised) position of the Prosecutor's Office in the provisions of the Act on Administrative Justice Procedure and in the other related legislation. The aim is to point out the new legal framework and its difficulties (such as the possibility to file an administrative action, to file a remonstrance and to propose a case before the grand chamber of the supreme court).

### Úvod

Aj po rozdelení Československej republiky si prokuratúra v Slovenskej republike zachovala veľmi silné postavenie. Aj naďalej preto na našom území pôsobí prokuratúra aj v netrestnej oblasti a osobitne vo oblasti dozoru nad zákonnosťou vo verejnej správe. Veľmi významné zmeny si pritom vyžiadalo prijatie zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“). Daný zákon bol súčasťou „balíčka“ zákonov, ktoré možno označiť za reformu civilného súdnictva. Dôsledkom bolo, okrem iného, aj zrušenie pôvodnej úpravy správneho súdnictva, ktoré sa nachádzalo v zákone č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „OSP“).

Nová právna úprava je pritom veľmi rozsiahla. Pôvodné ustanovenia OSP o správnom súdnictve sa značne rozšírili. Zatiaľ čo pôvodná úprava v OSP bola súčasťou jednej časti zákona, tak súčasné správne súdnictvo je v SSP vyjadrené v 495 paragrafoch, pričom samotný SSP vyjadruje myšlienku na podporné použitie zákona č. 160/2015 Z. z. Civilného sporového poriadku.



Táto rozsiahla právna úprava sa prejavila tak, že síce viaceré ustanovenia z OSP boli do SSP v podstate takmer celé doslovne prebrané, na strane druhej SSP upravuje aj mnohé nové právne inštitúty, nuž a napokon SSP upravuje aj pôvodné právne inštitúty, ale v novom (precizovanom) šate.

Príkladom doslovne prebratých ustanovení je napríklad konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy (§ 357 až 367 SSP). Príkladom nového právneho inštitútu je napríklad právna úprava kasačnej sťažnosti (§ 438 až 471 SSP).

Príkladov precízie je nespočetné množstvo. Napríklad ide o právnu úpravu odkladného účinku správnej žaloby, kde síce pôvodný koncept, že podanie správnej žaloby nemá odkladný účinok na vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu ostala zachovaná,<sup>1</sup> avšak novinkou je, že ak správny súd odkladný účinok správnej žalobe prizná, je potom povinný o nej rozhodnúť do šiestich mesiacov od vydania uznesenia o priznaní odkladného účinku.<sup>2</sup> Takéto spresnenie možno len vítať.

Cieľom nášho článku je však poukázať na viaceré ustanovenia SSP, ktoré boli precizované, pričom za predmet našej analýzy sme si vybrali len také ustanovenia, ktoré sa dotýkajú prokuratúry, a ktoré môžu spôsobovať interpretačné problémy právnej praxi.

## 1 Postavenie prokuratúry v novej právnej úprave správneho súdnictva

Veľmi významné zmeny v novej právnej úprave správneho súdnictva sa realizovali vo vzťahu verejnej správy, prokuratúry a správneho súdnictva. Možno hneď na úvod skonštatovať, že postavenie prokuratúry sa prehĺbilo a zdôraznilo. Uvedená skutočnosť sa prejavila nielen v SSP, ale aj v nadväzujúcom zákone č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o niektorých opatreniach“), ktorý podstatným spôsobom upravil aj zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej len „zákon o prokuratúre“).

Nosnou myšlienkou novej právnej úpravy, na ktorú nadviazali ostatné dva právne predpisy, je, že výkon dozoru prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy má byť funkčne prepojený so samotným

1 Porovnaj § 250c ods. 1 OSP a § 184 SSP.

2 Pozri § 187 ods. 1 SSP.

správnym súdnictvom. Táto skutočnosť je vyjadrená priamo v základných princípoch SSP v § 5 ods. 11.<sup>3</sup> Ide tu o vyjadrenie osobitného princípu týkajúceho sa správneho súdnictva, ktorý sa nevzťahuje na právnu úpravu ostatných procesnoprávných predpisov, ktoré označujeme za reformu civilného práva procesného.<sup>4</sup>

Vzhľadom na skutočnosť, že tento postulát je *expressis verbis* vyjadrený ako osobitný princíp celého správneho súdnictva, treba povedať, že ho preto možno považovať za jednak základný stavebný kameň celého SSP, od ktorého sa odvíja textácia celého právneho predpisu, ale aj za jeho základné interpretačné (výkladové) pravidlo. Výklad žiadneho ustanovenia SSP nesmie byť nielen v priamom rozpore s § 5 ods. 11 SSP, ale nesmie ho ani nijakým spôsobom obchádzať.

SSP teda vymedzil vzťah správneho súdnictva a prokuratúry ako vzťah funkčnej súvislosti. Pod funkčným prepojením správneho súdnictva na prokuratúru sa nemá na mysli jej organické, či organizačné prepojenie. Tak prokuratúra, ako aj správne súdnictvo popri sebe paralelne koexistujú; nie sú nijakým spôsobom prepojené v jednu inštitúciu. V literatúre sa uvádza, že toto prepojenie možno vnímať v troch rovinách, a to v rovine vzájomných súvzťažností, porovnania a dopĺňovania sa. Prokuratúra a správne súdnictvo sa vzájomne dopĺňajú s cieľom zjednocovania judikatúry, akceptovania judikatúry, boja s korupciou, odťažením správneho súdnictva a určitého „sociálneho korektívu“.<sup>5</sup>

Funkčné prepojenie preto zdôrazňuje spoločný cieľ, ktorý sleduje tak prokuratúra, ako aj správne súdnictvo. Tým cieľom je zabezpečiť zákonnosť v postupoch a rozhodnutiach správnych orgánov.<sup>6</sup> Spôsob, ktorým tento cieľ dosiahnu, je však rozličný.

Správne súdnictvo tento cieľ naplňa na základe rozhodovania o žalobách, t. j. na základe žalobcovho prejaveneho kvalifikovaného prejavu vôle, ktorým sa domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov. Na stra-

3 Konanie pred správnym súdom funkčne súvisí s výkonom dozoru prokurátora nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy podľa osobitného predpisu.

4 Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok a zákon č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok.

5 FEČÍK, M. In BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 82–84.

6 Dikcia SSP zostala po vzore pôvodného OSP nezmenená a hovorí o orgánoch verejnej správy. Nepovažujeme to za úplne vhodné, pretože správne súdnictvo je reakciou na procesné postupy orgánov verejnej správy. Orgány verejnej správy v procesnoprávnom postavení sa pritom tradične označujú pojmom správne orgány, čo vyplýva aj z legálnej definície tohto pojmu v § 1 ods. 2 Správneho poriadku.

ne druhej prokuratúra tento cieľ naplňa sama, t. j. koná voči orgánom verejnej správy na základe vlastnej iniciatívy.<sup>7</sup> Vo vzťahu k správne konaniu naplňa prokuratúra toto poslanie prostredníctvom právneho inštitútu protestu prokurátora a upozornenia prokurátora.<sup>8</sup> Rozdiel medzi týmito právnymi inštitútmi spočíva v tom, že prvý smeruje voči klasickej finálnej forme činnosti verejnej správy,<sup>9</sup> zatiaľ čo druhý smeruje voči procedurálnym formám činnosti verejnej správy.<sup>10</sup> Vo vzťahu k správne súdnictvu je prokurátor (za splnenia zákonných podmienok) oprávnený podať správnu žalobu.

Aj na základe uvedeného preto možno konštatovať, že prokuratúra je významným činiteľom pri tzv. vonkajšej kontrole verejnej správy, kedy je verejná správa kontrolovaná jej nepodriadenými subjektmi.<sup>11</sup>

### 1.1 Postavenie prokuratúry v správne konaní

V správne konaní sa postavenie prokuratúry zmenilo, a to od prijatia zákona o niektorých opatreniach. Predmetný zákon celkom nahradil pôvodné ustanovenia zákona o prokuratúre vzťahujúce sa na dozor prokuratúry a nahradil ich novou úpravou. Dôvodom bolo zosúladenie zákona o prokuratúre s SSP. Možno konštatovať, že základné myšlienky prokurátorského dozoru však ostali zachované, ale boli súčasne aj precizované.

Keďže právna úprava vo vzťahu k správne konaniu vzhľadom na tematické zameranie vedeckej konferencie tvorí len okrajovú časť nášho záujmu, budeme sa venovať len dvom otázkam. Obe súvisia s terminológiou zvolenou zákonodarcom v zákone o prokuratúre; prvá je vyslovene terminologická a druhá má súvis s označením prostriedku, ktorý zákon dáva do rúk prokurátorovi po tom, ako jeho protestu nebolo správne orgánom vyhovené.

Ad 1) Prokurátor môže podať protest, okrem iného, voči opatreniam, ktoré sú zákonom o prokuratúre priamo definované.<sup>12</sup> Z definície vyplýva,

7 Samozrejme, to nevylučuje podnet zo strany kohokoľvek.

8 Prokurátor svoj dozor vo vzťahu k orgánom verejnej správy zabezpečuje aj vykonávaním previerok zachovávanía zákonnosti a uplatňovaním poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy.

9 K pojmu pozri napríklad VAČOK, J. In VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 195 a nasl.

10 K pojmu pozri napríklad CEPEK, B. In CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 228 a nasl.

11 HORVAT, M. In CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 295.

12 Podľa §21 ods. 3 písm. c) tohto zákona opatrením orgánom verejnej správy sa má na mysli správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívne konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté [rovnako tento pojem definuje aj SSP v § 3

že ide o úkon správne orgánom, ktorý smeruje voči nepodriadeným subjektom (spravovaným subjektom verejnej správy), pričom tento úkon môže mať za následok zmenu v právne postavení týchto subjektov.<sup>13</sup> Okrem toho však zákon o prokuratúre vymedzuje aj opatrenie so všeobecnými účinkami. Tento pojem definuje zákon o prokuratúre ako riadiaci správny akt vydaný v rámci výkonu pôsobnosti v oblasti verejnej správy, ktorý smeruje dovnútra štruktúry orgánov verejnej správy. Je tu zrejmé, že tento druh opatrenia preto nesmeruje smerom „von“ štruktúry orgánov verejnej správy, ale smerom dovnútra. Ide o riadiaci interný akt. Nie je celom zrejmé, prečo zákonodarca siahal po tomto pojme, ale je zrejmé, že pomenúva dva celkom rozdielne právne inštitúty takmer identicky, čo nie je celkom vhodné.

Domnievame sa preto, že by bolo vhodnejšie, aby tento pojem bol nahradený tradičnejšími pojmami spojenými s vnútornými predpismi, ako napríklad interný predpis,<sup>14</sup> interný normatívny akt, rezortný predpis, služobný predpis,<sup>15</sup> či správny akt organizačný a riadiaci.<sup>16</sup> Myslíme si, že je úlohou legislatívy používať pojmy a termíny takým spôsobom, ktorý odráža zaužívanú terminológiu osvojenú praxou aj právne teóriou a nepúšťať sa cestou akýchsi „experimentov“ pri pomenovaní tradičných inštitútov.

Ad 2) Podľa súčasnej právne úpravy môže prokurátor podať protest proti rozhodnutiu správne orgánom v lehote troch rokov od jeho právoplatnosti. Platí, že pokiaľ správny orgán nemieni protestu vyhovieť, postúpi ho nadriadenému správne orgánom na rozhodnutie a ak takého orgánom niet, tak o ňom rozhodne vedúci daného správne orgánom. Voči rozhodnutiu o proteste v zásade možno podať rozklad, ktorý môže podať jednak účastník správne konania a jednak aj prokurátor; tento opravný prostriedok nie je k dispozícii, ak už o samotnom proteste rozhodoval vedúci ústredného orgánom štátnej správy alebo rozhodoval o ňom orgán, ktorý nemá žiaden nadriadený orgán.

Chceme poukázať na to, že si myslíme, že nie je vhodné, aby prokurátor mal k dispozícii právne prostriedok, ktorý je nazvaný pojmom rozklad. Roz-

ods. 1 písm. c)].

13 Možno konštatovať, že tak dôvodová správa k SSP, ako ani komentárová literatúra do dnešného dňa nedávajú jednoznačnú odpoveď na otázku, čo všetko môže takýmto opatrením byť; treba preto usúdiť, že skutočne môže ísť o akýkoľvek úkon orgánov verejnej správy smerom k fyzickým osobám alebo právnickým osobám.

14 PRŮCHA, P. In MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správne právo. Žilina: Eurokódex, 2009, s. 139.

15 CEPEK, B. In CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 231.

16 VAČOK, J. In VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 202.

klad<sup>17</sup> je klasický riadny opravný prostriedok, ktorý sa využíva v správnom konaní a ktorý podľa Správneho poriadku je oprávnený podať len účastník konania. To vyplýva z toho dôvodu, že opravné prostriedky v správnom konaní sú zásadne dané do rúk len tým subjektom, ktoré sú rozhodnutím dotknuté na svojich vlastných právach.<sup>18</sup>

V tomto prípade však rozklad podáva prokurátor, ktorého nemožno považovať za účastníka konania v klasickom slova zmysle tohto pojmu. Je preto otázne, či týmto spôsobom sa prokurátor preda len nestáva priamo „klasickým“ účastníkom konania, ktorý je následne na to oprávnený podať všeobecnú správnu žalobu ako účastník konania a nie ako prokurátor.

Pôvodná právna úprava zákona o prokuratúre bola podľa nášho názoru vhodnejšia, keď upravila možnosť podať opakovaný protest prokurátora po tom, ako správny orgán nevyhovел jeho protestu.

Sme jednoznačne toho názoru, že prokurátor nemôže podať správnu žalobu ako účastník konania (§ 178 ods. 1 SSP), ale musí podať správnu žalobu ako prokurátor (§ 178 ods. 2 SSP). Samotná skutočnosť, že podal opravný prostriedok v správnom konaní, ešte neznamená, že sa z prokurátora stáva subjekt konania, o ktorého právach a právom chránených záujmoch sa rozhoduje. O tom zároveň svedčí aj SSP, ktorý vymedzuje aktívnu žalobnú legitimáciu v § 178 ods. 1 a kde vymedzuje, že žalobca podľa odseku 1 musí byť jednak účastníkom správneho konania a jednak musí byť žalovaným rozhodnutím dotknutý na svojich právach a právom chránených záujmoch. Keďže druhú podmienku prokurátor nespĺňa, je aktívne žalobne legitimovaný na podanie žaloby podľa § 178 ods. 2 SSP.<sup>19</sup>

Ďalší problém s podaním opravného prostriedku s názvom rozklad je aj to, že tento opravný prostriedok sa podáva voči rozhodnutiam ústredných orgánov štátnej správy. Prokurátor nemusí vždy prvotný protest podať voči právoplatnému druhostupňovému rozhodnutiu (kde odvolanie podal účastník konania), ale môže ho podať aj voči prvostupňovému rozhodnutiu, ktoré nadobudlo právoplatnosť tým, že účastník konania sa napríklad vzdal svojho práva podať odvolanie alebo márne uplynula lehota na jeho podanie.

17 K analýze toho opravného prostriedku pozri napríklad HORVAT, M. Osobitosti rozkladu ako riadneho opravného prostriedku. In Zdražilová, P., Kliková, A. (eds.) Kolegiálni orgány ve veřejné správě. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 44 a nasl.

18 Ako napríklad uvádza S. Košičiarová opravný prostriedok má právo podať výlučne účastník konania (KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka, 2017, s. 240).

19 Prokurátor môže podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak orgán verejnej správy nevyhovел jeho protestu a nezrušil ním napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie.

Ak vydal prvostupňové rozhodnutie okresný úrad, voči protestu prokurátora bude rozhodovať okresný úrad v sídle kraja. Voči tomuto rozhodnutiu pripúšťa zákon o prokuratúre možnosť podať rozklad. Je otázne, či by o ňom mal rozhodovať tým pádom vedúci ústredného orgánu štátnej správy alebo príslušná sekcia (odbor, či iný organizačný útvar). Ak by rozhodoval vedúci, tak problémom je, že sa tu preskočí celý jeden stupeň v organizačnej štruktúre štátnej správy. Ak by rozhodoval ústredný orgán štátnej správy, potom je označenie toho opravného prostriedku zlé a malo by ísť o odvolanie.<sup>20</sup>

Sme toho názoru, že v danom prípade nemožno preskočiť jeden stupeň v organizačnom usporiadaní štátnej správy, a preto by mal o danom opravnom prostriedku rozhodovať ústredný orgán štátnej správy ako celok (čiže sekcia, odbor, či iný organizačný útvar daného orgánu), a nie jeho vedúci. Sme preto toho názoru, že vhodnejšie by bolo zachovať v tomto prípade pôvodnú právnu úpravu, kde prokurátor mohol podať opakovaný protest.

K ďalšiemu problému, ktorý s uvedeným súvisí, pozri bližšie ešte aj v ďalšej časti článku.

## 1.2 Postavenie prokuratúry v správnom súdnom konaní

Všeobecné vymedzenie prokuratúry vo vzťahu k správnomu súdnictvu je v SSP zakotvené v spomenutom § 5 ods. 11. Na toto ustanovenie však potom nadväzujú viaceré ďalšie ustanovenia tohto zákona. Z nich treba osobitne spomenúť § 45 až 48 SSP. Tieto ustanovenia upravujú

- a) postavenie prokurátora počas súdneho konania (má postavenie účastníka konania, pričom môže vstúpiť do ktoréhokolvek konania pred správnym súdom, pokiaľ v ňom nepodal správnu žalobu);
- b) možnosť podať žalobu vo veciach správneho súdnictva (konkrétne je oprávnený podať:
  1. všeobecnú správnu žalobu,
  2. správnu žalobu vo veciach správneho trestania,
  3. správnu žalobu v sociálnych veciach,
  4. správnu žalobu vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia,
  5. správnu žalobu proti nečinnosti, ak orgán verejnej správy ostal nečinný aj po upozornení prokurátora,
  6. správnu žalobu proti uzneseniu zastupiteľstva, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené,

20 Rozklad (rozkladné konanie), okrem iného, predpokladá prejednanie veci rozkladovou komisiou.

7. správnu žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené);
- c) osobitné postavenie generálneho prokurátora (ako jediný aktívne legitimovaný subjekt môže podať žalobu na rozpustenie politickej strany; môže podať kasačnú sťažnosť a aj žalobu na obnovu konania, a to aj v tom prípade, ak do daného súdneho konania nevstúpil prokurátor; môže v kasačnej sťažnosti navrhnúť, aby o nej rozhodol veľký senát najvyššieho súdu).

V našom článku sa budeme venovať najmä problematike možnosti podania všeobecnej správnej žaloby a možnosti navrhnúť, aby o kasačnej sťažnosti rozhodol veľký senát najvyššieho súdu.

Ad 1) Problematika podania všeobecnej správnej žaloby (§ 177 SSP) priamo nadväzuje na časť článku o rozklade.

Podmienkou prístupu k správneému súdu zo strany účastníkov správneho konania je, že došlo k vyčerpaniu riadnych opravných prostriedkov v správnom konaní [§ 7 písm. a) SSP<sup>21</sup>]. Podmienkou prístupu k správneému súdu zo strany prokurátora je, že nebolo vyhovené jeho protestu (§ 178 ods. 2 SSP<sup>22</sup>).

Otázka, ktorá sa v tejto súvislosti natíska, je, či musí prokurátor vyčerpať možnosť podania rozkladu a až následne podať správnu žalobu, alebo správnu žalobu môže podať už potom, čo nebolo vyhovené jeho protestu?

Domnievame sa, že v danom prípade text príslušných právnych predpisov odôvodňuje druhú spomenutú alternatívu.

Vychádzame pritom z nasledovných úvah. Ustanovenie § 178 ods. 2 SSP vyslovene vyžaduje podanie protestu a následné nevyhovenie protestu zo strany správneho orgánu; o rozklade zákon v tomto ustanovení mlčí. Taktiež zo systematického hľadiska treba ešte raz poukázať na znenie § 7 písm. a) SSP. Toto ustanovenie vyslovene ustanovuje, že povinnosť vyčerpať riadne opravné prostriedky sa nevzťahuje na prokurátora. Časť právnej normy, ktorá určuje, „ak táto nebola na podanie riadneho opravného prostriedku oprávnená“ treba vzťahovať na tam uvedený druhý subjekt oprávnený podať žalobu bez využitia riadneho opravného prostriedku, a to na zainteresovanú verejnosť.

21 Správne súdy nepreskúmajú právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ak účastník konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis; povinnosť vyčerpať všetky riadne opravné prostriedky sa nevzťahuje na prokurátora a zainteresovanú verejnosť, ak táto nebola na podanie riadneho opravného prostriedku oprávnená.

22 Prokurátor môže podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak orgán verejnej správy nevyhovел jeho protestu a nezrušil ním napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie.

Tomuto výkladu nahráva predovšetkým gramatický výklad, keď zákonodarca využil pojem „táto“ a nie „títo“, prípadne „tieto subjekty“. Podľa § 24 ods. 11 zákona o prokuratúre ide tiež o možnosť a nie o povinnosť podať rozklad voči rozhodnutiu správneho orgánu o proteste prokurátora.

Zrejme ako ďalší argument v prospech nášho výkladu možno spomenúť aj § 24 ods. 14 zákona o prokuratúre, podľa ktorého ak orgán verejnej správy nevyhoví protestu prokurátora a nezruší ním napadnuté rozhodnutie, je prokurátor oprávnený podať proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy správnu žalobu na správny súd podľa SSP. Aj v tomto ustanovení zákonodarca spomína len rozhodnutie o proteste a nie rozhodnutie o rozklade.

Z daného dôvodu sa preto domnievame, že prokurátor nie je povinný podať rozklad podľa § 24 ods. 11 zákona o prokuratúre pred tým, ako podá žalobu podľa SSP.

Na strane druhej, ak sa prokurátor rozhodne podať rozklad a následne podať správnu žalobu, nemôže správny súd odmietnuť preskúmať napadnuté rozhodnutie správneho orgánu. Prokurátor má teda možnosť výberu medzi priamym podaním správnej žaloby alebo má ešte ďalšiu možnosť ako dosiahnuť nápravu, a to ešte v správnom konaní podaním rozkladu.

Ad 2) Druhou otázkou, ktorou sa chceme zaoberať, je otázka, či je najvyšší súd povinný na žiadosť generálneho prokurátora vec prejednať a rozhodnúť vo veľkom senáte. Toto oprávnenie generálneho prokurátora vyplýva z § 47 ods. 3 SSP. Podľa daného ustanovenia je generálny prokurátor oprávnený v kasačnej sťažnosti navrhnúť, aby vec rozhodol veľký senát najvyššieho súdu.

Domnievali sme sa, že výklad tohto ustanovenia nebude činiť problémy, ale opak je zrejme pravdou. V komentárovej literatúre sa objavil právny názor, podľa ktorého je najvyšší súd len oprávnený a nie povinný prejednať vec vo veľkom senáte na základe návrhu generálneho prokurátora. Uvádza sa, že táto povinnosť kasačného súdu nie je a kasačný súd nemusí vec prejednať vo veľkom senáte aj napriek tomu, že to generálny prokurátor navrhol.<sup>23</sup> Veľký komentár k SSP o tejto alternatíve mlčí.<sup>24</sup>

S týmto názorom sa nemožno stotožniť. Domnievame sa, že tento názor možno odmietnuť na základe systematického výkladu jednotlivých ustanovení SSP.

„Problémovou“ časťou § 47 ods. 3 SSP sú použité slová „môže“ a „návrh“, pre ktoré zrejme dospeli autori komentára k danému záveru. Slovo

23 ŠINGLIAROVÁ, I. In HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 553.

24 BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1884.

„môže“ sa v spomenutom ustanovení totiž môže vzťahovať na oprávnenie generálneho prokurátora vôbec navrhnúť najvyššiemu súdu vec prejednať vo veľkom senáte, ale zároveň sa môže vzťahovať aj na fakultatívnu možnosť tohto súdu vec prejednať v tomto senáte. To vyplýva z prepojenia tejto myšlienky na skutočnosť, že zákon tiež použil slovo „návrh“. Toto slovo znamená, že ide len o návrh, ktorý nemusí byť druhou stranou akceptovaný. Ako sme však už uviedli, tieto závery sú v rozpore so systematickým výkladom SSP.

V prvom rade treba spomenúť znenie § 22 ods. 1 písm. c) SSP, podľa ktorého najvyšší súd koná a rozhoduje o kasačných sťažnostiach vo veľkom senáte, ak to navrhol generálny prokurátor. Treba si povšimnúť, že v tomto ustanovení zákon obligatórne prikazuje vec prejednať vo veľkom senáte; nie je tu zakotvená fakultatívna možnosť prejednania tejto veci vo veľkom senáte (porovnaj formuláciu „koná a rozhoduje ... ak to navrhol“ a nie „môže konať a rozhodovať ... ak to navrhol“).

Rovnako tak treba opätovne spomenúť § 5 ods. 11 SSP, ktorý vyjadruje základný princíp správneho súdnictva a výkladové pravidlo SSP. Domnievame sa, že by bolo v priamom rozpore s týmto princípom vykladať ustanovenie § 47 ods. 3 SSP ako fakultatívnu možnosť prejednania veci vo veľkom senáte. Celkovo koncepcia oprávnenia generálneho prokurátora navrhovať prejednanie veci vo veľkom senáte vychádza predovšetkým z myšlienky zjednocovania právnych názorov v oblasti verejnej správy. Predpokladáme, že toto oprávnenie generálneho prokurátora sa bude využívať vtedy, ak generálny prokurátor zistí nejednotnosť v právnych záveroch najvyššieho súdu a krajských súdov alebo ak opakovane zistí nejednotnosť v právnych záveroch správnych orgánov. Cieľom rozhodovania vo veľkom senáte je práve zjednocovanie právnych názorov, čo vyplýva zo skutočnosti, že závery prijaté veľkým senátom najvyššieho súdu majú vo svojej podstate precedenčný charakter pre správne orgány,<sup>25</sup> ale aj pre senáty najvyššieho súdu<sup>26</sup> a ak by sa chcel niektorý zo senátov najvyššieho súdu odchýliť od právneho názoru vyjadreného v rozhodnutí veľkého senátu, je sám povinný vec postúpiť na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu.<sup>27</sup>

Rovnako tak daný výklad by bol zrejme aj v rozpore so znením § 61 písm. b) SSP, kde sa ustanovuje, že žaloba je procesný úkon, ktorým prokurátor uplatňuje svoje oprávnenie chrániť zákonnosť, ak jeho opatreniam podľa osobitného predpisu nebolo vyhovené. V súvislosti s myšlienkami uvedenými

25 Porovnaj § 5 ods. 10 SSP.

26 § 466 ods. 3 veta prvá. Domnievame, že výkladom treba dospieť k záveru, že o to viac sú záväzné pre senáty a sudcov krajských súdov a prípadne aj sudcov okresných súdov.

27 § 466 ods. 3 veta druhá.

v predchádzajúcom odseku treba povedať, že v tej najvyššej miere sa ochrana zákonnosti poskytuje práve rozhodovaním vo veľkom senáte.

Na základe týchto úvah sa preto domnievame, že najvyšší súd je povinný vec prejednať a rozhodnúť vo veľkom senáte vždy, keď túto alternatívu navrhne generálny prokurátor v ním podanej kasačnej sťažnosti.

## Záver

Predmetom záujmu nášho článku bolo predostrieť niekoľko úvah, ktoré vyplývajú zo zmeneného postavenia prokuratúry v systéme ochrany zákonnosti v postupoch a rozhodnutiach správnych orgánov. Prokuratúra je tým štátnym orgánom, ktorý je povolaný na výkon vonkajšej kontroly verejnej správy, pričom cieľom tejto kontroly je zabezpečiť zákonnosť v postupoch a rozhodnutiach verejnej správy. Hoci z SSP a zákona o prokuratúre vyplýva, že prokuratúra má veľmi silné postavenie vo vzťahu k verejnej správe, ale aj k správne súdnictvu, tak napriek tomu sa zákonodarca nevyhol niektorým úskaliam. Veríme, že náš článok pomohol poukázať na tieto nedokonalosti a že poskytol návod na to, ako ich odstrániť, keď už nie priamo zákonodarcom, tak aspoň kvalifikovaným právnym výkladom.

## Zoznam použitých zdrojov

- BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 1884.
- CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. s. 496.
- HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 596.
- MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správne právo. Žilina : Eurokódex, 2009, s. 512.
- VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2012, s. 453.
- Zdražilová, P., Kliková, A. (eds.) Kolegiální orgány ve veřejné správě. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 160.

# POSTAVENIE POŠKODENÉHO SPRÁVNYM DELIKТОM V SPRÁVNOM SÚDНОM KONANÍ<sup>1</sup>

DOC. JUDR. RADOMÍR JAKAB, PHD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická  
fakulta, Katedra ústavného práva a správneho práva

**Position of injured party by administrative de-  
lict in the administrative court proceedings**

**Kľúčové slová:** priestupok, správna žaloba, náhrada škody

**Keywords:** misdemeanor, administrative action, compensation of damages

**Resumé:** *Postavenie poškodeného správnym deliktom nie je dostatočne skúmané vo vede správneho práva; rovnako, ani právna úprava v tomto rozsahu nie je dostatočná. Skúmanie tohto inštitútu je žiaduce aj vzhľadom na čoraz viac prenikajúce restoratívne princípy aj do oblasti správneho trestania. Cieľom tohto príspevku je posudzovanie jedného z aspektov postavenia poškodeného priestupkom, ako jedného z druhov správnych deliktov, v rámci správneho súdneho konania, a to najmä posudzovanie možnej miery úspešnej iniciácie správneho súdneho konania poškodeným priestupkom vo vzťahu k jednotlivým rozhodnutiam správneho orgánu, ktorým bolo meritórne ukončené prejednávanie priestupku.*

**Resume:** *The position of injured party by administrative delict is not frequent object of research of administrative law science; nor legal regulation in this scope is sufficient. Research of this institute is also very desirable because of restorative principles being incisively penetrated into the administrative punishment. The aim of this article is to examine one of the aspect of the position of injured party by misdemeanor, one of administrative delict, in the administrative court proceedings. In this scope, it includes examination of capacity of injured party by misdemeanor to initiate successfully administrative court proceedings in relation to particular decisions of public authority in misdemeanor procedure.*

## Úvod

Vo všeobecnosti je možné poškodeného charakterizovať ako fyzickú alebo právnickú osobu, ktorej bola spôsobená ujma protiprávnym konaním inej osoby alebo protiprávnym stavom, za ktorý zodpovedá iná osoba. Vzťah medzi poškodeným a škodcom (osobou zodpovednou za škodu) má súkromno-právny

<sup>1</sup> Tento príspevok bol spracovaný v rámci riešenia vedeckého projektu APVV-16-0362: Privatizácia trestného práva – hmotnoprávne, procesnoprávne, kriminologické a organizačno-technické aspekty.

charakter, pričom predmetom tohto vzťahu je určitý typ majetkovoprávneho nároku (náhrady škody).

Hoci zodpovednostný vzťah za škodu má súkromno-právny charakter, jeho vznik môže byť podmienený aj spáchaním verejnoprávneho deliktu, t.j. správneho deliktu alebo trestného činu. Berúc do úvahy objekt trestných činov a správnych deliktov, je možné konštatovať, že častejšie vznik zodpovednostného vzťahu za škodu je spôsobený spáchaním trestného činu. Totiž objekt trestných činov je vo väčšej miere orientovaný na ochranu subjektívnych práv jednotlivcov (ochrana života, zdravia, ľudskej dôstojnosti, majetku a pod.). Naopak, objektom správnych deliktov je v prvom rade zabezpečenie bezporuchového výkonu verejnej správy. Iba v obmedzenom rozsahu je to ochrana subjektívnych práv fyzických a právnických osôb (ochrana majetku, občianskeho spolunažívania a pod.).

Možno aj z vyššie uvedeného dôvodu tak právna úprava, ako aj veda trestného práva venuje väčšiu pozornosť postaveniu poškodeného trestným činom v trestnom konaní, vymedzeniu jeho práv a povinností, ako aj zabezpečeniu odškodnenia poškodených trestným činom. V tejto súvislosti je potrebné poukázať aj na čoraz intenzívnejšie sa implementujúce princípy restoratívnej justície do trestného práva, ktorých cieľom je pôsobiť na vyrovnanie vzťahov medzi poškodeným trestným činom a jeho páchatelom.

Na druhej strane mám za to, že aj bližšie skúmanie vzťahu poškodeného správneho deliktom a osobou zodpovednou za správny delikt si vyžaduje zvýšenú pozornosť; a to tak zo strany vedy správneho práva, ako aj zo strany zákonodarcu pri precizácii právnej úpravy v danej oblasti. Rovnako aj v súvislosti so správnych deliktami je potrebné zvažovať implementáciu právnych inštitútov umožňujúcich vo väčšej miere vyrovnanie vzťahov medzi poškodeným správneho deliktom a osobou zodpovednou za správny delikt, t.j. implementáciu princípov restoratívnej administratívy a hľadanie odklonov od retributívnej administratívy pri trestaní správnych deliktov.

Cieľom tohto príspevku je posudzovanie jedného z aspektov postavenia poškodeného priestupkom, ako jedného z druhov správnych deliktov, v rámci správneho súdneho konania, a to najmä posudzovanie možnej miery úspešnej iniciácie správneho súdneho konania poškodeným priestupkom vo vzťahu k jednotlivým rozhodnutiam správneho orgánu, ktorým bolo meritórne ukončené prejednávanie priestupku.

### **1 Poškodený ako účastník priestupkového konania**

Podľa ust. §72 písm. b) zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“) v konaní

o priestupkoch sú účastníkmi, okrem iného, aj poškodený, ak ide o prejednanie majetkovej škody spôsobenej priestupkom. Teda, zákon limituje účastníctvo poškodeného v rozsahu prejednávanie majetkovej škody spôsobenej priestupkom, t.j. v rámci tzv. adhézneho konania.

Na to, aby sa mohla prejednávať majetková škoda v rámci priestupkového konania, musia byť splnené podmienky stanovené v ust. §70 zákona o priestupkoch. Podľa tohto ustanovenia, *(1) ak uplatnil ten, komu bola priestupkom spôsobená majetková škoda, nárok na jej náhradu v konaní o priestupku, pôsobí správny orgán, ktorý priestupok prejednáva, na to, aby škoda bola dobrovoľne nahradená. (2) Ak škoda a jej výška bola spoľahlivo zistená, a nebola dobrovoľne nahradená, uloží správny orgán páchatelovi priestupku povinnosť ju nahradiť; inak odkáže poškodeného s jeho nárokom na náhradu škody na súd alebo na iný príslušný orgán.*

Z vyššie uvedeného vyplýva, že prvým predpokladom na vznik účastníctva poškodeného v konaní o priestupku je uplatnenie priestupkom spôsobenej škody v priestupkovom konaní. Teda, počnúc týmto momentom vzniká poškodenému postavenie účastníka v priestupkovom konaní, a to bez ohľadu na to, či v konečnom dôsledku bude o jeho nároku rozhodnuté, alebo nie. V prípade, ak by daný skutok bol najskôr prejednávaný orgánmi činnými v trestnom konaní ako trestný čin, v rámci ktorého si poškodený uplatnil nárok na náhradu škody, v prípade postúpenia veci na priestupkové konanie, je poškodený účastníkom priestupkového konania od počiatku.

Ustanovenie §70 ods. 2 zákona o priestupkoch ukladá správnomu orgánu povinnosť zaviazat páchatela priestupku k náhrade škody za splnenia dvoch podmienok. Škoda musí byť spoľahlivo zistená a súčasne nedošlo k jej dobrovoľnej úhrade. Pokiaľ sú obe tieto podmienky naplnené, má správny orgán zásadne povinnosť rozhodnúť o uplatnenom nároku na náhradu škody. Priestupkový orgán nemôže ľubovoľne uvažovať medzi tým, či o náhrade škody rozhodne, či poškodeného odkáže na konanie pred iným orgánom. Správny orgán by mal až v momente, kedy nemožno o nároku poškodeného rozhodnúť, tohto odkázat na konanie vo veciach občianskoprávných, prípadne na konanie pred iným príslušným orgánom. Tu budú spadať prípady, kedy sa napr. v priebehu správneho konania zistí, že škoda už bola poškodenému uhradená, prípadne nebola v príčinnej súvislosti so spáchaným priestupkom, pre ktorý bol páchatel priestupku uznaný vinným, či v prípade, ktorý nastal aj v tejto právnej veci, kedy poškodeným predložené podklady pre priznanie nároku neposkytujú dostatočný podklad pre ich priznanie, atď.

Podľa Práškovej „*účasť poškodeného v konaní o deliktu, ktorým mu bola spôsobená ujma, je odôvodnená viacerými skutočnosťami. Predovšetkým je vý-*

razom pochopenia situácie poškodeného, ktorému by sa malo dostať morálnej satisfakcie a kompenzácie spôsobenej ujmy. Je prvkom koncepcie tzv. restoratívneho prístupu, ktorý sa usiluje o obnovenie vzťahu narušeného daným činom, zapája všetkých, ktorých sa čin dotkol, identifikuje spôsobené ujmy a z toho vzniknuté potreby a z toho vyplývajúce povinnosti. Vyvažuje možný konflikt súkromného záujmu so záujmom verejným, snaží sa nájsť rovnováhu v ochrane práv a záujmov spoločnosti, obvineného a poškodeného. Účasť poškodeného dopĺňa preventívne a výchovné pôsobenie konania a uloženej sankcie, je taktiež spojená s kompenzačnou funkciou trestu. Zásadný je význam účasti poškodeného v tzv. adhéznom konaní, v ktorom uplatňuje nárok na náhradu škody spôsobenej deliktom. Umožňuje mu dosiahnuť rýchlo a účinne výrok o povinnosti obvineného nahradiť spôsobenú škodu bez toho, aby musel podstúpiť zdĺhavú cestu vymáhania nároku v civilnom konaní.<sup>42</sup>

Na druhej strane je potrebné zdôrazniť, že primárnym cieľom priestupkového konania je rozhodnutie o vine alebo o nevine páchatela priestupku a v prípade uznania za vinného, aj o sankcii sa takýto skutok. Adhézne konanie nie je primárnym cieľom priestupkového konania. „Adhézne konanie o náhrade škody v rámci priestupkového konania teda nie je ničím iným, ako z hľadiska procesnej ekonomie a procesného komfortu poškodeného efektívnym spôsobom rozhodnutia o jeho nároku, ak je to možné urobiť bez väčších zložitostí a v rámci priestupkového konania, pričom otázky komplikované či medzi poškodeným a tým, koho považuje poškodený za škodcu (ktorým môže byť tak obvinený z priestupku, ktorý bol uznaný za jeho páchatela, tak obvinený, ktorý nebol uznaný za páchatela), sporné môžu byť prejednané príslušným orgánom (spravidla súdom v občianskoprávnom konaní) mimo priestupkové konanie.“<sup>43</sup>

## 2 Poškodený priestupkom ako žalobca v správnom súdnom konaní

Podľa právnej úpravy účinnej do 30.6.2016, rozsah oprávnenia poškodeného podať žalobu na preskúmanie rozhodnutia vydaného v priestupkovom konaní podľa ust. § 247 a násl. zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení účinnom do 30.6.2016 (ďalej len „OSP“) bolo upravené v ust. § 83 ods. 3 zákona o priestupkoch. Podľa tohto ustanovenia návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom môžu podať účastníci priestupkového konania v rozsahu, v akom sú oprávnení podať odvolanie. Podľa ust. § 81 ods.

2 PRÁŠKOVÁ, H. Nové priestupkové právo. Praha. 2017, s. 311.

3 Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 31.10.2007, č. j. 2As 46/2006.

2 zákona o priestupku poškodený sa mohol odolať iba vo veci náhrady škody. Z toho teda vyplýva, že právna úprava účinná do 30.6.2016 vymedzovala rozsah oprávnenia podať žalobu na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom iba vo veci náhrady škody. Pričom detailizácia tohto práva vyplývala z ust. § 250 ods. 2 OSP, podľa ktorého „Žalobcom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach. Podať žalobu môže aj fyzická alebo právnická osoba, s ktorou sa v správnom konaní nekonalo ako s účastníkom, hoci sa s ňou ako s účastníkom konať malo.“

S účinnosťou od 1.7.2016<sup>4</sup> bolo ust. § 83 zákona o priestupkoch vypustené. Rozsah oprávnenia poškodeného na podanie správnej žaloby proti rozhodnutiu o priestupku je tak vyvoditeľný z ust. § 178 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“). Podľa tohto ustanovenia „žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.“

V oboch prípadoch, tak podľa predchádzajúcej právnej úpravy, ako aj podľa súčasne účinnej, poškodený priestupkom bol aktívne legitimovaný na podanie správnej žaloby (žaloby na preskúmanie rozhodnutia) proti rozhodnutiu o priestupku v rozsahu, v akom bol dotknutý na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. Pričom tak aj podľa súčasne účinnej právnej úpravy (aj keď to nie je explicitne uvedené) práva poškodeného rozhodnutím o priestupku môžu byť dotknuté len vo veci jeho uplatneného nároku na náhradu škody.

V tejto súvislosti osobitne analyzujem tri rôzne rozhodnutia o priestupku. V prvom rade posudzujem možnosť poškodeného podať správnu žalobu voči rozhodnutiu o priestupku, ktorým bolo priestupkové konanie zastavené. Rovnako, posudzujem aj prípad, kedy správny orgán rozhodol o priestupku s tým, že páchatel bol uznaný za vinného, no nebolo rozhodnuté o nároku poškodeného na náhradu škody. A napokon, analyzujem aj prípad, kedy správny orgán vydal odsudzujúce rozhodnutie o priestupku, a zároveň rozhodol aj o nároku poškodeného na náhradu škody.

4 V dôsledku nadobudnutia účinnosti zákona č. 125/2016 Z.z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov.



## Ad 1) Rozhodnutie o zastavení priestupkového konania

Jedným zo spôsobov ukončenia priestupkového konania je jeho zastavenie. Zákon o priestupkoch vymedzuje dôvody pre zastavenia takéhoto konania v ust. §76 ods. 1. Rozlišuje sa medzi meritórnymi dôvodmi (skutok sa nestal alebo nie je priestupkom, skutok nespáchal obvinený, spáchanie skutku nebolo obvinenému preukázané) alebo procesnými dôvodmi (napr. prekážka litispencie, res iudicata, postúpenia veci a pod.). Teda, v prípade meritórných dôvodov nevydáva sa oslobodzujúce rozhodnutie, ale rozhodnutie o zastavení konania.

Ak teda priestupkové konanie bude zastavené, je potrebné posúdiť, či týmto rozhodnutím správneho orgánu môžu byť dotknuté práva a právom chránené záujmy poškodeného na náhradu škody. V tejto súvislosti je potrebné vychádzať zo zákonných požiadaviek na obsah výroku odsudzujúceho rozhodnutia podľa ust. §77 zákona o priestupkoch, ako aj z vymedzenia zákonných podmienok pre priznanie nároku na náhradu škody podľa ust. §70 ods. 2 zákona o priestupkoch.

Podľa ust. §77 zákona o priestupkoch „Výrok rozhodnutia o priestupku, ktorým je obvinený z priestupku uznaný vinným, musí obsahovať tiež popis skutku s označením miesta a času spáchania priestupku, vyslovenie viny, druh a výšku sankcie, prípadne rozhodnutie o upustení od uloženia sankcie (§ 11 ods. 3), o započítaní času do času zákazu činnosti (§ 14 ods. 2), o uložení ochranného opatrenia (§ 16), o nároku na náhradu škody (§ 70 ods. 2) a o trovách konania (§ 79 ods. 1).“ Podľa ust. §70 ods. 2 zákona o priestupkoch „Ak škoda a jej výška bola spoľahlivo zistená, a nebola dobrovoľne nahradená, uloží správny orgán **páchatelovi priestupku povinnosť ju nahradiť; inak odkáže poškodeného s jeho nárokom na náhradu škody na súd alebo na iný príslušný orgán.**“

„Z uvedeného teda vyplýva, že k tomu, aby mohlo byť v konaní o priestupku rozhodnuté aj o povinnosti nahradiť škodu (majetkovú ujmu), je potrebné, aby obvinený bol uznaný vinným z priestupku, ktorý je mu kladený za vinu. Druhou podmienkou je, že výška škody bola spoľahlivo zistená a nebola dobrovoľne uhradená. Poškodený môže podať žalobu iba proti výroku priestupkového rozhodnutia, ktorým bolo rozhodnuté o náhrade škody, nie však proti výroku o vine a uloženej sankcii. Rozhodnutie o náhrade škody má v akomkoľvek sankčnom konaní iba adhéznou povahu; ak nie je splnená „vstupná podmienka“ prípadného posúdenia tohto súkromnoprávného nároku, ktorým je posúdenie viny obvineného z priestupku, nie je tým právna sféra poškodeného dotknutá – aj

naďalej mu ostáva otvorená cesta uplatnenia tohto nároku v občianskoprávnom konaní.“<sup>5</sup>

Rozhodnutím v priestupkovom konaní o zastavení tohto konania nie je poškodený ukrátený na svojom práve domáhať sa nároku na náhradu škody v civilnom procese. Všeobecný súd rozhodujúci v civilnom procese nie je viazaný rozhodnutím správneho orgánu v priestupkovom konaní o jeho zastavení. Podľa ust. 193 CSP súd je viazaný „rozhodnutím príslušných orgánov o tom, že bol spáchaný trestný čin, priestupok alebo iný správny delikt postihnutelný podľa osobitného predpisu, a o tom, kto ich spáchal, ako aj rozhodnutím o osobnom stave, vzniku alebo zániku spoločnosti.“ Rozhodnutím o zastavení priestupkového konania správny orgán nerozhodol, že bol spáchaný priestupok, ako ani o tom, kto ho spáchal. Takže takéto rozhodnutie nezakladá viazanosť súdu rozhodujúce o nároku poškodeného v civilnom procese o náhrade škody.

Na základe uvedeného je možné konštatovať, že v prípade zastavenia priestupkového konania poškodený po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku (hoci aj si uplatnil nárok na náhradu škody v priestupkovom konaní) nie je aktívne legitimovaným na podanie správnej žaloby proti takémuto rozhodnutiu, keďže ním nebol ukrátený na svojich právach a právom chránených záujmoch.

## Ad 2) Odsudzujúce rozhodnutie o priestupku bez rozhodnutia o náhrade škody

V prípade, že správny orgán v priestupkovom konaní zistí, že skutok sa stal, skutok je priestupok, a že skutok spáchala konkrétna osoba, potom je jeho povinnosťou sa v odsudzujúcom rozhodnutí vysporiadať aj s uplatňovaným nárokom poškodeného na náhradu škody spôsobenej týmto priestupkom.

Ako vyplýva aj už z uvedeného, vstupnou podmienkou pre posudzovanie nároku na náhradu škody poškodeného je, že došlo k uznaniu viny konkrétnej osobe. V nadväznosti na to, správny orgán musí skúmať ďalšiu podmienku vyplývajúcu z ust. §70 ods. 2 priestupkového zákona, t.j. či škoda a jej výška bola spoľahlivo zistená v priestupkovom konaní. A poslednou podmienkou pre priznanie nároku poškodenému na náhradu škody je, že škoda nebola páchatelom dobrovoľne uhradená. Mám za to, že ak sú splnené tieto tri pod-

<sup>5</sup> Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 23.5.2011, č. j. 2As 83/2010.

mienky, správny nemá možnosť, ale povinnosť rozhodnúť aj o nároku na náhradu škody v odsudzujúcom rozhodnutí.

Najkomplikovanejšie v danej súvislosti bude preukazovanie splnenia práve druhej podmienky, t.j. či škoda a jej výška bola spoľahlivo zistená. Tak to bude v prípade, ak zistenie škody je potrebné pre posúdenie splnenia znakov skutkovej podstaty konkrétneho priestupku, keď škoda je určujúcim znakom pre kvalifikáciu skutku (napr. pri priestupkoch proti majetku, pri ktorých môže nastať posúdenie skutku aj ako trestného činu). Samozrejme, nie je účelom priestupkového konania zisťovať škodu a jej výšku nad rámec potrieb preukazovania splnenia znakov skutkovej podstaty daného priestupku. Rovnako ani nie vtedy, ak poškodený si uplatňuje škodu nad rámec zistenej škody a jej výšky.

Ak správny orgán nemá preukázané, že boli splnené všetky podmienky pre priznanie nároku na náhradu škody v rámci priestupkového konania, potom vo výrokovej časti rozhodnutia odkáže poškodeného na uplatnenie nároku na náhradu škody v civilnom súdnom procese alebo pred iným orgánom.

Každopádne, správny orgán sa v prípade odsudzujúceho rozhodnutia musí vysporiadať s uplatneným nárokom na náhradu škody vo výrokovej časti odsudzujúceho rozhodnutia, t.j. buď uloží páchateľovi povinnosť nahradiť škodu poškodenému, alebo odkáže poškodeného s jeho nárokom na náhradu škody na súd alebo iný príslušný orgán. V prípade absencie takéhoto výroku, poškodený je po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov aktívne legitimovaný na podanie správnej žaloby v danom rozsahu uplatňovaného nároku na náhradu škody.

Ak správny súd zistí, že boli splnené podmienky podľa ust. § 70 ods. 2 priestupkového zákona na rozhodnutie o nároku na náhradu škody v priestupkovom konaní, napadnuté rozhodnutie odvolacieho orgánu (ktorým bolo zamietnuté odvolanie a potvrdené prvostupňové rozhodnutie alebo zmenené rozhodnutie prvostupňového orgánu), ako aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa zruší, a vráti vec na ďalšie konanie a rozhodnutie.

Ak však správny súd zistí, že neboli splnené podmienky pre priznanie nároku na náhradu škody v priestupkovom konaní, no absentoval odkaz na uplatnenie si nároku na náhradu škody v konaní pred súdom alebo iným príslušným orgánom, mám za to, že by nemalo dôjsť z tohto dôvodu k zrušeniu rozhodnutia o priestupku. Mám za to, že takáto vada by nemala žiaden vplyv na zákonnosť zvyšnej časti rozhodnutia, a zároveň nie je prekážkou na to, aby aj bez výslovného odkazu v rozhodnutí o priestupku si mohol tento nárok na náhradu škody uplatniť v konaní pred súdom alebo iným príslušným orgánom. Úlohou správneho súdu nie je zrušenie rozhodnutia a vrátenie

veci na len formálne opätovné vydanie rozhodnutia, ktorým bude vada odstránená, pokiaľ neprinesie účastníkovi konania vecný úspech v merite veci.<sup>6</sup>

### **Ad 3) Odsudzujúce rozhodnutie o priestupku s rozhodnutím o náhrade škody**

Právne konformným vysporiadaním sa správneho orgánu s uplatneným nárokom na náhradu škody poškodeného priestupkom, v prípade uznania viny obvineného, je buď rozhodnutie o náhrade škody v rámci odsudzujúceho rozhodnutia, alebo odkázanie poškodeného s uplatnením jeho nároku na súde alebo na príslušnom orgáne.

Aj keď správny orgán rozhodne takýmto spôsobom (či už prvostupňový s potvrdzujúcim rozhodnutím odvolacieho orgánu, alebo odvolací orgán po zmene rozhodnutia prvostupňového orgánu) poškodený môže mať výhradu voči výške priznaného nároku na náhradu škody, alebo voči odkázaniu na súdne, resp. iné konanie, ak má za to, že boli splnené podmienky na rozhodnutie o náhrade škody podľa ust. § 70 ods. 2 zákona o priestupkoch.

Ak poškodený má za to, že správny orgán nerozhodol o výške priznanej náhrady škody správne, je aktívne legitimovaný, po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov podať správnu žalobu vo vzťahu k výroku rozhodnutia o priestupku o náhrade škody. Týmto rozhodnutím mohli byť ukrátené jeho práva, o ktorých bolo možné rozhodnúť v adhéznom konaní.

Rovnako, poškodený priestupkom je dotknutý na svojich právach v prípade, ak správny orgán ho odkáže na uplatnenie jeho nároku na náhradu škody na súde alebo inom príslušnom orgáne za predpokladu, že boli splnené podmienky pre rozhodnutie o tomto nároku v adhéznom konaní podľa ust. § 70 ods. 2 zákona o priestupkoch. Ako som uviedol, ak sú splnené podmienky pre rozhodnutie o nároku na náhradu škody v adhéznom konaní podľa ust. § 70 ods. 2 zákona o priestupkoch, potom správny orgán nemá iba možnosť o tom rozhodnúť, ale aj povinnosť. Preto, ak správny orgán takto rozhodol, poškodený môže po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov domáhať sa preskúmania tohto rozhodnutia súdom správnu žalobou.

Domnievam sa, že v rámci priestupkového konania neprichádza do úvahy, vyplývajú z dikcie ust. § 70 ods. 2 tohto zákona, také rozhodnutie, že správny orgán v rozsahu, v akom má preukázanú škodu rozhodne o uložení povinnosti obvinenému nahradiť škodu a vo zvyšnom rozsahu odkáže poškodeného na uplatnenie jeho nároku na súde alebo na inom príslušnom orgáne. Totiž,

<sup>6</sup> Podobne v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 17.12.2002, č. j. 4Sž/98-102/2002.

zo znenie ust. § 70 ods. 2 zákona o priestupkoch vyplýva, že „ak škoda a jej výška bola spoľahlivo zistená“. Ak sú pochybnosti o výške škody, potom nie je splnená táto podmienka. Rovnako, nie je splnená táto podmienka ani vtedy, ak si poškodený okrem majetkovej škody uplatňuje aj nemajetkovú ujmu alebo nárok na bezdôvodné obohatenie; totiž v rozsahu nemajetkovej ujmy alebo bezdôvodného obohatenia nie je poškodený účastníkom konania o priestupku, a v tomto rozsahu nie je možné rozhodnúť v rozhodnutí o priestupku.

Podľa súčasnej právnej úpravy v Slovenskej republike nie je vylúčená situácia, keď poškodený si bude uplatňovať nárok na náhradu škody alebo jeho časť v adhéznom konaní v rámci priestupkového konania (a prípadne aj správnu žalobou na súde), a tento nárok si bude uplatňovať aj v civilnom súdnom konaní. Mám za to, že podľa súčasného právneho stavu súd konajúci v civilnom súdnom konaní preruší súdne konanie podľa ust. § 164 zákona č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „CSP“)<sup>7</sup> až do rozhodnutia správneho orgánu o priestupku, vrátane nároku na náhradu škody. Totiž zákon o priestupkoch, ako ani správny poriadok neumožňuje správne orgánu nekonať vo veci nároku na náhradu škody, ak nárok bol uplatnený aj v civilnom súdnom konaní.

No domnievam sa, že súbežné uplatňovanie nároku na náhradu škody v priestupkovom konaní a v civilnom súdnom konaní by malo byť riešené opačne. Vzhľadom na to, že rozhodovanie o náhrade škody v priestupkovom konaní nie je prioritné pre toto konanie, pri súbehu uplatnenia tohto nároku by nemalo byť o ňom rozhodované v priestupkovom konaní. V tejto súvislosti by bolo možné sa inšpirovať novým českým priestupkovým zákonom (zákon č. 250/2016 Sb. o zodpovednosti za priestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích), ktorý v ust. § 70 ods. 3 vyriešil takúto situáciu. Tento zákon „*výslovné zakotvuje prekážku litispendencie pre prípady, že poškodený už svoj nárok uplatnil v súkromnoprávnom alebo trestnom konaní a o jeho nároku sa doposiaľ vedie konanie, a prekážku res iudicata pre prípad, že o ňom už bolo rozhodnuté*“.<sup>8</sup> Teda v takomto prípade správny orgán nemôže konať o uplatnenej náhrade škody v rámci priestupkového konania, o čom vyzrozumie poškodeného.

## Záver

Poškodený je jedným z účastníkov priestupkového konania. Jeho účasť v tomto konaní je limitovaná prejednáváním ním uplatneného nároku na ná-

7 Ak súd neurobí iné vhodné opatrenia, môže konanie prerušiť, ak prebieha súdne alebo správne konanie, v ktorom sa rieši otázka, ktorá môže mať význam pre rozhodnutie súdu, alebo ak súd dal na také konanie podnet.

8 FRUMAROVÁ, K. a kolektív: Správní trestání. Praha: Leges, 2017, s. 127.

hradu škody spôsobenej priestupkom. Aj aktívna legitimácia poškodeného podať správnu žalobu proti rozhodnutiu o priestupku (po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov) je limitovaná rozsahom, v akom môžu byť dotknuté jeho práva a právom chránené záujmy, t.j. vo veciach jeho nároku na náhradu škody. V rámci toho príspevku boli analyzované tri možné rozhodnutia o priestupku vo vzťahu k rozsahu práva poškodeného podať správnu žalobu proti takémuto rozhodnutiu.

V prvom rade bolo posudzované, či poškodený je aktívne vecne legitimovaný na podanie správnej žaloby v prípade rozhodnutia o zastavení priestupkového konania. Mám za to, že v danom prípade nie sú splnené podmienky pre to, aby sa mohol úspešne domáhať ochrany svojich práv podaním správnej žaloby. Nevyhnutným predpokladom pre to, aby mohlo byť rozhodované aj o nároku poškodeného na náhradu škody v priestupkovom konaní je uznanie viny obvinenému z priestupku. V prípade rozhodnutia o zastavení k tomu nedochádza. Zároveň rozhodnutie o zastavení konania nebráni poškodenému, aby si svoj nárok nemohol uplatňovať v civilnom súdnom konaní. Rozhodnutie o zastavení konania nezakladá viazanosť civilného súdu takýmto rozhodnutím.

V ďalšom bolo posudzované rozhodnutie správneho orgánu, v rámci ktorého správny orgán síce uznal obvineného za vinného z priestupku, no v rozhodnutí nerozhodol o uložení povinnosti obvinenému nahradiť škodu poškodenému, a ani neodkázal poškodeného s uplatnením jeho nároku na súd alebo iný príslušný orgán. Ak v takomto rozhodnutí absentuje výrok o náhrade škody, hoci boli splnené zákonné podmienky (uznanie obvineného za vinného, škoda a jej výška bola spoľahlivo zistená, obvinený škodu dobrovoľne neuhradil), poškodený sa môže po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov úspešne domáhať správnu žalobou zrušenia rozhodnutia o priestupku (prvostupňového aj odvolacieho) a vrátenia veci na ďalšie konanie. Ak nebola splnená podmienka týkajúca sa spoľahlivého zistenia škody a jej výšky, a správny orgán neodkázala poškodeného s jeho nárokom na náhradu škody na súd alebo iný príslušný orgán, mám za to, že toto samo o sebe nebude dôvodom na zrušenie rozhodnutia na základe správnej žaloby, pretože nemalo by to vplyv na postavenie poškodeného. Aj napriek tomu by sa mohol domáhať náhrady škody v civilnom súdnom konaní.

A napokon, právne konfortným rozhodnutím o priestupku v konaní, v ktorom bola uplatnená škoda spôsobená priestupkom, je buď rozhodnutie aj o uložení povinnosti obvinenému nahradiť škodu poškodenému, alebo odkázanie poškodeného na uplatnenie tohto nároku na súde alebo inom príslušnom orgáne. Mám za to, že v oboch prípadoch (po vyčerpaní riadnych

opravných prostředků) má poškozený možnost podat správnou žalobu proti výroku o náhradě škody (např. v případě nesprávně priznané výšky škody) alebo proti výroku o odkázaní na súdne alebo iné konanie (v prípade ak boli splnené všetky podmienky na rozhodnutie o nároku na náhradu škody v priestupkovom konaní).

Súčasný právny stav v Slovenskej republike nedostatočne rieši situáciu, kedy je nárok na náhradu škody uplatnený jednak v priestupkovom konaní, ako aj v civilnom súdnom konaní. Mám za to, že za súčasných podmienok civilný súd preruší konanie do rozhodnutia správneho orgánu (prípadne aj správneho súdu) o uplatnenom nároku na náhradu škody. No domnievam sa, že postupnosť by mala byť opačná, zohľadňujúc, že rozhodovanie o náhrade škody v priestupkovom konaní nie je prioritné. Teda, ak by začalo civilné súdne konanie vo veci nároku na náhradu škody poškodeného, o tom istom nároku by sa nemalo konať v priestupkovom konaní. Bolo by však žiaduce, ak by to bolo jednoznačne upravené v právnej úprave.

### Zoznam použitých zdrojov

- FRUMAROVÁ, K. a kolektív: Správni trestání. Praha: Leges, 2017, s. 400.
- JEMELKA, L. VETEŠNÍK P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zákon o některých přestupcích. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 1153.
- PRÁŠKOVÁ, H. Nové přestupkové právo. Praha, 2017, s. 448.
- SPIŠIAKOVÁ, H. Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: Wolter Kluwer SK, 2015, s. 816.
- SREBALOVÁ, M. a kol. Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C. H. BECK, 2015, s. 484.
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 17.12.2002, č. j. 4Sž/98-102/2002.
- Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 23.5.2011, č. j. 2As 83/2010.
- Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 31.10.2007, č. j. 2As 46/2006.

## ROZHODOVÁNÍ VE VĚCÍCH SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ – SROVNÁNÍ ČESKÉ A SLOVENSKÉ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

DOC. JUDR. MARTIN KOPECKÝ, CSc.

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Decision Making in Administrative Punishment – Comparison of the  
Czech and Slovak administrative judicial review legal regulations

**Klíčová slova:** Přestupek; správní soudnictví; kasační princip; reformační princip

**Keywords:** infraction; administrative justice; cassation principle; reforming principle

**Resumé:** Příspěvek provádí srovnání vývoje a současného stavu rozhodování soudů ve správním soudnictví při přezkumu rozhodnutí správních orgánů o přestupcích a dalších druzích správních deliktů v České republice a na Slovensku. Poukazuje na společné prvky a na odlišnosti obou národních úprav, zejména z pohledu uplatnění kasačního a reformačního principu soudního přezkumu.

**Resume:** This paper makes a comparison of the development and the current state of court decision-making in the administrative judiciary when reviewing administrative decisions on infractions and other types of administrative offenses in the Czech Republic and the Slovak Republic. It points to the common elements as well as differences between the two national regulations, especially from the point of view of applying the cassation and reformist principle of judicial review.

### 1 Soudní přezkum založený zákony o přestupcích z roku 1990

První soudní přezkoumatelnost rozhodnutí o přestupku byla zavedena zákonem ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích v § 83:

„Přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem

(1) Rozhodnutí o přestupku, kterým byla uložena pokuta vyšší než 2000 Kčs nebo zákaz činnosti na dobu delší než 6 měsíců anebo propadnutí nebo zabránění věci, jejíž hodnota přesahuje částku 2000 Kčs, je přezkoumatelné soudem.

(2) Návrh na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem lze podat až po vyčerpání řádného opravného prostředku ve správním řízení.

(3) K podání návrhu podle odstavce 2 jsou oprávněni účastníci řízení (§ 72) v rozsahu, v jakém jsou oprávněni podat odvolání (§ 81).

(4) Požádá-li účastník, který podal návrh na přezkoumání rozhodnutí o přestupku soudem, o odložení výkonu rozhodnutí, správní orgán jeho žádosti vyhově.

(5) Při přezkoumávání rozhodnutí o přestupku soudem se postupuje podle zvláštního předpisu.<sup>1</sup>

Procesním předpisem, podle něhož probíhal soudní přezkum, byl do 31. 12. 1991 občanský soudní řád č. 99/1963 Sb. v původním znění části čtvrté, hlavy čtvrté, nazvané *Přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů*. Podle této úpravy se uskutečňoval soudní přezkum správních rozhodnutí založený ještě na enumerativním principu, pokud ho výslovně připouštěl zákon.<sup>2</sup>

Vedle vyloučení některých rozhodnutí ze soudního přezkumu (v případě tzv. bagatelních přestupků) zaujme z této úpravy ustanovení o povinnosti správního orgánu odložit výkon rozhodnutí o přestupku, požádá-li o to účastník, který podal soudní návrh na přezkoumání rozhodnutí.

## 2 Úpravy od 1. 1. 1992 do 31. 12. 2002

Nová úprava části páté občanského soudního řádu, nazvaná *Správní soudnictví*, účinná od 1. 1. 1992, zavedená novelou – zákonem č. 519/1991 Sb., založila generální klauzuli na vymezení správních rozhodnutí, proti nimž bylo možné podat žalobu k soudu: zásadně bylo možné podat žalobu proti každému rozhodnutí správního orgánu, které mohlo zkrátit osobu na jejích právech, po vyčerpání řádných opravných prostředků a nabytí právní moci (srov. § 247 občanského soudního řádu ve znění účinném od 1. 1. 1992), nebylo-li rozhodnutí správního orgánu ze soudního přezkumu na základě žaloby vyloučeno. Podle § 248 odst. 3 cit. zákona byla vyloučena ze soudního přezkumu rozhodnutí vydaná na základě ustanovení uvedených v příloze A zákona, jakož i rozhodnutí, jejichž přezkoumání vyloučí zvláštní zákony. Vzhledem ke znění zákonů o přestupcích z r. 1990 tak stále byla vyloučena ze soudního přezkumu výše uvedená rozhodnutí v případě tzv. bagatelních přestupků.

Poté, co bylo v důsledku této *restriktivní úpravy zákona o přestupcích vylučující možnost rozhodování soudu o některých přestupcích* konstatováno porušení práva na spravedlivý proces slovenskými veřejnými orgány v rozsudcích ESLP ve věcech Lauko proti Slovensku a Kadubec proti Slovensku<sup>3</sup>, zrušil i český Ústavní soud nálezem ze dne 17. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 9/2000

1 Shodně § 83 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

2 § 70 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád): „Zvláštní zákony stanoví, ve kterých případech soudy přezkoumávají rozhodnutí správních orgánů.“ § 244 občanského soudního řádu (původní znění zákona č. 99/1963 Sb.): „Má-li soud podle zákona přezkoumávat rozhodnutí jiných orgánů, použije se pro takové řízení ustanovení tohoto zákona, pokud není zvláštním předpisem stanoveno něco jiného.“

3 Viz např. rozsudek ESLP z 2. 9. 1998 ve věci Lauko proti Slovensku, č. 26138/95, rozsudek ESLP z 2. 9. 1998 ve věci Kadubec proti Slovensku, č. 27061/95.

(č. 52/2001 Sb.), s účinností od 28. 2. 2001 kompetenční vyluku § 83 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, vylučující rozhodnutí o tzv. bagatelních přestupcích ze soudního přezkumu. Ústavní soud konstatoval, že projednávání přestupků spadá pod režim trestních obvinění podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv, vyžadující možnost soudního rozhodování o nich. Lze připomenout, že již dříve Ústavní soud nálezem ze dne 23. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 28/98 (č. 2/2000 Sb.), zrušil kompetenční vyluku z přezkumu ve správním soudnictví podle tehdejšího § 248 odst. 2 písm. e) občanského soudního řádu, která se týkala rozhodnutí o pořádkových pokutách.

## 3 Soudní řád správní a slovenská novela občanského soudního řádu č. 424/2002 Z. z.

Od 1. 1. 2003 představuje procesní úpravu v ČR *soudní řád správní č. 150/2002 Sb.* (dále „SŘS“). Až na možnost tzv. moderace výše správního trestu nebylo řízení ve věcech přestupků (ani jiných skupin správních deliktů) speciálně upraveno, ale bylo ponecháno *obecné úpravě*. Z obecné úpravy řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle soudního řádu správního např. platí, že žaloba musí obsahovat mj. uvedení žalobních bodů, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) SŘS] a jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést [§ 71 odst. 1 písm. e) SŘS], že rozšířit žalobu o další žalobní body může žalobce jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 SŘS), že žaloba nemá odkladný účinek, pokud zákon nestanoví jinak (§ 73 odst. 1 SŘS), že soud přizná na návrh žalobce po vyjádření žalovaného z důvodu stanoveného v zákoně odkladný účinek (§ 73 odst. 2 SŘS), že soud vychází při přezkoumávání žaloby ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 SŘS), že soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 SŘS), že soud vysloví i bez návrhu nicotnost rozhodnutí správního orgánu, zjistí-li vady, které nicotnost vyvolávají (§ 76 odst. 2 SŘS), že zruší rozhodnutí správního orgánu, je-li žaloba důvodná, pro nezákonnost nebo pro vady řízení (§ 78 odst. 1 SŘS).

Soudní řád správní založil *moderační právo soudu* ve vztahu k výroku o trestu za správní delikt, když soud může od trestu uloženého rozhodnutím správního orgánu upustit nebo ho může snížit v mezích zákonem dovolených, ovšem za velmi omezených a procesně komplikovaných podmínek: žalobce musí takový postup navrhnout, nejsou důvody pro zrušení rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost nebo vady řízení, trest „byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši“ (tedy nikoli však ve výměře, která by znamenala nezákonnost

rozhodnutí), takové rozhodnutí soudu lze učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, který soud případně vlastním dokazováním doplnil (srov. § 78 odst. 1 SŘS).

Ve vztahu k napadenému rozhodnutí správního orgánu i ve věcech přestupků (a i jiných správních deliktů) byla tedy i podle soudního řádu správního zachována zásadně *jen kasační role správního soudu*, s fakticky velmi omezenou možností moderovat výši trestu, a nemožností konečně rozhodnout ve věci viny žalobce, i když je rozhodnutí správního orgánu nezákonné.

Úprava soudního řádu správního a její počáteční aplikace se střetávaly s požadavky na tzv. plnou jurisdikci ve věcech trestní povahy, kdy až soud jako orgán nezávislý má být tím, kdo o trestním obvinění rozhoduje, nesouhlasí-li obviněná osoba s vyřízením před správním orgánem. Je skutečností danou existující zákonnou úpravou, kterou ani judikturní výklad nezmění, že soud nemůže změnit rozhodnutí správního orgánu ve věci vyslovení viny a že tedy v případě, kdy podle soudu nebyly splněny podmínky pro uznání obviněného vinným rozhodnutím správního orgánu, nezbyde než rozhodnutí správního orgánu vrátit zpět do správního řízení. V řízení před správním orgánem nelze pojmově poskytnout všechny záruky práva na spravedlivý proces a obviněný, který je uznán pravomocně vinným ze spáchání přestupku správním orgánem, je nucen se aktivně bránit u soudu a namítat vady správního rozhodnutí a vady řízení před správním orgánem. Soudní judikatura na tento v podstatě systémový problém reagovala různým způsobem, např. tím, že

- v určitých směrech prolomila zákonné pravidlo o vázanosti soudu žalobními body ve prospěch revizního principu ukládajícího soudu přihlížet k některým vadám jako je např. promlčení přestupku z úřední povinnosti, jestliže taková vada vyjde v řízení najevo;<sup>4</sup>
- se odchýlila v některých případech od pravidla, že soud zkoumá zákonnost napadeného rozhodnutí ke dni, kdy ho vydal správní orgán, a vychází např. ve věcech časové působnosti správních deliktů z právního stavu ke dni vydání rozhodnutí soudu, je-li to pro pachatele příznivější úprava než ta, která zde byla v době spáchání správního deliktu.<sup>5</sup>

Posun by si zasloužilo i obecnější chápání toho, že obviněný by měl mít v zásadě právo, aby byla vždy odložena vykonatelnost rozhodnutí správní-

4 Viz např. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 29. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 1341/08, a ze dne 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15, rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2005, č.j. 3 As 57/2004-39, a ze dne 4. 3. 2009, č.j. 6 As 44/2008-142.

5 Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č.j. 5 As 104/2013-46, též usnesení ze dne 2. 5. 2017, č.j. 10 As 24/2015-71.

ho orgánu o přestupku do doby, než bude pravomocně soudem rozhodnuto o žalobě proti správnímu rozhodnutí, neboť až soud je tím, kdo o trestním obvinění konečným způsobem rozhoduje.

Rovněž na Slovensku došlo s účinností od 1. 1. 2003 k výrazným změnám v úpravě správního soudnictví, v té době ještě v podobě změny občanského soudního řádu z r. 1963, uskutečněnou *zákonem č. 424/2002 Z. z.*

Touto úpravou byla zavedena *reformační pravomoc soudu* rozhodnout ve věci samé jinak, než jak rozhodl správní orgán. Tato pravomoc se týkala případů správních rozhodnutí, kdy správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci o sporu nebo o jiné právní věci vyplývající z občansko-právních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů (tedy rozhodl ve věci soukromého práva), nebo kdy rozhodl o uložení sankce.<sup>6</sup> V těchto případech nebyl soud vázán skutkovým stavem zjištěným správním orgánem, mohl z takových zjištění vyjít, mohl ale opakovaně provést důkazy provedené správním orgánem nebo mohl sám provádět dokazování. V těchto případech pak mohl soud rozsudkem rozhodnout o náhradě škody, o peněžitém plnění nebo o peněžní sankci, pokud na základě provedeného dokazování dospěl k závěru, že o sporu, jiné právní věci nebo o uložení sankce má být rozhodnuto jinak, než jak rozhodl správní orgán. Založená reformační pravomoc<sup>7</sup> se vztahovala jen na některé otázky, kterých se týkala rozhodnutí správních orgánů ve věcech soukromého práva nebo správního trestání, a to jen na otázky peněžních částek, a nestanovila např. možnost věcně rozhodnout ve věci viny, o správních trestech spočívajících ve vyslovení zákazu činnosti či o propadnutí věci.

#### 4 Správní soudny poriadok

Novou úpravu správního soudnictví na Slovensku obsahuje od 1. 7. 2016 účinný *zákon č. 162/2015 Z.z. Správy súdny poriadok* (dále „SSP“). Jedním z formálních rozdílů od české úpravy SŘS je, že upravuje *správní žalobu ve věcech správního trestání jako zvláštní žalobu oproti obecné správní žalobě* proti rozhodnutí nebo opatření orgánu veřejné správy, ustanovení o řízení o obecné správní žalobě se užijí subsidiárně.<sup>8</sup> SSP uvádí výslovně případy, kdy není správní soud vázán rozsahem a důvody žaloby. Odpověď na otázku, co se má rozumět tím, že soud není vázán „*rozsahem*“ žaloby, ukáže budoucí praxe. Z případů, kdy soud není vázán důvody žaloby, lze uvést jako zajímavé si-

6 Srov. § 250i odst. 2 občanského soudního řádu ve znění účinném od 1. 1. 2003 (slovenská verze).

7 K užívání tohoto označení ve slovenské literatuře viz např. MACHAJOVÁ, J. a kolektiv. Všeobecné správne právo. 5. vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2010, s. 331.

8 § 194 odst. 2 SSP.

tuace dle § 195 písm. c) SSP – jde o základní zásady trestního řízení podle trestního řádu, které je třeba užít na správní řízení, a § 195 písm. d) SSP – jde o dodržování zásad ukládání trestů podle trestního zákona, které je třeba užít i na ukládání sankcí v rámci správního trestání. Pokud soud mimo žalobní body zjistí, že jsou zde takové vady, ke kterým je povinen přihlížet, oznámí to bezodkladně účastníkům řízení a vyzve je, aby se k nim vyjádřili. SSP umožňuje rovněž moderaci sankce za správní delikt na návrh žalobce. Formulace, že soud může změnit druh nebo výši sankce, i když orgán veřejné správy při jejím uložení nevybočil ze zákonného rámce správní úvahy, pokud tato sankce je nepřiměřená povaze skutku nebo by měla pro žalobce likvidační charakter, nebo že soud může upustit od uložení sankce, pokud účel správního trestání lze dosáhnout samostatným projednáním věci (§ 198 odst. 1 SSP), tedy znamená, že soud může být při svém rozhodování o sankci oproti sankci uložené správním orgánem mírnější. Tomu bude zřejmě tak i v případě, kdy by žalobcem byl prokurátor. Zřejmě nadbytečná je pak formulace, že v případě, že žalobcem je fyzická nebo právnická osoba, která byla postižena rozhodnutím správního orgánu, nemůže být rozhodnuto správním soudem v její neprospěch.

Výrazná odlišnost slovenské právní úpravy od české spočívá v tom, že formální jednoinstančnost řízení ve správním soudnictví je podle slovenské úpravy v některých případech, mj. právě v případě rozhodnutí o žalobě ve věcech správního trestání, fakticky modifikována *odkladným účinkem kasační stížnosti ze zákona*. V těchto případech nabyde podle § 145 odst. 2 SSP rozsudek správního soudu *právní moci uplynutím lhůty 30 dnů od doručení rozsudku nebo podáním kasační stížnosti* proti rozsudku v této lhůtě. Kasační stížnost má přitom v těchto případech ze zákona odkladný účinek.<sup>9</sup>

## 5 Nový český přestupkový zákon

Nový český přestupkový zákon (zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich – dále „PZ“), účinný od 1. 7. 2017, se dotkl soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech přestupků, resp. souvislostí s tím spojených jen velmi dílčím způsobem. Řeší situaci, kdy byla podána v průběhu správního řízení kasační stížnost podle SŘS (to přichází do úvahy v situaci, kdy správní soud zrušil rozhodnutí správního orgánu o přestupku, resp. rozhodnutí odvolacího správního orgánu o přestupku a vrátil věc správnímu orgánu k dalšímu řízení, a proti rozsudku krajského soudu byla podána kasační stížnost). Podle § 85 odst. 1 PZ správní orgán přeruší řízení, byla-li v téže věci

9 Srov. § 446 odst. 2 SSP.

podána kasační stížnost podle soudního řádu správního. Zákonodárce tím chtěl předejít složitým situacím, které by nastaly např. poté, co by Nejvyšší správní soud zrušil na základě správním orgánem důvodně podané kasační stížnosti rozsudek krajského soudu, kterým bylo původní pravomocné rozhodnutí o přestupku zrušeno.

Vzhledem k tomu, že nový PZ již neupravuje tzv. návrhová přestupková řízení,<sup>10</sup> a na místo dřívějšího navrhovatele zavedl institut osoby přímo postižené spácháním přestupku,<sup>11</sup> která však není účastníkem řízení, bude třeba v praxi vyřešit, zda i tato osoba má právo podat žalobu např. tehdy, pokud správní orgán zahájené přestupkové řízení, v němž taková osoba vystupovala, bezdůvodně zastaví. Zřejmě nebude takové osobě svědčit žalobní legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí podle § 65 odst. 2 SŘS, jak tomu bylo dříve u navrhovatele přestupkového řízení, ale spíše bude taková osoba za určitých podmínek legitimována podat žalobu proti nezákonnému zásahu.

Celkově je však třeba poznamenat, že je škodou, že zákonodárce nevyužil možnost výrazněji změnit pravidla pro soudní rozhodování ve věcech přestupků, zejména že nezakotvil oprávnění soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o přestupku meritorně věc rozhodnout.

## Seznam použitých zdrojů

- HENDRYCH, D. a kolektiv. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.
- KOPECKÝ, M.. Der gerichtliche Schutz vor fehlerhaften Verwaltungsakten in Tschechien und der Slowakei. JOR – Jahrbuch für Ostrecht, München, 2012, č. 1, s. 11a násl.
- KOPECKÝ, M. Komparace české a slovenské úpravy správního soudnictví. Správní právo, 2018, č. 1–2, s. 33 a násl.
- MACHAJOVÁ, J. a kolektiv. Všeobecné správní právo. 5. vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2010.

10 Srov. § 67 odst. 1 a § 68 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

11 § 71 PZ.

# PRÍSTUP K SÚDNEMU PRIESKUMU VO VECIACH ZDRUŽOVANIA NA SLOVENSKU

PROF. JUDR. SOŇA KOŠIČIAROVÁ, PHD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Access to judicial review in matters of the right to associate in Slovakia

**Kľúčové slová:** *správne súdnictvo, správne súdy, správny súdny poriadok, právo združovať sa*

**Keywords:** *administrative judiciary, administrative courts, administrative judicial code, the right to associate*

**Resumé:** *Referát sa zaoberá vybranými aspektmi právnej úpravy súdneho prieskumu vo veciach združovania na Slovensku, účinné od 1. júla 2016. Analyzuje špeciálnu úpravu konania vo veciach združovania občanov a zamýšľa sa nad právnymi dôsledkami inštitútu núteného procesného spoločenstva žalobcov.*

**Resume:** *The paper deals with selected aspects on rules of the judicial review in matters of the right to associate in Slovakia, effective from 1 July, 2016. It analyzes the special rules of procedures concerning the right of citizens to associate and reflects on the legal consequences, when it is necessary for succes in the case to bring the action to the court by all accusers.*

## 1 Právna povaha združení a vecná príslušnosť súdov v Slovenskej republike

Za prejav práva *slobodne sa združovať* podľa Ústavy Slovenskej republiky treba považovať len združenia, ktoré vznikli v dôsledku prejavu vôle *aspoň dvoch právnických osôb* (ak zákon výslovne nevyžaduje prejav vôle vyššieho počtu takýchto osôb) alebo fyzických osôb (právny poriadok Slovenskej republiky v tomto smere umožňuje zakladať záujmové združenia fyzických osôb i záujmové združenia právnických osôb), ktoré majú súkromnoprávny charakter.

Takúto súkromnoprávnu povahu majú všetky združenia, ktoré vznikli:

- podľa *Občianskeho zákonníka* (bez ohľadu na to, či ide o združenie bez právnej subjektivity, ktoré vzniklo združením niekoľkých osôb, aby sa spoločne pričínili o dosiahnutie dojednaného účelu na základe *zmluvy o združení* podľa § 829 Občianskeho zákonníka, alebo ide o záujmové združenie právnických osôb s právnou subjektivitou založené zakladateľskou zmluvou (§ 20f až § 20j Občianskeho zákonníka),



- podľa *osobitných zákonov*, ak ich zakladajú fyzické osoby a majú právnu subjektivitu.

Výsledom prejavu základného práva práva slobodne sa združovať podľa osobitných zákonov sú rôzne druhy subjektov. Ide o:

- občianske združenia (podľa *zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov* ako aj podľa osobitných zákonov – napr. živnostenské spoločenstvo podľa § 69 *zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov*, poľovnícka organizácia podľa § 32 *zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov*),
- združenia s potvrdenou činnosťou (t. j. dobrovoľné organizácie, ktoré vznikli po 30. septembri 1951 alebo ktoré boli za dobrovoľné organizácie vyhlásené podľa *zákona č. 68/1951 Zb. o dobrovoľných organizáciách a zhromaždeniach v znení neskorších predpisov* a spolky vzniknuté pred 1. októbrom 1951, ktoré sa považujú za združenia vzniknuté podľa *zákona č. 83/1990 Zb.*, ak splnili povinnosti podľa § 19 ods. 1 a 2 *zákona č. 83/1990 Zb.*),
- odborové organizácie a zamestnávateľské organizácie (§ 9a *zákona č. 83/1990 Zb.*),
- zväzy zúčastnených združení vytvorené na základe zmluv o súčinnosti (§ 16 *zákona č. 83/1990 Zb.*), ktoré majú charakter zmluvy podľa § 51 OZ.

Okrem občianskych združení prejavom združovacieho práva je aj existencia:

- *cirkví a náboženských spoločností* (t. j. dobrovoľných združení osôb rovnakej náboženskej viery v organizácii utvorenej podľa príslušnosti k náboženskej viere na základe vnútorných predpisov príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti podľa *zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov*),
- politických strán a politických hnutí podľa *zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov*).

Keďže v „súkromnom práve platí princíp voľného tvorenia korporácií, čo znamená, že korporácia môže vzniknúť bez akejkoľvek spoluúčasti úradov“<sup>1</sup>, procesný postup ich vzniku nemá charakter povolovacieho konania. Orgán ve-

1 GAJDOŠOVÁ, M. Združenia a právo slobodne sa združovať. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 32.

rejnej správy nesmie mať zákonom priznanú možnosť správnej úvahy ohľadne toho, či vznik združenia povolí alebo nie, ak by boli splnené všeobecné podmienky ustanovené zákonom (či už z hľadiska súkromného alebo verejného práva). Opak by bol v právnom a demokratickom štáte nepripustný a v rozpore so všeobecným záujmom na čo najširšej podpore vzniku záujmových združení.

Zdôrazňuje to explicitne aj § 1 ods. 2 *zákona č. 83/1990 Zb.*, podľa ktorého na výkon práva slobodne sa združovať nie je potrebné povolenie štátneho orgánu. Predmetný princíp možno z iných zákonov odvodiť implicitne.

Procesný postup pred orgánom verejnej správy v nich upravený, má právnu povahu:

- registrácie (registrácia združenia podľa § 6 a nasl. *zákona č. 83/1990 Zb.*, registrácia poľovníckeho združenia podľa § 34 a nasl. *zákona č. 274/2009 Z. z.*, registrácia politickej strany a politického hnutia podľa § 7 *zákona č. 85/2005 Z. z.*, registrácia cirkví a náboženských spoločností podľa § 10 a nasl. *zákona č. 308/1991 Zb.*, registrácia záujmových združení právnických osôb podľa § 20i ods. 2 *Občianskeho zákonníka*),
- evidencie odborovej organizácie a organizácie zamestnávateľov (§ 9a a nasl. *zákona č. 83/1990 Zb.*).

Podľa § 7 písm. d) *Správneho súdneho poriadku* (*zákona č. 162/2015 Z. z. v znení zákona č. 88/2017 Z. z.*) správne sudy nepreskúmajú súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, v ktorých je daná právomoc súdu v civilnom procese. Z tohto dôvodu spory členov združení ohľadne ich práv a povinností nepatria do kompetencie správnych súdov.

Predmetné pravidlo sa vzhľadom na súkromnoprávnu podstatu združení aplikuje vždy, ak zo zákona nevyplýva opak. Príkladom je § 19 ods. 1 *zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov*. Podľa neho prieskumu v správnom súdnictve podlieha právoplatné rozhodnutie správneho súdu o žalobe, ktorou sa člen strany domáha určenia, že rozhodnutie orgánu strany je nezákonné alebo odporujúce stanovám (pozri tiež § 375 ods. 4 *Správneho súdneho poriadku*). Členovia združení sa môžu domáhať súdnej ochrany – vzhľadom na súkromnoprávnu povahu týchto združení – v civilnom konaní podľa *Civilného sporového poriadku* (*zákon č. 160/2015 Z. z.*).

V prípadoch, keď združenie nemá postavenie právnickej osoby súkromného práva, ale má podľa osobitného zákona postavenie *vykonávateľa verejnej správy*, člen takéhoto združenia má právo ako súkromná osoba brániť sa na správnom súde správnu žalobou podľa § 177 a nasl. *Správneho súdneho*

poriadku. Posúdenie toho, či aký o takýto druh združení, sa odvíja od osobitnej právnej úpravy.

V praxi ide najčastejšie o *organizácie, ktoré zabezpečujú riadny výkon určitých povolaní*, a na ktoré nie je možné aplikovať zákon č. 83/1990 Zb. Základom pre vyhodnotenie toho, či ide o takýto subjekt, na ktorý sa nevzťahuje ochrana podľa čl. 11 Dohovoru o ochrane ľudských práv alebo ústavnoprávna ochrana podľa čl. 29 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, je zistenie, či vznikli špeciálnym zákonom a či sú povinné plniť úlohy vo verejnom záujme, rovnako ako existencia povinného členstva, ktorá sama osebe sa prieči zásade dobrovoľnosti, na ktorej je založená sloboda združovať sa. Treba však zdôrazniť, že *de lege lata* prípadná dobrovoľnosť členstva sama osebe nemusí znamenať, že máme dočinenia so subjektom súkromného práva. V súčasnosti ide už len o doplnkový znak pre vyhodnotenie právnej povahy subjektu.

Ak *právnická osoba vznikla osobitným zákonom*, možno usudzovať, že ide o subjekt verejného práva, lebo poznávacím znamením združení súkromnoprávnej povahy je to, že ich vznik podlieha procesnému postupu pred orgánom verejnej správy na základe zákona.

## **2 Právna úprava súdneho prieskumu vo veciach združovacieho práva na Slovensku po 1. júli 2016**

S účinnosťou od 1. júla 2016 bol zrušený Občiansky súdny poriadok (zákon č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov). V súčasnosti je úprava konania pred všeobecnými súdmi upravená:

- *Civilným sporovým poriadkom* (zákonom č. 160/2015 Z. z. v znení zákona č. 87/2017 Z. z.),
- *Civilným mimosporovým poriadkom* (zákonom č. 161/2015 Z. z.),
- *Správnym súdnym poriadkom* (zákonom č. 162/2015 Z. z. v znení zákona č. 88/2017 Z. z.).

Predmetné zákony sú zákonmi kódexového charakteru. V súvislosti so zmenami, ktoré priniesli, bolo potrebné vykonať viaceré systémové legislatívne zmeny, týkajúce sa osobitných zákonov, a to *zákonom č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov*.

Vzťah Civilného sporového poriadku a Správneho súdneho poriadku je daný tým, že oba zákony upravujú právomoc súdov (ak taká právomoc nie je zverená inému orgánu) prejednávať a rozhodovať *spory* vyplývajúce z ohrozenia alebo porušenia subjektívnych práv.

Vzhľadom na špecifickú povahu tzv. nespоровého konania, v civilných veciach sa postupuje podľa Civilného sporového poriadku, ak Civilný mimosporový poriadok neustanovuje inak. Uplatňuje sa teda zásada *lex specialis derogat legi generali*.

Vzťah Civilného sporového poriadku a Správneho súdneho poriadku je vymedzený rovnakým spôsobom (§2 zákona č. 160/2015 Z. z.). Podľa Civilného sporového poriadku sa postupuje, pokiaľ Správny súdny poriadok neustanovuje inak. Prednosť Správneho súdneho poriadku ako zákona so špeciálnejším predmetom úpravy je odôvodniteľná tým, že správne súdy síce rozhodujú spory, avšak nie v civilných veciach.

Práve táto skutočnosť nebola predchádzajúcou právnou úpravou dostatočne zohľadnená. Súdy v konaniach v civilných veciach o súkromnoprávných nárokoch aplikovali rovnaký predpis – zákon č. 99/1963 Zb. – ako súdy, ktoré preskúmavali rozhodnutia a postupy orgánov verejnej správy na základe žalôb verejného práva. Potreba zohľadnenia špecifickej povahy a odlišností súkromného a verejného práva viedla k schváleniu Správneho súdneho poriadku, ktorý priniesol viaceré legislatívne novinky v záujme zvýšenia účinnosti súdneho prieskumu rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy.

Správny súdny poriadok zrušil súdne rozhodovanie o *opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov* (pôvodná tretia hlava piatej časti Občianskeho súdneho poriadku) z dôvodu, že taká úprava sa považovala aj za porušenie princípu subsidiarity správneho súdnictva, keďže umožňovala preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy, ktoré neboli z pohľadu materiálnej právoplatnosti konečné. Zákonodarca tento generálny krok odôvodnil prehľadnosťou a zjednodušením úpravy ako aj prehĺbením oddelenosti súdnej moci od výkonnej moci.

V minulosti do tejto skupiny patrilo aj rozhodovanie súdov vo veciach združovacieho práva podľa *zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov*. Vyplývalo to z práva:

- členov prípravného výboru podať proti rozhodnutiu o odmietnutí registrácie opravných prostriedkov na Najvyšší súd Slovenskej republiky (§ 8 ods. 3),
- združenia podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu o rozpustení združenia na Najvyšší súd Slovenskej republiky (§ 11 ods. 2).

Vtedy sa pre postup v konaní o návrhu uplatňovali všeobecné ustanovenia rozhodovania o opravných prostriedkoch (§ 250l – § 250s Občianskeho súdneho poriadku).

Takáto situácia však nebola v celej platnej úprave združovacieho práva. *Právoplatné rozhodnutia* orgánov verejnej správy sa preskúmavali aj na zá-

klade podaných žalôb, ak tak vyplývalo z osobitného zákona (napr. vo veciach registrácie cirkví a náboženských spoločností podľa § 10 a nasl. zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov).

Osobitná úprava konania vo veciach registrácie politických strán a politických hnutí (§ 250ze Občianskeho súdneho poriadku) sa aplikovala, ak sa prípravny výbor politickej strany alebo politického hnutia domáhal určenia, že návrh na registráciu nemá nedostatky.

### 3 Systém súdneho prieskumu vo veciach združovacieho práva podľa jeho predmetu v Správnom súdnom poriadku

Správny súdny poriadok s účinnosťou od 1. júla 2016 rozšíril úpravu konania vo veciach politických práv o špeciálne druhy konaní, a to: a) konanie o veciach registrácie politických strán, b) konanie o žalobe prokurátora na rozpustenie politickej strany, c) konanie vo veciach združovania občanov a d) konanie vo veciach zhromažďovania občanov.

Napriek tomu nemožno konštatovať, že by táto špeciálna procesná úprava pokrývala prieskum rozhodnutí orgánov verejnej správy vo vzťahu k všetkým druhom združení.

Konanie vo veciach združovania občanov (§ 391) zahŕňa:

- konanie o žalobe vo veci preskúmaní rozhodnutia žalovaného o odmietnutí registrácie združenia a
- konanie o žalobe vo veci preskúmaní rozhodnutia žalovaného o rozpustení združenia.

Predmetné ustanovenie sa, vzhľadom na nadpis tretieho dielu „Konanie vo veciach združovania občanov“, vzťahuje len na združenia podľa zákona č. 83/1990 Zb., t. j. združenia založené fyzickými osobami, vrátane odborových organizácií (tu len na prípady, keď ide o ich rozpustenie na základe rozhodnutia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky).

Potvrďuje to aj § 394 Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého žalovaným vo veciach združovania občanov je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. V dôsledku toho sa predmetný špeciálny procesný režim nevzťahuje na preskúmanie rozhodnutí o odmietnutí registrácie a o rozpustení združenia ako súčasť výkonu štátnej správy vo vnútorných veciach – pôjde o registráciu cirkví a náboženských spoločností podľa zákona č. 308/1991 Zb. alebo o registráciu a rozpustenie poľovníckych organizácií podľa zákona č. 274/2009 Z. z. atď.

Špeciálna úprava konania vo veciach združovania občanov podľa § 391 Správneho súdneho poriadku sa taktiež nevzťahuje na ochranu združení, ktoré zakladajú právnické osoby napríklad podľa § 20f Občianskeho zákonníka (vo

veciach ich registrácie, keď o odvolaní proti rozhodnutiu okresného úradu v sídle kraja rozhoduje Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky).

V týchto prípadoch sa uplatní systém „zberného koša“, t. j. aplikujú sa pravidlá konania o všeobecnej správnej žalobe podľa § 177. Ide o všeobecnú procesnú úpravu, podľa ktorej sa postupuje, keď sa žalobca domáha ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

Nie je vylúčené, aby sa žalobca (§ 244) domáhal odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom správnom konaní vo veciach združovania občanov (§ 242).

### 4 Účastníctvo v konaní pred správnym súdom

Podľa čl. 22 bodu 1 odporúčania CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov členských štátov o dobrej verejnej správe súkromná osoba má nárok, ak o to požiada, na súdne preskúmanie správneho rozhodnutia, ktoré priamo ovplyvňuje jej práva a záujmy. Uvedené právo sa chápe širšie tak, že ho má nielen konkrétny adresát administratívneho aktu, ale taktiež všetky osoby, ktorých individuálne práva, slobody alebo záujmy môžu byť takýmto aktom dotknuté, a to bez ohľadu na to či, či akt predstavuje konkrétne opatrenie alebo rozhodnutie alebo či sa prostredníctvom neho zasahuje do záujmov veľkého počtu osôb.<sup>2</sup>

Požiadavka odporúčania Výboru ministrov Rec (2004) 20 je transponovaná v § 2 ods. 2 Správneho súdneho poriadku nasledovne: „Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.“

Ide o konkretizáciu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa neho „každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde“. Domáhať sa tohto práva možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú (čl. 51 ods. 1). Správny súdny poriadok ako procesnoprávny predpis tak predstavuje vykonanie pozitívneho záväzku zákonodarcu, ktorý mu vyplýva z čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, a to aby právo na súdnu ochranu vo veciach správneho súdnictva ustanovil v podobe konkrétnych

2 The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe Publishing 1996, s. 38.

procesnoprávných pravidiel. Tieto zákonné pravidlá nesmú popierať princípy, na ktorých spočíva základné právo na súdnu ochranu.

Keďže združovacie právo patrí medzi *základné práva*, nemôže byť z právomoci súdu zákonom vylúčené preskúmanie rozhodnutí, ktoré sa ho týkajú (čl. 46 ods. 2).

Vo veciach *združovacieho práva* je situácia rôzna. V zásade pôjde o súkromnoprávne spory, inak je daná právomoc správneho súdu v správnom súdnictve.

Ak je daná právomoc správneho súdu v správnom súdnictve, dôležitou otázkou vo veci prístupu k súdnemu prieskumu je *vymedzenie účastníkov konania*. To je však odlišné podľa toho, či sa uplatňuje všeobecné alebo osobitné vymedzenie.

Uplatňuje sa:

- všeobecné vymedzenie (podľa § 32 Správneho súdneho poriadku), ktoré sa aplikuje v konaní o všeobecnej správnej žalobe, správnej žalobe vo veciach správneho trestania a o správnej žalobe v sociálnych veciach,
- osobitné vymedzenie, ktoré sa uplatňuje v úprave osobitných druhov konania.

Osobitné vymedzenie má prednosť pred všeobecným vymedzením, čo vyplýva z legálnej definície účastníkov konania v § 32 ods. 1 Správneho súdneho poriadku: „Účastníkmi konania sú žalobca, žalovaný a ďalší účastníci, *ak tento zákon neustanovuje inak*.“

Všeobecné vymedzenie zahŕňa:

- žalobcu (pozri všeobecnú definíciu podľa § 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku – ide o fyzickú alebo právnickú osobu, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch),
- žalovaného,
- ďalších účastníkov (ak Správny súdny poriadok neustanovuje inak).

Ďalšími účastníkmi sú: a) tí, ktorí boli účastníkmi administratívneho konania<sup>3</sup>, b) na ktorých sa pre nerozlučné spoločenstvo práv a povinností so žalobcom alebo účastníkmi administratívneho konania musí tiež vzťahovať rozhodnutie správneho súdu, c) ktorých za účastníkov označuje zákon.

3 Na účely Správneho súdneho poriadku sa podľa § 3 ods. 1 písm. a) administratívnym konaním rozumie „postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov“.

Legislatívnou novinkou po 1. júli 2016 je automatické *stotožnenie účastníka administratívneho konania s účastníkom správneho súdneho konania*. To totiž zabezpečuje, že i keď nevystupuje v pozícii žalobcu, je v pozícii účastníka konania pred súdom *ex lege*. Dôležité tak je, akým spôsobom *osobitné zákony vymedzujú účastníka konania* pred orgánom verejnej správy.

Keďže nikoho nemožno nútiť, aby uplatňoval svoje procesné práva, Správny súdny poriadok umožňuje, aby sa osoba svojho účastníctva kvalifikovaným spôsobom vzdala, pokiaľ nechce vystupovať v súdnom konaní ako jeho účastník.

Účastníkom konania pred správnym súdom budú aj tí, na ktorých sa bude vzťahovať rozhodnutie správneho súdu pre *nerozlučné spoločenstvo* ich práv a povinností (*hmotnoprávnej povahy*) buď so žalobcom alebo s účastníkom administratívneho konania. Pôjde o zriedkavé prípady, keď takéto nerozlučné spoločenstvo má *právny základ v predpisoch súkromného práva, ale vo veci má právomoc konať orgán verejnej správy*. Niet sa prečo čudovať tomu, že inštitút *nerozlučného spoločenstva*<sup>4</sup> je definovaný v § 77 Civilného sporového poriadku, ktorý sa aplikuje podľa § 25 Správneho súdneho poriadku aj na správne súdne konanie subsidiárne a primerane. Ide o určitú poistku, keďže *cieľom rekonštrukcie správneho súdneho procesu bolo nezúženie prístupu k súdu*.<sup>5</sup>

*Osobitné vymedzenie účastníkov konania* pred správnym súdom sa uplatňuje v konaní o žalobe vo veciach registrácie politických strán (§ 376), o žalobe generálneho prokurátora na rozpustenie politickej strany (§ 385) a o žalobe vo veciach združovania občanov (§ 403).

Osobitosť tejto úpravy spočíva v tom, že vymedzuje účastníkov konania vo veciach politických práv:

- užšie, než všeobecná definícia účastníkov konania v § 32 ods. 1, nakoľko sú nimi v zásade len žalobca a žalovaný,
- za žalobcu označuje subjekt, ktorý podľa osobitného zákona nemá právnu subjektivitu (napr. prípravný výbor politickej strany podľa § 377 ods. 1), alebo
- za žalobcu považuje výlučne všetkých účastníkov správneho konania (napr. všetkých členov prípravného výboru združenia podľa § 391 ods. 1).

4 Podľa § 77 ods. 1 „nerozlučné spoločenstvo je procesné spoločenstvo, v ktorom ide o také spoločné práva alebo povinnosti, že sa rozsudok musí vzťahovať na každého, kto vystupuje ako žalobca alebo žalovaný; procesný úkon jedného z nich platí i pre ostatných“.

5 Fečík, M. in BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kolektív. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 236 a nasl.

Základné pravidlo pre vymedzenie účasti v konaní pred správnym súdom je, že ním musí byť účastník administratívneho konania.

Pokiaľ ide o *registračné konanie* vo veci registrácie občianskeho združenia podľa zákona č. 83/1990 Zb., v situácii keď návrh na registráciu podáva určitý počet fyzických osôb, treba za účastníkov konania považovať všetky tieto fyzické osoby, keďže ide o osoby s právnou spôsobilosťou, ktoré uplatňujú ich základné právo slobodne sa združovať.

Na tejto právnej skutočnosti nemení nič to, že v registračnom konaní vystupujú v rámci *spoločnej procesnoprávnej platformy bez právnej subjektivity*, ktorú zákon č. 83/1990 Zb. označuje ako *prípravný výbor*. Aby ich návrh na registráciu mal procesné účinky, musí predstavovať jednomyselný a spoločný prejav vôle dať zaregistrovať združenie.

Uvedenú skutočnosť potvrdil aj Ústavný súd Českej republiky vo svojom uznesení I. ÚS 540/98 zo dňa 3. marca 2000, keď uviedol, že „títo občania ako členovia prípravného výboru sú taktiež účastníkmi konania pred správnym orgánom“.

S týmto názorom sa stotožňujeme. Neprikláňame sa k názoru, že prípravný výbor je účastníkom správneho konania,<sup>6</sup> keďže prípravný výbor nespĺňa žiadne zo zákonných kritérií účastníka správneho konania podľa § 14 *zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov*.

Nepriamo o tejto skutočnosti svedčila aj formulácia v zákone č. 83/1990 Zb. účinnom do 30. júna 2016. Podľa nej „proti rozhodnutiu o odmietnutí registrácie môžu *členovia prípravného výboru* podať do 60 dní odo dňa, keď rozhodnutie bolo ich splnomocnencovi doručené, opravný prostriedok na najvyšší súd republiky“.

Existencia prípravného výboru v konaní o registrácii občianskeho združenia zaručuje, že jeho účastníci uplatňujú svoje *individuálne základné právo združovať sa spoločne*. Prípravný výbor preto treba považovať, z právneho hľadiska, za *procesné spoločenstvo*.

Keďže v registračnom konaní ide o také spoločné právo, že rozhodnutie registračného orgánu sa musí vzťahovať na každého, kto je členom prípravného výboru, nemožno prípravný výbor považovať za samostatné procesné spoločenstvo. Ide o tzv. *nerozlučné spoločenstvo*, v ktorom procesné dôsledky rozhodnutia sa týkajú všetkých členov prípravného výboru.

6 Pozri Šimíček, V. in WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kolektív. Listina základných práv a svobod. Komentár. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 480.

Z pôvodného ustanovenia zákona č. 83/1990 Zb. bolo taktiež zrejmé, že aktívnu procesnú legitimáciu na podanie opravného prostriedku nemal prípravný výbor, ale výlučne *všetci členovia prípravného výboru* (inak by zákon upravoval právo *člena prípravného výboru* podať opravný prostriedok). S účinnosťou od 1. júla 2016 platné znenie zákona č. 83/1990 Zb. už problematiku aktívnej procesnej legitimácie na podanie riadneho opravného prostriedku proti rozhodnutiu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky o odmietnutí registrácie občianskeho združenia neupravuje, nakoľko je podanie rozkladu zo zákona vylúčené.

V záujme zabezpečenia právnej ochrany členov prípravného výboru sa tak stalo dôležitým zákonné vymedzenie pojmu žalobca podľa § 391 ods. 1 Správneho súdneho poriadku. Podľa neho žalobcom „sú všetci členovia prípravného výboru združenia, ktorí tvrdia, že neboli splnené podmienky uvedené v osobitnom predpise na vydanie rozhodnutia o odmietnutí registrácie združenia“. Ide o špeciálne vymedzenie, ktoré je užšie vo vzťahu k všeobecnej definícii účastníkov konania v § 32 ods. 1, nakoľko sú nimi v zásade len žalobca a žalovaný.

Podľa komentára k Správne súdnemu poriadku ide o nútené procesné spoločenstvo.<sup>7</sup>

Každé nútené spoločenstvo je nerozlučným spoločenstvom, naopak to však neplatí. Procesné spoločenstvo bude núteným len vtedy, ak tak ustanovuje zákon alebo keď si to vyžaduje hmotnoprávna úprava.

Podľa právnej teórie „o nútené procesné spoločenstvo pôjde vtedy, keď priamo zo zákona alebo z povahy veci je z hľadiska *vecnej legitímácie* nevyhnutné, aby v konaní vystupovalo spoločenstvo.“<sup>8</sup> Dôsledky núteného nerozlučného spoločenstva vyplývajú z *hmotnoprávneho vzťahu* účastníkov, bez zreteľa na ich vôľu.

Podľa § 78 ods. 1 Civilného sporového poriadku „nútené spoločenstvo je procesné spoločenstvo, v ktorom osobitný predpis vyžaduje pre úspech v spore účasť všetkých subjektov právneho vzťahu. Súd *žalobu zamietne, ak nie je splnená podmienka účasti všetkých subjektov* podľa odseku 1.“

Ak chýba *hmotnoprávny základ*, je potrebné, aby *osobitný predpis* vyžadoval ako procesnoprávnu podmienku, aby návrh na registráciu združenia podali všetci účastníci registračného konania. Nie je pritom podstatné, či sa

7 Filová, A. in BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kolektív. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1513.

8 Bližšie k tomu Števec, M. in ŠTEVČEK, M., FICOVÁ, S., BARICOVÁ, J., MESIARKINOVÁ, S., BAJÁNKOVÁ, J., TOMAŠOVIČ, M. a kolektív. Civilný sporový poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2016, s. 266.

osobitný zákon explicitne zmieňuje o spoločnej procesnej platforme, v ktorej rámci vystupujú (najčastejšie je to prípravný výbor), alebo či osobitný zákon vyžaduje, aby v ich mene v konaní pred správnym orgánom vystupovala procesne spôsobilá osoba (splnomocnenec).

Účastníkom registračného konania, ktoré je správnym konaním, môže byť len fyzická alebo právnická osoba. Takúto povahu nemá spoločná procesná platforma, v rámci ktorej účastníci registračného konania vystupujú, bez ohľadu na to, či ju osobitný zákon nazýva prípravným výborom (§ 6 ods. 2 zákon č. 85/2005 Z. z.) alebo prípravným orgánom (§ 10 ods. 2 zákona č. 308/1991 Zb.).

To platí aj v prípade osobitného vymedzenia pojmu žalobca v úprave konania podľa Správneho súdneho poriadku, ktorá za žalobcu považuje :

- prípravný výbor politickej strany (§ 377 ods. 1),
- všetkých členov prípravného výboru politickej strany (§ 377 ods. 2),
- všetkých členov prípravného výboru združenia (§ 393 ods. 1).

Vzhľadom k úprave v osobitných zákonoch „slovné spojenie prípravný výbor je tu potrebné vykladať vo svetle všetkých jeho členov. Ide tu o nútené procesné spoločenstvo“.<sup>9</sup> Ako sme už uviedli, nie všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy vo veciach registrácie sa preskúmajú v osobitnom konaní podľa § 375 ods. 1 a 2 alebo podľa § 391 ods. 1 Správneho súdneho poriadku. V takom prípade sa – pri nedostatku špeciálnej úpravy – uplatňuje všeobecné zákonné vymedzenie účastníkov konania podľa § 32 ods. 1 Správneho súdneho poriadku.

Pokiaľ by správnu žalobu nepodal *žalobca podľa § 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku*, t. j. všetky osoby, ktorým podľa osobitného zákona svedčí aktívna procesná legitímácia v rámci ich núteného procesného spoločenstva podľa osobitného predpisu, je to dôvod pre zamietnutie žaloby správnym súdom s odkazom na § 78 Civilného sporového poriadku v spojení s § 25 Správneho súdneho poriadku.

### Zoznam použitých zdrojov

BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kolektív. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1824.

ČIČ, M. a kolektív. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 827 s.

GAJDOŠOVÁ, M.. Judikatúra vo veciach práva slobodne sa združovať. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 236 s.

GAJDOŠOVÁ, M.. Združenia a právo slobodne sa združovať. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 203.

HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 594.

KLÍMA, K. a kolektív. Komentár k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1441.

KLÍMA, K. a kolektív. Veřejná subjektivní práva. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2015, s. 340.

Kolektív. Verejná správa. Základné práva a slobody. Krakov: Spolok Slovákov v Poľsku – Towarzystwo Slowaków w Polsce, 2014, s. 438.

KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o. 2012, s. 556.

KOŠIČIAROVÁ, S. Princípy správneho trestania. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 357.

NESROVNAL, V. a kolektív. Občianske právo s vysvetlivkami. 2. zväzok. Bratislava: IURA EDITION 1996, 1997.

SVÁK, J. Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 1116 s.

ŠTEVČEK, M., FICOVÁ, S., BARICOVÁ, J., MESIARKINOVÁ, S., BAJÁNKOVÁ, J., TOMAŠOVIČ, M. a kolektív. Civilný sporový poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2016, s. 1544 s.

The Administration and you: A Handbook (1997). Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons. Council of Europe Publishing 1996, s. 537, ISBN 92-871-3124-4

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kolektív. Listina základních práv a svobod. Komentár. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 931 s.

<sup>9</sup> Filová, A. in BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kolektív. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1461.

# PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ SÚDNY PROCES

DOC. JUDR. ALENA KRUNKOVÁ, PHD., JUDR. ŠTEFAN KSEŇÁK, PHD

UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a správneho práva

## Right to a fair trial

**Kľúčové slová:** ľudské práva, právo na spravodlivý súdny proces, ústava Slovenskej republiky

**Keywords:** human rights, the right to a fair trial, the constitution of the Slovak Republic

**Resumé:** Príspevok sa zaoberá jedným zo základných procesných práv – a to právom na spravodlivý súdny proces. V základnej rovine analyzuje jeho ústavnoprávnu koncepciu a poukazuje na niektoré špecifické črty. Na základe praktických skúseností analyzuje určité novodobé aspekty, ktoré sa do popredia dostávajú v súvislosti s kodifikáciou civilného práva v Slovenskej republike.

**Resume:** The contribution deals with one of the fundamental procedural rights – a right to a fair trial. It basically analyzes its constitutional concept and points to some specific features. On the basis of practical experience, it analyzes certain modern aspects that come to the fore in the context of the codification of civil law in the Slovak Republic.

## Úvod

Rozsiahlosť a špecifickosť témy práva na spravodlivý súdny proces je nespochybniteľná. Tak ako aj skutočnosť, že sa tejto problematike venuje a venuje dostatočná pozornosť jednak v odbornej, vedeckej, no sčasti aj laickej sfére. Ide skutočne o tematiku „par excellence“, ktorá navyše vývojom získava prienik v najrozmanitejších, a s istým zovšeobecnením môžeme povedať, že takmer vo všetkých oblastiach spoločenského života. Stáva sa tak problematikou, ktorá je vďačným námetom rôznych polemík, diskusií, ba aj samostatných vedeckých podujatí. Preto, uvedomujúc si dané súvislosti, sa pokúsime o náčrt skúmaného práva z trocha iného uhla pohľadu, zvýrazniac tak tie aspekty, ktoré sa pozoruhodnými stávajú práve v dôsledku jeho novodobého vývoja. Naším cieľom je popritom neopakovať už povedané, len ak to bude nevyhnutné na zvýraznenie nami skúmaných aspektov, pri zachovaní vzájomných súvislostí a potrebnej vedeckosti príspevku.

Právo na spravodlivý súdny proces vnímame ako určitú podmnožinu práva na spravodlivý proces, ktorý je pre účely administratívneho konania smerodajný. Zameranie príspevku teda zostáva v elementárnej rovine, poukazujúc na niektoré ústavnoprávne aspekty v prieniku s ich praktickou realizáciou a súvisiacimi polemickými situáciami.

## Ústavnoprávny rozmer práva na spravodlivý súdny proces

Pri špecifikácii elementárnych hraníc skúmaného práva sa nám javí ako podstatné v prvom rade sa zamyslieť nad otázkou aký je jeho ústavnoprávny zmysel. Z hľadiska analýzy akýchkoľvek ľudských práv a slobôd nie je totiž možné vynechať ústavnoprávnu rovinu. To že základné práva majú svoje zakotvenie v norme najvyššej právnej sily, má svoje opodstatnenie, právo na spravodlivý súdny proces nevynímajúc. Ich dôležitosť sa posúva aj do medzinárodnoprávnej ochrany, premietajúcej sa mimo iného aj v pomerne rozsiahlej judikatúre príslušných medzinárodných súdnych orgánov. Zároveň ich vymedzenie v medzinárodných a vnútroštátnych dokumentoch predstavuje materiálne určenie týchto práv a slobôd, ktoré by bez garancie ochrany súdnym procesom neumožňovalo ich vymožitelnosť a uplatniteľnosť. Minimálne z tohto dôvodu úloha súdnych orgánov zohráva nezastupiteľné miesto a prirodzeným spôsobom naberá na význame i dôležitosť. Špecifické postavenie súdnych orgánov je podmienené aj tým, že pri ich činnosti sa aplikuje princíp nezávislosti. Tento princíp sa pri iných štátnych orgánoch v zásade neuplatňuje, pretože štátne orgány sú vo vzťahu nadriadenosti a podriadenosti. Orgány súdneho typu nezriedka rozhodujú aj tam, kde je žalovaným štátny orgán, resp. štát. Nakoľko súd má postavenie „nezúčastneného tretieho“, tak disponuje špeciálnym postavením, ktoré mu umožňuje rozhodnúť aj v neprospech štátu (štátneho orgánu). Táto konštrukcia úzko súvisí s požiadavkami kladebnými na právny štát. Ak teda nezávislé (a samozrejme nestranné) súdnictvo je jedným z kľúčových predpokladov právneho štátu, tak aj procesný postup, ktorý umožňuje subjektu domáhať sa tejto nezávislej súdnej ochrany, je jeho integrálnou zložkou.

Základné práva a slobody zakotvené v ústavách a medzinárodných dohovoroch sa pôvodne týkali najmä verejných subjektívnych práv. S tým súvisí aj ich nezrušiteľnosť, nescudziteľnosť, nepremlčateľnosť.<sup>1</sup> V súlade s vývojom tzv. ústavnoprávneho štátu môžeme hovoriť aj o tom, že sú bezprostredne záväzné, majú morálnu povahu a nadpozitívnu platnosť a tvoria nezrušiteľnú časť ústav.<sup>2</sup> Rozvoj ústavnoprávneho štátu so sebou prináša aj to, že sa zvyšuje ingerencia ústavných súdov nielen do právneho života, ale všeobecne do spoločenského života, politický život nevynímajúc, preto hovoríme o *judicializácii* spoločenského života. Niekde je ingerencia súdov do spoločenského života vyššia, niekde malá – napr. krajiny východnej Ázie.<sup>3</sup>

1 PALÚŠ, I., SOMOROVÁ, L. Štátne právo Slovenskej republiky. Tretie prepracované a doplnené vydanie. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2010., s. 558.

2 MARŠÁLEK, P. Příběh moderního práva. Praha: Auditorium. 2018, s.147.

3 MARŠÁLEK, P. Příběh moderního ..., s. 137

Vývoj smeruje k tomu, že oblasť základných práv sa rozširuje aj do súkromnoprávných vzťahov. Tento proces nie je bezproblémový, lebo so sebou prináša ingerenciu verejnomocenských orgánov do autonómie súkromnoprávných korporácií. Pochopenie a akceptovanie týchto zmien a súčasne nastavenie istej hranice ich expanzie je mimoriadne náročné a predpokladá zohľadnenie spoločenského kontextu, v ktorom sa tak deje.

Jedným z nich je nepochybne jurizdícia. Jurizdícia, podobne ako ľudské práva, patrí k pojmom, ktoré sa dostali do slovníkov bez toho, aby mali jednotnú definíciu, resp. ich definície sa menia nielen v pohľadoch autorov týchto definícií, ale aj v kontexte historickom a osobitne v závislosti od štátneho režimu, v ktorom sa vytvorili. Na rozdiel od terminologického spojenia „ľudské práva“, ktoré sa stalo bežnou súčasťou nielen slovníka politikov, právnikov či filozofov, ale osvojili si ho aj tí, ktorým patria a z ktorých vychádzajú, teda „obyčajní“ ľudia, pojem „jurizdícia“ je známy oveľa užšiemu okruhu, najmä odborníkom v oblasti práva<sup>4</sup>, keďže úzko súvisí s prienikom súdnych rozhodnutí v rovine vymožitelnosti práva. Argumentácia súdnymi rozhodnutiami, najmä z pera medzinárodných súdnych orgánov (Európsky súd pre ľudské práva a Súdny dvor EÚ) sa stáva akoby ikonou právnej argumentácie. Využívanie súdnych rozhodnutí je notoriou aj pre tvorbu právnych predpisov, Slovenskú republiku nevynímajúc. Na základe toho špecifikujeme pozíciu ľudských práv v troch rovinách:

- Ústavnoprávnu rovinu v medzinárodnom meradle – vychádzajúca najmä z všeobecných právnych zásad, tradícií štátov a medzinárodných dohovorov.
- Ústavnoprávna rovina Európskej únie – deklarujúca Chartu základných práv a slobôd a ochranu práv ňou garantujúcich Súdnym dvorom Európskej únie.
- Ústavnoprávna rovina vnútroštátna – vychádzajúca a zosúladujúca vyššie dve roviny.

Z hľadiska vývoja prvej kategórie, teda ústavnoprávnej roviny v medzinárodnom meradle je markantný stav po II. sv. vojne, keď vzniká Rada Európy a jej Dohovor o ochrane ľudských práv a slobôd z r. 1950.

Druhá kategória, ústavnoprávna rovina Európskej únie naberá na reálnom význame v súvislosti s nadobudnutím účinnosti tzv. Lisabonskej zmluvy

4 SVÁK, J., ERDŐSOVÁ, A. Jurizdícia ľudských práv v kontexte judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Bratislava: Paneurópska vysoká škola práva, 2015. dostupné na <<https://www.paneurouni.com/wp-content/uploads/2017/03/zbornik-jurizdicia-final-web2.pdf>>.



v r. 2009, kedy sa Charta základných práv a slobôd stala súčasťou v primárneho práva Európskej únie.

Ústavná rovina jednotlivých štátov je vždy tou sférou, ktorá dáva priestor a široké možnosti v prvom rade pre uplatňovanie explicitne vymedzených práv, no zabezpečuje aj garanciu ich včasného a opodstatneného uplatňovania. Ako záruka toho slúži jednak správne súdnictvo, jednak súdnictvo ústavné, v prvých dvoch kategóriách aj súdnictvo medzinárodné.

Rozsah garancií a ochrany sa mení. Dalo by sa očakávať, že v súvislosti s nárastom mechanizmov súdnej ochrany v medzinárodnom, resp. európskom meradle, sa bude zväčšovať. Možno tomu tak v globálnom meradle aj je. Neplatí to však absolútne, pretože zrejme v dôsledku narastajúcej (a miestami aj zbytočne duplicitnej, či až triplicitnej a takmer totožnej) právnej úpravy v rôznych rovinách právnych systémov sa rozsah ochrany niektorých jednotlivých práv zužuje, priam stráca. V načrtnutých súvislostiach budeme pokračovať v ďalšej časti príspevku.

Právo na spravodlivý súdny proces pozostáva z komplexu procesných garancií, ktoré štát poskytuje fyzickým a právnickým osobám pri ochrane svojich subjektívnych práv. Zjednodušene by sme ich mohli charakterizovať ako procesné úkony slúžiace k ochrane hmotných práv, bez ktorých by táto ochrana nebola realizovateľná.<sup>5</sup> Každopádne teda ide o súhrn čiastkových procesných práv, ktorých jednotlivé uplatňovanie prináša samotnú realizáciu tohto práva. Veľmi dôležitú úlohu v tomto procese zohráva štát – ako garant a tvorca týchto čiastkových procesných práv. Pre samotné uplatňovanie práva na spravodlivý súdny proces je totiž nevyhnutné vytvoriť celý rad legislatívnych i materiálnych podmienok. Ide teda o právo vyžadujúce si pozitívne plnenie zo strany štátu<sup>6</sup>. Ústavnoprávna rovina vytvára nevyhnutný predpoklad, no na druhej strane i základnú garanciu stability uplatňovania tohto práva.

Právo na spravodlivý súdny proces má teda charakter ústavou zaručeného práva, no ostatné hmotné práva, ktorých sa jednotlivci prostredníctvom práva na spravodlivý súdny proces domáhajú, tak vždy mať nemusia.<sup>7</sup> Z prirodzenej povahy skúmaného práva teda vyplýva jeho neohraničené pôsobenie vo vzťahu k subjektom tohto práva. Môžu nimi byť jednak osoby fyzické, i právnické, tie druhé však s istým obmedzením, vyplývajúci zo samotnej osobitej podstaty právnickej osoby ako takej.

5 BARTOŇ, M. a kolektív. Základní práva. Praha 2: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2016, s. 509.

6 Prijatť príslušné zákony o súdoch a sudcoch, vytvoriť sústavu súdov, zabezpečiť materiálne podmienky pre realizáciu, zabezpečiť mechanizmus pre výchovu a výber sudcov a pod.

7 BARTOŇ, Michal a kolektív. Základní..., s. 509.

Považujeme za podstatné dotknúť sa aspoň okrajovo aj obsahu práva na spravodlivý súdny proces.<sup>8</sup> Ako už bolo spomenuté, samotný obsah tohto práva je značne široký a svoje vymedzenie nachádza v jednotlivých procesných zárukách. Nie je úmyslom príspevku demonštratívne ich charakterizovať, skôr výberom naznačiť isté rozdielnosti, či možné polemiky. Hodnota a zmysel práva na spravodlivý proces totiž spočíva v poskytnutí určitého štandardu procesných úkonov jeho adresátom. Preto obsahové rozšírenie prípustné je, no neželateľné zužovanie má strážiť práve ústavný charakter jeho zakotvenia.

Jednotlivé dokumenty ústavného charakteru venujú skúmanému právu prirodzene rôznu pozornosť. Po formálnej i materiálnej stránke ho jednoznačne pomenováva článok 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd – ako „Právo na spravodlivé súdne konanie“.

Čo sa týka Charty základných práv a slobôd – skúmanej problematiky sa dotýka už v svojej preambule – „...Cieľom je zabezpečiť efektívny prístup každého k spravodlivosti...“<sup>9</sup>. V tomto duchu aj upravuje jednotlivé procesné práva vo svojej šiestej hlave s názvom „Spravodlivosť“. Tieto práva, vymedzené v článkoch 47 až 50 predstavujú komplexnú sumarizáciu dovtedy všeobecne platných zásad. Osobná pôsobnosť sa vzťahuje len na osoby, ktorých slobody a práva zaručené právom Európskej Únie boli porušené. Účinná súdna ochrana sa zaručuje nielen pred vnútroštátnymi súdnymi orgánmi, ale i pred Súdnym dvorom Európskej únie, čo prekračuje rozsah ochrany garantovanej Dohovorom. Procesné garancie spravodlivosti konania sú pre jednotlivcov v práve Európskej Únie upravené vo významnej miere aj v aktoch sekundárnej legislatívy.

Vnútroštátnu rovinu skúmaného práva predstavujú v Slovenskej republike ustanovenia siedmeho oddielu druhej hlavy Ústavy Slovenskej republiky, č. 460/1992 Zb. v znení neskorších právnych predpisov (ďalej aj „ústava“) – „Právo na súdnu a inú právnu ochranu“. Explicitné vymedzenie nájdeme v čl. 46 ods. 1 a 4 ústavy. V svojej podstate vyjadruje požiadavku, aby súkromná

8 K vymedzeniu jeho obsahu zaujal vo viacerých svojich rozhodnutiach stanovisko aj ústavný súd SR – napr. Do obsahu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva na spravodlivý súdny proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd nepatrí ani právo účastníka konania vyjadrovať sa k spôsobu hodnotenia ním navrhnutých dôkazov súdom, prípadne sa dožadovať ním navrhnutého spôsobu hodnotenia vykonaných dôkazov (I. ÚS 97/97), resp. toho, aby súdy preberali alebo sa riadili výkladom všeobecne záväzných predpisov, ktorý predkladá účastník konania (II. ÚS 3/97, II. ÚS 251/03).

9 Zároveň, ako sama ďalej uvádza – „...Charta nevytvára úplné nové pravidlá, ale v sebe spája všetko podstatné a dôležité...“.

osoba disponovala a mala vnútroštátnym právnym poriadkom zaručené všetky procesné práva, ktoré sa považujú za súčasť práva na spravodlivý súdny proces v zmysle čl. 6 Dohovoru a to aj v prípade, ak o jej právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach rozhoduje vykonávateľ verejnej správy, ktorý má postavenie vykonávateľa verejnej moci.<sup>10</sup>

Pre prípad stretov právnych systémov členských štátov – vnútroštátneho i európskeho je upravený proces na predchádzanie konfliktných situácií – prejudiciálna otázka, ktorá predstavuje tzv. súdny dialóg medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom EÚ. Jedným dychom je v tomto smere potrebné dodať, že nepredloženie prejudiciálnej otázky vnútroštátnym súdom pri námietke účastníka sporu navyše môže znamenať porušenie práva na spravodlivý súdny proces.

Vnímajúc načrtnuté súvislosti môžeme nadobudnúť dojem, že ochrana práva na spravodlivý súdny proces je zabezpečená dostatočne a prešla etapou rozširovania stupňov svojej ochrany (medzinárodný aspekt – európsky aspekt – aspekt vnútroštátny). V určitom okamihu môže navodzovať aj dojem prílišnej excentrickosti.<sup>11</sup> Prerastanie právnych systémov a fragmentárnosť tvorby práva môže ale spôsobiť sprievodný (a zväčša neželaný) jav v podobe zúženia práva na prístup súdu, ako súčasti práva na súdnu a inú právnu ochranu. Právo nie je statickou sústavou, ale vyznačuje sa aj istou dynamikou, ktorá často nevyplýva ani zo samotných legislatívnych zmien, ako skôr z interpretácie už existujúcej právnej základne a vyvodzovania právnych noriem metódami interpretácie práva.

V ďalšej časti príspevku poukážeme na praktickom príklade, ako aj napriek uvedenému je možné eliminovať využitie práva na spravodlivý súdny proces, ak sa ním dotknutá osoba chce domôcť ochrany svojich ďalších práv. Načrtnutú problematiku sa nám javí ako vhodné ilustrovať na príklade združovacieho práva. Ústava Slovenskej republiky zakotvuje právo združovať sa v čl. 29 Ústavy, pričom súbežnú a v podstate identickú právnu úpravu so sebou prináša Listina základných práv a slobôd<sup>12</sup>.

10 KOŠIČIAROVÁ, S. Právo na riadne dokazovanie a konanie o priestupkoch. Dostupné na: <<http://www.polac.cz/katedry/kvs/konfer/sborniky/kosiciarova.pdf>>.

11 Previazanosť slovenského ústavného súdnictva s nadnárodnou úrovňou ochrany práv sa zvýšila zakotvením inštitútu obnovy konania v konaní pred ústavným súdom SR v dôsledku rozhodnutia ESLP. Viac k tomu KSEŇÁKOVÁ, A. Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva ako dôvod na obnovu konania. In Zborník z konferencie Košické dni súkromného práva II. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2018, s. 651 a nasl.

12 Odkaz na Listinu základných práv a slobôd nemá za cieľ otvárať otázku vzťahu tohto dokumentu k Ústave Slovenskej republiky, ktorý by mohol byť sám osebe predmetom diskusie, nakoľko pôvodne takmer identická úprava v Listine s úpravou katalógu

Podľa čl. 29 ods. 1 Ústavy „Právo slobodne sa združovať sa zaručuje. Každý má právo spolu s inými sa združovať v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach.“ Spolky, spoločnosti a iné združenia sú súkromnoprávne korporácie, pre ktorých vznik je nevyhnutný prejav súkromnej vôle ich zakladateľov. Rovnako tak súkromnoprávnymi korporáciami sú aj politické strany a politické hnutia, ktorých ústavná platforma pramení z ods. 2 čl. 29 Ústavy. Autonomiá týchto subjektov je však do istej miery modifikovaná tým, že mnohé z nich sú istou mierou napojené na verejné rozpočty, pretože z nich získavajú finančné prostriedky. Zároveň však môžu aj plniť úlohy, pri ktorých už nevystupujú ako rýdzo subjekty súkromného práva. Toto všetko veľmi výrazne vystupuje do popredia predovšetkým pri politických stranách a politických hnutiach a tiež aj pri tých subjektoch, ktoré vystupujú ako orgány záujmovej samosprávy a vydávajú individuálne právne akty<sup>13</sup>, prípadne pri tých subjektoch, ktoré rozhodujú o verejnom práve.

Problémom sa javí podústavná právna úprava, ktorá má garantovať členom týchto právnických osôb ochranu ich práv, a to v tých prípadoch, kedy nebude takáto osoba vystupovať ako verejnomocenský orgán. Ak by totiž vystupovala ako verejnomocenský orgán, tak súdna ochrana proti rozhodnutiu takejto osoby, resp. jej orgánu, bude v zásade zabezpečená formou výkonu správneho súdnictva. Avšak, čo v prípade, ak bude rozhodovať v rámci svojej autonómie, teda v rámci legálnej licencie podľa čl. 2 ods. 3 Ústavy? Ako príklad uvedieme poľovnícke organizácie, a pretože „šedá je teória, zelený strom života“, tak trochu farby primiešame poukazom na konkrétny príklad, pričom ich názov bude anonymizovaný, no v prípade záujmu existuje aj možnosť oboznámiť sa s problematikou z verejne prístupných zdrojov.

Poľovnícka spoločnosť XY prijala na členskej schôdzi konanej v r. 2016 uznesenie, ktorým preradila približne 30 % svojich členov za tzv. čestných členov. Čestné členstvo možno podľa Stanov Slovenskej poľovníckej komory udeliť za mimoriadne zásluhy, a to ako formu ocenenia.<sup>14</sup> Poľovnícka spoločnosť XY sa rozhodla, že svojim členom odpočíta body z bodového hod-

základných práv a slobôd v 2. hlave Ústavy Slovenskej republiky sa už miestami líši (napr. pri stanovení doby, počas ktorej je možné obmedziť osobnú slobodu jednotlivca v súvislosti so zadržaním), tento odkaz má svoj význam skôr v tom smere, že v Listine je ústavný katalóg základných práv a slobôd Českej republiky.

13 Napr. Slovenská advokátska komora môže v disciplinárnom konaní uložiť za disciplinárne previnenie disciplinárne opatrenie – peňažnú pokutu až do výšky stonásobku minimálnej mesačnej mzdy stanovenej osobitným právnym predpisom.

14 Čestné členstvo udeľuje prezident SPK, na návrh člena prezídia alebo návrh OPK fyzickým alebo právnickým osobám za mimoriadny prínos pre SPK §8 písm. ods. 2 stanov Slovenskej poľovníckej komory.

notenia. Takto Poľovnícka spoločnosť XY „preradila“ cca svojich 30% členov za tzv. čestných členov. Čestné členstvo je ale v tomto prípade skôr formou sankcie, lebo čestný člen nemá právo voliť a byť volený do orgánov Poľovníckej spoločnosti XY nemá ani právo poľovať, lebo nedostane tzv. povolenku.

Dotknutí členovia podali správnu žalobu na krajský súd a tento rozhodol tak, že napadnuté uznesenia zrušil.

Žalovaná Poľovnícka spoločnosť XY podala kasačnú sťažnosť na Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý kasačnou sťažnosťou napadnutý rozsudok spolu s opravným uznesením zrušil a vec po právoplatnosti rozsudku postúpil na okresný súd na ďalšie konanie a rozhodnutie. Vec nie je doposiaľ právoplatne ukončená.

Nehľadiac na vec samú a neprejudikujúc rozhodnutie súdu chceme dať do pozornosti to, že krajský súd mal taký právny názor, že vec sa má riešiť v rámci správneho súdnictva. Teda je veľmi pravdepodobné, že ak by žalobcovia boli podali žalobu na – citujúc formuláciu NS SR – *civilný súd*, teda okresný súd, tak sa nedá vylúčiť, že by nadriadený súd – krajský súd – nebol považoval takýto postup za správny a zaujal by názor, že vec sa má riešiť v správnom súdnictve. Inými slovami názor krajského súdu a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa v tejto veci, pokiaľ ide o *právomoc správneho súdu*, líšili.

Ak teraz má predmetnú vec riešiť okresný súd, ako tzv. *civilný súd*, tak je otázne, o čom má konať, keďže Civilný sporový poriadok stanovuje, čo môže byť predmetom konania, a to príkladným výpočtom. O určení právnej skutočnosti môže konať len vtedy, ak to vyplýva z právneho predpisu. Lenže v zákone č. 274/2009 Z.z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je ustanovenie o súdnej ochrane v prípade uznesenia členskej schôdze. Takáto možnosť bola pôvodne napr. v zákone č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, a to v § 15, ale predmetné ustanovenie je derogované. Odlišný prístup je prezentovaný v Obchodnom zákonníku, kde je táto možnosť (napadnúť uznesenie) zachovaná.

Ak žalobcovia nemôžu napadnúť uznesenie členskej schôdze, lebo to z osobitného zákona nevyplýva, je otázne, ako majú formulovať žalobu. Majú žiadať vysloviť určenie, že majú práva riadneho člena (teda, že nie sú čestnými členmi)?<sup>15</sup> Inými slovami, v zákone výslovne upravená možnosť domáhať sa súdnej ochrany zjednodušuje nielen situáciu žalobcov, ale aj súdu, čo potom

15 Takto postupoval jeden zo žalobcov, ktorý v súdnom konaní aj uspel, ale aj napriek tomu reálne práva riadneho člena nevykonáva. To so sebou prináša ďalšie konfliktné situácie a zvyšovanie litigačnej záťaže na súd.

vedie aj k rýchlejšiemu (neprejudikujúc výsledok samotného konania) rozhodnutiu.

## Záver

Právo na spravodlivý súdny proces je „bránou“ k ochrane ostatných práv. Táto brána musí byť „bránou“, nesmie byť „bráničkou“ alebo nebudaj nejakou „štrbinkou“. Nemôže a nesmie byť dverami do bludiska. Naliehavosť problematiky sme sa pokúsili podprieť konkrétnou kauzou, prípadom, ktorého niektorí účastníci (terminologicky uvádzame podľa čl. 47 ods. 3 Ústavy, hoci modernejšie by bolo uviesť napr. *strany sporu*), ak sú napr. v seniorskom veku, tak sa svojej záľube môžu venovať len obmedzený čas, pretože ich zdravotný stav sa pochopiteľne vekom skôr zhoršuje. Uvedomujúc si popritom, že tento prípad nie je ojedinelým a v obdobných reáliách sa môže vyskytovať v rozličných oblastiach právneho systému.

Nie sme priaznivcami nadmernej judicializácie spoločenského života, ale táto judicializácia je prirodzeným dôsledkom toho, že konflikty sa majú riešiť radšej v súdnej sieni, než by sa nemali riešiť vôbec alebo neregulovane mimo nej. Ak sa obmedzí prístup k súdu, ako veľmi podstatnej súčasti práva na spravodlivý súdny proces, a obmedzením je aj znefunkčnenie výkonu súdnictva alebo aj nadmerná aplikácia kontrafaktických prvkov v práve, či nadužívanie dnes toľko adorovanej zásady formálnej pravdy, tak vo výsledku hrozí riziko toho, že riešenie konfliktov prebehne neregulovanou formou. Nehovoriac už o tom, že prílišná *formálnosť* pravdy môže viesť k prekročeniu rámca ultima ratio a následne prenášaní záťaže do trestnej oblasti. A tu už naberá právo na spravodlivý súdny proces inú dimenziu.

## Zoznam použitej literatúry

- BARTOŇ, M. a kolektív. Základní práva. Praha 2: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2016, s. 608.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Právo na riadne dokazovanie a konanie o priestupkoch. [cit.25.5.2018]. Dostupné na: <<http://www.polac.cz/katedry/kvs/konfer/sborniky/kosiciarova.pdf>>.
- KSEŇÁKOVÁ, Anna. Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva ako dôvod na obnovu konania. In Zborník z konferencie Košické dni súkromného práva II. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2018, s. 651 a nasl..
- MARŠÁLEK, P. Příběh moderního práva. Praha: Auditorium, 2018, s. 304.
- PALÚŠ I., SOMOROVÁ L. Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ v Košiciach. Tretie prepracované a doplnené vydanie, 2010, s. 558.

Rozhodnutia z <https://obcan.justice.sk/>

SVÁK, J., ERDŐSOVÁ, A. Juridizácia ľudských práv v kontexte judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Bratislava: Paneurópska vysoká škola práva, 2015. Dostupné na: <<https://www.paneurouni.com/wp-content/uploads/2017/03/zbornik-juridizacia-final-web2.pdf>>.

SYLLOVÁ, J. a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 1176.

## PRESKÚMAVANIE ROZHODNUTÍ VYDANÝCH V DAŇOVÝCH VECIACH SÚDMI S AKCENTOM NA DODRŽIAVANIE DAŇOVÉHO TAJOMSTVA

DOC. JUDR. SOŇA KUBINCOVÁ, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

The review of the decisions of courts of the tax matters with  
the emphasis on the maintenance of tax secrecy

**Kľúčové slová:** *správa daní, daňové konanie, správne súdnictvo, zásady správy daní, daňové tajomstvo*

**Key words:** *Tax Administration, Taxation, Administrative Justice, Tax Administration, Tax Secrets*

**Resumé:** *V správnom súdnictve správny súd chráni právom chránené záujmy fyzických osôb a právnických osôb, ak tieto boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom tohto orgánu. Príspevok poukazuje na ustanovenia týkajúce sa možnosti/nemožnosti preskúmania niektorých rozhodnutí správcov dane súdom podľa úpravy uvedenej v Daňovom poriadku a súčasne rozoberá vybrané otázky týkajúce sa daňového konania a konania prebiehajúceho pred správnym súdom najmä otázky týkajúce sa zachovania daňového tajomstva v konaní pred správnym súdom a jeho možné porušenie pri zverejňovaní rozhodnutí správnych súdov.*

**Resume:** *In administrative justice, the Administrative Court will protect the legitimate interests of natural persons and legal entities if they have been infringed or directly affected by a decision or measure taken by a public authority, the inactivity of a public authority or other intervention by that authority. The paper refers to the provisions regarding the possibility / inability to review certain decisions of the tax administrators by the court in accordance with the rules of the Tax Code and at the also discusses the selected issues concerning the tax procedure and the proceedings before the administrative court, in particular issues concerning the maintenance of tax secrecy in the proceedings before the administrative court and possible violations by the publishing of decisions by administrative courts.*

### Úvod

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v čl. 6 ods. 1 stanovil, že je „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. Rozsudok musí byť

vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého, alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov, alebo v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spoločnosti.“ Podľa čl. 36 Listiny základných práv a slobôd „každý sa môže domáhať ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v určených prípadoch na inom orgáne. Kto tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takeho rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak.“ Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších zmien v čl. 46 ods. 1, 2 garantuje, že „(1) každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. (2) Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takehoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“<sup>1</sup>

### 1 Súdne preskúmanie daňových rozhodnutí – rozhodnutia vylúčené z preskúmania

Zámerne som na úvod príspevku poukázala na uvedené články základných medzinárodných dokumentov a Ústavy Slovenskej republiky týkajúce sa najmä práva na súdnu a inú právnu ochranu. Aj keď čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky chráni najmä práva a slobody fyzických osôb, v prípade práva na súdnu a inú právnu ochranu patrí ochrana aj právnickým osobám. Kompetenčný charakter úpravy čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky pripúšťa súdne preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy. Verejná správa vo svojej vlastnej podstate predstavuje správu verejných záležitostí, ktorá sa

1 Drgonec k takto zvolenej úprave uvádza, že časť základných práv a slobôd je upravená príliš zložito s tým, „ustanovenie čl. 46 ods. 2 v podstate upravuje právo na prístup k súdu, a to ako lex specialis pre prístup k súdu vo veci, o ktorej rozhodol orgán verejnej správy. V podstate ide skôr o kompetenčné ustanovenie určujúce, kedy súdna moc preskúmava rozhodnutia orgánov verejnej správy, ako o ustanovenie zakladajúce základné právo. To je v skutočnosti priznané už čl. 46 ods. 1. Na kompetenčný charakter úpravy čl. 46 ods. 2 do istej miery poukazuje aj časť doterajšej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu, v ktorej išlo o hľadanie odpovedí súvisiacich s organizáciou správneho súdnictva (DRGONEC, Ján. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 873)

realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte.<sup>2</sup> Možno sa však stretnúť s rôznymi definíciami verejnej správy a to jednak ako a) súhrn zámerných činností, ktoré nie sú zákonodarstvom, súdnictvom ani vládou, ktorými sa realizujú rozhodnutia volených orgánov, uvádzajú sa do praxe ustanovenia zákonov a podzákonných predpisov, zabezpečujú sa úlohy vo verejnom záujme, a to na úrovni štátu i územnej samosprávy; b) súhrn inštitúcií, ktoré túto činnosť vykonávajú priamo, resp. sprostredkovane – to je organizačná alebo inštitucionálne poňatie verejnej správy; c) z právneho hľadiska je verejná správa vykonávateľom zákonov a má úzky vzťah na správne právo. Toto hľadisko je stále prevažujúce v kontinentálnej Európe a býva označované ako legalistické, typické legalistickým prístupom k verejnej správe.<sup>3</sup> Samotný zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v aktuálnom znení (ďalej len „Správny súdny poriadok“) orgánmi verejnej správy na účely tohto zákona rozumie a) orgány štátnej správy, b) orgány územnej samosprávy, ktorými sú obce, mestá, a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestské časti a samosprávne kraje, c) orgány záujmovej samosprávy, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy, d) právnické osoby a fyzické osoby, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy, e) štátne orgány, iné orgány alebo subjekty, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy. Potom orgánom verejnej správy je aj správca dane, ktorým je daňový úrad, colný úrad a obec, ale aj osoby zúčastnené na správe daní a to druhostupňový orgán, ktorým je 1. finančné riaditeľstvo vo veciach, v ktorých v prvom stupni rozhoduje správca dane, 2. ministerstvo vo veciach, v ktorých rozhoduje finančné riaditeľstvo<sup>4</sup>.

Rozhodovanie v prvom a druhom stupni v daňových veciach je súčasťou rozhodovania orgánov verejnej správy. Podľa zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) v znení neskorších zmien a doplnení (ďalej len „Daňový poriadok“) na daňové konanie sa nepoužije všeobecný predpis o správnom konaní, t.j. Správny poriadok. Z rozsahu pôsobnosti Správneho poriadku

2 ŠKULTÉTY, P. Verejná správa a správne právo. Bratislava: VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied. Bratislava, 2008, s. 20

3 PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. Verejná správa a finance veřejného sektoru. 3. aktualizované a rozšírené vydání. Praha: ASPI. Wolters Kluwer, 2008, s. 85 a násl.

4 § 4 ods. 1 a ods. 2 písm. b) zákona č. 563/2009 Z. z. daňový poriadok v znení neskorších zmien a doplnkov

5 § 163 Daňového poriadku

vyplýva, že sa vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak. V prípade správy daní dochádza k rozhodovaniu o právach a povinnostiach daňových subjektov v súlade s predmetným ustanovením v rámci daňového konania podľa osobitného zákona, ktorým je Daňový poriadok ako všeobecný predpis pre správu daní. Samotný daňový poriadok daňovým konaním rozumie konanie, v ktorom sa rozhoduje o právach a povinnostiach daňových subjektov.<sup>6</sup> Procesné ustanovenia sa pri správe daní vyskytujú aj v tzv. hmotnoprávných daňových zákonoch.

Správny súdny poriadok rozhodnutím orgánu verejnej správy rozumie správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka<sup>7</sup>. Podľa Daňového poriadku ukladať povinnosti alebo priznávať práva podľa tohto zákona alebo osobitného predpisu možno len rozhodnutím, ktoré musí byť doručené podľa tohto zákona, ak tento zákon neustanovuje inak. Rozhodnutie musí vychádzať zo stavu veci zisteného v daňovom konaní, musí obsahovať náležitosti ustanovené týmto zákonom a musí byť vydané príslušným orgánom, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak<sup>8</sup>.

Rozhodnutia<sup>9</sup> vydané v daňových veciach možno preskúmať v správnom súdnictve, ak Správny súdny poriadok, resp. osobitné zákony túto možnosť nevyklúčujú. O správnom (administratívnom) súdnictve hovoríme vtedy, keď spory medzi fyzickými, resp. právnickými osobami na jednej strane a správnymi orgánmi na strane druhej, vznikajúce v dôsledku porušenia zákonnosti pri správnej činnosti rozhodujú osobitné, na to splnomocnené štátne orgány súdnej povahy. Teoretickým východiskom koncepcie správneho súdnictva je názor, že všade tam, kde správny orgán pri svojej činnosti porušil zákonnosť a ten, koho právom chránený záujem bol tým porušený, hľadá nápravu právnou cestou, stáva sa tento správny orgán stranou v spore. Rozhodovanie sa

6 § 2 písm. c) Daňového poriadku

7 § 3 ods. 1 písm. b) Správneho súdneho poriadku

8 § 63 ods. 1 a 2 Daňového poriadku

9 K rozhodnutiu orgánu verejnej správy pozri aj REKEN, J., BARANCOVÁ, A. Rozhodnutie orgánu VS (1). Verejná správa. – Žilina : Poradca, 2010. č. 11 (2010), s. 25–27; REKEN, Ján – BARANCOVÁ, Andrea. Rozhodnutie orgánu VS (2). Verejná správa. – Žilina : Poradca, 2011, č. 1 (2011), s. 33 a násl.

má zveriť takému orgánu, ktorý je od správneho orgánu nezávislý.<sup>10</sup> Daňový poriadok spomína možnosť preskúmania rozhodnutia súdom v dvoch ustanoveniach. Pri skrátenej vyrubovacom konaní sa uvádza, že proti vyrubovaciemu rozkazu nemožno podať opravné prostriedky, okrem preskúmania rozhodnutia súdom.<sup>11</sup> Súčasne kogentným spôsobom vylučuje z preskúmania súdmi rozhodnutia o a) odklade platenia dane alebo daňového nedoplatku, b) platení dane alebo daňového nedoplatku v splátkach, c) úľave na dani alebo odpustení daňového nedoplatku podľa § 70<sup>12</sup> a d) úľave zo sankcie alebo odpustení sankcie podľa § 157 ods. 1 písm. b) a c)<sup>13</sup>. Súčasne stanovuje, že z preskúmania súdmi je vylúčené aj rozhodnutie, ktorým došlo k uspokojeniu žalobcu podľa osobitného predpisu s odkazom na § 101 ods. 1 a 6 Správneho súdneho poriadku.

10 Pozri CHOVANEC, J., PALÚŠ, I. Lexikón ústavného práva, Bratislava: Procom, 2004, s. 123

11 § 68a ods. 3 Daňového poriadku

12 § 70 Daňového poriadku znie: Úľava na dani alebo odpustenie daňového nedoplatku na dani (1) Na účely tohto ustanovenia sa daňovým nedoplatkom rozumie daňový nedoplatok na dani okrem úroku z omeškania, úroku a pokuty. (2) Správca dane môže na žiadosť daňového dlžníka, ktorým je fyzická osoba, povoliť úľavu na dani alebo odpustiť daňový nedoplatok na dani okrem daňového nedoplatku na dani z pridanej hodnoty a spotrebných daniach, ak by jeho vymáhaním bola vážne ohrozená výživa daňového dlžníka alebo osôb odkázaných na jeho výživu. Splnenie tejto podmienky je daňový dlžník povinný preukázať. (3) O povolení úľavy na dani alebo o odpustení daňového nedoplatku správca dane vydá rozhodnutie, proti ktorému nemožno podať odvolanie. Ak správca dane rozhodnutím daňovému dlžníkovi povolí úľavu na dani alebo odpustí daňový nedoplatok, nevyrubí mu do dňa doručenia tohto rozhodnutia úrok z omeškania podľa § 156 alebo jeho pomernú časť, ktorá prislúcha k povolenej úľave na dani. O nevyhovení žiadosti daňového subjektu o povolenie úľavy na dani alebo o odpustenie daňového nedoplatku správca dane zašle daňovému subjektu písomné oznámenie; v takomto prípade sa rozhodnutie nevydáva. (4) Povolenie úľavy na dani alebo odpustenie daňového nedoplatku môže byť viazané na podmienky, najmä na povinnosť zaplatiť časť daňového nedoplatku v určenej lehote. (5) Povolí úľavu na dani alebo odpustiť daňový nedoplatok možno len v súlade s osobitným predpisom.

13 § 157 ods. 1 písm. b) a c) Daňového poriadku znejú: § 157 Úľava zo sankcie alebo odpustenie sankcie (1) b) môže povoliť úľavu zo sankcie alebo odpustiť sankciu, ak daňový subjekt, ktorým je 1. právnická osoba, preukáže, že by jej zaplatenie viedlo k ukončeniu jeho činnosti a výnos z jeho likvidácie by bol pravdepodobne nižší než vyrubená sankcia, 2. fyzická osoba – podnikateľ preukáže, že by jej zaplatenie viedlo k ukončeniu jeho činnosti, c) môže povoliť úľavu zo sankcie alebo odpustiť sankciu, ktorá mu bola uložená alebo vyrubená z dôvodu, že daňový subjekt nesprávne vykázal daňovú povinnosť, alebo nesplnil povinnosť v lehote ustanovenej podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov z dôvodu nesprávneho uplatňovania právneho predpisu.

Na Slovensku vecný zámer zákona o konaní v správnom súdnictve Správny súdny poriadok bol pripravený v júli 2012. V zámere sa okrem iného uvádza, že vytvorenie dobre fungujúcej štruktúry správneho súdnictva s potrebným personálnym a materiálnym vybavením súdov by malo byť prvoradou úlohou nápravy nedostatkov, ktoré sa prejavili v doterajšom fungovaní súdnej moci. Rovnako naliehavou požiadavkou, ako sú úvahy o jeho inštitucionálnom usporiadaní alebo vyčlenení zo všeobecnej sústavy súdov, je požiadavka na vypracovanie jeho dobrej právnej úpravy, najmä požiadavka vecne správneho vymedzenia jeho pôsobnosti. Materiál bol spracovaný na základe zásad schválených vládou dňa 19. 5. 2004 a doplnený s ohľadom na vývoj správneho súdnictva po tomto období v Slovenskej republike ako aj v rámci právnej úpravy správneho súdnictva v európskom právnom priestore a vychádzal z nasledovných premis:

1. zachovanie správneho súdnictva v systéme všeobecných súdov<sup>14</sup>;
2. základným článkom organizácie správneho súdnictva zostanú krajské sudy ako sudy prvej inštancie s rozhodovaním Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na základe kasačnej sťažnosti proti právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu;
3. je taktiež nevyhnutná špecializácia správnych sudcov na jednotlivé oblasti správy, stabilizácia okruhu správnych sudcov, garantovanie ich dlhodobej špecializácie a systematickej odbornej prípravy;
4. pre prehľadnosť a zjednodušenie právnej úpravy je žiaduce, aby sudy preskúmavali len právoplatné rozhodnutia správnych orgánov na základe žaloby – v novej právnej úprave sa už neuvažuje s opravnými prostriedkami proti rozhodnutiam správnych orgánov;
5. legislatívny vývoj občianskeho súdneho procesu potvrdil odôvodnenosť samostatnej procesnej úpravy konania pred súdmi v správnom súdnictve (správnymi súdmi) – vzhľadom na odlišný charakter vecí vyplývajúcich

14 K tomu sa uvádzalo: začlenenie správneho súdnictva v sústave všeobecných súdov v súčasnosti z organizačného hľadiska nespôsobuje osobitné komplikácie a existujúci systém sa osvedčil. V zásade takéto organizačné usporiadanie možno ponechať, lebo dôslednejšie zaručuje nezávislosť rozhodovania súdov. Ponechanie doterajšej štruktúry nebude vyžadovať ďalšie finančné náklady na vybudovanie osobitnej sústavy správnych súdov. Vzhľadom na odlišný charakter občianskoprávných vecí a vecí správneho práva je však nevyhnutné, aby pre konanie pred správnymi senátmi v rámci správneho súdnictva bol vypracovaný nielen samostatný procesný kódex – správny súdny poriadok, ale je tiež potrebné na všeobecných súdoch dôsledne oddeliť vybavovanie (rozhodovanie) vecí správneho súdnictva vybudovaním samostatných správnych kolégií na krajských súdoch (nielen na Najvyššom súde Slovenskej republiky) tak, aby na všetkých krajských súdoch boli vytvorené špecializované správne senáty a špecializovaní samosudcovia.

z občianskoprávných, pracovných, rodinných, obchodných a hospodárskych vzťahov a vecí správneho práva je nevyhnutné, aby pre konanie pred správnymi senátmi v rámci správneho súdnictva bol vypracovaný samostatný procesný kódex.

Zámer bol premietnutý do nového procesného zákona Správneho súdneho poriadku.

## 2 Princípy konania podľa Súdneho správneho poriadku a zásady podľa Daňového poriadku

Správny súdny poriadok bol zverejnený v Zbierke zákonov pod č. 162 v roku 2015 a je budovaný na základných princípoch konania<sup>15</sup>, ktorými sú: subsidiarita princíпов civilného sporového konania, princíp ochrany základných ľudských práv a iných subjektívnych práv, princíp ochrany zákonnosti a verejného záujmu, princíp legality, dispozičný princíp, princíp verejnosti, princíp procesnej ekonomie, princíp ústnosti a priamosti a princíp voľného hodnotenia dôkazov, princíp rovného postavenia účastníkov konania a predjednávací princíp, princíp viazanosti orgánu verejnej správy právnym názorom správneho súdu, princíp funkčnej súvislosti správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry, princíp zákazu zjavného zneužitia práv<sup>16</sup>.

Daňový poriadok charakterizuje základné zásady správy daní a medzi ne možno zaradiť zásadu zákonnosti s povinnosťou správcov dane chrániť záujmy štátu a obcí a dbať na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov, zásadu úzkej súčinnosti správcu dane s daňovými subjektmi, zásadu voľného hodnotenia dôkazov, pričom hodnotením dôkazov sa musí zabezpečiť presné, pravdivé a úplné zistenie skutkového stavu veci, zásadu neverejnosti, ktorá zásada je prejavom povinnosti zachovávať daňové tajomstvo, zásadu oficiality, podľa ktorej môže správca dane začať konanie z úradnej moci, zásadu rovnosti procesného postavenia daňových subjektov, ktorá znamená, že všetky daňové subjekty majú pri správe daní rovnaké práva a povinnosti.<sup>17</sup>

Aj keď predmetné princípy (zásady) len veľmi ťažko možno porovnať vzhľadom na druh konania, predsa poukážem na niektoré aplikované princípy v správnom súdnictve a to v spojitosti so zásadami správy daní. Ide najmä o princíp verejnosti v Správnom súdnom poriadku a o zakotvenie princípu ochrany zákonnosti a ochrany verejného záujmu.

15 § 5 Správneho súdneho poriadku

16 BARICOVÁ, J., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava.: C. H. Beck, 2018

17 Dôvodová správa k návrhu zákona o správe daní (daňový poriadok)

## 2.1 Princíp verejnosti a zachovávanie daňového tajomstva

Problémom podľa môjho názoru môže byť aj zakotvený princíp verejnosti v Správnom súdnom poriadku. Správa daní je neverejná, okrem úkonov, ktorých povaha to neumožňuje. Z úkonov pri správe daní sa nesmú zverejňovať obrazové, zvukové alebo obrazovo-zvukové záznamy<sup>18</sup>. Daňový poriadok upravuje daňové tajomstvo, pričom ním je informácia o daňovom subjekte, ktorá sa získa pri správe daní. Za daňové tajomstvo sa od 1. januára 2018 na Slovensku nepovažuje informácia, ktorá bola alebo je verejne prístupná, a informácia o tom, či prebieha alebo prebiehala daňová kontrola alebo daňové exekučné konanie. Daňové tajomstvo je povinný zachovávať každý, kto sa ho dozvedel, a môže byť použité len na plnenie úloh podľa tohto zákona, osobitných predpisov alebo medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná. Správca dane a ostatné orgány štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva sú povinné poučiť daňové subjekty a iné osoby o povinnosti zachovávať daňové tajomstvo. Daňové tajomstvo sa oznámi alebo sprístupní tomu, kto preukáže oprávnenosť na oznámenie alebo sprístupnenie daňového tajomstva vyplývajúcu z plnenia jeho úloh podľa tohto zákona osobitných predpisov, alebo medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná. Za porušenie daňového tajomstva sa nepovažuje oznámenie alebo sprístupnenie daňového tajomstva s písomným súhlasom toho daňového subjektu, ktorého sa daňové tajomstvo týka, alebo s jeho súhlasom udeleným ústne do zápisnice u správcu dane.<sup>19</sup> V súčasnosti podľa platnej zákonnej úpravy súdy sú povinné zverejňovať právoplatné rozhodnutia vo veci samej, rozhodnutia, ktorými sa končí konanie, rozhodnutia o neodkladnom opatrení a rozhodnutia o odklade vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu, a to do 15 pracovných dní od dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia; ak rozhodnutie nebolo vyhotovené ku dňu jeho právoplatnosti, lehota na zverejnenie rozhodnutia začína plynúť dňom vyhotovenia rozhodnutia. Po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia vo veci samej alebo rozhodnutia, ktorým sa končí konanie, súdy v tej istej lehote zverejnia aj všetky rozhodnutia vydané počas tohto súdneho konania, ktoré boli zrušené, potvrdené alebo zmenené súdom vyššieho stupňa a rozhodnutia, ktoré zrušujú rozhodnutie súdu nižšieho stupňa. Ak bolo vydané opravné uznesenie, zverejňuje sa aj toto uznesenie. Nezverejňujú sa súdne rozhodnutia vydané v konaní, v ktorom bola verejnosť vylúčená z pojednávania pre celé pojednávanie alebo pre jeho časť a platobné rozkazy. Kancelária súdnej rady zverejňuje aj právo-

18 § 2 Daňového poriadku

19 § 11 Daňového poriadku

platné rozhodnutia disciplinárnych senátov do troch pracovných dní od dňa nadobudnutia právoplatnosti. Pred zverejnením rozhodnutia sa v nich anonymizujú údaje, ktorých anonymizovaním bude pri zverejňovaní zabezpečená ochrana práv a právom chránených záujmov.<sup>20</sup> Bol vydaný vykonávací predpis vyhláška o zverejňovaní súdnych rozhodnutí<sup>21</sup>, podľa ktorej na účely tejto vyhlášky sa rozumie a) zverejnením publikovanie rozhodnutia na verejnosti dostupnom webovom sídle ministerstva prostredníctvom informačných systémov, ktorých správcou a prevádzkovateľom je ministerstvo, b) anonymizáciou postup, ktorým sa vylúčia z rozhodnutia údaje, ktorých zverejnenie by mohlo ohroziť alebo porušiť práva a právom chránené záujmy.<sup>22</sup> Podľa tejto vyhlášky údajmi, ktoré podliehajú anonymizácii, sú: a) rodné číslo, b) dátum narodenia, c) číslo občianskeho preukazu, cestovného dokladu alebo iného dokladu preukazujúceho totožnosť osoby, d) bydlisko, e) telefónne číslo, faxové číslo, e-mailová adresa, adresa internetového protokolu (IP), URL adresa, f) názov a kód banky alebo pobočky zahraničnej banky, číslo bankového účtu, názov účtu, IBAN, číslo klienta, g) označenie katastrálneho územia, h) číslo listu vlastníctva, i) utajované skutočnosti a obchodné tajomstvo, j) meno a priezvisko fyzickej osoby (ak nejde o fyzické osoby podnikateľov), k) mená a priezviská zákonných zástupcov účastníkov a strán v konaní a opatrovníkov účastníkov konania, strán v konaní, iných osôb zúčastnených na konaní. Anonymizácii však nepodliehajú tieto údaje: a) označenie súdu, ktorý rozhodnutie vydal, označenie iných súdov, titul, meno a priezvisko sudcu a súdneho úradníka vrátane titulu, mena a priezviska osoby, ktorá zodpovedá za správnosť vyhotovenia rozhodnutia, b) označenie rozhodcovského súdu, c) údaje o orgánoch verejnej moci, mená a priezviská ich štatutárnych zástupcov vrátane notárov, súdnych exekútorov, mediátorov, správcov, rozhodcov, d) údaje o právnických osobách, mená a priezviská štatutárnych orgánov a ich členov, e) mená a priezviská fyzických osôb podnikateľov vrátane miesta podnikania, ak sa vec týka ich podnikania, f) mená a priezviská zástupcov účastníkov konania a strán v konaní a zástupcov osôb zúčastnených na konaní a strán v konaní, ak zastupujú na základe plnomocenstva alebo ich ustanovenia súdom, g) identifikačné číslo (IČO) a daňové identifikačné číslo (DIČ), h) peňažné sumy vrátane spôsobu ich určenia, i) čísla faktúr, zmlúv a poisťiek a iných podobných dokladov, j) vymedzenie času, dátum vrátane dátumu rozhodnutia, k) spisová značka, číslo konania a identifikačné číslo spisu vrátane spisových

20 § 82a zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v aktuálnom znení

21 vyhláška č. 482/2011 Z. z. o zverejňovaní súdnych rozhodnutí

22 § 2 ods. 1 písm. a) a b) vyhlášky č. 482/2011 Z. z. o zverejňovaní súdnych rozhodnutí



značiek a číslo konania iných súdov alebo iných orgánov verejnej moci; anonymizuje sa však tá ich časť, ktorá obsahuje údaje podľa odseku 1 písm. a), I) mená a priezviská osôb, ktoré sú uvedené v citáciách rozhodnutí medzinárodných súdnych orgánov, ak rozhodnutie na také rozhodnutia poukazuje. Vyhláška ďalej uvádza, že iné údaje o fyzickej osobe, ako sú uvedené, možno anonymizovať, len ak ide o údaje súkromnej povahy a len na písomný pokyn sudcu alebo súdneho úradníka, ktorý rozhodnutie vydal; je pritom potrebné dbať na to, aby obsah rozhodnutia zostal zrozumiteľný. Pokynom predsedu krajského súdu sa určí zamestnanec tohto súdu pre obvod krajského súdu, s ktorým, ak je to potrebné, osoba vykonávajúca anonymizáciu konzultuje postup pri anonymizácii. Anonymizácii podliehajú podľa vyhlášky aj utajované skutočnosti a obchodné tajomstvo. Podľa Trestného zákona je ohrozenie obchodného trestným činom.<sup>23</sup> Utajované skutočnosti sú vymedzené zákonom tak, že utajovanou skutočnosťou je informácia alebo vec určená pôvodcom utajovanej skutočnosti, ktorú vzhľadom na záujem Slovenskej republiky treba chrániť pred vyzradením, zneužitím, poškodením, neoprávneným rozmnožením, zničením, stratou alebo od cudzením (ďalej len „neoprávnená manipulácia“) a ktorá môže vzniknúť len v oblastiach, ktoré ustanoví vláda Slovenskej republiky svojím nariadením<sup>24</sup>. Obchodné tajomstvo tvoria všetky skutočnosti obchodnej, výrobnnej alebo technickej povahy súvisiace s podnikom, ktoré majú skutočnú alebo aspoň potenciálnu materiálnu alebo nemateriálnu hodnotu, nie sú v príslušných obchodných kruhoch bežne dostupné, majú byť podľa vôle majiteľa obchodného tajomstva utajené a majiteľ obchodného tajomstva zodpovedajúcim spôsobom ich utajenie zabezpečuje.<sup>25</sup> Je nepochopiteľné, že vykonávací predpis – vyhláška v zásade opomenula chrániť pred zverejnením informácie týkajúcej sa daňového tajomstva. Domnievam sa, že postupom súdov sú ohrozované základné práva daňových subjektov na zachovávanie daňového tajomstva. Daňovým tajomstvom sú všetky informácie, ktoré sa získali pri správe daní, t. j. informácie o obsahu protokolu z daňovej kontroly, obsahu protokolov z určovania dane podľa pomôcok, z obsahu prvostupňových a druhostupňových rozhodnutí v rámci správy daní, ohľadne súm uplatňovaných v rámci vyrubovacieho konania správcom dane, resp. súm požadovaných daňovým subjektom ako nadmerný odpočet a všetky ďalšie skutočnosti. Domnievam sa, že súdy sú taktiež povinné utajiť tieto informácie tvoriace obsah pojmu daňové tajomstvo, či už na verejnom

23 § 264 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v aktuálnom znení

24 § 2 písm. a) zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v aktuálnom znení

25 § 17 ods. 1 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v aktuálnom znení

pojednávaniu a samozrejme v rámci zverejňovania rozhodnutí (od 1. januára 2018 s výnimkou skutočností, či prebieha alebo prebehla daňová kontrola a daňové exekučné konania). Možno si položiť otázku: Prečo sa anonymizuje obchodné tajomstvo, ktoré je inštitútom súkromného práva? Listové tajomstvo je priamo chránené Ústavou Slovenskej republiky<sup>26</sup>, Porušením bankového, poštového a telekomunikačného tajomstva môže naplniť skutkovú podstatu trestného činu. Obdobne porušenie daňového tajomstva môže naplniť skutkovú podstatu trestného činu.<sup>27</sup> Napriek tomu listové tajomstvo, bankové, poštové a telekomunikačné, ako aj daňové tajomstvo, môžu byť predmetom verejného pojednávania a zverejnenia rozhodnutí v správnom súdnictve. V tejto súvislosti možno **tiež poukázať na čl. 17 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, podľa ktorého nikto nesmie byť vystavený svojvoľnému zasahovaniu do súkromného života, do rodiny, domova alebo korešpondencie ani útokom na svoju česť a povesť. Tiež je potrebné poukázať na čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd, podľa ktorého každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondencie. Štátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať s výnimkou prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom alebo zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo na ochranu práv a slobôd iných<sup>28</sup>. Domnievam sa, že zverejnenie informácií predstavujúce daňové tajomstvo týkajúce sa konkrétnej osoby zasahuje do súkromnej sféry tejto osoby a nebezpečenstvo tohto zverejnenia je o to problematickejšie, že sa zverejňuje rozsudok krajského súdu a k nemu sa automaticky nepričlení rozhodnutie Najvyššieho súdu, takže verejnosť nemá relevantnú informáciu o tom, či skutočne k porušeniu došlo alebo nie.**

## 2.2 Princíp ochrany zákonnosti a ochrany verejného záujmu

Možno poukázať aj na ďalší princíp. Výslovný princíp ochrany verejného záujmu v Správnom súdnom poriadku aj keď v rámci súčasnej ochrany zákonnosti (aj keď platí, že v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených

26 Čl. 22 Ústavy Slovenskej republiky

27 § 264 Trestného zákona

28 Pozri DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. prvé vydanie. Šamorín: Heuréka, 2004, s.157.

týmto zákonom<sup>29)</sup> možno považovať za čiastočne sporný, pretože vymedzenie verejného záujmu sa môže zdať rozporuplné. Verejný záujem sa v Správnom súdnom poriadku prejavuje v povinnosti nariadiť na prejednanie veci samej pojednávanie.<sup>30</sup> Tiež podľa Správneho súdneho poriadku je oprávnená zainteresovaná verejnosť podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia. V Daňovom poriadku<sup>31</sup> sa zmienka týkajúca verejného záujmu nenachádza. Ak by verejný záujem mal vychádzať z Ústavy Slovenskej republiky, možno poukázať na článok, podľa ktorého zákon ustanoví, ktorý ďalší majetok okrem majetku uvedeného v čl. 4 tejto ústavy, nevyhnutný na zabezpečovanie potrieb spoločnosti, potravinovej bezpečnosti štátu, rozvoja národného hospodárstva a verejného záujmu môže byť iba vo vlastníctve štátu, obce, určených právnických osôb alebo určených fyzických osôb a že vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu. Podľa Ústavy každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami, resp. referendum sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu<sup>32</sup>. V Právnickom slovníku sa uvádza, že verejný záujem je druh záujmu, ktorý je všeobecne prospešný (predovšetkým štátu alebo inej verejnoprávnej korporácii, opačne čisto súkromného záujmu. Ďalej sa v slovníku uvádza, že vzhľadom na to, že sa jedná o jeden z právnych pojmov s neostrým významom, mal by byť zákonom bližšie špecifikovaný.<sup>33</sup> <sup>34</sup>Je napríklad otázkou, či fiskálny záujem štátu je ochranou verejného záujmu<sup>35</sup> a či môže byť nadradený právam fyzických a právnických osôb vyplývajúcich z Ústavy Slovenskej republiky, resp. z iných dokumentov. Zmienka o verej-

29 § 2 ods. 1 Správneho súdneho poriadku

30 § 107 Správneho súdneho poriadku

31 K otázke vzťahu daňového konania a správneho konania pozri napríklad KUBINCOVÁ, T. Historické a teoretické súvislosti daňového konania vo vzťahu k správne konaniu. Štát a právo. Ročník 04. Veľký Biel : Občianske združenie Štát a právo, 2017, s. 498 a násl.

32 čl. 4, čl. 27 a čl. 93 Ústavy Slovenskej republiky

33 HENDRYCH, D. a kol.. Právnický slovník 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck. 2009, s. 1236.

34 Verejný záujem je predmetom viacerých odborných úvah, pozri napr. PÍRY, Martin. Úvod do stavebného práva: vybrané problémy územného plánovania a konania. Žilina : Stredoeurópsky inštitút správnych a ekologických štúdií, 2017, s. 67.

35 Pozri napr. FEČÍK M. Komentár k § 447 In: BARICOVÁ, J., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava.: C. H. Beck, 2018, s. 1656.

nom záujme nie je ani v základnom zákone týkajúcom sa hospodárenia štátu v zákone č. 523/2004 Zb. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v aktuálnom znení, preto fiskálny záujem štátu považovať za verejný záujem je nielen sporné ale aj neprimerané voči daňovým subjektom. Tiež sa domnievam sa, že je sporné zakotvenie odlišností v konaní podľa Správneho súdneho poriadku pri preskúmvaní rozhodnutí vydaných pri správe daní a rozhodnutí v iných správnych konaniach. Medzi účastníkmi preskúmvacieho konania správnym súd platí zásada rovného postavenia účastníkov konania a teda záujem správneho orgánu (ktorý v prípade daní chráni záujmy štátu, resp. obcí) a záujem fyzických a právnických osôb (v prípade daní daňových subjektov) by mal byť v rovnováhe. Najvyšší súd Slovenskej republiky už dávnejšie konštatoval, že vo vzťahu k zachovaniu práv a právom chránených záujmov daňových subjektov je síce záujem štátu nadradený, avšak výnos daní ako príjmov rozpočtu sa nemôže dosiahnuť na úkor nedodržania práva.<sup>36</sup> Daňový poriadok má zakotvenú zásadu týkajúcu sa povinnosti chrániť záujmy štátu a obcí ale súčasne aj povinnosť dbať na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov. Domnievam sa že uvedené znenie možno považovať za vhodnejšie riešenie, nakoľko z tejto zásady je zrejma proporcionálna záujmov správcu dane a daňového subjektu.

## Záver

Prikláňam sa k názoru, že je správne zverejňovanie rozhodnutí súdov a to aj z hľadiska zabezpečenia právnej istoty. V obdobnom Prípade súd by mal zaujať obdobné stanovisko, na druhej strane je však potrebné poukázať, že súčasné rozdeľovanie osôb na fyzické osoby nepodnikateľov (ktorých meno a priezvisko je anonymizované) a fyzické osoby, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť a právnické osoby (ktorých meno a priezvisko a obchodné meno sa zverejňuje) pri plnení daňových povinností je prinajmenšom pochybné. Veď jednou zo základných povinností fyzických osôb a právnických osôb musí byť plnenie daňových povinností, bez ohľadu či ide o peňažné alebo nepeňažné povinnosti. Pri zverejňovaní údajov týkajúcich sa správy daní je potrebné rešpektovať právo nielen správcov dane ale aj daňových subjektov na zabezpečenie ochrany daňového tajomstva, ktoré je chránené Daňovým poriadkom.

Domnievam sa, že daňové tajomstvo musí byť chránené aj pri verejnom prejednaní veci súdom, resp. osoba, ktorej sa daňové tajomstvo dotýka, musí (ak nedala k zverejneniu údajov súhlas) byť v zverejnenom rozhodnutí ano-

36 Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. M-SŽ V 1/00

nymizovaná a to bez ohľadu na skutočnosť, či ide o podnikateľa alebo nie. Záujmy štátu v právnom štáte môžu byť uplatňované len v súlade s právnymi predpismi a ak práva, resp. oprávnené záujmy daňových subjektov z právnych predpisov vyplývajú, nielen daňové subjekty, správcovia dane, resp. iné zúčastnené osoby na správe daní ale aj súdy by ich mali rešpektovať.

### Zoznam použitých zdrojov

- BARICOVÁ, J., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018.
- DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. prvé vydanie. Šamorín: Heuréka, 2004.
- DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015.
- CHOVANEK, J., PALŮŠ, I. Lexikón ústavného práva, Bratislava: Procom, 2004, s. 123.
- HENDRYCH, D. a kol.. Právnický slovník. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: ASPI. Wolters Kluwer, 2008.
- PÍRY, M. Úvod do stavebného práva, vybrané problémy územného plánovania a konania. Žilina: Stredoeurópsky inštitút správnych a ekologických štúdií, 2017.
- REKEN, J., BARANCOVÁ, A. Rozhodnutie orgánu VS (1). Verejná správa. Žilina: Poradca, 2010., č. 11 (2010), s. 25 a násl.
- ŠKULTÉTY, P. Verejná správa a správne právo. Bratislava: VEDA vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied. Bratislava, 2008.

## ODKLADNÝ ÚČINOK SPRÁVNEJ ŽALOBY V DAŇOVÝCH VECIACH

JUDR. TATIANA KUBINCOVÁ, PHD.

Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

### The suspensive effect of an administrative claim related to the tax matters

**Kľúčové slová:** správna žaloba, odkladný účinok, daň, rozdiel dane, daňový nedoplatok

**Keywords:** administrative claim, suspensive effect, tax, tax differential, tax arrears

**Resumé:** V roku 2016 v Slovenskej republike nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, ktorý zaviedol niekoľko nových právnych inštitútov. Odkladný účinok správnej žaloby je považovaný za jeden z nich, a to napriek tomu, že nadväzuje na predchádzajúcu úpravu odkladu vykonateľnosti. Príspevok poukazuje na zmeny v právnej úprave v tejto oblasti a zároveň rozoberá súčasnú právnu úpravu odkladného účinku z pohľadu rozhodovacej praxe súdov v daňových veciach.

**Resume:** In 2016 the Act. No. 162/2015 Coll. Administrative Proceedings Code came into force in the Slovak Republic, which has introduced several new legal institutes. The suspensory effect of an administrative action is considered to be one of them, despite the fact that it follows the previous suspension of enforceability. The paper points out the changes in the legislation in this area and at the same time discusses the current legal regulation of suspensory effect from the point of view of court decision-making practice in tax matters.

### Úvod

Z dôvodovej správy k návrhu zákona Správneho súdneho poriadku vyplýva, že cieľom novej právnej úpravy konania v správnom súdnictve bolo vytvoriť také procesnoprávne inštitúty, ktoré majú umožniť čo najviac sa priblížiť k ideálu rýchlej a spravodlivej ochrany práv a právom chránených záujmov účastníkov konania za predpokladu zodpovedného prístupu subjektov k súdnemu konaniu a vytvoriť tak priestor pre kvalitnejšie súdne rozhodnutia. Jedným z nových inštitútov, ktorý bol zavedený do právnej úpravy správneho súdnictva bol inštitút odkladného účinku správnej žaloby. Vo svojej podstate odkladný účinok nepredstavuje úplné procesné „nóvum“, ale nadväzuje na pôvodnú právnu úpravu odkladu vykonateľnosti, pričom odstraňuje jej nedostatky, či už vo vzťahu k právnym následkom odkladného účinku alebo procesného postupu správneho súdu pri rozhodovaní o jeho priznaní<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> FEČÍK, M. In: BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kolektív. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 924 (§ 184).

## 1 Odklad vykonateľnosti a jeho právna úprava v období rokov 1992 až 2016

Právna úprava odkladu vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu sa od jej zakotvenia do zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky súdny poriadok“ alebo „OSP“) v roku 1992<sup>2</sup> do zrušenia Občianskeho súdneho poriadku v roku 2016 veľmi nezmenila. Už v roku 1992 ustanovenie § 250c Občianskeho súdneho poriadku stanovovalo: „Žaloba nemá odkladný účinok na vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje niečo iné. Na žiadosť účastníka môže predseda senátu uznesením vykonateľnosť rozhodnutia odložiť, ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma.“ S účinnosťou od 1.1.2003 bolo do predmetného ustanovenia v záujme posilnenia právnej istoty účastníka<sup>3</sup> konania doplnené: „Ak predseda senátu nevyhoví žiadosti, upovedomí o tom účastníka.“ V roku 2004 bolo predmetné ustanovenie doplnené o odsek 2 v znení „Ak bolo konanie prerušené podľa § 109 ods. 1 písm. c), súd vykonateľnosť rozhodnutia odloží uznesením, proti ktorému je prípustné odvolanie“. Na základe uvedeného dochádzalo k obligatórnemu odloženiu vykonateľnosti žalobou napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy, ak súd prerušil konanie v súvislosti s požiadaním Súdneho dvora Európskych spoločenstiev<sup>4</sup> o rozhodnutie o predbežnej otázke podľa medzinárodnej zmluvy.

Právna úprava odkladu vykonateľnosti rozhodnutia správneho orgánu v Občianskom súdnom poriadku bola pomerne stála. Počas jej platnosti (v období viac ako 20 rokov) bola zmenená, resp. doplnená len 2 krát. Na druhej strane treba konštatovať, že bola veľmi stručná. Z tohto dôvodu bola vo veľkej miere dopĺňaná judikatúrou, pričom súdy nedostatky tejto právnej úpravy často odstraňovali pomocou tzv. extenzívneho výkladu. Najvyšší súd Slovenskej republiky v Rozsudku z 25.mája 2011, sp. zn. 6 Sžf 18/2010 napríklad vyslovil názor, podľa ktorého „sa súdom povolený odkladný účinok žaloby podanej na súde vzťahuje na právny stav založený napadnutým správny rozhodnutím so všetkými právnymi konzekvenciami, a nie teda iba na exekučnú vykonateľnosť. Je zrejme, že s pojmom „vykonateľnosti“ len ako „exekučnej vykonateľnosti“ správneho rozhodnutia v správnom súdnictve si vystačiť nemožno. Ochrana len v tomto rozsahu poskytovaná súdom by bola príliš úzka.

2 Nadobudnutím účinnosti zákona č. 519/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky súdny poriadok a notársky poriadok

3 Bližšie pozri: KRAJČO, J. Občiansky súdny poriadok. Komentár a súvisiace predpisy – III. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROUNION spol. s r.o., 2004, s. 547 (§ 250c).

4 V súčasnosti Súdny dvor Európskej únie

Legislatívna úprava inštitútu odkladu vykonateľnosti nasvedčuje tomu, že tu správny súd do účinkov právoplatnosti preskúmaného rozhodnutia zasahuje v značnom rozsahu sistiáciou, „zmrazením“ právneho stavu. Žalobcovi totiž nie vždy ide iba o odklad exekúcie, ale častokrát o odloženie iných právnych účinkov správneho rozhodnutia. Účelom žiadosti účastníka o odklad vykonateľnosti je nesporne to, aby súd zabránil a kýmkoľvek právnym dôsledkom, ktoré vyplývajú z právoplatnosti správneho rozhodnutia. Na druhej strane to ale neznamená, že povolením odkladu vykonateľnosti sa pozastavujú všetky právne účinky správneho rozhodnutia.“ Z ustálenej judikatúry vyplývala aj skutočnosť, že ak nebolo žiadosti účastníka o odklad vykonateľnosti rozhodnutia vyhovené, nevytváralo to tzv. negatívnu procesnú podmienku *res iudicata* – prekážku právoplatne rozhodnutej veci<sup>5</sup>, a teda žalobcovia mohli opätovne požiadať krajský súd o odklad vykonateľnosti napadnutého administratívneho rozhodnutia. Z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky zas vyplývala možnosť krajského súdu, resp. predsedu senátu rozhodovať nielen o odložení vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia podľa § 250c OSP, ale aj o zrušení takéhoto uznesenia<sup>6</sup>.

## 2 Právna úprava odkladného účinku v porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou

Súčasná právna úprava odkladného účinku obsiahnutá v zákone č. 162/2015 Z.z. Správnom súdnom poriadku (ďalej len „Správny súdny poriadok“ alebo „SSP“) je nesporne širšia, ako bola právna úprava odkladu vykonateľnosti obsiahnutá v Občianskom súdnom poriadku. Okrem ustanovení § 184 až 189 je odkladný účinok normatívne upravený aj pri správnej žalobe vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia (§ 213 a § 237 Správneho súdneho poriadku), žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy (§ 258 Správneho súdneho poriadku). Pri žalobe, ktorou sa žalobca domáha prepustenia zo zaistenia vykonaného podľa osobitného predpisu Správny súdny poriadok odkladný účinok výslovne vylučuje s tým, že správny súd nemôže na návrh žalobcu správnej žalobe odkladný účinok priznať (§ 227 Správneho súdneho poriadku). A naopak pri žalobe, ktorou sa žalobca domáha preskúmania rozhodnutia žalovaného o rozpustení združenia podľa osobitného predpisu, Správny súdny poriadok odkladný účinok priznáva ex lege (§ 396 Správneho súdneho poriadku). Okrem toho Správny súdny po-

5 Bližšie pozri napr. Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR zo dňa 1.8.2012, sp. zn. 3Sžp/20/2012.

6 Bližšie pozri napr. Uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 17.1.2008, I. ÚS 4/2008.

riadok upravuje aj odkladný účinok kasačnej sťažnosti, ktorý v daňových veciach v zásade nastupuje priamo zo zákona (§ 446 Správneho súdneho poriadku), a odkladný účinok žaloby na obnovu konania (§ 482 Správneho súdneho poriadku).

Aj naďalej platí, že podanie správnej žaloby nemá odkladný účinok, ak Správny súdny poriadok alebo osobitný predpis neustanovuje inak. Z pohľadu ďalších ustanovení týkajúcich sa odkladného účinku v porovnaní s predchádzajúcou úpravou, však možno konštatovať, že došlo k posunu vpred. Správny súdny poriadok nielen vyriešil niektoré v praxi sporné otázky, ktoré boli predtým riešené prostredníctvom judikatúry, ale aj zakotvil nové pravidlá, ktoré by mali napomôcť spravodlivejšiemu rozhodovaniu o odkladnom účinku správnej žaloby. Na druhej strane sa domnievam, že úprava odkladného účinku v rámci Správneho súdneho poriadku má aj nedostatky.

Z pohľadu pozitívnych zmien možno spomenúť napríklad skutočnosť, že o priznaní, resp. nepriznaní odkladného účinku už nerozhoduje predseda senátu, ale správny súd, a to vždy uznesením, pričom Správny súdny poriadok zakotvil 30 dňovú lehotu, v ktorej má správny súd o návrhu na priznanie odkladného účinku rozhodnúť. Napriek tomu, že táto 30 dňová lehota neplynie od podania návrhu na priznanie odkladného účinku správnej žaloby, ale až od doručenia vyjadrenia žalovaného k tomuto návrhu, prípadne administratívnych spisov (ak bol návrh podaný súčasne so správnu žalobou), domnievam sa, že táto úprava napomôže zlepšeniu a zrýchleniu súdneho konania. Žalobcovi by vzhľadom na uvedené totiž nemalo byť oznámené, že jeho návrhu na priznanie odkladného účinku nebolo vyhovené, až na pojednávaní, ako sa to často stávalo doteraz. Okrem toho, ak návrhu na odkladný účinok správny súd nevyhoví, tak bude o tom musieť vydať uznesenie, ktoré by malo byť náležite odôvodnené. Žalobca tak bude informovaný o dôvodoch, pre ktoré súd v jeho prípade mal za to, že priznanie odkladného účinku nebolo potrebné. Ak správny súd naopak návrhu na priznanie odkladného účinku vyhovie, tak žalovaný, resp. ďalší účastníci konania budú nielen informovaný o dôvodoch, ktoré ho k tomu viedli, ale vzhľadom na § 187 ods. 1 Správneho súdneho poriadku budú mať zároveň aj istotu, že správny súd o správnej žalobe rozhodne do šiestich mesiacov od vydania uznesenia o priznaní odkladného účinku. Uvedené sa nevzťahuje na prípad, ak správny súd priznal správnej žalobe odkladný účinok z dôvodu, že napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy má podklad v právne záväznom akte Európskej únie, o ktorého platnosti možno mať vážne pochybnosti. V takomto prípade je správny súd povinný podať na Súdny dvor Európskej únie návrh týkajúci sa platnosti právne záväzného aktu Európskej únie, ak takýto návrh

ešte nebol podaný. Za pozitívum súčasnej právnej úpravy možno považovať aj legálne zakotvenie možnosti správneho súdu uznesenie o priznaní odkladného účinku zrušiť, ak sa v priebehu konania ukáže, že na priznanie odkladného účinku neboli dané dôvody alebo tie medzičasom odpadli. Uvedené má význam najmä z dôvodu ochrany práv žalovaného, resp. ďalších účastníkov konania, do ktorých práv môže priznanie odkladného účinku správnej žaloby vo veľkej miere zasiahnuť. Súčasná právna úprava totiž následky priznania odkladného účinku nielen vymedzila, ale oproti predchádzajúcemu inštitútu odkladu vykonateľnosti upravenému v Občianskom súdnom poriadku aj rozšírila. Priznaním odkladného účinku súdom, resp. jeho nastúpením priamo zo zákona v súčasnosti dochádza k pozastaveniu účinkov napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, pričom takéto rozhodnutie alebo opatrenie nemôže byť podkladom na vydanie naň nadväzujúcich rozhodnutí orgánov verejnej správy alebo opatrení orgánov verejnej správy. Uvedené platí až do právoplatnosti rozhodnutia súdu vo veci samej, kedy odkladný účinok zo zákona zaniká, resp. do zrušenia uznesenia o priznaní odkladného účinku. Okrem uvedeného Správny súdny poriadok na ochranu práv žalovaného, resp. ďalších účastníkov konania, určil, že správny súd môže o návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žaloby rozhodnúť až po vyjadrení žalovaného a len z dôvodov stanovených zákonom.

Správny súdny poriadok oproti predchádzajúcej právnej úprave rozšíril aj dôvody, na základe ktorých môže správny súd návrhu na odkladný účinok správnej žaloby vyhovieť. Okrem prípadu, že by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma, správny súd môže priznať správnej žalobe odkladný účinok aj vtedy, ak by okamžitým výkonom alebo inými právnymi následkami napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy hrozila značná hospodárska škoda či finančná škoda, závažná ujma na životnom prostredí, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom. Napriek tomu, že mám za to, že značnú hospodársku škodu či finančnú škodu, ako aj závažnú ujmu na životnom prostredí, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok by bolo možné subsumovať pod závažnú ujmu, rozšírenie, resp. spresnenie dôvodov priznania odkladného účinku možno oceniť. Z pohľadu žalobcov, ktorí podávajú návrh na priznanie odkladného účinku, je v súčasnosti potrebné v návrhu uviesť, na základe ktorého zákonného dôvodu, resp. zákonných dôvodov priznanie odkladného účinku žiadajú<sup>7</sup>. Vo veciach daní dôvodom na priznanie odkladného účinku

7 Pozri napr. Uznesenie Krajského súdu v Nitre zo dňa 29.12.2017, sp. zn. 15S/11/2017.

spravidla býva značná hospodárska či finančná škoda, avšak nie je vylúčené ani to, aby išlo o závažnú ujmu alebo iný nenapraviteľný následok. Samotné naplnenie uvedených dôvodov však pre priznanie odkladného účinku správnej žaloby nepostačuje, pretože zákon súčasne ustanovuje podmienku, aby takéto priznanie nebolo v rozpore s verejným záujmom. Logicky pritom musí ísť o verejný záujem, ktorý je spojený s účinkami preskúmaného rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Správny súd musí v tomto smere vykonať pomerovanie medzi záujmom o materiálnu ochranu subjektívnych práv žalobcu a príslušným verejným záujmom.<sup>8</sup> Problém verejného záujmu, ktorý je považovaný za základný determinant administratívno-právnych vzťahov, však je, že v podstate nie je legálne definovaný. Napriek tomu, že niektoré zákony ho definujú, tieto definície neodpovedajú na konkrétnu otázku, čo v danej konkrétnej situácii je verejný záujem<sup>9</sup>. Uvedenú skutočnosť, rovnako ako aj pomer medzi verejným záujmom, právami a právom chránenými záujmami žalobcu a právami a právom chránenými záujmami žalovaného, resp. ďalších subjektov je preto pri rozhodovaní o priznaní, resp. nepriznaní odkladného účinku povinný posúdiť súd.

### 3 Rozhodovacia prax súdov v daňových veciach

V dôvodovej správe k návrhu Správneho súdneho poriadku sa uvádza „Rozhodovanie o priznaní odkladného účinku sa svojim významom a dopadom blíži rozhodovaniu vo veci samej. Správny súd by sa preto mal k takémuto rozhodovaniu postaviť vždy veľmi zodpovedne a dbať, aby jeho rozhodnutie bolo vždy presvedčivé, najmä keď voči nemu nie je prípustná kasačná sťažnosť [§ 439 ods. 2 písm. e)]. Splnenie podmienok pre priznanie odkladného účinku bude vždy prísne individuálne, napriek tomu by mal správny súd zohľadniť najmä tie dopady a ujmy, ktoré by mohli v dôsledku svojho vzniku zmariť tú ochranu subjektívnych práv, právom chránených záujmov alebo povinností, resp. zákonosti, ktorú by mohlo poskytnúť rozhodnutie správneho súdu vyhovujúce správnej žalobe.“

Pri porovnaní niekoľkých vybraných uznesení správnych súdov zo začiatku roku 2018, ktorými došlo k priznaniu odkladného účinku správnej žalobe, resp. zamietnutiu návrhu na priznanie odkladného účinku správnej žaloby v daňových veciach je zrejmé, že tieto rozhodnutia sa v mnohom odlišujú. Žalobcovia v daňových veciach, ktoré sa týkali preskúmania rozhodnutí

8 FEČÍK, M. In: BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kolektív. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 928 (§ 185).

9 Bližšie pozri: PÍRY, M. Úvod do stavebného práva. Žilina: Stredoeurópsky inštitút správnych a ekologických štúdií o.z., 2017, s. 67.

potvrdzujúcich najmä rozhodnutie správcov dane o vyrubení dane, resp. rozdielu dane v rámci návrhov na priznanie odkladného účinku správnej žaloby spravidla uvádzali, že prípadným výkonom napadnutého rozhodnutia by došlo na strane žalobcu k závažnej ujme, resp. značnej hospodárskej či finančnej škode, ktorá by mala pre žalobcu likvidačné účinky. Niektorí zo žalobcov výslovne uviedli, že nebudú môcť uhrádzať napríklad prevádzkové náklady, vykonávať platby, uhrádzať záväzky svojich dodávateľov alebo mzdy zamestnancom. Súdny na uvedené tvrdenia reagovali rôzne, čo vyplýva nielen z výrokov ich rozhodnutí, ale najmä z ich odôvodnení.

Napríklad v Uznesení z februára 2018<sup>10</sup>, ktorým súd priznal správnej žalobe odkladný účinok, správny súd potom, ako zhrnul odôvodnenie návrhu na odkladný účinok správnej žaloby<sup>11</sup>, uviedol, že žalovaný sa k návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe zvlášť nevyjadril a odcitoval ustanovenia Správneho súdneho poriadku, odôvodnil svoje rozhodnutie nasledovne: „Súd po preskúmaní žaloby a pripojených rozhodnutí dospel k záveru, že v danom prípade sú splnené podmienky pre priznanie odkladného účinku správnej žalobe v zmysle ustanovenia § 185 písm. a) SSP, nakoľko rozhodnutie žalovaného o uložení platobnej povinnosti v značnej výške 22.414,34 Eur možno považovať za rozhodnutie s okamžitým výkonom ktorého by žalobcovi hrozila závažná ujma predpokladaná procesným predpisom, preto návrhu žalobcu vyhovel tak, ako je uvedené vo výrokovvej časti tohto uznesenia.“ V Uznesení z januára 2018<sup>12</sup>, ktorým bol priznaný odkladný účinok správnej žalobe, súd po zhrnutí žalobcovho návrhu<sup>13</sup>, po uvedení, že žalovaný navrhuje

10 Uznesenie Krajského súdu Trnava zo dňa 13.2.2018, č. 20S/94/2017.

11 V ktorom sa uvádza, že žalobcovi výkonom rozhodnutia vznikne „závažná ujma na majetku. Vzhľadom na výšku uloženej pokuty by bol žalobca nútený ukončiť všetky svoje podnikateľské aktivity aj vzhľadom na skutočnosť, že výška prípadného daňového nedoplatku na dani z pridanej hodnoty preyšuje hodnotu celého majetku žalobcu. ... Vykonaním rozhodnutí by sa žalobca stal neschopný splácať svoje splatné záväzky viacerým veriteľom a teda mu bezprostredne hrozí platobná neschopnosť. Vzhľadom na uvedené hrozí žalobcovi závažná ujma resp. zastavenie podnikateľskej činnosti.“

12 Uznesenie Krajského súdu v Trnave zo dňa 30.01.2018, sp. zn. 20S/128/2017.

13 V ktorom sa uvádzalo: „daňová exekúcia na sumu 48.853,37 Eur znamená pre žalobcu ohrozenie celkovej existencie a to najmä poškodzuje chod spoločnosti, dostáva žalobcu do druhotnej platobnej neschopnosti, bráni výkonu povinností vo vzťahu k zamestnancom, teda výplatu miezd, odvodov vo vzťahu k štátu, značným spôsobom sťažuje plnenie záväzkov a povinností spoločnosti vo vzťahu k iným subjektom, poškodzuje dobré meno spoločnosti, žalobca sa nemôže zúčastňovať verejných súťažných konaní. Na základe týchto skutočností má za to, že sú naplnené všetky zákonné požiadavky, že žalobcovi hrozí, značná hospodárska škoda, nevyčísliteľná finančná škoda a mnoho iných vážnych nenapraviteľných následkov, pričom odklad vykonateľnosti tohto napadnutého rozhod-

návrh na priznanie odkladného účinku správnej žaloby v celom rozsahu zamietnuť a po citácii ustanovení Správneho súdneho poriadku, odôvodnil svoje rozhodnutie obdobným spôsobom: „Súd po preskúmaní žaloby a pripojených rozhodnutí dospel k záveru, že v danom prípade sú splnené podmienky pre priznanie odkladného účinku správnej žalobe v zmysle ustanovenia § 185 písm. a) SSP, nakoľko daňovú exekučnú výzvu na zaplatenie daňového nedoplatku v značnej výške 48.853,57 Eur možno považovať za rozhodnutie, okamžitým výkonom ktorého by žalobcovi hrozila závažná ujma predpokladaná procesným predpisom, preto návrhu žalobcu vyhovel tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto uznesenia.“ V inom Uznesení z januára 2018<sup>14</sup>, ktorým bol priznaný odkladný účinok správnej žalobe, súd po zhrnutí žalobcovho návrhu<sup>15</sup> a po citácii ustanovení Správneho súdneho poriadku, odôvodnil svoje rozhodnutie nasledovne: „Rozhodnutie súdu o priznaní odkladného účinku žaloby je potrebné považovať za výnimočné rozhodnutie. Pozastavenie účinkov rozhodnutia sa vzťahuje na rozhodovanie správnych orgánov oboch stupňov vydaných v inštančnom postupe. Osobitnou náležitosťou návrhu je tvrdenie o tom, že okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia alebo inými právnymi následkami napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy hrozí závažná ujma resp. iný vážny nenapraviteľný následok a osvedčenie vzniku predpokladanej ujmy, resp. následku. Žalobca nie je povinný preukazovať, že príslušná ujma bezprostredne nastala, avšak vyžaduje sa preukázanie, že výkonom napadnutého rozhodnutia určitá závažná ujma hrozí. Súd pri hodnotení naplnenia znaku hrozby závažnej ujmy prihliadol na výšku uložených sankcií a formu podnikania žalobcu –

nutia nie je v rozpore s verejným záujmom“.

14 Uznesenie Krajského súdu v Žiline zo dňa 30.01.2018, sp. zn. 31S/141/2017.

15 V ktorom sa uvádzalo: „Prípadný výkon napadnutého rozhodnutia vzhľadom na výšku vyrubenej dane na dani vyberanej zrážkou za zdaňovacie obdobie roka 2015, ktorá predstavuje sumu 4.229.905,17 Eur, je spôsobilý výrazne a nezvratne poškodiť žalobcu ako osobu povinnú z napadnutého rozhodnutia, pretože vzhľadom na jeho aktuálnu finančnú situáciu by prípadný výkon napadnutého rozhodnutia s hraničiacou istotou znamenal likvidáciu spoločnosti – žalobcu a takmer okamžité ukončenie obchodnej činnosti žalobcu, keďže núteným výkonom napadnutého rozhodnutia, využitím spôsobov a postupov žalovaným ako oprávneným v daňovom exekučnom konaní v zmysle daňového poriadku by došlo k blokovaniu prostriedkov a majetku žalobcu, ktorý mu slúži na výkon podnikateľskej činnosti. Závažná ujma hroziaca žalobcovi spočíva v exekúcii daňového nedoplatku na zrážkovej dani v súhrnnej výške 4.229.905,17 EUR, ktorý prevyšuje hodnotu celého majetku žalobcu. Okamžitý výkon napadnutého rozhodnutia by spôsobil žalobcovi závažnú ujmu z dôvodu likvidačnej výšky vyrubenej dane a rovnako hrozbu platobnej neschopnosti spojenú s povinnosťou podať návrh na vyhlásenie konkurzu na majetok žalobcu v zmysle príslušných ustanovení zákona č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii v znení neskorších predpisov.“

obchodnej spoločnosti s ručením obmedzeným. Žalobca osvedčil odôvodnenú obavu, že v prípade výkonu napadnutého rozhodnutia hrozí žalobcovi závažná ujma spočívajúca v strate platobnej schopnosti, čím by mohla byť ohrozená existencia žalobcu ako podnikajúceho subjektu.“ Ďalšie Uznesenie z januára 2018<sup>16</sup>, ktorým bol priznaný odkladný účinok správnej žalobe, súd po zhrnutí návrhu<sup>17</sup>, uvedení vyjadrenia žalovaného a odcitovaní ustanovení Správneho súdneho poriadku odôvodnil nasledovne: „Správny súd zistil, že u žalobcu došlo k zablokovaniu účtov v banke a začal výkon exekúcie, na základe čoho je zrejme, že u žalobcu v súčasnosti už preukázateľne prebieha exekúcia. S poukazom na uvedené skutočnosti správny súd má za to, že žalobcovi hrozí závažná majetková ujma, ktorá môže výrazným spôsobom ovplyvniť jeho finančnú situáciu ako aj existenciu. Taktiež správny súd má za to, že priznanie odkladného účinku tejto správnej žalobe nie je v rozpore s verejným záujmom a priznaním odkladného účinku správnej žalobe nebude žalovaný žiadnym spôsobom dotknutý. ... Ako to vyplýva z dikcie ustanovenia § 185 písm. a) SSP priznanie odkladného účinku správnej žalobe prichádza do úvahy na návrh žalobcu a po vyjadrení žalovaného iba za takého stavu, ak by správny súd z obsahu administratívneho spisu žalovaného a správneho orgánu prvého stupňa a z obsahu súdneho spisu, predovšetkým z podaní strán v súdnom preskúmvacom konaní pred správnym súdom mal za preukázanie existenciu takých nespochybniteľných skutočností, ktoré predstavujú reálnu hrozbu závažnej ujmy, značnej hospodárskej škody,

16 Uznesenie Krajského sdu v Košiciach, sp. zn. 7S/117/2017 zo dňa 30.01.2018

17 V ktorom sa uvádzalo: „okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia, ktoré je právoplatné a vykonateľné, by došlo na strane žalobcu bezpochyby k následkom závažnej ujmy, ktorá mu spôsobí značnú hospodársku a finančnú škodu a priznanie odkladného účinku nie je podľa žalobcu v rozpore s verejným záujmom. Ďalej uviedol, že napádané rozhodnutie považuje za absolútne nezákonné, ktoré je pre neho likvidačné, a v prípade nepovolenia odkladného účinku správnej žaloby, bude nútený vyhlásiť na svoj majetok konkurz. Sumu 252 078,58 eur nie je schopný uhradiť, nakoľko takouto sumou nedisponuje, pričom túto sumu nemôže uhradiť ani predajom majetku, keďže celý majetok žalobcu je založený v prospech banky, ktorá v prípade nepriznania odkladného účinku správnej žalobe, okamžite zosplatní úver, zablokuje celý žalobcov majetok a následne ho rozpredá za účelom uspokojenia svojich pohľadávok. 3. Ďalej uviedol, že nepriznaním odkladného účinku správnej žalobe nevyhnutne dôjde aj k prepusteniu všetkých 43 zamestnancov žalobcu, ktorí pochádzajú najmä z rómskeho etnika, a ktorí si v Krompachoch len veľmi ťažko nájdu nejakú prácu a pravdepodobne skončia na úrade práce. Taktiež žalobca v podaní zo dňa 17. 01. 2018 oznámil správnemu súdu, že žalovaný na základe napadnutého rozhodnutia začal výkon exekúcie a zablokoval účty žalobcovi, k čomu v prílohe priložil výpisy z účtov Slovenskej sporiteľne, a. s., ČSOB, a. s. a VÚB, a. s. Ďalej poukázal na skutočnosť, že žalovaný pritom naďalej započítava nároky žalobcu na vrátenie preplatkov na daniach žalobcu, na údajný nárok z titulu predmetného rozhodnutia.“

či finančnej škody alebo závažnej ujmy na životnom prostredí, prípadne iných závažných nenapraviteľných následkov tým, že by došlo k okamžitému výkonu alebo iným právnym následkom napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Priznanie odkladného účinku je navyše viazané na splnenie zákonom danej podmienky neexistencie rozporu takéhoto postupu správneho súdu s verejným záujmom. Správny súd vychádzajúc z dikcie § 185 písm. a) SSP a teda z hodnotiacich právnych kritérií pre posúdenie návrhu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe, tak ako sú zadané v predchádzajúcich troch bodoch odôvodnenia tohto uznesenia, dospel k záveru, že sú dané právne podmienky pre vyhoviecie návrhu žalobcu podľa § 185 písm. a) SSP, a to v oboch zákonom sledovaných právnych rovinách obsiahnutých v danom zákonnom ustanovení. Súd teda na jednej strane samostatne posúdil reálnosť a závažnosť hrozby závažnej ujmy a značnej škody na strane žalobcu, ktorá by mohla nastať okamžitým výkonom alebo inými právnymi následkami napadnutého opatrenia orgánu verejnej správy, resp. iný vážny nenapraviteľný následok na subjektívnych právach žalobcu a na strane druhej zároveň hodnotil zistený skutkový a právny stav vyplývajúci z obsahu súdneho a predloženého administratívneho spisu aj z pohľadu možnej existencie rozporu priznania odkladného účinku správnej žalobe s verejným záujmom. Súd preto konajúc o návrhu žalobcu podľa ustanovenia § 185 písm. a) SSP považoval za preukázané, že právne dôsledky obsahu rozhodnutia žalovaného č. 101858311/2017 zo dňa 31. 08. 2017 môžu mať pre žalobcu negatívne ekonomické a právne následky výrazného rozsahu a závažnosti. Podľa názoru správneho súdu tým bola splnená prvá z dvoch zákonom vymedzených podmienok pre priznanie odkladného účinku správnej žalobe uvedených v ustanovení § 185 písm. a) SSP. Pri skúmaní ďalšej zákonnej podmienky pre možné priznanie odkladného účinku správnej žalobe (neexistencia rozporu s verejným záujmom pre daný procesnoprávny postup) súd skúmal prípadnú existenciu závažných dôsledkov na strane štátu a ním chránených verejných záujmov obsiahnutých v dotknutej právnej úprave, a tiež prípadných ďalších možných dopadov vyhoviecie návrhu žalobcu pre oblasť verejnej správy a konštatoval splnenie aj tejto druhej zo zákonom stanovených podmienok pre priznanie odkladného účinku správnej žalobe. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti postupoval správny súd v súlade s § 185 písm. a) SSP a rozhodol o žiadosti žalobcu spôsobom uvedeným vo výroku tohto uznesenia.“

V Uznesení z januára 2018<sup>18</sup>, ktorým bol návrh na priznanie odkladného účinku zamietnutý, súd po zhrnutí návrhu<sup>19</sup>, uvedení vyjadrenia žalovaného

18 Uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici zo dňa 30.1.2018, sp. zn. 23S/140/2017.

19 V ktorom sa uvádza: „na základe vykonanej daňovej kontroly za obdobie celého roku

a citácii ustanovení Správneho súdneho poriadku, svoje rozhodnutie odôvodnil nasledovne: „Po preskúmaní návrhov na priznanie odkladného účinku správnym žalobám správny súd dospel k záveru, že tieto nie sú dôvodné, pretože žalobca neosvedčil splnenie zákonom stanovených podmienok. Žalobca návrhy na priznanie odkladného účinku správnym žalobám odôvodnil tým, že pri úhrade vyrubeneho rozdielu dane v celkovej výške 21 160,62 Eur (súčet rozdielov dane, ktoré boli vyrubené rozhodnutiami správcu dane, ktoré sú predmetom prieskumu v tomto súdnom konaní), dôjde k ohrozeniu jeho podnikateľskej činnosti, pretože to bude mať dopad na jeho ekonomickú situáciu. Správny súd poznamenáva, že možnosť poskytnutia odkladného účinku rozhodnutím súdu má mimoriadny charakter, pretože súd tu pred vlastným rozhodnutím vo veci samej prelmuje právne účinky právoplatného správneho aktu, na ktorý, pokiaľ nie je ako celok zákonným postupom zrušený, treba hľadieť ako na zákonný a vecne správny. Takéto rozhodnutie správneho súdu o priznaní odkladného účinku je preto nesytemové a musí byť vyhradené len pre mimoriadne prípady, ktoré zákonodarca vymedzil v ustanovení § 185 písm. a) alebo písm. b) SSP slovami o hroziacej závažnej ujme, značnej hospodárskej škode, či finančnej škode, prípadne iného vážneho nenapraviteľného následku. Správny súd pri posudzovaní dôvodnosti návrhu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe, v zásade zohľadňuje tie dopady a ujmy, ktoré by v dôsledku svojho vzniku mohli zmariť tú ochranu subjektívnych práv, právom chránených záujmov alebo povinností, ktorú by mohlo poskytnúť rozhodnutie správneho súdu vyhoviejúce správnej žalobe. Správny súd dospel k záveru, že žalobca neosvedčil, že by okamžitým výkonom preskúmaných rozhodnutí správcu dane hrozila závažná ujma, značná hospodárska či finančná škoda, alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Žalobca v návrhoch len všeobecne poukázal na možný dopad výkonu preskúmaných rozhodnutí na jeho podnikateľskú činnosť, konkrétne

2011 žalobcovi správca dane v sumare na totožnom právnom základe, ktorý je spochybňovaný v celom rozsahu v správnych žalobách, vyrubil rozdiel dane vo výške 21 160,62 Eur. Keďže všetky rozhodnutia sú právoplatné, majú podľa žalobcu závažný dopad na jeho fungovanie. Poukázal na to, že prevažnou časťou jeho podnikateľskej činnosti je predaj drevenej štiepky, ktorú je možné realizovať hlavne v zimných mesiacoch, nebude môcť uhrádzať prevádzkové náklady a mzdy zamestnancom, čo môže ohroziť prácu ľudí v regióne, ale v konečnom dôsledku spôsobí aj existenčné problémy samotnému žalobcovi. Žalobca uviedol, že nie je schopný uhradiť dovyrubenú daň z pridanej hodnoty vo výške 21 160,62 Eur bez toho, aby bola ohrozená jeho existencia. Žalobca ešte poukázal na to, že počas svojej podnikateľskej činnosti si vždy riadne a včas splnil svoje daňové povinnosti, ako aj odvodové povinnosti a nevykazuje žiadne nedoplatky. Poukázal tiež na to, že rozhodnutím správcu dane zo dňa 10.10.2017 bolo zriadené záložné právo k jeho hnutelnej veci, a to k nákladnému vozidlu – ťahač návesu, továrenská značka: SCANIA R 440 LA 4x2 MLA, ECV: K. XXX S., na zabezpečenie daňového nedoplatku.“



v ekonomickej a hospodárskej oblasti. Skutočnosti uvedené žalobcom v návrhoch na priznanie odkladného účinku správnym žalobám neboli ničím preukázané a sú len v rovine všeobecných tvrdení. Poukaz na zriadenie záložného práva k hnutelnej veci zo strany správcu dane nepovažuje správny súd vo vzťahu k priznaniu odkladného účinku správnym žalobám za dôvodný. Zriadenie záložného práva nebráni žalobcovi v tom, aby hnutelnú vec, ku ktorej bolo zriadené záložné právo, naďalej používal pri svojej podnikateľskej činnosti. Navyše predmetom prieskumu v tomto súdnom konaní nie je rozhodnutie správcu dane o zriadení záložného práva k hnutelnej veci zo dňa 10.10.2017. Správny súd v danej veci nezistil dôvodnosť návrhov v zmysle podmienok vymedzených v § 185 písm. a) a b) SSP, preto rozhodol tak, že návrhy na priznanie odkladného účinku správnym žalobám podľa § 188 SSP zamietol, pretože žalobca neosvedčil dôvodnosť priznania odkladného účinku správnym žalobám.“ V inom Uznesení z januára 2018<sup>20</sup>, ktorým súd taktiež návrh na priznanie odkladného účinku správnej žaloby zamietol, súd po zhrnutí žalobných dôvodov vrátane zdôvodnenia návrhu na priznanie odkladného účinku správnej žaloby a citácii ustanovení Správneho súdneho poriadku odôvodnil svoje rozhodnutie nasledovne: „Súd skúmal, či by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu hrozila závažná ujma v zmysle § 185 písm. a) SSP. Pokiaľ žalobca návrh na priznanie odkladného účinku odôvodňuje tým, že bez priznania odkladného účinku žalobe by na podklade rozhodnutia odvolacieho orgánu došlo k bezprostrednému vymáhaniu vyrubenej sumy rozdielu dane vo výške 112 477,91 Eur voči žalobcovi, krajský súd uvádza, že výkon rozhodnutia (exekúcia) je zákonným dôsledkom právoplatnosti exekučného titulu, ktorým v danom prípade je napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu a sám osebe ako zákonný inštitút nemôže odôvodňovať hrozbu ujmy. Pokiaľ žalobca argumentuje tvrdením, že bezprostredným vymáhaním vyrubenej sumy by, s ohľadom k jeho vysokej výške, došlo k závažnej ujme, resp. finančnej škode na strane žalobcu, krajský súd uvádza, že bez preukázania týchto tvrdení (napr. predložením listinných dôkazov o aktuálnej ekonomickej situácii žalobcu a iné, resp. označením dôkazov, ktoré by mohli uvedené skutočnosti preukázať) ide len o všeobecné tvrdenia žalobcu. Žalobca musí v návrhu uplatniť niektorý zo zákonných dôvodov uvedených pre priznanie odkladného účinku žalobe, v tejto časti má žalobca povinnosť uviesť tvrdenia a niektorý z týchto dôvodov musí správne súdu preukázať. Návrh preto môže obsahovať aj označenie dôkazov. Žalobca len tvrdil, ale neosvedčil, že okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia mu hrozí ujma v zmysle vyššie citovaného ustanovenia. Takto len všeobecne formulovanému návrhu na pri-

20 Uznesenie Krajského súdu Žilina zo dňa 19.1.2018, sp. zn. 30S/68/2017.

znanie odkladného účinku nie je možné vyhovieť.“ V ďalšom Uznesení z januára 2018<sup>21</sup>, ktorým bol návrh na priznanie odkladného účinku zamietnutý, súd po zhrnutí návrhu<sup>22</sup>, uvedení vyjadrenia žalovaného a citácii ustanovení Správneho súdneho poriadku, svoje rozhodnutie odôvodnil nasledovne: „Z predloženého administratívneho spisu súd zistil, že správca dane, t. j. Daňový úrad Nitra podľa ust. § 44 ods. 6 písm. b/ bod 1 zákona č. 511/1992 Zb. v znení neskorších predpisov v nadväznosti na § 165 ods. 5 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vyrubil žalobcovi rozhodnutím zo dňa 07. 07. 2016 rozdiel dane na dani z pridanej hodnoty v sume 41.218,43 eur za zdaňovacie obdobie august 2009. V daňovom priznaní za uvedené zdaňovacie obdobie si žalobca uplatnil nadmerný odpočet v sume 1.819,24 eur. Daňovým úradom

21 Uznesenie Krajského súdu Nitra zo dňa 17.01.2018, sp. zn. 11S/40/2017.

22 V ktorom sa uvádzalo: „S odvolaním sa na jeho priebežnú účtovnú závierku zostavenú ku dňu 31. 12. 2016 uviedol, že ku dňu jej vypracovania eviduje krátkodobé záväzky v celkovej sume 250.314,— eur. Zároveň k uvedenému dňu eviduje krátkodobé pohľadávky v celkovej sume 75.184,— eur. Z dôvodu ukončených daňových kontrol žalobca eviduje ku dňu vypracovania priebežnej účtovnej závierky daňové záväzky v celkovej sume 1.372.419,— eur. Celková hodnota záväzkov v sume 1.622.733,— eur tak prevyšuje majetok spoločnosti v sume 75.184,— eur o hodnotu – 1.547.549,— eur, čo predstavuje hodnotu vlastného imania spoločnosti. Žalobca ďalej uviedol, že z uvedených finančných ukazovateľov vyplýva, že spoločnosť nie je schopná uhradiť sumu vyrubenej dane v celkovej sume 41.218,43 eur (v tejto súvislosti ani zostávajúcu časť vyrubenej dane v sume 1.334.441,73 eur). Spoločnosť je po zaúčtovaní celkovej sumy vyrubenej dane 1.372.419,— eur v predĺžení a musí prijať bez zbytočného odkladu vhodnej a primeranej opatrenia na odvrátenie úpadku. Hrozbu závažnej finančnej a hospodárskej škody v prípade neodloženia vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného ako aj rozhodnutia správcu dane žalobca odôvodnil najmä tým, že v prípade nezaplatenia vyrubenej dane v lehote splatnosti začne správca dane v zmysle ust. § 98 a nasl. zákona č. 563/2009 Z. z. v platnom znení výkon daňovej exekúcie, na základe právoplatného a vykonateľného rozhodnutia Daňového úradu Nitra, pobočka Komárno č. 103460624/2016 zo dňa 07. 07. 2016, čo znamená, že správca dane pristúpi k výkonu daňovej exekúcie najbežnejšou formou, a to blokáciu podnikateľského účtu žalobcu v zmysle ust. § 107 a nasl. daňového poriadku. Dôsledkom uvedeného bude znemožnenie prijatia akýchkoľvek opatrení na odvrátenie úpadku, nakoľko spoločnosť nebude schopná získať potrebné finančné zdroje na krytie existujúcich záväzkov. Výkon rozhodnutia vzhľadom na určenú výšku daňovej povinnosti môže mať za následok znemožnenie odvrátenia úpadku s následnou povinnosťou spoločnosti podať návrh na vyhlásenie konkurzu, vzhľadom k tomu, že podanie žaloby nemá v súlade s ust. § 184 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku odkladný účinok. Z vyššie uvedených skutočností vyplýva, že okamžitým výkonom rozhodnutia správcu dane v nadväznosti na rozhodnutie žalovaného dôjde k závažnej ujme žalobcu, ktorá sa prejaví v hospodárskej škode spôsobenej ukončením činnosti spoločnosti.“

bola zistená daň (vlastná daňová povinnosť) v sume 39.399,19 eur, čo je rozdiel v sume 41.218,43 eur. Žalovaný rozhodnutím zo dňa 13. 12. 2016 na základe odvolania žalobcu potvrdil rozhodnutie správcu dane zo dňa 07. 07. 2016. V predmetnej veci žalobca v samotnej žalobe zo dňa 03. 03. 2017, v ktorej sa domáha preskúmania a zrušenia vyššie označeného rozhodnutia žalovaného zo dňa 13. 12. 2016 žiadal, aby súd priznal podanej žalobe odkladný účinok z dôvodov, ktoré sú uvedené v bode 2. tohto uznesenia, ako aj s poukazom údaje z priebežnej účtovnej závierky zostavenej ku dňu 31. 12. 2016. Odkladný účinok správnej žalobe podľa ust. § 184 a nasl. SSP možno priznať len v prípade, ak sú splnené podmienky stanovené v § 185 SSP ... Rozhodnutie o priznaní odkladného účinku správnej žalobe je teda výnimočným rozhodnutím, ktorým sa prelamujú právne účinky právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy. Základnou a nevyhnutnou podmienkou toho, aby súd priznal správnej žalobe odkladný účinok je okrem iného stav, ak by okamžitým výkonom alebo inými právnymi následkami napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy hrozila žalobcovi závažná ujma, značná hospodárska škoda, či finančná škoda, závažná ujma na životnom prostredí, prípadne iný vážny nenapraviteľný následok a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom. Žalobca žiadny takýto stav, t. j. existenciu závažnej ujmy dostatočne nepreukázal a neoznačil ani dôkazy smerujúce k tomu, že by takýto stav mal, resp. mohol vzniknúť. V návrhu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe musí žalobca uplatniť niektorý zo zákonných dôvodov uvedených pre priznanie odkladného účinku žaloby, čo znamená, že žalobca má povinnosť uviesť tvrdenia a niektorý z dôvodov pre priznanie odkladného účinku podanej žaloby musí i preukázať, čo v predmetnej veci žalobca nesplnil. Tunajší súd má za to, že uvádzanie číselných údajov z priebežnej účtovnej závierky nie je takou skutočnosťou, ktorá by odôvodňovala priznanie odkladného účinku správnej žalobe. V tejto súvislosti však súd poznamenáva, že žalobca ani nedoložil priebežnú účtovnú závierku zostavenú ku dňu 31. 12. 2016, na ktorú sa vo svojom návrhu odvoláva.“

Z uvedeného vyplýva, že súdy k otázke rozhodovania priznania odkladného účinku správnej žaloby v daňových veciach pristupujú rôzne. Niektorým súdom pre priznanie odkladného účinku správnej žaloby stačia tvrdenia žalobcu, resp. samotná výška vyrubenej dane a údaje vyplývajúce z administratívneho a súdneho spisu, iné súdy pre priznanie odkladného účinku vyžadujú predloženie dôkazov o tom, že okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozí ujma v zmysle § 185 Správneho súdneho poriadku. Niektoré súdy odôvodňujú priznanie odkladného účinku správnej žaloby skráteným spôso-

bom, iné súdy rozpisujú aj úvahy, na základe ktorých k záverečnému rozhodnutiu dospeli.

Možno konštatovať, že takéto rozhodovanie súdov nie je možné označiť za výslovne rozporné so zákonom, nakoľko aj z dôvodovej správy Správneho súdneho poriadku vyplýva, že splnenie podmienok pre priznanie odkladného účinku má byť vždy prísne individuálne. Na druhej strane sa domnievam, že rozhodnutia súdov týkajúce sa priznania, resp. nepriznania odkladného účinku správnej žaloby v daňových veciach, pre žalobcov často znamenajú otázku toho, či budú alebo nebudú môcť aj naďalej pokračovať vo výkone svojej podnikateľskej, resp. inej činnosti. Je preto otázne, či inštitút priznania odkladného účinku, ktorý je de facto založený len na posúdení toho ktorého súdu naplňa ochranu práv a oprávnených záujmov, ktorá je ním sledovaná dostatočným spôsobom. Uvedená otázka vzniká aj v spojitosti s ochranou, ktorá je Správnym súdnym poriadkom v daňových veciach priznávaná štátu, a síce v spojitosti s právnou úpravou odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

#### 4 Odkladný účinok kasačnej sťažnosti

Kasačná sťažnosť má povahu mimoriadneho opravného prostriedku, čo znamená, že nastúpenie odkladného účinku kasačnej sťažnosti je normatívne konštituované ako výnimka a nie ako pravidlo<sup>23</sup>. Jednou z týchto výnimiek, ktorá nastupuje priamo zo zákona, je nastúpenie odkladného účinku kasačnej sťažnosti, ktorá bola podaná proti rozhodnutiu krajského súdu vo veci samej vydanému v konaní o správnej žalobe alebo žalobe proti inému zásahu, ak žalovaným orgánom verejnej správy je správca dane alebo orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku podanom proti rozhodnutiu alebo opatreniu správcu dane. Odkladný účinok kasačnej sťažnosti v daňových veciach upravený v ustanovení § 446 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku je potrebné vnímať v súvislosti s ustanovením § 145 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku, podľa ktorého „Rozsudok krajského súdu nadobúda právoplatnosť uplynutím lehoty 30 dní od doručenia rozsudku alebo podaním kasačnej sťažnosti v tej istej lehote proti tomuto rozsudku, ak sa rozhodlo o správnej žalobe, ak žalovaným orgánom verejnej správy je správca dane alebo orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku podanom voči rozhodnutiu alebo opatreniu správcu dane“. Z dôvodovej správy k návrhu Správneho súdneho poriadku vyplýva, že do ustanovenia § 145 ods. 2 boli na základe pripomienok ako výnimka zohľadnené možné situácie, kedy

23 FEČÍK, M. In: BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kolektív. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1654 (§ 447).

krajský súd vyhovie žalobe, pričom toto rozhodnutie bude následne na základe kasačnej sťažnosti najvyšším súdom zrušené, pričom v medziobdobí od právoplatnosti rozhodnutia krajského súdu do rozhodnutia najvyššieho súdu vo veci samej alebo o priznaní odkladného účinku kasačnej sťažnosti (§ 446), by žalovaný orgán verejnej správy musel postupovať tak, že následné obnovenie stavu pred týmto postupom by bolo buď nemožné alebo len ťažko dosiahnuteľné (napr. pri zákaze pokračovania v daňovej kontrole alebo vyplatení nadmerného odpočtu DPH). Z uvedeného vyplýva, že ak krajský súd rozhodne v prospech žalobcu a žalovaný podá kasačnú sťažnosť (čo je pravdepodobné), tak rozhodnutie krajského súdu nenadobudne právoplatnosť až do rozhodnutia najvyššieho súdu o kasačnej sťažnosti. Rozhodovanie o kasačnej sťažnosti môže trvať dosť dlhú dobu, pričom žalobca, ktorý bol v konaní na krajskom súde úspešný, po túto dobu bude musieť aj naďalej rešpektovať rozhodnutia správnych orgánov, ktoré sú právoplatné a vykonateľné. Na druhej strane, ak krajský súd žalobu zamietol, odkladný účinok kasačnej sťažnosti nebude mať pre žalobcu žiadnu „výhodu“, nakoľko odkladný účinok sa vzťahuje len na rozhodnutie krajského súdu a nie na rozhodnutia orgánov daňovej správy.

Z uvedeného je zrejmé, že odkladný účinok kasačnej sťažnosti bol do Správneho súdneho poriadku zakotvený len z dôvodu ochrany záujmov žalovaného (fiskálnych záujmov štátu).

## Záver

V závere možno konštatovať, že súčasná právna úprava odkladného účinku správnej žaloby je precíznejšia a lepšia, ako bola právna úprava odkladu vykonateľnosti obsiahnutá v súčasnosti už zrušenom Občianskom súdnom poriadku. Správny súdny poriadok v rámci inštitútu odkladného účinku nielen zakotvuje povinnosť správneho súdu rozhodovať vždy uznesením, ale obsahuje aj lehoty, v ktorých je správny súd povinný rozhodnúť. Na druhej strane je otázne, či stanovenie šesť mesačnej lehoty na rozhodnutie o správnej žalobe, ak dôjde k priznaniu odkladného účinku, nebude znamenať, že súdy sa priznávajú odkladného účinku budú skôr vyhýbať. Okrem toho právna úprava, ako vyplýva aj z dôvodovej správy k návrhu Správneho súdneho poriadku, je založená na prísne individuálnom posúdení konkrétneho prípadu. Z rozhodovacej praxe súdov vyplýva, že jednotlivé súdy inštitút odkladného účinku správnej žaloby (či už z procesnej alebo z hmotnoprávnej stránky) poňali rôzne, čo v konečnom dôsledku môže znamenať narušenie princípu právnej istoty žalobcov. Okrem toho, z pohľadu rovného postavenia účastníkov konania možno za sporné považovať aj zakotvenie odkladného účinku

kasačnej sťažnosti v daňových veciach, nakoľko sa ním uprednostňuje fiskálny záujem štátu pred právami a právom chránenými záujmami daňových subjektov, ktorí sú v postavení žalobcov.

## Zoznam použitých zdrojov

- BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kolektív. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018.
- KRAJČO, J. Občiansky súdny poriadok. Komentár a súvisiace predpisy – III. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROUNION spol. s r.o., 2004.
- PÍRY, M.: Úvod do stavebného práva. Žilina: Stredoeurópsky inštitút správnych a ekologických štúdií o.z., 2017.

# SPRÁVNÝ SÚDNY PORIADOK A JEHO DOPADY NA OPTIMALIZÁCIU VÝKONU ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE<sup>1</sup>

MGR. ANTON MARTVOŇ, PH.D.

*Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave,  
Katedra správneho a environmentálneho práva*

**The Administrative Court Code and its implications for optimizing the performance of the territorial self-government in the Slovak Republic.**

**Kľúčové slová:** verejná správa, územná samospráva, optimalizácia výkonu verejnej správy, Správny súdny poriadok.

**Keywords:** public administration, territorial self – government, optimization of the performance of the public administration, The Administrative Court Code

**Resumé:** Tento príspevok sa venuje problematike optimalizácie výkonu verejnej správy, ako aj dopadom nového Správneho súdneho poriadku na ňu. Zároveň poukazujem na právne nedostatky Správneho súdneho poriadku pri úprave osobitných súdnych konaní vo veciach územnej samosprávy v kontexte optimalizácie výkonu územnej samosprávy.

**Resume:** This article addresses the issue of optimizing the performance of the public administration as well as the impact of the new Administrative Court Code on it. At the same time, I refer to the legal shortcomings of the Administrative Court Code in the preparation of specific court proceedings in matters of territorial self-government in the context of optimizing the performance of the territorial self-government.

## Úvod

Dňa 1. júla 2016 nadobudol v Slovenskej republike pod číslom 162/2015 Z. z. účinnosť nový Správny súdny poriadok, ktorý bol jedným z troch kódexov, ktoré nahradili viac než päťdesiat rokov na Slovensku platný starý Občiansky súdny poriadok.

Som toho názoru, že pod optimalizáciou výkonu verejnej správy, resp. pod optimalizáciou výkonu územnej samosprávy, v Slovenskej republike môžeme rozumieť vyhľadávanie najlepšieho možného variantu v kontexte zlepšovania

---

1 Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantu VEGA č. 1/0557/17 „Právne aspekty optimalizácie výkonu verejnej správy obcami ako subjektmi verejnej správy“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

fungovania, riadenia, výkonu kompetencií a úloh, ako aj rozhodovacích procesov v oblasti verejnej správy, resp. v rámci územnej samosprávy.

Som toho názoru, že viaceré odborné a potrebné pokusy o optimalizáciu výkonu územnej samosprávy v Slovenskej republike boli v minulosti sabotované práve predstaviteľmi územnej samosprávy ako je Združenie miest a obcí Slovenska (ďalej len „ZMOS“), ale aj niektorými štátnymi orgánmi a subjektmi verejnej moci na základe lobbingu predstaviteľov samosprávy, ktorým často vyhovuje množstvo legislatívnych dier v rámci právnej úpravy podmienok výkonu územnej samosprávy. Ako príklad si dovoľím uviesť uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ÚS SR“) z roku 2014 o pozastavení ustanovení zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov a zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ktoré sa týkali vzdelanostného cenzu na výkon funkcie starostu obce a primátora mesta v Slovenskej republike. Dotknutá právna úprava spočívala v tom, že predpokladom na výkon funkcie starostu malo byť získanie aspoň stredného vzdelania, nakoľko na Slovensku nastala situácia, že viacerí starostovia obcí nevedeli ani prečítať svoj sľub, boli negramotní alebo dokonca nemali ukončené ani základné vzdelanie, pričom v rámci obcí a miest hospodária a rozhodujú nielen o veľkých financiách v obecnom rozpočte, ale aj o riadnom fungovaní obce spočívajúcom v zabezpečení bezpečnosti a základných životných potrieb obyvateľstva. Lobbing ZMOS-u, ako aj určitých predstaviteľov samosprávy, voči tomuto ustanoveniu dospel až do takej intenzity, že ÚS SR viac ako tri roky nedokázal rozhodnúť (resp. odsúval rozhodnutie) o ním pozastavených ustanoveniach vyššie spomenutých zákonov zavádzajúcich ako predpoklad na výkon funkcie starostu obce a primátora mesta získanie aspoň stredného vzdelania, ktoré mohli výrazne napomôcť k optimalizácii a k odbornému výkonu územnej samosprávy.

**Optimalizácia výkonu verejnej správy a hlavne územnej samosprávy**<sup>2</sup> je však v Slovenskej republike i naďalej veľmi aktuálna a potrebná téma, nakoľko každé volebné obdobie stúpa počet obcí<sup>3</sup>, v ktorých nikto nemá záujem kandidovať na samosprávne funkcie v obciach alebo obce sa vyľudňujú v dôsledku sťahovania sa obyvateľov za prácou do miest. Taktiež v mnohých obciach starosta obce, či hlavný kontrolór obce ako orgán obce často nie sú zvolení alebo starosta sám funguje nielen ako starosta obce, ale aj ako opravár

2 VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 146.

3 V súčasnosti máme ku dňu 30.09.2017 v Slovenskej republike evidovaných 8 vyšších územných celkov (samosprávnych krajov) a približne 2.927 obcí, pričom z nich je okolo 140 obcí so štatútom mesta podľa oficiálnej štatistiky Štatistického úradu SR a spolu 39 mestských častí Bratislavy a Košíc.

v obci, matrikár, či dokonca i ako úradník obecného úradu v jednom. Jedným z riešení týchto problémov je, okrem vytvárania spoločných obecných úradov alebo spoločných stavebných úradov na úseku preneseného výkonu štátnej správy, aj rušenie, vzájomné zlučovanie alebo pričleňovanie obcí v rámci optimalizácie výkonu územnej samosprávy a hospodárnosti. To, že viaceré malé obce do päťsto obyvateľov nemajú finančné prostriedky na efektívne fungovanie obecných úradov a na zvládanie úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy, je na Slovensku častý a pomerne známy jav, no to, že viaceré z týchto malých obcí nemajú kreované (resp. zvolené) ani len základné orgány obce ako je starosta, obecné zastupiteľstvo, či hlavný kontrolór obce, tak je už pomerne menej známa skutočnosť, na ktorú bolo a je potrebné legislatívne a odborné zo strany štátu i reagovať. Na ďalšej strane sú mnohé obce, ktoré majú dostatok financií, úradníkov, či zamestnancov, no nie sú dostatočne odborne zdatní na vyriešenie viacerých problémov vznikajúcich v územnej samospráve, často robia pri výkone územnej samosprávy právne chyby, vydávajú nesprávne rozhodnutia, či dokonca konajú mnohokrát i na hranici zákona pri riešení množstva pre nich zložitých problémov. A preto vnímam pozitívne fakt, že v Slovenskej republike bol prijatý Správny súdny poriadok, na základe ktorého môžu v poslednej inštancii konať slovenské súdy, autoritatívne a autonómne rozhodovať a riešiť problémy, nedostatky a pochybenia v územnej samospráve vznikajúce v rámci rozhodovacích procesov, ako aj zo vzájomných vzťahov orgánov územnej samosprávy.

Ako k tomu všetkému výrazne a nepochybné prispieva aj Správny súdny poriadok, aké sú jeho možné dopady na optimalizáciu výkonu územnej samosprávy obcami a mestami na Slovensku, tak to rozoberám ďalej v tomto mojom odbornom príspevku.

Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) upravuje konania vo veciach územnej samosprávy vo svojej štvrtej časti konkrétne v štvrtej hlave pod názvom „Konania vo veciach územnej samosprávy“ rozčlenené na šesť dielov. Ide o nasledovné konania upravené v § 313 až § 374 SSP:

1. diel: Konanie o preskúmaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja;
2. diel: Konanie o preskúmaní zániku funkcie starostu obce, primátora mesta, starostu mestskej časti a predsedu samosprávneho kraja;
3. diel: Konanie o preskúmaní zániku funkcie hlavného kontrolóra;
4. diel: Konanie o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva;
5. diel: Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením

vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy;

6. diel: Konanie o vypovedaní dohody o spolupráci alebo členstva v združení.

### **1 Konanie o preskúmaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja**

Konanie o preskúmaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja, ktoré je upravené v § 313 až § 324 SSP, spočíva v tom, že žalobca sa môže žalobou domáhať určenia, že jeho mandát poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja (ďalej len „zastupiteľstvo“) naďalej trvá. Žalobca sa môže žalobou domáhať aj určenia, že mandát poslanca zastupiteľstva zanikol.<sup>4</sup>

Účastníkmi konania sú žalobca a žalovaný; tým nie je dotknuté ustanovenie § 46 SSP.

**Žalobcom** je fyzická osoba, ktorá tvrdí (resp. domáha sa určenia súdom), že jej mandát poslanca zastupiteľstva, ktorý mal zaniknúť podľa osobitného predpisu, že naďalej trvá. Žalovaným v tomto prípade je obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorý považuje žalobcov poslancecký mandát v zastupiteľstve za zaniknutý. Žaloba musí byť podaná v lehote dvoch mesiacov, odkedy začalo byť žalobcovi bránené vo výkone jeho poslanceckého mandátu v zastupiteľstve

Taktiež **žalobcom** môže byť aj obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorý tvrdí (resp. domáha sa určenia súdom), že poslancovi jeho zastupiteľstva zanikol mandát podľa osobitného predpisu.

**Žalovaným** však v tomto prípade je poslanec, ktorého mandát v zastupiteľstve mal zaniknúť. Žaloba musí byť v tomto prípade podaná v lehote dvoch mesiacov, odkedy sa žalobca dozvedel o právnej skutočnosti, ktorá mala mať za následok zánik mandátu poslanca zastupiteľstva, najneskôr do jedného roka, odkedy táto právna skutočnosť nastala. Platia tu teda dve lehoty.

**Nedostatky tejto právnej úpravy sú podľa môjho názoru nasledovné:**

- a) Som toho názoru, že ide síce o prekluzívne lehoty kvôli právnej istote rozhodovania zastupiteľstva v zákonom obsadení, no SSP umožňuje odpustenie zmeškania lehoty v zmysle § 70 SSP z ospravedlniteľného

dôvodu, ktorý sa v SSP nijak neupresňuje – ani len cez odkaz na iný zákon a ani sa žiaden konkrétny príklad demonštratívne neuvádza, čo v praxi spôsobí veľkú subjektívnu posudzovania takéhoto dôvodu a tým sa vytvára priestor na manipulácie.

- b) Taktiež moment začatia plynutia lehoty vyjadrený normou „odkedy začalo byť žalobcovi bránené vo výkone jeho poslanceckého mandátu“ je príliš neurčitý (pôjde o moment fyzického bránenia políciou, alebo stačí faktické bránenie napr. v nepozvaní na zasadnutie príslušného zastupiteľstva, alebo je to až od momentu neumožnenia zloženia poslanceckého sľubu, či až od uznesenia zastupiteľstva o zobrať zániku jeho mandátu na vedomie?). Vytvára sa tu znova veľký priestor na subjektívnu posudzovania s priestorom na manipulácie, či na vznik možných právnych konfliktov.
- c) Subjektívnu lehotu dva mesiace na podanie žaloby odkedy sa žalobca dozvedel o právnej skutočnosti, ktorá mala mať za následok zánik mandátu poslanca zastupiteľstva, považujem nielen za veľmi krátku, ale vidím tu aj problémový moment začatia jej plynutia, nakoľko subjektívnej samosprávy sa to nemusí dozvedieť (resp. dozvie sa to iba z médií, ale súd, či dotknutý poslanec mu to oficiálne neoznami) a jej márne uplynutie môže spôsobiť reálny výkon zaniknutého mandátu (napr. odsúdený poslanec za úmyselný TČ bude zatiaľ hlasovať o predaji majetku obce alebo o dôležitých veciach v obci), ako aj podľa môjho názoru SSP vôbec nerieši, že čo v prípade, keď zanikne právna skutočnosť spôsobujúca zánik funkcie v prípade, ak by následne v rámci inštančného postupu bolo napr. odsudzujúce rozhodnutie súdu voči dotknutému poslancovi zastupiteľstva zrušené.
- d) Ako problematické vidím i ustanovenie § 324 ods. 2 SSP, ktoré bolo prijaté v duchu právnej istoty a zachovania princípu legitímnych očakávaní (čo vítam) v nasledovnom znení: „(1) Ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby podľa § 313 ods. 2, uznesením určí, že poslancecký mandát žalovaného v zastupiteľstve zanikol. Vo výroku uvedie označenie žalovaného, určenie zániku jeho mandátu poslanca zastupiteľstva a deň tohto zániku. (2) Rozhodnutím správneho súdu podľa odseku 1 nie sú z dôvodu zániku mandátu poslanca zastupiteľstva dotknuté právne účinky uznesenia zastupiteľstva alebo všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja prijatého od zániku mandátu poslanca do vydania rozhodnutia správneho súdu.“ Problém však vidím v tom, že **od vydania rozhodnutia do doručenia (resp. oznámenia) rozhod-**

<sup>4</sup> § 313 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

nutia správnym súdom (resp. teda do právoplatnosti rozhodnutia) môže prejsť nejaká doba v rámci ktorej, by práve mohlo zasadiť zastupiteľstvo za účasti práve dotknutého problémového (no s vedením obce spolupracujúceho) poslanca zastupiteľstva a rýchlo prijať rozhodnutia v neprospech obce alebo mesta, a tu práve môže byť právna istota a princíp legálnych očakávaní narušený.

- e) Taktiež § 319 SSP zakotvuje, že: „...výzve súdu na vyjadrenie sa k žalobe je zastupiteľstvo povinné vyhovieť do dvoch mesiacov. Vyjadrenie podáva zastupiteľstvo v podobe prijatého uznesenia.“. Zákon však absolútne nerieši, že kto bude oprávnený konať v mene zastupiteľstva a komu (resp. ktorému orgánu samosprávy) sa tá výzva súdu vlastne v obci, v mestskej časti, v meste alebo v samosprávnom kraji doručí alebo komu sa bude v budúcnosti doručovať.

## 2 Konanie o preskúmaní zániku funkcie starostu obce, primátora mesta, starostu mestskej časti a predsedu samosprávneho kraja

Konanie o preskúmaní zániku funkcie starostu obce, primátora mesta, starostu mestskej časti a predsedu samosprávneho kraja, ktoré je upravené v § 325 až § 336 SSP, spočíva v tom, že žalobca sa môže žalobou domáhať určenia, že jeho funkcia starostu obce, primátora mesta, starostu mestskej časti alebo predsedu samosprávneho kraja naďalej trvá. Taktiež sa žalobca môže žalobou na správnom súde domáhať určenia, že funkcia starostu, primátora alebo predsedu samosprávneho kraja zanikla.

**Žalobcom** môže byť iba fyzická osoba, ktorá tvrdí, že jej funkcia starostu obce, či mestskej časti, primátora mesta alebo predsedu samosprávneho kraja, ktorá mala zaniknúť, že naďalej trvá. Žalovaným je v tomto prípade obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorý považuje žalobcovu funkciu starostu, primátora alebo predsedu samosprávneho kraja za zaniknutú. Za žalovaného pred správnym súdom koná osoba poverená uznesením zastupiteľstva (obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja). Žaloba musí byť podaná **v lehote dvoch mesiacov, odkedy začalo byť žalobcovi bránené vo výkone jeho funkcie** starostu obce, mestskej časti, primátora mesta alebo predsedu samosprávneho kraja. Platí tu iba jedna lehota.

**Žalobcom** môže byť aj poslanec zastupiteľstva, ktorý tvrdí, že starostovi obce, či mestskej časti, primátorovi mesta alebo predsedovi samosprávneho kraja zanikla jeho funkcia.

**Žalovaným** je v tomto prípade starosta obce, starosta mestskej časti, primátor mesta alebo predseda samosprávneho kraja, ktorého funkcia mala zaniknúť.

Žaloba v tomto prípade musí byť podaná **v lehote dvoch mesiacov, odkedy sa žalobca dozvedel o právnej skutočnosti, ktorá mala mať za následok zánik funkcie** starostu obce, mestskej časti, primátora mesta alebo predsedu samosprávneho kraja, **najneskôr však do jedného roka, odkedy táto právna skutočnosť nastala**. Tu teda platia dve lehoty – jedna subjektívna a jedna objektívna, ktoré musia byť naraz splnené.

**Nedostatky pri tejto právnej úprave sú podľa môjho názoru nasledovné:**

- Som toho názoru, že tu ide síce o prekluzívne lehoty kvôli právnej istote rozhodovania a konania starostu obce, starostu mestskej časti, primátora mesta alebo predsedu samosprávneho kraja, no SSP umožňuje odpustenie zmeškania lehoty v zmysle §70 SSP z ospravedlniteľného dôvodu, ktorý sa vôbec neupresňuje – ani len cez odkaz na iný zákon a ani sa žiaden konkrétny príklad demonštratívne neuvádza, čo v praxi spôsobí veľkú subjektívnosť posudzovania takéhoto dôvodu a tým sa vytvára priestor na manipulácie alebo na škodenie nepohodlným funkcionárom.
- Myslím si, že moment začatia plynutia lehoty vyjadrený právnou normou „*odkedy začalo byť žalobcovi bránené vo výkone jeho funkcie*“ je príliš neurčitý (pôjde o moment fyzického bránenia políciou, alebo stačí faktické bránenie napr. v nepozvaní na ustanovujúce zastupiteľstvo, alebo je to až od momentu neumožnenia zloženia sľuby, či až od uznesenia zastupiteľstva o zobrať zániku jeho mandátu na vedomie?). Vytvára sa tu znova veľký priestor na subjektívnosť posudzovania s priestorom na manipulácie, či na vznik možných právnych konfliktov.
- Subjektívnu lehotu dva mesiace na podanie žaloby odkedy sa žalobca dozvedel o právnej skutočnosti, ktorá mala mať za následok zánik funkcie starostu obce, starostu mestskej časti, primátora mesta alebo predsedu samosprávneho kraja, považujem nielen za veľmi krátku, ale vidím tu aj problémový moment začatia jej plynutia, nakoľko žalobca sa to nemusí vôbec dozvedieť (resp. dozvie sa to iba z médií, ale súd, dotknutý starosta obce, či mestskej časti, primátor mesta alebo predseda samosprávneho kraja to však vôbec oficiálne neoznami príslušnému zastupiteľstvu) a jej márne uplynutie môže spôsobiť naďalej reálny výkon zaniknutého mandátu (napr. zo strany odsúdeného starostu obce, či mestskej časti, primátora mesta alebo predsedu samosprávneho kraja za úmyselný trestný čin, či v prípade novoobjavenej nezlučiteľnosti funkcie). Taktiež SSP vôbec nerieši situáciu,

keď zanikne právna skutočnosť spôsobujúca zánik funkcie v prípade, ak by následne v rámci inštančného postupu bolo napr. odsudzujúce rozhodnutie príslušného súdu voči dotknutému starostovi obce, či mestskej časti, voči primátorovi alebo voči predsedovi samosprávneho kraja, neskôr zrušené.

- d) Ako problematické vidím i ustanovenie § 336 ods. 2 SSP, ktoré bolo prijaté v duchu právnej istoty a zachovania princípu legitímnych očakávaní (čo vítam) v nasledovnom znení:

„(1) Ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby podľa § 325 ods. 2, uznesením určí, že žalovaného funkcia starostu, primátora alebo predsedu samosprávneho kraja zanikla. Vo výroku uvedie označenie žalovaného, určenie zániku jeho funkcie starostu, primátora alebo predsedu samosprávneho kraja a deň zániku funkcie.

(2) Rozhodnutím správneho súdu podľa odseku 1 nie sú z dôvodu zániku funkcie starostu obce, starostu mestskej časti, primátora mesta alebo predsedu samosprávneho kraja dotknuté právne účinky rozhodnutí alebo opatrení obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja **vydaných od zániku funkcie do vydania rozhodnutia správneho súdu**, ak práva a právom chránené záujmy z nich vyplývajúce, boli nadobudnuté добromyseľne. **To platí primerane aj na uznesenia zastupiteľstva a všeobecne záväzné nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja podpísané v rovnakom čase žalovaným** podľa § 328 ods.2. SSP, (teda podpísané v čase, keď bol ešte vo funkcii). Vytvára sa tu znova veľký priestor na subjektívnosť posudzovania s priestorom na manipulácie, či na vznik možných právnych konfliktov.

Problém totiž vidím v tom, že **od vydania rozhodnutia do doručenia (resp. oznámenia) rozhodnutia** správnym súdom (resp. teda do právoplatnosti rozhodnutia) môže prejsť znova nejaká doba v rámci ktorej, by práve ešte mohli byť práve dotknutým funkcionárom územnej samosprávy vydané individuálne správne akty alebo podpísané normatívne správne akty, či uznesenia príslušného zastupiteľstva, a tu môže byť právna istota, добromyseľnosť a princíp legálnych očakávaní narušený. Dokonca SSP vôbec nerieši situáciu všeobecne záväzných nariadeniach, pri ktorých v tejto dobe bolo uplatnené tzv. sistačné právo (teda právo „veta“) zo strany starostu obce, starostu mestskej časti, primátora mesta alebo predsedu samosprávneho kraja.

### 3 Konanie o preskúmaní zániku funkcie hlavného kontrolóra

**Konanie o preskúmaní zániku funkcie hlavného kontrolóra**, ktoré je upravené v § 337 až § 347 SSP, spočíva v tom, že žalobca sa môže žalobou domáhať preskúmania zákonnosti uznesenia príslušného zastupiteľstva o jeho odvolaní z funkcie hlavného kontrolóra obce, mesta, samosprávneho kraja, či z funkcie hlavného kontrolóra mestskej časti (ďalej len „hlavný kontrolór“). Taktiež žalobca sa môže žalobou domáhať určenia, že jeho funkcia hlavného kontrolóra naďalej trvá.

**Žalobcom** je teda vždy fyzická osoba, ktorá tvrdí, že bola poškodená na svojich právach a na právom chránených záujmoch uznesením príslušného zastupiteľstva o jej odvolaní z funkcie hlavného kontrolóra alebo že jej funkcia hlavného kontrolóra, ktorá mala zaniknúť podľa osobitného predpisu, naďalej trvá.

**Žalovaným** v tomto osobitnom konaní je obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorých zastupiteľstvo prijalo uznesenie o odvolaní hlavného kontrolóra z jeho funkcie alebo ktoré považujú funkciu hlavného kontrolóra za zaniknutú.

Žaloba musí byť podaná v lehote **dvoch mesiacov od prijatia uznesenia príslušného zastupiteľstva o odvolaní** hlavného kontrolóra z jeho funkcie, alebo **musí byť podaná v lehote dvoch mesiacov, odkedy začalo byť žalobcovi bránené vo výkone jeho funkcie** hlavného kontrolóra.

**Nedostatky pri tejto právnej úprave sú podľa môjho názoru nasledovné:**

- Myslím si, že síce ide o prekluzívne lehoty uvedené v právnej úprave tohto konania v SSP kvôli právnej istote rozhodovania a konania hlavného kontrolóra, no SSP umožňuje odpustenie zmeškania lehoty v zmysle § 70 SSP z ospravedlniteľného dôvodu, ktorý sa v SSP vôbec neupresňuje. Dokonca ani len cez odkaz na iný zákon a ani sa žiaden konkrétny príklad demonštratívne neuvádza priamo v zákone, čo v praxi spôsobí veľkú subjektívnosť posudzovania takéhoto dôvodu a tým sa vytvára priestor na manipulácie alebo na škodenie nepohodlným funkcionárom.
- Som toho názoru, že moment začatia plynutia zákonnej lehoty vyjadrený právnu normou nasledovne: „...*odkedy začalo byť žalobcovi bránené vo výkone jeho funkcie*“ je príliš neurčitý (pôjde o moment fyzického bránenia políciou, alebo stačí faktické bránenie napr. v nepozvaní na zasadnutia zastupiteľstva, alebo je to až od momentu prijatia uznesenia zastupiteľstva o zobrať zániku jeho mandátu na vedomie?). Vytvára sa tu veľký priestor na subjektívnosť posudzovania s priestorom na manipulácie, či na vznik možných právnych kon-



fliktov pri odstavovaní a zbavovaní sa nepohodlných funkcionárov v územnej samospráve.

- c) Myslím si, že v právnej úprave tohto osobitného konania chýba aj nejaká konkrétna objektívna lehota, napríklad jeden rok odkedy nejaká právna skutočnosť nastala – podobne ako to je v predchádzajúcich konaniach.
- d) Som presvedčený, že moment začatia plynutia zákonnej lehoty vyjadrený právnou normou: „...od prijatia uznesenia zastupiteľstva o odvolaní z funkcie“ je dokonca neúplný, nakoľko nerieši situáciu, keď uznesenie príslušného zastupiteľstva o odvolaní hlavného kontrolóra z funkcie nepodpíše starosta obce, starosta mestskej časti, primátor mesta alebo predseda samosprávneho kraja (teda uplatnia ich sistačné právo) a následne sa predmetné uznesenie na príslušnom zastupiteľstve prijme opätovne kvalifikovanou väčšinou. V tomto prípade zákon vôbec nerieši, že či predmetná zákonná lehota lehota sa bude počítat už od momentu prijatia prvého uznesenia príslušného zastupiteľstva o odvolaní ich hlavného kontrolóra alebo až od momentu prijatia vetovaného (teda opakovane prijatého) uznesenia zo strany toho istého príslušného zastupiteľstva. Vidím ju problémovú legislatívnu diery, ktorá môže spôsobiť aplikačné problémy v praxi v rámci územnej samosprávy a v rámci správneho súdnictva.
- e) Súčasné znenie § 343 SSP zakotvuje, že „výzve súdu na vyjadrenie sa k žalobe je zastupiteľstvo povinné vyhovieť do dvoch mesiacov. Vyjadrenie podáva zastupiteľstvo v podobe prijatého uznesenia.“ Zákon – SSP – však taktiež nerieši, že kto bude oprávnený konať v mene príslušného zastupiteľstva a komu (resp. ktorému orgánu samosprávy) sa tá predmetná výzva súdu vlastne v obci, v meste alebo v samosprávnom kraji doručí alebo bude v budúcnosti doručovať. Znova to spôsobí problémy v praxi územnej samosprávy i správnym súdom v rámci správneho súdnictva.

#### 4 Konanie o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva

Konanie o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva, ktoré je upravené v § 348 až § 356 SSP, spočíva v tom, že žalobca sa môže žalobou domáhať zrušenia uznesenia príslušného zastupiteľstva, ak jeho obsahom alebo postupom pri jeho prijatí bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Čiže iba z dôvodu protiprávnosti uznesenia príslušného zastupiteľstva.

**Žalobcom** je prokurátor, ktorého protestu proti uzneseniu zastupiteľstva nebolo vyhovené. Pod nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezru-

šenie uznesenia zastupiteľstva alebo jeho napadnutej časti, prípadne nevykonanie zmeny uznesenia zastupiteľstva alebo jeho napadnutej časti v lehote podľa osobitného predpisu.

**Žalovaným** v tomto konaní je obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorého zastupiteľstvo prijalo napadnuté uznesenie. Správna žaloba musí byť podaná v lehote dvoch mesiacov odkedy žalovaný  **písomne oznámil** prokurátorovi, že jeho protestu proti uzneseniu príslušného zastupiteľstva nebolo vyhovené.

**Nedostatky pri tejto právnej úprave sú podľa môjho názoru nasledovné:**

- a) Som toho názoru, že pri tomto osobitnom konaní ide síce o ustanovenú prekluzívnu dvojmesačnú lehodu na podanie správnej žaloby zo strany prokurátora, no táto lehota je viazaná na písomné oznámenie žalovaného prokurátorovi, že jeho protestu proti uzneseniu príslušného zastupiteľstva nebolo vyhovené. A tu vidím vážny problém v praxi, že keď to žalovaný písomne neoznámí prokurátorovi vôbec alebo to prokurátorovi oznámí iba elektronicky emailom (napr. i so zaručeným podpisom), tak SSP tu má legislatívnu diery, nakoľko tým, že začatie plynutia tejto lehoty je viazané iba na písomné oznámenie, tak v mnou spomenutých prípadoch potom bude chýbať alebo sa nebude dať určiť moment začatia plynutia lehoty, resp. lehota ani nezačne riadne plynúť.
- b) Taktiež si myslím, že 4. diel a 5. diel v 4. hlave 4. časti SSP majú terminologickú nejednotnosť, nakoľko aj všeobecne záväzné nariadenia sa prijímajú vo forme uznesenia príslušného zastupiteľstva.
- c) Dovolím si poukázať i na § 354 SSP, ktorý zakotvuje, že „výzve súdu na vyjadrenie sa k žalobe je zastupiteľstvo povinné vyhovieť do dvoch mesiacov. Vyjadrenie podáva zastupiteľstvo v podobe prijatého uznesenia.“ Zákon však absolútne nerieši, že kto bude oprávnený konať v mene zastupiteľstva a komu (resp. ktorému orgánu samosprávy) sa tá súdna výzva vlastne v obci, v mestskej časti, v meste alebo v samosprávnom kraji doručí alebo komu sa bude v budúcnosti doručovať.
- d) V tomto osobitnom súdnom konaní mi chýba aj možnosť podania žaloby na preskúmanie zákonnosti uznesenia príslušného zastupiteľstva v rámci územnej samosprávy zo strany príslušného hlavného kontrolóra alebo zo strany zainteresovanej verejnosti... Teda tzv. *actio popularis*, ktorá má svoje dôležité miesto v každej demokratickej spoločnosti.

## **5 Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády alebo so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy**

Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády alebo so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ktoré je upravené v § 357 až § 367 SSP, a ktoré spočíva v tom, že sa žalobca môže žalobou domáhať **vyslovenia nesúladu všeobecne záväzného nariadenia** obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja vydaného vo veciach územnej samosprávy so zákonom alebo vydaného v rámci plnenia úloh štátnej správy, so zákonom, s nariadením vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Predmetný nesúlad môže spočívať v obsahu všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, niektorého jeho ustanovenia alebo i v porušení postupu pri jeho prijímaní.

**Žalobcom** je prokurátor, ktorého protestu proti všeobecne záväznému nariadeniu obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja nebolo vyhovené. Pod nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezrušenie všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti, nevykonanie zmeny všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti zo strany príslušného zastupiteľstva a to v lehote podľa osobitného predpisu. Žalobcom môže byť aj zainteresovaná verejnosť, ak tvrdí, že všeobecne záväzným nariadením obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

**Žalovaným** je obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorého príslušné zastupiteľstvo prijalo napadnuté všeobecne záväzné nariadenie.

Súd môže uznesením na návrh žalobcu dočasne pozastaviť účinnosť všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo závažná ujma na životnom prostredí, prípadne ak hrozí iný vážny nenapraviteľný následok. Príslušný súd zruší svoje uznesenie, ak odpadnú dôvody, pre ktoré bolo vydané; inak dočasné pozastavenie účinnosti všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia zaniká nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu vo veci samej. Ak správny súd návrhu žalobcu nevyhoví, tak uznesením ho zamietne.

**Pri § 367 SSP veľmi pozitívne hodnotím jeho nasledovné ustanovenia:**

„(1) Ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, uznesením

vysloví nesúlad všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia. Vo výroku uvedie označenie žalovaného, označenie a deň prijatia všeobecne záväzného nariadenia, skutočnosť, či vyslovuje nesúlad celého všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia a ustanovenie zákona alebo iného všeobecného právneho predpisu, s ktorým nie je všeobecne záväzného nariadenie, jeho časť, či niektoré jeho ustanovenie v súlade.

(2) Ak správny súd rozhodne podľa odseku 1, tak dňom nadobudnutia právoplatnosti jeho rozhodnutia stráca všeobecne záväzného nariadenie, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie účinnosť.

(3) Obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktoré vydali všeobecne záväzného nariadenie, sú povinné do šesť mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu podľa odseku 1 uviesť všeobecne záväzného nariadenie vydané vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach plnenia úloh štátnej správy do súladu so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy; inak všeobecne záväzného nariadenie, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu podľa odseku 1 strácajú platnosť.“

**Nedostatky pri tejto právnej úprave sú podľa môjho názoru nasledovné:**

- a) Myslím si, že 4. diel (Konanie o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva) a 5. diel (Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády alebo so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy), teda oba diely nachádzajúce sa v 4. hlave 4. časti SSP, majú terminologickú nejednotnosť, nakoľko aj všetky všeobecne záväzné nariadenia sa prijímajú vo forme uznesenia príslušného zastupiteľstva a som toho názoru, že ide o zbytočné úpravy dvoch osobitných konaní, ktoré sa dali spojiť do jedného osobitného konania v rámci 4. hlavy 4. časti SSP.
- b) Som toho názoru, že v právnej úprave tohto konania chýba zakotvenie vhodnej prekluzívnej lehoty (ako je to napríklad v 4. diely v 4. hlave 4. časti SSP – teda dva mesiace) s nejakým jasným momentom začatia jej plynutia. Myslím si, že aspoň objektívna lehota tri roky tam mohla byť zakotvená.
- c) Ďalej § 363 SSP zakotvuje, že „výzve súdu na vyjadrenie sa k žalobe je

*zastupiteľstvo povinné vyhovieť do dvoch mesiacov. Vyjadrenie podáva zastupiteľstvo v podobe prijatého uznesenia.“* Zákon však absolútne nerieši, že kto bude oprávnený konať v mene príslušného zastupiteľstva a komu (resp. ktorému orgánu samosprávy) sa tá súdna výzva vlastne v obci, v mestskej časti, v meste alebo v samosprávnom kraji doručí alebo komu sa bude v budúcnosti doručovať.

- d) V tomto osobitnom súdnom konaní mi chýba taktiež možnosť podania žaloby na preskúmanie zákonnosti uznesenia príslušného zastupiteľstva v rámci územnej samosprávy zo strany príslušného hlavného kontrolóra alebo zo strany zainteresovanej verejnosti. Teda chýba tu tzv. *actio popularis*, ktorá má svoje dôležité miesto v každej demokratickej spoločnosti.

## 6 Konanie o vypovedaní dohody o spolupráci alebo členstva v združení

Konanie o vypovedaní dohody o spolupráci alebo členstva v združení, ktoré je upravené v § 368 až § 374 SSP, spočíva v tom, že žalobca a môže žalobou domáhať uloženia povinnosti obci, mestu, mestskej časti, samosprávnemu kraju vypovedať dohodu o spolupráci uzavretú s inou obcou, mestom, mestskou časťou alebo s iným samosprávnym krajom alebo uzavretú s územným a správnym celkom iného štátu alebo s orgánom alebo s úradom iného štátu vykonávajúcimi regionálne funkcie. Taktiež sa žalobca môže žalobou domáhať uloženia povinnosti vypovedať členstvo obce alebo mesta v združení obcí alebo miest alebo členstvo samosprávneho kraja v združení samosprávnych krajov alebo v medzinárodnom združení územných celkov alebo územných orgánov.

**Žalobcom** je miestny orgán štátnej správy podľa osobitného predpisu, v ktorého územnom obvode sa nachádza obec, mesto, mestská časť alebo má sídlo samosprávny kraj.

**Žalovaným** môže byť obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorí sú jednou zo zmluvných strán dohody o spolupráci alebo sú členmi v určitom združení v oblasti územnej samosprávy.

Ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, uznesením uloží žalovanému vypovedať dohodu o spolupráci alebo vypovedať členstvo v združení. Vo výroku uvedie označenie žalovaného, označenie dohody o spolupráci vrátane povinnosti dohodu vypovedať alebo označenie združenia vrátane povinnosti zrušiť v ňom členstvo.

Právoplatnosťou uznesenia súdu, ktorým sa žalobe vyhovel, dohoda o spolupráci zaniká alebo členstvo v združení skončí.

## Nedostatky právnej úpravy v Správnom súdnom poriadku z pohľadu optimalizácie výkonu územnej samosprávy:

- a) Som toho názoru, že Správny súdny poriadok síce vo svojom § 442 ods. 3 zakotvuje, že ak mohlo dôjsť k stretu záujmov podľa § 319 ods. 2, § 343 ods. 2, § 354 ods. 2 a § 363 ods. 2 SSP, tak kasačnú sťažnosť môže za obec, za mesto, za mestskú časť alebo za samosprávny kraj podať aj príslušné zastupiteľstvo, ak o tom rozhodne uznesením. No, zároveň SSP vôbec neupravuje, že kto konkrétne môže za príslušné dotknuté zastupiteľstvo podať tzv. kasačnú sťažnosť na súde, že kto bude zaň pred súdom konať, že kto zaplatí súdny poplatok a hlavne, že komu z členov príslušného zastupiteľstva bude súd následne doručovať písomnosti. Taktiež SSP nerieši, že či predmetné uznesenie príslušného zastupiteľstva musí alebo nemusí byť podpísané aj starostom obce, či mestskej časti, primátorom mesta alebo predsedom samosprávneho kraja.
- b) Správny súdny poriadok žiaľ nerieši situáciu a to možnosť napadnutia a zrušenia konania starostu (resp. primátora) podaním žaloby na príslušnom správnom súde, keď by v zmysle § 2aa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov v procese pričleňovania nefunkčnej obce k susediacej obci (resp. k mestu) ako starosta nefunkčnej obce prijal úvery, záväzky, zadĺžil nefunkčnú obec alebo zatajil jej úvery a záväzky tak, že by hrozilo funkčnej a ekonomicky zdravej susediacej obci (ku ktorej sa nefunkčná obec pričleňuje), že sa dostane do ekonomických problémov, resp. do nútenej správy len v dôsledku pričlenenia nefunkčnej obce na základe nariadenia vlády SR.
- c) Taktiež Správny súdny poriadok nerieši možnosť napadnutia správnych aktov vydaných hlavným kontrolórom obce, mestskej časti, mesta alebo samosprávneho kraja na príslušnom správnom súde alebo možnosť uloženia mu povinnosti konať zo strany správneho súdu, a to na základe žaloby starostu obce, či mestskej časti, primátora, predsedu samosprávneho kraja alebo príslušného zastupiteľstva (napr. ohľadom vydania stanoviska k rozpočtu obce, mesta, mestskej časti, či samosprávneho kraja).

## Záver

Záverom si taktiež dovoľím uviesť tvrdenie, že na Slovensku účinný nový Správny súdny poriadok nepochybne a výrazne prispieva k optimalizácii, ale aj k zákonnému a k efektívnemu výkonu územnej samosprávy obcami

a mestami i napriek jeho viacerým nedostatkom, na ktoré som vyššie poukázal – osobitne pri každom osobitnom súdnom konaní podľa Správneho súdneho poriadku. Zároveň som toho názoru, že optimalizácia územnej samosprávy vykonávanej obcami, mestskými časťami a mestami, je v Slovenskej republike viac než potrebná, ale do budúcnosti i nevyhnutná, nakoľko viaceré kompetencie a úlohy obce a mestá nevládajú, najmä v rámci preneseného výkonu štátnej správy, pričom dokonca v ich rozhodovacej činnosti sa objavuje veľká miera neobjektívnosti, neodbornosti, iracionálnosti, nezákonnosti a subjektívnosti pri ich rozhodovaní. Je zjavné, že optimalizácia výkonu územnej samosprávy v Slovenskej republike prejde ešte časovo dlhým a zložitým procesom, ktorý pokiaľ má byť nakoniec úspešný a efektívny, tak bude potrebné pri ňom obmedziť účelové a neobjektívne zásahy a lobbing zo strany predstaviteľov Združenia miest a obcí Slovenska, ako aj zo strany niektorých starostov a primátorov, ktorí často krát sú brzdou optimalizácie výkonu územnej samosprávy v Slovenskej republike.

### Zoznam použitej literatúry

- VRABKO, M. a kolektív: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 453.
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov.

## URČENIE ČLENSKÉHO ŠTÁTU EÚ ZODPOVEDNÉHO ZA POSÚDENIE ŽIADOSTI O MEDZINÁRODNÚ OCHRANU PODANEJ V JEDNOM Z ČLENSKÝCH ŠTÁTOV EÚ<sup>1</sup>

JUDR. ĽUBICA MASÁROVÁ, PHD.

*Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave*

**Determination of the Member State of EU responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States of EU**

**Kľúčové slová:** *azyl, Charta základných práv EÚ, Nariadenie (ES) č. 343/2003, Nariadenie (EÚ) č. 604/2013, zodpovedný členský štát, diskrečná doložka, zásada non-refoulement*

**Key words:** *Asylum Charter of Fundamental Rights of the European Union, Regulation (EC) No 343/2003 Regulation (EU) No 604/2013, the Member state responsible, discretionary clause, principle of non-refoulement*

**Resumé:** *V článku je analyzovaný prístup k postupu posudzovania žiadosti o medzinárodnú ochranu upravený v čl. 3 ods. 1 a 2 Nariadenia Dublin III a diskrečnej doložky upravenej v čl. 17 ods. 1 tohto nariadenia. Neexistencia systémovej chyby v azylovej procedúre v zodpovednom členskom štáte nemôže súčasne zakladať nevyvrátiteľnú domnienku, že v prípade odovzdania žiadateľa do tohto štátu nedôjde k porušeniu článku 4 Charty základných práv EÚ, resp. zásady non-refoulement. Nemožnosť odovzdania žiadateľa do zodpovedného členského štátu však nezakladá povinnosť žiadajúceho členského štátu využiť tzv. diskrečnú doložku.*

**Resume:** *The article analyzes the access to the procedure for examining an application for international protection set out in Article 3 (1 and 2) of the Dublin III Regulations. The absence of a systemic flaws in the asylum procedure in the responsible Member State can not constitute an irrebuttable presumption that, in the case of the transfer of an applicant to that State, there will be no violation of Article 4 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, respectively of the principle of non-refoulement. However, the impossibility of handing over the applicant to the responsible Member State does not create an obligation for the requesting Member State to use the „discretionary clause“ set out in Article 17(1) of the Dublin III Regulations..*

<sup>1</sup> Tento príspevok je výstupom v rámci grantu VEGA č. 1/0200/18 „Aktuálne otázky azylového práva v Slovenskej republike – právna úprava a právna prax“.

## Úvodné poznámky

V súvislosti s harmonizáciou azylových politík členských štátov podpísali členské štáty v Dubline 15. júna 1990 Dohovor o určení štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej v jednom z členských štátov Európskych spoločenstiev (ďalej len „Dublinský dohovor“). Následne závery Európskej Rady na zasadnutí v Tampere, ktoré sa konalo 15. a 16. októbra 1999, predpokladali vytvorenie spoločného európskeho azylového systému na základe úplného a komplexného uplatňovania Ženevského dohovoru<sup>2</sup>, najmä čl. 33<sup>3</sup> tohto dohovoru, t.j. aby sa zaručilo, že nik nebude vrátený tam, kde by bol opätovne vystavený prenasledovaniu, čiže sa mala dôsledne zachovávať zásada zákazu vrátenia („*non-refoulement*“). Amsterdamskou zmluvou z 2. októbra 1997 bol do zmluvy ES vložený článok 63, ktorý priznal Európskemu spoločenstvu právomoc na prijatie opatrení odporučených Európskou Radou na zasadnutí v Tampere. Touto zmluvou bol tiež k Zmluve ES pripojený protokol (č. 24) o azyle pre štátnych príslušníkov členských štátov Európskej únie (Ú. v. EÚ C 83, 2010, s. 305), v zmysle ktorého sa členské štáty považujú za bezpečné krajiny pôvodu vo vzájomných vzťahoch, čo sa týka všetkých právnych a praktických otázok týkajúcich sa práva azylu. Prijatie článku 63 ES najmä umožnilo medzi členskými štátmi (s výnimkou Dánskeho kráľovstva) nahradiť Dublinský dohovor Nariadením rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003, ktoré vstúpilo do platnosti 17. marca 2003 (ďalej aj „Nariadenie Dublin II“). Na tomto právnom základe boli tiež prijaté smernice uplatňujúce sa na veci dotknuté konaniami vo veciach samých s cieľom vytvorenia spoločného európskeho azylového systému na základe záverov zo zasadnutia Európskej rady v Tampere.

Od vstupu Lisabonskej zmluvy do platnosti sú relevantnými ustanoveniami v azylovej oblasti článok 78 ZFEÚ, ktorý upravuje vytvorenie spoločného európskeho azylového systému, a článok 80 ZFEÚ, ktorý pripomína zásady solidarity a spravodlivého rozdelenia zodpovedností medzi členské štáty. Zároveň nariadenie Dublin II bolo nahradené Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny

2 Dohovor o právnom postavení utečencov, podpísaný v Ženeve 28. júla 1951, doplnený Protokolom o právnom postavení utečencov uzavretým v New Yorku 31. januára 1967

3 Článok 33 ženevského dohovoru: „Žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov.“

alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov<sup>4</sup> (ďalej len „Nariadenie Dublin III“). Oblasť azylového práva je upravená aj ďalším sekundárnym právom EÚ.

## 1 Prístup k postupu posudzovania žiadosti o medzinárodnú ochranu – všeobecné zásady – vývoj od Nariadenia Dublin II k Nariadeniu Dublin III

Už zo záverov Európskej Rady na zasadnutí v Tampere, ktoré sa konalo 15. a 16. októbra 1999, ktoré predchádzalo prijatiu Nariadenia Dublin II vyplynulo, že spoločný európsky azylový systém by mal zahŕňať z krátkodobého hľadiska jasnú a uplatniteľnú metódu na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl. Takáto metóda by pritom mala byť založená na objektívnych a spravodlivých kritériách ako pre členské štáty, tak aj pre dotknuté osoby. Zároveň by mala umožniť predovšetkým rýchle určenie zodpovedného členského štátu, aby bol zaručený efektívny prístup k postupom na udelenie medzinárodnej ochrany a aby nebolo ohrozené rýchle vybavenie žiadostí o medzinárodnú ochranu. Zároveň sa stanovením objektívnych kritérií malo predísť účelovému postupu žiadateľov o azyl pri výbere miesta podania žiadosti o azyl.

Článok 3 ods. 1 Nariadenia Dublin II stanovoval: „Členské štáty posúdia žiadosť každého príslušníka tretej krajiny, ktorý podá žiadosť na hranici alebo na ich území ktorémukoľvek z nich. Žiadosť posúdi jeden členský štát, a to ten, ktorý je podľa kritérií stanovených v kapitole III označený ako zodpovedný.“

Na určenie „zodpovedného členského štátu“ v zmysle článku 3 ods. 1 Nariadenia Dublin II, v jeho kapitole III bol zoznam objektívnych a hierarchizovaných kritérií v súvislosti s maloletými bez sprievodu, s jednotnosťou rodiny, s vydaním povolenia na pobyt alebo víza, s protiprávnym vstupom do členského štátu alebo pobytu v ňom a so žiadosťami podanými v medzinárodnom tranzitnom priestore letiska.

Zároveň článok 13 tohto nariadenia stanovoval, že ak nie je možné určiť žiaden členský štát na základe hierarchie kritérií, členským štátom zodpovedným za posúdenie žiadosti o azyl je prvý členský štát, v ktorom bola žiadosť o azyl podaná.

SD EÚ v súvislosti s aplikáciou všeobecnej zásady upravenej v čl. 3 ods. 1 Nariadenia Dublin II v konaní C-411/10 vo veci *N. S. proti Secretary of Sta-*

4 Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31

te for the Home Department<sup>5</sup> bol požiadaný poskytnúť výklad k otázke, či je povinnosť členského štátu dodržiavať základné práva EÚ (vrátane práv stanovených v článkoch 1, 4 a 18, článku 19 ods. 2 a článku 47 Charty) splnená, ak tento štát odsunie žiadateľa o azyl do členského štátu, ktorý je podľa tohto článku v spojení s kritériami stanovenými v kapitole III tohto nariadenia označený ako zodpovedný štát, bez ohľadu na situáciu v zodpovednom štáte. V zásade išlo o posúdenie toho, či v prípade členských štátov EÚ je uplatniteľná nevyvrátiteľná domnienka, ktorá spočíva v tom, že zodpovedný štát bude dodržiavať základné práva žiadateľa podľa práva EÚ (vrátane minimálnych noriem stanovené smernicami 2003/9/ES, 2004/83/ES a 2005/85/ES<sup>6</sup>), ako aj podľa EDLP a Ženevského dohovoru.

5 V konaní vo veci samej vnútroštátny súd rozhodoval o odvolaní, ktoré podal afganský žiadateľ o azyl proti rozhodnutiu High Court of Justice of England and Wales, ktorým napadol svoje odovzdanie zo Spojeného kráľovstva do Grécka na základe čl. 3 ods. 1 Nariadenia Dublin II v spojení s kritériami pre určenie zodpovedného štátu definovanými v kapitole III tohto nariadenia. Žiadateľ o azyl na svojej ceste z Afganistanu do Spojeného kráľovstva prechádzal okrem iných krajín aj Gréckom, kde bol 24. septembra 2008 zaistený a boli mu odobraté odtlačky prstov. V Grécku o udelenie azylu nepožiadaval. Po tom, ako bol v tomto členskom štáte umiestnený v zariadení pre cudzincov, mu bola uložená povinnosť opustiť Grécko do 30 dní a následne bol vyhostený do Turecka. Po tom, ako ušiel zo zariadenia pre cudzincov v Turecku, sa mu podarilo dostať sa do Spojeného kráľovstva, kde pricestoval 12. januára 2009 a požiadal tam v ten istý deň o azyl. Dňa 1. apríla 2009 Secretary of State for the Home Department zaslal Helénskej republike na základe článku 17 nariadenia Dublin II dožiadanie o prevzatie žiadateľa na účely preskúmania jeho žiadosti o azyl. Helénska republika na toto dožiadanie v lehote stanovenej v článku 18 ods. 7 uvedeného nariadenia neodpovedala, a bola preto na základe tohto ustanovenia 18. júna 2009 povinná prevziať zodpovednosť za preskúmanie žiadosti žiadateľa. Vnútroštátne orgány neakceptovali námietku žiadateľa o azyl, že jeho odovzdanie do Grécka porušuje práva, ktoré mu priznáva EDLP. Uvedené odôvodnili najmä tým, že Grécko, ako členský štát EÚ, je zapísaná do zoznamu „bezpečných krajín“. Zároveň žiadateľ o azyl požiadal, aby príslušné orgány Spojeného kráľovstva prijali zodpovednosť za posúdenie jeho žiadosti o azyl podľa článku 3 ods. 2 nariadenia č. 343/2003 (pozn. autora – ide o tzv. „diskrečnú doložku“, k tomu viď v článku nižšie) z dôvodu, že jeho základné práva, ktoré mu priznáva právo Únie, EDLP a/alebo Ženevský dohovor, by boli v prípade jeho vrátenia do Grécka porušené.

6 Dnes nahradené Smernicou EP a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, Smernicou EP a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany a Smernicou EP a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany

Je vhodné poznamenať, že systém na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podľa nariadenia Dublin II výslovne nezohľadňoval žiadne rozdiely v organizácii alebo riadení azylových systémov a azylových konaní v jednotlivých členských štátoch, resp. nariadenie neodkazovala na určité očakávané zaobchádzanie so žiadateľom o azyl v členskom štáte, ktorý je primárne zodpovedný za jeho žiadosť o azyl. Neexistencia konkrétneho odkazu na zaobchádzanie so žiadateľom o azyl v členskom štáte, ktorý je primárne zodpovedný, zrejme vychádzala zo vzájomného vzťahu medzi Nariadením Dublin II a smernicami 2003/9, 2004/83 a 2005/85 a vzájomného vzťahu medzi týmto nariadením a povinnosťami jednotlivých členských štátov podľa medzinárodného práva. Podľa týchto smerníc muselo zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl a posúdenie ich žiadostí o azyl v každom členskom štáte spĺňať podstatné minimálne štandardy a keďže všetky členské štáty pristúpili k EDLP a k Ženevskému dohovoru, z právneho hľadiska teda bolo zaručené, že zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl v každom členskom štáte spĺňa požiadavky Charty základných práv EÚ, Ženevského dohovoru a EDLP.

Uvedené východiská však boli spochybnené situáciou v Grécku, ktoré z dôvodu svojej zemepisnej polohy čelilo takému počtu žiadateľov o azyl, ktorý prekročoval kapacity jeho azylového systému, v čoho dôsledku v praxi bolo spochybnené dodržiavanie minimálnych štandardov pri zaobchádzaní so žiadateľmi o azyl vyplývajúcich z práva EÚ a medzinárodných dohovorov. Jednoznačne to potvrdil rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva M.S.S. proti Belgicku a Grécku<sup>7</sup>, v ktorom sa Európsky súd pre ľudské práva zaoberal prípadom afganského štátneho príslušníka, ktorý protiprávne vstúpil na územie Európskej únie z Turecka cez Grécko a následne bol v Grécku zaistený. Bez toho, aby tam požiadal o azyl, po svojom prepustení odišiel z Grécka a napokon požiadal o azyl v Belgicku. Keďže po posúdení osobných údajov afganského žiadateľa o azyl belgické orgány dospeli k záveru, že z dôvodu protiprávneho prvého vstupu žiadateľa o azyl, je Grécko zodpovedné za posúdenie jeho žiadosti o azyl v súlade s článkom 3 ods. 1 v spojení s článkom 10 ods. 1 Nariadenia Dublin II. Belgicko začalo konanie o odovzdanie žiadateľa o azyl Grécku a po skončení tohto konania ho odovzdalo Grécku. Európsky súd pre ľudské práva vo svojom rozsudku rozhodol, že podmienky pobytu v zariadení pre cudzincov a životné podmienky afganského žiadateľa o azyl v Grécku bolo potrebné považovať za porušenie článku 3 EDLP<sup>8</sup>. Vo vzťahu k analyzovanej problematike je však podstatné, že zároveň rozhodol, že Belgicko tiež porušilo

7 Rozsudok ESLP z 21. januára 2011, sťažnosť č. 30696/09.

8 Článok 3 EDLP s názvom „Zákaz mučenia“ stanovuje: „Nikoho nemožnom mučiť alebo podrobovať neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu“.

článok 3 EDLP, keďže tým, že vrátilo afganského žiadateľa o azyl do Grécka, vystavilo ho rizikám spojeným so zistenými nedostatkami gréckeho azylového systému a pobytu v zariadení pre cudzincov a životným podmienkam, ktoré boli v rozpore s článkom 3 EDLP.

Následne aj zo zistení viacerých vnútroštátnych súdov členských štátov EÚ, ako aj Európskej komisie vyplynulo, že grécky azylový systém bol v dôsledku preťaženia pod značným tlakom, a preto už skutočne nebolo možné vždy zaručiť, že so žiadateľmi o azyl sa bude zaobchádzať a ich žiadosti sa budú preskúmať v súlade so smernicami 2003/9, 2004/83 a 2005/85. Za týchto podmienok nebolo možné vylúčiť, že so žiadateľmi o azyl, ktorí budú v súlade s pravidlami a mechanizmami podľa nariadenia Dublin II odovzdaní z iného členského štátu do Grécka, sa bude po ich odovzdaní zaobchádzať spôsobom, ktorý je nezlučiteľný s ustanoveniami Charty základných práv EÚ a tiež príslušnými ustanoveniami Ženevského dohovoru a EDLP.

SD EÚ pri odpovedi na prejudiciálne otázky zdôraznil, že spoločný európsky azylový systém sa zakladá na úplnom a komplexnom uplatňovaní Ženevského dohovoru a záruke, že nik nebude vrátený tam, kde by bol opätovne vystavený prenasledovaniu. Relevantné právne akty EÚ podľa názoru SD EÚ vo vzťahu ku konaniam vo veciach azylu uvádzali, že rešpektujú základné práva a zásady priznané Chartou. Konštatoval, že tento systém bol vytvorený v kontexte, ktorý umožňoval predpokladať, že všetky štáty, ktoré sa na ňom zúčastňujú, či už ide o členské štáty, alebo tretie štáty, rešpektujú základné práva vrátane práv majúcich svoj základ v Ženevskom dohovore, ako aj v EDLP a že členské štáty si v tomto ohľade vzájomne dôverujú. Práve na základe zásady vzájomnej dôvery bolo prijaté Nariadenie Dublin II na účely racionalizácie posudzovania žiadostí o azyl a zabránenia zahĺtenia systému vyplývajúceho z povinnosti štátnych orgánov zaoberať sa niekoľkonásobnými žiadosťami o azyl podanými tým istým žiadateľom, zvýšenia právnej istoty, pokiaľ ide o určenie štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl, a týmto spôsobom zabránenia tzv. *forum shopping*<sup>9</sup>, pričom celý systém mal za hlavný cieľ zrýchliť posudzovanie žiadostí tak v záujme žiadateľov o azyl, ako aj zúčastnených štátov.

SD EÚ vzhľadom na uvedené východiská konštatoval, že hoci za týchto podmienok sa musí predpokladať, že zaobchádzanie so žiadateľmi o azyl v každom členskom štáte je v súlade s požiadavkami Charty, Ženevského dohovoru, ako aj s EDLP, zároveň však pripustil, že nemožno vylúčiť, že fungovanie tohto systému sa bude v praxi potýkať s veľkými ťažkosťami v kon-

9 taktizovanie žiadateľov o azyl pri výbere členského štátu, v ktorom podajú žiadosť o azyl

krétnom členskom štáte, takže bude existovať vážne nebezpečenstvo, že sa so žiadateľmi o azyl v prípade odovzdania do tohto členského štátu bude zaobchádzať spôsobom nezlučiteľným s ich základnými právami. Zdôraznil pritom, že napriek tomu by nebolo zlučiteľné s cieľmi a systémom Nariadenia Dublin II, aby akékoľvek porušenie sekundárneho práva EÚ vo veciach azylu stačilo na to, aby sa zabránilo odovzdaniu žiadateľa o azyl do iného členského štátu. Takýto výklad by totiž znamenal, že ku kritériám na určenie členského štátu majúceho právomoc rozhodnúť, stanovených v kapitole III Nariadenia Dublin II, by sa pridalo doplnkové vylučovacie kritérium (pozn. ktoré nariadenie neobsahuje), podľa ktorého by aj nepatrné porušenia uvedených smerníc v konkrétnom členskom štáte mohli znamenať, že tieto členské štáty by boli zbavené záväzkov vyplývajúcich z uvedeného nariadenia. Takýto účinok by zbavil uvedené záväzky ich obsahu a spochybnil by dosiahnutie cieľa, ktorým je rýchlo určiť členský štát majúci právomoc posúdiť žiadosť o azyl podanú v Únii.

Naopak ale, za predpokladu, že by bolo namieste vážne sa obávať, že existujú systémové zlyhania azylového konania a podmienok prijatia žiadateľov o azyl v zodpovednom členskom štáte, ktorých dôsledkom by bolo neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle článku 4 Charty so žiadateľmi o azyl odovzdaným na územie tohto členského štátu, takéto odovzdanie by bolo nezlučiteľné s uvedeným ustanovením Charty a záväzkami vyplývajúcimi z medzinárodných dohovorov.

SD EÚ preto dospel k záveru, že uplatnenie Nariadenia Dublin II na základe nevyvrátiteľnej domnienky, že v členskom štáte, ktorý má za normálnych okolností právomoc posúdiť jeho žiadosť, budú dodržané základné práva žiadateľa o azyl, je nezlučiteľné s povinnosťou členských štátov vykladať a uplatňovať toto nariadenie spôsobom, ktorý je v súlade so základnými právami.

SD EÚ zároveň v predmetnom rozsudku dospel k záveru, že nemožnosť odovzdania žiadateľa do Grécka v prípade, že je identifikovaný ako zodpovedný členský štát na základe kritérií kapitoly III Nariadenia Dublin II, ukladá členskému štátu, ktorý by mal uskutočniť toto odovzdanie, aby s výhradou možnosti vlastného preskúmania žiadosti upravenej v článku 3 ods. 2<sup>10</sup> tohto nariadenia, pokračoval v preskúmaní kritérií uvedenej kapitoly s cieľom overiť, či niektoré z nasledujúcich kritérií umožňuje identifikovať iný členský štát ako zodpovedný za posúdenie žiadosti o azyl, pričom v súlade s článkom 5 ods. 1 uvedeného nariadenia sa tieto kritériá uplatňujú v poradí, v ktorom sú uvedené v dotknutej kapitole. V súlade s článkom 13 tohto nariadenia, až keď nie je možné určiť žiaden členský štát zodpovedný za posúdenie žia-

10 K tomu viď časť 3 tohto príspevku

dosti o azyl na základe kritérií vymenovaných v kapitole III tohto nariadení, je za jej posúdenie zodpovedný prvý členský štát, v ktorom bola žiadosť o azyl podaná. Zároveň je však potrebné, aby členský štát, v ktorom sa nachádza žiadateľ o azyl, dbal o to, aby nezhoršil situáciu porušenia základných práv tohto žiadateľa neprimerane dlhým konaním o určenie zodpovedného členského štátu. V prípade potreby mu prináleží, aby sám posúdil túto žiadosť v súlade s možnosťami stanovenými v článku 3 ods. 2 nariadenia Dublin II.

V nadväznosti na uvedenú judikatúru SD EÚ uvedené právne závery sa premietli do formulácie pravidiel stanovených Nariadením Dublin III.

Toto nariadenie v čl. 3 ods. 1 naďalej zachovalo pravidlo upravené aj v čl. 3 ods.1 Nariadenia Dublin II, t.j. že žiadosť posúdi jeden členský štát, a to ten, ktorý je podľa kritérií stanovených v kapitole III Nariadenia Dublin III označený ako zodpovedný. Zároveň bola zachovaná úprava čl. 13 Nariadenia Dublin II, ktorá sa však presunula do čl. 3 ods. 2 Nariadenia Dublin III. Do čl. 3 ods. 2 tohto nariadenia boli vychádzajúc z vyššie uvádzanej judikatúry SD EÚ doplnené nasledovné pravidlá:

- ak nie je možné odovzdať žiadateľa do čl. štátu, ktorý je primárne určený za zodpovedný, pretože sa zo závažných dôvodov možno domnievať, že v konaní o azyle a podmienkach prijímania žiadateľov existujú v danom členskom štáte systémové chyby, na základe ktorých hrozí žiadateľom neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle čl. 4 Charty základných práv EÚ, členský štát uskutočňujúci proces určovania zodpovedného členského štátu pokračuje v posudzovaní kritérií stanovených v kapitole III s cieľom zistiť, či iný členský štát nemôže byť určený ako zodpovedný.
- ak nemožno vykonať odovzdanie do žiadneho členského štátu určeného na základe kritérií stanovených v kapitole III Nariadenia Dublin III alebo do prvého členského štátu, v ktorom bola podaná žiadosť, stane sa zodpovedným členským štátom ten, ktorý uskutočňuje proces určovania zodpovedného členského štátu.

Je teda možné konštatovať, že súčasná právna úprava základného prístupu k postupu určenia zodpovedného členského štátu za posúdenie žiadosti dôsledne rešpektuje výkladové závery rozhodnutí SD EÚ.

V súvislosti s novou dikciou čl. 3 ods. 2 Nariadenia Dublin III však vznikli následné pochybnosti o tom, či pri dodržaní postupu tu upraveného zároveň platí nevyvrátiteľná domnienka, že členský štát, vykonávajúci určenie zodpovedného členského štátu, odovzdaním žiadateľa do zodpovedného štátu dodržal všetky záväzky vyplývajúce mu z medzinárodného práva a tiež čl. 4

Charty základných práv EÚ. Uvedené vyplýva z prejudiciálnych otázok položených SD EÚ vo veci C-578/16 PPU<sup>11</sup>.

- 11 Konanie vo veci samej sa týkalo pani C. K., štátnej príslušníčky Sýrskej arabskej republiky a pán H. F., štátneho príslušníka Egyptskej arabskej republiky, ktorí 16. augusta 2015 vstúpili na územie EÚ na základe víza platne vydaného Chorvátskou republikou. Po krátkom pobyte v tomto čl. štáte prekročili slovinskú hranicu s falošnými gréckymi dokladmi totožnosti. Tieto osoby boli následne prijaté do prijímacieho centra pre žiadateľov o azyl v Lublane (Slovinsko) a obaja podali v Slovinsku žiadosť o azyl. Pani C. K. bola v čase vstupu na slovinské územie tehotná. Slovinské orgány požiadali Chorvátsku republiku, ktorá bola podľa článku 12 ods. 2 nariadenia Dublin III členským štátom zodpovedným za posúdenie podaných žiadostí o azyl, o ich prevzatie. V odpovedi zo 14. septembra 2015 Chorvátska republika uznala svoju zodpovednosť za tieto osoby. Z dôvodu pokročilého tehotenstva pani C. K. však Slovinsko pokračovalo v konaní podľa nariadenia Dublin III až po 20. novembri 2015, t.j. po pôrode žiadateľky. Dňa 27. novembra 2015 bola aj za toto dieťa podaná žiadosť o medzinárodnú ochranu, ktorá bola posudzovaná spoločne so žiadosťami pani C. K. a pána H. F. Ministerstvo vnútra 20. januára 2016 vydalo rozhodnutie o odmietnutí preskúmať žiadosť vo veci samej o azyl a o ich odovzdaní do Chorvátska. Správny súd zrušil toto rozhodnutie a vrátil vec na nové preskúmanie s pokynom, aby príslušné orgány získali od Chorvátskej republiky ubezpečenie, že pani C. K., pán H. F. a ich dieťa budú mať v tomto členskom štáte prístup k primeranej zdravotnej starostlivosti. V liste z 7. apríla 2016 chorvátske orgány ubezpečili, že žiadatelia dostanú v Chorvátsku ubytovanie, primeranú starostlivosť a potrebnú liečbu. Na základe predmetného kompetentné orgány Slovinska prijali 5. mája 2016 nové rozhodnutie o odmietnutí preskúmať žiadosť o azyl a o ich odovzdaní do Chorvátska. Pred správnym súdom v podanej žalobe žalobcovia o.i. tvrdili, že ich odovzdanie by malo negatívne dôsledky na zdravotný stav pani C. K., ktoré by mohli ovplyvniť aj blaho jej novonarodeného dieťaťa. V tejto súvislosti predložili rôzne lekárske potvrdenia na podloženie toho, že pani C. K. mala rizikové tehotenstvo a že od pôrodu trpí psychiatrickými problémami so samovražednými sklonsmi. Choroba, ktorou trpí pani C. K., teda podľa psychiatra vyžaduje, aby ona a jej dieťa zostali v prijímacom centre v Lublane, kde dostávajú starostlivosť. Najvyšší súd Slovinska 29. júna 2016 zmenil prvostupňový rozsudok a potvrdil rozhodnutie o odovzdaní. Pokiaľ ide o starostlivosť, ktorú vyžaduje zdravotný stav pani C. K., tento súd sa domnieval, že zo správy Vysokého komisára UNHCR, doručenej na dožiadanie slovinských orgánov, vyplýva, že situácia v Chorvátsku, pokiaľ ide o príjem žiadateľov o azyl, je dobrá. Tento členský štát má okrem iného v Kutine (Chorvátsko) k dispozícii ubytovacie centrum, ktoré je špeciálne určené pre zraniteľné osoby, v ktorom majú žiadatelia o azyl voľný prístup k lekárskej starostlivosti. Zároveň súd konštatoval, že žalobcovia nepreukázali, že by boli závažné dôvody domnievať sa, že v Chorvátsku existujú také systémové chyby v konaní o azyle a podmienkach prijímania, na základe ktorých hrozí žiadateľom o azyl neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie v zmysle článku 3 ods. 2 nariadenia Dublin III. Ani inštitúcie Únie, ani UNHCR napokon nepovažovali situáciu v tomto členskom štáte za kritickú. Následne Ústavný súd Slovinska rozhodol, že je pravda, že v tomto prípade nebolo preukázané, že v Chorvátsku existujú systémové chyby v konaní o azyle a podmienkach prijímania



V predmetnej veci sa SD EÚ o.i. vyjadril k otázke, či je posúdenie okolností podľa článku 3 ods. 2 nariadenia Dublin III (t.j. posúdenie, či v zodpovednom štáte existujú alebo nie závažné systémové zlyhania v azylovej procedúre) dostatočné na to, aby zároveň spĺňalo požiadavky článku 4 a článku 19 ods. 2 Charty v spojení s článkom 3 EDLP a článku 33 Ženevského dohovoru. V danom prípade sa jednalo o odovzdanie žiadateľov o azyl zo Slovinska do Chorvátska, ktoré bolo v zmysle kritérií Nariadenia Dublin III zodpovedné za posúdenie ich žiadosti, avšak v zmysle lekárskeho správ žiadateľka trpela závažnými psychiatrickými problémami. Hoci všeobecné sudy potvrdili rozhodnutie o odovzdaní, Ústavný súd Slovinska konštatoval porušenie práv žiadateľky o azyl a dospel k záveru, že v takomto prípade bolo povinnosťou slovinských orgánov využiť diskrečnú právomoc podľa čl. 17 ods. 1 Nariadenia Dublin III.

SD EÚ v tejto súvislosti s poukazom na odôvodnenia 32 a 39 Nariadenia Dublin III pripomenul, že normotvorca Únie tu zdôraznil, že členské štáty sú pri jeho uplatňovaní viazané judikatúrou ESJP, ako aj článkom 4 Charty základných práv EÚ. Z toho následne vyplýva, že žiadateľa o azyl v rámci tohto nariadenia je možné odovzdať iba za podmienok vylučujúcich, že toto odovzdanie so sebou prináša skutočné riziko, že dotknutá osoba bude vysta-

---

žadateľov v zmysle článku 3 ods. 2 nariadenia Dublin III. Napriek tomu to však nepredstavuje jediný dôvod, na ktorý sa môžu žalobcovia vo veci samej odvolávať, aby preukázali, že ich odovzdanie do tohto členského štátu ich vystavuje skutočnému riziku neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania. Podľa názoru Ústavného súdu Slovinska sú členské štáty povinné rešpektovať požiadavky vyplývajúce z článku 33 ods. 1 Ženevského dohovoru, ako aj z článku 3 EDLP a súvisiacej judikatúry ESJP, pričom tieto požiadavky sú širšie ako kritérium systémových chýb stanovené v článku 3 ods. 2 Nariadenia Dublin III., ktoré sa navyše vzťahuje iba na situáciu, v ktorej členské štáty vôbec nemôžu odovzdávať žiadateľov o azyl do daného členského štátu. Ak by, okrem prípadu uvedeného v tomto ustanovení, malo odovzdanie žiadateľa o azyl do iného členského štátu za následok porušenie týchto základných požiadaviek, sú podľa právneho názoru Ústavného súdu Slovinska členské štáty povinné uplatniť diskrečnú doložku upravenú v článku 17 ods. 1 nariadenia Dublin III. Z predmetného tento súd vyvodil, že ak žiadateľ o azyl tvrdí, že členský štát zodpovedný za jeho žiadosť nie je pre neho „bezpečným štátom“, orgány rozhodujúce o zodpovednom štáte sú povinné preskúmať všetky okolnosti významné pre dodržanie zásady nenavracania, vrátane zdravotného stavu dotknutej osoby, zohľadniť osobnú situáciu žiadateľa v Slovinsku a posúdiť, či by púhe odovzdanie tohto žiadateľa nemohlo byť samo osebe v rozpore so zásadou nenavracania. Tým, že kompetentné orgány a súd neposúdili tvrdenia a dôkazy predložené žalobcami vo veci samej v tejto súvislosti, tento súd nerešpektoval právo na zabezpečenie „rovnej právnej ochrany“, ktoré im priznáva slovinská ústava. Ústavný súd z týchto dôvodov zrušil rozsudok a vrátil vec Najvyššiemu súdu, aby o nej znovu rozhodol v súlade s úvahami uvedenými v jeho rozhodnutí.

vená neľudskému alebo ponižujúceму zaobchádzaniu v každom konkrétnom prípade. V okolnostiach danej veci išlo o posúdenie, či je postačujúce zistenie vnútroštátnych orgánov o tom, že v Chorvátskej republike žiadna relevantná inštitúcia nekonštatovala systémové pochybenia v súvislosti s poskytovaním zdravotnej starostlivosti žiadateľom o azyl a zároveň v danom konkrétnom prípade chorvátske orgány navyše výslovne uistili Slovinsko, že žiadatelia dostanú všetku potrebnú liečebnú starostlivosť, alebo je nutné zároveň skúmať osobitne aj to, či napriek tomu zdravotný stav žiadateľky je tak závažný, že pre ňu už samo osebe jej odovzdanie do iného čl. štátu môže predstavovať porušenie čl. 4 Charty, a to bez ohľadu na kvalitu prijatia a starostlivosti dostupnej v členskom štáte zodpovednom za posúdenie žiadosti. SD EÚ vychádzajúc z judikatúry ESJP konštatoval, že pokiaľ žiadateľ predloží relevantné objektívne dôkazy spôsobilé preukázať závažnosť jeho zdravotného stavu a nezvratné dôsledky, ktoré by mohlo so sebou priniesť jeho odovzdanie inému členskému štátu, tieto dôkazy nemožno ignorovať a príslušné orgány sú povinné odstrániť každú vážnu pochybnosť týkajúcu sa vplyvu odovzdania na zdravotný stav dotknutej osoby. V tejto súvislosti buď prijímajú potrebné preventívne opatrenia týkajúce sa už samotnej procedúry odovzdania, výmeny informácií týkajúcich sa zdravotného stavu atď., alebo, ak by to bolo nevyhnutné odložia odovzdanie tejto osoby až dotedy, kým jej to zdravotný stav neumožní. Naďalej pritom platí, že v súlade s čl. 29 ods. 1 tohto nariadenia, ak by nebolo možné odovzdanie žiadateľa v tu upravenej 6-mesačnej lehote, bol by zodpovedný členský štát zbavený svojej povinnosti prevziať dotknutú osobu a zodpovednosť by sa preniesla na žiadajúci členský štát.

SD EÚ vyššie uvedenými závermi zároveň odmietol právny názor Európskej komisie, že z čl. 3 ods. 2 Nariadenia Dublin III vyplýva, že iba existencia systémových chýb v zodpovednom členskom štáte môže mať vplyv na povinnosť odovzdať žiadateľa o azyl do tohto členského štátu. Podľa názoru SD EÚ v znení tohto ustanovenia nič nenaznačuje, že by úmyslom normotvorcu bolo upraviť inú okolnosť než systémové chyby brániace každému odovzdaniu žiadateľov o azyl do daného členského štátu. Navyše takéto chápanie predmetného ustanovenia by bolo na jednej strane nezlučiteľné so všeobecnou povahou článku 4 Charty, ktorý zakazuje neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie vo všetkých jeho formách. Na druhej strane s absolútnou povahou tohto zákazu by bolo zjavne nezlučiteľné, ak by členské štáty mohli ignorovať skutočné a preukázané riziko neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania týkajúceho sa žiadateľa o azyl s odôvodnením, že toto zaobchádzanie nevyplýva zo systémovej chyby v zodpovednom členskom štáte. Podľa SD EÚ práve uvedený výklad plne rešpektuje zásadu legitímnej dôvery, keďže ani zďaleka

neovplyvňuje existenciu domnienky dodržiavania základných práv v každom členskom štáte, ale zabezpečuje, aby členské štáty náležite zohľadnili výnimočné situácie v tom ktorom konkrétnom prípade. Navyše ak by členský štát pristúpil k odovzdaniu žiadateľa o azyl v takýchto situáciách, neľudské a ponížujúce zaobchádzanie, ktoré by z toho vyplynulo, by nebolo priamo či nepriamo pripísateľné orgánom zodpovedného členského štátu, ale iba prvému členskému štátu.

## 2 Uplatnenie „diskrečnej právomoci“ členského štátu na posúdenie žiadosti o azyl

Článok 3 ods. 2 Nariadenia Dublin II stanovoval:

„Bez ohľadu na čl. 3 ods. 1 môže každý členský štát posúdiť žiadosť o azyl, ktorú mu podal štátny príslušník tretej krajiny, dokonca aj keď mu podľa kritérií stanovených v tomto nariadení neprislúcha zodpovednosť za takéto posúdenie. V takomto prípade sa tento členský štát stane zodpovedným členským štátom v zmysle tohto nariadenia a prevezme záväzky súvisiace s takouto zodpovednosťou. Keď to je potrebné, informuje predtým zodpovedný členský štát, členský štát, ktorý vedie konanie na určenie zodpovedného členského štátu alebo členský štát, ktorý bol dožiadaný, aby prevzal žiadateľa, alebo ho vrátil.“

Hoci sa už k otázke možného využitia diskrečnej právomoci členského štátu vyjadrenej v čl. 3 ods. 2 Nariadenia Dublin II SD EÚ vyjadril vo vyššie uvádzanom rozhodnutí C-411/10, v prípade, ak nie je možné vykonať odovzdanie žiadateľa o azyl do zodpovedného členského štátu podľa čl. 3 ods. 1 v spojení s kritériami stanovenými v kapitole III tohto nariadenia z dôvodu, že členský štát nemôže nevedieť, že systémové zlyhania azylového konania v členskom štáte pôvodne označenom za zodpovedný predstavujú vážne a preukázané dôvody domnievať sa, že žiadateľ bude vystavený skutočnému nebezpečenstvu neľudského a ponížujúceho zaobchádzania v zmysle čl. 4 Charty základných práv EÚ, ako z ďalších otázok predložených SD EÚ vyplýva, otázka možnosti, resp. povinnosti využiť túto diskrečnú právomoc zostala naďalej pre vnútroštátne súdy členských štátov nedostatočne vyjasnená.

V rozhodnutí C-4/11 vo veci *Kavehovi Puidovi proti Bundesrepublik Deutschland*<sup>12</sup> SD EÚ v súvislosti s otázkou, či vyplýva z povinnosti členského štátu

12 V konaní vo veci samej vnútroštátny súd rozhodovoval, či iránsky žiadateľ o azyl, je oprávnený požadovať, aby členský štát, v ktorom sa nachádza bol povinný uplatniť svoju diskrečnú právomoc danú mu čl. 3 ods 2 Nariadenia Dublin II, ak z dôvodu systémových zlyhaní v členskom štáte, ktorý je v zmysle kritérií stanovených týmto nariadením ako zodpovedný, hrozí porušenie jeho práv garantovaných medzinárodnými

vykonať svoje oprávnenie podľa článku 3 ods. 2 prvej vety nariadenia Dublin II vymožitelný subjektívny nárok žiadateľa o azyl domáhať sa, aby tento členský štát prevzal zodpovednosť, bol postavený pred otázku vysporiadať sa s tým, či diskrečná právomoc daná členským štátom týmto ustanovením má byť zároveň chápaná ako ich povinnosť uplatniť ju, ak dôjde k prípadnej nemožnosti odovzdať osobu do členského štátu pôvodne určeného za zodpovedný za preskúmanie žiadosti. V prípade SD EÚ poznamenal, že predmetná otázka zrejme vychádza z toho, že vnútroštátny súd založil povinnosť uplatniť oprávnenie dané členskému štátu v tomto článku 3 ods. 2, ak situácia v členskom štáte, ktorého kritériá stanovené v kapitole III tohto nariadenia označujú za zodpovedný na preskúmanie žiadosti o azyl, ohrozuje základné práva žiadateľa.

SD EÚ zdôraznil, že ustanovenia predmetného nariadenia z takéhoto predpokladu nevychádzajú. Súd poukázal na to, že v rozsudku C-411/10 súd síce uviedol, že v takom prípade členský štát má možnosť stanovenú v čl. 3 ods. 2 Nariadenia Dublin II sám preskúmať žiadosť, avšak tým nekonštato-

---

dohovorí a únijným právom. Pán Puid, prišiel 20. októbra 2007 do Grécka letom z Teheránu (Irán) do Atén (Grécko) s falošnými dokladmi totožnosti. Po štvordňovom pobyte v Grécku pokračoval v ceste do Frankfurtu nad Mohanom (Nemecko), kde podal žiadosť o azyl. Dňa 25. januára 2008 bolo nariadené jeho zaistenie na zabezpečenie jeho návratu. Následne podal žalobu na Správny súd vo Frankfurte nad Mohanom, ktorou sa domáhal najmä určenia, že Spolková republika Nemecko je ako zodpovedný štát povinná preskúmať jeho žiadosť o azyl na základe článku 3 ods. 2 nariadenia. Uvedený súd nariadil, aby do 16. januára 2008 nebol K. Puid odovzdaný do Grécka. Dňa 14. decembra 2007 Bundesamt vyhlásil jeho žiadosť o azyl za nepripustnú a nariadil jeho odovzdanie do Grécka. Domnieval sa totiž, že členským štátom zodpovedným za preskúmanie tejto žiadosti je Helénska republika a nenašiel nijakú okolnosť, ktorá by odôvodňovala uplatnenie článku 3 ods. 2 nariadenia zo strany Spolkovej republiky Nemecko. Dňa 23. januára 2008 bol K. Puid odovzdaný do Grécka. Medzičasom, 25. decembra 2007, sa však K. Puid obrátil na Verwaltungsgericht Frankfurt am Main so žalobou o zrušenie tohto rozhodnutia Bundesamtu a určenie, že Spolková republika Nemecko je povinná vyhlásiť sa za štát zodpovedný za preskúmanie jeho žiadosti o azyl. Rozsudkom z 8. júla 2009 Verwaltungsgericht Frankfurt am Main zrušil rozhodnutie Bundesamtu a dospel k záveru, že vykonanie príkazu na vyhostenie bolo nezákonné. Toto rozhodnutie vychádza zo skutočnosti, že Spolková republika Nemecko bola povinná uplatniť právo prevziať zodpovednosť podľa článku 3 ods. 2 nariadenia najmä vzhľadom na podmienky prijímania žiadateľov o azyl a zaobchádzanie so žiadostami o azyl v Grécku. SRN v zastúpení Bundesamtu podala proti tomuto rozsudku odvolanie na Správny súd pre Hessensko. Tento súd sa rozhodol položiť SD EÚ otázku týkajúcu sa určenia obsahu článku 3 ods. 2 nariadenia za predpokladu, že situácia panujúca v členskom štáte, ktorého kritériá stanovené v kapitole III nariadenia označujú za zodpovedný na preskúmanie žiadosti o azyl, ohrozuje základné práva dotknutého žiadateľa o azyl.

val, že je to zároveň jeho povinnosť. Opätovne pripomenul, že kapitola III predmetného nariadenia obsahuje viacero kritérií pre určenie zodpovedného štátu, ktoré treba uplatniť v poradí, v ktorom sú uvedené v tejto kapitole. Ak nie je možné na základe týchto kritérií určiť zodpovedný štát, za preskúmanie je v súlade s čl. 13 tohto nariadenia zodpovedný členský štát, ktorému bola podaná žiadosť ako prvému. Z predmetného vyplýva, že nemožnosť odovzdať žiadateľa o azyl do členského štátu pôvodne označeného za zodpovedný sama osebe neznamená, že členský štát pristupujúci k určenie zodpovedného štátu je povinný sám preskúmať žiadosť o azyl na základe čl. 3 ods. 2 Nariadenia Dublin II.

Nariadenie Dublin III vypustilo ustanovenie týkajúce sa diskrečnej právomoci členského štátu prevziať rozhodovanie o žiadosti o azyle z pôvodného čl. 3. Uvedená právomoc členských štátov bola naďalej zachovaná, v novom nariadení je však upravená v samostatnom čl. 17 označenom ako „Ustanovenia o práve vlastného uväzenia“.

V zásade znenie ods. 1 čl. 17 Nariadenia Dublin III sa zhoduje so znením „diskrečnej doložky“ obsiahnutej v čl. 3 ods. 2 Nariadenia Dublin II.

Napriek tomu, vo vyššie uvádzanom prípade C–578/16 PPU bol SD EÚ opätovne požiadaný o zodpovedanie nasledovných otázok:

1. či prináleží výklad pravidiel týkajúcich sa uplatnenia diskrečnej doložky podľa článku 17 ods. 1 nariadenia Dublin III vzhľadom na povahu tohto ustanovenia v konečnom dôsledku súdu členského štátu a zbavujú tieto pravidlá súd, proti ktorého rozhodnutiam nie je možné podať opravný prostriedok, povinnosti predložiť vec Súdnemu dvoru na základe článku 267 tretieho odseku ZFEÚ  
a
2. či vyplýva z výkladu článku 17 ods. 1 nariadenia Dublin III, že uplatnenie diskrečnej doložky členským štátom je s cieľom zabezpečiť účinnú ochranu proti porušovaniu práv podľa článku 4 Charty povinné, a teda uplatnenie tejto doložky zakazuje odovzdanie žiadateľa o medzinárodnú ochranu do príslušného členského štátu, ktorý uznal svoju príslušnosť v súlade s týmto nariadením?<sup>13</sup>

SD EÚ s poukazom na to, že znenie „diskrečnej doložky“ upravenej v článku 17 ods. 1 nariadenia Dublin III sa zhoduje s jej znením v čl. 3 ods. 2 Na-

riadenia Dublin II, konštatoval, že výklad, ktorý v tejto súvislosti už poskytol napr. v rozhodnutí C–411/10 a C–493/10 teda naďalej možno použiť. Zotrval teda na svojom závere, že voľná úvaha, ktorú táto doložka priznáva členským štátom, je neoddeliteľnou súčasťou systému určenia zodpovedného členského štátu v rámci tzv. „dublinského systému“. Z toho vyplýva, že aj keď členský štát využíva túto doložku, vykonáva právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty. Na výklad uplatnenia „diskrečnej doložky“ sa teda nevzťahuje iba vnútroštátne právo a jeho výklad, ktorý poskytuje ústavný súd tohto členského štátu, ale ide o otázku výkladu práva Únie v zmysle článku 267 ZFEÚ. Naďalej však SD EÚ zotrval na svojom závere z vyššie uvádzaných prípadov, že čl. 17 ods. 1 Nariadenia Dublin III však ani s prihliadnutím na článok 4 Charty základných práv EÚ nemožno vykladať tak, že zaväzuje členský štát, aby uplatnil uvedenú doložku. Teda aj ak v konkrétnom posudzovanom prípade členský štát zistí, že hoci azylová procedúra v zodpovednom členskom štáte nevykazuje závažné systémové nedostatky, okolnosti daného prípadu zakladajú závažné pochybnosti o tom, že by odovzdanie žiadateľa mohlo znamenať porušenie čl. 4 Charty, neznamená to jeho povinnosť postupovať podľa „diskrečnej doložky“ a prevziať zodpovednosť za posúdenie žiadosti o azyl.

## Záver

Všeobecné zásady postupu pri určení členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu, ktorú podá štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti sformulované v čl. 3 ods. 1 a 2 Nariadenia Dublin III vychádzajú z predchádzajúcej judikatúry SD EÚ a ESJP. Hoci sa naďalej vychádza z predpokladu, že členské štáty sú bezpečnými krajinami dodržiavajúcimi ako právo EÚ, tak aj medzinárodné záväzky, vo vzťahu k žiadateľom o medzinárodnú ochranu, právna úprava nariadenia už výslovne stanovuje pravidlo pre prípad, ak v zodpovednom členskom štáte v zmysle všeobecných pravidiel v dôsledku systémových chýb v azylovej procedúre hrozí žiadateľom neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie. Konštatovanie neexistencie systémových zlyhaní v azylovej procedúre v zodpovednom členskom štáte však nemožno chápať ako nevyvrátiteľnú domnienku, že pri odovzdaní žiadateľa do tohto členského štátu nebude porušený čl. 4 Charty základných práv EÚ, resp. zásada *non-refoulement*, v prípade konkrétneho žiadateľa. Členský štát vykonávajúci určenie zodpovedného členského štátu je povinný prihliadať na predložené objektívne dôkazy a v každom individuálnom prípade (aj s prihliadnutím na judikatúru ESJP) posúdiť, či je možné odovzdať žiadateľa zodpovednému členskému štátu tak, aby nedošlo k porušeniu tejto zásady. Členský štát rozhodujúci o odovzdaní žiadateľa v prípade

13 Otázky boli položené z dôvodu, že Ústavný súd Slovinska rozhodol bez toho, aby položil prejudiciálne otázky Súdnemu dvoru EÚ, že sú vnútroštátne orgány povinné postupovať podľa čl. 17 ods. 1 Nariadenia Dublin III, ak nemôže byť žiadateľ o azyl zo závažných zdravotných dôvodov odovzdaný do členského štátu zodpovedného za posúdenie jeho žiadosti o azyl.

zistenia rizík spojených s jeho odovzdaním však nie je automaticky povinný využiť diskrečnú právomoc danú mu čl. 17 ods. 1 Nariadenia Dublin III. V takomto prípade síce túto diskrečnú právomoc možnosť využiť má, alebo môže pristúpiť k prijatiu dodatočných opatrení, ktoré umožnia odovzdanie žiadateľa o azyl tak, aby bolo zaistené, že nedôjde k neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu s ním, alebo môže jeho odovzdanie iba odložiť. Aj v takom prípade však platí 6-mesačná lehota upravená v čl. 29 predmetného nariadenia, v ktorej musí dôjsť k odovzdaniu žiadateľa, pretože po jej uplynutí prechádza zodpovednosť posúdiť žiadosť o medzinárodnú ochranu na žiadajúci členský štát. Pri posúdení vhodnosti jednotlivých alternatív by, vyhodnociac predložené objektívne dôkazy, mali príslušné orgány zrejme brať do úvahy, či je možné predpokladať, že dôjde k zmene okolností, ktoré spôsobujú nemožnosť odovzdania žiadateľa v najbližších 6 mesiacoch. Pokiaľ takúto zmenu nemožno očakávať, je v súlade so záujmom čo najrýchlejšieho vyriešenia právneho postavenie žiadateľa a rešpektovania jeho základných práv, aby členský štát pristúpil k využitiu diskrečnej doložky upravenej v čl. 17 ods. 1 Nariadenia Dublin III.

### Zoznam použitých zdrojov

- Lauterpacht, E., Bethlehem, D. The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion. UNHCR, 2001. Dostupne na: <<http://www.refworld.org/pdfid/470a33af0.pdf>>.
- Rozhodnutie ESLP z 21. januára 2011, sťažnosť č. 30696/09.
- Rozhodnutie SD EÚ v spojených veciach C-411/10 a C-493/10 *N. S. proti Secretary of State for the Home Department*
- Rozhodnutie SD EÚ vo veci C-4/11 *Kavehovi Puidovi proti Bundesrepublik Deutschland*
- Rozhodnutie SD EÚ vo veci C-578/16 *PPU*

## NOVÝ ROZMER SUBSIDIARITY – ZÁUJMOVÁ SAMOSPRÁVA V SPRÁVNOM SÚDNOM PORIADKU

MARTIN PÍRY JUDR. PH.D

*Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, Katedra správneho a finančného práva Banská Bystrica*

**A New Dimension of Subsidiarity – Community self-government in Administrative Judicial Rules**

**Kľúčové slová:** *samospráva, subsidiarita verejný záujem, zneužitie práva, vymožiteľnosť, komunitarizmus.*

**Keywords:** *self-government, subsidiarity, public interest, abuse of law, enforceability, communitarism*

**Resumé:** *Príspevok pojednáva o možnosti participácie tretieho sektora v rámci ochrany práva prostriedkami správneho súdneho poriadku. Na jednej strane je pozitívny vplyv novej subsidiarity vo forme komunitárnej samosprávy na druhej strane sa v príspevku prezentuje aj disproporcja a možnosti zneužívania takejto participácie.*

**Resume:** *The paper deals with the possibility of participation of the third sector in the framework of the protection of the law through the means of administrative justice. On the one hand, the positive influence of the new subsidiarity in the form of community self-government on the other hand, the contribution also presents the disproportion and possibilities of abuse of such participation.*

Cieľom môjho príspevku je prezentovať postavenie niektorých subjektov záujmovej samosprávy s iným ako verejnoprávnym charakterom v zákone o správnom súdnom konaní. Ide o subjekty, ktoré majú samosprávny charakter, ktoré osobitným spôsobom realizujú partikulárne úlohy v spoločnosti inak ako kogentnou formou verejnej moci. Som toho názoru, že participácia občanov na verejnom živote a verejnej moci nie je determinovaná len verejnoprávnymi subjektmi, ktoré už vopred majú zákonom určené kompetencie a právomoci. Participácia jednotlivca sa v ďaleko širšej miere deje samosprávnym spôsobom na základe združovania podľa jednotlivých spoločných zámerov v rámci komunitnej interakcie. Možnosť účasti takýchto komunitárnych subjektov samosprávneho charakteru na verejnej moci v širšom slova zmysle je prejavom vysokej miery participatívnej demokracie. V materiálnom slova zmysle by sme mohli teda povedať, že samospráva (všeobecne) je istý prejav dôvery štátu voči občanom, aby si vopred stanovenú kvantitu a kvalitu spoločenských vzťahov spravovali sami, a to spôsobom predvídateľným minimálne v podobe legitímného očakávania a hraníc vymedzených kompetenčnými predpismi. Teda le-

gislátiva napríklad aj pri obecnom zriadení, alebo téme samosprávnych krajov, poskytuje veľkú možnosť kreativity pre činnosť týchto subjektov vo verejnom záujme na plnenie verejných úloh. Jednou z ilustračných metód nového riadenia územnej samosprávy je metóda „in house“ riešení.

Záujmová samospráva, alebo komunitárna samospráva je novým rozmerom subsidiarity. Nie je viazaná výlučne na verejnoprávnosť, avšak v prípade absencie verejnoprávnej regulácie absentuje aj jej imanentný znak, a to je právomoc (kompetencia) a vynútenie.<sup>1</sup> Občianske združenia a neziskové organizácie môžu aktívne participovať na plnení úloh verejného záujmu, a to predovšetkým v oblastiach ľudských práv, sociálnej práce a ochrane životného prostredia. Komunitný spôsob sociálnej interakcie je prítomný predovšetkým v tejto činnosti, a to aj keď nie sú vybavené právomocou a kompetenciou, ale ich úloha je realizovaná len formou súkromnej aktivity a prevzatím iniciatívy v konkrétnej oblasti.

Podpora tohto druhu komunitarizmu a samosprávy našla svoje miesto aj zákone č. 162/2015 Z. z. v znení zmien a noviel, Správny súdny poriadok. Občianske združenia alebo záujmová samospráva mala už pred týmto zákonom svoje miesto v rámci právneho systému. Pri niektorých prípadoch ju zákon dokonca vybavil istou mierou kompetencie a verejnoprávnosti, predovšetkým napríklad ak hovoríme o profesijných združeniach ako je napríklad advokátska komora (586/2003 Z. z. v znení zmien a noviel o advokácii).

Mimo tejto verejnoprávnej množiny však existovali združenia, ktorých vznik bol plne závislý na vôli fyzických a právnických osôb, predovšetkým vo forme už spomínaných občianskych združení a neziskových organizácií. Zákon pozná iba rámec ich existencie v prípade občianskych združení a v prípade neziskových organizácií len veľmi všeobecnú reguláciu.

Neziskový sektor je však zvýraznením nového rozmeru subsidiarity práve preto, lebo je založený na dobrovoľnosti jednotlivcov pri plnení úloh, a to bez riadenia verejnej „legálnej“ autority, iba za potencionálnej podpory verejnej moci. Teda tento druh komunitnej samosprávy realizuje mnohé aktivity verejného záujmu partikulárne a výrazne adresnejšie ako systém samosprávnych subjektov založených na verejnoprávnom charaktere.

Najsilnejšie postavenie v rámci tohto systému „súkromnej iniciatívy“<sup>2</sup> majú dva typy združení, a to zainteresovaná verejnosť a odborové združenia.

1 Porovnaj HENDRYCH, D. Správni právo. Obecná časť. 7 vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 150.

2 Pojem súkromná iniciatíva, podobne ako v istom slova zmysle aj princíp subsidiarity je v rámci komunitárnych riešení prebratý z katolíckeho sociálneho učenia v tomto prípade encykliky pápeža Jána XXIII Mater et Magistra

Súdny správny poriadok má ešte v rámci výpočtu týchto združení osobitné miesto, ponúka ho v rámci kauzálnych sporov v otázke azylu občianskym združeniam, ktoré pracujú v tejto oblasti.

Prvou skupinou občianskych združení, ktoré chceme podrobnejšie rozobrať v rámci ich postavenie v správnom súdnom poriadku, je tzv. zainteresovaná verejnosť. Ide o problematiku, ktorá je etablovaná na základe Aarhurského dohovoru čl. 9 ods. 2 a 3. Národná rada SR vyslovila súhlas s dohovorom uznesením č. 1840 z 23. septembra 2005. Listina o pristúpení Slovenskej republiky k Aarhurskému dohovoru bola uložená u depositára (generálny tajomník Organizácie Spojených národov) 5. decembra 2005. Platnosť pre Slovenskú republiku nadobudol 90. deň po dátume uloženia listiny o pristúpení – 5. marca 2006 (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 43/2006 Z. z. o prijatí Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia). Implementácia dohovoru a teda aj postavenia zainteresovanej verejnosti, je v niektorých osobitných právnych predpisoch. Ide najmä o zákon č. 24 /2006 Z. z. O posudzovaní vplyvov na životné prostredie, zákon č. 514/2008 Z. z. O nakladaní s odpadom, zákon č. 39/2013 Z. z. O integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia.

Z týchto právnych predpisov je najviac frekventovaný v praxi, a zrejme bude aj v rámci konaní podľa správneho súdneho poriadku, zákon č. 24/2006 Z. z. O posudzovaní vplyvov na životné prostredie (ďalej len zákon o EIA ). Tento zákon v § 24 a iných, má zakotvené právo pre zainteresovanú verejnosť podať námietky a následne sa stať účastníkom konania „ipso facto“ v rámci povoľovacích konaní. V praxi slovenského právneho poriadku je to napríklad systém konaní podľa zákona č. 50/1976 Zb. v znení zmien a noviel – Stavebný zákon. Zákon o EIA pritom nestanovuje žiadne presnejšie kritéria na kvalitu námietky, alebo pripomienky. Len stanovuje v § 3 definíciu jednotlivých typov verejnosti, a to spôsobom, ktorý neharmonizuje so súvisiacou legislatívou, napríklad o združovaní občanov. In concreto v zákone o EIA § 3 písm. r, s, t, sa hovorí: „verejnosť je jedna fyzická osoba, právnická osoba alebo viac fyzických osôb, alebo právnických osôb, ich organizácie alebo skupiny, dotknutá verejnosť je verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia, alebo má záujem na takomto konaní; platí, že mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia a splňajúca požiadavky ustanovené v tomto zákone má záujem na takom konaní, mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia je občianske združenie, neinvestičný fond, nezisková organizácia poskytujúca verejnoprospešné služby okrem tej, ktorú založil štát, alebo nadácia založená

na účel tvorby alebo ochrany životného prostredia alebo zachovania prírodných hodnôt.“

Zákon nepredpokladá povinnosť dokazovania reálnej činnosti pred vstupom do konania na úseku ochrany životného prostredia, ani merateľnú kvalitu činnosti, či existenciu priameho vzťahu dotknutia. Dovolím si porovnať toto postavenia s § 14 zákona č. 71/1967 Zb. O správnom konaní, v znení zmien a noviel. Podľa tohto ustanovenia sa vyžaduje, aby účastníkom konania bol ten, koho práva a právom chránené záujmy sú rozhodnutím priamo dotknuté. Teda v čase rozhodovacieho procesu musia existovať a byť v nejakej kvalite dotknuté.

Takto etablovaná zainteresovaná verejnosť má právo podľa § 42 ods. 1 Správneho súdneho poriadku:

- a) Podat' správnu žalobu.
- b) Podat' správnu žalobu proti nečinnosti.
- c) Podat' správnu žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu.
- d) Ma právo byť ako zúčastnená osoba zúčastnená na konaní o správnej žalobe.

Možnosť podať správnu žalobu ma v tom prípade iba, ak ide o rozhodnutie orgánu verejnej správy, alebo opatrenia orgánu verejnej správy, a to v prípade, ak tvrdí, že týmto rozhodnutím bo porušený verejný záujem. Ide o implementáciu rozsudku Súdneho dvora Európskej únie vo veciach prejudiciálnej otázky C-240/09.<sup>3</sup> Ide o rozhodnutie VLK verus Ministerstvo životného prostredia z 8 marca 2011.

Osobitné postavenie sa v súdnom správnom poriadku vyskytuje hneď niekoľko krát. V prvom rade podľa § 7 písm. „a“ nemusí deklarovať vyčerpanie riadnych opravných prostriedkov, čo je procesná výhoda, ktorú má inak v konaní len prokurátor. Podľa § 81 môže nazerať do spisu ako riadny účastník konania a podľa § 169 má právo na náhradu trov. Podobne ako u prokurátora sa v rámci správnej žaloby viaže vznik dvojmesačnej lehoty na skutočnosť právoplatnosti rozhodnutia. To znamená, že na rozdiel od fyzickej, alebo právnickej osoby, kde začiatok plynutia lehoty je viazaný na oznámenie, teda „ipso facto“ doručenie, v tomto prípade je rozhodujúca skutočnosť objektívna – teda právoplatnosť.

V prípade žaloby pre nečinnosť sa musí preukazovať na princípe subsidiarity vyčerpanie podania sťažnosti, alebo podnetu prokurátora. Prešetrenie jedného, alebo druhého spôsobu ochrany pred nečinnosťou je prílohou žaloby a tvorí „conditio sine qua non“ takejto žaloby.

3 HANZELOVA, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVA, I., Správny súdny poriadok komentár. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2016

Zainteresovaná verejnosť má právo okrem iného podať aj žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu obce. V tomto prípade sme svedkami zjavnej disproporcie vo vzťahu k právnickým a fyzickým osobám. Podľa § 359 správneho súdneho poriadku tento určuje žalobnú legitimáciu dvoma spôsobmi.

- a) Prokurátor, ktorého protestu sa nevyhovelo.
- b) Zainteresovaná verejnosť ak VZN bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

Prakticky ide o situácie, ktoré sa predovšetkým týkajú územno-plánovacej činnosti obce, alebo samosprávneho kraja. Napriek skutočnosti, že územným plánom sa môže výrazným spôsobom zasiahnuť do vlastníckeho práva fyzickej a právnickej osoby, táto prakticky nemá možnosť procesnej obrany sama o sebe. Ide o situácie, kedy napríklad počas správnych konaní sa účelovo zmení územný plán, alebo sa reglementujú rôzne obmedzenia a ochranné pásma inak ako na základe rozhodnutia iného štátneho orgánu. Ide o časté prípady porušenia princípu právnej istoty, právneho štátu a legitímneho očakávania.<sup>4</sup>

Oproti tejto zjavne submisívnej pozícii, kedy sa právnická alebo fyzická osoba musí spoliehať na právny záver prokuratúry bez reálnych procesných možností obrany, zainteresovaná verejnosť má právo aktívne participovať aj v rámci súdneho konania. Toto oprávnenie má sama o sebe bez potrebnej súčinnosti, napr. orgánu prokuratúry. Paradoxne má takéto oprávnenie aj proti záujmom fyzických a právnických osôb.

Ako najväčší problém, ktorý však je možné vidieť v participácii zainteresovanej verejnosti na správnom súdnom konaní, je problém formalizácie ich postavenia. Teda na rozdiel od právnických a fyzických osôb sa neskúma ani reálna dotknutosť, ani odborná, alebo iná kvalitatívna vlastnosť. Stačí len formálne podanie podľa napr. zákona o EIA a v rámci sukcesie účastníctva je takýto subjekt súčasťou ako správnych, tak aj správnych súdnych konaní.

Ako som v úvode naznačil, tento typ samosprávy je založený na dôvere štátu smerom k rôznym subjektom. Dnes však sú empirické skúsenosti a v susednej Českej republike sa z tohto dôvodu v istej kvalite menil stavebný zákon, že subjekty zainteresovanej verejnosti môžu zneužívať svoje osobitné postavenie. Určite je potrebné akceptovať námietku, že konajú formálne v súlade so zákonom aj keď je zrejmé, že skutočným cieľom je mnohokrát obštrukcia a získavanie nenáležitých výhod. Preto som toho názoru že v mantineloch Aarhurského dohovoru by sa mala zväziť istá forma reštrikcie, predovšetkým

4 porovnaj KOŠIČIAROVA, S. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura edition, spol. s.r.o., 2012 s. 47

zamerané na kvalitu. A to ako kvalitu samotných subjektov, tak aj kvalitu pripomienok, ktoré sú jadrom legitimity účasti.

Správny súdny poriadok následne rozlišuje ešte dve možnosti participácie komunitárnej samosprávy na konaní. V prvom rade ide o odborové organizácie, ktoré podľa § 50 správneho súdneho poriadku môžu zastupovať ich členov vo veciach žaloby v sociálnych veciach. Sociálne veci sú v rámci regulácie súdnym správnym poriadkom brané s akcentom na ich obsah, ako aj účel právnej úpravy. Napríklad nemusí byť zastúpený advokátom, čo môže byť výrazne uľahčenie vymožitelnosti spravodlivosti.

Istým nedostatkom v oblasti práve žaloby podľa § 6 ods. 2 písm. „c“ je že možnosť zastupovania odborovou organizáciou, čo sa týka len tejto úzkej časti záujmovej samosprávy. V praxi sme svedkami mnohých konaní, napríklad o priznaní invalidity, o dávkach v hmotnej núdzi a podobne, kde vzhľadom k osobe oprávnenej, by sa žiadalo rozšíriť zoznam subjektov, ktoré by mohli chrániť práva takejto osoby na súde možnosťou zastúpenia.

Praktické skúsenosti hovoria najmä o potrebe rozšíriť okruh subjektov samosprávy aj na situácie, kedy je žalobcom osoba v kritickvej sociálnej situácii, napríklad umiestnená v niektorom charitatívnom zariadení ako bezdomovec, a podobne. Rovnako je potrebné zdôrazniť potrebu zaangažovanie komunitárnej samosprávy v sociálnych veciach v prípadoch osôb so zmenenou mentálnou schopnosťou, predovšetkým rôzne typy autizmu, zaostalosti a iné. Tieto osoby sa mnohokrát stávajú obeťami formalizmu správnych konaní bez reálnej možnosti realizovať svoje práva. Hlavne ak dávame do porovnania zainteresovanú verejnosť s jej možnosťami v správnom práve a možnosti takejto osoby, je možno konštatovať vysokú mieru disproporcie.

Poslednú podstatnú možnosť participovať na správnom súdnom konaní dáva zákon komunitárnym samosprávnym subjektom v oblasti azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia. Ide o prípady kauzálnej príslušnosti, kedy je zverená príslušnosť osobitne niektorým vybraným súdom podľa § 17 Súdného správneho poriadku. V tomto konaní sa môže dať osoba zastúpiť mimovládnu organizáciou, ktorá poskytuje právnu pomoc cudzincom za predpokladu, že jej zamestnanec, alebo člen má vysokoškolské právnické vzdelanie II. stupňa. Ide o nadväznosť na osobitný právny predpis, napríklad zákon č. 480/2002 Z. z. v znení zmien a noviel o azyle.

Na konci môjho článku by som si dovoľil zhrnúť jednak stavu „lege lata“ a jednak poukázania na niektoré možnosti „lege ferenda“. Participácia občianskych združení, či iných subjektov komunitárnej – záujmovej samosprávy na správnom súdnom konaní je upravená v správnom súdnom poriadku vo forme aktívnej participácie v podobe zainteresovanej verejnosti a jednak

vo forme možnosti istej formy starostlivosti a možnosti zastupovať jednotlivé prípady, najmä v oblasti sociálnej, alebo humanitárnej. Ide buď o sukcesiu s medzinárodných zmlúv, alebo osobitných zákonov. Prax však ukazuje potrebu zmien a nájdenie nových spôsobov subsidiarity aj k osobám v špeciálnom postavení, a to aj napriek tomu, že nás k tomu nezaväzuje medzinárodný záväzok. Právny štát musí byť ochrannou strechou aj v prípadoch, kedy vzhľadom na mentálne schopnosti, alebo stavy nie je schopný jednotlivec sám kvalifikovane realizovať úkony na svoju obranu. Súčasná disproporcia postavenie účastníkov konania či vyššie zmienovaných osobitných prípadov a verejného záujmu na ochrane životného prostredia nie je dobrým spôsobom na prehlbenie dôvery fyzických a právnických osôb vo vládu práva.

### Zoznam použitých zdrojov

- HANZELOVA, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVA, I. Správny súdny poriadok komentár. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o, 2016.
- HENDRYCH, D. Správni právo. Obecná časť. 7 vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
- KOŠIČIAROVA, S. Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: Iura edition, spol. s.r.o, 2012.

# OSOBY ZÚČASTNĚNÉ NA ŘÍZENÍ PŘED SPRÁVNÍMI SOUDY (K VÝVOJI JEJICH PROCESNÍHO POSTAVENÍ A ROZSAHU PRÁV)

JUDR. MILAN PODHRÁZKÝ, PH.D.

*Fakulta právnická ZČU v Plzni*

**Persons participating in the proceedings before the administrative courts  
(development of their proceeding position and scale of rights)**

**Klíčová slova:** *správní soudnictví; soudní řád správní; osoby zúčastněné na řízení*

**Keywords:** *administrative justice; code of administrative justice; person participating in the proceedings before the administrative courts*

**Resumé:** *Příspěvek se zabývá institutem osob zúčastněných na řízení před správními soudy z hlediska vývoje jejich postavení v tomto druhu soudního řízení i z hlediska rozsahu jejich práv, a změnami, k nimž v této souvislosti došlo od nabytí účinnosti soudního řádu správního a zavedení autonomní úpravy správního soudnictví v České republice. Zaměřuje se na jedné straně na změnu náhledu, pokud jde o požadavky na plnění formálních a materiálních podmínek určujících, jaký subjekt může být osobou zúčastněnou na řízení, na druhé straně pak popisuje i rozšiřování výčtu práv těchto procesních subjektů a jejich měnící se povahu směrem k aktivnímu ovlivňování průběhu soudního řízení a jeho výsledku. Příspěvek nahlíží na změny v postavení osob zúčastněných na řízení před správními soudy jak z hlediska právní úpravy, tak především i z hlediska judikatury.*

**Resume:** *This paper deals with the persons participating in the proceedings before the administrative courts especially with respect to the development of their proceeding position and also the scale of their rights after the code of administrative justice entered into force and separate legal framework of administrative justice was established in the Czech Republic. The paper focuses on the one hand on the changes of appraisal of formal and material conditions determining which subjects could appear in the proceedings in the role of persons participating in the proceedings, on the other hand on the widening of the scale of their rights with respect to their active role in the proceedings influencing its result. The paper describes the changes of the proceeding position of the persons participating in the proceedings from the point of view of new legislation and also the judicial practice.*

## Úvodem

V rámci úvah o dosavadní aplikaci zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“ či „s. ř. s.“), a vůbec hodnocení 15 let existence autonomní úpravy správního soudnictví v České republice je nepochybně namístě otevírat jak na jedné straně otázky koncepční, týkající se samotného dalšího směřování a funkce správního soudnictví v našich pod-



mínkách, tak na druhé straně zmiňované časové období od nabytí účinnosti soudního řádu správního představuje též vhodný podklad pro vyhodnocení významu některých dílčích institutů řízení před správními soudy. Jedním z takových institutů, jehož zákonná úprava ji sice poměrně kusá, nicméně který v mnoha ohledech může být pro vnímání a fungování tohoto druhu soudního řízení určující, je institut tzv. osob zúčastněných na řízení. Aniž bych chtěl jakkoliv předjímat závěry tohoto příspěvku, je zjevné, že postavení osob zúčastněných na řízení před správními soudy (včetně rozsahu jejich práv) doznalo oproti původním záměrům zákonodárce (i tak poměrně vstřícným) dosti významných změn, které v drtivě většině postavení těchto subjektů v řízení před správními soudy v mnohém zásadně posilují. Tyto změny, jimž bude následující příspěvek věnován především, jsou dílem důsledkem změn právní úpravy, a dílem aplikační praxe zejména v podobě judikatury Nejvyššího správního soudu.

Na rozdíl od některých jiných institutů správního soudnictví, u nichž také došlo k poměrně významnému legislativnímu i judikatornímu vývoji a v důsledku toho k souvisejícím změnám oproti původní právní úpravě a zamýšlené koncepci<sup>5</sup>, osobám zúčastněným na řízení detailní pozornost kromě soudní judikatury příliš věnována není a mnohdy ani ze strany právních profesionálů není význam jejich postavení chápán zcela vždy správně. Ostatně i z hlediska doktrinárního je podrobnější zájem o tento institut představován převážně literaturou komentářového typu<sup>6</sup>. Výše uvedené pak platí navzdory tomu, že soudní řád správní již od nabytí své účinnosti svěřuje osobám zúčastněným na řízení zásadní oprávnění spočívající v možnosti podat proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví opravný prostředek v podobě kasační stížnosti, čehož osoby zúčastněné na řízení v praxi nezdědka využívají, čímž často fakticky určují výsledek daného řízení. Jsme-li pak aktuálně svědky úvah o deficitech správního soudnictví a debat nad možným řešením jeho stávajících problémů<sup>7</sup>, představuje dle mého soudu zamýšlení nad postavením osob zúčastněných na řízení a rozsahem jejich práv zajímavou

5 Zmínit lze např. institut odkladného účinku žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 73 s. ř. s.) či zásadní koncepční změny v případě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.).

6 BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P., Soudní řád správní – online komentář, 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016. JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1162. POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. (et al.). Soudní řád správní. Praha: Leges, 2014, s. 1152.

7 Srov. např. POMAHAČ, R. Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu? Správní právo, 2018, č. 1, s. 72 a násl.

sondu do dosavadního vývoje fungování správního soudnictví, a to i v rámci širších právních vztahů. Problematika „vtažení“ účastníků řízení před správním orgánem (či dalších osob dotčených na svých právech správním soudem přezkoumávaným rozhodnutím správního orgánu) do následného řízení soudního nepochybně představuje a bude vždy představovat jednu ze stěžejních otázek nastavení procesních pravidel řízení před správními soudy, ať už by případně došlo k jakýmkoliv změnám. Hledání optimální hranice mezi ochranou práv osob zúčastněných na řízení na straně jedné a hospodárností či plynulostí soudního řízení na straně druhé není vůbec jednoduché, ostatně určité pochybnosti v této souvislosti vyslovil ještě před nabytím účinnosti soudního řádu správního např. Vladimír Mikule, podle něhož ve vztahu k právní úpravě osob zúčastněných na řízení „praxe ukáže, nakolik tato široká úprava přispívá k ochraně práv ve správním soudnictví a ke kvalitě soudních rozhodnutí, popř. zda a nakolik soudní řízení neúměrně komplikuje.“<sup>8</sup>

## 1 Důvody zavedení institutu osob zúčastněných na řízení a zákonná východiska

Přestože není prostor věnovat se v rámci tohoto příspěvku podrobněji historické genezi zapojení dalších dotčených subjektů (mimo účastníků řízení) do řízení před správními soudy, sluší se poznamenat, že osoby zúčastněné na řízení z hlediska svého smyslu a základní funkce nepředstavují institut zcela nový a naší právní úpravě neznámý<sup>9</sup>. Jak přitom plyne z důvodové zprávy k návrhu soudního řádu správního, nová právní úprava správního soudnictví mimo jiné reagovala na „(...) *citelný nedostatek dosavadní právní úpravy, kdy osoba, které vzniklo subjektivní veřejnoprávní opatření nebo povinnost na základě rozhodnutí, které je žalobou napadeno, se nestávala ze zákona účastníkem soudního řízení a nebyla tu ani povinnost soudu či nikoho jiného ji o probíhající řízení informovat. Tak se například stávalo, že stavebník domu se vůbec nedozvěděl, že jeho soused napadl vydané stavební povolení žalobou na soudě a že stavební povolení bylo případně zrušeno*“. Stejně tak lze připomenout, že jedním z důvodů, pro které Ústavní soud fakticky zbořil předchozí základy právní konstrukce správního soudnictví v České republice, bylo i to, že si „(...) *Ústavní soud byl vědom toho, že již omezení účastenství na žalobce a žalo-*

8 MIKULE, V. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In VOPÁLKA, V. (ed). Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 87.

9 V této souvislosti lze poukázat především na to, že podle zákona č. 36/1876 ř. z., o nejvyšším správním soudě, ve znění zákona č. 53/1894 ř. z., zákona č. 149/1905 ř. z., zákona č. 3/1918 Sb. z. an a zákona č. 164/1937 Sb. z. an. v řízení vystupovaly i tzv. strany spolužalované a tzv. osoby na předmětu rozhodnutí zúčastněné.

vaného (§ 250 odst. 1 o.s.ř.) je oproti prvorepublikové úpravě krokem zpět, což ostatně připouští i oficiální komentář k o.s.ř., když hovoří o tom, že toto ustanovení budí z ústavního hlediska pochybnosti a de lege ferenda bude vyžadovat účinnou nápravu. Je totiž zřejmé, že by mělo být věcí obecného zájmu, aby se správní soud zabýval nejen námitkami žalujícího, ale aby se hledělo na to, aby se všem osobám, které byly na věci nějak zúčastněny, dostalo možnosti hájit svá práva před soudem<sup>10</sup>. Z uvedeného je zřejmé, že nová (autonomní) právní úprava správního soudnictví vcelku logicky reagovala na potřebu zapojit v určité formě do řízení před správním soudem (jež však bylo iniciováno a je procesně ovládáno jinými subjekty) i ty osoby, jejichž práv o povinnosti se žalobou napadené rozhodnutí (nebo nečinnost) správního orgánu může dotýkat. Využití obdobného institutu, který je vlastní občanskému soudnímu řízení, v podobě tzv. vedlejších účastníků by vyvolávalo pro správní soudnictví řadu procesních komplikací<sup>11</sup>, což potvrdila i pozdější judikatura<sup>12</sup>.

Osobami zúčastněnými na řízení podle nyní účinné právní úpravy jsou ve smyslu ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. S ohledem na citovaná východiska právní úpravy se standardně rozlišují formální a materiální podmínky, na základě kterých lze stanovit, zda určitý subjekt v řízení před správním soudem vystupuje v pozici osoby zúčastněné na řízení či nikoliv. I soudní judikatura v této souvislosti potvrdila, že teprve kumulativním splněním podmínky materiální (především dotčení na právech) a podmínky formální (zejména výslovné oznámení uplatnění práv) se určitý subjekt stává osobou zúčastněnou na řízení před správním soudem<sup>13</sup>. Stejně tak již lze v rámci poměrně bohaté judikatury Nejvyššího správního soudu nalézt širokou škálu situací různých subjektů vystupujících v rozličných druzích správních řízení s posouzením toho, zda z povahy věci mohou být osobami zúčastněnými na řízení před soudem či nikoliv<sup>14</sup>.

10 Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

11 Srov. § 93 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Poukázat je třeba především na to, že osoba zúčastněná na řízení před správním soudem zejména nemusí v řízení podporovat některého z účastníků řízení, resp. není třeba hodnotit, zda její úkony odporují úkonům daného účastníka.

12 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2005, č. j. 1 As 26/2004.

13 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009.

14 K tomuto přehledu viz komentář k § 34 s. ř. s. in BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. Soudní řád správní – online komentář, 3.

Výčet konkrétních práv osob zúčastněných na řízení před správními soudy aktuálně vychází především z ustanovení § 34 odst. 3 s. ř. s., podle něhož osoba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Dále z tohoto ustanovení vyplývá, že osobě zúčastněné na řízení se doručuje žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Vedle oprávnění vyplývajících z citovaného ustanovení osoba zúčastněná na řízení má právo namítnout podjatost soudce, soudní osoby, tlumočnicka nebo znalce (§ 8 odst. 5 s. ř. s.), může být v řízení zastoupena (§ 42 odst. 2 s. ř. s.), soud (předseda senátu) je povinen vyrozumět ji o nařízeném jednání (§ 49 odst. 1 s. ř. s.), osoba zúčastněná má dále právo klást při jednání se souhlasem předsedy senátu otázky účastníkům, svědkům a znalcům (§ 49 odst. 5 s. ř. s.). Osoba zúčastněná na řízení má též právo nahlížet do soudního (správního) spisu (§ 45 odst. 1 s. ř. s.) a pokud jí soud v řízení uložil splnění nějaké povinnosti, má právo na náhradu souvisejících nákladů (§ 60 odst. 5 s. ř. s.). V návaznosti na uvedený výčet lze ještě upozornit na to, že nad rámec práv plynoucích z ustanovení § 34 odst. 3 s. ř. s. zákon dále přepokládá, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je třeba osobě zúčastněné doručit i vyjádření žalovaného správního orgánu (§ 74 odst. 1 s. ř. s.). Jak již bylo výše zmíněno, osobě zúčastněné na řízení dále svědčí podle ustanovení § 102 s. ř. s. právo podat kasační stížnost proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (podá-li kasační stížnost některý z účastníků, kasační stížnost musí být osobě zúčastněné na řízení podle § 109 odst. 1 s. ř. s. doručena). V případě „opomenutých“ osob zúčastněných na řízení pak zákon předpokládá zvláštní lhůtu pro podání kasační stížnosti (§ 106 odst. 2 s. ř. s.).

Ze shora provedeného stručného nástinu důvodů, pro které vůbec došlo k samotnému právnímu zakotvení institutu osoby zúčastněné na řízení v našem právním řádu, a z následného připomenutí základního výčtu jejich práv, lze mít především za to, že pro zhodnocení vývoje postavení osob zúčastněných v řízení před správními soudy musí být především významné jednak změny v náhledu na aplikaci podmínek (formálních i materiálních) určujících, za jakých okolností je možno určitý subjekt považovat za osobu zúčastněnou na řízení před správními soudy, a jednak posouzení povahy práv, které právní úprava (soudní praxe) osobám zúčastněným na řízení přiznává, resp. které reálně mají význam při jejich faktickém využití v řízení.

## 2 Osoby zúčastněné na řízení z hlediska naplnění formálních a materiálních předpokladů

Jak již bylo výše uvedeno, osobou zúčastněnou na řízení před správním soudem se určitý subjekt stává až v případě kumulativního splnění podmínek materiálních (především dotčení na právech ve smyslu shora zmiňovaného § 34 s. ř. s.) a podmínek formálních (přípustnost využití tohoto institutu v daném druhu řízení, výslovné oznámení uplatnění práv apod.).

Pokud se nejprve zaměříme na předpoklady (podmínky) formální, na prvním místě se nabízí samotná úvaha, v jakých případech řízení před správními soudy vůbec přichází využití tohoto institutu v úvahu. Jak plyne ze shora již reprodukováného ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s., které od nabytí účinnosti zůstává nedotčeno jakoukoliv legislativní změnou, zákonodárce zde zjevně s ohledem na formulaci „dotčeny ... vydáním napadeného rozhodnutí, nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno“ výslovně předpokládal využití institutu osoby zúčastněné na řízení toliko v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.), resp. v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 a násl. s. ř. s.). Využití tohoto institutu pak soudní řád správní předpokládá od nabytí své účinnosti též (v poměrně specifickém) řízení o kompetenčních žalobách<sup>15</sup>. Dokonce i judikatura dlouhou dobu vycházela z předpokladu, že institut osob zúčastněných na řízení je soudním řádem správním přepokládán pouze ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu, přičemž v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je účast osoby zúčastněné na řízení z povahy věci vyloučena<sup>16</sup>. Uvedený náhled lze již nicméně označit za překonaný, neboť Nejvyšší správní soud (dokonce prostřednictvím svého rozšířeného senátu) připustil, že osoby zúčastněné na řízení mohou vystupovat i v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (§ 82 a násl. s. ř. s.)<sup>17</sup>.

Rozšíření využití institutu osob zúčastněných na řízení ve správním soudnictví pak vedle důvodů judikaturních nastalo i v návaznosti na změny právní úpravy. Předně lze v této souvislosti upozornit na to, že původní úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části (§ 101 a násl. s. ř.

15 Podle ustanovení § 97 odst. 5 s. ř. s. každý, kdo byl účastníkem řízení, v němž kompetenční spor vznikl, má postavení osoby zúčastněné na řízení, nepodal-li žalobu sám.

16 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, č. j. 3 Aps 5/2008.

17 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010.

s.) účast dalších osob v tomto druhu řízení výslovně vylučovala<sup>18</sup>. V důsledku novelizace soudního řádu správního provedené zákonem č. 303/2011 Sb., je však nyní využití tohoto institutu možné i v tomto druhu řízení. Není přitom bez zajímavosti, že důvodová zpráva k uvedené novele dokonce vycházela z toho, že „zákonně vyloučení těchto osob z účasti na soudním řízení a z možnosti hájit svá práva, lze považovat za rozporné s právem na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod“. Možnost přiměřené aplikace ustanovení § 34 s. ř. s. pak výslovně připouští i ustanovení § 101e odst. 3 s. ř. s. týkající se řízení o zrušení služebního předpisu, jež je součástí soudního řádu správního s účinností od 1. 1. 2015.

Přestože označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, představuje v případě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu jednu ze zákonem přepokládaných náležitostí žaloby<sup>19</sup>, soudní praxe na vyzývání k odstranění takové vady (byť by mohla být v určité věci zjevná) v podstatě rezignovala. Jinak řečeno, při určování okruhu v úvahu přicházejících subjektů, z nichž mohou v určitém řízení vzejít osoby zúčastněné na řízení (stanovení takového okruhu je nezbytné pro zjištění naplnění dalších formálních podmínek) soudní praxe nevychází toliko z okruhu osob označených žalobcem, ale předpokládá se, že klíčovou úlohu v tomto ohledu bude hrát aktivní postup soudu<sup>20</sup>. Pochybil-li v tomto ohledu krajský soud a nevyrozuměl-li v úvahu přicházející osoby zúčastněné na řízení, Nejvyšší správní soud *ex officio* (tedy i mimo kasační námitky) shledá v předchozím řízení vadu, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé<sup>21</sup>. Ačkoliv právní úprava řízení před správními soudy pamatuje na situace, kdy by v důsledku značného počtu v úvahu přicházejících osob zúčastněných na řízení mohlo dojít k procesním komplikacím (ne-li přímo k jeho paralyzaci)<sup>22</sup>, judikatura Nejvyššího správního soudu dovozuje, že některé „privilegované“ subjekty je třeba vyrozumívát o možnosti uplatnit práva osoby zúčastněné na řízení vždy adresně, tedy bez možnosti doručovat vyvěšením na úřední desku<sup>23</sup>, resp. zákonem předpokládanou možností doručovat osobám zúčastněným na řízení vyvěšením na úřední desce vykládá poměrně restriktivně<sup>24</sup>. Ve vztahu k otázce, zda

18 Ustanovení § 101b s. ř. s. ve znění účinném do 31. 12. 2011.

19 Viz ustanovení § 34 odst. 2 a § 71 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

20 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2015, č. j. 1 As 39/2004, případně rozsudek ze dne 2. 5. 2007, č. j. 5 As 3/2007.

21 Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 2 As 241/2016.

22 Např. institut společného zmocněnce osoby zúčastněných (§ 34 odst. 5 s. ř. s.) či mírnější požadavky na doručování osobám zúčastněným (§ 42 odst. 4 s. ř. s.).

23 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 1 As 115/2011.

24 V rozsudku ze dne 5. 8. 2010, č. j. 7 Afs 6/2010, Nejvyšší správní soud shledal, že „vel-

určitá osoba sdělila soudu včas, že bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení (§ 34 odst. 2 s. ř. s.), což je další z nutných formálních podmínek nutných, lze navíc upozornit na to, že zmeškání lhůty pro přihlášení se jako osoba zúčastněná na řízení lze za využití § 40 odst. 5 s. ř. s. z vážných omluvitelných důvodů na žádost prominout<sup>25</sup>

Mezi materiální předpoklady (podmínky), na základě kterých lze posoudit, zda určitý subjekt může v řízení před soudem vystupovat v pozici osoby zúčastněné na řízení, patří především otázka „přímého dotčení na svých právech a povinnostech“, jak ji výslovně vymezuje ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. V tomto ohledu lze předeslat, že citované ustanovení skutečně v otázce dotčení vychází toliko z kritéria materiálního a zcela opustilo návaznost možného posouzení této podmínky na účastenství v řízení před správním orgánem (byť je samozřejmě velmi pravděpodobné, že ve většině řízení bude okruh účastníků řízení před správním orgánem a okruh v úvahu přicházejících osob zúčastněných na řízení před soudem podobný)<sup>26</sup>. Pokud jde o samotné posouzení dotčení práv (povinností) subjektu, který se na výzvu soudu (či sám) přihlásil s tím, že hodlá uplatňovat v řízení práva osoby zúčastněné, i zde lze vysledovat vstřícný postoj aplikační praxe ve prospěch uplatnění práv osob zúčastněných. Předně lze upozornit na to, že soud je povinen zkoumat podmínky postavení osoby zúčastněné na řízení i mimo rámec tvrzeného dotčení (tento závěr Nejvyšší správní soud vyslovil ve věci, v níž současně shledal, že přímým dotčením na právech a povinnostech ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. v řízení o žalobě proti rozhodnutí o uložení administrativní sankce nelze rozumět možné následné dotčení na soukromých právech<sup>27</sup>). Přehlédnout pak v této souvislosti nelze ani posun v judikatuře Nejvyššího správního soudu spočívající v tom, že zatímco předchozí soudní praxe striktně vycházela z toho, že v případě osoby zúčastněné na řízení se musí jednat o přímé dotčení subjektivních veřejných práv, nikoliv práv soukromých<sup>28</sup>, přičemž se musí jednat o zásah přímý, nikoliv jen právní zájem na výsledku<sup>29</sup>, aktuálně tyto závěry Nejvyšší správní soud do určité míry relativizoval rozhodnutím svého rozšířeného senátu, který dokonce v řízení o žalobě na ochranu před

kým počtem osob“ ve smyslu § 42 odst. 4 s. ř. s. nemůže být 34 v úvahu přicházejících osob zúčastněných na řízení.

25 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009.

26 Srov. zejm. obecnou úpravu vymezení účastenství ve správním řízení dle § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

27 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2011, č. j. 2 Afs 40/2011.

28 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2009, č. j. 2 As 44/2009.

29 Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2011, č. j. 1 Afs 81/2010.

nezákonným zásahem uzavřel ve věci, v níž byla během řízení před soudem povolena reorganizace žalobce, že „[j]akkoliv je role insolvenčního správce především kontrolní a evidenční, a to jak ve vztahu k dlužníkovi, tak k závazkům uplatněným v insolvenčním řízení, je insolvenční správce osobu, která má na výsledku soudního řízení zájem a které je nutno přiznat ve správním soudnictví postavení osoby zúčastněné na řízení“<sup>30</sup>. Nakolik je toto poněkud širěji nahlížené dotčení na právech a povinnostech ve smyslu ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. předzvěstí dalšího posunu v judikatuře nelze nyní předjímat (byť je třeba znovu zdůraznit, že se jedná o rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu). Tendence vykládat příslušná ustanovení soudního řádu správního ve prospěch využití práv osob zúčastněných na řízení je nicméně i v případě posuzování materiálních předpokladů osob zúčastněných na řízení zřejmá.

### 3 Povaha a rozsah práv osob zúčastněných na řízení

Aniž by bylo nutno opakovaně připomínat výčet práv, které výslovně svěčuje aktuálně účinná právní úprava osobám zúčastněným na řízení před správními soudy, je i v tomto případě třeba poukázat na tendence plynoucí jak z činnosti zákonodárce, tak ze strany soudní judikatury (především Nejvyššího správního soudu), které v podstatě ve shodě i zde směřují k dalšímu posilování postavení osob zúčastněných na řízení před správními soudy.

Pokud jde o změny legislativního charakteru, připomenout lze zejména shora již zmiňovanou novelizaci soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb., která kromě výše popisovaného rozšíření využití institutu osob zúčastněných na řízení do širšího okruhu řízení podle soudního řádu správního mimo jiné zasáhla právě i do výčtu jejich práv. Především je třeba v této souvislosti zmínit nově zavedenou povinnost soudu doručovat osobám zúčastněným na řízení usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě, resp. usnesení o předběžném opatření. Současně byla do ustanovení § 34 odst. 3 s. ř. s. doplněna obecná povinnost soudu doručit osobám zúčastněným na řízení žalobu. Jak plyne v této souvislosti přímo z důvodové zprávy, tato novelizace „(...) posiluje veřejná subjektivní práva osob zúčastněných na řízení. (...) Podle současné právní úpravy se jim doručuje pouze rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. V praxi však dochází k situacím, kdy soud vydá rozhodnutí, které se dotýká i osob zúčastněných na řízení, ale nejde o rozhodnutí, kterým se řízení u soudu končí. Typickým příkladem jsou usnesení o přiznání odkladného účin-

30 Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017.

ku, která se nedostanou třetím osobám a v konečném důsledku je tak zmařen účel přiznaného odkladného účinku. Obdobná situace může nastat i v případě vydání usnesení, kterým se ukládá předběžné opatření. Pro zamezení těchto, pro samotné účastníky řízení mnohdy nepřijemných situací, se navrhuje rozšířit výčet rozhodnutí, která se doručují zúčastněným osobám i o usnesení o přiznání odkladného účinku a o usnesení o předběžném opatření. S úmyslem celkového posílení práv osob zúčastněných na řízení se do ustanovení § 34 odst. 3 vkládá povinnost soudu doručovat jim i žalobu“.

Jak plyne z výše již citovaného výčtu práv osob zúčastněných na řízení, resp. některých popsanych změn právní úpravy, v podstatné části se v případě práv osob zúčastněných na řízení jedná o práva, která ze své povahy můžeme označit za práva charakteru pasivního. Jinak řečeno, jedná se o práva osob zúčastněných na řízení před správními soudy „být informován“ o zahájení, průběhu a samozřejmě výsledku řízení před soudem, jež se přímo dotýká jejich práv a povinností (zejm. doručení žaloby, kasační stížnosti, usnesení o přiznání odkladného účinku či předběžného opatření a rozhodnutí, jímž se řízení končí, vyrozumění o probíhajícím řízení apod.). Především k této kategorii práv osob zúčastněných na řízení ostatně zjevně mířil původní záměr zákonodárce v rámci příprav návrhu soudního řádu správního, čemuž svědčí jak shora již citovaná důvodová zpráva k návrhu soudního řádu správního, tak i výše reprodukováný přelomový náleží Ústavního soudu rušící předchozí úpravu správního soudnictví.

Pokud jde o změny v rozsahu této kategorie práv osob zúčastněných na řízení v důsledku soudní praxe, lze i v tomto případě konstatovat, že i zde jsou změny ve prospěch práv osob zúčastněných na řízení nesporné. Za přelomové (ve vztahu k předchozí aplikační praxi) lze v této souvislosti označit např. závěry Ústavního soudu, který v podstatě nad rámec výslovného znění zákona dovedl, že ustanovení § 34 odst. 3 s. ř. s. zaručuje osobě zúčastněné na řízení právo vyjadřovat se písemně i ústně k projednávané věci, což v sobě zahrnuje i právo vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě<sup>31</sup>. I v tomto případě je nicméně třeba vyslovit pochybnost v tom smyslu, nakolik je takový závěr zobecnitelný, neboť Ústavní soud k němu dospěl ve specifické situaci v oblasti stavebního práva (osob oprávněných z pravomocného rozhodnutí stavebního úřadu). S ohledem na povinnost soudu doručovat rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě účastníkům i osobám zúčastněným na řízení je třeba poukázat na to, že podle § 73 odst. 5 s. ř. s. usnesení o přiznání odkladného účinku může soud i bez návrhu zrušit, ukáže-li se v prů-

31 Viz náleží Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. II. ÚS 310/04, a ze dne 23. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 4468/12.

běhu řízení, že pro přiznání odkladného účinku nebyly důvody, nebo že tyto důvody v mezidobí odpadly. Jinak řečeno, rozhodnutí soudu o přiznání odkladného účinku není neměnné a nic nebrání účastníkům či dalším osobám zúčastněným zaslat soudu podnět na zrušení usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě či jej upozornit na to, že důvody pro přiznání již pominuly.

Obdobně jako zmiňovaná judikatura Ústavního soudu pak rozsah pasivních práv osob zúčastněných na řízení před správními soudy rozšířila nad rámec výslovného znění zákona i judikatura Nejvyššího správního soudu<sup>32</sup>, který konkrétně reagoval na situaci, v níž osoba zúčastněná na řízení neměla k dispozici repliku žalobkyně k vyjádření žalovaného správního orgánu. Dospěl zde k závěru, že osoba zúčastněná na řízení má mimo jiné právo předkládat soudu písemná vyjádření, přičemž toto právo je součástí základního práva osoby zúčastněné na řízení na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Právo předkládat soudu písemná vyjádření však osoba zúčastněná na řízení nemůže realizovat, pokud se do její dispozice nedostane relevantní podání účastníka řízení, na které má právo zákonem stanoveným způsobem reagovat. K tomu je nicméně nutno dodat, že jistě ne vždy, pokud krajský soud nezašle osobě zúčastněné na řízení, se s ohledem na obsah takové repliky bude jednat o vadu řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí krajského soudu.

Vedle katalogu práv shora pracovně označených jako práva pasivní, je ovšem zjevné, že osobám zúčastněným na řízení svědčí i práva ze své povahy aktivní, tedy taková, u nichž se již nepředpokládá pouhá pasivní role osob zúčastněných (záruka toho, že dotčené subjekty mimo účastníků řízení budou o řízení a jeho průběhu informovány), ale naopak je zde dán předpoklad aktivního zásahu osob zúčastněných do průběhu řízení (zejm. právo podat vyjádření k žalobě, právo podat kasační stížnost, žádat u jednání o slovo a klást zde otázky účastníkům apod.). Ani tento okruh práv osob zúčastněných na řízení před správními soudy nezůstal mimo zájem soudní judikatury. Zmínit lze v této souvislosti zejména judikaturou dovozené právo osob zúčastněných na řízení navrhopvat na podporu svých tvrzení důkazy, a to přestože toto právo není výslovně uvedeno v § 34 odst. 3 s. ř. s. Podle Nejvyššího správního soudu totiž, disponuje-li osoba zúčastněná na řízení právem v řízení právně i skutkově argumentovat, musí mít také možnost svá skutková tvrzení opřít o relevantní důkazy<sup>33</sup>. Ve vztahu k tomuto oprávnění pak Nejvyšší správní soud taktéž dovedl uvedenému právu (navrhovat důkazy) odpovídající povinnost

32 Rozsudek ze dne 2. 9. 2009, č. j. 1 As 41/2009.

33 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 6 As 173/2014.

správních soudů se takovými důkazními návrhy zabývat<sup>34</sup>. Jako další příklady projevujícího se posilování práv osob zúčastněných na řízení pak mohou sloužit stvrzení povinnosti soudu zabývat se podstatným vyjádřením osoby zúčastněné na řízení<sup>35</sup> či akceptace procesní pasivity osob zúčastněných v řízení před krajským soudem ve vztahu k jejich právu podat kasační stížnost<sup>36</sup>.

## Závěrem

Ambicí tohoto příspěvku rozhodně nebylo podat ucelenou a detailní analýzu institutu osob zúčastněných na řízení před správními soudy, ale naopak poukázat na některé dílčí otázky postavení tohoto specifického procesního subjektu v rámci soudního řízení, a stejně tak rozsahu práv, která jsou osobám zúčastněným na řízení přiznávána, a to především s ohledem na zjevné posilování jejich významu pro daný druh soudního řízení. Jak plyne z výše popsaného vývoje náhledu na plnění formálních i materiálních požadavků určujících postavení osob zúčastněných na řízení či rozšiřování výčtu jejich práv, je zjevné, nakolik se význam osob zúčastněných v řízení před správními soudy změnil. Nelze si především v této souvislosti nevsimnout výrazného posunu, k němuž došlo ve vztahu k vnímání postavení osob zúčastněných na řízení, a to i pokud jde o jejich aktivní zásahy do průběhu řízení před soudem. Jak již bylo výše naznačeno, zatímco původní úvahy a záměry týkající se autonomní úpravy správního soudnictví řešily především problematiku pasivních práv osob zúčastněných na řízení, případně otázku (ne)využitelnosti vedlejšího účastenství dle občanského soudního řádu pro řízení před správními soudy, nahlédneme-li do aktuální judikatury, zjistíme, že aktivní zapojení osob zúčastněných na řízení se stalo zcela standardní součástí takového řízení, a to jak díky změnám související právní úpravy, tak především díky judikatuře i praxi správních soudů, která je ve vztahu k uplatňování práv osob zúčastněných na řízení velmi vstřícná. Jak v této souvislosti aktuálně vyslovil Nejvyšší správní soud, a to dokonce prostřednictvím svého rozšířeného senátu<sup>37</sup>, „na osoby zúčastněné na řízení nelze pohlížet jako na procesní

34 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014, a ze dne 16. 3. 2016, sp. zn. 6 As 141/2015.

35 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016. Byl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zde zcela nepřevzal závěry prvního senátu téhož soudu, podle něhož dokonce osobám zúčastněným na řízení svědčí právo na vypořádání jejich argumentace uplatněné ve vyjádření k věci. Srov. též PODHRÁZKÝ, M. Význam práv osob zúčastněných na řízení ve správním soudnictví. Soudní rozhledy, 2018, č. 3, s. 95 a násl.

36 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2015, č. j. 2 As 84/2015.

37 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As

subjekty, jejichž práv se soudní řízení netýká, popř. které jsou v řízení účastny jaksi „do počtu“. Naopak jedná se o osoby, jejichž práv se řízení přímo týká, ba dokonce často o osoby, o jejichž právech, založených rozhodnutím správního orgánu, je v řízení přímo rozhodováno (tak jako je tomu i v nyní projednávané věci). Jinými slovy, předmětem řízení před správním soudem mohou být někdy spíše práva osoby zúčastněné na řízení než práva samotného žalobce. Spor řešený soudem pak také ve svém jádru bývá více sporem mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení než sporem mezi žalobcem a správním orgánem (který ve věci potom vystupuje jako původní „mediátor“ či „rozhodčí“ tohoto sporu). V takových věcech pak pouze způsob rozhodnutí správního orgánu determinuje, která ze „stran sporu“ se ocitne v roli žalobce a která bude v řízení před soudem vystupovat jako osoba zúčastněná na řízení. Řízení před správním soudem je tedy zpravidla sporem (také) osoby zúčastněné na řízení, jde o „její“ věc“. Uvedenými závěry rozšířený senát Nejvyššího správního soudu do určité míry navázal na některé závěry předchozí judikatury, podle níž „byť tomu procesní postavení žalobkyně a osoby zúčastněné na řízení neodpovídá, fakticky jsou v postavení soupeřů“<sup>38</sup>.

Přestože ani výše popsaná a zjevná tendence posilující postavení osob zúčastněných na řízení před správními soudy nemůže nic měnit na základních stavebních kamenech a přezkumné povaze aktuální úpravy správního soudnictví (zejm. nemožnost osob zúčastněných disponovat předmětem řízení či vymezení předmětu sporu před soudem žalobním návrhem, resp. žalobními body), nelze se ubránit dojmu, že vedle klasické a stěžejní sporné linie mezi žalobcem dotčeným na svém subjektivním veřejném právu a správním orgánem jakožto původcem tvrzeného nezákonného rozhodnutí (zásahu) vstupuje do řízení před správními soudy i další (autentická) linie sporu, v rámci které osoby zúčastněné na řízení mohou poměrně výrazně ovlivnit výsledek samotného řízení, přičemž mají k dispozici již poměrně širokou paletu právních nástrojů, jak toho dosáhnout. Jisté není sporu o tom, že zohlednění práv subjektů dotčených napadeným rozhodnutím (zásahem či nečinností) správního orgánu, které současně nejsou účastníky soudního řízení, v němž je určita forma činnosti (nečinnost) správního orgánu napadena, musí být nedílnou součástí úpravy správního soudnictví, a to již s ohledem na řádné naplnění požadavků Listiny základních práv a svobod, pokud jde o právo na soudní ochranu. Odpověď na otázku, nakolik se nyní účinná právní úprava a její výklad blíží pomyslnému stropu reálně představitelného zapojení těchto subjektů do řízení před správními soudy či zda nastíněné tendence posilování jejich

196/2016.

38 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2017, č. j. 6 As 219/2017.

postavení budou pokračovat až k možnému stírání rozdílů mezi účastníkem řízení a osobou zúčastněnou, ukáže teprve další budoucnost a samozřejmě bude záležet i na případných koncepčních změnách správního soudnictví vycházejících z teze, že v některých ohledech nynější úprava správního soudnictví již dosáhla svých limitů.

### Seznam použitých zdrojů

- BLAŽEK, T., JIRÁSEK, J., MOLEK, P., POSPÍŠIL, P., SOCHOROVÁ, V., ŠEBEK, P. Soudní řád správní – online komentář, 3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2016.
- JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1162.
- MIKULE, V. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu. In VOPÁLKA, V. (ed). Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 73 a násl.
- PODHRÁZKÝ, M. Význam práv osob zúčastněných na řízení ve správním soudnictví. Soudní rozhledy, 2018, č. 3, s. 95 a násl.
- POMAHAČ, R. Patnáct let inovovaného správního soudnictví – je čas na změnu? Správní právo, 2018, č. 1, s. 72 a násl.
- POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. (et al.). Soudní řád správní. Praha: Leges, 2014, s. 1152 .
- STAŠA, J. K problematice účastenství ve správním soudnictví a v řízení podle části páté. O.S.Ř. In VOPÁLKA, Vladimír (ed). Nová úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 73 a násl.

## SOUDNÍ ŘÁD SPRÁVNÍ 2.0

PROF. JUDR. RICHARD POMAHAČ, CSC

Právnícká fakulta Univerzity Karlovy, Praha

Code of Administrative Justice 2.0

**Klíčová slova:** *správní soudnictví – Nejvyšší správní soud – Soudní řád správní – žaloby – plná jurisdikce – srovnávací perspektiva*

**Keywords:** *administrative justice – Supreme Administrative Court – Code of Administrative Justice – actions – full jurisdiction – comparative perspective*

**Resumé:** *Příspěvek se věnuje historicko-srovnávací perspektivě vývoje správního soudnictví v českých zemích. V další části jsou analyzovány případy odrážející charakteristické nedostatky úpravy a rozhodovací praxe soudní kontroly veřejné správy. V závěrečné části článku vymezuje základní otázky, které je potřebné z hlediska vývoje správního soudnictví řešit.*

**Resume:** *The paper deals with the historical and comparative perspective of the development of administrative justice in the Czechia. In the next part, the cases reflecting the characteristic deficiencies of the regulation and decision-making practice of judicial control of the public administration are analyzed. In the final part, the article defines the basic issues that are needed in terms of the development of administrative justice.*

### Úvod

Jedno z okřídlených čínských rčení zní: Nejkrásnější duha nemá dlouhého trvání, zato nevzhledná borovice zůstane sto let zelená. V čínských pověstech nalezneme také vyprávění o věčných milencích Hsien Po a Ying Tai, kteří se po smrti stali barevnými oblouky duhy. Můžeme je tedy občas a nakrátko zahlédnout, ale nemůžeme je přitom v lásce vyrušovat.

Nechceme předstírat, že se při nejbližším dešti objeví skvělý, všemi barvami zářící nový soudní řád. Uvažujeme-li o našem správním soudnictví v roce 2018, bylo by neuctivé k historickým výročím, která si nyní připomínáme, kdybychom se neohlédli o sto let zpět a neupřeli oči na nenáročnou a mrazuvzdornou borovici, ke které se lze bez potíží přiblížit a zjistit, že je zelená.

### 1 Historická perspektiva

V roce 1918 byly v Československu zřízeny dva nejvyšší soudy, jeden pro věci soukromoprávní a trestní, druhý pro věci správní.

Nejvyšší soud se již za několik měsíců přemístil do Brna, a to zejména s ohledem na bývalé soudce Nejvyššího soudního a kasačního dvora ve Vídni, kteří se nechtěli stěhovat do Prahy.

Nejvyšší správní soud, který měl méně problémů se stěhováním soudců, se usídlil na dvě dekády ve vojenském objektu Na Valech v Praze, kde úřadovalo i Ministerstvo spravedlnosti a kde byla později umístěna i Vysoká škola válečná.

Přenesení části vysokého správního soudu z Vídně do Prahy bylo v roce 1918 jedním ze symbolů právní kontinuity. Počet soudců, kteří začali působit v Praze, byl zhruba poloviční oproti vídeňské sestavě z konce první světové války. Na místa u soudu pochopitelně nastoupili i právníci, které s dřívějším c. k. rakouským soudnictvím profesionálně spojení nebyli, celkově lze však hovořit o personální kontinuitě. Po spisové rozluce přešlo do Prahy 23950 spisů, které tak tvořily základ archivu z velké části již vyřízených věcí.

Pro naše zkoumání je ovšem nejdůležitější, že pokračující činnost solitérního vysokého správního soudu (pomineme-li otázku specializovaných tribunálů) stále sledovala koncepci boskovického rodáka Karla von Lemayera, který svedl v polovině 70. let 19. století ostrý zápas na straně hrstky příznivců aktivizace soudní kontroly správních úřadů. Lemayer shrnul později své názory v proslulém spisku *Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit*, v němž čteme odůvodnění toho, proč má správní soudnictví nikoli spravovat, ale soudit, a to na sevřeném půdorysu elitního sboru soudců, v němž najdou uplatnění talentovaní právníci s různorodou profesionální i životní zkušeností.

Emil Hácha kdysi Nejvyšší správní soud, zřízený v Praze před sto lety, bez váhání označil za kopii lemayerovského soudního dvora. Je paradoxem vývoje moderního střeoevropského veřejného práva, že dědicem rakouského prototypu soudu, který měl inteligentně rozpoznat, zda bylo aktem veřejné správy zasaženo subjektivní veřejné právo a lze jednotlivcům pomoci ve věčném boji proti úřadům, se už ve třicátých letech minulého století stalo pouze Československo. Čtenářům klasické Hoetzelovy učebnice správního práva přitom utkvěly v paměti kousavé poznámky o tom, že v Československu zůstává stále kus Rakouska na papíře, zatímco v Rakousku už bychom takový kus papíru nenašli, což byla reakce na neblahý politický vývoj před druhou světovou válkou.

Dodejme, že Lemayerův odkaz bývá spojován i s odklonem od správně-vědnicího pojetí veřejné správy a s příklonem k pojetí správněprávnímu. Jinými slovy jde o problém, jakou pověst a autoritu si získají soudci jako znalci práva nejenom v očích laiků, ale i odborníků. Konkrétně je to dobře patrné na detailech. Tak například v režimu staré rakouské stížnosti ke správnímu soudu o přiznání odkladného účinku stěžovatel nežádal soud, nýbrž správní úřad, který napadaný akt vydal, a jak pravil zákon, „nevyhledávají-li toho veřejné příčiny, aby rozhodnutí neprodleně bylo vykonáno, a vzešla-li by tím vyko-

náním straně škoda nenabytná, má tento úřad ten odklad povoliti.“ A úřady vzhledem k autoritě soudu celkem ochotně odkladný účinek přiznávaly, i když to, zda nenahraditelná škoda opravdu vznikne, záleželo často až na výroku soudu.

Staré dobré časy dávno pominuly. Proklatá byrokracie vedla k tomu, že Nejvyšší správní soud se v krátké době musel potýkat s větším nápadem stížností než jeho vídeňský předchůdce, a tím i s obrovskými resty. Novela zákona z roku 1937 byla vedena snahou řízení zrychlit, její praktický dopad však v důsledku válečných událostí nelze spolehlivě vyhodnotit. V roce 1938 leželo na soudě přes 14 tisíc nevyřízených věcí, mnohé z nich se přesunuly na Slovensko a po vzniku Protektorátu i k říšským soudům a u mnohých z nich odpadl skutečný důvod o věci rozhodnout.

Čtyřicátá léta minulého století byla ve znamení snížení nápadu stížností. Proč tomu tak bylo, je složitější otázkou, než by se na první pohled mohlo zdát. Patrně by nárůst poválečných administrativních aktivit vrátil tento vývoj do starých kolejí. Uvedme jen, že v roce 1947, kdy působil správní soud v Praze i v Bratislavě, napadl k těmto soudům téměř stejný počet stížností, jaký je počet nových kasačních stížností došlých k Nejvyššímu správnímu soudu v roce 2017.

Pak však přišel rok 1948, který je dalším mezníkem ve vývoji našeho správního soudnictví. Jestliže deset let před tím měl Nejvyšší správní soud 80 soudců a sekretářů, počet těchto pracovníků se v druhé polovině roku 1948 snížil na čtvrtinu. V archivu se dochovaly příznačné dokumenty jako například zpráva o tom, že sekretář dr. Plundr byl vyslán na žňové práce do obce Lstiboř u Českého Brodu. Přitom v té době leželo na soudu kolem 3 tisíc nevyřízených případů.

I když Ústava přijatá v roce 1948 se správním soudem počítala, schválený rozpočet na následující rok jasně naznačoval, jaký osud soud čeká. 13. prosince 1948 byl na Ministerstvu vnitra ještě projednáván návrh na novelizaci zákona o správním soudu a bylo dohodnuto, že půjde jen o velice drobné změny ve verzi z roku 1937. Následně však převzalo gesci nad tímto zákonem Ministerstvo spravedlnosti, které si v rámci právníkové dvouletky se správním soudem příliš hlavu nelámalo. Svá pražská pracoviště opustil soud v říjnu 1949 a zbývající období jeho působení v Bratislavě bylo již jen efemélní. Jak se pak dozvídáme z důvodové zprávy k ústavnímu zákonu č. 64/1952 Sb. o soudech a prokuratuře, správní soud se stal přežitkem buržoasního státního aparátu a jeho činnost po roce 1948 prakticky ustala.

Nad koncepcí správního soudnictví se pak naši autoři znovu začali zamýšlet v druhé polovině 60. let a nejzajímavější práce, ať již publikované, či určené



jen pro interní diskusi se objevily v roce 1968. Toto téma je zpravidla spojováno s úvahami o širším institucionálním zakotvení záruk zákonnosti státní správy. Dobrou ukázkou jsou například dva texty, které Vladimír Mikule připravil pro 5. a 6. číslo prvního ročníku časopisu Správní právo (Teze k problematice správního soudnictví v ČSSR a Správní soudnictví v Sovětském svazu).

Diskuse z konce 60. let se odpoutávala od rakouského prototypu správního soudnictví, i když nikoli bez připomínání tohoto kontextu. Jiří Hromada, který byl ze správního soudu propuštěn dokonce nadvakrát (v roce 1942 a v roce 1952) a poté se věnoval akademické činnosti, příznačně napsal, že právní teoretici budou patrně více upřednostňovat integrační tendenci, tedy začlenění přezkumu správních aktů do soustavy obecného soudnictví v organizačním i procedurálním ohledu, což naznačovalo, že jiné než „staré buržoazní“ řešení je politicky stravitelnější. Otázkou zůstávalo, jaké správní akty by vlastně měla rozšířená soudní kontrola zahrnovat. A pokud by soudy opravdu měly přezkoumávat téměř všechna rozhodnutí a některá z nich dokonce nahrazovat, kam až zajít v právních testech legality či dokonce správnosti diskrece? Profesor Hromada nabádal k opatrnosti a přimlouval se spíše za návrat ke kasačnímu přezkumu.

Na počátku 70. let minulého století vyzněla diskuse o rozšíření soudní kontroly do ztracena, neboť padlo politické rozhodnutí řešit vše až později, což znamenalo odklad na dvacet let.

Následovaly koncepční rozpaky. Připomeňme, že tvůrci ústavního návrhu prezentovaného na jaře 1990 Občanským fórem řešili problém tak, že rozhodnutí federálních orgánů státní správy bude přezkoumávat přímo Nejvyšší soud, zatímco ve vztahu k rozhodnutím republikových a místních orgánů upraví příslušnost soudu zvláštní zákon s tím, že soudy pro zvláštní obory mohou být zřízeny ústavním zákonem tehdy, mají-li být příslušné pro sporné věci určené předem a všeobecně. Zásadní novelizace právní úpravy soudního přezkoumání správních rozhodnutí byla v roce 1991 zahrnuta do rozsáhlé novely Občanského soudního řádu. Zákodárce využil možnosti vyloučit některé druhy správních rozhodnutí ze soudního přezkumu a nepokusil se důsledněji odstranit určité disproporce vyplývající z toho, že některá rozhodnutí jsou přezkoumávána jako pravomocná na základě správní žaloby, zatímco jiná přímo na základě opravného prostředku podaného k soudu.

Při poněkud hektickém způsobu tvorby Ústavy ČR na konci roku 1992 došlo ke konstitucionálnímu zakotvení Nejvyššího správního soudu až v zákonodárném sboru, když byly příslušné články vládního návrhu doplněny po projednání v ústavně-právním výboru České národní rady. Je zajímavé, že na jednání tohoto výboru 11.12.1992 hladce prošel návrh zařadit do Ústavy

Nejvyšší správní soud, zatímco neprošel návrh na zařazení Nejvyšší soudcovské rady. To ukazuje, jak silnou roli u nás hraje tradice.

## 2 Soudní řád správní 1.0

V srpnu 1998 se vláda zavázala připravit „celkovou reformu správního řízení a v návaznosti na ní i reformu správního soudnictví tak, aby bylo jednak obecně dostupné a aby přezkoumávalo i akty samosprávných celků“. V této souvislosti, pravilo se v programovém prohlášení, zůstávalo na zvážení, zda bude nezbytné zřídit Nejvyšší správní soud, který Ústava předpokládá anebo zda bude vhodné požádat Parlament o jeho vypuštění z Ústavy s tím, že správní soudnictví zůstane součástí soustavy obecného soudnictví. Tyto formulace ukazují, že Nejvyšší správní soud byl i po několika letech od přijetí Ústavy mnohými stále považován za potencionálně nechtěné dítě.

Na přelomu let 2000–2001 byla otázka správní justice znovu parlamentně projednána. Ve hře byly dvě varianty, které by vyžadovaly změnu Ústavy, a sice přezkum správních aktů vykonávaný buďto obecnými soudy bez zřízení Nejvyššího správního soudu, anebo nově zřízenými krajskými správními soudy a Nejvyšším správním soudem. Vedle toho byla navržena kompromisní varianta, která nevyžadovala změnu Ústavy, založená na aktivaci Nejvyššího správního soudu a mírné modifikaci stávající činnosti správních úseků krajských soudů. Obavy z neprůchodnosti ústavní novelizace pak vedla politické přívržence zřízení Nejvyššího správního soudu k podpoře kompromisní varianty. Dopracování kompetenčních a procesních ustanovení, které označme jako Soudní řád správní 1.0, pak bylo předurčeno nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, který zrušil pátou část Občanského soudního řádu. Ústavní soud tak vykročil na cestu poměrně živého dialogu se správním soudnictvím, i když v té době šlo především o snahu nasměrovat a urychlit legislativní proces.

Bez historického kontextu nelze pochopit, proč je Soudní řád správní 1.0 tím, čím je. Mezi lety 1875 a 1952 vycházela úprava správního soudnictví v českých zemích z koncepce, kterou připisujeme Lemayerovi. Jde i z komparativního hlediska v oblasti správního soudnictví o docela unikátní jev, uvědomíme-li si, v jak odlišných poměrech se tato úprava uplatnila. Není proto divu, že několikrát narazila na meze své funkčnosti, i když je skutečností, že nepřežila až poslední náraz z roku 1948. V šedesátých letech minulého století byl učiněn pokus o vytvoření jiné koncepce, která ožila v letech 1992–2002 spolu s rozšířením soudního přezkumu správních aktů. Projevila se v plném světle dichotomie přímého rozhodování o určitém právu na straně jedné a přezkumu správního aktu na straně druhé.

Koncepce z 60. let rozšiřovala soudní kontrolu směrem k tomu, aby soud mohl určit právo. Naproti tomu lemayerovský přístup viděl ve správním soudnictví spíše pokračování správního řízení s důrazem na vyjasnění právních otázek. Dobře to postřehl Pavel Varvařovský jako zpravodaj již zmíněného nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, když zdůraznil nenormálnost situace, v níž se do role sjednocovatele právních názorů v rozporu se svým postavením dostal Ústavní soud: daný stav totiž vytvářel nerovnost mezi právníky a fyzickými osobami na straně jedné a správními úřady na straně druhé, neboť stát nemá žádný prostředek, aby se bránil proti někdy diametrálně odlišnému rozhodování správních soudů.

Zákon č. 150/2002 Sb. můžeme v důsledku naznačených peripetií číst jako reminiscenci na rakouský vzor v podmínkách, kdy vrcholný správní soud měl po půlstoletí znovu projevit svou modrost a sílu, tentokrát však nikoli ve vztahu k úřadům, ale k rozsudkům krajských coby správních soudů. Konečná parlamentní podoba zákona z roku 2002 nebyla s výjimkou řízení o zrušení právních předpisů vůči vládní předloze nepřejícná. Správní soudnictví ještě nebylo připraveno na kontrolu správních opatření, natož pak předpisů. Ještě příznačnějším se stalo – i přes převzetí příslušné pravomoci – to, jak neuchopitelnou se stala možnost zaplňovat interpretační nejistoty a mezery tím, co se dříve nazývalo tvorbou právních zásad. Připomeňme jen, že původní zásadní usnesení tvořily právní věty bez odůvodnění, nevytvořené z meritorních rozsudků, ale v reakci na opakující se vady v rozhodovací praxi úřadů.

Úprava, kterou nazýváme Soudní řád správní 1.0 a kterou v platném právu reprezentuje zákon č. 150/2002 Sb., má svou sílu v tom, nač mohla funkčně navázat. Je si přitom potřebné jasně uvědomit, co historická koncepce nemohla ve své době reflektovat a co tuto úpravu již v dalším vývoji dokázalo bez ohledu na původní koncepci kontaminovat nesourodými prvky. Podobně je tomu ostatně i v případě civilního soudního řádu, vezmeme-li v úvahu příznávanou i podvědomou inspiraci dílem Franze Kleina.

Diskuse o podobě nového českého civilního řádu soudního nám v současnosti shodou okolností může být velmi cennou inspirací i při úvahách o soudním řádu správním. Mimochodem – už v názvu předpisu se projevuje snaha o archaičnost spíše než intelektuální úsilí o co nejpřesnější vyjádření. Postupně rozvíjející přívlastek by se neutrálně vyjádřil slovosledem civilní soudní řád, popř. správní soudní řád, neboť jde o dva soudní řády. Použijeme-li výraz civilní řád soudní, mělo by to znamenat, že dáváme důraz na slovo „soudní“. A použijeme-li výraz soudní řád správní, je zdůrazňováno slovo „správní“. To je ale patrně jen kouzlo nechtěného. Historický jazykový

exkurs nás poučí, že před sto lety bylo běžné postavení shodného přívlastku za řídicím slovem.

Z právního hlediska jde ale důležitější, že před sto lety byly zřejmější distinkce mezi lemayerovským a kleinovským přístupem k soudním řádům. Oba tyto přístupy opravovaly nedostatky liberální procesní koncepce v otázce propojení skutkového a právního stavu. Každý z nich to ale činil jinak. Kleinovský přístup usiluje o adekvátní a přiměřené vysvětlení a objasnění skutkového stavu. Lemayerovský přístup vyústil v to, že „správní soud má rozeznávat podle příběhu skutečného, jež poslední instance administrativní měla za pravý, a shledá-li, že příběh skutečný byl proti spisům přijat za pravý a dostatečný, anebo že podstatné formy řízení administrativního byly pomínuty, má správní soud popírané rozhodnutí nebo opatření zrušit a poslati věc nazpět úřadu správnímu“.

Vidí-li někdo v naznačeném rozdílu vysvětlení, proč je civilním řízením více řízením soudním, než je tomu ve správním soudnictví, které je vlastně jen jakousi fází správního řízení, může zajisté využít tuto explanaci pro analýzu fenoménu, který nazýváme Soudní řád správní 1.0. Koneckonců, v odborné literatuře se často připomíná, že udělat ze správních úřadů strany ve správním soudnictví vlastně nic neřeší, pokud se soudce nemůže rozhodovat nejenom nestranně, ale i s dostatečnou znalostí věci samé. Problémem však zůstávalo, co přesně míníme věcí samotnou a co je pak reálné od soudce očekávat.

### 3 Soudní řád správní 2.0.

Správní soudnictví prošlo v mnoha státech během posledního půlstoletí dosti výrazným vývojem. Oproti tomu je vývoj českého práva v této oblasti velmi pomalý. Možná, že je tomu tak dobře.

To nás však nezbavuje povinnosti uvažovat o úkazu, který je užitečné označit jako Soudní řád správní 2.0. Tento úkaz nemá svou legislativní podobu, nicméně není vyloučeno, že ji mít bude.

Konkrétně lze o mezích stávající úpravy správního soudnictví uvažovat na základě mnoha rozhodovaných případů. Poukážeme zde jen na tři.

Rozsudkem č. j. 30 Cdo 5848/2016-186 rozhodl v květnu 2018 Nejvyšší soud o dovolání České republiky – Kanceláře prezidenta republiky ve sporu o postmortální ochranu osobnosti Ferdinanda Peroutky. Nejvyšší soud zrušil předmětné rozsudky Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 z roku 2016 a věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení. Skutkové okolnosti případu jsou široké, zdaleka nikoli jen odborné veřejnosti dobře známy a i podrobnosti lze nyní díky zveřejnění uvedených rozsudků snadno dohledat, nadto jde o velice jednoduchou věc z hlediska skutkového.

Nejvyšší soud uvádí v bodech 105 a 106 rozsudku: I prezident republiky je státním orgánem ve smyslu § 3 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu, když ani v jeho případě není významné, že nerozhoduje o právech a povinnostech jiných subjektů cestou individuálních nebo obecně závazných aktů a i výkon jeho pravomoci, byť je zde představován jeho veřejným politickým projevem jako prezidenta republiky, je třeba posuzovat jako úřední postup, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti podle § 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti státu. Stručný závěr odvolacího soudu, který vyloučil odpovědnost státu podle zákona o odpovědnosti za újmu způsobenou prezidentem republiky při výkonu jeho pravomocí s tím, že může být dána toliko obecná delikttní odpovědnost, tak není možno považovat za přílehlavý. A dále v bodě 133: S přihlédnutím ke skutečnosti, že soud není vázán právní charakteristikou skutku, resp. právním důvodem, jehož se případně žalobce (v daném případě žalobkyně) dovolává v žalobě, a současně vzhledem k tomu, že je věcí soudu jednat nadále s tou organizační složkou státu, která je k tomu podle zákona povolána, pak v rámci nového projednání věci soud prvního stupně znovu posoudí, zda jsou splněny podmínky existence odpovědnosti státu podle zákona č. 82/1998 Sb., tedy je-li v posuzovaném případě kumulativně přítomen nesprávný úřední postup, vznik újmy a příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem újmy.

Nejvyšší soud nepochybně rozhodl v duchu kleinovské koncepce. Koncepční problém je ovšem v tom, že pokud dva soudy objasní skutkový stav a vyhoví důležitému bodu žaloby v režimu obecné delikttní odpovědnosti, neměl by být – má-li být určitý právní režim konsistentní – výsledek zásadně odlišný ani tehdy, považujeme-li právní jednání za nesprávný úřední postup. Jde koneckonců o to, co vyjádřil už ve svém rozsudku Městský soud v Praze, když napsal, že by docházelo k neúnosným a ničím odůvodnitelným situacím, kdyby se v případě způsobení újmy (majetkové či nemajetkové) v souvislosti s výkonem prezidentské funkce osobním jednáním prezidenta poškozené osoby nedomohly náhrady takové škody na nikom, neboť nežijeme ani ve středověku, ani v despotii. Pokud jde o odpovědnost za nesprávný úřední postup, vyniká otázka, zda takovéto případy by v perspektivě Soudního řádu správního 2.0 nepatřily správního soudnictví.

Druhý z vybraných případů souvisí shodou okolností rovněž s postupem prezidenta republiky, tentokrát však ve světle rozsudku Městského soudu v Praze z dubna 2018, č.j. 10 A 174/2016-143. Tímto rozsudkem soud zrušil rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 19. 1. 2016 v části, jíž rozhodl nejmenovat žalobce profesorem, a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

V tomto případě byl soudem za správní akt považován přípis ministryni školství, mládeže a tělovýchovy, kterým jí bylo sděleno, že prezident potvrzuje svoje rozhodnutí nejmenovat tři kandidáty na profesory a ohledně odůvodnění bylo odkázáno na vyjádření tiskového mluvčího prezidenta republiky na oficiálních webových stránkách [www.hrad.cz](http://www.hrad.cz). Dodejme, že na těchto stránkách bylo už 6. 5. 2015 uveřejněno sdělení nazvané Rozhodnutí prezidenta republiky nejmenovat tři profesory a dále pak 28. května 2015 sdělení nazvané Prezident republiky se rozhodl nejmenovat tři profesory. Druhé sdělení se obsahově liší od prvního obsáhlejší odůvodněním – jeden z kandidátů se měl dopustit pokusu o neoprávněné obohacení se, u dalších dvou kandidátů byly připojeny texty „závažných informací“ z archivních fondů, které prezident získal.

Proč nebylo za negativní rozhodnutí považováno už některé ze zveřejněných rozhodnutí z května 2015, ale až přípis ministryni z ledna 2016, je zajímavé samo o sobě. Dodejme jen, že k tomuto aspektu se již dříve na základě předchozích rozhodnutí Městského soudu v Praze vyjádřily jak Ústavní soud, tak Nejvyšší správní soud. Ještě zajímavější je v judikátu konstatování, že odkazy na tiskové zprávy mluvčího prezidenta republiky zveřejněné na internetu neodpovídají požadavkům kladeným na odůvodnění rozhodnutí základními zásadami činnosti správních orgánů a judikaturou správních soudů, protože odůvodnění rozhodnutí musí být obsaženo přímo v rozhodnutí samotném a nelze dodatečně shromažďovat další podklady za účelem odůvodnění rozhodnutí, které již bylo vydáno.

Městský soud tedy vyhověl žalobě a rozhodnutí zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a vadu řízení spočívající v nedostatku odůvodnění. Tento zrušující rozsudek odpovídá lemayerovské koncepci potud, „že byly podstatné formy řízení administrativního pomínuty“, a nepouští se na tenký led hodnocení důkazů. Nejvyšší správní soud jistě bude mít možnost se i v kontextu tohoto případu k tomu dále vyslovit. V perspektivě Soudního řádu správního 2.0 se nabízí otázka, zda je možnost směřovat nedostatek důvodů a formální vadu řízení v souladu s požadavkem plné jurisdikce ve správním řízení, zvláště uznávají-li soudy, že nesprávným úředním postupem bylo zasaženo do subjektivních práv žalobce. Prohlásil-li úřad, že shromáždil dostatečné množství důkazů, a nerozhodne-li se soud pro doplnění dokazování, mělo by skutečně a v plném rozsahu platit, že nelze dodatečně shromažďovat další podklady za účelem odůvodnění rozhodnutí. Nemají-li se případy vléct donekonečna, měl by mít soud možnost za těchto okolností vzhledem k vlastnímu hodnocení skutkového stavu zavázat úřad k vydání rozhodnutí.

Konečně třetí případ je spojen s nálezem Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 635/18 z května 2018, jímž byl zrušen rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 155/2015-160. Tento případ je zajímavý z mnoha stránek i vzhledem k dialogu, v němž je kromě českých soudů a jejich jednotlivých formací zapojen i Evropský soud pro lidská práva.

Jak tomu za podobných okolností často bývá, o jádro sporu v konkrétní věci už ani příliš nešlo. Přitom se spor opět dotýkal dokazování. 31. 7. 2012 uskutečnil správní orgán v obchodních prostorách akciové společnosti šetření na místě, při kterém pořídil fotokopie listin a několik dalších dokumentů vytiskl z počítačů. Šetření probíhalo za účasti zástupců obchodní společnosti z řad advokátů, přičemž v průběhu šetření ani po jeho skončení nebyly vzneseny žádné námítky. podanou Až dne 9. 3. 2015 se společnost zásahovou žalobou domáhala, aby byla příslušnému správnímu orgánu uložena povinnost ukončit porušování jejích práv a zdržet se jakéhokoli používání nebo využívání těchto dokumentů. Tato žaloba byla usnesením krajského soudu ze dne 1. 6. 2015 odmítnuta jako opožděná. Společnost podala proti usnesení kasační stížnost, o níž rozhodl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017.

Rozšířenému senátu NSS byla mimo jiné položena otázka, zda pro úsudek o včasnosti podané žaloby v případě nezákonného zásahu je dostačující, že žaloba obsahuje tvrzení, že tento nezákonný zásah je zásahem trvajícím, nebo zda je soud povinen při posouzení podmínek řízení nejprve předběžně zvážit povahu tvrzeného nezákonného zásahu, a v návaznosti na toto předběžné posouzení si učinit úsudek o povaze zásahu jako trvajícím nebo jednorázovém s trvajícím důsledky. Rozšířený senát nepřehlédl důvod, pro který společnost použila prostředky soudní ochrany v daném případě až po uplynutí více než 30 měsíců od zásahu, při němž byli přítomni její advokáti. Důvodem byla snaha zabránit použití důkazů opatřených ve správním řízení, které se nevyvíjelo pro společnost příznivě. Přehlédnutelný nebyl ani rozsudek Evropského soudu pro lidská práva o stížnosti ve věci Delta Pekárny, v níž senát ESLP nejtěsnější většinou uznal, že rozhodnutí vnitrostátních soudů byla sice velmi dobře juristicky propracovaná, nicméně soudy, které v projednávané věci rozhodovaly, se dostatečně nezabývaly skutkovými okolnostmi, které vedly k provedení šetření, což mělo za následek porušení právo obchodní společnosti na respektování soukromého života, obydlí a korespondence.

Rozšířený senát NSS dovodil, že dvouměsíční subjektivní lhůta k podání zásahové žaloby počíná běžet okamžikem, kdy se do sféry žalobce dostanou takové informace, na jejichž základě mohl seznat, v čem jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, spočívá a že je zaměřeno proti němu.

Naproti tomu senát ÚS vyšel z toho, že o neukončeném trvajícím zásahu se dotčená jednotlivá osoba dozvídá znovu a znovu, takže lhůta k podání stížnosti ve skutečnosti začíná běžet každý den znovu, a to bez ohledu na povahu tvrzeného nezákonného zásahu.

V perspektivě Soudního řádu správního 2.0 klade tento požadavek Ústavního soudu mimořádně náročné požadavky na rychlost a efektivitu soudní kontroly, protože – domyšleno do důsledků – právo na ochranu soukromí ohrožuje potencionálně vzato nejenom každé vyšetřování, ale i každé správní řízení, s nímž je spjata povinnost součinnosti. Ať již se nám to líbí, nebo ne, správní řízení je zkrátka trvajícím od začátku do konce. A je samozřejmě výhodné pro každého, kdo se obává nepříznivého výsledku řízení, napadnout zásah co možná nejpozději, zvláště má-li i správní řízení svůj vlastní časový limit.

Výše uvedené tři případy ukazují, s jakými typickými problémy se naše správní soudnictví v současnosti potýká. Není daleko od reality domnívat se, že problémů tohoto typu bude do budoucna spíše přibývat. A to je z hlediska vědeckého výzkumu hlavní důvod, proč je třeba zabývat se koncepcí Soudního řádu správního 2.0.

Správní soudnictví se potýká obdobně jako civilní a trestní justice s nestabilitou právního řádu umocněnou tím, že správní předpisy zřetelně přesahují v mnoha oblastech mez soudržnosti, a to s velmi nepříznivými dopady na interpretaci a aplikaci. Z hlediska právní vědy zůstává především nevyjasněná otázka, zda je naše správní soudnictví předurčeno stavem, v němž se nalézá český justiční systém jako celek, či zda správní soudnictví v uplynulém čtvrtstoletí prošlo cestou, které ho od civilní a trestní justice výrazně odlišuje či vzdaluje. Tato otázka má rovněž rozměr legislativní, týkající se jak (re)formy justiční soustavy, tak (re)kodifikace procesních předpisů.

Přitom nelze pominout problematiku rychlosti a efektivnosti výkonu správní justice. Od těchto charakteristik se odvíjely zahraniční reformy správního soudnictví, z nichž však mnohé nedosáhly očekávaných výsledků. Posílení personální kapacity správních soudů spolu s rozšířením jejich jurisdikce vedly často do slepé uličky. Stoupl počet sporů, zvýšilo se množství případů chápaných jako složité a zároveň vzrostla entropie předvídatelných rozhodnutí.

## Závěr

Poznatky srovnávacího výzkumu je možné spojit s poznatky o současném stavu našeho správního soudnictví. Předpokladem takového spojení je shoda na tom, které otázky je třeba řešit. Lze nabídnout tento stručný výčet v pěti bodech.

1. Základní otázkou zůstává, zda důvěru ve správní právo a justici může posílit výraznější posun od přezkumu k adjudikaci. Jinými slovy: je české správní soudnictví v některých oblastech připraveno rozhodovat o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy přímo a nikoli zprostředkovaně cestou kontroly postupu úřadů, resp. nižších správních soudů? Dále: je těžiště soudní kontroly vždy dostatečně zakotveno ve sféře konkrétního rozhodování, anebo je možné posunout toto těžiště hlouběji do sféry tvorby a interpretace abstraktních aktů veřejné správy? Dodejme, že v souladu s trendem v ostatních zemích se i u nás značná pozornost začíná upínat k přezkumu opatření. Správní soudnictví tak hlouběji vniká do útrob správně-politických aktů a patrně je jen otázkou času, kdy se přezkum dotkne politicky citlivých oblastí. Ani v Německu bychom si například před deseti lety nedovedli představit, že správní soudy podpoří možnost deportovat ze země cizince, kteří sice nepředstavují konkrétní hrozbu, ale mohli by v budoucnu spáchat teroristický útok, anebo přistoupí na argument, že zákaz naftových motorů je neefektivnějším nástrojem ke zlepšení ovzduší. Tento trend se přenáší i na nadstátní úroveň. Tak například Tribunálu EU došla v květnu 2018 „hromadná“ žaloba proti Evropskému parlamentu a Radě napadající regulaci emisí a údajně nedostatečné klimatické cíle EU.

2. S předchozími otázkami je spojeno téma plné jurisdikce správních soudů, které souvisí se schopností soudců – obrazně řečeno – obout se do bot úředníků a tvůrců i kritiků správních politik a krok po kroku projít cestu, kterou prošly více či méně nezávislé úřady a různorodé agentury, s nimiž bývá spojeno i mnoho zájmových skupin. Zjistí-li soudce, kde bota tlačí, není to důvodem se s úlevou vyzout. Pokud tedy správní soud důsledně uplatňuje plnou jurisdikci, mělo by to zmírnit rozdíl mezi přezkumem a adjudikací. Plná jurisdikce je ve správním soudnictví – někdy i v protikladu k historickým tradicím a východiskům – chápána tak, že soud při svém rozhodování není omezen ve skutkových otázkách tím, co zná správní orgán. Z mnoha důvodů je však nerozumné, aby se správní soudnictví příliš blížilo k exekutivě či aby dokonce soudy ve velké míře nahrazovaly správní činnost, zavazují-li vzhledem k vlastnímu hodnocení skutkového stavu úřady k vydání určitých správních aktů. V této souvislosti vyvstává staronová otázka povahy sebeomezení správních soudů, ale i mnoho organizačních problémů. Koncentrace a specializace správního soudnictví vede k požadavkům na mnohem širší nežli jen právnickou erudici soudců, má-li být rozhodovací praxe setrvalá. Je otázkou, zda široký odborný profil soudce nevede k tomu, že se poněkud rozměňuje právní kvalita judikatury. Oproti tomu difúzní organizace správního soudnictví téměř vždy vede k nesoudržnému rozhodování, přičemž víceúrovňové

rozhodování tuto nesoudržnost může eliminovat jen poměrně pracně a často i s velkými průtahy.

3. Naše správní soudnictví není založeno na jednotné žalobě umožňující přístup k soudu. Odpovídá to stále standardu ochrany subjektivních práv? A jak je vhodné postavit se pro futuro ke škále žalobních návrhů (návrh na zrušení, substituci, plnění, určení práv, zákaz postupu, náhrada škody) ve smyslu zajištění snadného, ale k zneužití práva nespovídajícího přístupu k soudu? Žaloba nespávaná rigidními podmínkami jako akt, jímž žalobce uplatňuje své právo na soudní ochranu, je většinou ve správním soudnictví chápána jako výhoda pro jednotlivce, kteří se mohou bránit proti přehmatům veřejné správy, aniž by tomu zabránila „žalobní nešikovnost“. Správní spory jsou ale stále častěji vedeny též jako prestižní či apriorní spory, v nichž je – dovoluje-li to procesní aranžmá – „šikovně“ uplatňován celý vějíř žalob vzhledem k vcelku pochopitelnému očekávání, že něco z toho, byť by šlo jen o marginální věc, bude mít momentální úspěch a z hlediska procesní taktiky to napomůže žádoucímu konečnému výsledku. Takto vedené spory znamenají nemalou zátěž soudní kapacity, průtahy a neúčinnost soudní ochrany.

Jednotnost žaloby ve správním soudnictví byla u nás s odkazem na rakouskou tradici chápána ve smyslu žaloby na zrušení správního aktu, na jejímž úspěchu byly ostatní žalobní návrhy závislé. Průlom v tomto ohledu představuje až využití zásahové žaloby, což se však neobešlo – a při zachování stávající interpretace tohoto žalobního modu ani v budoucnu neobejde – bez potíží. Další problémy jsou v této oblasti spojeny i s tím, jak je u nás chápána dualita soukromého a veřejného práva v dotyku s majetkovými aspekty sporů a v souvislosti s uplatněním nároků na odškodnění. Konečně je patrné, že úprava odkladu vykonatelnosti žalobou napadených správních aktů není adekvátní.

4. Samostatnou a velmi obtížnou zůstává i otázka funkčnosti správního soudnictví v přestupkové a kvazipřestupkové agendě. Nazrál již čas k tomu, aby v některých věcech přestupkové odpovědnosti rozhodoval výlučně správní soud, zatímco úloha správního úřadu by spočívala ve vyšetření deliktu a ve vypracování návrhu na potrestání? Jak by v takovém případě měl vypadat „trestní řád správní“? A měl by se co do trestů (a možná i některých dalších sankčních postihů a povinností) i tam, kde existuje dělená rozhodovací pravomoc úřadů a soudů, výrazněji prosadit moderační princip spolu s odkladem vykonatelnosti správního rozhodnutí až do doby pravomocného soudního rozhodnutí?

5. Řadu otázek vyvolává i problematika u nás prakticky nerozvinutého dialogu úřadů a soudů. Tyto otázky souvisejí například s tím, zda jsme při-

pravení přijmout některé alternativní metody řešení sporů, a to i na základě návrhu správních soudů. Dále jde o možnost úřadů obracet se s předběžnými otázkami na Nejvyšší správní soud a s pravomocí tohoto soudu reagovat na opakující se rozpory právních názorů úřadů a správních soudů (vzpomeňme jen na nedocení významu institutu zásadních usnesení NSS v posledních patnácti letech).

V 90. letech minulého století byl z pochopitelných důvodů kladen důraz na soudní ochranu veřejných subjektivních práv jednotlivců, protože deficit v tomto směru byl zřejmý. Přeregulovanost, která je spojena s nynějším překotným legislativním vývojem, však nastolila i další otázky. Úřední postupy a rozhodnutí jsou špatné nejenom z důvodu, že u soudů velmi často neobstojí, ale i proto, že rychlé změny legislativy a bohužel i judikativy, odvíjející se ze snahy soudů napravovat legislativní nedodělky a nepromyšlenosti, činí pravidelný výkon správy nejistým. To, co platilo při zahájení určitého řízení, bývá zpochybněno v jeho průběhu, což vede k pasivitě či oportunním postupům ve veřejné správě. Úřady by často rády postupovaly ve shodě s právními názory soudců, dozvídají se je však buďto v neúplné či nekonzistentní podobě. Rozptýl názorů na některé docela zásadní otázky je ve vztahu krajských soudů, Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu relativně vysoký. Není žádnou výjimkou, dozví-li se úřad, že udělal chybu, až za pět i více let, a to v kontextu změněné legislativy a dalších judikatorních odklonů. To je ovšem stav, který značně problematizuje základní zásady i smysl správního práva.

### Seznam použitých zdrojů

- ADLER, M. (ed.). *Administrative Justice in Context*. Oxford: Hart, 2010
- BOGDANDY, A. *Verwaltungsrecht in Europäischen Rechtsraum*. Heidelberg: Müller, 2011
- BRAIBANT, G. – LETOWSKI, J. – WIENER, C. (eds). *Le contrôle de l'administration en Europe de l'Est et de l'Ouest*. Paris: Centre National de la Recherche Scientifique, 1985
- DOBROVOLNÁ, E., DVOŘÁK, B., LAVICKÝ, P., PULKRÁBEK, Z., WINTEROVÁ, A. *Věcný záměr civilního řádu soudního*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti, 2017
- HÁCHA, E., RÁDL, Z. *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Nákladem Československého Kompasů, 1933
- HAMBURGER, P. *Is Administrative Law Unlawful?* Chicago: University of Chicago Press, 2014

- HARRIS, M., PARTINGTON, M. (eds.). *Administrative Justice in the 21st Century*. Oxford: Hart, 1999
- JACOBS, L. A., MACTAVISH, A. L. (eds.). *Dialogue between Courts and Tribunals*. Montreal: Themis, 2008
- MACUR, J. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity sv. 104, 1992
- PIRAS, A., MOTZO, G. (eds.) *Administrative Law: The Problem of Justice*. Milano: Giuffrè, 1991–97
- POMAHAČ, R., HANDRLICA, J., KRYSKA, D., ÍTROVÁ, L., PRÁŠKOVÁ, H., STAŠA, J., SVOBODA, P. *Veřejná správa za rozcestím*. Praha: Univerzita Karlova, 2013
- ROSE-ACKERMAN, P., LINDSETH, P. (eds.). *Comparative administrative law*, Cheltenham: Edward Elgar, 2010
- SOMMERMANN, K.–P., SCHAFFARZIK, B. (eds.). *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Heidelberg: Springer, 2016

# OCHRANA PROTI NEČINNOSTI VE SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

JUDR. SOŇA POSPÍŠILOVÁ

*Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta*

**Protection from inactivity in the administrative justice**

**Klíčová slova:** *nečinnost správního orgánu; nadřízený správní orgán; žaloba proti nečinnosti; judikatura*

**Keywords:** *inactivity of administrative body; superior administrative body; action against inactivity; judgments*

**Resumé:** *Příspěvek se zaměřuje na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, poskytovanou soudy ve správním soudnictví. Jeho cílem je upozornit na význam soudní judikatury pro správní praxi a poukázat na některé odlišné aspekty slovenské právní úpravy soudní ochrany před nečinností správních orgánů.*

**Resume:** *The contribution deals with protection from inactivity of administrative body provided by the courts in the administrative justice. It aims to draw attention to the importance of judgments for administrative practice and and point out some of the different aspects of the Slovak legal regulation of judicial protection from the inactivity of administrative bodies.*

## Úvod

Správní soudnictví na území dnešní České republiky má svou bohatou tradici spojenou se vznikem tohoto institutu v Rakousku a v dalších státech kontinentální Evropy ve druhé polovině 19. století. Počátky vzniku správního soudnictví byly spojeny se změnami ve fungování státní moci. Teprve ústavně zajištěná dělba moci a zrození systémů vzájemné kontroly a brzd mezi jednotlivými jejími složkami umožňuje, aby správní soudnictví mohlo plnit svůj účel.<sup>1</sup>

Ústavněprávní východiska správního soudnictví nalezneme v hlavě čtvrté Ústavy ČR, upravující moc soudní a v Listině základních práv a svobod, zejména v hlavě páté, upravující právo na soudní a jinou právní ochranu. Listina v čl. 36 odst. 2 garantuje každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy právo na soudní přezkoumání zákonnosti takového rozhodnutí soudem, nestanoví-li zákon jinak.

<sup>1</sup> MAZANEC, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, s. 14.

Správní soudnictví je upraveno v zákoně č. 150/2002 Sb., soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů, který ve srovnání s předchozí právní úpravou v rámci občanského soudního řádu výrazně rozšířil správněprávní soudní pravomoc. Přijetí soudního řádu správního představovalo posílení ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, přičemž nově bylo umožněno také domáhat se ochrany proti nečinnosti správního orgánu speciální žalobou. Soudní řád správní (dále také jen „s. ř. s.“) zavedl organizační změny faktickým zřízením Nejvyššího správního soudu, zakotveného již Ústavou ČR jako článek soudní soustavy<sup>2</sup>, nicméně k institucionálnímu oddělení od soustavy obecných soudů nedošlo. V prvním stupni ve správní soudnictví rozhodují krajské soudy prostřednictvím specializovaných senátů či samosoudců, nestanoví-li s. ř. s. nebo zvláštní zákon, že rozhoduje přímo Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud je nejvyšším stupněm soustavy správního soudnictví, zároveň i je stupněm přímo nadřazeným stupni prvému, neboť mu přísluší rozhodovat o kasačních stížnostech proti prvostupňovým rozhodnutím krajských soudů. Tento poměrně těsný vztah k rozhodování krajských soudů přináší efektivnější možnost sjednocování správní judikatury Nejvyšším správním soudem.<sup>3</sup>

## 1 Ochrana proti nečinnosti správního orgánu ve správním soudnictví v ČR

K ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve správním soudnictví slouží zejména žaloba na ochranu proti nečinnosti, spočívající v nevydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení. Soudní praxe připustila, aby některé další případy nečinnosti správních orgánů mohly být soudem projednávány na základě tzv. zásahových žalob. Žaloby proti nečinnosti a žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení soudy podle § 56 odst. 3 s. ř. s. projednávají a rozhodují přednostně. Případnou nečinnost soudu v řízení lze řešit podáním stížnosti na průtahy v řízení k předsedovi příslušného krajského soudu nebo předsedovi Nejvyššího správního soudu.<sup>4</sup> Vedle toho lze

2 Článek 91 odst. 1 Ústavy České republiky.

3 P. Molek nabízí srovnání pozice Nejvyššího správního soudu s Nejvyšším soudem, který jako druhý z vrcholů české soudní soustavy je instancně poměrně vzdálen od prvního stupně soudního rozhodování civilního a trestního, což je umocněno věcnou rozlehlostí oblastí, v nichž plní svou sjednocující roli jako třetí instance. Cit. MOLEK: Judikatura ve správním právu. In KÜHN, Z., BOBEK, M., POLČÁK, R. (eds.): Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou. Praha: Auditorium, 2006, s. 202.

4 Institut stížností upravuje § 164–§ 174 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, v platném znění a § 30 s. ř. s.

podat také návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu podle § 174a zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.<sup>5</sup>

Pokud jde o prosaditelnost rozhodnutí soudů ve správním soudnictví, F. Dienstbier upozorňuje na určitý problém.<sup>6</sup> V případě rozsudků, jimiž se ruší správní rozhodnutí nebo opatření obecné povahy nastávají tyto právní účinky bez dalšího. V případě, že by v následném řízení před správním orgánem tento nerespektoval soudem vyslovený závazný právní názor, šlo by o závažné porušení pravidel řízení, které je důvodem, bude-li proti následnému rozhodnutí podána opět správní žaloba, ke zrušení takového rozhodnutí soudem. Složitější situace nastává v případě rozhodnutí soudu o žalobě proti nečinnosti, případně proti nezákonnému zásahu správního orgánu, neboť s. ř. s. neposkytuje správnímu soudu pravomoc kontrolovat, zda uložená povinnost byla ve stanovené lhůtě splněna.<sup>7</sup> P. Vetešník nicméně poukazuje na skutečnost, že vzhledem k absenci ustanovení o výkonu soudního rozhodnutí v s. ř. s. existuje možnost soudního výkonu rozhodnutí civilními soudy v režimu zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, případně soudními exekutory podle zákona č. 120/2001 Sb., exekučního řádu, a to ukládáním pokut.<sup>8</sup> Je tedy na žalobci, aby podal návrh na výkon rozhodnutí a byl tak za účelem splnění povinností žalovaného správního orgánu nucen činit další procesní kroky, což je proti smyslu správně-soudní ochrany proti nečinnosti. Tuto situaci považuji za výrazné oslabení právní jistoty dotčených osob a impuls pro zamyšlení nad možností zavedení nepřímého donucovacího opatření pro případ nerespektování soudního rozhodnutí, např. ve formě rozšíření pravomoci správního soudu o oprávnění k uložení pokuty správnímu orgánu.

### 1.1 Žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

Ochrana proti nečinnosti správního orgánu upravuje s. ř. s. v § 79–§ 81. Jak vyplývá z § 2 s. ř. s., soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob.<sup>9</sup> Nemůže se tedy

5 POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 771.

6 DIENSTBIER, F. Správní soudnictví a další vztahy veřejné správy a soudů – základní přehled. In SLÁDEČEK, V. a kol. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Právnická fakulta UP a Periplus, 2009, s. 277.

7 Srov. též MIKULE, V., KOPECKÝ, M. Správní soudnictví. In HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 393.

8 Srov. VETEŠNÍK, P. Ochrana proti nečinnosti správního orgánu. In JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 691.

9 Žaloba ochranu proti nečinnosti je možná, nelze-li se ochrany domáhat v řízení o ža-



jednat o jakoukoli nečinnost správního orgánu, ale pouze takovou, kde subjektivní veřejné právo fyzických a právnických osob směřuje k vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.<sup>10</sup> Pokud však úkon správního orgánu není způsobilý zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobce (tj. není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky § 65 s. ř. s.), pravomoc soudu ve správním soudnictví v řízení o žalobě proti nečinnosti správního orgánu není založena.<sup>11</sup> Není přitom určující formální označení správního aktu, ale právě jeho materiální znaky (obsah) a právní účinky.<sup>12</sup>

Podmínkami, které musí být splněny, aby se žalobce mohl úspěšně domáhat soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti, jsou:

1. bezvýsledné vyčerpání prostředků, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně žalobce proti nečinnosti a
2. nečinnost správního orgánu trvajících v době podání žaloby.

V případě nesplnění podmínky bezvýsledného vyčerpání prostředku uvnitř veřejné správy je podle závěru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nepřijatelná a soud ji odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. K případnému dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet.<sup>13</sup>

Žaloba na ochranu proti nečinnosti dopadá na nečinnost správního orgánu, která spočívá v nevydání rozhodnutí nebo osvědčení<sup>14</sup>, v obou přípa-

---

lobě proti rozhodnutí správního orgánu. Pojem „rozhodnutí“ je třeba vykládat materiálně, takže není rozhodné, zda napadený akt je takto označen a jakou má formu, nýbrž zda je způsobilý negativně zasáhnout právní sféru žalobce. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. listopadu 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17 k tomu uvedl, že pokud prezident republiky o návrhu na jmenování profesorem rozhodne (byť nikoliv ve formalizované podobě), je namístě se proti němu domáhat soudní ochrany žalobou proti rozhodnutí, nikoliv žalobou na ochranu před nečinností.

10 Tamtéž, s. 660.

11 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. února 2006, č. j. 4 Ans 1/2005.

12 Např. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. srpna 2004, č. j. 52 Ca 28/2004-67, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104.

13 Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. května 2016, č. j. 5 As 9/2015-59.

14 Také Ústavní soud potvrdil, že žaloba proti nečinnosti správního orgánu připadá v úvahu pouze v případech, v nichž je zákonem předpokládaným ukončením probíhajícího správního řízení vydání rozhodnutí nebo osvědčení. Bezvýsledné vyčerpání prostředků k ochraně proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. je dle názoru Ústavního soudu potřeba vykládat tak, že se jedná o prostředky, které musí směřovat k vydání rozhodnutí správním orgánem, nikoli proti jakékoli nečinnosti,

dech ve lhůtě stanovené zákonem a není-li lhůta stanovena zákonem, ve lhůtě přiměřené. Nejvyšší správní soud navíc shledal nedodržování také interním předpisem stanovených lhůt za postup odporující zásadě předvídatelnosti veřejné správy.<sup>15</sup> Obdobně Ústavní soud v případě nerespektování lhůt vyplývajících z interních předpisů orgánem veřejné moci hovoří o porušení ústavně garantovaného práva občana na vyřízení věci v přiměřené lhůtě.<sup>16</sup> K. Frumarová upozorňuje, že žalobou na ochranu proti nečinnosti je poskytována ochrana subjektivnímu veřejnému právu procesnímu, a to právu, aby věc byla v řádné lhůtě projednána a rozhodnuta<sup>17</sup>, neboť z judikatury vyplývá, že ochrana proti nečinnosti musí být poskytnuta i tehdy, pokud je hmotněprávní nárok, o kterém má správní orgán rozhodnout, povahy soukromoprávní.<sup>18</sup>

Žaloba je nepřijatelná v případě, že zvláštní zákon s nečinností správního orgánu spojuje fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek. Fiktivní rozhodnutí správního orgánu lze však napadnout za splnění zákonem stanovených podmínek žalobou proti němu.<sup>19</sup>

Žalovaným je správní orgán, který má podle žalobního tvrzení povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Fakticky může být žalovaným správní orgán prvního stupně i odvolací správní orgán, který po podání opravného prostředku je nečinný. Ze závěrů judikatury vyplývá, že pasivní legitimace je určena tvrzením žalobce v žalobě<sup>20</sup> a označí-li žalovaného nesprávně, soud žalobu bez dalšího zamítne.<sup>21</sup>

---

která v průběhu správního řízení nastane. Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 10. listopadu 2015, sp. zn. IV. ÚS 2489/15.

15 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-57. Právní závaznost správní praxe dle Nejvyššího správního soudu vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny). Dále v uvedeném rozsudku zdůraznil, že obecně se správní orgán může od vytvořené správní praxe odchýlit pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká, a to změnou interního předpisu, který tak stanoví jiné lhůty k rozhodování nebo nestanoví lhůty žádné.

16 Nález Ústavního soudu ze dne 28. srpna 2001, sp. zn. IV. ÚS 146/01: „Pokud orgán veřejné moci nerespektuje při rozhodování vlastní interní předpisy o lhůtách pro vyřízení odvolání, je nutno takový postup hodnotit jako porušení práva občana na vyřízení jeho věci v přiměřené lhůtě (čl. 38 odst. 2 Listiny).“

17 FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Praha: Linde Praha. a. s., 2005, s. 115.

18 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2004, č. j. 1 Ans 1/2003 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. července 2004, č. j. 5 As 31/2003.

19 V řízení o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 až § 78 s. ř. s.

20 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. dubna 2003, č. j. Na 249/2003-9.

21 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. listopadu 2004, č. j. 3 Ans 2/2004-60.

Žaloba na ochranu proti nečinnosti může být podána *nejpozději do jednoho roku* ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně uplynula lhůta pro vydání předmětného rozhodnutí nebo osvědčení a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem vůči žalobci učiněn poslední úkon. Povahu posledního úkonu je tedy třeba vykládat zejména s ohledem na smysl § 79 a násl., poskytující ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Tímto úkonem je třeba rozumět procesní úkon účastníka řízení nebo správního orgánu ve správním řízení<sup>22</sup>, nikoli jejich mimoprocesní úkony, spočívající např. v urgenci účastníka řízení nebo odpovědi správního orgánu na tuto urgenci.<sup>23</sup> Lhůta pro podání žaloby je lhůtou objektivní, přičemž zmeškání této lhůty nelze prominout.<sup>24</sup> Vzhledem k tomu, že se jedná o lhůtu zákonnou, nemůže být ve smyslu § 40 odst. 5 s. ř. s. prodloužena.

Žaloba musí podle § 80 odst. 3 s. ř. s. kromě obecných náležitostí podání<sup>25</sup> obsahovat označení věci, v níž se žalobce domáhá ochrany proti nečinnosti, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a návrh výroku rozsudku. Pokud žaloba bude obsahovat vady, uplatní se postup podle § 37 odst. 5 s. ř. s., kdy předseda senátu usnesením vyzve žalobce o opravě nebo odstranění vad žaloby a stanoví mu k tomu lhůtu. Nebude-li žaloba v této lhůtě doplněna nebo opravena a v řízení nebude možno pro tento nedostatek pokračovat, soud žalobu usnesením odmítne. O této skutečnosti musí být žalobce ve výzvě poučen.

Soud nemá možnost do správního řízení jakkoli zasahovat např. tím, že věc převezme a rozhodne namísto nečinného správního orgánu ani jakkoli předjímat obsah aktu správního orgánu, jehož vydání se žalobou proti nečin-

22 Jako příklad takového procesního úkonu je uváděn zejména návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyrozumění o odvoláních podaných dalšími účastníky řízení.

23 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. června 2006, č. j. 8 Ans 3/2005.

24 K povaze lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti se vyjádřil Ústavní soud takto: „... lhůta podle § 80 odst. 1 s. ř. s. je lhůtou objektivní, jejíž počátek nemůže být do té míry k dispozici žalobce, jemuž by lhůta počala běžet vždy znovu s každým dalším jeho podáním směřujícím k vyřízení správní věci, byť doplněným o některé další skutečnosti.“ Cit. náleží Ústavního soudu ze dne 8. srpna 2007, sp. zn. IV. ÚS 578/2006, nalus. usoud.cz.

25 Podle § 37 odst. 3 s. ř. s. musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co se navrhuje, a musí být podepsáno a datováno.

nosti žalobce domáhá.<sup>26</sup> Je zřejmé, že opačný postup by byl porušením principu dělby moci zakotveného čl. 2 Ústavy, čímž argumentuje judikatura.<sup>27</sup>

Příslušný krajský soud v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí.<sup>28</sup> Pokud soud shledá žalobu důvodnou, uloží příslušnému správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu, ne však delší, než kterou určuje zvláštní zákon. Ke dni rozhodnutí soudu tedy nečinnost správního orgánu musí stále trvat. Podmínkou trvání nečinnosti v době rozhodování soudu se soudy se ve správním soudnictví zabývaly vícekrát. Nejvyšší správní soud přitom konstatoval, že pokud bylo po zahájení soudního řízení vydáno rozhodnutí nebo osvědčení, čímž došlo k ukončení tvrzené nečinnosti správního orgánu, a žalobce nevezal žalobu zpět, soud musí žalobu zamítnout dle § 81 odst. 3 s. ř. s.<sup>29</sup>

Není-li žaloba důvodná, soud ji zamítne. Žaloba se zamítá, zejména pokud žalobci nesevďčí veřejné subjektivní právo na vydání rozhodnutí nebo osvědčení, dále pokud soud zjistí, že správní orgán nebyl nečinný nebo rozhodnutí či osvědčení bylo po podání žaloby vydáno.

## 1.2 Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

Jedním z problematických aspektů právní úpravy soudní ochrany proti nečinnosti v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu

26 Soudy ve správním soudnictví se takovými žalobami zabývaly opakovaně, např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. června 2004, č. j. 2 Ans 1/2004-64 a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2004, č. j. 7 Afs 33/2003-80.

27 Tuto zásadu lze prolomit pouze v případě uložení povinnosti vydat osvědčení. Osvědčení totiž nelze napadnout žádnou z žalob ve správním soudnictví, proto se soud v rámci žaloby proti nečinnosti správního orgánu, spočívající v nevydání osvědčení, zabývá i obsahovou stránkou osvědčení a může správnímu orgánu uložit povinnost vydání osvědčení o určitém obsahu. Soud má pravomoc správnímu orgánu v rozsudku kromě lhůty k vydání osvědčení též vymezit, v závislosti na tom, co je mezi stranami sporné, zda vůbec má být osvědčení vydáno a případně, vede-li se spor například o dílčí obsahový aspekt, též jaký obsah musí, anebo naopak nesmí dotyčný akt mít. K těmto závěrům postupně dospěl ve své judikatuře Nejvyšší správní soud.

28 Pokud je podána kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o žalobě na ochranu proti nečinnosti, vychází Nejvyšší správní soud při rozhodování o kasační stížnosti ze skutkového stavu, který tu byl ke dni rozhodnutí krajského soudu. Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2014, č. j. Ans 10/2012-46.

29 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, č. j. 1 Ans 4/2008-62. Z odůvodnění tohoto rozsudku dále cituji: „Řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nelze zastavit dle § 47 písm. b) s. ř. s. z důvodu uspokojení navrhovatele po podání žaloby.“

je nemožnost žalovat jinou nečinnost než tu, která spočívá v nevydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení. Nezákonný zásah však může spočívat i v jiné nečinnosti správního orgánu a není-li možné úspěšně uplatnit žalobu na ochranu proti nečinnosti, je třeba ústavně garantovanou soudní ochranu před nezákonným jednáním veřejné správy přiznat podpůrně v řízení o zásahové žalobě.<sup>30</sup>

Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu je upraveno v § 82–§ 87 s. ř. s. Předmětem mého zájmu je ten okruh tzv. zásahových žalob, který je podpůrně využitelný k dosažení soudní ochrany v případě nečinnosti správních orgánů. Na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí (§ 68 písm. a) s. ř. s.) a žaloby proti nečinnosti (§ 79 odst. 1 s. ř. s.) se totiž nevyžaduje jen vyčerpání prostředků ochrany uvnitř veřejné správy<sup>31</sup>, ale existence možnosti domáhat se nápravy jinými právními prostředky, tedy žalobou proti rozhodnutí nebo nečinnosti žalobou, zásahovou žalobu vůbec vylučuje (srov. nepřipustnost žaloby dle § 85 s. ř. s.).

Ochrana formou zásahové žaloby je důvodná tehdy, jsou-li, a to kumulativně, splněny následující podmínky:

1. žalobce musí být přímo zkrácen na svých právech,
2. nezákonným,
3. zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu („zásahem“ v širším smyslu),
4. které nejsou rozhodnutím,

30 K tomuto výkladu se postupně přiklonila i soudní judikatura. Nejvyšší správní soud se k možnosti uplatnění jednotlivých žalobních typů v řízení podle soudního řádu správního vyjádřil v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 16. listopadu 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, v němž mj. uvádí, že „...zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobitelné zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ (Cit. bod 20 usnesení).

31 Ve věci prostředku ochrany proti omisivnímu zásahu správce daně došla judikatura k tomuto závěru: „V případě omisivního zásahu správce daně není prostředkem ochrany, který daňové předpisy žalobci nabízejí, ani stížnost, ani prošetření způsobu vyřízení stížnosti. V tomto případě je takovým prostředkem nápravy podnět proti nečinnosti podle § 38 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu.“ Cit. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. dubna 2015, č. j. 22 A 77/2014-45.

5. zásah byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo.<sup>32</sup>

Žalobou podle § 82 s. ř. s. se lze domáhat, aby soud rozsudkem:

- a) pokud byl zásah ukončen – určil, že zásah byl nezákonný,
- b) pokud zásah trvá nebo trvají jeho důsledky, anebo hrozí jeho opakování – určil, že zásah je nebo byl nezákonný, zakázal správnímu orgánu v porušování žalobcova práva pokračovat a přikázal, aby správní orgán obnovil stav před zásahem, je-li to možné.

Lhůta pro podání zásahové žaloby je stanovena kombinací poměrně krátké subjektivní lhůty dva měsíce od dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl a objektivní lhůty dvou let od okamžiku, kdy k takovému zásahu došlo. Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze prominout. Žaloba musí podle § 84 odst. 3 s. ř. s. kromě obecných náležitostí podání<sup>33</sup> obsahovat označení zásahu, proti němuž se žalobce ochrany domáhá, vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se žalobce dovolává a návrh výroku rozsudku. Soud rozhoduje na základě skutkového stavu ke dni svého rozhodnutí, pokud však posuzuje pouze nezákonnost zásahu, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu. Nedůvodnou žalobu soud zamítne. Bude to zejména v případě nesplnění, byť jednoho, definičního znaku zásahu podle § 82 s. ř. s.<sup>34</sup>

Aby bylo možné zásahovou žalobu efektivně využít, je třeba zkoumat a správně posoudit skutečnou povahu konkrétního úkonu správního orgánu. Zejména je třeba odlišovat mezi osvědčením, rozhodnutím jako deklaratorním aktem a zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Jedním z příkladů, kdy proti nečinnosti správního orgánu byla úspěšně použita zásahová žaloba, byl případ, kdy správní orgán nebyl schopen zajistit řádné doručení již vydaného správního rozhodnutí.<sup>35</sup> Dalším příkladem nezákonného zásahu je nečinnost správního orgánu spočívající v nezřízení datové schránky na žádost osoby, které se datová schránka nezřizuje ze zákona. Ministerstvo vnitra bylo v této věci nečinné,

32 VETEŠNÍK, P. Ochrana před nezákonným zásahem poskytovaná ve správním soudnictví. In SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P.(eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.). Praha: Leges, 2012, s. 40.

33 Podle § 37 odst. 3 s. ř. s. musí být z každého podání zřejmé, čeho se týká, kdo jej činí, proti komu směřuje, co se navrhuje, a musí být podepsáno a datováno.

34 Srov. VETEŠNÍK, P. Řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. In JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 735.

35 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2015, č. j. 2 As 190/2014-52.

což bylo nakonec správním soudem vyhodnoceno jako nezákonný zásah, napadnutelný zásahovou žalobou ve správním soudnictví.<sup>36</sup> Třetím příkladem využití zásahové žaloby pro případ nečinnosti je nezákonně vedená daňová kontrola.<sup>37</sup> Jedná se o procesní postup správce daně, svou povahou proces kontrolní, nikoli rozhodovací, jímž může být citelně zasaženo do práv kontrolovaných daňových subjektů.<sup>38</sup>

## 2 Ochrana proti nečinnosti správního orgánu ve správním soudnictví v SR

Ústavněprávní východiska právní úpravy opatření proti nečinnosti najdeme v Ústavě Slovenské republiky.<sup>39</sup> Ta v článku 46 odst. 1 garantuje každému právo domáhat se svého práva u nezávislého soudu nebo jiného orgánu Slovenské republiky. Článek 46 odst. 2 také každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, přiznává právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Články 47 a 48 obsahují výchozí ústavní garance kvality procesu aplikace práva v rámci garance práva na spravedlivý proces. Konkrétně podle článku 48 odst. 2 má každý *právo na to, aby byla jeho věc projednána bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti tak, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům*. Toto právo se vztahuje na jakékoli řízení probíhající před státním orgánem, jakož i samosprávným orgánem, kde příslušný státní

36 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. října 2013, č. j. 6 Ans 1/2013-66. Pro úplnost cituji právní věty uvedeného rozsudku: „I. Právníká osoba, které se datová schránka nezřizuje ze zákona, má veřejné subjektivní právo na zřízení datové schránky, pokud o ni požádá (§ 5 odst. 2 a 3 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů); veřejnému subjektivnímu právu na zřízení datové schránky poskytují ochranu soudy ve správním soudnictví (§ 2 s. ř. s.).

II. Pokud Ministerstvo vnitřní neztřídí datovou schránku, nezasle přístupové údaje žadateli nebo ho vyzoomí o tom, že datovou schránku právnícké osoby nelze zřídit (§ 5 odst. 6 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů), ač jsou jinak splněny podmínky vzniku nároku na zřízení datové schránky podle § 5 odst. 4 a 5 téhož zákona, jde o nezákonný zásah, jemuž se lze bránit žalobou v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s.“

37 § 85 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů.

38 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. února 2015, č. j. 9 Afs 279/2014-29, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 23. dubna 2015, č. j. 22 A 77/2014-45.

39 Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, ve znění pozdějších předpisů.

orgán nebo samosprávný orgán vede řízení, jehož cílem a zároveň výsledkem je odstranění právní nejistoty účastníka řízení.<sup>40</sup>

Subsidiarita správně-soudní ochrany je výchozí zásadou právní úpravy také na Slovensku. Aby bylo možné se soudní ochrany proti nečinnosti veřejné správy ve správním soudnictví úspěšně domáhat, je třeba nejprve vyčerpat právní prostředky k ochraně před nečinností, jejichž cílem je odstranění nečinnosti samotnou veřejnou správou.

Základ právní úpravy řešení nečinnosti veřejné správy na Slovensku nalezneme v ustanoveních zákona č. 71/1967 Zb., o správnom konaní (správny poriadok), ve znění pozdějších předpisů. Ve smyslu zásady rychlosti řízení správný poriadok správním orgánům ukládá vyřizovat věci včas a bez zbytečných průtahů, dále stanoví lhůty pro vydání rozhodnutí a jako opatření proti nečinnosti upravuje institut tzv. atrakce, spočívající v atrakci pravomoci prvostupňového orgánu a rozhodnutí odvolacím orgánem. Jako další v úvahu přicházející postup nadřízeného správního orgánu, jehož cílem je zabránit nečinnosti, je využití institutu tzv. delegace.

Dalšími právními prostředky, jimiž se dotčená osoba může domáhat ochrany proti nečinnosti, je stížnost na nečinnost<sup>41</sup> a institut upozornění prokurátora. Prokuratura je na základě čl. 149 Ústavy Slovenskej republiky konstituována jako orgán ochrany zákonitosti. Ve vztahu k orgánům veřejné správy se prokuratura zaměřuje na kontrolu zákonitosti jejich postupů

40 Srov. nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 25. října 1995, sp. zn. II. ÚS 26/95, usnesení Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 23. října 1999, sp. zn. II. ÚS 62/1999 a nález Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 14. prosince 1999, sp. zn. I. ÚS 41/1999, dostupné na <<http://www.ustavnsud.sk>>.

41 Institut stížnosti je posuzován v režimu zákona č. 9/2010 Z. z., o stiažnostiach, ve znění pozdějších předpisů. Stížnost se podává nečinnému správnímu orgánu, který ji v případě, že není příslušný k jejímu vyřízení nejpozději do 10 pracovních dnů postoupí správnímu orgánu příslušnému. Tím je správní orgán, v jehož věcné působnosti je úsek, kde dochází podle stěžovatele k nečinnosti. Směřuje-li stížnost proti vedoucímu příslušného správního orgánu, vyřizuje ji nejbližší nadřízený správní orgán. Podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu a pokud o to stěžovatel požádá, má rovněž právo na utajení své totožnosti. Stížnost nesmí vyřizovat osoba, proti které směřuje ani jí nadřízený zaměstnanec, zákon rovněž umožňuje využití institutu vyloučení zaměstnance správního orgánu z přešetřování a vyřizování stížnosti. Je-li stížnost důvodná, správnímu orgánu je uložena povinnost odstranit nedostatky specifikované v § 19 odst. 1 písm. i) zákona č. 9/2010 Z. z., o stiažnostiach. Zákonná lhůta pro vyřízení stížnosti je 60 pracovních dnů. Tato lhůta může být v případě náročného prošetření stížnosti vedoucím příslušného správního orgánu prodloužena o 30 pracovních dnů, přičemž prodloužení lhůty je stěžovateli předem oznámeno. Stěžovatel má právo podat stížnost také proti vyřízení stížnosti a stížnost proti odložení stížnosti, vyloučena není ani opakovaná stížnost.

a rozhodovací činnosti, ale i nečinnosti. Prostředkem dozoru prokuratury je institut protestu prokurátora proti nezákonnému rozhodnutí orgánu veřejné správy.<sup>42</sup> Osoba dotčená nečinností orgánu veřejné správy má právo obrátit se na prokurátora a pokud prokurátor v rámci přešetření podnětu osoby zjistí porušení zákona, může využít svého oprávnění podat příslušnému orgánu veřejné správy upozornění na nečinnost.<sup>43</sup> Upozornění má na rozdíl od protestu spíše preventivní charakter, jeho cílem je zejména pomoci příslušnému orgánu při odstranění porušování zákona.<sup>44</sup>

Pokud nečinnost správního orgánu navzdory přijatým opatřením proti ní přetrvává, připadá v úvahu možnost *soudní ochrany ve správním soudnictví*. Správní soudnictví ve Slovenské republice je předmětem právní úpravy zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, který nabyl účinnosti 1. 6. 2016. V rámci rekodifikace procesního práva v oblasti správního soudnictví se vycházelo z tzv. minimalistické varianty, tedy varianty bez zřízení Nejvyššího správního soudu. Správními soudy jsou nejvyšší soud, krajské soudy a v zákonem stanovených případech i okresní soudy.<sup>45</sup>

Řízení o žalobě proti nečinnosti orgánu veřejné správy jako zvláštní druh řízení upravuje část čtvrtá, hlava první Správneho súdneho poriadku (§ 242–§ 251). K řízení o žalobě proti nečinnosti je věcně příslušný krajský soud. Místně příslušný je ten krajský soud, v jehož obvodu je sídlo žalovaného správního orgánu.<sup>46</sup> Ve věci jedná a rozhoduje samosoudce.<sup>47</sup>

Žalovaným je orgán veřejné správy, který má podle žalobce povinnost vydat rozhodnutí nebo opatření, učinit úkon nebo zahájit z úřední povinnosti správní řízení. Žalobu proti nečinnosti může podat fyzická osoba nebo právnická osoba, která jako účastník správního řízení namítající nečinnost orgánu veřejné správy neúspěšně vyčerpala stížnost podle zvláštního před-

42 § 69 správneho poriadku.

43 Srov. § 28 a § 29 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, ve znění pozdějších předpisů. Upozornění obsahuje přesné označení ustanovení zákona, který byl nečinností orgánu veřejné správy porušen, anebo jehož dodržení je ohrožené, skutkové odůvodnění, právní rozbor příčin a dosahu porušování zákona a návrh opatření k odstranění nedostatků.

44 BRÖSTL, A. a kol. Ústavné právo Slovenskej republiky. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 329.

45 Blíže k pravomoci, příslušnosti, organizaci a složení správních soudů srov. §§ 6–24 zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů.

46 § 10 a § 13 zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů.

47 § 23 odst. 2 písm. d) zákona č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů.

pisu nebo podnět prokuratuře.<sup>48</sup> Takto se lze domáhat odstranění nečinnosti orgánu veřejné správy v již zahájeném správním řízení. K podání žaloby proti nečinnosti orgánu veřejné správy spočívající v porušení povinnosti zahájit správní řízení z úřední povinnosti je aktivně legitimován pouze prokurátor, a to za podmínky, že orgán veřejné správy je ve věci nečinný i po upozornění prokurátorem. Žalobu může podat i zainteresovaná veřejnost, pokud orgán veřejné správy je nečinný ve správním řízení týkajícím se věci životního prostředí podle zvláštního předpisu a současně neúspěšně vyčerpala stížnost podle zvláštního předpisu nebo podnět prokuratuře.

Pokud správní soud pro přezkoumání zjistí, že žaloba je důvodná, usnesením uloží žalovanému orgánu veřejné správy, aby v soudem určené lhůtě konal a rozhodl, vydal opatření nebo učinil úkon, případně zahájil z úřední povinnosti správní řízení. Lhůta stanovená soudem musí být přiměřená, ne však delší než tři měsíce, přičemž soud při jejím určení není vázán délkou lhůty navrženou žalobcem a na návrh žalovaného má možnost pozdějšího prodloužení jím určené lhůty.<sup>49</sup>

Vydáním usnesení se však soudní řízení nekončí a žalovaný je povinen správnímu soudu v určené lhůtě doručit vydané rozhodnutí, opatření nebo oznámení o učiněném úkonu, případně o zahájení správního řízení ex officio.<sup>50</sup> Pokud orgán veřejné správy ve lhůtě stanovené soudem svou nečinnost bezdůvodně neodstraní, soud mu může i bez návrhu a po předchozím vyjádření nadřízeného správního orgánu uložit *pokutu*. Až tehdy, když orgán veřejné správy soudu prokáže odstranění nečinnosti, správní soud řízení usnesením zastaví.

Zamítnutí žaloby proti nečinnosti soudem připadá v úvahu pro bezdůvodnost nebo nepřípustnost. Bezdůvodným je návrh tehdy, jestliže žalovaný správní orgán koná ve věci způsobem stanoveným zákonem a nepřípustný je návrh v případě předchozího nevyčerpání prostředků nápravy ve formě stížnosti žalobce nebo upozornění prokurátora. Není vyloučeno, že samotné podání žaloby povede k odstranění nečinnosti orgánu veřejné správy, v tomto případě správní soud usnesením řízení zastaví.

48 Není však nutné předchozí vyčerpání obou uvedených prostředků nápravy, tedy stížnosti podle § 5 zákona č. 9/2010 Z. z., o stiažnostiach a podnětu prokuratúre podle § 31 zákona č. 153/2001 Z. z., o prokuratúre. Není ani potřeba podat opakovanou stížnost, resp. opakovaný podnět prokuratúre. Cit. KOTOVÁ, J. Správny súdny poriadok s komentátorem. Žilina: Poradca, s.r.o., 2016, s. 110.

49 Viz § 250 odst. 2 Správneho súdneho poriadku, ve znění pozdějších předpisů.

50 KOTOVÁ, J. Správny súdny poriadok s komentátorem. Žilina: Poradca, s.r.o., 2016, s. 110.

## Závěr

Příklon soudní praxe v České republice k možnosti podpůrného využití zásahové žaloby proti nečinnosti správních orgánů v zájmu širší ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob hodnotím jednoznačně pozitivně. Vzhledem k tomu, že změna rozhodovací praxe soudů se do širšího povědomí veřejnosti dostává postupně, měly by se soudy snažit vyhnout příliš formalistickému přístupu při posuzování žalob směřujících proti nečinnosti správních orgánů. Pro otevřený přístup soudů se vyslovil také Ústavní soud.<sup>51</sup>

Specifikem slovenské právní úpravy je aktivní legitimace prokurátora k podání žaloby proti nečinnosti orgánu veřejné správy, spočívající v porušení povinnosti zahájit správní řízení z úřední povinnosti. Vzhledem ke zrušení funkce všeobecného dozoru v ČR<sup>52</sup> tato možnost nepřípadá v úvahu, přesto však možnost domoci se zahájení správního řízení z moci úřední v české právní úpravě správního soudnictví citelně chybí. Jako inspirace pro českou právní úpravu správního soudnictví *de lege ferenda* z právní úpravy slovenské může dle mého názoru sloužit zejména institut pokuty využitelný soudem pro případ nerespektování soudního rozhodnutí a bezdůvodného neodstranění nečinnosti žalovaným správním orgánem.

## Seznam použitých zdrojů

BRÖSTL, A. a kol. Ústavné právo Slovenskej republiky. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, 423 s.

DIENSTBIER, F. Správní soudnictví a další vztahy veřejné správy a soudů – základní přehled. In SLÁDEČEK, V. a kol. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Právnická fakulta UP a Periplus, 2009, s. 271–280.

51 Nález Ústavního soudu ze dne 7. října 2014, sp. zn. II. ÚS 1219/14. V uvedené věci Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti posuzoval ústavnost konkrétního postupu správních soudů v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti a v řízení o kasační stížnosti. Dospěl přitom k závěru, že v posuzované věci zamítnutí žaloby i kasační stížnosti žalobce (stěžovatele) došlo pouze z důvodu, že ve své žalobě nerefletoval až následnou příslušnou změnu judikatury a nesprávně koncipoval svůj návrh jako žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu namísto žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. Tento postup správních soudů Ústavní soud zhodnotil jako porušení ústavně garantovaného práva stěžovatele na přístup k soudu a ústavní stížností napadané rozsudky Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu pro rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny zrušil.

52 Zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství v § 44 odst. 1 stanovil: „*K ustanovením zákonů a jiných právních předpisů o protestu prokurátora a jeho upozornění se nepřihlíží.*“

FRUMAROVÁ, K. Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Praha: Linde Praha. a. s., 2005, 246 s.

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 599 s.

JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, M., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 1162 s.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. Správní řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 716 s.

KOTOVÁ, J. Správny súdny poriadok s komentátorom. Žilina: Poradca, s.r.o., 2016, 176 s.

MAZANEC, M. Správní soudnictví. Praha: Linde, 1996, 451 s.

MOLEK, P. Judikatura ve správním právu. In KÜHN, Z., BOBEK, M., POLČÁK, R. (eds.): Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou. Praha: Auditorium, 2006, s. 200–213.

POTĚŠIL, L., ŠIMÍČEK, V. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, 1152 s.

SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s.

VETEŠNÍK, P. Ochrana před nezákonným zásahem poskytovaná ve správním soudnictví. In SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.). Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.). Praha: Leges, 2012, s. 39–49.

nssoud.cz

nalus.usoud.cz

ustavnysud.sk

# PROMĚNY SOUDNÍHO ŘÁDU SPRÁVNÍHO

JUDR. LUKÁŠ POTĚŠIL, PH.D.

*Katedra správní vědy a správního práva, Masarykova univerzita, Právnická fakulta*

## Transformation of the Code of Administrative Justice

**Klíčová slova:** *Soudní řád správní, novely, proměny, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu*

**Keyword:** *Code of Administrative Justice, Amendments, Transformation, Extended Chamber of the Supreme Administrative Court*

**Resumé:** *Příspěvek se věnuje stručnému přiblížení některých změn soudního řádu správního za dobu jeho účinnosti, přičemž si klade otázku, zda nedosahují charakteru proměny. Příspěvek nastoluje otázku, zda stávající soudní řád správní je nadále podobný soudnímu řádu správnímu v jeho původní verzi z roku 2003. Věnuje se přitom tomu, které změny byly podstatnější; zda změny vyvolané výslovnou změnou právní úpravy, nebo novým vnímáním a pojetím judikatury.*

**Resume:** *This paper briefly deals with some (selected) changes of the Code of Administrative Justice that have occurred since 2003. Main question is whether such changes can be regarded even as its transformation. This paper sets question if the nowadays Code of Administrative Justice from is still similar to the Code of Administrative Justice that was adopted in 2003. This paper focuses on the issue which changes of the Code of Administrative Justice were more important. Whether amendments of the Code of Administrative Justice adopted by the Parliament or changes caused by the new approaches in the practice of the administrative courts.*

## Úvod

Od doby účinnosti zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“), uplynulo v letošním roce 15 let. Podle mého názoru se jedná o dobu dostatečně dlouhou na to, abychom mohli posoudit, zda vůbec a pokud ano, tak jakým způsobem se soudní řád správní změnil,<sup>1</sup> případně až proměnil. Dospějeme-li k závěru, že stávající soudní řád správní není zcela shodný s původním soudním řádem správním z roku 2002, resp. 2003, zbývá položit si otázku, na základě čeho se tak stalo. Zda změny, které se udály, měly povahu změny,

<sup>1</sup> K této problematice se aktuálně vyslovil mj. prof. Průcha, blíže srov. Průcha, P. Ohlédnutí za změnami v úpravě správního soudnictví v České republice. In. Papáčová, I. (ed). Verejná správa na rázcestí. Bratislava. Univerzita Komenského v Bratislave, 2018, s. 142 a násl. Dodávám proto, že na uvedený příspěvek prof. Průchy v podrobnostech odkazují a v jistých ohledech si na něj dovoluji navázat.

při současném zachování podstatných rysů soudního řádu správního a správního soudnictví, nebo jde již o jeho proměnu. Které změny a následně proměny byly podstatnější? Ty, které byly uskutečněny („přímo“) zákonodárným procesem a mají formu zákona, nebo ty, které byly uskutečněny v podstatě „nepřímo“, a to tzv. judikatorní cestou a jejím vnímáním právní úpravy, aniž by se nutně musela po formální stránce změnit právní úprava.

## 1 Soudní řád správní

Soudní řád správní byl za dobu své účinnosti již 34 novelizován, což v průměru vychází na 2 novely ročně. V průběhu doby jeho účinnosti byly roky, kdy soudní řád správní novelizován nebyl vůbec,<sup>2</sup> stejně jako byly roky, kdy změn bylo více, než je zmíněný průměr.<sup>3</sup> Není však mým cílem věnovat se, proč tomu tak bylo, stejně jako se nebudu věnovat všem uskutečněným novelám soudního řádu správního. Mým záměrem je spíše posoudit, zda z množství těchto novel, ve vztahu k jejich obsahu a změn, které přináší, lze vysledovat jisté trendy z hlediska směřování správního soudnictví.

Jak jsem naznačil v úvodu, tyto „výslovné“ legislativní změny hodlám stavět do kontrapozice se změnami judikatorními. Je to právě judikatura, která může přinést jistý posun z hlediska interpretace a aplikace určitého ustanovení, aniž by po formální stránce takové ustanovení bylo změněno. Mnoho institutů v soudním řádu správním stávající soudní praxe vyložila a aplikuje jinak, než jak by se dalo seznat z textu samotného. Navíc se judikatura stále vyvíjí a její poznání je pro řádné pochopení správního soudnictví nezbytné.<sup>4</sup>

Soudní řád správní je nejenom procesním předpisem, který podle § 1 písm. a) a b) s. ř. s. upravuje pravomoc a příslušnost tzv. správních soudů, jakož i procesní postup v řízení ve správním soudnictví, ale je rovněž předpisem hmotněprávním, resp. organizačním [srov. § 1 písm. a) a § 3 odst. 2 s. ř. s.].<sup>5</sup>

V obou rovinách má soudní řád správní povahu zvláštní právní úpravy (*lex specialis*). V rovině procesní jde o vztah k přiměřené aplikaci části první a třetí zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. V rovině organizační je třeba vnímat vazbu mj. na zákon č. 6/2002 Sb.,

2 Bylo tomu tak „pouze“ v letech 2007 a 2013.

3 Nejvíce novel soudního řádu správního bylo v roce 2006 v počtu 5, 4 novely ročně jsou z let 2004, 2005 a 2017.

4 K problematice judikatury a jejího vztahu k proměnám výslovné právní úpravy srov. Mates, P. Dotváření práva v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Právní rozhledy č. 3/2016, s. 82.

5 Některé otázky organizace soudů a postavení soudců jsou obsaženy v soudním řádu správním v § 11 až 30 a § 121 až 124.

o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů. Současně má soudní řád správní povahu obecné právní úpravy (*lex generalis*) vůči zvláštním zákonům, které v oblasti správního soudnictví mohou přinést (a také přináší) odlišnou (organizační, ale spíše procesní) právní úpravu.

Podle § 2 s. ř. s. je úkolem správního soudnictví ochrana veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob, a to zákonem stanoveným způsobem a za zákonem (s. ř. s., nebo jiným) stanovených podmínek. Nicméně uvedené ustanovení obsahuje dovětek, podle něhož správní soudy „rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon“, nebo jiný zákon. V daném ohledu podle mého primárně nejde o ochranu veřejných subjektivních práv, ale o uskutečňování tzv. soudnictví veřejného práva, resp. rozhodování ve věcech, které mají veřejnoprávní rozměr.

## 2 Nové pravomoci správního soudnictví

V průběhu účinnosti soudního řádu správního získalo správní soudnictví jako celek, případně „toliko“ Nejvyšší správní soud, jako jeho vrcholný článek, nové pravomoci. Ustanovení § 4 s. ř. s., které obecně upravuje pravomoc (správních) soudů, v tomto ohledu neobsahuje úplný výčet.<sup>6</sup> Nicméně jsou v něm uvedeny věci, které tvoří vcelku tradiční náplň správního soudnictví v době minulé i současné.

Nyní se hodlám zaměřit na některé změny v pravomoci správních soudů, které od doby účinnosti soudního řádu správního nastaly. Na pomyslném prvním místě lze zmínit pravomoc<sup>7</sup> přezkoumávat (a rušit) opatření obecné povahy, která byla zpočátku vyhrazena výlučně Nejvyššímu správnímu soudu. Problematika svobodného přístupu k informacím a navazující soudní kontrola a ochrana ve správním soudnictví se projevila specifickým řešením obsaženým v § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.<sup>8</sup> Podle tohoto ustanovení je krajský soud oprávněn nařídit poskytnutí informace tzv. povinným subjektem. Vzni-

6 Nabízí se proto otázka, zda kupř. důvodem neuvedení kompetence k vedení řízení o zrušení služebního předpisu podle § 101e a násl. s. ř. s. v § 4 s. ř. s. je, nebo není fakt, že jím byla založena výlučná příslušnost Městského soudu v Praze, protože se nejedná o obecnou pravomoc správních soudů? Osobně vnímám § 4 s. ř. s. jako spíše učebnicovou pomůcku, v jakých věcech se lze domáhat poskytnutí soudní ochrany a co především správní soudy projednávají a rozhodují. Pokud je tomu tak, potom neuvedení zmíněné kompetence není ke škodě věci, neboť nejde o ochranu subjektivních práv, což lze dovodit z omezené žalobní legitimity, kterou je v daném případě nadán náměstek ministra vnitra pro státní službu (§ 101e odst. 1 s. ř. s.).

7 Srov. zákon č. 127/2005 Sb.

8 V daném případě díky novele provedené zákonem č. 61/2006 Sb.



ká ale otázka, zda dané oprávnění představuje nepřímou novelu soudního řádu správního a oslabení kasačního principu, na němž je správní soudnictví po funkcionální stránce založeno. Velmi specifické oprávnění, které ostatně mělo jen krátké trvání, spočívalo v možnosti ukládání trestů tzv. veřejným funkcionářům, v souvislosti s jejich povinnostmi, resp. jejich porušení podle novely zákona o střetu zájmů č. 159/2006 Sb. V souvislosti s touto trestní pravomocí je nutné zmínit velmi specifické postavení Nejvyššího správního soudu, jako soudu kárného a vytvoření kárných senátů pro kárná řízení soudců, státních zástupců a soudních exekutorů.<sup>9</sup> Jako poslední změnu lze zmínit pravomoc k přezkoumání a rušení služebních předpisů.<sup>10</sup>

Z naznačeného rozšiřování role správních soudů, včetně Nejvyššího správního soudu je podle mého názoru patrné, že správní soudnictví posílilo svou roli na poli „zbývajících“ forem správní činnosti, jako jsou opatření obecné povahy a služební předpisy.

### 3 Opatření obecné povahy

Jak již bylo obecně naznačeno shora, problematika opatření obecné povahy, resp. jeho přezkoumání a možnost zrušení, byla první výraznou změnou soudního řádu správního ve vztahu k výčtu jeho pravomocí obsažených v § 4 s. ř. s. Nová právní úprava řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části byla obsažena v nově vložených § 101a až 101d s. ř. s. Opatření obecné povahy přezkoumával přímo Nejvyšší správní soud, a to ve lhůtě do 30 dnů, kdy byl povinen rozhodnout. Celá problematika opatření obecné povahy a nejasný záměr zákonodárce při provedené novele soudního řádu správního, dalo vzniknout řadě otázek, které mohly mít povahu pověstných trampot. Připomeňme proto spory o formální či materiální pojetí opatření obecné povahy, které se pokusil vyřešit rozšířený senát příklonem k formálnímu pojetí, zakončené ovšem nálezem ústavního soudu, který setrval na pojetí materiálním. Tzv. velká novela soudního řádu správního, představovaná zákonem č. 303/2011 Sb., která nebyla účinnosti 1. 1. 2012 změnila dosavadní koncepci tohoto řízení. Byla zavedena věcná příslušnost krajských soudů s přípustností podání kasační stížnosti. Lhůta pro podání návrhu činila 3 roky a soud je povinen rozhodnout ve lhůtě 90 dnů. Nicméně je to právě délka lhůty pro podání návrhu, která podněcuje otázky o vhodném přístupu k právní

9 Celá tato pravomoc je zvláštní tím, že je kromě soudců a státních zástupců do ní spadá toliko jedna tzv. profesní komora. Zajímavostí je rovněž přiměřená aplikace trestního řádu v těchto řízeních, ačkoliv v oblasti kárné, kázeňské či disciplinární odpovědnosti se obvykle postupuje za subsidiárního uplatnění správního řádu.

10 Srov. zákon č. 250/2014 Sb.

úpravě a přístupu k soudu vůbec. Původně lhůta pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebyla žádná, protože tímto způsobem počaly být napadány letité územní plány. Následně zmíněnou velkou novelou byla lhůta stanovena na 3 roky. Novelou provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. s účinností od 1. 1. 2018 byla lhůta zkrácena na 1 rok. Nutně se nabízí otázka předvídatelnosti. To by ještě samo o sobě nebylo v případě opatření obecné povahy zdaleka vše, přičemž již z naznačeného vyplývá řada problémů. Řadu otázek se pokusila řešit judikatura, přičemž minimálně 6 krát se k problematice opatření obecné povahy vyslovil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.<sup>11</sup>

### 4 Tzv. zásahová žaloba

Právní úprava tzv. zásahové žaloby je upravena v § 82 až 87 s. ř. s. Ta byla výrazně dotčena tzv. velkou novelou soudního řádu správního. Důsledkem bylo oprávnění posuzovat (ne)zákonost zásahu již odeznělého, resp. ukončeného. To s sebou přineslo pozměnění koncepce zásahové žaloby. Zatímco daná problematika byla novelizována jednou, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se k ní vyslovil více jak 8 krát. Z toho je podle mého názoru patrné, že proměna tohoto žalobního typu byla sice výrazně dotčena zákonodárcem, ale ještě podstatnějším způsobem judikaturou.

### 5 Nepřijatelnost kasační stížnosti

Novelou provedenou zákonem č. 413/2005 Sb. získal Nejvyšší správní soud v rámci kasační stížnosti oprávnění jejího odmítnutí pro tzv. nepřijatelnost. Cílem novely bylo snížit zatížení Nejvyššího správního soudu kasačními stížnostmi z oblasti azylové, dnes mezinárodní ochrany. Právní úprava v rámci urychlení a snížení zátěže v § 104a odst. 3 s. ř. s. stanovila možnost odmítnout kasační stížnosti pro nepřijatelnost, přičemž takové usnesení nemusí obsahovat odůvodnění. Realita je však poněkud odlišná, což osobně shledávám správným. Nejvyšší správní soud svá usnesení odůvodňuje, byť jsou rozdíly v míře podrobnosti takového odůvodnění.

### 6 Proměny soudního řádu správního

Pokud bychom se měli celkově zamýšlet nad možnými proměnami soudního řádu správního, těžko lze vysledovat zcela jednoznačné směřování. Bezsporně dochází k rozšiřování přezkumné pravomoci správních soudů, což s sebou logicky nese řadu otázek a nejasností. Nicméně cílem zmíněné velké

11 Výčet rs a právních vět

novely provedené zákonem č. 303/2011 Sb. bylo „odbřemenění“ Městského soudu v Praze a rozproštění agendy na ostatní krajské soudy, což nalezlo své vyjádření v nových pravidlech pro určení místní příslušnosti. Nicméně v téže době byl přijat zákon o Úřadu práce ČR, který svou koncepcí „vrátil“ místní příslušnost v převážné části tzv. sociální agendy Městskému soudu v Praze. Zákodárce nakonec tyto negativní důsledky napravil novelou.<sup>12</sup> Položme si proto otázku, zda je cílem specializace správního soudnictví, nebo spíše rozprostírání jeho agendy vůči všem správním soudům? Poměrně provokativně tato otázka působí v souvislosti s naznačenou novou kompetenční k přezkumu služebních předpisů, k čemuž je výlučně věcně a místně příslušný Městský soud v Praze. Značně rušivě potom podle mého názoru působí založení výlučné věcné a místní příslušnosti ve věcech tzv. dopravní infrastruktury. Krajskému soudu v Ostravě. Našly by se přitom krajské soudy, které mají s uvedenou problematikou rovněž své zkušenosti.

### Závěr

Pokud bych měl uzavřít tento stručný příspěvek a pokusit se zodpovědět nastolené otázky, jsem toho názoru, že soudní řád správní z roku 2018 není shodný se soudním řádem správním z roku 2003. I přesto, že řada věcí zůstala beze změny, nelze nevidět, že se relativizují některé základní kameny organizace a fungování správního soudnictví. Ve vztahu k otázce, které změny soudního řádu správního byly podstatnější, jsem toho názoru, že novelizační, a to zejména tzv. velká novela. Nicméně nelze zcela pomíjet závěry judikatury samotné, které jsou pro znalost a pochopení správního soudnictví nezbytné a podstatné.

### Seznam použitých zdrojů

- Mates, P. Dotváření práva v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Právní rozhledy č. 3/2016, s. 82.
- Průcha, P. Ohlédnutí za změnami v úpravě správního soudnictví v České republice. In: Papáčová, I. (ed). Verejná správa na rázcestí. Bratislava. Univerzita Komenského v Bratislave, 2018, s. 142 a násl.

<sup>12</sup> Srov. zákon č. 396/2012

## FUNKČNOST SOUDNÍHO PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ O PŘESTUPKU

DOC. JUDR. HELENA PŘÁŠKOVÁ, CSC.

Právníká fakulta Univerzity Karlovy

### Functionality of the judicial review of a decision on offence

**Klíčová slova:** rozhodování o přestupcích, plná jurisdikce, správní soudy

**Keywords:** decision in offence, full jurisdiction, administrative courts

**Resumé:** *Stať se zabývá problémy soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku z hlediska jeho funkčnosti a efektivnosti. Zamýšlí se nad pojmem „plná jurisdikce“ a řeší otázku, jaký má být charakter řízení a jakou pravomoc musí mít soud, aby přezkoumal rozhodnutí v plné jurisdikci. Konstatuje, že česká koncepce správního soudnictví tomuto vymezení neodpovídá a uvádí příklady soudních rozhodnutí, která v této souvislosti jdou nad rámec platné právní úpravy. Závěrem shrnuje některé možnosti řešení současného právního stavu.*

**Resume:** *The essay focuses on problems connected with judicial review of a decision on offence in terms of its functionality and effectiveness. It examines the concept of „full jurisdiction“ and addresses an issue of the nature of the proceedings and the power of the court to review the decision in full jurisdiction. It establishes that the Czech concept of administrative justice does not fully comply with this definition and provides examples of judicial decisions which go beyond the legal framework. In conclusion, it summarizes possible solutions to current legal problems.*

### Úvod

Recentní úprava soudního přezkoumávání rozhodnutí o přestupku vychází jednak ze současné obecné koncepce českého správního soudnictví, jednak z potřeby naplnit „evropské“ nároky na spravedlivé projednání věci.

V několika poznámkách bych se chtěla vyjádřit k tomu, zda, příp. nakolik je současný přezkum rozhodnutí o přestupku funkční a efektivní.

### 1. kapitola

Požadavky na uplatňování odpovědnosti za trestné delikty (v širokém slova smyslu) vyplývající ze závazných i doporučujících aktů Evropské unie i Rady Evropy<sup>1</sup> lze rozlišit na požadavky

<sup>1</sup> Srov. zejména Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášenou pod č. 209/1992 Sb., ve znění dodatkových protokolů, dále jen „EÚLP“ nebo „Evropská úmluva“, Listinu základních práv EU (2010/C 83/02, Úřední věstník Ev-

- a) na úpravu odpovědnosti za trestné činy v širokém slova smyslu (tedy na hmotné právo),
- b) na řízení ve věcech trestných činů, zejména zakotvení práva na spravedlivý proces (čl. 6), práva na účinné opravné prostředky (čl. 13), právo na odvolání v trestních věcech (čl. 2 dodatkového protokolu č. 7 k EÚLP), zásady *ne bis in idem* týkající se trestního stíhání (čl. 4 dodatkového protokolu č. 7 k EÚLP). Především v oblasti zajištění základních, minimálních procesních práv obviněného vyplývajících z principu spravedlivého procesu, je „evropská“ právní úprava podměrně podrobná.
- c) na kvalitu orgánu, který rozhoduje o trestném deliktu (trestném činu, trestním obvinění ve smyslu EÚLP)

Z hlediska české legislativy i aplikační praxe je dnes již notorií, že přestože ústavní předpisy výslovně neupravují ústavní požadavky na správní trestání a že EÚLP nehovoří výslovně o správních deliktech, je třeba elementární pravidla a základní principy trestního práva hmotného a procesního přiměřeně vztáhnout též na odpovědnost za správní delikty, na tresty za ně a na řízení o správních deliktech.<sup>2</sup>

## 2. kapitola

Je obecně známou skutečností, že evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod požaduje ve svém čl. 6 odst. 1, aby o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění rozhodl spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě nezávislý a nestranný orgán, zřízený zákonem.

---

ropské unie), Doporučení Rady Evropy (91)1, o správních sankcích, dále např. Doporučení Rady Evropy (77)28, o úloze trestního práva při ochraně životního prostředí, Doporučení Rady Evropy (82)12, o úloze práva při ochraně spotřebitelů, Doporučení Rady Evropy (81)12, o hospodářské kriminalitě, Doporučení Rady Evropy (88)18, o odpovědnosti podniků a jiných právnických osob za trestné činy spáchané při výkonu jejich činností, Rezoluce Rady Evropy (77)31, o ochraně jednotlivce ve vztahu ke správním aktům, Doporučení Rady Evropy (80)2, týkající se správního uvážení, Doporučení Rady Evropy (2004)20, o soudním přezkoumávání správních úkonů, Doporučení Rady Evropy (2007)7, o dobré správě.

2 Srov. výběrově např. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 47/93, III. ÚS 611/01, II. ÚS 192/05, II.ÚS 82/07, II. ÚS 788/02, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 17/2007-135, č. 1338/2007 Sb. NSS, č. j. 2 As 34/2006-73, č. j. 2 As 34/2006-73, č. j. A 6/2003-44, č. j. 6 As 57/2004-54, čj. 6 As 3/2011-119, As 1/2006-70, č. j. 1 As 96/2008-115, č. 1856/2009 Sb. NSS, či č. j. 1 As 6/2010-61, č. j.7 As 28/2009-99, č. j. 2 As 48/2008-58, č. j. 1 Afs 58/2009.

V České republice rozhodují o přestupcích, příp. jiných správních deliktech správní orgány v prvním i druhém stupni (o řádném opravném prostředku). Je jisté, že tyto správní orgány nevyhovují požadavkům čl. 6 odst. 1 EÚLP na nezávislý a nestranný orgán. Správní úřady jsou součástí výkonné moci, jsou zpravidla vybudovány na hierarchických vztazích nadřízenosti a podřízenosti, výkon veřejné správy (včetně výkonu trestní pravomoci) vykonávají úředníci v závislém postavení, mohou být odvoláni, přeloženi, propuštěni. Při své činnosti se řídí nejen zákony a dalšími právními předpisy, ale též vnitřními předpisy (směrnicemi, instrukcemi, metodickými pokyny apod.). Správní orgány nejsou ani nestranné, protože musí při výkonu veřejné správy vždy hájit veřejný zájem. Správní orgány v sobě kumulují různé procesní funkce v téže věci. Provádějí vyšetřování, zastupují veřejný zájem, rozhodují ve věci („správní orgán je žalobcem i soudcem“).

Požadavkům na kvalitu orgánu, který rozhoduje o trestním obvinění, nepochybně vyhovují soudy.<sup>3</sup> Nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem však může být i jiný orgán (např. nezávislý tribunál, různé komise soudního typu apod.), který však musí věc projednat v plné jurisdikci. Evropská úmluva nebrání ani modelu, ve kterém sice rozhodují o trestním obvinění orgány, které nelze považovat za nezávislé a nestranné, ale jejichž rozhodnutí podléhají přezkumu v plné jurisdikci orgánem, který tyto atributy splňuje.<sup>4</sup> Správní soudnictví v evropských zemích však bývá tradičně spojeno s přezkumem správních rozhodnutí pouze z hlediska zákonnosti, a to na kasačním principu. Princip kasace odpovídá představám o nezasahování soudu do kompetencí výkonné moci (dělba státní moci).

Otázkou je, jaký má být charakter řízení a jakou pravomoc musí mít soud, aby přezkoumal rozhodnutí v plné jurisdikci, jinými slovy, co se rozumí pojmem „plná jurisdikce“. Vyjdeme-li z původního latinského významu slova *iurisdictio* nebo *ius dicere* („vyslovit, co je právem“), lze chápat pojem jurisdikce jako moc nalézat nebo stanovit právo, která je státem svěřena předem určeným orgánům různého druhu, aby ji vykonávaly jeho jménem a v mezích stanovených zákonem. Vyjadřuje tedy pravomoc a příslušnost orgánu k výkonu moci v právních otázkách a zároveň též i samotnou činnost orgánu, který právo nalézá nebo stanoví.

---

3 Srov. hlavu čtvrtou Ústavy České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.).

4 Poprvé tento závěr vyslovil ESLP ve věci *Compte* (rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. února 1983, 7299/75; 7496/76, *Albert & Le Compte* proti Belgii), když vyložil, že požadavku článku 6 odst. 1 EÚLP postačí, je-li rozhodnutí správního orgánu – které samo o sobě požadavkům tohoto ustanovení nevyhovuje – podrobena následně kontrole soudního orgánu „s plnou jurisdikcí“.

Co je obsahem „plné“ jurisdikce, může být sporné. Evropská úmluva tento pojem neobsahuje, tedy ani nedefinuje a nevykládá. Vyplynul z judikatury ESLP v souvislosti s posuzováním kvality orgánu, který rozhoduje o občanských právech nebo závazcích nebo o trestním obvinění, a nezávislým a nestranným orgánem není. Jinými slovy řečeno je výklad tohoto pojmu spojen především s institutem správního soudnictví.

Rozhodování v plné jurisdikci tedy znamená rozhodování o právu samém na základě skutkového stavu, který zjistil (nebo doplnil) orgán, který rozhoduje, a to podle skutkového a právního stavu v době svého rozhodování. Je otázkou, zda se liší obsah pojmu plná jurisdikce ve vztahu k meritornímu rozhodování a ve vztahu k přezkoumávání takového rozhodnutí.

Na obsah pojmu přezkoumání rozhodnutí v „plné jurisdikci“ existují v teorii<sup>5</sup>, i judikatuře<sup>6</sup> různé názory např.

- Jde o právní stav, kdy v zásadě všechna rozhodnutí musí podléhat soudnímu přezkumu.
- Soud nemůže při svém rozhodování vycházet jen ze skutkového stavu, který zjistil správní orgán, ale musí mít možnost sám skutkový stav zjišťovat, může tedy provádět dokazování a shromážděné podklady hodnotit.
- Musí posoudit nejen zákonnost, ale i věcnou správnost (užití správního uvážení) rozhodnutí správního orgánu.
- Musí mít možnost nejen zrušit a vrátit správnímu orgánu se závaz-

5 Srov. např. POMAHAČ, R. Plná jurisdikce správních soudů. Soudní rozhledy, 2002, č. 3, s. 77 a násl., SVOBODA, P. Čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví. In: VOPÁLKA, V. (ed.) Nová právní úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 143 a násl., POMAHAČ, R. Správní či soudní projednání správních deliktů? Správní právo, 2002, č. 1, s. 28 a násl., MAZANEC, M. Správní soudnictví, Praha: Linde Praha, a.s., 1996, s. 195, 200 a násl., PRÁŠKOVÁ, H. Rozhodování o správních deliktech a plná jurisdikce správních soudů In: Působnost a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012

6 Srov. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. prosince 1996, 20641/92, Terra Woninggen B.V. proti Holandsku, ze dne 28. června 1990, 1761/85, Obermeier proti Rakousku, ze dne 21. září 1993, 12235/86, Zumtobel proti Rakousku, ze dne 23. října 1995, 15527/89, Umlauf proti Rakousku, ze dne 25. listopadu 1994, 12884/87, Ortenberg proti Rakousku, ze dne 23. října 1995, 15963/90, Gradinger proti Rakousku, ze dne 23. října 1995, 16841/90, Pffarmerier proti Rakousku, ze dne 23. října 1995, 15523/89, Schmutzter proti Rakousku, ze dne 22. listopadu 1995, 19178/91, Bryan proti Velké Británii, ze dne 14. listopadu 2006, 60860/00, Tsfayo proti Velké Británii, ze dne 25.9.2007, 22272/03, Jablonský proti České republice, ze dne 9. října 2012, 38245/08, R.P. a další proti Velké Británii, ze dne 26. listopadu 2015, 35289/11, Regner proti České republice.

ným právním názorem, který musí správní orgán respektovat, ale i změnit rozhodnutí ve všech výrocích – tedy nejen výrok o trestu, ale i výrok o vině.

- Soud přezkoumává rozhodnutí správního orgánu i nad rámec žalobních námitek.

V oblasti rozhodování o trestním obvinění se považuje za orgán s úplnou jurisdikční pravomocí orgán, který má pravomoc přezkoumat všechny aspekty trestního obvinění a rozhodnout o všech skutkových a právních otázkách týkajících se viny a trestu. Tento požadavek vyplývá ze sousloví „rozhodne o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění“ obsaženého v čl. 6 odst. 1 EÚLP. Úplná jurisdikce v sobě tedy zahrnuje tu pravomoc orgánu, že může v trestní věci závazně rozhodnout, neboť je oprávněn řešit všechny otázky s rozhodnutím spojené (otázky skutkové i právní, týkající se viny i trestu). Nejenže je tedy orgán oprávněn zjišťovat stav věci, provádět dokazování, ale i následně určit vinu obviněného a uložit za ni odpovídající trest. V případě orgánů rozhodujících o odvolání sem pak můžeme zahrnout i přezkoumání původního rozsudku, ten buď potvrdit, nebo celý či v části zrušit a rozhodnout v daném rozsahu nově.<sup>7</sup>

Jestliže o trestním obvinění rozhodují nejprve správní, resp. disciplinární orgány, pak jde o otázku pravomoci soudu, který taková rozhodnutí přezkoumává. Striktně vzato by se neměla pravomoc přezkumného soudu v zásadě odlišovat od pravomoci obecného soudu rozhodujícího v trestních věcech. Konstitutivním znakem soudního orgánu s úplnou jurisdikcí je pravomoc změnit napadené rozhodnutí správního orgánu v každém bodě, týkajícím se jak skutkových, tak právních otázek, a to v kterémkoli jeho výroku.<sup>8</sup>

### 3. kapitola

Z uvedených (i dalších) rozsudků ESLP lze přes určitou nejednotnost výkladu pojmu „plná jurisdikce“ dovozovat, že jeho základem jsou požadavky na soud (nebo jiný nezávislý orgán pověřený působností ve správním soudnictví) přezkoumávající rozhodnutí správních orgánů o trestním obvinění, které můžeme rozčlenit následovně:<sup>9</sup>

7 Srov. REPÍK, J. Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. Praha: Orac, 2002, s. 130 a násl.

8 Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. prosince 1996, 20641/92, Terra Woninggen B.V. proti Holandsku.

9 Podrobně k tomu srov. PRÁŠKOVÁ, H. Rozhodování o správních deliktech a plná jurisdikce správních soudů. In: Působnost a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta,

a) Potřebný rozsah kontroly soudu.

Nestačí, aby soud přezkoumával pouze zákonnost rozhodnutí o trestním obvinění (včetně nepřekročení mezi správního uvážení nebo jeho nezneužití, což je podle § 78 odst. 1 s.ř.s. postaveno naroveň nezákonnosti) a neexistenci podstatných procesních vad, ale jeho přezkumu má podléhat též správní uvážení správního orgánu ohledně druhu a výše správního trestu.

b) Možnosti soudu ve vztahu ke skutkovému stavu.

Soud může sám provádět dokazování a zopakovat nebo doplňovat skutková zjištění ze správního řízení. Skutkový stav zjištěný na základě důkazů a dalších podkladů pro rozhodnutí provedených jak soudem, tak v předchozím správním řízení správním orgánem může soud nezávisle hodnotit z hlediska zákonnosti, nerozpornosti, věrohodnosti, racionality, ucelenosti. I když dokazování nedoplňuje, může dospět k jinému závěru o skutkovém stavu než správní orgán. Dokazování prováděné soudem směřuje výlučně ke skutkovému stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, ke skutkovým novotám ani změnám právní úpravy nelze přihlížet (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

c) Způsob rozhodování soudu.

Podle judikatury ESLP nestačí kasační přezkoumání zákonnosti rozhodnutí, ale jde o možnost změnit rozhodnutí, rozhodnout ve věci samé. Soud musí mít tedy možnost nejen zrušit a vrátit správnímu orgánu se závazným právním názorem, který musí správní orgán respektovat, ale i změnit rozhodnutí ve všech výrocích – tedy nejen výrok o trestu, ale i výrok o vině. Správní uvážení závislého správního orgánu je možno nahradit nezávislým soudcovským uvážením, soud má pravomoc zvážit nejen zákonnost správního trestu, ale též jeho přiměřenost.

Z tohoto pohledu je zřejmé, že naše koncepce správního soudnictví tomuto vymezení neodpovídá. Je sice pravda, že zrušením části páté občanského soudního řádu Ústavním soudem<sup>10</sup> a přijetím soudního řádu správního došlo k významnému posunu přezkumné pravomoci správního soudu k rozhodování v plné jurisdikci, nicméně požadavky na plnou jurisdikci rozhodování stále zcela nenaplnuje, zejména:<sup>11</sup>

- neumožňuje soudu meritorně rozhodnout o výroku o vině,
- meritorní rozhodnutí o trestu (moderační oprávnění) je vázáno na velmi restriktivní a svazující podmínky.

## 4. kapitola

České správní soudy jsou omezeny co do možností zjišťování skutkového stavu a posuzování skutkových novot, musí vycházet z právního stavu existujícího v době rozhodování správního orgánu, nemohou plně přezkoumat správní úvahu správního orgánu a měnit rozhodnutí správního orgánu ve všech výrocích.

Této skutečnosti si jsou soudy vědomy, mnohdy však pod heslem plné jurisdikce a nutnosti spravedlivě rozhodovat, jdou nad rámec platné právní úpravy. Lze uvést následující příklady:

### 4.1 příklad

Jedním z příkladů je rozhodnutí, kdy správní soud prolomil ustanovení § 75 odst. 1 s.ř.s., podle kterého soud přezkoumává rozhodnutí o přestupku podle právní úpravy platné a účinné v době rozhodování správního orgánu. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu<sup>12</sup> „*Rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, kdy zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlídnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.*“ V jiném případě krajský soud uplatnil své moderační oprávnění za situace, kdy v době jeho rozhodování ž nabyla účinnosti novela přestupkového zákona, která byla pro pachatele přestupku jednoznačně příznivější.<sup>13</sup>

Tento závěr není přijímán bez výhrad.<sup>14</sup> Především je třeba uvést, že požadavek rozhodovat podle nové, příznivější úpravy pro pachatele i v řízení před

2012, s. 141 násl.

10 Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 27. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.

11 Srov. MAZANEC, M. Správní soudnictví. Praha: Linde Praha, a.s., 1996, s. 195, 200 a násl., SVOBODA, P. Článek 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví. In: VOPÁLKA, V. (ed.): Nová úprava správního soudnictví, ASPI Publishing, Praha 2003, s. 113 a násl., PRÁŠKOVÁ, H. Rozhodování o správních deliktech a plná jurisdikce správních soudů. In: Působnost a organizace správního soudnictví v Slovenskej republike. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 148.

12 Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46.

13 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, č. j. 7 A 48/2002-98.

14 O tom svědčí skutečnost, že k výše uvedenému usnesení předložili odlišné stanovisko tři soudci Nejvyššího správního soudu, v něm postupně se závěrem polemizují a vyvracejí argumenty většinového rozhodnutí. Dále srov. PRÁŠKOVÁ, H. Časová působnost zákonů upravujících správní delikty. Správní právo, 4/2009, s. 193 a násl., PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 27 a 28.

krajským soudem neplyne ani z Listiny základních práv a svobod, ani z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Takový závěr nedovodila ani judikatura Ústavního soudu, ani judikatura ESLP. Popření § 75 odst. 1 s. ř. s. (a tedy principu retrospektivního a kasačního přezkumu pravomocných správních rozhodnutí) není opodstatněno žádnými ústavněprávními ani mezinárodněprávními důvody. Pozdější, pro pachatele příznivější zákon, se zásadně uplatní pouze tehdy, dokud nebylo pravomocně rozhodnuto o vině. Změna právní úpravy (byť příznivější pro pachatele přestupku) není důvodem užití mimořádných opravných nebo dozorčích prostředků. Tento výklad zcela sdílí též trestněprocesní literatura a judikatura.<sup>15</sup>

K posuzované sporné otázce, zda a jak vzít v úvahu změnu právní úpravy („dekriminalizaci“) po nabytí právní moci správního rozhodnutí, kterým byl obviněný uznán vinným a uložen mu správní trest, mohou jen dodat, že mnohem vhodnější by bylo zvolit řešení, které užil trestní zákoník<sup>16</sup> v § 419 – „Trest uložený přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona za čin, který není trestným činem podle tohoto zákona, popřípadě jeho nevykonaný zbytek, se nevykoná.“

#### 4.2 příklad

Dalším příkladem může být řešení sporné otázky, zda je možné, aby byly v řízení před soudem relevantní nově objevené, nově namítané nebo nově zjištěné skutkové otázky. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu<sup>17</sup> „Skutečnost, že obviněný z přestupku byl v řízení před správními orgány zčásti či zcela pasivní (§ 73 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích), automaticky neznamená, že jeho tvrzení zpochybňující zjištěný skutkový a právní stav a jim odpovídající důkazní návrhy, které jako žalobce poprvé uplatnil až v řízení před krajským soudem dle § 71 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jsou bez dalšího nepřípustné. Naopak pokud krajský soud zjistí, že správní orgány v řízení o přestupku nepostupovaly v souladu s požadavkem na zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, bude na něm, aby na základě žalobních tvrzení a navrhaných důkazů pochybnosti o skutkovém stavu sám odstranil.“

15 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. prosince 2010, sp. zn. II.ÚS 1736/10 – ...“pozdější pro pachatele příznivější právo se při posuzování trestnosti činu uplatní pouze tehdy, pokud nebylo o vině a trestu pravomocně rozhodnuto, v opačném případě citované ustanovení o časové působnosti trestních zákonů nelze použít“. Stejně Rt 17/2007.

16 Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

17 Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. května 2017, č. j. 10 As 24/2015-71.

Rozhodnutí rozšířeného senátu předcházela rozporná judikatura, jeden směr judikatury vycházel z teze, že neuplatnění důkazu ve správním řízení může podle okolností znemožnit provést takový důkaz před správním soudem, druhý naopak tvrdil, že neuplatnění důkazu ve správním řízení nemá vliv na možnost provést takový důkaz v soudním řízení.

První z uvedených názorů argumentoval především tím, že není cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu a vyprazdňovat účel správního řízení. Správní soudnictví není pokračováním správního řízení, soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní. Nově prováděné dokazování vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřihlíží. V souladu s všeobecně uznávanou právní zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* nemůže účastník správního řízení svoji liknavost a účelovou pasivitu hojit až v řízení soudním. Žalobce proto nemůže v žalobě uvádět nová skutková tvrzení, jejichž cílem je rozšířit či změnit skutkový stav, ze kterého napadené rozhodnutí vycházelo. Smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí ochrany v případech, kdy osoby, které tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily.<sup>18</sup>

Podle opačného názoru nemohou takové závěry dopadat do oblasti správního trestání, protože by vyloučily způsob projednání deliktu v plné jurisdikci. Právní závěr, že soud nemůže provést důkazy navržené žalobcem v žalobě, pokud jejich provedení žalobce nenavrhnul již v průběhu správního řízení, je s uvedeným principem plně jurisdikce v hrubém rozporu.<sup>19</sup> Krajský soud se proto navrhanými důkazy musí zabývat, vyvstanou-li o skutkovém stavu, který vzal správní orgán za zjištěný, pochyby. Pokud se jimi odmítne zabývat, je povinen náležitě odůvodnit, proč je hodnotit nebude. Lze tak učinit zásadně v případech, je-li jejich provedení nadbytečné, resp. je-li ze všech okolností zřejmé, že jejich provedení by nikterak nemohlo zjištěný skutkový stav zvrátit.<sup>20</sup>

18 Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, ze dne 22. května 2009, č. j. 2 Afs 35/2009-91, a ze dne 29. června 2012, č. j. 2 Azs 20/2012-40.

19 Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2006, č. j. 1 As 42/2005-62.

20 Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, č. j. 7 Afs 100/2006-103, ze dne 22. ledna 2009, č. j. 1 As 96/2008-115 a ze dne 4. listopadu 2009, č. j. 2 As 17/2009-60.

### 4.3 příklad

Do třetice lze uvést otázku, zda požadavek plné jurisdikce umožňuje pro-  
lomit zásadu vázanosti soudu žalobními body, resp. důvody kasační stížnosti.  
Nejvyšší správní soud již judikoval, že v určitých situacích je třeba uvedené  
zásady korigovat, aby došlo ke zjemnění tvrdosti zákonné úpravy, a to v přípa-  
dech, kdy žalobce nikoliv vlastní nedbalostí či nedůsledností objektivně není  
schopen upozornit na některé vady správního řízení v rámci lhůty pro podání  
žaloby. Tomu naroveň postavil situaci změny právní úpravy po uplynutí lhůty  
pro podání žaloby.<sup>21</sup> Argumentoval tím, že procesní normy nelze vnímat jako  
samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně  
zaručené hmotněprávní normy (zde čl. 40 odst. 6 LPS). Jiný výklad zásady  
koncentrace řízení by neodpovídal jejímu samotnému smyslu.

### 5. kapitola

Pro posouzení funkčnosti soudního přezkumu rozhodnutí o přestupku  
má význam nejen skutečnost, že podle naší právní úpravy rozhoduje o pře-  
stupcích správní orgán, který není nezávislým a nestranným orgánem ve smy-  
slu Evropské úmluvy a že přezkum soudu zcela neodpovídá požadavkům  
na přezkum v plné jurisdikci. Kromě toho je třeba uvážit, že právní úprava  
přestupkového práva se v posledních letech významně proměnila. V důsled-  
ku uplatňování „evropských“ požadavků na správní trestání a zdůrazňováním  
shodných rysů soudního a správního trestání a relativity hranice mezi nimi  
dochází logicky k tomu, že právní úprava odpovědnosti za přestupky a říze-  
ní o nich se stává stále podrobnější, složitější, komplikovanější, stále více se  
mnoha instituty přibližuje úpravě trestní.<sup>22</sup> Došlo k obratu od rychlého, jed-  
noduchého, pružného, odborného, efektivního řízení o méně závažných pro-  
tiprávních činech. Třeba říci, že ve shodě s celkovým směřováním legislativy.

Se zvyšující se složitostí úpravy a stále vyššími nároky na vedení řízení  
a rozhodování o přestupku, se logicky zvyšují též požadavky na oprávněné  
osoby, jejich kvalifikaci a odbornost. Správní orgány rozhodující o přestup-  
cích nejsou mnohdy dostatečně odborně a personálně vybaveny pro řešení

21 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. června 2008, č. j. 2 As 9/2008-  
77, rozsudek ze dne 17. prosince 2007, č. j. 2 Afs 57/2007. Podobně v případě zo-  
hlednění rozsudku soudu deklarující absolutní neplatnost kupní smlouvy, který na-  
byl právní moci až po skončení řízení před správním orgánem (rozsudek Nejvyššího  
správního soudu ze dne 29. 4. 2008, č. j. 2 Afs 9/2005-158).

22 Srov. PRÁŠKOVÁ, H. Přibližuje se právní úprava řízení o přestupcích řízení trestní-  
mu? In: JELÍNEK, J. a kol. Trestní právo procesní – minulost a budoucnost. Praha:  
Leges, 2016, s. 320 a násl.

velmi složitých a na právní erudici náročných kauz. Správním orgánům chybí  
mnohdy také autorita a vážnost, kterou požívají orgány činné v trestním říze-  
ní, zejména soudy a státní zástupci.

### Závěr

Požadavek plné jurisdikce soudů je spojen s tím, že o správním deliktu  
v první i druhé instanci rozhodují správní orgány. Snaha přetvořit správní  
soudy na soudy s plnou jurisdikcí ve vztahu k rozhodnutí správních orgá-  
nů o přestupcích je problematické – přezkum správního uvážení a meritorní  
rozhodování soudu o vině a trestu neodpovídají představám o dělbě státní  
moci, potřeba zajistit plnou jurisdikci vnáší do klasického modelu správního  
soudnictví cizorodé prvky. Dále je třeba si uvědomit, že požadavek plné ju-  
risdikce orgánu rozhodujícího o přestupcích, příp. jiných správních deliktech  
je součástí práva na spravedlivý proces. Jeho účelem je poskytnout jednotlivci  
relativně rychlou, spravedlivou a účinnou právní ochranu. Mnoho let se vle-  
kocí správně trestní případy, kdy rozhodování přechází od správního orgánu  
ke správnímu soudu a zpět (někdy i několikrát) tento ideál účinné ochrany  
rozhodně nenaplňují, navíc je taková procedura velmi nákladná. Tímto ře-  
šením by se mj. vyřešila i neefektivnost a zdoluhavost řízení u řady instan-  
cí správních i soudních (správní orgán I. instance, odvolací správní orgán,  
krajský soud, Nejvyšší správní soud, Ústavní soud, Evropský soud pro lidská  
práva).

Domnívám se proto, že v budoucnu bude potřeba se nad řešením součas-  
ného právního stavu vážně zamyslet.

Jednou z možností (byť v současné době, kdy byl přijat nový přestupko-  
vý zákon, spíše teoretickou) by bylo provést změnu v kompetenci k trestání  
všech správních deliktů a převést je jako např. soudní přestupky do kompe-  
tence soudů, příp. převést mezi trestné činy jen nejzávažnější z nich. To ov-  
šem naráží na řadu obtíží, legislativních i praktických. Kromě toho v mnoha  
případech se soudy brání vést řízení o některých dnešních správních delik-  
tech, protože namítají chybějící věcnou odbornost, která dnes sehrává stále  
významnější úlohu, příp. nutnost interakce s evropskými institucemi.

Další možnou alternativou je zřízení nezávislých orgánů ve sféře veřejné  
správy (nezávislé správní tribunály, nezávislé komise apod.), které by rozho-  
dovaly jako nezávislý nadřízený orgán v plné jurisdikci na apelačním princi-  
pu.<sup>23</sup> Protože by se jednalo o správní orgány, zachovaly by se přednosti roz-

23 M. Mazanec uváděl jako jednu z možných cest reformy správního soudnictví úpra-  
vu, podle které by bylo „možné ponechat rozhodování v prvním stupni u správního  
orgánu a opravný prostředek v plné jurisdikci směřovat k nezávislému orgánu, zříze-

hodování správních orgánů – odbornost rozhodování, možnost specializace, rychlejší, pružnější a levnější řízení ve srovnání se soudy. O vytvoření takového orgánu se pokusil zákon o pobytu cizinců na území České republiky.<sup>24</sup>

Variantou by bylo též řešení, které je tradiční v Německu, kde přestupkové řízení je upraveno přestupkovým zákonem, subsidiárně se užije trestní řád. Rozhodnutí správního orgánu však má do určité míry „předběžný“ charakter, protože obviněný může žádat, aby rozhodl soud. S určitou dávkou volnosti lze přirovnat rozhodnutí správního orgánu k jakési formě „příkazu“.

Zajímavou alternativou je též zcela nová koncepce rozhodování soudů a správních orgánů v Rakousku, kde byly zrušeny zvláštní správní tribunály, z nich se vytvořily správní soudy. Správní soudy rozhodují ve věci samé, čímž plnou měrou převzaly původní funkci odvolacích orgánů.<sup>25</sup>

### Seznam použitých zdrojů

- CIBULKA, K., KADEČKA, S. K přezkumu rozhodnutí o přestupcích ve správním soudnictví ve světle nálezu Ústavního soudu č. 52/2001 Sb. Právní rozhledy, 2001, č. 10.
- DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. Občanský soudní řád II. § 201 až 376. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
- HAMULÁKOVÁ, K. Zamyšlení nad současnou koncepcí soudní kontroly činnosti orgánů veřejné správy. Správní právo, 2012, č. 8.
- KOPECKÝ, M. Příslušnost v řízení o přestupcích. Správní právo, 2017, č. 6.
- LAVICKÝ, P. Problémy vymezení pravomoci civilních a správních soudů. Jurisprudence, 2012, č. 4, s. 3 a násl.
- MAZANEC, M. Správní soudnictví, Praha: Linde Praha, a.s., 1996.

---

němu ve sféře veřejné správy (judikující administrativa), který bude vybaven atributy soudcovské nezávislosti a poté připustit kasační opravný prostředek k řádnému nebo ke správnímu soudu, který přezkoumá zákonnost rozhodnutí. Srov. MAZANEC, M. Správní soudnictví. Praha: Linde Praha, a.s., 1996.

- 24 Srov. § 170a a § 170b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Zřídil Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců jako organizační součást ministerstva, která je nadřízeným správním orgánem ministerstva ve věcech, v nichž ministerstvo rozhoduje v prvním stupni. Komise jedná a rozhoduje v tříčlenných senátech, většinu členů senátu tvoří odborníci, kteří nejsou zařazeni v ministerstvu. Podle výslovné úpravy jsou členové komise ve svém rozhodování na ministerstvu nezávislí.
- 25 Srov. např. BAUMGARTNER, CH. Vývoj správního řízení a správního soudnictví v Rakousku. In: RAJCHL, J. (ed) a kol. Správní řád (10 let v akci). Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2016, s. 263 a násl.

- NĚMEC, M. Model správního soudnictví. Právní rádce, 2002, č. 1.
- POMAHAČ, R. Plná jurisdikce správních soudů. Soudní rozhledy, 2002, č. 3.
- POMAHAČ, R. Správní či soudní projednání správních deliktů? Správní právo, 2002, č. 1.
- POMAHAČ, R. Úřady a soudy – spor či dialog. Právník, 2016, č. 10, s. 875 a násl.
- PRÁŠKOVÁ, H. Rozhodování soudu ve věcech správního trestání. In: VOPÁLKA, V. (ed.) Nová právní úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003.
- PRÁŠKOVÁ, H. Časová působnost zákonů upravujících správní delikty. Správní právo, 2009, č. 4.
- PRÁŠKOVÁ, H. Rozhodování o správních deliktech a plná jurisdikce správních soudů In: Působnost a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012
- PRAŽÁK, A. Rakouské právo ústavní, Praha, 1900.
- PRŮCHA, P. Aktuální otázky řízení před správními soudy. Dny práva 2009. Brno: Masarykova univerzita.
- REPÍK, J. Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo. Praha: Orac, 2002.
- SVOBODA, P. Čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o lidských právech a nová úprava správního soudnictví. In: VOPÁLKA, V. (ed.) Nová právní úprava správního soudnictví. Praha: ASPI Publishing, 2003.
- VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2004.
- WINTEROVÁ, A. Civilní právo procesní. 6. vydání, Praha: Linde Praha, 2011.



# PASIVNÍ ŽALOBNÍ LEGITIMACE V ŘÍZENÍ O OCHRANĚ PŘED NEZÁKONNÝM ZÁSAHEM SPRÁVNÍHO ORGÁNU

JUDR. JIŘÍ RAJCHL, PH.D.

*Právnická fakulta Univerzity Karlovy, katedra správního práva*

**Passive legitimacy in judicial proceedings for protection against the unlawful interference by an administrative authority**

**Klíčová slova:** *správní žaloba, zásah, správní orgán, bezpečnostní sbor, žalovaný*

**Keywords:** *administrative action, interference, administrative body, security corps, defendant*

**Resumé:** *Příspěvek je zaměřen na problematiku určení žalovaného v řízení o žalobě proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Soudní řád správní zakládá výjimku pro ozbrojené síly a bezpečnostní sbory. V příspěvku je analyzováno, jak je tato výjimka uplatňována v dosavadní rozhodovací činnosti a zda je tento model udržitelný. Výstupem je přesvědčení, že dosavadní argumentace není přiléhavá a jsou nabídnuty jiné alternativy do budoucna.*

**Resumé:** *The paper focuses on the issue of determining the defendant in the judicial proceedings against the unlawful interference of an administrative body. The Code of Administrative Justice provides for an exception for the armed forces and security forces. The paper analyzes how this exception is applied in existing decision-making and whether this model is sustainable. The outcome is the belief that the existing argumentation is inadequate and so other alternatives for the future are offered.*

## 1 Úvod

V návaznosti na širší prostor pro uplatňování zásahových žalob od roku 2012<sup>1</sup> rychleji vykrystalizovaly některé zajímavé otázky související s problema-

1 Zákon č. 303/2011 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, odstranil přísný požadavek trvání zásahu nebo hrozby jeho opakování, který byl v případě jednorázových neformálních úkonů veřejné správy naplňován pouze vzácně. Důvodová zpráva k původnímu návrhu soudního řádu správního poznamenávala: „Vylučují se tak především případy, kdy výsledkem řízení by byl jen deklaratorní výrok soudu o nezákonnosti zásahu, který by však zpravidla pro žalobce měl jen morální význam.“ Postupem doby se ukázalo se, že buďto morální hledisko bylo podceněno, anebo že adresáti veřejné správy preferují vyřešení předběžné otázky pro náhradu škody specializovaných soudem pro veřejnoprávní věci. Zásahová žaloba představuje zbytkovou kategorii soudního přezkumu správních úkonů. V případě eventálních žalobních petitů stojí na konci řady právě zásah. Zásahová žaloba se nespojuje pouze s faktickými zásahy. Jejich příčinou mohou být i neregulativní správní úkony a umožňuje i obranu proti nečinnosti vznikající jinak, než při vydání rozhodnutí či osvědčení.

tikou právní úpravy pasivní žalobní legitimace. Mezi ně patří zejména určení žalovaného v případě některých orgánů veřejné moci, pro něž je správní činnost v podobě faktických zásahů frekventovanější než pro klasické správní orgány úředního typu. Podle § 83 s.ř.s. „žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec“. V dalším textu budou pro všechny takto vymezené instituce používány zkratky bezpečnostní sbor nebo sbor.

Ačkoliv důvodová zpráva k návrhu soudního řádu správního neposkytuje vysvětlení pro tento zvláštní dualismus, lze nepochybně dovozovat jistá opodstatnění pro zvolené legislativní řešení. Jedno z přijatelných vysvětlení může být, že zákony zpravidla spojují vlastní pravomoc přímo s jednotlivými příslušníky sboru, nikoliv sborem jako celkem. Za druhé, důvodem může být i snaha uchránit operativnější složky veřejné moci od zátěže složitých, formalizovaných soudních řízení, aby nedocházelo ke štěpení jejich potenciálu nesprávným směrem na úkor akceschopnosti. Souběžně s tím dochází k větší koncentraci žalovaných, což může být z hlediska efektivity v některých směrech výhodou (koncentrace potřebné odbornosti pro jednání v soudním řízení), v jiných nevýhodou (nutnost detailní komunikace mezi oběma složkami). Do třetice je pak třeba brát ohled i na adresáty veřejné správy, pro něž může být složité rozplétat organizační strukturu bezpečnostního sboru, kdy struktura nastavená zákonem bývá doplňována dalším interním uspořádáním, přičemž zejména při absenci písemných dokumentů může být pro adresáty veřejné správy složitější určit příslušný správní orgán.

Cílem tohoto příspěvku je ověřit, jakým způsobem je přistupováno k výkladu a aplikaci uvedeného pravidla v § 83 s.ř.s. ve správním soudnictví, přirozeně zejména na úrovni Nejvyššího správního soudu, zda v jednotlivých kauzách dospívají jednotlivé senáty ke shodným závěrům na základě jednotné argumentace, dále podrobit tyto závěry detailnějšímu zkoumání a případně navrhnout jiné alternativy řešení. V další části textu dochází k preparaci klíčové argumentace z vybraných judikátů, doplněné pouze drobnými glosami. Smyslem druhé části je získat stěžejní podklad, nikoliv dublovaně polemizovat s jednotlivými judikáty. Teprve v dalších částech příspěvku dojde ke komplexnějšímu rozboru a následnému vyvozování závěrů.<sup>2</sup>

2 Stranou pozornosti zůstává pro současnou dobu marginální problém vyvěrající z uplatnění jiného prostředku právní obrany podle § 85 s. ř. s., na základě kterého by mohlo dojít k modifikaci obsahu faktického zásahu. S ohledem na absenci univer-

## 2 Stěžejní soudní judikatura k předmětnému problému

2.1. V roce 2010 v případě žaloby proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v obstrukčním postupu příslušníků Policie České republiky, Oblastního ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie při nahlížení žalobce do obsahu stížnostních spisů, dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 6 Aps 6/2009-146 ze dne 2. 6. 2010 k závěru, že pasivní žalobní legitimace svědčí přímo orgánu Policie ČR, nikoliv Ministerstvu vnitra. Při řešení této otázky Nejvyšší správní soud s odkazem na § 83 s.ř.s. konstatoval, že je „zásadní a proto je třeba zjistit, jestli konkrétní sbor je či není současně správním orgánem a teprve v případě, kdy správním orgánem není, je na místě jednat jako se žalovaným se správním orgánem, který tento sbor řídí nebo jemuž je tento sbor podřízen.“ Ve vztahu k § 4 s.ř.s. dále soud v rozsudku uvedl, že Policie České republiky je, jakožto součást moci výkonné, správním úřadem ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy České republiky, a odkázal též na § 2 odst. 2 tehdy účinného zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, „z něhož vyplývá, že policie též rozhoduje o [...] právních poměrech adresátů veřejné správy, a to tehdy pokud to stanoví zvláštní zákon, který policii pověřuje plněním úkolů státní správy a zároveň vymezuje rozsah tohoto pověření. Takovým zvláštním zákonem je např. i zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, který ve svém § 161 uvádí, že působnost správních orgánů podle tohoto zákona v rámci policie vykonávají ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie a jejich dislokovaná pracoviště. Z výše uvedeného tak vyplývá, že Policie České republiky, Oblastní ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie, je v určitých situacích správním orgánem.“

V prvé řadě je zásadní, že již v této kauze bylo určeno, že postavení žalovaného není determinováno výhradně institucionálně, nýbrž především funkčně v návaznosti na obsah plněných úkolů. Jako protikladné se může jevit, že nejprve došlo k bezvýhradnému podřazení Policie ČR pod čl. 79 odst. 1 Ústavy s tím, že je správním úřadem, avšak pozice správního orgánu je vázána jen na některé situace, kdy tak stanoví zvláštní zákon. Ve skutečnosti rozpor nevzniká, protože

zálního prostředku právní obrany proti zásahu a na minimalistickou speciální právní úpravu jde o ryze hypotetickou úvahu. Pokud by bylo použití takového prostředku pro adresáta veřejné správy zcela neúspěšné, pasivní žalobní legitimace by patrně stále svědčila původci zásahu. Pokud by však na základě právního prostředku obrany jiný orgán zcela přetvořil podstatu původního zásahu, musel by se stát zřejmě žalovaným orgánem, který novou situaci vytvořil. Pokud by však změna spočívala pouze v redukci rozsahu přezkoumávaného zásahu, měla by zůstat pasivní žalobní legitimace spíše prvním správním orgánem. Řešení této otázky, s případným zvážením více žalovaných, by se neobešlo bez individuálního přihlídnutí ke konkrétní podobě prostředku právní obrany.

postavení správního orgánu je chápáno funkčně.<sup>3</sup> Odkaz na § 2 odst. 2 předchozího zákona o Policii ČR je pak mírně nepřesný, neboť uvedené ustanovení neurčovalo, že „*policie též rozhoduje o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob, [...] pokud to stanoví zvláštní zákon*“, nýbrž že „*Policie plní též úkoly státní správy, pokud tak stanoví zvláštní zákon*“.

2.2. V rozsudku č.j. 6 Aps 3/2011-63 ze dne 23. 11. 2011 dospěl Nejvyšší správní soud (ve stejně složeném senátu) k závěru, že také při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích podle § 124 odst. 1 a 9 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, Policie České republiky jedná „*jako správní orgán, nikoliv jako ozbrojený bezpečnostní sbor*.“<sup>4</sup> Argumentace pro tento závěr byla poměrně stručná a nejprve obdobná jako v předcházejícím případě: „*Zásah byl proveden na základě oprávnění Policie ČR dle § 124 odst. 9 písm. f) zákona o silničním provozu. Toto ustanovení zákona o silničním provozu je zařazeno v Hlavě VI nazvané „Státní správa“. Ustanovení § 124 odst. 1 potom stanoví, že „[s]tátní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích vykonává ministerstvo, které je ústředním orgánem státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, Ministerstvo vnitra a policie“. Legislativní zkratka „správní orgán“ je v soudním řádu správním definována v § 4 odst. 1 písm. a) [...] Je tedy zřejmé, že Policie ČR vystupuje při provádění úkonů dle § 124 zákona o silničním provozu jako správní orgán, resp. jako orgán moci výkonné, nikoliv jako ozbrojený bezpečnostní sbor.*“ Zatímco v předešlém případě je řešeno, zda policie jako orgán moci výkonné a bezpečnostní sbor je současně správním orgánem či nikoliv, v tomto případě posiluje vidění, že naplnění znaků správního orgánu má za následek eliminaci postavení bezpečnostního sboru.

2.3. Potvrzením dřívějších závěrů o postavení Policie ČR při výkonu dohledu na bezpečnost a plynulost silničního provozu se pak stal rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 As 143/2014-34 ze dne 26. 6. 2014, v němž se tentokrát jiný základní senát opřel o předchozí závěry a výslovně na ně odkázal. Tyto závěry přitom nepodrobil vlastní revizi, neboť „*stěžovatel v kasační stížnosti nevedl žádný důvod, proč by dle jeho názoru veřejnoprávní původce zásahu v nyníjší měl na rozdíl od závěru městského soudu jednat jako ozbrojený bezpečnostní*

3 Z institucionálního hlediska je ovšem správní úřad užší pojem než správní orgán neboli orgán veřejné správy, tedy správní úřad je vždy správním orgánem, kdežto ne každý správní orgán naplňuje znaky správního úřadu. Viz STAŠA, Josef. Úvod do českého správního práva. 4. vydání. Praha: Policejní akademie ČR, 2001, s. 26 a 27.

4 Citovaná ustanovení upravují, že policie vedle jiných orgánů vykonává státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích (odst. 1) a dále jednotlivá oprávnění příslušníků policie, např. dávat pokyny k řízení provozu na pozemních komunikacích nebo zastavovat vozidla (odst. 9, ve znění účinném do 18. 1. 2013, dnes odst. 12).

*sbor, který není správním orgánem. Za takové situace Nejvyšší správní soud pouze ověřil, že dílčí závěr městského soudu, že původce zásahu nejednal v pozici ozbrojeného bezpečnostního sboru, který není správním orgánem, je přezkoumatelný a srozumitelný, což bylo splněno.*“ Současně bylo odkázáno na nepublikované usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. Nad 44/2010-36 ze dne 17. 9. 2010, v němž bylo postavení Policie ČR dovozeno též na úseku státní správy ve věcech mezinárodní ochrany [§ 1 písm. d) zákona o azylu] i ve věci pobytu cizinců na území ČR [§ 1 odst. 1 zákona o pobytu cizinců].

2.4. V rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 35/2014-109 ze dne 27. 8. 2014 se opět další základní senát přiklonil k dříve uvedeným závěrům a doplnil je následujícím vyjádřením. „*Zásah vůči žalobci je [...] třeba vnímat ve vztahu k ucelenému skutkovému ději, tedy v daném případě v kontextu silniční kontroly [...] Dovožovat odlišné postavení stěžovatelky z charakteru jednotlivých částí této silniční kontroly by bylo ryze formalistické a vedlo by k neudržitelným závěrům, kdy by užitím takové interpretace policisté při provádění jediného úkonu (kupř. pořizování záznamu žalobce a jeho vozidla) jednali ve vztahu k řidiči T. H. v postavení správního orgánu a ve vztahu k žalobci jako příslušníci ozbrojeného sboru; či jeden policista by mohl ve stejný okamžik vystupovat jako příslušník ozbrojeného sboru, zatímco druhý policista by jednal jako správní orgán. To je nepochybně důležitá poznámka, neboť takový vnitřní rozkol by byl obtížně udržitelný. Otázkou ovšem je, zda rozmanitější povaha dílčích úkonů v rámci jedné ohraničené aktivity nesměruje naopak proti potlačování postavení bezpečnostního sboru.*

2.5. Konečně v rozsudku č.j. 6 As 256/2016-79 ze dne 1. 3. 2017 Nejvyšší správní soud (v odlišném složení základního senátu než v prvních dvou věcech) uvedl následující. „*Policie [...] plní rozmanité úkoly, které patří do různých právních odvětví [...], což se projeví při aplikaci § 83 s. ř. s. o vymezení žalovaného. To, že policie v určitém případě vystupovala jako správní orgán, nikoliv jako bezpečnostní ozbrojený sbor, zpravidla vyplývá ze zákona, z něhož policie v daném případě odvozuje svou pravomoc konat. Za typickou situaci, kdy policie koná v pozici správního orgánu, lze označit postupy podle zákona o silničním provozu [...] nebo podle zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců [...]. Ve sporných případech je rozhodující převažující charakter určitého úkonu. [...] V nyní projednávané věci, kdy krajské ředitelství policie realizovalo pořádkový zásah za účelem ochrany vlastnického práva a obnovení veřejného pořádku a opíralo se přitom o zmocnění obsažené přímo v zákoně o policii, vystupovala policie ve své roli ozbrojeného bezpečnostního sboru. Zákon o policii neoznačuje policii za správní orgán ani z něj nevyplývá, že by pořádkové zásahy měly charakter správní činnosti, právě naopak, jedná se o ryzí bezpečnostní činnost, a právě za účelem jejího účinného provádění je policie*

vyzbrojena a je tudíž ozbrojeným sborem.“ K tomu lze poznamenat, že právní odvětví má nepochybně eliminační efekt, pokud se dostaneme na půdorys soukromého práva, či trestního práva. Ovšem ať už jde o klasickou úřední činnost, nebo zajišťování bezpečnosti přímo podle zákona o Policii ČR, pohybujeme se v obou případech primárně na půdě správního práva. K problematice rozlišování správní činnosti a bezpečnostní činnosti viz dále.

### 3 Rozbor nosných důvodů pro uplatňovaný výklad § 83 s.ř.s. v soudní judikatuře

Z předloženého souboru vybrané dosavadní judikatury vyplývá, že jsou dlouhodobě a stabilně respektovány mantinely úvah vytyčené již v prvním ze zmíněných judikátů z roku 2010. Použitá argumentace vykazuje sice drobné nuance, ale základní závěr je vždy stejný. V případech bezpečnostních sborů vymezených v § 83 s.ř.s. je zapotřebí provést posouzení, zda daná složka jednala při konkrétní aktivitě jako správní orgán či nikoli. Současně je patrné, že ze strany soudů bývá často dovozeno, že bezpečnostní sbory jednaly právě v pozici správního orgánu. Vedle toho je ovšem také zřejmé, že jednotliví žalobci často interpretují ustanovení § 83 o pasivní žalobní legitimaci odlišně a při nižší znalosti ustálené soudní judikatury primárně předpokládají, že žalovaným má být orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je sbor podřízen. Pojetí uplatňované ve správním soudnictví se tak rozchází s přirozeným vnímáním jednotlivých žalobců, nebo s právním výkladem jejich zástupců, když nezřídka úpravu žalovaného provedenou krajským soudem považovali za vadu. Je proto pozoruhodné, s jakou samozřejmostí dochází k přejímání prvotního výkladu. Hlubší pozornost byla v judikatuře věnována procesním otázkám změny osoby žalovaného oproti vymezení provedenému žalobcem, viz bod 6. tohoto příspěvku.

Odůvodnění uplatňovaného řešení pasivní žalobní legitimace u bezpečnostních sborů je stavěno na několika pilířích, přičemž není úplně zřejmé, jak velký podíl jednotlivé argumenty na celkovém výsledku mají, popřípadě v jakém poměru se jich musí více současně uplatnit. Pozornost tedy bude nyní věnována těmto nejčastějším argumentům, a to jednotlivě, i když spolu souvisejí a překrývají se:

- a) skutečný charakter správní činnosti
- b) formální označení za státní správu ve zvláštním zákoně
- c) naplnění pojmu správní orgán podle § 4 s.ř.s.

Ad A) Při řešení této otázky Nejvyšší správní soud diferencuje, jestli příslušná instituce jedná při výkonu své činnosti jako správní orgán, nebo bezpečnostní sbor. Teze obsažená v citované judikatuře, že policie vystupuje „jako orgán moci výkonné, nikoliv jako ozbrojený bezpečnostní sbor“, staví do kontrapozice

kategorii a její vlastní podmnožinu. Policie při plnění úkolů bezpečnostního sboru nepřestává být orgánem moci výkonné. I při použití extenzivnější subtraktivní definice veřejné správy nedochází k vyloučení bezpečnostních činností bezpečnostních sborů.<sup>5</sup>

Nepochybně si lze v krajních polohách představit zřetelně vyrýsované situace klasické úřední činnosti na straně jedné a zasahování s jinými nástroji než úředním razítkem na straně druhé, avšak mezi nimi se nenachází ostrá čára, nýbrž pouze přechodová zóna se vzájemným překrýváním. Nelze precizně určit, jaké aktivity lze ještě zahrnout pod činnost bezpečnostního sboru a jaké už konstituují entitu správního orgánu. Například oprávnění policistů při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, vyjádřená v § 124 odst. 12 (ve znění účinném do 18. 1. 2013 v § 124 odst. 9), jsou různorodým souhrnem, přičemž některá z nich mohou být realizována tak rozmanitými způsoby, že nelze jednoznačně dospívat ke kategorickým závěrům v rámci nastavené dichotomie. Pokud je policie při zastavování vozidla nucena přikročit k razantnějšímu prostředku, třeba k použití zastavovacích pásů nebo dokonce k varovnému výstřelu, představa že jedná jako správní orgán, nikoliv jako ozbrojený bezpečnostní sbor, se otrásá v základech.

Také některé klasické správní orgány musejí být schopny jednat operativně, například státní inspekce. Když naopak bezpečnostní sbory vykonávají úřední správní činnost, nejedná se o nějakou anomálii. V některých oblastech veřejné správy je vhodné či nezbytné doplnit pokojný úřední výkon schopností bezprostřední silové reakce. Úřední prvek je v současné době přirozenou součástí činnosti bezpečnostních sborů, plnohodnotně se s ním počítá. Klasická úřední činnost nepředstavuje nutně nějaký nános mimo hlavní účel bezpečnostního sboru, nýbrž může být jeho imanentní součástí, i když nemůže zcela dominovat a není příčinou zvláštní povahy bezpečnostního sboru. Syntetické odtrhování obou oblastí neodpovídá povaze a provázanosti některých komplexnějších činností.

Ad B) Stejně tak nelze stavět na výslovné zmínce v zákoně o výkonu státní správy, šlo by o čirý formalismus. Výslovné označení činnosti jako státní správy je nepochybně klíčové pro určení charakteru činnosti orgánů územních samosprávních celků<sup>6</sup>, nikoliv pro činnost státních orgánů. Činnost bezpečnostního sboru, pokud ten nevystupuje jako orgán činný v trestním řízení, nebo nevstu-

5 Srov. STAŠA, Josef. Úvod do českého správního práva. 4. vydání. Praha: Policejní akademie ČR, 2001, s. 8.

6 Viz § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. K této problematice více viz KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR a.s., 2010, s. 191 an.

puje za stát do soukromoprávních vztahů, má téměř vždy správní povahu, a jelikož jde o instituci státní správy, i jeho správní činnost je pak správou státní, nikoliv správou jinou. Výslovné formální označení na tom nemůže nic změnit. Jediné výraznější výjimky mohou představovat ozbrojené síly a zpravodajské služby.

První ze zmíněných judikátů stavěl na ustanovení předchozího zákona o Policii ČR, které znělo „*Policie plní též úkoly státní správy, pokud tak stanoví zvláštní zákon*“. Tímto ustanovením však nebylo vyjádřeno nic jiného, než že působnost a pravomoc tohoto sboru může být rozšířena zvláštní právní úpravou. Rozhodně tímto ustanovením nedocházelo k negaci skutečné povahy některých jiných úkolů, vymezených tímž zákonem, jakožto úkolů plněných v oblasti státní správy, například když výčet § 2 odst. 1 obsahoval ochranu bezpečnosti osob a majetku nebo odhalování přestupků.<sup>7</sup> Zásadní výhrady je třeba vznést proti konceptu, podle něhož jedná-li policie na základě zvláštních zákonů, jde o správní činnost, kdežto opírá-li se o zmocnění obsažené přímo v zákoně o policii, vystupuje v roli ozbrojeného sboru. Přestože zákon o Policii ČR (předchozí i současný) neoznačuje policii za správní orgán ani z něj nevyplývá, že by pořádkové zásahy měly charakter správní činnosti, nelze dospět k jinému závěru. Ani ryzí vnitrostátní bezpečnostní činnost se nevzpírá povaze správní činnosti.<sup>8</sup> Není důvod pro to, aby při výkonu dozoru podle zvláštního zákona byla policie považována za správní orgán, zatímco při výkonu pořádkového dozoru přímo podle zákona o Policii nikoliv.

Ad C) Ve výše uvedených judikátech se objevuje odkaz na vymezení pojmu správní orgán v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přičemž následuje konstatace „*Je tedy zřejmé, že Policie ČR vystupuje při provádění úkonů dle § 124 zákona o silničním provozu jako správní orgán*“. Takto stručným poukazem se ovšem celý problém značně zplošťuje. Legislativní zkratka správní orgán vytvořená v § 4 odst. 1 pro „*orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy*“ působí napříč celým dalším textem zákona. Bezpečnostní sbor by se jí mohl

7 Současný zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, je ve způsobu vymezení působnosti úspornější.

8 Je na místě připomenout, že jako správní činnost bylo shledáno i jmenování soudců prezidentem republiky, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Aps 3/2005-35 ze dne 27. 4. 2006, nebo kontrolní činnost Nejvyššího kontrolního úřadu, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Aps 1/2007-68 ze dne 19. 9. 2007, nebo plnění některých úkolů Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR naopak ve vztahu k Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, viz rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 9/2011-64 ze dne 14. 3. 2012.

vymknout pouze za předpokladu, že by nebyl orgánem moci výkonné ani jiným orgánem, což nejde, protože označení „jiný orgán“ představuje zbytkový pojem. Bezpečnostní sbor by mohl zkratce uniknout, pokud bychom řekli, že nesplňuje podmínku *rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy*. Je však zřejmé, že výraz *rozhodování* je zde použit široce, nejen ve smyslu vydávání správních aktů (správních rozhodnutí), jinak by byl založen dost silný rozpor už v samotném označení dílu III. v rámci části třetí hlavy II soudního řádu správního, respektive samotného druhu řízení v § 4 odst. 1. Jednoduše řečeno, není možné tvrdit, že bezpečnostní sbor někdy není správním orgánem podle § 4 odst. 1, a tam teprve se má uplatnit speciální pravidlo pro pasivní žalobní legitimaci, neboť v takových případech by vůbec nebylo přípustné podat žalobu proti zásahu správního orgánu, tudíž zmíněná výluka by se nemohla uplatnit nikdy. Tímto je současně dokázáno, že od sebe nelze odtrhovat bezpečnostní a správní činnost, čímž dochází k potvrzení závěrů v předcházejících bodech (ad A, ad B).

Pokud žádný ze zmíněných důvodů používaných v citovaných judikátech není způsobit se nosným pro oddělení obou oblastí činnosti bezpečnostních sborů, nemůže takový účinek vyvolávat ani vzájemná kombinace těchto důvodů, když současně na bázi onoho propojení není nekonstruována nová kvalita.

#### **4. Amortizace funkčního/dynamického pojetí založeného na § 4 odst. 1 s.ř.s.**

Ustanovení § 83 s.ř.s., o němž lze předpokládat, že mělo adresátům veřejné správy podání žaloby usnadnit a že mělo vytvořit vhodnější podmínky pro její projednávání, vyvolává za současné interpretace přesně opačný efekt, čímž se stává kontraproduktivním. Pozornost je třeba dále napnout k sousloví „*sbor, který není správním orgánem*“. Jak již bylo výše poznamenáno, příslušná složka bezpečnostního sboru, nebo bezpečnostní sbor jako celek je však vždy správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 s.ř.s., jinak by vůbec nebylo možné zvažovat žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu. Pokud tedy zákon upravuje žalobu proti zásahu správního orgánu, který ale není správním orgánem, lze z tohoto kruhu uniknout jen tvrzením, že zde výraz správní orgán pokaždé znamená něco jiného, anebo podmínka vyjádřená slovy „*který není správním orgánem*“ se nemůže na základě argumentu *ad absurdum* uplatnit. Zůstává tak pouze vydat se cestou první, neboť v případě odborného zázemí přípravy tak významného právního předpisu lze těžko připustit myšlenku, že by uvedená věta vedlejší měla být zcela planá.

## 5 Support pro institucionální/statické pojetí

Je třeba pokusit se najít i jiný význam pojmu správní orgán, než je nastaveno v § 4 odst. 1 s.ř.s.

a) První z možných přístupů by mohl spočívat v odnětí normativního významu slovního spojení „*kteřý není správním orgánem*“. Pojem správní orgán umístěný v § 83 s.ř.s. za středníkem (tedy až jeho druhý výskyt), by mohl značit jednotku v institucionálním smyslu, a to typický orgán úředního typu (s personálním substrátem s perem/klávesnicí a razítkem, realizující svou hlavní činnosti převážně v kancelářích nebo kombinovaně s prací v terénu). Při takovém výkladu by negace správního orgánu ve vedlejší větě neznamenala nic jiného, než duplicitní utvrzení postavení sboru (s převládajícím personálním substrátem v uniformách a s pistolí nebo stříkačkou) a nebyla by důvodem dalšího štěpení. Ve výsledku by pak platilo, že v případě bezpečnostních sborů se speciální pravidlo o žalovaném uplatní vždy. Vzhledem k tomu, že soudní řád správní není jinak zatížen redundantními explikacemi zřejmých skutečností, je třeba zaměřit se na hledání významu s tvořivým účinkem.

b) Výluka ve vedlejší větě § 83 může mířit na instituce, které mají z hlediska organizačního nastavení obojetnou povahu, vedle bezpečnostního sboru jsou současně institucionálně koncipovány jako správní úřady. V rozmanitosti české veřejné správy taková instituce existuje. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, je celní správa soustavou správních orgánů a ozbrojeným bezpečnostním sborem. Podle odstavce druhého téhož paragrafu se zřizují Generální ředitelství cel a celní úřady, které jsou správními úřady a organizačními složkami státu. Podle § 15 působnost orgánů celní správy vykonávají celníci vykonávající službu podle zákona upravujícího služební poměr příslušníků bezpečnostních sborů, a dále občanskí zaměstnanci vykonávající v celní správě činnosti v pracovním poměru. Zákon dále upravuje oprávnění a povinnosti celníka, které se podobají právní úpravě výkonu zásahů prováděných příslušníky jiných bezpečnostních sborů. Soustava celní správy však vykazuje na dvou úrovních jasně definovanou strukturu, jakou mají klasické správní úřady. Ozbrojený bezpečnostní sbor však utváří jako celek. Pokud by zásahová žaloba směřovala proti úkonům celního úřadu, bylo by při dosud zastávané interpretaci v soudní judikatuře nutné rozlišovat, zda je napadán úkon v rámci klasické úřední činnosti, či nikoliv. A pokud ne, bylo by nutné žalovat Ministerstvo financí. Takové rozlišování by však bylo překomplikované a často nepřesvědčivé. Speciální organizační podoba celní správy je ustanovována právě s vědomím specifik výkonu její činnosti. Právě na tento model institucí může mířit výluka obsažená v § 83 s.ř.s. Celní správa je ozbrojeným bezpečnostním sborem, který je současně správním orgánem podle § 83. U žádného zásahu se

nestane žalovaným Ministerstvo financí, kterému je tento sbor podřízen. Rozlišování kontextu zásahu není nutné.

V případech, kdy bezpečnostní sbory vydávají správní rozhodnutí, mohou jejich adresáti z písemného vyhotovení jednoznačně seznat, kdo je příslušným správním orgánem. Možnost uplatnění řádného opravného prostředku nebo správní žaloby proti rozhodnutí není ohrožena nejasnou strukturou vykonavatele veřejné moci. Proto u žalob proti rozhodnutí soudní řád správní žádné podobné rozlišování nezakládá, není to zapotřebí. Naproti tomu v případě faktických zásahů, které nebývají obdobným způsobem formalizovány, je žádoucí osobě dotčené zásahem postup usnadnit, aby nemusela rozplétat organizační strukturu a mohla se zaměřit na správní orgán, pod nějž bezpečnostní sbor spadá. Takový zájem však přetrvává, i když je zásah proveden v rámci aktivit dnes považovaných za výkon klasické správní činnosti, například při dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích. Není žádného důvodu, aby zrovna zde byl dotčený adresát veřejné správy nucen rozplétat organizační zázemí konkrétní policejní hlídky. Nejeví se opodstatněné, aby byl tento úkol usnadňován pouze tehdy, půjde-li o zásah související se samotnou povahou určitého sboru, tedy bude-li spočívat v činnostech, jejichž výkon není správními orgány úředního typu příliš myslitelný, například zakročování za účelem udržení veřejného pořádku či zdolávání požárů. Navíc i výkon těchto „neadministrativních“ činností bývá akcesorně doprovázen klasickou správní činností spočívající zejména v dokumentaci a evidenci. Protože zásahem může být i neregulativní správní úkon, bylo by otázkou, do jaké skupiny by měly spadat například zásahy způsobené v procesu vyřizování stížností ve vztahu k bezpečnostním činnostem. Při uplatnění zde podporovaného institucionálního řešení tento problém odpadá.

Výše uvedený výklad pod označením b) vtiskuje předmětnému ustanovení smysl a zachovává obě modality bezpečnostního sboru (tedy s pozicí správního orgánu či nikoliv), aniž by současně docházelo k rozbřednutí hranice mezi nimi.

## 6 Jednotlivé sbory a jejich postavení ve vztahu k § 83 s.ř.s.

V případě bezpečnostních sborů je často zákonná úprava struktury pouze elementární, pro faktický chod je neméně významná interní struktura. Zákon o Policii ČR upravuje policii jako jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor. Policii tvoří útvary, jimiž jsou Policejní prezidium České republiky, útvary policie s celostátní působností, krajská ředitelství policie a útvary zřízené v rámci krajského ředitelství. Zatímco Policejní prezidium a útvary policie s celostátní působností se při nakládání s majetkem České republiky a v právních vztazích považují za součást Ministerstva vnitra, jakožto organizační složky státu a účetní jednot-

ky, krajské ředitelství je organizační složkou státu a účetní jednotkou. Zatímco u krajských ředitelství upravuje zákon pevný počet s přesným názvem a sídlem, útvary policie s celostátní působností a útvary zřízené v rámci krajského ředitelství jsou již zřizovány interními akty.

Interní organizace však může být rovněž podmíněna zvláštní právní úpravou, často jde tedy o vzájemnou podmíněnost. Například podle § 161 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, působnost správních orgánů podle tohoto zákona vykonávají v rámci policie ředitelství služby cizinecké policie a jeho detašovaná pracoviště a odbory cizinecké policie. Z tohoto samotného ustanovení není zřejmé organizační ukotvení zmíněného ředitelství ani odborů. Oproti tomu § 3a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, již upravuje, že cizinec je oprávněn podat žádost o udělení mezinárodní ochrany policii mj. na odboru cizinecké policie krajského ředitelství policie (dále jen „útvary policie“). Do 12. 10. 2005 však stejné ustanovení odkazovalo pouze na policii jako celek. Zmínku nalezneme i v zákoně č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic, a v zákoně č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců, ve znění pozdějších předpisů. Tyto zákony předpokládají existenci těchto útvarů a upravují jejich působnost, avšak sami je nezřizují. Ke správné funkčnosti je tedy nezbytná kombinace právní úpravy s odpovídající vnitřní regulací. Dostupnost informací o vnitřní regulaci organizace je přitom omezena, z vlastní iniciativy policie či Ministerstva vnitra je zpřístupňována pouze v limitované míře, zejména prostřednictvím internetových stránek určených pro širší veřejnost. Výrazně jasnější je situace podle zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních, ve znění pozdějších předpisů, kde je v § 10 odst. 2 pevně určeno, že příslušným útvarem policie se rozumí krajské ředitelství. Naproti tomu zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, pracuje pouze s pojmem Policie ČR jako celkem a nesvěřuje konkrétní úkoly jen určitým útvarům. V případě zásahů uskutečněných Policií České republiky, by tak při akcentaci institucionálního pojetí, bylo žalovaným vždy Ministerstvo vnitra, bez ohledu na úsek veřejné správy.

Daleko složitější situace nastává v případě Hasičského záchranného sboru. Zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky, ve znění pozdějších předpisů, vymezuje tuto instituci jako jednotný bezpečnostní sbor, jehož základním úkolem je chránit životy a zdraví obyvatel, životní prostředí, zvířata a majetek před požáry a jinými mimořádnými událostmi a krizovými situacemi. Podle § 5 Hasičský záchranný sbor tvoří generální ředitelství, hasičské záchranné sbory krajů, záchranný útvar a škola. Hasičský záchranný sbor kraje je nejen organizační složkou státu a účetní jednotkou, ale podle § 7 výslovně též správním úřadem s působností v územním obvodu příslušného

vyššího územního samosprávného celku pro výkon státní správy ve vymezených věcech, a to ve věcech požární ochrany, ochrany obyvatelstva, civilního nouzového plánování, integrovaného záchranného systému a krizového řízení, s výjimkou oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, a v dalších věcech podle jiných právních předpisů. Označení správní úřad je tak s touto složkou hasičského záchranného sboru zákonem výslovně spojeno, nicméně skutečnou podobu klasického správního orgánu, například na rozdíl od celního úřadu, nemá.<sup>9</sup> Při uplatnění institucionálního pojetí by pak bylo nutné žalovat Ministerstvo vnitra. Generální ředitelství je potom organizační součástí Ministerstva vnitra, jde o projev vnitřní dekoncentrace, takže již představuje správní orgán podle § 83 s.r.s., byť technicky jde o součást správního orgánu.

Svébytné uspořádání má i Vězeňská služba. Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráží České republiky, ve znění pozdějších předpisů, nejprve v § 1 odst. 2 upravuje, že je ozbrojeným bezpečnostním sborem, vzápětí § 1 odst. 3 doplňuje, že je správním úřadem. Postavení správního úřadu je tak vztaženo k celé soustavě, nikoliv jejím jednotlivým organizačním jednotkám, kterými jsou generální ředitelství, vazební věznice, věznice, ústavy pro výkon zabezpečovací detence, Střední odborné učiliště a Akademie. Nadto se podle jiného hlediska uplatňuje členění Vězeňské služby na vězeňskou stráž, justiční stráž, správní službu, Akademii Vězeňské služby a pověřené orgány Vězeňské služby. Počet a organizace jednotlivých organizačních jednotek, stejně jako detailnější fungování stráží a dalších složek, jsou výrazně determinovány vnitřními předpisy. Je patrné, že ve výše naznačeném institucionálním pojetí nemůže Vězeňská služba pro svou specifickou podobu figurovat jako správní orgán ve smyslu předmětné výluky. Rozmanitost současné praxe založené na funkčním pojetí dokresluje rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Aps 4/2008-138 ze dne 28. 8. 2008, podle něhož „v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, který žalobce spatřuje v jednání justiční stráže učiněném na základě pokynu předsedy soudu a v jeho mezích, je žalovaným podle § 83 s. ř. s. předseda soudu jakožto správní orgán.“ V jiné věci, kde justiční stráž zajišťovala pořádek a bezpečnost v budově státního zastupitelství, bylo jako s žalovaným jednáno přímo s Vězeňskou službou, aniž by tato otázka byla zvlášť řešena, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Aps 7/2013-81 ze dne 18. 12. 2013.

<sup>9</sup> Zde zastávané institucionální pojetí výkladu pojmu správní orgán v § 83 (ve větě za středníkem) se nepřekrývá s postavením správního úřadu ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy. Stavět postavení takového správního orgánu jen na výslovném označení správní úřad v zákoně by popíralo skutečnost, že správní úřad může být zákonem zřízen, aniž by byl takto výslovně označen.

Pokud jde o ostatní instituce, podle zákona č. 141/2011 Sb., o Generální inspekci bezpečnostních sborů, je tato instituce výslovně označena jako ozbrojený bezpečnostní sbor. Zákon č. 153/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zpravodajské služby za veřejný sbor přímo neoznačuje, nicméně Bezpečnostní informační služba a Úřad pro zahraniční styky a informace jsou zařazeny mezi bezpečnostní sbory v § 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů. V těchto případech by se při uplatnění institucionálního pojetí nejednalo o správní orgány ve smyslu § 83 s.ř.s., v textu za středníkem. Podle zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii, je vojenská policie přímo součástí Ministerstva obrany, tudíž žalovaným by se mělo stát přímo toto ministerstvo. Podle zákona č. 219/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů, se ozbrojené síly se člení na armádu, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž. V žádném z těchto případů při institucionálním pohledu nejde o správní orgán ve smyslu § 83 s.ř.s. (text za středníkem). Obecní policii netřeba řešit, ta je upravena zákonem jednoznačně.<sup>10</sup>

## 7 Zmínka o procesních aspektech určování žalovaného

Je zřejmé, že nejen žalobce, ale též jeho kvalifikovaný právní zástupce se ocitá v nejistotě, pokud jde o správné určení žalovaného. O to větším přínosem je usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. Nad 224/2014-53 ze dne 9. 12. 2014, podle něhož má soud sám po právní stránce posoudit, komu svědčí postavení žalovaného, a pokud se tento závěr soudu od osoby uvedené v žalobě liší, upozorní soud žalobce na svůj závěr a vyzve jej, aby případně označení žalovaného upravil.<sup>11</sup> Nejvýznamnější negativní důsledky nejistoty jsou tak vyloučeny. V rozsudku č.j. 9 Aps 15/2013-59 ze dne 27. 2. 2014 Nejvyšší správní soud za rozhodný okamžik pro běh subjektivní lhůty označil okamžik, kdy se žalobce dozvěděl o jednání, v němž spatřuje nezákonný zásah, a to včetně informace, který správní orgán se tvrzeného nezákonného zásahu dopustil. Naproti tomu v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. As 155/2015-160 ze dne 21. 11. 2017 je uvedeno, že subjektivní lhůta k podání žaloby počíná běžet okamžikem, kdy se do sféry žalobce dostanou informace o jednání veřejné správy, jež má být nezákonným zásahem, a že je zaměřeno proti němu, přičemž povědomost o protiprávnosti není podstatná.

<sup>10</sup> Jde o určitou anomálii, protože jinak se žalovaným stává vykonavatel veřejné správy, nikoliv subjekt. Při uplatnění funkčního pojetí ovšem i jednoznačné zákonné pravidlo naráží na problém, která obec se má stát žalovanou při plnění úkolů pro jinou obec na základě veřejnoprávní smlouvy.

<sup>11</sup> K obdobnému problému u žalob proti rozhodnutí viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Afs 16/2003-56 ze dne 12. 10. 2004.

V posléze citovaném rozsudku tak již nezaznívá požadavek na dostupnost informací o správním orgánu, aby lhůta mohla začít plynout. Může tedy vznikat otázka, zda usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. Nad 224/2014-53 o poskytnuté možnosti pozdější změny žalovaného, není implicitně negován závěr o vázanosti subjektivní lhůty na znalost správního orgánu. Takový závěr však nelze učinit, neboť možnost následné změny žalovaného se opírá o odlišné právní posouzení, kdeto počátek běhu lhůty stojí na skutkových zjištěních.

## 8 Závěr

Z tématu, které se původně jevilo jako parciální a sevřené, vyklubala se Pandořina skříňka s komplexními vazbami do temných zákoutí problematiky organizace veřejné správy. Tento příspěvek představuje polemiku s dosud uplatňovaným výkladem § 83 s.ř.s. a přináší pokus o kritickou revizi poměrně kusé argumentace, na níž tento výklad stojí. Příspěvkem se ovšem nepodařilo naplnit vizi vytvořit skálopevnou konstrukci odlišnou. Zpracování nepřineslo definitivní výsledek a téma tak jistě není uzavřeno. Každý výklad ustanovení § 83 bude z určitého úhlu pohledu problematický. Nicméně pokud jde o hledání méně špatné varianty v rámci existujících možností, provedený rozbor vede spíše k inklinaci k institucionálnímu pojetí, tedy pojetí odlišnému, než je v dosavadní soudní judikatuře zastáváno.

V závěru je možno učinit ještě poznámku k jednotlivým anticipovaným důvodům pro zvolené legislativní řešení § 83 s.ř.s., jak byly nastíněny v úvodu. Pokud jde o tezi, že v případě bezpečnostních sborů zákony propojují pravomoc přímo s jednotlivými příslušníky sboru, nikoliv sborem jako celkem, nelze tuto skutečnost ve vztahu k znění § 83 s.ř.s. přeceňovat. I u některých správních úřadů, které nejsou bezpečnostními sbory, je zásahová pravomoc spojována s jednotlivými osobami. Uvést je možno například kontrolory státních inspekcí a poukázat lze na § 7 a 8 kontrolního řádu. Všechny správní orgány mají nějaký personální substrát a jednání fyzických osob se přičítá instituci. Propojením pravomoci s jednotlivými osobami je zpravidla akcentována skutečnost, že předmětné úkony mohou vykonávat pouze kvalifikované osoby. Takový požadavek však může být nastaven i obráceně, viz např. požadavky na členy přestupkové komise. Tento důvod proto nemá k podobě znění § 83 s.ř.s. větší relevanci. Také nemá žádný vliv z hlediska preference funkčního, či institucionálního pojetí.

Teze o ochraně operativnějších složek veřejné moci před zátěží soudních řízení se z principu nemůže uplatnit při uplatňovaném funkčním pojetí pojmu správní orgán v § 83 s.ř.s. Větší opodstatnění by našla při přechodu na institu-



cionální pojetí. Nicméně došlo by pak přirozeně ke koncentraci zátěže u nadřízených orgánů a k nutnosti jejich úzké součinnosti s příslušnými složkami bezpečnostních sborů.

Třetím důvodem byl ohled na adresáty veřejné správy, jakožto potenciální žalobce, pro něž může být složité rozplétat organizační strukturu bezpečnostního sboru. I v tomto může institucionální pojetí pomoci.

Podstatné je, že žádné z řešení není kruciólní z hlediska poskytované ochrany veřejných subjektivních práv. Ať bude žalovaného reprezentovat bezpečnostní sbor, jeho složka, nebo nadřízený správní orgán, půjde vždy o odnož státu, přičemž stěžejní je meritum projednávané věci. Pokud v budoucnu nedojde k proměně a nadále bude přezívat dosavadní funkční pojetí (i stabilita rozhodování má svou nespornou hodnotu), bude nutné minimálně přehodnotit dosud užívanou argumentaci pro takové pojetí, protože ta dosavadní neobstojí. Dále by pak bylo žádoucí bedlivě vážít zařazení jednotlivých funkcí bezpečnostních sborů do té či oné skupiny, zejména paušální zařazení všech úkolů Policie ČR při výkonu dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích se nejeví jako přesvědčivé.

### Seznam použitých zdrojů

- HENDRYCH, Dušan. Správní úřad a správní orgán v českém právu. Právní fórum, 2004, č. 5.
- KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010.
- MATES, Pavel, ŠKODA, Jindřich, VAVERA, František. Veřejné sbory. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011.
- PRŮCHA, Petr. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2004.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013.
- STAŠA, Josef. Úvod do českého správního práva. 4. vydání. Praha: Policejní akademie ČR, 2001.

## VPLYV USTANOVENÍ O SPRÁVNEJ ŽALOBE VO VECIACH SPRÁVNEHO TRESTANIA (§ 194–§ 198 ZÁKONA Č. 162/2015 Z.Z. SPRÁVNY SÚDNY PORIADOK, V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV) NA ADMINISTRATÍVNE KONANIE VO VECIACH SPRÁVNEHO TRESTANIA

DOC. JUDR. TIBOR SEMAN, PHD.

*Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

**The effects of administrative action provision in the matter of administrative punishing (Section 194–§ 198 of Act No. 162/2015 Coll., Administrative Justice Procedure Code, as amended) for administrative proceedings in matters of administrative punishment**

**Kľúčové slová :** *správne súdnictvo, správne trestanie*

**Keywords:** *admsitrative judiciary, admsitrative punishing*

**Resumé:** *V príspevku sa autor zaoberá otázkami aplikácie ustanovení Správneho súdneho poriadku, regulujúcich súdne konanie o žalobe vo veciach správneho trestania. Poukazuje na prínosy zakotvenia zákonného odkazu na využitie trestnoprávných inštitútov, ale zároveň na nejasnosti, vyplývajúce z ustanovení Správneho súdneho poriadku o konaní o žalobe vo veciach správneho trestania. Poukazuje na využitie výkladovej metódy analógie v správnom trestaní pred účinnosťou a po účinnosti Správneho súdneho poriadku v kontexte Ústavy Slovenskej republiky, Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd ako aj judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, Ústavného súdu Slovenskej republiky a slovenských správnych súdov. Poukazuje na úskalía relevantných ustanovení Správneho súdneho poriadku de lege lata a ich vplyv na správne trestanie, k úvahám zároveň predkladá námety de lege ferenda.*

**Resume:** *In the contribution, the author deals with questions of application of the provisions of the Administrative Justice Procedure Code regulating legal action in the matter of administrative punishment. He points to the benefits of establishing a legal reference to use the institutions of criminal law, but at the same, he points to the ambiguities resulting from the provisions of Administrative Justice Procedure Code about legal action in the matter of administrative punishment. He points to using the interpretation method of analogy in administrative punishment before and after efficacy Administrative Justice Procedure Code in the context of the Constitution of Slovak Republic, Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as well as Case law of European Court of Human Rights, Constitutional Court of the Slovak Republic and Slovak administrative courts. He points to the difficulty of the relevant provisions of Administrative*

## Úvod

Správne trestanie je neoddeliteľnou súčasťou procesov vo verejnej správe, ak máme na mysli dôsledné spravovanie. V slovenskom správnom práve, s výnimkou zákona o priestupkoch,<sup>1</sup> však chýba nielen celistvá hmotnoprávna, ale aj samostatná procesná úprava s ustanoveniami typickými pre sankčné konanie. Všeobecný predpis o správnom konaní, ktorým je zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), ani po mnohých novelizáciách<sup>2</sup> nie je dostatočným procesným predpisom, ak ide o správne konanie o správnych deliktach. Táto skutočnosť spôsobovala a spôsobuje potrebu pristupovať v konaní o správnych deliktach zakaždým k právnemu výkladu, zodpovedajúcemu inštitútom sankčného administratívneho konania, ku ktorým patrí napríklad zákaz retroaktivity či prípustnosť retroaktivity v prospech páchatela, právne riešenie spoločného konania o viacerých správnych deliktach toho istého páchatela, právne riešenie administratívneho konania o pokračujúcom správnom delikte, rešpektovanie veľmi dôležitého a Európskym súdom pre ľudské práva prízvukovaného zákazu inkriminácie páchatela a ďalšie. Tieto „medzery“ sa tradične vyplňali a vyplňajú využívaním judikatúry správnych súdov vo veciach správnych deliktov. Od 1. júla 2016, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok,<sup>3</sup> sa uvedená právna situácia do istej miery upravila, keďže tento súdnoprocesný predpis zakotvil ustanovenia o správnej žalobe vo veciach správneho trestania.<sup>4</sup> Spomínaná

1 Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov, sa vzťahuje iba na priestupky a upravuje výlučne konanie o priestupkoch. Zároveň zákon o priestupkoch v §51 odkazuje na podporné (subsidiárne) použitie zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov.

2 Žiadna z doterajších novelizácií správneho poriadku nijakým spôsobom nereflektovala potrebu aspoň minimálneho zakotvenia ustanovení o osobitostiach správneho konania o správnych deliktach. Šlo by napríklad o osobitné práva účastníka konania ako páchatela správneho deliktu, zákaz zmeny k horšiemu v odvolacím konaní, postihovanie súbehu správnych deliktov, postihovanie pokračujúceho správneho deliktu a iné.

3 Správny súdny poriadok (zákon č. 162/2015 Z.z.) je súčasťou trojice súdnoprocesných predpisov. Ďalšími sú zákon č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok a zákon č. 161/2015 Z.z. Civilný mimosporový poriadok, ktoré spoločne s účinnosťou od 1. júla 2016 nahradili Občiansky súdny poriadok (zákon č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov).

4 Ide o ustanovenia o správnej žalobe vo veciach správneho trestania (§ 194–§ 198 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov).

„iba istá miera“ takrečeno „procesnej pomoci“ v administratívnom konaní o správnych deliktach spočíva v spôsobe zakotvenia využitia inštitútov trestného práva, a to odkazom na použitie niektorých ustanovení Trestného zákona a Trestného poriadku. Na tomto mieste by bolo hodné zamyslenia, prečo sa ani okrajovo nespomína prípadné využitie ustanovení zákona o priestupkoch, to však zaiste súvisí s výkladom pojmu „každé trestné obvinenie“ v intenciách článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Príspevok si kladie za cieľ poukázať na výhody či prínosy zakotvenia odkazu na využitie trestnoprávných inštitútov, no zároveň detekovať nejasnosti, vyplývajúce z ustanovení Správneho súdneho poriadku o konaní o žalobe vo veciach správneho trestania. Súčasne sa žiada poukázať na zaujímavú skutočnosť, že nie administratívnoprávne predpisy, teda predovšetkým zákony upravujúce oblasť verejnej správy, ale súdnoprocesný predpis upravuje, respektíve rieši administratívnoprávne otázky procesnej povahy, patriace do oblasti výkonu verejnej správy. Na Slovensku doposiaľ nejestvuje samostatný zákon, ktorý by celistvo riešil procesné (prípadne hmotnoprávne a procesné) otázky administratívneho konania o všetkých správnych deliktach, s výnimkou zákona o priestupkoch, ktorý sa však vzťahuje iba na priestupky ako jednu z kategórií správnych deliktov.<sup>5</sup> Na Slovensku niet všeobecného zákona o správnom trestaní. Zákonodarcu teda pristúpil k normatívnemu príkazu použiť na správne konanie o správnych deliktach inštitúty trestného práva hmotného a trestného práva procesného<sup>6</sup> a tento normatívny príkaz „umiestnil“ do súdnoprocesného predpisu, teda do Správneho súdneho poriadku, ktorý upravuje následné preskúmanie zákonnosti správneho konania o správnych deliktach. Správne orgány sa v administratívnom konaní musia riadiť právnou normou spadajúcou nie do oblasti správneho práva, ale do oblasti občianskeho procesného práva, vedomé si možnosti preskúmania ich rozhodnutí a postupov a posteriori správnymi súdmi.

## 1 Správne súdnictvo a sankčné právo vo verejnej správe

Správne súdnictvo má nezastupiteľnú úlohu v právnom štáte. Súdny ako nezávislé a nestranné orgány tak môžu realizovať ochranu práv účastníkov

5 Domnievam sa, že na precizáciu administratívneho konania o správnych deliktach je žiadúca celistvá úprava správneho trestania, teda zákonná úprava správnych deliktov, ktorá by de lege ferenda bola obsiahnutá v zákone o správnom trestaní. Tento celistvý právny predpis o správnych deliktach by okrem všetkých nevyhnutných definícií, zásad a inštitútov v hmotnoprávnom zmysle mal obsahovať procesné ustanovenia, vzťahujúce sa na konanie správnych orgánov o správnom delikte.

6 Blížšie sa týmto inštitútom venujem v ďalšom texte príspevku.

správneho konania, ktorí tvrdia, že správne orgány postupom alebo rozhodnutím do týchto práv zasiahli v rozpore so zákonom.<sup>7</sup> Z prvej vety prvého odseku prvého článku Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že Slovenská republika je demokratický a právny štát. Existencia možnosti súdneho preskúmania rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy nemôže chýbať medzi meradlami demokracie, samozrejme, zohľadňujúc rozsah predmetu preskúmania s následnými oprávneniami smerujúcimi k náprave. Od 1. júla 2016 je na Slovensku účinný nový procesný predpis pre oblasť správneho súdnictva, ktorým je zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, k súčasnosti jedenkrát novelizovaný, a to zákonom č. 88/2017 Z.z., ktorý nadobudol účinnosť 1. májom 2017.<sup>8</sup> Správne súdnictvo je síce iba jedným spomedzi viacerých prostriedkov zabezpečenia zákonnosti v činnosti verejnej správy,<sup>9</sup> avšak veľmi významným. Nenahrádza iné prostriedky nápravy rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, avšak pôsobí popri nich ako možnosť zásahu súdnej moci voči výkonnej moci.<sup>10</sup> Správne súdnictvo nie je zamerané na potlačenie autority verejnej správy, ale poskytuje ochranu proti verejnej správe, čím plní v rámci delby moci funkciu jednej z brzd a protiváh. „*Správne súdnictvo úzko súvisí s dopadmi a prejavmi delby štátnej moci a s riešením vzťahov medzi mocou výkonnou, resp. verejnou správou, a mocou súdnou.*“<sup>11</sup> V správnom

7 V Slovenskej republike správne súdnictvo vykonávajú všeobecné sudy, hoci v súdno-procesnom predpise, ktorým je Správny súdny poriadok, požívajú v súdnom konaní v správnom súdnictve označenie „správne sudy“. Nejde teda o nijakú novú sústavu súdov, ale o výkon správneho súdnictva v rámci existujúcej sústavy všeobecných súdov, ktorými sú okresné sudy, krajské sudy a Najvyšší súd Slovenskej republiky.

8 Ide iba o drobnú novelizáciu, ktorá sa týka ustanovenia § 54 v tom, že každý má právo konať pred správnym súdom v materinskom jazyku alebo v jazyku, ktorému rozumie, že správny súd je povinný účastníkom konania zabezpečiť rovnaké možnosti uplatnenia ich práv, a že s prihliadnutím na povahu a okolnosti veci príberie správny súd tlmočníka. Zároveň sa ustanovuje, že trovy spojené s tým, že účastník konania koná v materinskom jazyku alebo v jazyku, ktorému rozumie, znáša štát.

9 Nezastupiteľnú úlohu tu plní napríklad všeobecný dozor prokuratúry na zachovávaním zákonnosti vo verejnej správe.

10 Viac o vzťahu verejnej správy k súdному preskúmaniu administratívnych rozhodnutí a postupov pozri napr. SEMAN, T. Preskúmanie činnosti verejnej správy v správnom súdnictve. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2006, s. 128 a nasl., tiež SEMAN, T. Verejná správa v správnom súdnictve. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2016, s. 9 a nasl.. Tematika vzťahu súdnictva voči verejnej správe je obsiahnutá aj v prameňoch, ktoré sú už síce súčasťou histórie, ale kvalitatívne predstavujú skvosty právnej vedy. Súdny preskum verejnej správy je aj pre súčasnú administratívnu právnú vedu nadčasovo a užitočne spracovaný napr. v diele HOETZEL, J. Soudní kontrola veřejné správy. 2. vydání. Praha: Všechn, 1926.

11 PRŮCHA, P. Podstata a funkce správního soudnictví ve vztahu k ochraně veřejných

súdnictve sa realizuje oprávnenie fyzickej osoby alebo právnickej osoby obrátiť sa na súd vo veci, ktorá patrí do sféry výkonnej moci, pokiaľ sú splnené zákonom ustanovené podmienky.

Bez akýchkoľvek pochybností je možné konštatovať, že judikatúra správnych súdov má vplyv na verejnú správu, a to nielen v konkrétnej, súdom preskúmanej administratívnej veci, ale autoritatívnym pôsobením na spravujúce verejnosprávne subjekty prostredníctvom výsledkov svojej správno-súdnej rozhodovacej činnosti. Pokiaľ ide o veci administratívneho trestania, už pred účinnosťou Správneho súdneho poriadku Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojich rozsudkoch v správnom súdnictve viackrát poukázal na skutočnosť, že administratívne trestanie má podľa štrasburskej judikatúry trestnoprávny charakter a preto treba pri mlčaní „zákona“ vychádzať analogicky z Trestného zákona.<sup>12</sup> Mlčanie zákona vo veciach správneho trestania pocítovali správne orgány, ktoré boli postavené pred konkrétne právne neriešené situácie ako napríklad prípustnosť retroaktivity v prospech páchatela, ak šlo o iný správny delikt ako priestupok, riešenie spoločného konania či administratívneho konania o pokračujúcom správnom delikte, rešpektovanie zákazu inkriminácie.

Do tohto právneho stavu vstupuje zavedenie „jasnejších“ pravidiel, keď s účinnosťou od 1. júla 2016 zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok zakotvil v súdnom konaní (v správnom súdnictve) povinnosť použiť základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť v správnom trestaní, keďže „*Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak (...) c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť v správnom trestaní.*“<sup>13</sup> Okrem toho, „*Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak (...) d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania.*“<sup>14</sup> Pre úplnosť treba dodať, že Správny súdny poriadok zaviedol definíciu správneho trestania, ktorá do toho času bola v zásade záležitosťou teórie správneho práva. „**Správ-**

subjektívnych práv. In SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.). Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 132.

12 Ide napríklad o rozsudky Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sž/19/2011, 5Sž/21/2011, 6Sž/23/2011 a 6Sž/27/2011.

13 Ustanovenie § 195 písmeno c) zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších prepisov.

14 Ustanovenie § 195 písmeno d) zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších prepisov.

nym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie **rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.**<sup>15</sup> Takže správny súd v správnom súdnictve (v konaní o správnej žalobe vo veciach správneho trestania<sup>16</sup>) bude povinne prihliadať na základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť v správnom trestaní,<sup>17</sup> a na dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania.

## 2 O nedostatočnosti procesnej úpravy sankčného práva vo verejnej správe

Ako bolo naznačené v predchádzajúcej časti, v sankčnom práve vo verejnej správe procesná právna úprava nie je dostatočná. Z tohto faktu potom logicky vyplynú tri základné otázky. Je potrebné a umožnené analogicky používať inštitúty iného právneho odvetvia (trestného práva)? Ktoré právne normy oprávňujú orgán verejnej správy využiť analógiu a v akom rozsahu? Kedy a ktoré právne normy (aj z iného právneho odvetvia, trestného práva) môžu, respektíve majú byť použité? Z pohľadu právnej istoty, súc podstatného znaku právneho štátu, bez akýchkoľvek pochybností konštatujem, že **procesný postup, ktorým sa dosiahne realizácia sankčnej donucovacej činnosti verejnej moci, musí byť právne upravený.** Pokiaľ ide o konanie o priestupkoch, tu je právnou úpravou zákon o priestupkoch so subsidiárnym použitím zákona o správnom konaní. Ak ide o administratívne konanie o iných správnych deliktoch, tu sa používa spravidla zákon o správnom konaní, osobitné zákony a iné predpisy, vydané na základe zákona (napr. disciplinárny poriadok). Pokiaľ v právnej úprave či právnych úpravách administratívnych konaní o akýchkoľvek správnych deliktoch sa nachádzajú medzery, na ich vyplnenie sa tradične uplatňuje analógia (o aplikácii odkazu na použitie trestnoprávných zásad sa zmienim neskôr). Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov je všeobecným predpisom o správnom konaní. Nejde o procesný predpis, ktorým by sa reguloval výhradne postup pri ukladaní sankcií, má totiž univerzálne ustanovenia na po-

15 Ustanovenie § 194 odsek 1 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.

16 Toto konanie v správnom súdnictve je upravené v § 194 až 198 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.

17 Medzi základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku patrí napríklad aj právo na obhajobu, zakotvené v § 2 odsek 9 zákona č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok, v znení neskorších predpisov.

užitie v tisíckach rôznorodých konaní v oblasti verejnej správy. Ak špecifické oblasti vo svojej všeobecnej povahe nedokáže pokryť, dovoľuje použiť aj osobitné právne predpisy (zákony), ktoré upravujú správne konanie alebo jeho časť odlišne (okruh účastníkov správneho konania, lehoty, náležitosti podania či rozhodnutia a ďalšie).

Správny poriadok v správnom trestaní iných správnych deliktov, teda v administratívnom konaní o iných správnych deliktoch, vykazuje deficit. Tento deficit špeciálnych ustanovení k prejednávaniu správnych deliktov vo všeobecnom administratívnom procesnom predpise vyplýva z jeho univerzálnosti. Dokonca, „medzery“ v tomto verejnoprávnom predpise, vzhľadom na jeho univerzálnosť, mnohí ani nepovažujú za pravé medzery. Kým niet samostatného procesného predpisu na prejednávanie iných správnych deliktov, uplatňuje sa už spomínaná analógia.<sup>18</sup> Priestupky majú do istej miery výnimočné postavenie. Okrem ich zákonnej definície zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov, upravuje špecifická konania o priestupkoch a, zvýrazňujem, iba o priestupkoch, pretože podľa jeho vlastnej právnej formulácie upravuje „konanie o priestupkoch“. Zákon o priestupkoch je jediný špecifický procesný (aj hmotnoprávny) predpis v správnom práve trestnom, ktorý obsahuje samostatnú procesnú úpravu, vzťahujúcu sa však výlučne na konanie o priestupkoch. Zároveň zákon o priestupkoch odkazuje na subsidiárne použitie správneho poriadku. Zákon o priestupkoch v porovnaní s inými administratívnoprávnymi predpismi obsahuje ustanovenie o zákaze zmeny k horšiemu (zákaz *reformationis in peius*), prezumpciu nevinu, kritériá ukladania sankcií, spoločné konanie, obligatórne ústne konanie, špecifické práva subjektu, proti ktorému sa koná a mnohé ďalšie ustanovenia (o retroaktivite, o „príčetnosti“, tiež zakotvuje okolnosti vylučujúce protiprávnosť, náležitosti výroku rozhodnutia atď.).

## 3 Zaobchádzanie s analógiou v administratívnom konaní o správnych deliktoch

Analógia je jednou z výkladových metód v práve, nevynímajúc správne právo a jeho súčasť, ktorou je správne právo sankčné. Výraz analógia má svoj základ v gréčtine (*analogia* – (gr.) obdoba, podoba, *analogicus* – podobný, obdobný, analogický). Podstatu analógie v práve možno zhrnúť do konštatovania, že ak platí pravidlo pre určitú skutočnosť, platí to isté pravidlo pre

18 Prejednávanie iných správnych deliktov, vzhľadom na znalosť vyskytujúcich sa medzier vo všeobecnom správnoprocesnom predpise, by si *de lege ferenda* zaslúžilo mať samostatnú zákonnú úpravu.

podobnú skutočnosť, ak to zákon nezakazuje. Teda, že s dvoma prípadmi by sa malo zaobchádzať podobne, pokiaľ sú si podobné. Samozrejme, analógiu je potrebné používať spoločne s ďalšími metódami výkladu. V správnom trestaní sa analógia uplatňovala a uplatňuje. V podmienkach Slovenskej republiky je však potrebné rozdeliť používanie analógie vo veciach správneho trestania na dve obdobia. A to pred účinnosťou Správneho súdneho poriadku (do 30. júna 2016) a od nadobudnutia účinnosti Správneho súdneho poriadku (teda od 1. júla 2016). Od nadobudnutia účinnosti Správneho súdneho poriadku sa totiž musia rešpektovať jeho ustanovenia § 195 písmeno c) a písmeno d). Podľa môjho názoru, ani spomínané ustanovenia (§ 195 písmeno c) a písmeno d) Správneho súdneho poriadku) však použitie analógie nevylučujú, no majú prednosť ako ustanovenia zákona pred doplnkovým a následným využitím analógie tam, kde je to potrebné. Uplatnenie analógie v správnom trestaní má svoje miesto. Základom pre využitie analógie ako metódy výkladu teda ostáva, že sa subsumuje prípad (i procesná situácia) pod zákonné ustanovenie, ktoré upravuje podobný prípad (procesnú situáciu). Zvláštnosťou je, že pri analógii sa použije ustanovenie, ktoré sa na subsumovaný prípad v skutočnosti už nevzťahuje, slúži na vyplnenie medzier v zákonoch a riešenie prípadov (situácií), na ktoré zákonodarcu nepamätal. Aj po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku považujem otázku prípustnosti analógie v správnom práve za otázku citlivú. Totiž, Ústava Slovenskej republiky nespomína termín *analógia*, ale v čl. 152 ods. 4 zakotvuje pravidlo pre výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorým je súlad s ústavou. (Ústavný súd Slovenskej republiky používa spojenie „ústavne konformný výklad“). Bez akýchkoľvek pochybností analógiou nemožno posúvať kompetenčné medze (zohľadňuje sa čl. 2 ods. 2 ústavy: „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*“). Analógia je limitovaná článkom 2 ods. 3 ústavy v prospech delikventa: „*Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.*“ Analógiu nemožno tvoriť nové skutkové podstaty správnych deliktov (platí *nullum crimen sine lege*). Analógia v správnom trestaní pod optikou administratívnoprávnej vedy by sa dala zhrnúť do troch základných charakteristík, a to a) analógia zákona je prípustná aj vtedy, ak na ňu zákon *expressis verbis* neodkazuje („latentný odkaz“ na použitie analógie), b) analógia v procese správneho trestania je limitovaná podstatou a účelom správneho trestania k dosiahnutiu jeho cieľa, c) analógia v správnom trestaní v neprospech delikventa je vylúčená. Analógia v správnom trestaní prichádza do úvahy, iba ak určitá otázka nie je vôbec riešená a vždy iba v prospech delikventa. Zároveň treba zvýrazniť, že analógia v správnom trestaní je pou-

žiteľná, ak nevedie k ujme účastníka konania ani k ujme na ochrane hodnôt, vytváraných a chránených vo verejnom záujme.

#### 4 Aké miesto v administratívnom konaní o správnych deliktoch majú medzinárodné zmluvy a z nich vychádzajúca judikatúra?

Východiskom pre nasledujúce úvahy budú tri ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky,<sup>19</sup> a to článok 1 odsek 1, ďalej článok 1 odsek 2 a článok 154c. Ústava Slovenskej republiky v druhom odseku prvého článku ustanovuje: „*Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.*“ Okrem toho, je potrebné zároveň upriamiť pozornosť na prvý odsek prvého článku. Základom interpretácie a aplikácie článku 1 odseku 1 ústavy (*Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát*) je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. No a princípmi materiálneho právneho štátu sú právna istota a spravodlivosť. V intenciách článku 154c Ústavy SR je Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky a má prednosť pred zákonom, ak zabezpečuje väčší rozsah ústavných práv a slobôd.

V uvedenom kontexte je fundamentom Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej tiež „Dohovor“). Podľa tohto Dohovoru 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 (článok 6 odsek 1 prvá veta). Vzhľadom na možnosť rozdielnej kategorizácie protiprávnych konaní v jednotlivých štátoch (napríklad na trestné činy a iné činy, ktoré sú protiprávne, ale nie sú vnútroštátnymi právnymi predpismi označené ako trestné činy, napríklad správne delikty) výraz trestné obvinenie je potrebné vnímať širšie. V zmysle judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva<sup>20</sup> treba pojem „trestné obvinenie“, pokiaľ ide o rozsah aplikovateľnosti článku 6 odseku 1 Dohovoru, vykladať autonómne od jeho definovania vo vnútroštátnom právnom poriadku členských štátov Dohovoru. Článok 6 Dohovoru je záväzný. V správnom trestaní sa musí uplatniť právo na spravodlivý proces. Teda pravidlá spravodlivého procesu sa musia vzťahovať na proces správneho trestania, pretože „akékoľvek trestné obvinenie“, spomínané Dohovorom, je potrebné vykladať

19 Ústava Slovenskej republiky (č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov).

20 Napr. Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 27. júna 1968 vo veci Fritza Neumeistera (nar. 19.5.1922) proti Rakúsku (ECHR, Neumeister v. Austria case).

bez ohľadu na kategorizáciu protiprávnych skutkov vnútroštátnym právom. Inak povedané, páchatel' správneho deliktu nemôže mať nevýhodnejšie postavenie ako páchatel' trestného činu.

Na účel tohto príspevku považujem predkladané načrtnutie vplyvu medzinárodných dokumentov na chápanie správneho trestania v slovenskom práve za postačujúce. Podrobnejšie sa výkladu pojmu „trest“ v zmysle Dohovoru venuje napríklad docentka Frumarová.<sup>21</sup>

Požiadavka Správneho súdneho poriadku, zakotvená v písmene c) ustanovenia § 195,<sup>22</sup> smerujúca k povinnosti **použiť základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku v správnom trestaní** je súladná s Odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy č. R(91) 1 pre členské štáty o správnych sankciách,<sup>23</sup> vzťahujúcim sa na správne akty, ktorými sa ukladá postih za správanie, ktoré je v rozpore s uplatniteľnými pravidlami, či už ide o pokuty alebo iné opatrenia trestnej povahy bez ohľadu na to, či majú peňažnú alebo inú povahu (správne sankcie). Podľa zásady č. 6 tohto odporúčania 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 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom<sup>24</sup> aj **pevne zavedené záruky v trestnom konaní**.

## 5 Miesto judikatúry slovenských súdov v administratívnom konaní o správnych deliktoch v kontexte so Správnym súdnym poriadkom

Správne právo trestné nie je v rámci slovenského právneho poriadku kodifikované ako celok. Čiastočne kodifikované je priestupkové právo, no aj v ňom existujú medzery. Správne súdy vyplňajú tieto medzery úpravou v ob-

21 Podrobnejšie sa výkladu pojmu „trest“ v zmysle Dohovoru venuje docentka Frumarová. Pozri FRUMAROVÁ, K. K výkladu pojmu „trest“ ve smyslu čl. 7 Úmluvy o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 40 Listiny základných práv a slobod ČR. In Princípy trestania a správne delikty. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016, s. 48 a nasl.

22 Ustanovenie § 195 písmeno c) zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov, znie: „Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak (...) c) ide o **základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť v správnom trestaní**.“

23 Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R(91) 1 pre členské štáty o správnych sankciách (relative aux sanctions administratives), schválené 13. februára 1991 na 452. zasadnutí zástupcov ministrov.

24 Rezolúcia Výboru ministrov Rady Európy č. (77)31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom

lasti správneho trestania judikatúrou, opierajúcou sa o Ústavu Slovenskej republiky (článok 1 odseky 1, 2, článok 154c) ako aj o Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (článok 6 odsek 1). Najvyšší súd Slovenskej republiky judikoval,<sup>25</sup> že trestanie za správne delikty musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska treba vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu, pretože hranice medzi trestnými deliktmi, za ktoré ukladá trest súd, a deliktmi, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu.

Dá sa konštatovať, že tieto požiadavky na sankčné správne konanie (správne trestanie), opierajúce sa o ústavu a Dohovor a vyslovené najvyšším súdom, boli zohľadnené v ustanoveniach § 195 písm. c), d) Správneho súdneho poriadku, avšak nie úplne zhodne. Na tomto mieste je hodno poukázať na odtiene formulácie najvyššieho súdu, že je nevyhnutné **poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v trestnom zákone a trestnom poriadku** nielen obvinenému z trestného činu, ale **aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívnoprávna zodpovednosť**, v porovnaní s odkazom, zakotveným, respektíve vyplývajúcim z § 195 písm. c), d) Správneho súdneho poriadku, teda na potrebu použiť v správnom trestaní **základné zásady trestného konania** podľa Trestného poriadku a dodržať **zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona**, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania. Ako bude analyzované v ďalšom texte príspevku, správne orgány v procese správneho trestania budú musieť riešiť nielen „**nepoužiteľnosť**“ niektorých spomínaných trestnoprávnych zásad, ale aj pomer judikátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z roku 2011 k zákonu č. 162/2015 Z.z., účinnému od 1. júla 2016. Kým nie sú v súlade dva právne predpisy s rovnakou právnou silou, na riešenie sa používajú dve rímskoprávne zásady, a to „*lex posterior derogat lex prior*“ a „*lex specialis derogat lex generalis*“ prípadne, ak ide o obsahovú kolíziu viac ako dvoch právnych predpisov s rovnakou právnou silou, tak tie isté zásady v znení „*lex posterior derogat legi priori*“ a „*lex specialis derogat legi generali*“. Ako však riešiť situáciu, keď zákon upravuje riešenie právnej situácie (hmotnoprávne i procesnoprávne) odlišne od požiadaviek formulovaných v súdnom rozhodnutí (autorita Najvyššieho súdu Slovenskej republiky), ktoré sa však opiera o ústavu a medzinárodnú zmluvu o ľudských právach, teda o predpisy právne silnejšie ako zákon? Optimálnym riešením *de lege ferenda* by, podľa môjho názoru, bolo novelizovať dotknuté ustanovenia Správneho súdneho poriadku, mienené v pôvodnom znení skutočne konzistentne s požiadavkami na ochranu práv a poskytovanie záruk osobe posti-

25 Porov. rozsudok Najvyššieho súdu SR v spojených veciach sp. zn. 8Sž/18/2011, 8Sž/22/2011, 8Sž/23/2011 a 8Sž/24/2011.

hovanej za správny delikt, avšak s pripomienkou, že niektoré trestnoprávne zásady sú v procese správneho trestania jednoducho nepoužiteľné (napríklad je nepoužiteľná obžalovacia zásada, keďže obžalobu podáva prokurátor súdu, ktorý jediný môže rozhodnúť o vine a treste za trestný čin) napriek tomu, že ide o odkaz zákona na použitie zásad, medzi ktorými sa nachádzajú aj zásady nepoužiteľné v správnom trestaní.

Napriek naznačeným úskaliam, je nepochybné, že judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky je aj po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku aktuálna. Napríklad širšie je koncipované analogické použitie Trestného zákona v judikáte („*Administratívne trestanie má podľa štrasburskej judikatúry trestnoprávny charakter a preto treba pri „mlčaní zákona“ vychádzať analogicky z Trestného zákona.*“<sup>26</sup>), ide o odkaz na **použitie analogicky použiteľného ustanovenia z celého Trestného zákona**, pričom Správny súdny poriadok odkazuje „**iba**“ na **použitie zásad** Trestného zákona (konkrétne iba zásad ukladania trestov). Príkladov na využiteľnosť judikatúry tvorenej v správnom súdnictve je viacero. Napríklad v situácii, keď správny orgán má postihnúť **pokračujúci správny delikt** („*Vzhľadom na to, že správne delikty patria do kategórie trestných obvinení v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, treba pri nedostatku špeciálnej právnej úpravy v oblasti správneho trestania za pokračujúci správny delikt na základe analógie aplikovať pravidlá pre ukládanie trestu za pokračujúci delikt, zakotvené v Trestnom zákone.*“ Alebo tiež „*Pri nedostatku špeciálnej úpravy konania o uložení sankcie za pokračujúci správny delikt je potrebné použiť „analogiae legis“, t.j. vychádzať z Trestného zákona.*“) <sup>27</sup> Takisto je možné poukázať na **rozhodovacia činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky**, ktorá má významné miesto v procese správneho trestania. Ide napríklad o **zákaz zmeny k horšiemu** („*Zmena prvostupňového správneho rozhodnutia k horšiemu v odvolacom konaní nie je per se nezlučiteľná s účelom a podstatou ochrany, aká sa zaručuje čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy.*“<sup>28</sup>), ktorý, samozrejme, neplatí všeobecne a sú na jeho využitie kladené špecifické požiadavky. Totiž, *zákaz reformationis in peius* (zákaz zmeny k horšiemu) ako *všeobecný (!) zákaz zmeny rozhodnutia v neprospech páchatela* nemožno vyvodiť z ústavnoprávných predpisov, z práva na spravodlivý proces, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, z čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd,

26 Porov. rozsudky Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sž/19/2011, 5Sž/21/2011, 6Sž/23/2011 a 6Sž/27/2011.

27 Porov. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8Sž/18/2011, 8Sž/22/2011, 8Sž/23/2011, 8Sž/24/2011.

28 Nález Ústavného súdu SR z 13.1.2016 sp. zn. I ÚS 505/2015.

z čl. 2 ods. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.<sup>29</sup> Zásada zákazu zmeny k horšiemu je upravená v odvolacom konaní o priestupku.<sup>30</sup> Táto zásada v správnom trestaní neplatí neobmedzene. Aj pokiaľ ide o zákon o správnom konaní, najmä s ohľadom na jeho § 59, takisto so zohľadnením cieľov odvolacieho konania, oprávnenie odvolacieho orgánu samostatne hodnotiť podklady pre rozhodnutie, prípadné zistenie svojvôle prvostupňového orgánu, vrátane všetkých okolností každého jednotlivého prípadu. Teda, zákaz zmeny k horšiemu možno uplatniť aj v konaní o správnych deliktoch, ktoré nie sú priestupkami, uvedomujúc si, že na toto konanie sa nevzťahuje zákon o priestupkoch, ale iba zákon o správnom konaní. Takže aj bez potreby odkazu na trestnoprávne zásady, zákaz *reformationis in peius* platí, ak sa nezistia nové podstatné skutkové okolnosti a je potrebné aplikovať tento zákaz aj v odvolacom konaní o správnych deliktoch, ktoré nie sú priestupkami, napriek tomu, že všeobecný procesný predpis (zákon o správnom konaní) pravidlo „zákaz zmeny k horšiemu“ neupravuje.<sup>31</sup> Správny orgán sa pri svojej činnosti stretáva aj s inými situáciami, ktoré má riešiť, a Správny súdny poriadok svojím odkazom v § 195 na potrebu použiť trestnoprávne zásady nepostačuje. V konaní o iných správnych deliktoch ide o hmotnoprávne aj procesnoprávne problémy. Ide napríklad o **podmienky deliktuálnej zodpovednosti**, ktoré sa „iba“ dajú vyvodiť z osobitného zákona obsahujúceho skutkové podstaty iných správnych deliktov. Podobne sa správny orgán stretáva s otázkou, ako postupovať, ak existujú **okolnosti vylučujúce protiprávnosť**, ktoré však v sankčnom správnom práve nachádzame vymedzené iba v zákone o priestupkoch (konanie v nutnej obrane a konanie v krajnej núdzi).<sup>32</sup> Ako som naznačil, judikatúra poukazuje na využívanie analógie trestného práva.<sup>33</sup> A Správny súdny poriadok poukazuje „iba“ na trestnopráv-

29 Takto na *všeobecnú* nepoužiteľnosť zákazu zmeny k horšiemu (t.j. použiteľnosť s presne stanovenými obmedzeniami) poukazuje napríklad aj Ústavný súd Českej republiky vo svojom uznesení sp. zn. III.ÚS 880/2008.

30 Ustanovenie § 82 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov, znie: „*V odvolacom konaní správny orgán nemôže zmeniť uložení sankciu v neprospech obvineného z priestupku, ak nezistí nové podstatné skutkové okolnosti.*“

31 Iné správne delikty patria do oblasti správneho práva, preto sa dá považovať za vhodné analogicky použiť právny predpis z odvetvia správneho práva – zákon o priestupkoch, ktorý pozná a upravuje zákaz *reformationis in peius*, a rešpektovať podmienky jeho uplatnenia (nie je nevyhnutné analogicky použiť normy trestného práva). Teda, v odvolacom konaní o inom správnom delikte odvolací správny orgán nemôže zmeniť uložení sankciu v neprospech delikventa, ak nezistí nové podstatné skutkové okolnosti.

32 Konanie v krajnej núdzi či v nutnej obrane znamená absenciu materiálnej stránky deliktu, hoci sú naplnené všetky jeho formálne znaky.

33 Oprávnené sa môžeme pýtať, prečo nie analógiu priestupkového práva? V správnom

ne zásady. Z procesných problémov v konaní o iných správnych deliktoch je možné poukázať na **absenciu špeciálneho procesného predpisu na prejednanie iných správnych deliktov**.<sup>34</sup>

Ďalším inštitútom, s ktorým sa správne orgány môžu stretnúť, je **retroaktivita**. Ústava Slovenskej republiky vo svojom článku 50 odseku 6 ustanovuje, že „Trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatela priaznivejšie.“ Z toho vychádza aj § 2 Trestného zákona (časová pôsobnosť zákona). Retroaktivita v prospech delikventa je administratívnoprávne upravená iba v zákone o priestupkoch (§ 7): „Zodpovednosť za priestupok sa posudzuje podľa zákona účinného v čase spáchania priestupku; podľa neskoršieho zákona sa posudzuje iba vtedy, ak je to pre páchatela priaznivejšie.“

Analógia Trestného zákona sa uplatní pri iných správnych deliktoch. Som presvedčený, že v prípadnom (*de lege ferenda*) Zákone o správnom trestaní<sup>35</sup> nesmie chýbať ustanovenie o retroaktivite: „Zodpovednosť za správny delikt sa posudzuje podľa zákona účinného v čase spáchania správneho deliktu; podľa neskoršieho zákona sa posudzuje iba vtedy, ak je to pre páchatela priaznivejšie.“

Schválenie zákona o správnom trestaní by malo eliminovať prípadné úvahy o pauperite správneho práva, dôvodenej dlhodobou absenciou generálnej úpravy správneho trestania, ktorá, skrz mnohé poznatky o praktických právno-aplikačných problémoch súvisiacich so správnym trestaním, správne právu vonkoncom nepristane.

---

práve by sa totiž dal využiť administratívny predpis, ktorým je priestupkový zákon.

34 Zákon o priestupkoch sa vzťahuje (podľa dikcie v ňom samom – III. časť) iba na konanie o priestupkoch. Aký postoj teda zaujať k použiteľnosti procesných ustanovení zákona o priestupkoch v konaní o iných správnych deliktoch? Je alebo nie je analogické použitie jeho ustanovení vylúčené?

35 Schválenie celistvého právneho predpisu o správnom trestaní by bolo nesmiernym prínosom pre správne právo sankčné a vyriešilo by problémy, ktoré sa nateraz musia riešiť predovšetkým výkladovo. Vezmime si napríklad **vymedzenie predmetu konania vo výroku rozhodnutia o inom správnom delikte**. V súčasnosti sa toto vymedzenie opiera o konštatovanie, že rozhodnutia o iných správnych deliktoch majú povahu rozhodnutí trestného charakteru a že správny delikt musí byť vo výroku administratívneho rozhodnutia špecifikovaný tak, aby sankcionované konanie nebolo zameniteľné s iným konaním (totožnosť skutku), pričom táto požiadavka je vyvoditeľná z § 47 odseku 2 správneho poriadku, poukazujúc (analogicky) na ustanovenie § 77 zákona o priestupkoch.

## 6 Križovatka troch právnych odvetví: Netrestný súdno-procesný predpis zakotvuje príkaz použiť zásady z trestného práva v správnom práve

### 6.1 Úvaha o nepriamej novelizácii všetkých relevantných administratívnoprávnych predpisov

V predchádzajúcich častiach príspevku som naznačil množstvo hmotno-právnych a procesno-právnych problémov, súvisiacich so sankčným právom vo verejnej správe. Poukázal som na ich riešenia cez prizmu ústavy, medzinárodných zmlúv i výkladových pravidiel v práve.

Okrem toho som naznačil existenciu viacerých otázok v súvislosti so zákonom (stále relatívne novým), ktorým je Správny súdny poriadok. Mám na mysli jeho ustanovenia § 195 písm. c), d), ktoré znejú: „*Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak (...) c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie, (...) d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania.*“

Správny súdny poriadok je súdno-procesný predpis, ktorý však citovanými ustanoveniami má priamy **dosah na administratívne konanie** o správnych deliktoch, pričom toto konanie jednoznačne patrí do oblasti správneho práva. Citované ustanovenia nemožno vyložiť inak, než **príkaz** (prikazujúca právna norma<sup>36</sup>), a to **nielen pre súdy** vo veciach správneho trestania **použiť normy z Trestného zákona** („*dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania*“) a **normy z Trestného poriadku** („*základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie*“).

Dávam teda teoretickoprávnu otázku. Nejde náhodou o **NEPRIAMU NOVELIZÁCIU všetkých relevantných administratívnoprávnych predpisov**?<sup>37</sup> Ak je to skutočne nepriama novelizácia, hodno poznamenať, že Správny súdny poriadok bol schválený 21. mája 2015 a účinnosť nadobudol 1. júla 2016. Následne (tým istým zákonodarcom) o celý polrok bol 18. novembra 2015

---

36 Z pohľadu povahy právnej normy ide o príkaz, nie o zákaz ani o dovoľenie či odporúčanie.

37 Otázku, či § 195 predstavuje nepriamu novelizáciu relevantných administratívno-právnych predpisov alebo nie, možno podrobiť samostatnej diskúte. Napríklad profesorka Košičiarová sa vyjadruje opatrnejšie: „*Ustanovenie § 195 Správneho súdneho poriadku bude mať aj nepriamy vplyv na rozhodovacie činnosť vykonávateľov verejnej správy.*“ KOŠIČIAROVÁ, Soňa. Povinnosť správneho súdu aplikovať trestno-právne zásady vo veciach správneho trestania. Justičná revue, ročník 68, 2016, č. 8–9, s. 892.



chválený zákon č. 400/2015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý nadobudol účinnosť sčasti 1. januára 2016 a sčasti 1. apríla 2016. Tento zákon nepriamo novelizáciu nedovoľuje, pretože vo svojom § 6 s názvom *Novelizácia právneho predpisu* ustanovil hneď v prvom odseku: „(1) *Novelizácia právneho predpisu sa vykonáva formou priamej novelizácie. Nepriama novelizácia formou zmien alebo doplnení iného právneho predpisu ustanoveniami navrhovaného právneho predpisu bez uvedenia úplnej citácie jeho názvu v samostatnom článku je neprípustná.*“ Dá sa povedať, že Správny súdny poriadok, ak naozaj nepriamo novelizoval (*sic!*) všetky relevantné administratívno-právne predpisy, to “stihol”. Správny súdny poriadok bol chválený skôr ako zákon (č. 400/2015 Z.z.) zakazujúci nepriamo novelizáciu, avšak zákon č. 400/2015 Z.z., zakazujúci nepriamo novelizáciu, nadobudol účinnosť skôr ako Správny súdny poriadok. Oba právne predpisy majú rovnakú právnu silu a ak by Správny súdny poriadok bol schválený po účinnosti zákona zakazujúceho nepriamo novelizáciu, aj tu by vznikla veľmi zaujímavý právny rébus, pretože, vzhľadom na zhodnosť právnej sily, neskorší zákon v zásade môže zaviesť novú úpravu v rozpore so skorším zákonom. Riešenie tejto právnej situácie by si zasluhovalo osobitné spracovanie a vskutku nie je predmetom tohto príspevku. A propos, ak pripustíme, že Správny súdny poriadok (ako súdno-procesný predpis) nepriamo novelizuje administratívno-právne predpisy, stále ostáva na zamyslenie, ako to teda zákonodarca s nepriamou novelizáciou myslel, ak ju ustanoveniami § 195 písm. c), d) Správneho súdneho poriadku pripustil. Zakotvenie Správneho súdneho poriadku, že vo veciach správneho trestania je potrebné použiť normy z Trestného zákona („*dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania*“) a normy z Trestného poriadku („*základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie*“) má jednoznačne povahu prikazujúcej právnej normy, ktorá je **zákonom** adresovaná všetkým orgánom verejnej správy so sankčnými kompetenciami. Do času účinnosti Správneho súdneho poriadku, ako uvádzam v príspevku vyššie, sa tento príkaz odvodzoval z judikatúry.

Dobre teda, berieme na vedomie, že Správny súdny poriadok od 1. júla 2016 usmernil všetky orgány verejnej správy, ktorých sa to týka, ktoré právne normy majú použiť v správnom trestaní.<sup>38</sup> A teraz prekvapenie: problém sa tým neskončil, ale vlastne začal.

38 Teda, zakotvenie príkazu *použiť isté právne normy v správnom trestaní*, už ďalej neriešime v súvislosti s inou právnou úpravou, ktorá nedovoľuje nepriamo novelizáciu (doslova “nepriama novelizácia je neprípustná”). Zhodnime sa pre túto chvíľu na závere,

## 6.2 Použitie alebo primerané použitie zásad z odvetvia trestného práva?

V podkapitole 6.1 som načrtnol problematiku zakotvenia pravidla o použití právnych noriem z trestného práva v odvetví správneho práva. Avšak bez ohľadu na to, či o priamu novelizáciu ide alebo nie, Správny súdny poriadok je zákonom, ktorý od nadobudnutia účinnosti zaväzuje. Z tejto vlastnosti Správneho súdneho poriadku vyplýva, že **v správnom trestaní je správny orgán povinný použiť tieto zásady a ich použitie bude skúmať a na ne prihliadať aj správny súd v správnom súdnictve.**

V správnom trestaní, ktoré patrí do oblasti správneho práva, § 195 Správneho súdneho poriadku príkazom “je potrebné” *expressis verbis* zaviedol **odkaz na použitie noriem trestného práva**. Konštatujem, že v administratívno-právnych predpisoch (zákonoch) absentuje takýto odkaz. Odkaz na použité (niektorých) noriem trestného práva (použitie zásad) má správny orgán pomôcť riešiť procesné otázky administratívneho sankčného konania. Na prvý pohľad sa môže zdať, že vec je jasná, no nie je a vysvetlím, prečo.

Prejdime teda ku konkrétnym komplikáciám, vyplývajúcim z textu § 195 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj “SSP”) v nadväznosti na dotknuté ustanovenia Trestného zákona (ďalej aj TZ) a Trestného poriadku (ďalej aj TP).

Problematikou dodržania niektorých zásad ukladania trestov podľa **Trestného zákona** v rámci správneho trestania tkvie v tom, že zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon upravuje “**základné zásady ukladania sankcií**“ v § 34–45. V správnom trestaní **sa majú použiť “zásady ukladania trestov”** (iba na ne je odkaz v § 195 písm. d) SSP) – tie sú zakotvené v § 34 TZ. Dôležité pre správne trestanie sú najmä zásada minimalizácie vplyvu trestu na rodinu a blízke osoby páchatela (§ 34 ods. 3), kritériá na určovanie druhu a výmery trestu (§ 34 ods. 4). Problematicky použiteľné (resp. prevažne nepoužiteľné) sú zásady v § 34 odsek 5 TZ (spolupáchatelia, organizátor, objednávateľ, návodca, pomocník, príprava, pokus), či odsek 6 (odkaz na tresty v § 32 – domáce väzenie, odňatie slobody a kedy sa musí uložiť ...). Z dôvodu *nulla poena sine lege* absolútne nepoužiteľný v správnom trestaní je odsek 7 (tresty neznáme správny trestaniu) a odsek 8 (odňatie slobody na doživotie, podmienené prepustenie).<sup>39</sup>

že právne účinné ustanovenie Správneho súdneho poriadku rešpektovať musíme.

39 Prvá časť Trestného zákona má názov VŠEOBECNÁ ČASŤ (§ 1–§ 143). Jej Druhá hlava má názov SANKCIE (§ 31–§ 83b). Prvý diel Druhej hlavy má názov Druhy sankcií (§ 31–§ 33) a Druhý diel Druhej hlavy má názov Zásady ukladania sankcií (§ 31–§ 33). Základy ukladania trestov sú upravené iba v § 34. Takže § 34 má nasledovné znenie: “Zásady ukladania trestov (1) Trest má zabezpečiť ochranu spoločnosti pred páchatelom tým, že mu zabráni v páchaní ďalšej trestnej činnosti a vytvorí podmienky na jeho výcho-

Správny súdny poriadok teda formuláciou „je potrebné použiť“ odkazuje na použitie aj takých zásad, ktoré sú v správnom trestaní nepoužiteľné. *De lege ferenda* v prípadnej novelizácii Správneho súdneho poriadku by bolo vhodné konkretizovať, ktoré (použiteľné) ustanovenia Trestného zákona je potrebné použiť.

Problematickosť dodržania niektorých zásad trestného konania podľa **Trestného poriadku**, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie, je badaateľná v tom, že základné zásady trestného konania, ktoré sú upravené v § 2 Trestného poriadku, opäť možno kategorizovať do troch skupín, na použiteľné, nepoužiteľné a problematicky použiteľné. Medzi použiteľné sa dá zaradiť zásada zákonnosti (ods. 1), zásada minimalizácie zásahov (ods. 2), prezumpcia nevinu (ods. 4), rýchlosť, nestrannosť a bezprostrednosť (ods. 7), zásada

---

*vu k tomu, aby viedol riadny život a súčasne iných odradí od páchania trestných činov; trest zároveň vyjadruje morálne odsúdenie páchatela spoločnosťou. (2) Páchatelovi možno uložiť len taký druh trestu a len v takej výmere, ako je to ustanovené v tomto zákone, pričom tento zákon v osobitnej časti ustanovuje len trestné sadzby trestu odňatia slobody. (3) Trest má postihovať iba páchatela, tak aby bol zabezpečený čo najmenší vplyv na jeho rodinu a jemu blízke osoby. (4) Pri určovaní druhu trestu a jeho výmery súd prihliadne najmä na spôsob spáchania činu a jeho následok, zavinenie, pohnútku, príťažujúce okolnosti, poľahčujúce okolnosti a na osobu páchatela, jeho pomery a možnosť jeho nápravy. (5) Pri určovaní druhu trestu a jeho výmery súd prihliadne a) u spolupáchatelov aj na to, akou mierou konanie každého z nich prispelo k spáchaniu trestného činu, b) u organizátora, objednávateľa, návodcu a pomocníka aj na význam a povahu ich účasti na spáchanom trestnom čine, c) pri príprave na zločin a pri pokuse trestného činu aj na to, do akej miery sa konanie páchatela priblížilo k dokonaniu trestného činu, ako aj na okolnosti a na dôvody, pre ktoré k dokonaniu trestného činu nedošlo. (6) Tresty uvedené v § 32 možno uložiť samostatne alebo možno uložiť viac týchto trestov popri sebe. Za trestný čin, ktorého horná hranica trestnej sadzby trestu odňatia slobody ustanovená v osobitnej časti zákona prevyšuje päť rokov, musí súd uložiť trest odňatia slobody. (7) Popri sebe nemožno uložiť trest a) odňatia slobody a domáceho väzenia, b) odňatia slobody a povinnej práce, c) peňažný a prepadnutia majetku, d) prepadnutia vecí a prepadnutia majetku, e) zákazu pobytu a vyhostenia. (8) Ak súd uloží trest odňatia slobody na doživotie, môže zároveň rozhodnúť, že podmienené prepustenie z výkonu trestu odňatia slobody nie je prípustné, ak páchatel a) spáchal dva alebo viac obzvlášť závažných zločinov, b) naplnil súčasne dve alebo viac okolností podmieňujúcich použitie vyššej trestnej sadzby, c) spáchal trestný čin ako člen zločineckej skupiny alebo teroristickej skupiny, alebo d) bol už potrestaný za trestný čin uvedený v § 47 ods. 2.“ Keďže v § 34 odseku 6 TZ je odkaz na 32 (Druhy trestov), aj ten uvediem v doslovnom znení: “Za spáchané trestné činy môže súd uložiť páchatelovi, ktorý je fyzickou osobou, len a) trest odňatia slobody, b) trest domáceho väzenia, c) trest povinnej práce, d) peňažný trest, e) trest prepadnutia majetku f) trest prepadnutia vecí, g) trest zákazu činnosti, h) trest zákazu pobytu, i) trest zákazu účasti na verejných podujatiach, j) trest straty čestných titulov a vyznamenaní, k) trest straty vojenskej a inej hodnosti, l) trest vyhostenia.”*

*ne bis in idem* (ods. 8), právo na obhajobu (ods. 9), zásady dokazovania (ods. 10, 11, 12, 19), zásada rovnosti účastníkov (ods. 14), ustanovenia o tlmočníkovi a prekladateľovi (ods. 20). Medzi zásady, nepoužiteľné v správnom trestaní, zaiste patrí sudcovo rozhodovanie o zásahoch do základných práv a slobôd (ods.3), prokurátor v trestnom konaní (ods. 5), väzobné veci (ods. 6), spolupráca so záujmovými organizáciami a ich výchovné pôsobenie (ods. 13), obžalovacia zásada (ods. 15), zloženie súdu v trestnom konaní (ods. 16).<sup>40</sup> K problematicky použiteľným by bolo možné zaradiť verejnosť konania (ods. 17) a zásadu ústnosti (ods. 18).<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Profesorka Košičiarová poukazuje na zásady, ktoré „majú natolko špecifický charakter, že sú vlastné len trestnému právu a nie sú vôbec použiteľné na účely správneho trestania.“ Príkladom uvádza obžalovacia zásada či zásadu súdneho rozhodovania, ktoré „správny súd ani správny orgán vo veciach správneho trestania aplikovať v praxi nebude, lebo sú fakticky nevykonateľné,“ napriek tomu, že Správny súdny poriadok odkazuje aj na ne. Porov. KOŠIČIAROVÁ, S. Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania. *Justičná revue*, ročník 68, 2016, č. 8–9, s. 895.

<sup>41</sup> Zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok ustanovuje v § 2 nasledovné „Základné zásady trestného konania (1) Nikto nemôže byť stíhaný ako obvinený inak než zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanovuje tento zákon. (2) Do základných práv a slobôd osôb v prípadoch dovolených zákonom možno zasahovať len v miere nevyhnutnej na dosiahnutie účelu trestného konania, pričom treba rešpektovať dôstojnosť osôb a ich súkromie. (3) Ak tento zákon neustanovuje inak, pred začatím trestného stíhania alebo v prípravnom konaní o zásahoch do základných práv a slobôd podľa tohto zákona rozhoduje sudca pre prípravné konanie; sudca pre prípravné konanie rozhoduje aj v iných prípadoch ustanovených týmto zákonom. (4) Každý, proti komu sa vedie trestné konanie, považuje sa za nevinného, kým súd nevyhlási právoplatným odsudzujúcim rozsudkom jeho vinnu. (5) Prokurátor v trestnom konaní zastupuje štát. Ak tento zákon, medzinárodná zmluva vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (ďalej len „medzinárodná zmluva“) alebo rozhodnutie medzinárodnej organizácie, ktorým je Slovenská republika viazaná, neustanovuje inak, prokurátor je povinný stíhať všetky trestné činy, o ktorých sa dozvedel. (6) Ak tento zákon neustanovuje inak, orgány činné v trestnom konaní a súdy konajú z úradnej povinnosti. Väzobné veci sú povinné vybavovať prednostne a urýchlene. Na obsah petícií zasahujúcich do plnenia týchto povinností orgány činné v trestnom konaní ani súd neprihliadajú. (7) Každý má právo, aby jeho trestná vec bola spravodlivo a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom v jeho prítomnosti tak, aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom, ak tento zákon neustanovuje inak. (8) Nikoho nemožno trestne stíhať za čin, za ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby. Táto zásada vylučuje uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov v súlade so zákonom. (9) Každý, proti komu sa vedie trestné konanie, má právo na obhajobu. (10) Orgány činné v trestnom konaní postupujú tak, aby bol zistený skutkový stav veci, o ktorom nie sú dôvodné pochybnosti, a to v rozsahu nevyhnutnom na ich rozhodnutie. Dôkazy obstarávajú z úradnej povinnosti. Právo obstarávať dôkazy majú aj strany. Orgány činné v trestnom konaní s rovnakou starostlivosťou objasňujú okolnosti svedčiace proti obvinenému, ako aj okolnosti,

### 6.3 Východisko zo situácie – námety de lege ferenda

Zámer Správneho súdneho poriadku napomôcť správne trestaniu odkazom na použitie noriem Trestného zákona a Trestného poriadku, a tým zjednodušiť orgánom verejnej správy riešenie predchádzajúcich výkladových hmotnoprávných i procesnoprávných problémov, z pohľadu na formuláciu odkazu v § 195 Správneho súdneho poriadku (podkapitola 6.2) zrejme ostáva v rovine vzniku, či presnejšie zavedenia, nových výkladových problémov.

Ako vhodnosť (dočasného) riešenia, pokiaľ niet samostatného administratívneho predpisu o správnom trestaní,<sup>42</sup> vidím **zakotviť** formuláciu, uvedennú v § 195 Správneho súdneho poriadku, **do základných pravidiel správneho konania** novelizáciou zákona o správnom konaní (modifikovano – kompatibilne s § 195 Správneho súdneho poriadku), do § 3 pripojiť odsek 8, ktorý by znel takto: *“Na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania sú správne*

---

*ktoré svedčia v jeho prospech, a v oboch smeroch vykonávajú dôkazy tak, aby umožnili súdu spravodlivé rozhodnutie. (11) Súd môže vykonať aj dôkazy, ktoré strany nenavrholi. Strany majú právo nimi navrhnutý dôkaz zabezpečiť. (12) Orgány činné v trestnom konaní a súd hodnotia dôkazy získané zákonným spôsobom podľa svojho vnútorného presvedčenia založeného na starostlivom uvážení všetkých okolností prípadu jednotlivo i v ich súhrne nezávisle od toho, či ich obstaral súd, orgány činné v trestnom konaní alebo niektorá zo strán. (13) Orgány činné v trestnom konaní a súd spolupracujú so záujmovými združeniami občanov a využívajú ich výchovné pôsobenie. (14) Strany sú si v konaní pred súdom rovné. (15) Trestné stíhanie pred súdom je možné len na základe návrhu alebo obžaloby podanej prokurátorom, ktorý v konaní pred súdom obžalobu alebo návrh zastupuje. (16) V trestnom konaní pred súdom rozhoduje senát, samosudca alebo sudca pre prípravné konanie. Predseda senátu, samosudca alebo sudca pre prípravné konanie rozhodujú sami, ak to zákon výslovne ustanovuje. (17) Trestné veci prejednáva súd verejne. Z hlavného pojednávania alebo verejného zasadnutia môže byť verejnosť vylúčená len v prípadoch ustanovených týmto zákonom. Rozsudok musí byť vždy vyhlásený verejne. (18) Konanie pred súdom je ústne, výnimky ustanovuje tento zákon. Dokazovanie riadi súd, ktorý však výsluch obžalovaného, svedkov, poškodeného a znalcov spravidla ponecháva stranám, najprv tej, ktorá dôkaz navrhla či obstarala. (19) Pri rozhodovaní na hlavnom pojednávaní, na verejnom zasadnutí alebo na neverejnom zasadnutí smie súd prihliadnúť len na tie dôkazy, ktoré boli v tomto konaní vykonané, ak zákon neustanovuje inak. (20) Ak obvinený, jeho zákonný zástupca, podozrivá osoba, poškodený, zúčastnená osoba alebo svedok vyhlási, že neovláda jazyk, v ktorom sa konanie vedie, má právo na tlmočníka a prekladateľa. (21) Orgány činné v trestnom konaní a súd sú povinné v priebehu celého trestného konania umožniť poškodenému plné uplatnenie jeho práv, o ktorých ho treba riadne, vhodným spôsobom a zrozumiteľne poučiť. Trestné konanie sa musí viesť s potrebnou ohľaduplnosťou k poškodenému. Treba zohľadniť jeho osobnú situáciu a okamžité potreby, vek, pohlavie, prípadné zdravotné postihnutie a jeho výspešnosť a zároveň plne rešpektovať jeho fyzickú, mentálnu a morálnu integritu. Ustanovenia osobitného zákona o právach obetí trestných činov tým nie sú dotknuté.“*

42 Zákon o priestupkoch sa vzťahuje iba na priestupky.

*orgány povinné primerane<sup>43</sup> použiť zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona. Na správne trestanie je potrebné primerane použiť základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku.“* Formulácia o primeranom použití zásad by mohla vyriešiť prvotný problém, teda vylúčiť z použitia v správnom trestaní zásady trestného práva, ktoré sú nepoužiteľné.

**Zároveň novelizovať § 195 Správneho súdneho poriadku** v zmysle upresnenia, **konkretizácie zásad** ukladania trestov, na ktoré má prihliadať, resp. ktoré má použiť správny orgán pri ukladaní správnych sankcií v rámci správneho trestania, a zásad trestného konania, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie. Určite prinajmenšom preformulovať znenie na pravidlo o ich primeranom použití.

Do toho času, z dôvodu problematickej aplikácie spomenutých zásad, zrejme niet inej možnosti a je potrebné § 195 Správneho súdneho poriadku vykladať reštriktívne a použiť len tie zásady z Trestného zákona a Trestného poriadku, ktoré sú použiteľné v správnom konaní o správnych deliktoch.

Za optimálne považujem perspektívne pripraviť zákon o správnom trestaní, teda zákon s celistvým spracovaním správneho trestania. Zákon o správnom trestaní, bezproblémovo so štruktúrnou podobnosťou priestupkovému zákonu, by mal obsahovať hmotnoprávnu časť a v jej rámci všeobecné ustanovenia (definíciu správneho deliktu, základy zodpovednosti, druhy sankcií a iné) a osobitné ustanovenia (možnosť zakotviť skutkové podstaty vybraných správnych deliktov). Pokiaľ ide o procesnoprávnu časť, tu by bolo možné rátať s možnosťou (avšak nie nevyhnutnosťou) subsidiárneho použitia správneho poriadku.

### Záver

Správne právo trestné nie je v rámci slovenského právneho poriadku kodifikované ako celok. V správnom trestaní má preto svoje miesto výkladová metóda analógie. Správny súdny poriadok, účinný od 1. júla 2016, svojimi ustanoveniami v § 195 má dosah na administratívne konanie o správnych deliktoch. Jeho ustanovenia v písmenách c) a d) nemožno vyložiť inak, než príkaz (prikazujúca právna norma), a to nielen pre súdy vo veciach správneho trestania použiť normy z Trestného zákona (*„dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania“*) a normy z Trestného poriadku (*„základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie“*). Teda, § 195 odkazuje použiť v správnom konaní o správnych de-

43 Primerane preto, lebo niektoré zásady použiť nemožno.

liktoch trestnoprávne zásady, s čím sú však spojené právnoaplikačné problémy. Z vlastnosti Správneho súdneho poriadku, ktorou je všeobecná záväznosť, vyplýva, že v správnom trestaní je správny orgán povinný použiť tieto zásady a ich použitie bude skúmať a na ne prihliadať aj správny súd v správnom súdnictve. Správne orgány v procese správneho trestania však budú musieť riešiť nepoužiteľnosť niektorých trestnoprávných zásad, konkretizovaných v príspevku. *De lege ferenda* v prípadnej novelizácii Správneho súdneho poriadku by bolo vhodné konkretizovať, ktoré (použiteľné) ustanovenia Trestného zákona a Trestného poriadku je potrebné použiť, no prinajmenšom preformulovať príkaz použiť trestnoprávne zásady na pravidlo o ich primeranom použití. Zároveň, kým nebude existovať samostatný administratívny predpis o správnom trestaní, do základných pravidiel správneho konania novelizáciou zákona o správnom konaní (zohľadňujúc existenciu § 195 Správneho súdneho poriadku), v § 3 pripojiť odsek 8, ktorý by znel takto: *“Na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania sú správne orgány povinné primerane použiť zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona. Na správne trestanie je potrebné primerane použiť základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku.”* Formulácia o primeranom použití zásad by pomohla vyriešiť prvotný problém, teda vylúčiť z použitia v správnom trestaní zásady trestného práva, ktoré sú nepoužiteľné. Do toho času, z dôvodu problematickej aplikácie spomenutých zásad, je potrebné § 195 Správneho súdneho poriadku vykladať reštriktívne a použiť len tie zásady z Trestného zákona a Trestného poriadku, ktoré sú použiteľné v správnom konaní o správnych deliktoch. Za optimálne považujem perspektívne pripraviť zákon o správnom trestaní, teda zákon s celistvým spracovaním správneho trestania, čo by bolo nesmiernym prínosom pre správne právo sankčné a vyriešilo by problémy, ktoré sa nateraz musia riešiť predovšetkým výkladovo.

### Zoznam použitých zdrojov

- HOETZEL, J. Soudní kontrola veřejné správy. 2. vydání. Praha: Všehrd, 1926.
- FRUMAROVÁ, K. K výkladu pojmu „trest“ ve smyslu čl. 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 40 Listiny základních práv a svobod ČR. In *Princípy trestania a správne delikty*. Zborník príspevkov z česko-slovenskej vedeckej konferencie. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2016.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Povinnosť správneho súdu aplikovať trestnoprávne zásady vo veciach správneho trestania. *Justičná revue*, ročník 68, 2016, č. 8–9.
- PRŮCHA, P. Podstata a funkce správního soudnictví ve vztahu k ochraně veřejných subjektivních práv. In SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.).

- Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě. Sborník příspěvků z workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2014.
- SEMAN, T. Preskúmanie činnosti verejnej správy v správnom súdnictve. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2006.
- SEMAN, T. Verejná správa v správnom súdnictve. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2016.
- Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, uverejnený v Zbierke zákonov pod č. 209/1992 Zb.
- Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R(91) 1 pre členské štáty o správnych sankciách (relative aux sanctions administratives)
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 13.1.2016, sp. zn. I ÚS 505/2015.
- Rezolúcia Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 27. júna 1968 vo veci Fritz Neumeister v. Rakúsko
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v spojených veciach sp. zn. 8Sž/18/2011, 8Sž/22/2011, 8Sž/23/2011 a 8Sž/24/2011.
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 6Sž/19/2011, 5Sž/21/2011, 6Sž/23/2011, 6Sž/27/2011
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 5Sž/21/2011
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 6Sž/23/2011
- Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 6Sž/27/2011
- Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. III.ÚS 880/2008
- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb., v znení neskorších predpisov
- Ústavný zákon Federálneho zhromaždenia ČSFR č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd
- Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon, v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok, v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok, v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 161/2015 Z.z. Civilný mimosporový poriadok, v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 400/2015 Z.z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 88/2017 Z.z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok

# VYBRANÉ POJMY A POSTUPY PODĽA SPRÁVNEHO SÚDNEHO PORIADKU<sup>1</sup>

PROF. JUDR. MÁRIA SREBALOVÁ, PHD.,  
DOC. JUDR. ING. BERNARD PEKÁR, PHD., JUDR. MATEJ HORVAT, PHD.,

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta,  
Katedra správneho a environmentálneho práva

## Selected terms and procedures under the Administrative Judicial Code

**Kľúčové slová:** *administratívne konanie, rozhodnutie, opatrenie, správne trestanie, správne súdnictvo*

**Keywords:** *administrative proceedings, administrative decision, administrative measure, administrative punishment, administrative judiciary*

**Resumé:** *Príspevok sa zaoberá vybranými otázkami poňatia správneho súdnictva v Slovenskej republike. Približuje úvahy, ktoré boli inšpiráciou pre jeho súčasnú právnu úpravu. Poukazuje na niektoré jej inštitúty predovšetkým z obsahového a terminologického hľadiska. Zaoberá sa predovšetkým pojmami administratívneho konania, rozhodnutia a opatrenia a analyzuje vývoj, ktorý viedol k zavedeniu inštitútu správnej žaloby vo veciach správneho trestania.*

**Resume:** *The paper deals with selected issues of the concept of the administrative judiciary in Slovak republic. It concerns to the considerations that have been the inspiration for its current legislation. It points some of the institutes, in particular from a content and terminology point of view. It deals mainly with terms as administrative administrative proceedings, administrative decision, administrative measure and analyzes the developments that led to the establishment of an administrative action institute in matters of administrative punishment.*

## Úvod

Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) účinný od 1. júla 2016 patrí medzi tri právne predpisy, ktorými zákonodarca nahradil zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej aj ako „OSP“). Pred jeho prijatím prebiehali mnohé odborné aj vedecké diskusie. Viaceré z nich boli organizované aj Katedrou správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského

1 Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0557/17 „Právne aspekty optimalizácie výkonu verejnej správy obcami ako subjektmi verejnej správy“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

v Bratislave v rámci prípravy návrhu jeho znenia. V predkladanom príspevku ponúkame porovnanie vybraných pojmov a postupov tak ako boli navrhnuté a následne upravené v SSP ako aj aplikačné súvislosti.

## 1 Administratívne konanie, rozhodnutie a opatrenie

Je zrejmé, že SSP nie je právnym predpisom, ktorý by bol pokračovaním procesno-právnych predpisov upravujúcich správne konanie, tak ako ho definuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „SP“) a správne súdnictvo nie je pokračovaním správneho konania. Túto skutočnosť zvyrazňujú najmä sudcovia v súvislosti so zásadnou zmenou správneho súdnictva, ktorá zrušila možnosť správnych súdov preskúmať neprávoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy. Uvedené tvrdenie sa budeme v prvej časti príspevku snažiť podporiť aj terminologickými analýzami, predovšetkým analýzou pojmov administratívne konanie a správne konanie. Výklad doplníme o určenie obsahu pojmov rozhodnutie a opatrenie. V druhej časti príspevku sa budeme venovať aktuálnym otázkam súvisiacim so správnu žalobou vo veciach správneho trestania.

Jednou z osobitostí práva je, že pre jeho vyjadrenie sú potrebné špeciálne právne pojmy a im zodpovedajúce termíny. Osobitne významnými sú právne pojmy a termíny vyjadrené v právnych predpisoch zásadného významu, medzi ktoré môžeme jednoznačne zaradiť SSP a SP.

### 1.1 Administratívne konanie a správne konanie

Napriek úvodnému konštatovaniu o jednoznačnom oddelení postupu správnych orgánov a správnych súdov sa v ďalšom texte budeme venovať nielen rozdielom ale aj dôležitým prepojeniam medzi uvedenými právnymi predpismi. Dôvodom je skutočnosť, že ako predmet súdneho prieskumu by sme mohli v najširšom význame (a vo vzťahu ku skúmanému pojmu administratívne konanie) vymedziť konanie a rozhodovanie v oblasti verejnej správy, ktoré zasahuje do práv a oprávnených záujmov fyzických osôb a právnických osôb, pričom správne súdnictvo poskytuje súdnu ochranu pred nezákonným rozhodnutím a postupom verejnej správy.<sup>2</sup>

Pri plnení úloh orgánov verejnej správy dochádza k rôznorodým rozhodovacím procesom. Pozornosť budeme venovať tým z nich, ktoré naplňajú obsah pojmu administratívne konanie podľa § 3 ods. 1 písm. a) SSP. Uvedené ustanovenie upravuje legálnu definíciu administratívneho konania, ktorým je

<sup>2</sup> K predmetu súdneho prieskumu bližšie pozri rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 25. augusta 2011, sp. zn. 5Sžf/31/2011.

„postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov“. Z hľadiska určenia procesného rámca tak pôjde o rozhodovací proces v oblasti aplikácie práva a o rozhodovací proces v oblasti normotvorby<sup>3</sup>.

Administratívne konanie je tak pojmom širším než pojem správne konanie. To vymedzuje § 1 ods. 1 SP ako „konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak.“ Podľa uvedenej legálnej definície je teda správne konanie takým postupom, výsledkom ktorého je vydanie individuálneho správneho aktu, rozhodnutia. Individuálne správne akty však môžu byť vydané aj podľa osobitných procesných predpisov, na ktoré sa SP nevzťahuje, napr. rozhodnutie vydané v daňovom konaní.

Ako sa uvádza v komentári k SSP, za individuálne správne akty možno považovať také správne akty orgánov verejnej správy, ktoré majú určeného konkrétneho adresáta a môžu mať formu rozhodnutí alebo opatrení orgánov verejnej správy.<sup>4</sup>

Pre obidve legálne definície je spoločným znakom tzv. vrchnostenské postavenie orgánu verejnej správy podľa SSP a správneho orgánu podľa SP. Je postavenie nadradeného (nie nadriadeného) t.j. spravujúceho subjektu.

Hlavným rozdielom je teda predovšetkým rozšírenie obsahu pojmu administratívne konanie (oproti obsahu pojmu správne konanie) o vydávanie normatívnych správnych aktov. Pritom však nejde o všetky normatívne správne akty vydávané orgánmi verejnej správy, ale podľa § 7 písm. c) a § 357 až § 367 SSP iba všeobecne záväzná nariadenia vydávané príslušnými orgánmi miestnej samosprávy. V tejto súvislosti je potrebné z hľadiska terminologickej „čistoty“ pozitívne hodnotiť zavedenie pojmu administratívne konanie v § 3 ods. 1 písm. a) SSP, keďže úvahy pri príprave tohto právneho predpisu smerovali aj k pomenovaniu správne konanie, čo napr. prof. Tóthová hodnotila ako nevhodné a kontraproduktívne<sup>5</sup>.

V súvislosti so spomínanými legálnymi definíciami je zaujímavým bodom používanie slov správne a administratívne a dodržiavanie určitých terminolo-

<sup>3</sup> VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 33 a nasl.

<sup>4</sup> BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 34 a nasl.

<sup>5</sup> TÓTHOVÁ, K.. Niekoľko úvah k návrhu Správneho súdneho poriadku. In VRABKO, Marián (ed). Nový Správny súdny poriadok. Návrh. Bratislava: Univerzita Komenského, 2014, s. 12 a nasl.

gických zásad. Tieto by mali zaručovať tvorbu a existenciu jednotného a logic-ky previazaného terminologického systému.

Teória správneho práva používala pojmy správa a administratíva (a od nich odvodené výrazy) ako synonymá. Výrazy správa či správny, charakteristické pre niektoré slovanské jazyky, sú totiž vo väčšine európskych jazykov vyjadrované ekvivalentom latinského výrazu. Ale aj v slovenských odborných a vedeckých textoch či právnych predpisoch nachádzame slová administratíva – správa alebo administratívny – správny ako obsahovo rovnorodé. V právnych predpisoch sú zaužívané pojmy správny orgán<sup>6</sup>, správny poplatok alebo aktuálne podľa SSP správne súdnicstvo, správne súdy<sup>7</sup> či správna žaloba, správne trestanie, správny delikt<sup>8</sup>. V menšej miere je v právnych predpisoch zaužívané slovo administratívny, ale príkladom môže byť ustanovenie § 231 SSP, ktoré upravuje konanie vo veciach administratívneho vyhostenia.

Na jednej strane je teda zreteľná snaha odlíšiť pojem správne konanie (a zachovať líniu pojmov súvisiacich s individuálnou rozhodovacou činnosťou ako správny orgán, správne trestanie, správne delikty) a pojem administratívne konanie, ako konanie zlučujúce vydávanie individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov (s vhodne zvoleným pomenovaniami pre vrchnostenský subjekt ako orgán verejnej správy, rozhodnutie orgánu verejnej správy, opatrenie orgánu verejnej správy, nečinnosť orgánu verejnej správy, iný zásah orgánu verejnej správy).

Na strane druhej konanie o žalobou vo veciach administratívneho vyhostenia podľa § 231 SSP sa môže žalobca domáhať preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia (t.j. správnych aktov s konkrétnym adresátom a teda považované za individuálny správny akt) pričom terminologicky vhodnejšie by bolo na základe už uvedeného zrejme pomenovanie správne vyhostenie. Je však zrejmé, že uvedené slovné spojenie má istú tradíciu. Okrem toho je potrebné uviesť, že SSP je právnym predpisom, ktorý sa mimoriadne úspešne vyrovnal s upravenými legálnymi definíciami. Predovšetkým je potrebné vyzdvihnúť napríklad vymedzenie pojmov správneho trestania, ktoré je obsahom poslednej časti príspevku.

## 1.2 Rozhodnutie a opatrenie orgánu verejnej správy

Pri príprave návrhu znenia novej právnej úpravy správneho súdnicstva sa kolektív autorov zaoberal aj vymedzením finálnych foriem činnosti verejnej

6 V § 1 ods. 2 SP je uvedená legálna definícia správneho orgánu.

7 V § 2 SSP uvádza pojmy správne súdnicstvo a správne súdy medzi základnými ustanoveniami.

8 Napr. v § 194 SSP

správy. Okrem vymedzenia obsahu pojmu rozhodnutie sa zaoberal otázkou možnosti prieskumu individuálnych správnych aktov, normatívnych správnych aktov a tzv. zásahov.<sup>9</sup> Viaceré úvahy týkajúce sa prieskumu rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy našli svoje miesto aj v súčasnej právnej úprave správneho súdnicstva.

Podľa § 3 ods. 1 písm. b) SSP je rozhodnutie výsledkom administratívneho konania. Podľa SP správny orgán rozhodnutím vydaným v správnom konaní rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb. SP pri rozhodnutí zvyčajne zásadu zákonnosti a okrem náležitostí rozhodnutia neponúka jeho legálnu definíciu, aj keď termín rozhodnutie vo svojom texte používa. Podľa OSP sa rozhodnutiami rozumeli také individuálne správne akty, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb, alebo ktorými môžu byť ich práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti priamo dotknuté.

SSP vymedzuje rozhodnutie orgánu verejnej správy ako „*správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka.*“ Podľa § 7 ods. 1 písm. b) však súdnemu prieskumu nepodliehajú „*správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal,*“ ak SSP neustanovuje inak. Dôležitú zmenu priniesol § 7 ods. 1 písm. e) SSP, podľa ktorého správne súdy nepreskúmajú „*rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania*“. Predbežné, procesné aj poriadkové rozhodnutia sa teda podľa SSP preskúmajú, ak mohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach. Rozhodnutiami orgánov verejnej správy podliehajúci prieskumu tak môžu byť nielen rozhodnutia o uložení sankcie za správny delikt, rozhodnutie o udelení azylu ale aj rozhodnutie prerušení konania alebo o nepriznaní postavenia účastníka správneho konania, ak mohli mať za následok spomínanú ujmu na subjektívnych právach.

9 VRABKO, M. a kol. Teoretické problémy správneho súdnicstva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 2013, s. 119 a nasl.

Podľa návrhu pre vymedzenie základných pojmov bolo rozhodnutie orgánu verejnej správy definované ako správny akt vydaný orgánom verejnej správy v správnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie a zkladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb a právnických osôb alebo sa týchto priamo dotýka<sup>10</sup>. Porovnaním navrhovanej a súčasnej definície rozhodnutia môžeme konštatovať, že sa ich znenia v základných bodoch zhodujú. Otázke použitia vhodnejšieho termínu administratívne konanie sme sa venovali vyššie.

Opatrenia sú podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP správnymi aktmi vydanými orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby priamo dotknuté. Ide teda tiež o správne akty individuálne. Okrem v dôvodovej správe uvádzaných zápisov práv k nehnuteľnostiam: záznam a poznámka môže byť opatrením napr. registrácia pozemkového spoločenstva, prípadne napríklad listy orgánov verejnej správy, ktorými sa oznamuje, že nebolo vyhovené návrhom alebo žiadosťami, písomné oznámenie o výsledku prešetrovania sťažnosti, predvolanie na správne konanie a pod<sup>11</sup>.

Podľa návrhu pre vymedzenie základných pojmov bolo opatrenie orgánu verejnej správy definované ako správny akt vydaný v správnom konaní v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb a právnických osôb priamo dotknuté. Aj v tomto bode môžeme, obdobne ako pri vymedzení obsahu pojmu rozhodnutie, konštatovať zhodu v ťažiskovej časti definície.

## 2 Správna žaloba vo veciach správneho trestania

Pri príprave návrhu znenia Správneho súdneho poriadku sa autorský kolektív zaoberal tiež úvahami o potrebe zakotvenia pojmu správneho trestania<sup>12</sup> a inštitútu správnej žaloby vo veciach správneho trestania<sup>13</sup>.

Pri porovnaní predchádzajúcej a dnes účinnej právnej úpravy je evidentný vplyv rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj ako

10 Návrh Správneho súdneho poriadku. In VRABKO, M. (ed). Nový Správny súdny poriadok. Návrh. Bratislava: Univerzita Komenského, 2014, s. 93.

11 Bližšie k opatreniam pozri DŽÁČKOVÁ, M. Analýza pojmov rozhodnutie a opatrenie orgánu verejnej správy na účely súdneho prieskumu podľa právnej úpravy správneho súdneho poriadku. Právny obzor, 2018, roč. 101, č.1, s. 72 a nasl.

12 VRABKO, M. a kol. Teoretické problémy správneho súdnictva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 2013, s. 32 a nasl.

13 Návrh Správneho súdneho poriadku. In VRABKO, M. (ed). Nový Správny súdny poriadok. Návrh. Bratislava: Univerzita Komenského, 2014, s. 156 a nasl.

„ESLP“). V zmysle jeho rozhodovacej praxe začatej vydaním rozhodnutia vo veci Engel a spol. proti Holandsku sa aj na verejnoprávne delikty, ktoré nie sú formálne označené ako trestný čin v právnom poriadku toho-ktorého zmluvného štátu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj ako „Dohovor“) aplikuje tzv. trestná vetva čl. 6 Dohovoru stanovujúca požiadavky, ktoré musia byť dodržané na zachovanie spravodlivého procesu konkrétnej obvinenej osoby. Okrem toho sa na správne trestanie aplikujú aj čl. 7 a 13 Dohovoru, ako aj čl. 2 a 4 Protokolu č. 7 Dohovoru.

V rovine správneho trestania je preto pre zachovanie spravodlivého procesu obvineného, za predpokladu, že skutok a jeho právna kvalifikácia spĺňajú tzv. Engel kritériá, aplikovať aj princípy, na ktorých je postavené trestné právo, ako napr. princíp prezumpcie nevinoty, právo na verejný proces, právo na obhajcu, právo bezplatnú pomoc tlmočníka, právo obvineného byť v jazyku, ktorému rozumie, oboznámený s podstatou obvinenia, právo navrhnovať dôkazy, právo byť oboznámený s dôkazmi atď.

Potreba dodržiavania týchto a aj ďalších princípov spravodlivého procesu vyplýva zároveň z dokumentov Rady Európy, a to najmä z rezolúcie výboru Ministrov RE (77) 31 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami orgánov verejnej správy a Odporúčanie výboru ministrov RE (91) 1 o správnych sankciách.

OSP síce upravoval v siedmej hlave piatej časti osobitné druhy konaní, avšak na špecifiká správneho trestania, osobitne na potrebu zachovania spravodlivého procesu, nereflektoval. Vo vzťahu k správne trestaniu obsahoval len marginálnu úpravu, a to:

- § 246d upravujúci plynutie lehôt pre zánik zodpovednosti za správny delikt,
- § 250a upravujúci výnimku z obligatórneho zastúpenia advokátom pri konaní vo veciach priestupkov,
- § 250i ods. 2, § 250j ods. 5 upravujúce výnimku z kasačnej právomoci správneho súdu.

SSP v druhej hlave tretej časti obsahuje osobitné ustanovenia pre konanie o správnej žalobe vo veciach správneho trestania. Už vyššie naznačeným účelom osobitnej úpravy žaloby vo veciach správneho trestania je výsledkom snahy zákonodarcu zabezpečiť materiálnu povahu ochrany spravodlivého procesu v pri správnom trestaní, ako skutočnosť, že v právnom poriadku SR absentuje kodifikácia správneho trestania.<sup>14</sup> Osobitnou právnou úpravou zákonodarcu vyvažuje nedostatok procesných záruk pri prejednávaní správ-

14 porovnaj Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C.H. Beck, 2018, s. 976



ných deliktov orgánmi verejnej správy. Je nutné konštatovať, že ani čiastočná kodifikácia správneho trestania v podobe zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch nevyhovuje požiadavkám práva na spravodlivý proces v zmysle Dohovoru. Príkladom je absencia úpravy, ktorá by zabezpečovala obvinenému právo na bezplatnú obhajobu za splnenia zákonných podmienok alebo právo na bezplatnú právnu pomoc tlmočníka.

Právna úprava nie je rozsiahla. Druhá hlava pozostáva sama o sebe zo štyroch paragrafov a na konanie sa subsidiárne aplikujú ustanovenia o všeobecnej správnej žalobe. Zákonodarca v úvode vymedzuje pojem správneho trestania ako rozhodovania orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie. Správnym deliktom je v zmysle § 71 ods. 1 SSP je kárny, disciplinárny a iný správny delikt. Zákonodarca zaraďuje do správneho trestania aj proces rozhodovania o inom podobnom protiprávnom konaní. „*O iné podobné protiprávne konanie ide pri tých správnych deliktoch, ktoré nie sú normatívne označené ako priestupky alebo iné správne delikty, resp. nemajú kárny či disciplinárny charakter (napr. porušenie cenovej disciplíny podľa § 18 zákona o cenách). Predpokladom zaradenia iného podobného konania protiprávneho konania medzi správne delikty je skutočnosť, že ide o sankcionované konanie.*“<sup>15</sup> Účelom takéhoto širokého vymedzenia správneho trestania je zabezpečiť, aby aj pri rozhodovaní o takomto konaní boli dodržané požiadavky spravodlivého súdneho procesu v zmysle čl. 6 Dohovoru.

Podľa § 250a OSP platila výnimka z obligatórneho zastúpenia žalobcu advokátom len vo veciach priestupkov. V zmysle SSP je táto výnimka vymedzená širšie a platí v konaní vo veciach správneho trestania (§ 49 ods. 2 písm. b) SSP). V konaní o kasačnej sťažnosti je však kvalifikované zastúpenie sťažovateľa povinné.

Konanie o správnej žalobe vo veciach správneho trestania je ovládané koncentračnou zásadou, ktorá má za následok to, že žalobca môže skutkové a právne dôvody žaloby vymedziť len v rámci lehoty na jej podanie. Uvedené platí aj pre uplatnenie moderačného návrhu žalobcu v zmysle § 198 SSP.<sup>16</sup>

Správny súd nie je v taxatívne uvedených prípadoch viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby. V zmysle predchádzajúcej právnej úpravy súd nebol viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby v konaní v zmysle § 250j ods. 3 OSP, ak bolo rozhodnutie vydané na základe neúčinného právneho predpisu alebo rozhodnutie bolo nepreskúmateľné pre neúplnosť spisov správneho orgánu,

<sup>15</sup> Tamtiež, s 971

<sup>16</sup> porovnaj BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 980

resp. z dôvodu, že spisy neboli predložené a ak rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený

Ustanovenie § 195 SSP upravuje také vady konania, ktorých existencia v konaní a rozhodnutí o správnom delikte umožňuje správne mu súdu rozhodnúť *ultra petitem*. Týmito vadami správneho konania sú:

- zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu,
- ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvolať zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie,
- ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,
- ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania,
- ide o skúmanie, či uložený druh sankcie a jej výška nevybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy.

Pre úplnosť dodávame, že SSP upravuje vo všeobecnosti výnimky z viazanosti rozsahom a dôvodmi žaloby aj v ustanovení § 134 ods. 2 SSP, na ktoré citované ustanovenie § 195 SSP obsahovo nadväzuje.

Správny súd nemôže sám žalobcu zbaviť viny zo spáchania správneho deliktu, môže však v rámci svojho moderačného oprávnenia zmeniť druh a výmeru, prípadne upustiť od uloženej sankcie, avšak len na návrhu žalobcu, tak ako sme už uviedli vyššie.

Zákonodarca v prípade § 195 písm. b) teda pri zániku zodpovednosti v dôsledku uplynutia premlčacej alebo prekluzívnej lehoty reaguje na existenciu terminologických nepresností predpisov upravujúcich správne trestanie, nakoľko v správnom trestaní neexistuje medzi týmito lehotami rozdiel a orgán verejnej správy na ich uplynutie prihliada *ex officio*.<sup>17</sup>

V nadväznosti na oprávnenie súdu rozhodovať nad rozsah žaloby v prípade porušenia zásad trestného konania alebo základ ukladania trestov, zákonodarca v týchto ustanoveniach uvádza dovetok, *ktoré je potrebné použiť na správne trestanie resp. ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania*. Uvedená formulácia nie je bez významu, nakoľko

<sup>17</sup> porovnaj BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 990

pri správnom trestaní sa nemôžu všetky zásady trestného procesu či ukladania trestu aplikovať v rovnakom rozsahu. Príkladom je zásada zákonného trestného procesu v zmysle § 2 ods. 7 Trestného poriadku: *Každý má právo, aby jeho trestná vec bola spravodlivo a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom v jeho prítomnosti tak, aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom, ak tento zákon neustanovuje inak.* Z charakteru správneho trestania je zrejmé, že táto požiadavka môže byť naplnená až v samotnom súdnom konaní o správnej žalobe, nakoľko orgán verejnej správy rozhodujúci o správnom delikte nespĺňa definičné znaky nezávislého a nestranného súdu.

Pre to, aby mohol správny súd aplikovať sankčnú moderáciu v zmysle § 198 SSP musia byť kumulatívne splnené tri podmienky:

- návrh žalobcu na sankčnú moderáciu,
- vykonanie dokazovania správnym súdom,
- dôvodnosť sankčnej moderácie v zmysle § 198 SSP.

Podľa predchádzajúcej právnej úpravy (§ 250i ods. 2 OSP) mohol správny súd využiť svoje moderačné oprávnenie aj bez návrhu žalobcu. Nová právna úprava upúšťa od princípu oficiality a vyžaduje návrh žalobcu vo forme žalobného petitu. Uvedené platí rovnako aj pre peňažnú moderáciu upravenú v ustanoveniach SSP o všeobecnej správnej žalobe.<sup>18</sup>

Podmienka vykonania dokazovania správnym súdom bola prevzatá z predchádzajúcej právnej úpravy.<sup>19</sup>

Dôvodnosť sankčnej moderácie je daná neprimeranosťou sankcie k povahe skutku, likvidačným charakterom sankcie pre žalobcu, alebo ak účel správneho trestania možno dosiahnuť aj samotným prejednaním veci.

Pod neprimeranosťou sankcie možno aj s prihliadnutím na zásady ukladania trestov podľa Trestného zákona rozumieť najmä to, pokiaľ správny orgán neprihliadol na spôsob spáchania deliktu a jeho následok, zavinenie,

18 Správny súd môže na základe výsledkov ním vykonaného dokazovania rozsudkom znížiť výšku peňažného plnenia alebo peňažnej náhrady škody, ktoré boli priznané napadnutým rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy, ak to žalobca navrhol, a priznaná výška peňažného plnenia alebo peňažnej náhrady škody je neprimeraná alebo voči žalobcovi likvidačná.

19 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.

pohnútku, a na osobu postihnutého, jeho pomery, možnosť jeho nápravy a iné relevantné skutočnosti.

Je dôležité poukázať na to, že súd môže využiť svoje moderačné oprávnenie len v prípade, ak správny orgán pri ukladaní sankcie nevybočil zo zákonného rámca správnej úvahy. V prípade, ak je uloženie sankcie nezákonné, správny súd môže využiť len svoju kasačnú právomoc. Uvedené platí rovnako aj v prípade likvidačného charakteru sankcie.

Správny súd je limitovaný uplatňovaním moderácie a môže rozhodnúť len tak, ako mohol podľa osobitného predpisu rozhodnúť orgán verejnej správy. Ak by napr. správny orgán v správnom konaní nemohol upustiť od uloženia sankcie, nemôže tak urobiť ani správny súd, hoci by bola splnená podmienka účelnosti.

Ustanovenie § 198 ods. 3 SSP zavádza zásadu zákazu zmeny k horšiemu (*non reformatio in peius*).

Ustanovenia § 198 ods. 4 a 5 upravujú náležitosti rozhodnutia správneho súdu v prípade využitia moderačnej právomoci. V zmysle ods. 4 ktorých platí, že *rozsudok správneho súdu nahrádza výrok rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy v takom rozsahu, v akom bolo rozhodnuté o zmene druhu alebo výške sankcie alebo upustení od jej uloženia.* Ods. 5 upravuje formálne náležitosti rozsudku.

## Záver

V príspevku sme sa aspoň čiastočne snažili priblížiť genézu niektorých pojmov a postupov súčasnej právnej úpravy správneho súdnictva. Ako sme už uviedli, intenzívne sa jeho právnym východiskám a teoretickým základom venoval spolu s mnohými odborníkmi z praxe, autorský kolektív členov Katedry správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.

V súčasnosti už môžeme do značnej miery sledovať a hodnotiť aj praktické využitie SSP a tiež porovnať, nakoľko sa navrhované znenie zhoduje s účinným právnym stavom. Môžeme konštatovať, že vedecká diskusia vedúca napríklad k formulovaniu definícií základných pojmov prispela k zrozumiteľnosti a prehľadnosti predmetného právneho predpisu. Obdobne aj širšia problematika správneho trestania, tak ako bola navrhnutá pre novú právnú úpravu správneho súdnictva autorským kolektívom, v zásadných bodoch súhlasí so súčasným znením SSP.

## Zoznam použitých zdrojov

- BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, s. 1884.
- DŽAČKOVÁ, M. Analýza pojmov rozhodnutie a opatrenie orgánu verejnej správy na účely súdneho prieskumu podľa právnej úpravy správneho súdneho poriadku. Právny obzor, 2018, roč. 101, č.1, s. 61 a nasl.
- KNAPP, Viktor. Teorie práva. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 320.
- SREBALOVÁ, M.. Vývoj terminológie verejnej správy (s osobitným zreteľom na pojem správny orgán) v súčasnosti. Správni právo, 2006, roč. XXXIX, č. 4, s. 249 a nasl.
- HANZELOVÁ I., RUMANA I., ŠINGLIAROVÁ I. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava, Wolters Kluwer s. r. o., 2016, s. 596.
- TÓTHOVÁ, K. Niekoľko úvah k návrhu Správneho súdneho poriadku. In VRABKO, M. (ed). Nový Správny súdny poriadok. Návrh. Bratislava: Univerzita Komenského, 2014, s. 348.
- VRABKO, M. a kol. Teoretické problémy správneho súdnictva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty Univerzity Komenského, 2013, 353 s.
- VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2012, 480 s.
- VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2013, 305 s.

## ZPOCHYBNITELNOST RUDIMENTÁLNÍ TRIÁDY SPRÁVNÍCH ŽALOB

JUDR. ING. JOSEF STAŠA, CSc.

Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta

### The questionableness of the rudimentary triad of administrative actions

**Klíčová slova:** *správní soudnictví, správní orgán, žaloba proti rozhodnutí, žaloba k ochraně před nečinností, žaloba proti nezákonnému zásahu*

**Keywords:** *administrative judiciary, administrative authority, action against a decision, action to protect against inaction, action against unlawful interference*

**Resumé:** *Žaloba proti rozhodnutí, žaloba k ochraně před nečinností a žaloba proti nezákonnému zásahu představují v systému současného českého správního soudnictví jakousi rudimentální trojici. Některé z vazeb mezi těmito žalobami byly zkomplikovány judikaturou a jejím vývojem. Tato skutečnost snižuje efektivnost ochrany veřejných subjektivních práv. Není načase hledat model univerzální žaloby?*

**Resume:** *The action against the decision, the action to protect against inaction and the action unlawful interference constitute, in the system of the present Czech administrative judiciary, a sort of rudimentary triad. Some of the links between these actions were complicated by case law and its development. Thus diminishes the effectiveness of protecting public subjective rights. Has not come the time to look for a model of universal action?*

## Úvod

Od prijetí zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, je základem tzv. obecných (= „neagendových“, nikoli věcně specifikovaných) žalob rudimentální triáda žaloby proti rozhodnutí (§ 65 a násl.), žaloby k ochraně před nečinností (§ 79 a násl.) a žaloby proti nezákonnému zásahu (§ 82 a násl.). S výjimkou žaloby proti rozhodnutí<sup>1</sup> jde výhradně o právní prostředky ochrany veřejných subjektivních práv.

Vztahy mezi uvedenými žalobami nejsou vždy jednoznačné, a to jak díky narůstající pestrosti právních institutů zasahujících do veřejných subjektivních práv, ta i díky vývoji judikatury. To snižuje efektivnost právní ochrany zejména vzhledem k správními soudy tvrzené nepřipustnosti kombinace žalobních typů, resp. s tím souvisejících alternativních petií („Charakter správního soudnictví nepřipouští podávání různých typů žalob ve formě eventuál-

1 Srov. žalobu ve veřejném zájmu (§ 66) a dozorčí žalobu [§ 67 písm. a)]. Žaloba podle § 67 písm. b) je naproti tomu žalobou k ochraně veřejného subjektivního práva územního samosprávného celku na samosprávu.

ních či alternativních petitií.<sup>2</sup>). Slabou útěchou je konstatování typu „soud si je vědom toho, že jeho judikatura týkající se žalobních typů a jejich vzájemné prostupnosti může být ... vnímána jako přísná“<sup>3</sup>. Odůvodňovat skutečnost, že „soud dlouhodobě zastává názor, že žalobce je povinen vždy zvolit jeden žalobní typ vymezený v soudním řádu správním a nemůže jednotlivé žalobní typy navzájem zaměňovat nebo je v žalobě směšovat“, zejména faktem, „že jednotlivým žalobním typům odpovídají v soudním řádu správním relativně samostatné procesní úpravy, které se liší co do stanovení počátku běhu lhůt k uplatnění žaloby, jejích náležitostí, úpravy aktivní i pasivní procesní legitimize, úpravy toho, k jakému datu soud zjišťuje skutkový a právní stav ...“ a že by bylo „mimořádně obtížné vést řízení o jedné a téže žalobě tak, aby bylo možno na jeho konci rozhodnout v souladu s požadavky kterékoliv z procesních úprav připadajících hypoteticky v úvahu“, nepůsobí férově, zejména když „[ž]alobci, který si není jist, jaký typ žaloby by měl využít k ochraně svých práv před určitým jednáním státní správy a chce z procesní opatrnosti vyčerpat více možností, tak nezbyvá než podat několik samostatných žalob proti těmž konání či opomenutí ze strany státní správy, byť tak může fakticky učinit v jediném podání“<sup>4</sup>.

Nedaří se vystačit se základními vztahy v rámci triády (subsidiární charakter žaloby proti nečinnosti vůči žalobě proti rozhodnutí, subsidiární charakter žaloby proti nezákonnému zásahu proti oběma<sup>5</sup>).

Nelze-li pocitované potíže odstranit změnou interpretace práva, nezbyvá než zamyslet se na jeho změnou.

## 1 O dvou pilířích triády

Zní to paradoxně, nicméně zmíněná triáda stojí na dvou pilířích. Jedním z nich je „rozhodnutí“, druhým „zásah“. Třetí pilíř v pozitivním smyslu slova existovat nemůže, nečinnost se jeví jako „prázdnota“, která může ve svých důsledcích k jednomu z uvedených pilířů tendovat.

O tom, jak vnímat „rozhodnutí“ a jaký je jeho rozdíl oproti „zásahu“ bude

2 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003-101.

3 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39.

4 Tamtéž. Dodává dále, že „soudní řád správním ve výkladu judikaturou Nejvyššího správního soudu načrtl mezi jednotlivými žalobními typy upravenými v soudním řádu správním zeď, skrze niž je obtížné, ba téměř nemožné se v průběhu řízení prolomit na druhou stranu. Jinou situací je případ neurčitěho či nejednoznačného žalobního žádání, kdy může žalobce na výzvu soudu petit upřesnit jedním či druhým směrem“.

5 Jisté rozpaky může působit text za středníkem v § 85 cit. soudního řádu správního. Nejde zřejmě o vazbu v rámci soudního řádu správního.

ještě řeč. Mnohé úvahy lze nalézt v odborné literatuře i v judikatuře. Některé závěry jakkoli dobře míněné a jistými argumenty podložené (např. o materiální vs. materiálně formálním pojetí správního úkonu) mohou být založeny na nedorozumění.

Zamysleme se nad tím, jak přistupovat k projevům vůle správních orgánů. Předpokládejme, že existují tři relativně samostatná hlediska, a to

- hledisko kvality správního úkonu,
- hledisko procedurální,
- hledisko právní ochrany adresáta.

Z hlediska kvality správního úkonu mají rozhodnutí a zásah společně to, že jde o regulativní správní úkony. Rozdílné je to, že rozhodnutí je výsledkem uvážlivé aplikace práva, kdežto zásah je momentální reakcí na nastalé okolnosti. Předpokladem nástupu účinku rozhodnutí je předchozí oznámení<sup>6</sup> adresátovi, zatímco účinky zásahu jej mohou dostihnout bez jeho vědomí.

Z hlediska procedurálního neplatí, že rozhodnutí musí být výsledkem řízení před správním orgánem. Jeho bezprocedurální charakter neznámá, že jde o zásah. Skutečnost, že jde o rozhodnutí, nemůže u bezprocedurálních rozhodnutí znamenat, že je lze napadnout některým z opravných prostředků, která lze použít v řízení před správním orgánem. Skutečnost, že rozhodnutí (= regulativní úkon) je administrováno (prakticky spíše převážně administrováno) podle pravidel platných pro neregulativní úkony, z něj nečiní neregulativní úkon (z hlediska kvality nemůže jít o „jiný úkon“<sup>7</sup>).

Z hlediska právní ochrany adresáta ve vztahu k rozhodnutí je třeba pamatovat na to, že musí být poskytnuta i tomu, komu rozhodnutí nebylo oznámeno, a že za situace, kdy obsah rozhodnutí již začal být konzumován, nebude tato ochrana „zpožděna“ díky požadavku rozhodnutí oznámit. Skutečnost, že někdo, kdo o rozhodnutí neví, je pocituje jako zásah, protože sezná až důsledky jeho konzumace, nic na kvalitě tohoto úkonu nemění.

I když by zřejmě první z uvedených hledisek mělo dominovat, lze připustit určité kompromisy. Nikoli ale na úkor efektivnosti ochrany (což se, bohužel, stalo).

Naznačený přístup snad může pomoci orientovat se v některých nejasnostech.

Pro úplnost je třeba dodat, že tento přístup může být modifikován explicitním propůjčením (předepsáním) určité formy úkonu jiné kvality, že

6 Nebo domněnka či fikce, která je nahrazuje.

7 Je zásadní rozdíl mezi tvrzením, že určitý projev vůle správního orgánu „je“ jiným úkonem podle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a tvrzením, že určitý úkon je administrován podle části čtvrté správního řádu. Ustanovení § 158 odst. 1 a § 177 odst. 2 je zapotřebí vykládat restriktivně. Regulativní povaha úkonu některým ustanovením části čtvrté správního řádu odporuje.

zásah může být dodatečně formalizován předepsáním postupu, který navazuje na uskutečnění zásahu nebo že ve vztahu k úkonu, který vůbec neobstojí z hlediska požadavků kladených na úkon určité kvality (= obecný důvod nicotnosti úkonu) bude kvůli ochraně adresáta fingoována jeho existence.

## 2 Rozhraní „rozhodnutí/nečinnost“

Toto rozhraní určuje věta druhá § 79 odst. 1 soudního řádu správního (ustanovení o možnosti podat žalobu k ochraně před nečinností nelze podat, „spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek“).

Je ovšem otázkou, jak soud naloží se žalobou proti fiktivnímu rozhodnutí. Poněkud sarkasticky působí tvrzení, že fiktivní rozhodnutí „jsou ze své povahy nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů“<sup>8</sup>. Z toho ovšem plyne, že každá žaloba proti fiktivnímu rozhodnutí musí být úspěšná. Soud vtipně udělil lekci zákonodárci, který právní konstrukci založenou na fikci rozhodnutí náležitě nepropracoval. V daném případě šlo o fikci rozhodnutí o odeření poskytnutí informace a o fiktivní rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí o odeření poskytnutí informace (= negativní fiktivní rozhodnutí)<sup>9</sup>. Devótní přístup soudu by znamenal věcně přezkoumat všechny důvody odmítnutí žádosti. Větší problémy by mohlo přinést přezkoumávání pozitivního fiktivního rozhodnutí.

Jiný problém může vyvstat ve vztahu nečinnosti a nicotného úkonu, je-li to důvod ochrany adresáta „přiznána“ existence (= již zmínění fikce existence)<sup>10</sup>.

## 3 Rozhraní „rozhodnutí/zásah“

Toto rozhraní určuje § 85 soudního řádu správního, text před středníkem (žaloba proti nezákonnému zásahu „je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky“).

Nepochybně správné bylo vycházet z tzv. materiálního pojetí rozhodnutí (- ctít kvalitu správního úkonu). Tento přístup odpovídalo i rozlišení žaloby k ochraně hmotných subjektivních práv (§ 65 odst. 1 soudního řádu správního) a žaloby k ochraně procesních subjektivních práv (§ 65 odst. 2), která se

8 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002-39.

9 § 15 odst. 4 a § 16 odst. 3 původního znění zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

10 Možný přístup k případu řešeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 15.2.2018, č. j. 1 As 311/2017-37.

uplatňuje subsidiárně. Ustanovení § 65 odst. 1 pamatuje i na rozhodnutí, která nejsou výsledkem řízení před správním orgánem, ale i na ochranu osob, které v řízení před správním orgánem nemají postavení účastníka.

Problém vznikl v souvislosti s bezprocedurálními rozhodnutími, jejichž důsledkem je vznik oprávnění<sup>11</sup>. Předpokladem vydání takového rozhodnutí je, kromě jiného, souhlas osob, které by byly účastníky správního řízení, kdyby probíhalo. V praxi pak docházelo buď k jejich „obcházení“ (nevyžádání souhlasu, nesoulad obsahu rozhodnutí s projevem souhlasem) včetně situací k situacím, kdy někdo „pouze“ tvrdil, že jeho souhlas měl být obstarán. Vyvstal problém ochrany tzv. třetích osob.

Soudní praxe se k němu postavila zpočátku v zásadě správně (= má jít o rozhodnutí), chybou bylo dovodit, že proti takovému rozhodnutí je přípustný řádný opravný prostředek<sup>12</sup>. Naposled uvedeným závěrem nemohly být správní orgány nekonsternovány.

Vzhledem k tomu, že o ochranu svých práv usilovaly tzv. třetí osoby pravidelně až poté, co rozhodnutí, které jim nebylo a nemělo být oznámeno, nabylo právních účinků, vznikl další problém, totiž otázka lhůty pro podání žaloby.

Obrat v judikatuře souvisí s korekcí konceptu materiálního pojetí rozhodnutí v tzv. materiálně formální pojetí. Stalo se tak zřejmě pod tlakem (legitimního) zvýraznění hlediska právní ochrany adresáta a (nepatřičného) zvýraznění hlediska procedurálního na úkor hlediska kvality správního úkonu (viz výše). Výsledkem bylo, že proti těmto rozhodnutím (v odlišné terminologii „jiným úkonům“) se lze bránit toliko žalobou proti nezákonnému zásahu<sup>13</sup>.

Změna judikatury mohla mít některé brutální důsledky (odmítání dříve podaných žalob proti rozhodnutí). Zdánlivě velkorysé konstatování „soud má ... za to, že v důsledku judikatorního obratu v posouzení sporné právní otázky (charakteru souhlasů vydávaných podle stavebního zákona), a v důsledku nemožnosti domáhat se vzhledem k uplynutí lhůty ... soudní ochrany na základě nově podané zásahové žaloby“ neměla být žaloba proti rozhodnutí odmítnuta<sup>14</sup>, má ve skutečnosti jistou pachůť. Je laický žalobce povinen znát judikaturu a vstřebávat její obraty?

Ke snížení efektivnosti soudní ochrany došlo nepochybně. Namísto zrušení nezákonného úkonu nastoupilo konstatování jeho nezákonnosti, uložení zákazu z něho vycházet a příkazu jej zrušit. Až poté následovalo poznání, že je

11 Konkrétně v souvislosti se souhlasem podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

12 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76.

13 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76.

14 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.12.2012, č. j. 9 As 162/2012-34.

třeba zabývat se i tím, jak, popřípadě do kdy, či dokonce zda vůbec tak může správní orgán učinit (problém přezkumného řízení, resp. různých přezkumných řízení podle správního řádu). Dospět k závěru, že tak již učinit nelze (což může být v důsledku délky soudního řízení časté), je více než tristní.

Žaloba proti nezákonnému zásahu nepočítá s osobami zúčastněnými na řízení, a tak musela k ochraně toho, komu bylo bezprocedurální rozhodnutí adresováno, pomoci analogie. Nebylo vhodnější použít analogie při vyplňování mezery týkající se lhůt k podání žaloby proti rozhodnutí?

Drobnosti na závěr: Pokud by žalobu podal ten, kdo je adresátem bezprocedurálního rozhodnutí (např. ptot, že obsahovalo nepřipustné vedlejší ustanovení nebo prostře proto, že se jeho obsah liší od požadovaného), šlo by bez jakékoli pochybnosti o žalobu proti rozhodnutí.

Považovat bezprocedurální úkon na zásah nevylučuje deklaraci jeho nicotnosti podle správního řádu, vylučuje však deklaraci nicotnosti podle soudního řádu správního<sup>15</sup>.

Považovat bezprocedurální úkon za zásah vylučuje jeho napadení k ochraně veřejného zájmu. Vzhledem k tomu, že obsahově jde o ekvivalent rozhodnutí, které je výsledkem řízení před správním orgánem, a zejména proto, že může být vydáno v konsensuálním prostředí na úkor veřejného zájmu, je tato disproporce alarmující.

#### 4 Rozhraní „nečinnost/zásah“

Toto rozhraní rovněž určuje § 85 soudního řádu správního, text před středníkem (viz výše).

Po přijetí soudního řádu byl přístup k možnosti napadnout žalobou proti nezákonnému zásahu nečinnost nespočívající v nevydání meritorního rozhodnutí nebo osvědčení rezervovaná. Poukazovalo se na jinou konstelaci/kontext formulace „zásah, pokyn, donucení“ podle soudního řádu správního oproti konstelaci/kontextu formulace „rozhodnutí, opatření, jiný zásah“ v zákoně o Ústavním soudu<sup>16</sup> (ten ve své praxi považoval za zásah i nečinnost).

Toto omezení, které vyplývalo z doktrinárních představ, ale i z obav z otevřené Pandořiny skříňky, již padlo<sup>17</sup>. Zásahem může zřejmě být i nevydání nemeritorního rozhodnutí<sup>18</sup>.

15 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.10.2013, č. j. 4 As 113/201-30.

16 Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

17 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

18 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.6.2016, č. j. 9 As 53/2016-22.

#### 5 Některé další souvislosti

Na okraj možných úvah o novém konceptu tzv. obecných správních žalob, resp. obecné správní žaloby může být vhodné zmínit některé související problémy.

Ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí je to především otázka nástupu účinků zrušujícího rozsudku soudu, o němž se soudní řád správní vůbec nezmiňuje. Těžko lze o těchto účincích uvažovat jinak, než jako o účincích zrušujícího rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle správního řádu<sup>19</sup>. Obdobné řešení bylo neúspěšně diskutováno při přípravě novely soudního řádu správního v r. 2011. Sporná je otázka možnosti samostatně napadnout závazné stanovisko dotčeného orgánu<sup>20</sup>. Požadavek „absolvovat“ dvě správní instance v řadě případů bezdůvodně oddaluje poskytnutí ochrany. V důsledku úprav bezprocedurálně vydávaných rozhodnutí, do nichž nelze závazné stanovisko subsumovat, je takový závěr vlastně vyloučen<sup>21</sup>. Nejasná je otázka možnosti žádat po soudu, aby deklaroval nicotnost rozhodnutí. Judikatura, která vyžadovala, aby se budoucí žalobce proti nicotnému rozhodnutí odvolal<sup>22</sup>, zřejmě nemůže po novele správního řádu účinné od 1.7.2017 obstát. Názor, že pro posouzení zákonnosti rozhodnutí může být relevantní změna zákona, která nastane až po právní moci rozhodnutí<sup>23</sup>, byl ranou do týla standardnímu pravidlu („[p]ři přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“<sup>24</sup>). Zpřesnit by mohlo být dobré pravidla moderace<sup>25</sup>. Jde též o problém vztahu mezi zjevnou nepřiměřeností a nezákonností<sup>26</sup>. Zvažít by mohlo být dobré rozšíření okruhu případů prolomení kasace (v současnosti pouze při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí o odvolání proti odmítnutí žádosti o poskytnutí informací<sup>27</sup>).

19 Viz § 99 cit. správního řádu.

20 Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.

21 Příčina zde ovšem spočívá v zákonech, které bezprocedurálně vydávaná rozhodnutí upravují.

22 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65.

23 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46.

24 § 75 odst. 1 cit. soudního řádu správního.

25 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2006, č. j. 2 As 33/2006-102, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23.

26 Srov. § 75 odst. 2 cit. soudního řádu správního a § 2 odst. 4 cit. správního řádu.

27 § 16 odst. 4 platného znění cit. zákona o svobodném přístupu k informacím.

Ve vztahu k žalobě k ochraně před nečinností jde přinejmenším o formát petitu v případě nevydání osvědčení (nelze žádat uložení povinnosti vydat osvědčení, neboť by to bylo ekvivalentem povinnosti vydat pozitivní rozhodnutí<sup>28</sup>).

Ve vztahu k žalobě proti nezákonnému zásahu jde o možnost zakázat správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval, a přikázat mu, aby, je-li to možné, obnovil stav před zásahem (problematické zejména v souvislosti s bezprocedurálními rozhodnutími považovanými judikaturou za jiné úkony, proti nimž se lze bránit toliko zásahovou žalobou<sup>29</sup>).

Mimo rámec rudimentální triády, ve vztahu k jiným žalobám či návrhům, dlužno zmínit konflikt požadavku podat společný návrh podle druhé věty § 101a odst. 1 platného znění soudního řádu správního s pravidlem uvedeným v § 31 odst. 2 téhož (samosoudcovské rozhodování), který brání vést o společném návrhu společné řízení (senátní rozhodování namísto samosoudcovského by vyvolalo problém odnětí věci zákonnému soudu).

Jiným přesahem je vztah žaloby proti nečinnosti a kompetenční žaloby v případě negativního kompetenčního konfliktu<sup>30</sup>.

Efektivnost ochrany by mohlo zvýšit větší využívání institutu přiznání odkladného účinku žalobě a institutu předběžného opatření.

## Závěr

Triádu lze chápat jako trojnožku. Ta je obecně vnímána jako stabilní. V případě rudimentální triády správních žalob tomu tak zřejmě není.

Smyslem tohoto příspěvku bylo vyvolat diskusi o možné změně přístupu k tzv. obecným správním žalobám spočívající v konstrukci jediné (univerzální) obecné správní žaloby. Po cca 15 letech účinnosti soudního řádu správního může nastat čas úvah o zásadnější revizi platné právní úpravy. Principiální reforma, podobná té, jaká nedávno proběhla v sousedním a právní kulturou blízkém Rakousku, ještě není na pořadu dne.

S omluvou za případný provokativní charakter nebo ironický nádech některých formulací.

## Seznam použitých zdrojů

HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 600. PÍTROVÁ, L., POMAČ, R. Evropské správní soudnic-

28 Formulace v § 81 odst. 2 cit. soudního řádu správního je v tomto ohledu problematická.

29 Viz výše.

30 Navíc je zde dána různá věcná příslušnost soudu.

tví. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 1998, s. 343.

POMAHAČ, R., HANDRLICA, J., KRYSKA, D., PÍTROVÁ, L., PRÁŠKOVÁ, H., STAŠA, J., SVOBODA, P. Veřejná správa za rozcestím. 1. vydání, Praha: UK Právnická fakulta, 2013, s. 184.

POTĚŠIL, L., BRUS, M., HLOUCH, L., RIGEL, F., ŠIMÍČEK, V. Soudní řád správní. Komentář. 1. vydání, Praha: Leges, 2014, s. 1152 s.

PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Brno: Nakladatelství Doplněk, s. 428.

VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání, Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1446.

# MODERAČNÍ PRÁVO SPRÁVNÍCH SOUDŮ

JUDR. MARTIN ŠKUREK, PH.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

## Moderation right of administrative courts

**Klíčová slova:** moderační právo, správní soud, správní orgán, správní trest, soudní řád správní

**Keywords:** a moderation right, an administrative court, an administrative body, an administrative penalty, the Code of Administrative Justice

**Resumé:** Tento článek se zabývá problematikou právní úpravy institutu moderačního práva správních soudů. Tento institut je v právním řádu České republiky používán ode dne nabytí účinnosti zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Ačkoliv je možné uvést, že institut moderačního práva správních soudů je v jeho současné podobě adresáty veřejné správy používán a má racionální podstatu, bylo by možné uvažovat o novelizaci jeho právní úpravy. Tato novelizace by spočívala v zakotvení institutu moderačního práva správních soudů do samostatného ustanovení soudního řádu správního. Toto samostatné ustanovení soudního řádu správního by řešilo nedostatky současné právní úpravy moderačního práva správních soudů podle soudního řádu správního a byly by v něm obsaženy výslovné stanovení možnosti formulovat moderační návrh jako výlučný, nebo eventuální, výslovná vázanost správního soudu moderačním návrhem žalobce a možnost doplnění eventuálního moderačního návrhu po lhůtě stanovené pro podání správní žaloby a konečně i stanovení jasných pravidel, že správní soud může realizovat moderační právo jen v případech, kdy správní orgán sice nepřekročí svoji diskreční pravomoc, ale uloží zjevně nepřiměřený správní trest nebo ochranné opatření.

**Resume:** This article deals with the issue of the legal regulation of the institute of a moderation right of the administrative courts. This institute is used in the legal order of the Czech Republic as of the date of Act No. 150/2002 Coll., the Code of Administrative Justice entry into force. Although it can be said that the institute of moderation law of administrative courts is used by the addressees of public administration in its present form and a moderation right has a rational basis, it might be possible to consider an amendment to its legal regulation. This amendment would consist of anchoring the institute of the moderation right of the administrative courts into a separate provision of the Code of Administrative Justice. This separate provision of the Code of Administrative Procedure would resolve the shortcomings of the current administrative courts moderation right regulation under the Code of Administrative Justice and it would include explicitly the possibility of formulating the moderation proposal as exclusive, or eventual, explicit binding of the administrative court by the plaintiff's moderation proposal, the possibility of adding a possible moderation proposal after the deadline for bringing an administrative action and, finally, the establishment of a clear rule that an administrative court may only exercise a moderation right if the administrative authority does not exceed its



*discretion but impose a obviously disproportionate administrative penalty or a protective measure.*

## Úvod

Cílem tohoto článku je provést hlubší analýzu institutu moderačního práva správních soudů ve vztahu k pravomocným rozhodnutím věcně a místně příslušných správních orgánů o správních trestech, odkázat na recentní a klíčovou judikaturu správních soudů, která se k tomuto institutu vztahuje, upozornit na slabé stránky jeho právní úpravy a provést návrhy *de lege ferenda*. Co se týče genealogického hlediska, institut moderačního práva správních soudů byl do právního řádu České republiky zakotven v souvislosti s přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „soudní řád správní“), které bylo následkem zrušení části V. zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu (dále jen „občanský soudní řád“), a to nálezem Pléna Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 16/99 ze dne 27. června 2001. Část V. občanského soudního řádu, podle které pravomocná rozhodnutí správních orgánů přezkoumávaly obecné soudy, přitom institut analogický moderačnímu právu správních soudů neupravoval. Zakotvení moderačního práva správních soudů do rámce soudního řádu správního přitom bylo poměrně významným počinem, přičemž důvodová zpráva k tomu uvádí, že: „*Zcela zásadní další změnou, která, v některých případech i se značnou rezervou, naplňuje požadavky Úmluvy, je otevření volného správního uvážení soudnímu přezkoumání v daleko větším rozsahu než podle dosavadní úpravy. Soud podle osnovy bude moci zkoumat nejen překročení zákonných mezí diskrečního práva správního orgánu jako dosud, ale také otázky, zda tohoto práva správní orgán nezneužil, a – v případě trestů ukládaných za správní delikty – zda jej neužil způsobem zjevně nepřiměřeným. Na to logicky navazuje zmíněná pravomoc soudu v posléze uvedených případech moderovat při zachování zákazu změny k horšímu (reformationis in peius).*“<sup>1</sup> Institut moderačního práva správních soudů se přitom za dobu 15 let své účinnosti stal standardně používaným, protože správní soudy ročně projednávají v průměru desítky návrhů žalobců na jeho realizaci.<sup>2</sup>

Institut moderačního práva správních soudů a jeho podstata jsou v současné době výslovně zakotveny v ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správ-

1 Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 150/2002 Sb., soudnímu řádu správnímu

2 V databázi rozhodovací činnosti správních soudů přístupné na webových stránkách Nejvyššího správního soudu České republiky je za období let 2010–2018 evidováno 314 takových návrhů.

ního, ve kterém je uvedeno, že: „*Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.*“ Z ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního tak vyplývá, že podstata moderačního práva správních soudů spočívá v jejich možnosti upustit od správního trestu uloženého pravomocným rozhodnutím věcně a místně příslušného správního orgánu nebo jej snížit v zákonem dovolených mezích, a to za podmínek v tomto ustanovení soudního řádu správního uvedených.

## 1 Podmínky realizace moderačního práva správních soudů

Co se týče první podmínky, za které je správní soud oprávněn moderační právo realizovat, z ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního předně vyplývá, že se musí jednat o případ, kdy byl zjevně nepřiměřeně vysoký správní trest za správní delikt uložen pravomocným rozhodnutím správního orgánu.<sup>3</sup> V ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního je tedy přítomna trojice klíčových pojmů a to rozhodnutí správního orgánu, správní delikt a správní trest. Rozhodnutím správního orgánu se přitom ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního rozumí úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti toho, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení tímto úkonem správního orgánu (dále jen „žalobce“). Z toho vyplývá, že se moderační právo správního soudu nemůže dotknout rozhodnutí vydaného mimo oblast veřejné správy, a to právě z toho důvodu, že nejde o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Do skupiny správních deliktů, za něž mohou věcně a místně příslušné správní orgány uložit správní tresty, podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“), a dalších právních předpisů, tzn. např. podle zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, zákona č. 221/1991 Sb., o vojácích z povolání, zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru

3 Zde se jedná o standardní řešení, se kterým autor počítá i v dalším textu tohoto článku, ačkoliv je samozřejmě možný postup správního soudu i podle ustanovení § 78 odst. 3 soudního řádu správního, ve kterém je uvedeno, že: „(3) *Zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo.*“

příslušníků bezpečnostních sborů, zákona č. 255/2012 o kontrole, a mnoha dalších a soudobé právní teorie řadíme přestupky nepodnikajících fyzických osob, přestupky právnických osob, přestupky podnikajících fyzických osob, správní disciplinární delikty a správní pořádkové delikty. Ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního v tomto smyslu nestanoví výslovné omezení svojí věcné působnosti. Závěr některých teoretiků o tom, že správní soudy v rámci svého moderačního práva nemohou přezkoumávat pravomocná rozhodnutí správních orgánů o správních pořádkových deliktech, jejichž pachatelé mohou být postiženi pořádkovou pokutou,<sup>4</sup> byl judikaturou vyvrácen.<sup>5</sup> Správní trestem potom rozumíme reakci věcně a místně příslušných správních orgánů na spáchání správního deliktu. Přitom je nutné si uvědomit, že prostřednictvím právního řádu České republiky jsou správní delikty postihovány rozličnými druhy správních trestů rozličným způsobem. Např. podle ustanovení § 45–50 přestupkového zákona jsou přestupky nepodnikajících fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických postihnutelné napomenutím, pokutou, zákazem činnosti, propadnutím věci, propadnutím náhradní hodnoty, přestupky právnických osob a podnikajících fyzických osob nadto zveřejněním rozhodnutí o přestupku. Správní disciplinární delikty, které zřejmě do věcné působnosti ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního také spadají, jsou potom postižitelné správními tresty, které jsou vymezeny v právních předpisech upravujících jejich skutkové podstaty.<sup>6,7</sup>

Další podmínkou, za které je správní soud oprávněn moderační právo realizovat, je postup žalobce podle ustanovení § 65 odst. 3 soudního řádu správního, tzn. že podá správní žalobu, ve které o moderační správním orgánem pravomocně uloženého správního trestu, tj. upuštění od uložení správního trestu nebo jeho snížení v zákonem dovolených mezích, požádá. To znamená, že i v případě, kdy by se správnímu soudu zdála výše správním orgánem pravomocně uloženého správního trestu zjevně nepřiměřená, avšak žalobce by jeho moderační z titulu nepřiměřenosti v žalobě nepožadoval, správní soud by nebyl oprávněn své moderační právo realizovat.<sup>8</sup> Žaloba proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu o uložení správního trestu za správní delikt

4 K tomu viz KORBEL, F., STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M. Moderační právo ...

5 K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2013, č. j. 2 As 130/2012-20

6 POTĚŠIL, L., BRUS, M., HLOUCH, L. a kol. Soudní řád správní: Komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 728 a násl.

7 KORBEL, F., STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M. Moderační právo správních soudů. Právní rádce, 8. dubna 2016.

8 K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října. 2015, č. j. 15 A 131/2013-28.

podle ustanovení § 65 odst. 3 soudního řádu správního, ve které se žalobce moderační domáhá, přitom musí být ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) až d) a § 68 písm. a) až e) soudního řádu správního projednatelná.<sup>9 10</sup>

Nejvyšší správní soud se v této souvislosti ve svém rozsudku ze dne 29. července 2009 sp. zn. 2 As 11/2009-64 zabýval obsahovými náležitostmi návrhu žalobce na moderační správního trestu, přičemž uvádí, že: „*Na petit uplatňující snížení či upuštění od pokuty ve smyslu § 65 odst. 3 s. ř. s. je přitom třeba klást obdobné požadavky jako na jakýkoliv jiný; tj. musí být jednoznačně patrné, čeho se žalobce domáhá.*“ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2009 sp. zn. 2 As 11/2009-64 dále vyplývá, že žalobce může v jím podané žalobě moderační návrh, tj. návrh na upuštění od uložení pravomocného správního trestu nebo jeho snížení, formulovat jako tzv. eventuální petit, tzn. primárně požadovat zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí, a pokud soud neshledá žalobu jako důvodnou, požadovat snížení či upuštění od uložení pravomocného správního trestu, případně jako petit výlučný. Pokud žalobce v jím podané žalobě moderační návrh formuluje jako eventuální petit, správní soud o něm bude rozhodovat pouze tehdy, pokud žalobu na zrušení napadeného správního rozhodnutí zamítne jako nedůvodnou. Za moderační návrh se přitom nepovažují výhrady žalobce k úvaze správního orgánu o druhu a výměře správního trestu.<sup>11 12</sup>

Dále je nutné upozornit na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2005 sp. zn. 1 As 30/2004-82, ze kterého vyplývá, že chybí-li v žalobě na zrušení pravomocného správního rozhodnutí moderační návrh, je možné jej doplnit i po lhůtě k podání žaloby stanovené v ustanovení § 72 odst. 1 soudního řádu správního. Koncentraci totiž podle názoru Nejvyššího správního soudu podléhá jen vymezení rozsahu podle ustanovení § 71 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního, v němž žalobce pravomocné rozhodnutí věcně a místně příslušného správního orgánu napadá a označení žalobních bodů podle ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního, z nichž jsou zřejmé konkrétní důvody tvrzené nezákonnosti takto napadeného rozhodnutí. Doplnění moderačního návrhu po lhůtě stanovené k podání žaloby tak není porušením ustanovení § 71 odst. 2 věty třetí soudního řádu správního.<sup>13, 14</sup>

9 POTĚŠIL, L., BRUS, M., HLOUCH, L. a kol. Soudní řád ...

10 KORBEL, F., STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M. Moderační právo ...

11 POTĚŠIL, L., BRUS, M., HLOUCH, L. a kol. Soudní řád ..., s. 731.

12 KORBEL, F., STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M. Moderační právo ...

13 K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2005, č. j. 1 As 30/2004-82.

14 POTĚŠIL, L., BRUS, M., HLOUCH, L. a kol. Soudní řád ..., s. 731.

Správní soud při přezkumu pravomocného rozhodnutí správního orgánu, kterým byl žalobci uložen správní trest za spáchání správního deliktu, může využít svého moderačního práva, i když o to žalobce požádá, pouze za předpokladu, že zde nejsou důvody pro přímé zrušení takového rozhodnutí. Správní soud totiž při přezkumu pravomocného rozhodnutí správního orgánu nejdříve zkoumá, zda se žalobce skutku dopustil, zda je tento skutek správním deliktem a zda jej správní orgán správně kvalifikoval. Správní soud následně zkoumá, zda správní orgán uložil správní trest v mezích zákona a zda při správní úvaze o výměře správního trestu přihlédl ke všem zákonným kritériím relevantním pro určení této výměry. Správní soud se konečně zabývá i tím, zda správní orgán nepřekročil meze správního uvážení nebo jej nezneužil. V této souvislosti je podstatnou skutečností, že správní soud může svoje moderační právo realizovat, lze-li tak učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který správní soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplní.<sup>15</sup> Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. ledna 2005 sp. zn. Ca 66/2004-32 v případě projednávání moderačního návrhu totiž správní soud musí vycházet z důvodů, které věcně a místně příslušný správní orgán vedly k pravomocnému uložení správního trestu o určitém druhu a výměře, přičemž se v tomto rozsudku výslovně uvádí, že: „*Soudu pak nepřísluší toto správní uvážení (tzn. správního orgánu pozn. autora) nahradit, ale je nadán toliko přezkoumat, zda nevybočilo ze zákonných hledisek a zda podklady pro ně byly opatřeny zákonným způsobem a zda není v rozporu s logickým úsudkem. V případě návrhu na snížení trestu či upuštění od něj (§ 65 odst. 3 s. ř. s.) musí soud vycházet z důvodů stanovení jeho výše správním orgánem a teprve poté může tyto důvody přezkoumat a popřípadě shledat, zda jde o trest zjevně nepřiměřený. V případě absence jakékoliv úvahy a důvodů pro uložení výše trestu (sankce) v rozhodnutí však soud musí dospět k závěru, že jde o rozhodnutí stran výše sankce nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 76 písm. a) s. ř. s.], a napadené rozhodnutí pro vadu řízení zrušit.*“<sup>16</sup>

Pokud správní orgán v některém z výše uvedených ohledů pochybí, čímž se dopustí porušení zákona, správní soud musí nutně postupovat podle ustanovení § 78 odst. 1 soudního řádu správního, a pravomocné rozhodnutí správního orgánu zrušit.<sup>17</sup> Nejvyšší správní soud ke vztahu mezi ustanovením § 78 odst. 1 a 2 soudního řádu správního ve svém rozsudku ze dne 19. prosince

15 K tomu viz nález pléna Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

16 POTĚŠIL, L., BRUS, M., HLOUCH, L. a kol. Soudní řád ..., 2014, s. 732.

17 K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. dubna 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36.

2013 sp. zn. 2 As 130/2012-20 uvádí, že: „*Užitím moderačního práva soud především fakticky aprobuje zákonnost napadeného správního rozhodnutí (v rámci hledisek vymezených žalobními body); v opačném případě je užití moderace vyloučeno a náprava může být zjednána pouze zrušením takového rozhodnutí (jeho části) pro jeho nezákonnost. Tím, že soud trest sníží nebo od něj upustí, nezpochybňuje závěr správního orgánu o tom, že žalobce porušil zákon a dopustil se správního deliktu, nýbrž nahrazuje jeho správní úvahu úvahou vlastní.*“<sup>18</sup>

Na tomto místě a v rámci výše uvedených souvislostí lze kritizovat aktuální rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. ledna 2018 sp. zn. 10 Af 64/2013-50, ve kterém se jednoznačně uvádí, že: „*Soud při přezkoumávání rozhodnutí, jímž byla uložena pokuta za správní delikt, nehodnotí spravedlivost pokuty, nýbrž pouze zkoumá, zda byly splněny podmínky pro její uložení, zda správní orgán srozumitelně odůvodnil její výši zvolenou ze zákonného rozmezí a zda celkově dbal mezi správního uvážení stanovených mu zákonem.*“ Je otázkou, jaký bude mít tento rozsudek Nejvyššího správního soudu dopad, možná se jedná pouze o ojedinělý exces. Ale pokud by soudy rezignovaly na přezkoumávání spravedlivosti věcně a místně příslušnými správními orgány pravomocně uložených správních trestů, tzn. na posuzování otázky, zda výše pravomocně uloženého správního trestu odpovídá veřejnému zájmu, zájmu pachatele správního deliktu, poškozeného nebo osoby správním deliktem přímo postižené, které jsou komponentami zásady spravedlivosti správního trestu.<sup>19</sup> Tímto by správní soudy zřejmě přestaly hodnotit jeden z aspektů klíčových pro posouzení otázky zákonnosti jimi přezkoumávaných pravomocných rozhodnutí. V ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu je přitom výslovně uvedeno, že: „*Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly...*“ Doposud ustálené praxi odpovídá např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2012 sp. zn. 7 As 22/2012-23, ve kterém se uvádí, že: „*... Smyslem a účelem moderace ... není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce...*“

Vzhledem k výše uvedenému je třeba zdůraznit, že pro možnost realizace moderačního práva ze strany správního soudu je nutné kumulativní spl-

18 POTĚŠIL, L., BRUS, M., HLOUCH, L. a kol. Soudní řád ..., s. 732.

19 FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. a kol. Správní právo trestní. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 49.

nění všech výše uvedených podmínek společně s naplněním podmínky, že výše správního trestu uloženého žalobci pravomocným rozhodnutím věcně a místně příslušného správního orgánu musí být zjevně nepřiměřená.

## 2 Zjevně nepřiměřená výše správního trestu

Z výše uvedených podmínek, které jsou vymezeny v ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního a za kterých správní soud může své moderační právo realizovat, je v praxi zřejmě nejproblematictější posouzení naplnění podmínky zjevně nepřiměřené výše uloženého správního trestu, proto je potřeba jí věnovat více prostoru. V jaké situaci je výše pravomocným rozhodnutím věcně a místně příslušného správního orgánu uložená výše správního trestu zjevně nepřiměřená, se pokusil vysvětlit Nejvyšší správní soud a to ve svém rozsudku ze dne 3. dubna 2012 sp. zn. 1 Afs 1/2012-36, ve kterém uvádí, že: „pro zásah do správního uvázení soudem nepostačí běžná nepřiměřenost, ale je nutné, aby nepřiměřenost dosáhla kvalitativně vyšší míry a byla zjevně nepřiměřená.“ Přitom je zcela nemožné, aby hranice, od které je možné správní trest považovat za zjevně nepřiměřený, byla v jednotlivých zákonech upravujících jednotlivé skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů pevně stanovena. Při posuzování přiměřenosti správního trestu totiž záleží na mnoha proměnných, které nemohou být příslušnými zákony vyčerpávajícím způsobem upraveny. Příslušné zákony tak pouze nabízejí konkrétní vodítka, díky jejichž řádné aplikaci by správní orgán neměl přikračovat k ukládání nepřiměřených správních trestů v konkrétních případech. Jako příklady těchto vodítek můžeme zejména uvést zásadu přiměřenosti podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), ve kterém je uvedeno, že: „(3) Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká, a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu...“, zásadu legitimního očekávání podle ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, ve kterém je uvedeno, že: „(4) Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly...“, a zásadu materiální pravdy podle ustanovení § 3 správního řádu, ve kterém je uvedeno, že: „(3) Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2...“, přičemž zásady přiměřenosti, legitimního očekávání a materiální pravdy patří do širšího okruhu základních zásad činnosti správních orgánů zakotvených v ustanovení § 2–8

správního řádu. Dále je nutné upozornit např. na ustanovení § 37–40 přestupkového zákona, ve kterých jsou demonstrativně vymezena kritéria pro určení druhu a výše správního trestu za spáchaný přestupek. Dalším významným vodítkem je judikatura Nejvyššího správního soudu a krajských správních soudů a právní teorie, která se spíše snaží o pozitivní vymezení přiměřeného správního trestu. Ze zákonných i judikатурních vodítek, stejně tak z právní teorie, přitom jasně vyplývá, že přiměřeným správním trestem může být pouze správní trest individualizovaný, který odpovídá všem relevantním skutkovým okolnostem konkrétního případu, uložený v rámci zákonem stanoveného rozmezí. Těmito skutkovými okolnostmi myslíme zejména způsob spáchaní správního deliktu, jeho následky a také význam chráněného zájmu, jenž byl správním deliktem dotčen.<sup>20, 21, 22</sup>

Výše uvedený výčet však není konečný, protože přiměřenost správním orgánem uloženého správního trestu správní soud hodnotí i ve vztahu k osobnosti pachatele správního deliktu a jeho majetkovým poměrům. V rámci osobnosti pachatele se zejména hodnotí jeho dosavadní způsob života, tzn. jeho delikt ní minulost. Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 7. dubna 2015 sp. zn. 8 A 61/2011-178 nadto uvedl, že je třeba také brát v potaz kroky, které pachatel správního deliktu učinil v rámci nápravy nežádoucího stavu a prevence do budoucna. Co se týče majetkových poměrů pachatele správního deliktu, podle teorie a judikatury se za nepřiměřený zásadně považuje takový správní trest, který by měl pro pachatele správního deliktu likvidační dopad.<sup>23</sup> Nejvyšší správní soud v této souvislosti ve svém rozsudku ze dne 31. ledna 2018 sp. zn. 9 A 112/2015 naopak uvádí, že za nepřiměřenou nelze považovat pokutu, která „sama o sobě nemůže přivodit platební neschopnost žalobce či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo způsobit, že se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem její podnikatelské činnosti splácení této pokuty.“<sup>24</sup>

Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. srpna 2014 sp. zn. 3 A 109/2010-157 je nutné v rámci majetkových poměrů pachatele hodnotit i skutečnosti, které mají negativní vliv na jeho schopnost vykonávat výdělečnou činnost, tedy např. invaliditu, úraz, dočasnou pracovní neschopnost, dlouhodobou nemoc, a dále skutečnosti, které mají negativní vliv na jeho

20 K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2006, č. j. 5 As 20/2005-66 a ze dne 3. dubna 2012 sp. zn. 1 Afs 1/2012-36.

21 POTĚŠIL, L., BRUS, M., HLOUCH, L. a kol. Soudní řád ..., s. 730.

22 KORBEL, F., STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M. Moderační právo ...

23 K tomu viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2010, č. j. 1 As 9/2008-133.

24 KORBEL, F., STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M. Moderační právo ...

schopnost zajistit si prostředky výdělečnou činností, např. exekuce aj. V tožném rozsudku Městský soud v Praze dochází k závěru, že je nutné hodnotit reálné příjmy pachatele správního deliktu, nikoliv potencialitu jeho příjmů. Městský soud v Praze v tomto rozsudku konečně také dochází k závěru, že by správní soudy měly pro účely posouzení přiměřenosti uloženého správního trestu hodnotit majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni jejich rozhodování. Podle názoru Městského soudu v Praze totiž může dojít k situaci, že se majetkové poměry pachatele správního deliktu od okamžiku pravomocného uložení správního trestu správním orgánem do okamžiku rozhodnutí soudu zhorší takovým způsobem, že snížení životní úrovně pachatele správního deliktu by mohlo vést k likvidačnímu účinku správního trestu, jakkoliv by ke dni jeho pravomocného uložení správním orgánem mohl být přiměřený. Na tomto místě je nutné upozornit na skutečnost, že judikatura správních soudů postupem času rozpracovala okruh skutečností, jejichž vyhodnocení je klíčové pro vyslovení závěru o přiměřenosti uloženého správního trestu. Jako příklad tohoto pro pachatele správního deliktu jistě pozitivního vývoje je rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. srpna 2008 sp. zn. 7 As 16/2008-80, ve kterém je poněkud neurčitě uvedeno, že: „*Moderační právo je právní prostředek, který soud může na základě zhodnocení konkrétních osobních a majetkových poměrů pachatele použít ke zmírnění či upuštění od uložené sankce z důvodů její nepřiměřenosti. Za rozhodné v tomto smyslu lze považovat jedině a pouze zohlednění kritérií vztahujících se k osobě pachatele...*“<sup>25</sup>

Při posuzování jeho přiměřenosti, by se měl správní soud soustředit také na to, do jaké míry správním orgánem pravomocně uložený trest plní svoje funkce, tj. preventivní, ochrannou a represivní.<sup>26</sup> Nejvyšší správní soud k tomu ve svém rozsudku ze dne 30. ledna 2018 sp. zn. 30 A 152/2015-127 výslovně uvádí, že: „*Správní trestání plní nejen funkci preventivní, ale rovněž i represivní, přičemž nelze odhlédnout od toho, že primárním významem trestání sankcí a pokut je potrestání pachatele, který musí sankci ve své právní a majetkové sféře adekvátním způsobem pocítit.*“ Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. listopadu 2004 sp. zn. 10 Ca 250/2003-48 potom v žádném případě není možné označit uložený správní trest, u něhož je posílena represivní funkce, za nepřiměřený, protože „*postih musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v ma-*

25 Tamtéž.

26 K tomu viz i rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. června 2017, č. j. 30 A 73/2015-66 a mnoho dalších.

*jetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal. Moderační právo soudu upravené v § 78 odst. 2 s. ř. s., tj. možnost upustit od potrestání či snížení postihu, má proto místo toliko tam, kde jde o postih zjevně nepřiměřený.*“<sup>27</sup>

Nejvyšší správní soud se svém rozsudku ze dne 24. února 2017 sp. zn. 3A 121/2015-61 vyjádřil i k přiměřenosti výše uloženého správního trestu ve vazně na aplikaci zásady absorpce, přičemž uvádí, že: „*Za jiné správní delikty v § 35 odst. 1 zákona o silniční dopravě je možné dopravci uložit pokutu až do výše 100 000 Kč a za jiné správní delikty v § 35 odst. 2 zákona až do výše 500 000 Kč. Ve smyslu absorpční zásady tak žalobci hrozila pokuta s horní hranicí sazby 500 000 Kč. Pokud správní orgány uložily žalobci pokutu v konečné výši 43 000 Kč, nelze ji považovat za jakkoli nepřiměřenou.*“

### 3 Limity moderačního práva správních soudů

Jsou-li kumulativně naplněny všechny podmínky vymezené ustanovením § 78 odst. 2 soudního řádu správního, tzn. zjistí-li správní soud na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán a který případně vlastním dokazováním v nikoliv zásadních směrech doplní, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě, že byl správní trest uložen ve zjevně nepřiměřené výši, může od něj svým rozsudkem upustit nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, tzn. realizovat svoje moderační právo. V případě, kdy správní soud své moderační právo zrealizuje, což se projeví tím, že nahradí úvahu správního orgánu, který žalobci pravomocně uložil správní trest, úvahou vlastní, musí tento svůj postup řádně odůvodnit.<sup>28, 29, 30</sup>

Avšak i v případě, že jsou kumulativně naplněny podmínky vymezené ustanovením § 78 odst. 2 soudního řádu správního, za kterých správní soud může svoje moderační právo realizovat, je toto v určitých ohledech omezeno. Správní soud tak zejména nemůže žalobci uložit správní trest o nižší výměře, než která je uvedena v zákoně, nebo upustit od uložení sankce, pokud má správní orgán podle zákona povinnost za správní delikt uložit správní trest alespoň v určité výši.<sup>31</sup> Správní soud také zpravidla zamítne moderační ná-

27 KORBEL, F., STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M. Moderační právo ...

28 K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2005, č. j. 1 As 30/2004-82.

29 POTĚŠIL, L., BRUS, M., HLOUCH, L. a kol. Soudní řád ..., s. 733.

30 KORBEL, F., STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M. Moderační právo ...

31 K tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, č. j. 6 As 48/2007-58.

vrh žalobce, který směřuje proti pravomocnému rozhodnutí správního orgánu o správním trestu uloženém na samé dolní hranici zákonem stanovené výměry.<sup>32</sup> Dále je nutné upozornit na skutečnost, že správní soud je vázán moderačním návrhem žalobce. To znamená, že pokud žalobce prostřednictvím svého moderačního návrhu požaduje určitou výměru správního trestu, správní soud nemůže správní trest snížit pod tuto žalobcem stanovenou výměru. A pokud žalobce prostřednictvím svého moderačního návrhu požaduje snížení správního trestu, správní soud od uložení správního trestu nemůže upustit. Správní soud se tedy také musí pohybovat v mezích stanovených žalobcem, pokud tyto odpovídají mezím zákona. Na základě zásady, že soud nemůže překročit návrh žalobce, tzn. že nemůže soud žalobci přiznat více, než on sám v návrhu vymezí a požaduje, musí být moderační návrh žalobce podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. července 2009 sp. zn. 2 As 11/2009-64 jasný a srozumitelný.<sup>33,34</sup>

#### 4 Kritika stavu právní úpravy moderačního práva správních soudů podle soudního řádu správního

K současnému stavu právní úpravy moderačního práva správních soudů podle ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního lze vznést několik připomínek a úvah de lege ferenda. Jako první je možné upozornit na skutečnost, že ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního nepočítá s možností moderace ve vztahu k ochranným opatřením. Ochranná opatření, mezi něž patří omezující opatření a zabránění věci nebo náhradní hodnoty, jsou upravena v ustanoveních § 51–54 přestupkového zákona. Smyslem ochranných opatření přitom především je zabránění v páchání protiprávní činnosti se znaky přestupku, případně odrazení pachatele od dalšího protiprávního jednání. Funkce ochranného opatření je tedy ochranná a rovněž i preventivní. Újma, která při výkonu ochranného opatření pachateli přestupku vznikne, je však vedlejším efektem, nikoli primárním cílem ochranného opatření.<sup>35</sup>

Vzhledem k tomu, že je s uložením ochranného opatření spojena újma pachatele přestupku, tedy zásah do jeho práv, přičemž v rámci ochranných opatření je možné uložit omezující opatření spočívající v zákazu navštěvovat

32 K tomu viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2013, č. j. 10 A 17/2013-74 a dále také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2009, č. j. 5 As 46/2008-50 a ze dne 12. května 2011, č. j. 9 As 76/2010-91.

33 POTĚŠIL, L., BRUS, M., HLOUCH, L. a kol. Soudní řád ..., s. 733.

34 KORBEL, F., STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M. Moderační právo ...

35 FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. a kol. Správní právo ..., s. 113.

určená veřejně přístupná místa nebo místa, kde se konají sportovní, kulturní a jiné společenské akce, popřípadě v povinnosti zdržet se styku s určitou osobou nebo vymezeným okruhem osob nebo v povinnosti podrobit se vhodnému programu pro zvládání agrese nebo násilného chování, a to spolu se správním trestem nejdéle na dobu 1 roku,<sup>36</sup> tedy v konkrétní výměře, bylo by možné de lege ferenda uvažovat o aplikovatelnosti ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního i na oblast omezujících opatření. Otázkou je aplikovatelnost ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního také na ochranná opatření zabránění věci nebo náhradní hodnoty, které nejsou ukládány v rámci zákonem stanovené výměry. Avšak lze si v praxi představit případy, kdy by hodnota zabraně věci nebo náhradní hodnoty byla ve výrazném nepoměru k povaze přestupku, tzn. že uložení ochranného opatření zabránění věci nebo náhradní hodnoty by bylo nepřiměřené, a proto by zde byl důvod pro moderační ze strany správního soudu.

Rozpaky budí i podmínka, podle které je žalobce povinen realizaci moderačního práva správního soudu v jím podané žalobě proti pravomocnému rozhodnutí věcně a místně příslušného správního orgánu o uložení správního trestu navrhnout. Pokud totiž zákonodárce naznal, že je v případech jejich nepřiměřenosti racionální a potřebná moderace pravomocně uložených správních trestů správními soudy a v tomto smyslu provést nápravu vně veřejné správy, což je jistě zejména dáno hlediskem procesní ekonomie, nejeví se důvodným takový postup správních soudů navíc těsně vázat na podmínku návrhu žalobce, tzn. vůči takovému postupu správních soudů ponechávat v právní úpravě nadbytečné překážky. V ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního by tak měla být ve vztahu k moderačnímu právu správních soudů absolutizována podmínka přiměřenosti pravomocně uložených správních trestů a správní soudy by měly mít de lege ferenda možnost své moderační právo realizovat ex offio. Nejednalo by se v rámci právní úpravy obsažené v soudním řádu správním o jedinou situaci, kdy by postup správního soudu nebyl svázan s návrhem žalobce. Např. v ustanovení § 76 odst. 2 věta první je uvedeno, že: „Zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu...“

Kritiku může vzbuzovat i skutečnost, že podle ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního může správní soud upustit od správního trestu uloženého pravomocným rozhodnutím věcně a místně příslušného správního orgánu nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který případně vlastním dokazováním

36 FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. a kol. Správní právo ..., s. 114–117.

v nikoli zásadních směrech doplní. Je totiž třeba si položit otázku, zda takto zvolená konstrukce ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního správní soud v procesu dokazování nepřiměřeně neomezuje a zda postavení žalobce, který podá pouze moderační návrh, neoslabuje. Z výše uvedeného totiž jasně vyplývá, že žalobce může v jím podané žalobě moderační návrh, tj. návrh na upuštění od uložení pravomocného správního trestu nebo jeho snížení, formulovat jako tzv. eventuální petit, tzn. primárně požadovat zrušení žalobou napadeného správního rozhodnutí, a pokud soud neshledá žalobu jako důvodnou, požadovat snížení či upuštění od uložení pravomocného správního trestu, případně jako petit výlučný. Pokud žalobce zvolí cestu eventuálního petitu, správní soud při přezkumu správní žalobou napadeného pravomocného rozhodnutí věcně a místně příslušného orgánu o uložení správního trestu postupuje podle ustanovení § 77 odst. 2 soudního řádu správního, podle kterého v rámci dokazování může zopakovat nebo doplnit důkazy provedené správním orgánem, neupraví-li zvláštní zákon rozsah a způsob dokazování jinak. Pokud však žalobce formuluje moderační petit jako výlučný, je správní soud podle ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního v procesu dokazování omezen pouze na doplňování důkazů a to v nikoliv zásadních směrech. V této souvislosti se nabízí otázka, zda je zde přítomen racionální důvod pro rozdílnou konstrukci ustanovení § 77 odst. 2 a § 78 odst. 2 soudního řádu správního. Je totiž nepochybné, že pokud by měly správní soudy při realizaci moderačního práva možnost aplikovat ustanovení § 77 odst. 2 soudního řádu správního, tzn. nejen dokazování provedené věcně a místně příslušným správním orgánem doplňovat, ale také jím provedené důkazy opakovat, měly by takto silnější nástroje k posouzení otázky přiměřenosti, nebo nepřiměřenosti věcně a místně příslušným správním orgánem pravomocně uloženého správního trestu. Z výše uvedeného lze uzavřít, že tu zřejmě není racionální důvod pro to, aby správní soudy při realizaci svého moderačního práva v procesu dokazování postupoval podle zvláštního ustanovení a nikoliv podle ustanovení § 77 odst. 2 soudního řádu správního.

Ovšem jako nejzávažnější nedostatek právní úpravy moderačního práva správních soudů podle ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního se jeví skutečnost, že ačkoliv správní soud dojde k závěru o zjevné nepřiměřenosti výše věcně a místně příslušným správním orgánem pravomocně uloženého správního trestu, může od něj upustit nebo v zákonem dovolených mezích snížit. Nejvyšší správní soud k tomu ve svém rozsudku ze dne 19. dubna 2012 sp. zn. 7 As 22/2012-23 uvádí, že: „Slovo ‚lze‘ použité v ustanovení § 78 odst. 2 s. ř. s. je totiž ve spojení s obecným skutkovým důvodem moderační, považujícím za nežádoucí trest uložený ve zjevně nepřiměřené výši, avšak jinak plně

odpovídající zákonným kritériím pro ukládání sankcí stanoveným v příslušném zvláštním zákoně, zmocněním pro soud, aby ... moderoval sankci, je-li zjevně nepřiměřená. Zároveň je ale zmocněním k moderační nepřistoupit, i když sankce je zjevně nepřiměřená, jsou-li k tomu v konkrétním případě zvláštní důvody, a tedy se v konkrétním případě odchýlit od stálé rozhodovací praxe soudů, vytvořila-li se...“ Je tak jasné, že je tímto správním soudům, a to zcela v souladu s dikcí ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního, dán poměrně široký prostor pro posuzování všech relevantních okolností jimi posuzovaných případů. Ovšem na tomto místě je nutné si klást otázku, zda takové řešení není příliš na újmu žalobce a jeho legitimního očekávání. Tento stav totiž otevírá prostor k naprosté nejednotnosti rozhodovací činnosti správních soudů. Navíc na základě dikce ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního a na něj navazující judikatury správní soudy mohou prakticky vyvodit jakýkoliv „zvláštní“ důvod pro nepřistoupení k realizaci moderačního práva.<sup>37</sup>

Vzhledem k výše uvedenému by mohlo ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního de lege ferenda nově znít: „Rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil správní trest nebo ochranné opatření za správní delikt, mimo pořádkového správního deliktu, soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale správní trest nebo ochranné opatření jsou zjevně nepřiměřené, od nich upustí nebo je sníží v mezích zákonem dovolených.“ Takováto případná konstrukce ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního by, vedle vyřešení výše uvedených nedostatků účinné právní úpravy moderačního práva správních soudů, navíc postihla i terminologii užívanou současnou teorií správního trestání a v případě přestupků fyzických osob, právnických osob a podnikajících fyzických osob i přestupkovým zákonem. V rámci současné teorie a také v textaci přestupkového zákona účinného od 1. července 2017 byly totiž pojmy trest a sankce nahrazeny pojmem správní trest. Je tak očividné, že se tato terminologická změna do rámce ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního ještě nepromítla, což se však v porovnání s výše popsaným nedostatkem současné právní úpravy moderačního práva správních soudů jeví jako nedostatek marginální. De lege ferenda by však změna právní úpravy moderačního práva správních soudů mohla být i ambicióznější. Moderačnímu právu správních soudů by mohlo být věnováno samostatné ustanovení, které by upravovalo otázky nyní soudním řádem správním výslovně neupravené, ale vyvozené z judikatury Nejvyššího správního soudu a krajských soudů rozhodujících ve správním soudnictví. To znamená, že by v tomto samostatném ustanovení, které by řešilo výše vymezené

37 K tomu viz např. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2012, č. j. 7 As 22/2012-23.

problémy, mohly být dále obsaženy výslovné stanovení možnosti formulovat moderační návrh jako výlučný, nebo eventuální, výslovná vázanost správního soudu moderačním návrhem žalobce a možnost doplnění eventuálního moderačního návrhu po lhůtě stanovené pro podání správní žaloby a konečně i stanovení jasného pravidla, že správní soud může realizovat moderační právo jen v případech, kdy správní orgán sice nepřekročí svoji diskreční pravomoc, ale uloží zjevně nepřiměřený správní trest nebo ochranné opatření. Takto nastavená právní úprava by srovnala krok s předstihem judikatury a v některých aspektech by ji i předešla.

Do jisté míry jako, byť ne naprosto dokonalá, inspirace přitom může sloužit ustanovení § 194–198 zákona č. 162/2015 Z. z., správného soudního poriadku (dále jen „správny súdny poriadok“), který obsahuje právní úpravu správní žaloby ve věcech správního trestání a v tomto rámci i samostatné ustanovení o moderačním právu správních soudů. Důvodová zpráva k správnímu soudnímu poriadku k právní úpravě správní žaloby ve věcech správního soudnictví a moderačnímu právu správních soudů uvádí, že: „Účelom navrhovanej úpravy správneho trestania v správnom súdnom poriadku je preto zakotvenie tých základných axióm súdneho prieskumu, ktoré sú špecifické oproti ostatným konaniam... Konanie o správnom trestaní nemá plnohodnotnú procesnú úpravu, ale je len súhrnom výnimiek z konania o správnej žalobe.“<sup>38</sup> Z toho vyplývá, že právní úprava správní žaloby ve věcech správního trestání je podle správného soudního poriadku sice speciální a parciální, není tedy komplexní, ovšem zohledňuje významnost postihování správních deliktů jakožto jedné z forem činností správních orgánů, jsou v ní řešeny některé významné otázky, které z české právní úpravy výslovně nevyplývají, a představuje tak v porovnání s ní významný krok kupředu. Bohužel po nahlédnutí do obsahu Plánu legislativních prací vlády rok 2018 a Výhled legislativních prací na léta 2019–2021 je nutno konstatovat, že se vláda České republiky zřejmě nechystá, v rámci výše uvedeného, institut moderačního práva správních soudů novelizovat.<sup>39</sup>

### **Závěrem k otázce zachování právní úpravy moderačního práva správních soudů podle soudního řádu správního**

Závěrem pojednání o právní úpravě moderačního práva správních soudů podle ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního lze vznést poněkud provokativní otázku, zda by tuto nebylo vhodné bez náhrady zrušit. Tím prv-

38 Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 162/2015 Z. z., správnemu soudnému poriadku

39 K tomu viz Plán legislativních prací vlády rok 2018 a Výhled legislativních prací na léta 2019–2021.

ním důvodem by mohla být skutečnost, že právní úprava moderačního práva představuje jasnou výjimku z kasačního principu, na kterém je rozhodovací činnost správních soudů založena. Nejvyšší správní soud k tomu ve svém již letitém rozsudku ze dne 30. listopadu 2005 sp. zn. 1 As 30/2004-82 uvádí, že: „*Moderační právo soudu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu umožňuje soudu k návrhu žalobce buď snížit uložený trest, nebo od něj upustit (§ 78 odst. 2 s. ř. s.). To je ve správním soudnictví poměrně výjimečné: zde je totiž pravidlem kasační přezkum (ať už na úrovni krajského soudu ve vztahu k rozhodnutí správního orgánu, nebo u Nejvyššího správního soudu ve vztahu k rozhodnutí krajského soudu), který nedává správnímu soudu pravomoc k tomu, aby rozhodnutí sám změnil, a skýtá mu pouze dvě základní možnosti: zamítnout nedůvodný návrh (žalobu či kasační stížnost), nebo napadené rozhodnutí k důvodnému návrhu zrušit (a nejčastěji vrátit k dalšímu řízení), případně vyslovit nicotnost správního rozhodnutí.*“ Tímto se právní úprava moderačního práva správních soudů de facto dostává do stavu nekompatibility s dalším obsahem soudního řádu správního, který svazuje rozhodovací činnost správních soudů s principem kasace, který vystihuje důvod existence správního soudnictví.

Dále je možné říct, že postupem podle ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního správní soudy mohou napravit nekvalitní aplikaci příslušných právních předpisů věcně a místně příslušnými správními orgány na úseku správního trestání, tzn. na základě správně vyvozených skutkových okolností určitého správního deliktu uložení nepřiměřeně vysokého správního trestu. Je otázkou, do jaké míry je to slučitelné s důvodem existence správního soudnictví, které by mělo poskytovat ochranu veřejných subjektivních práv, avšak výjimečně až v případech, kdy k tomu nedošlo v pořadí veřejné správy, tedy v návaznosti na ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního v rámci správního řízení o správním deliktu, a to bez ohledu na jeho povahu. V rámci správního řízení o správním deliktu je přitom určité jedním z význačných veřejných subjektivních práv obviněného na uložení přiměřeného správního trestu. A pokud se mu takového správního trestu nedostane, je možné dojít k závěru, že věcně a místně příslušné správní orgány jako primární orgány ochrany veřejných subjektivních práv nepochybně selhaly.

Dalším důvodem pro zrušení právní úpravy moderačního práva správních soudů podle ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního by mohl být vztah přímé závislosti pravomocného uložení zjevně nepřiměřeného správního trestu k předchozímu postupu věcně místně příslušného správního orgánu. Nabízí se totiž otázka, zda uložení zjevně nepřiměřeně vysokého správního trestu nestaví automaticky předchozí postup věcně a místně příslušného správního orgánu do rozporu se zákonem a zda by pravomocné rozhod-



nutí věcně a místně příslušného správního orgánu, kterým byl takový zjevně nepřiměřeně vysoký správní trest uložen, nemělo být podle ustanovení § 78 odst. 1 soudního řádu správního zrušeno, čímž by se právní úprava moderačního práva správních soudů podle ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního fakticky vyprázdnila a ztratila by opodstatnění. Na výše uvedenou otázku je nutno odpovědět rozhodně negativně. Na výše uvedenou konstrukci by totiž bylo možné přistoupit pouze za předpokladu, že by hodnocení všech relevantních skutkových okolností konkrétního případu věcně a místně příslušným správním orgánem a z něj vyplývající následné uložení správního trestu tvořilo jeden nedílný celek. Tak tomu však není.

Právní teorie totiž dochází k jednoznačnému závěru, že uložení správního trestu předchází subsumpcí okolností určitého skutku, který věcně a místně příslušný správní orgán vyhodnotil jako správní delikt, pod konkrétní zákoně ustanovení, které vymezuje skutkovou podstatu určitého správního deliktu a zpravidla také výměru určitého druhu správního trestu, který lze za tento správní delikt uložit.<sup>40</sup> Tato právně-teoretická východiska korelují z relevantní právní úpravou, zejména podle přestupkového zákona, v jehož ustanovení § 37 je výslovně uvedeno, že: „*Při určení druhu správního trestu a jeho výměry se přihlédne zejména...*“,“ přičemž následuje demonstrativní výčet relevantních hledisek a okolností určitého přestupku. Je tak jasné, že hodnocení skutkových okolností určitého správního deliktu a uložení správního trestu určitého druhu a výměry za jeho spáchání tvoří dva samostatné myšlenkové procesy věcně a místně příslušného správního orgánu. Nejvyšší správní soud se také jasně kloní k oddělenosti uložení správního trestu věcně a místně příslušným správním orgánem a jeho předchozího postupu, jakožto dvou samostatných myšlenkových procesů, přičemž k tomu ve svém rozsudku ze dne 3. dubna 2012 sp. zn. 1 Afs 1/2012-36 uvádí, že: „*Přiměřenost by při posuzování zákonnosti uložené sankce měla význam jedině tehdy, pokud by se správní orgán dopustil některé výše popsané nezákonnosti* (tzn. že by věcně a místně příslušný správní orgán při ukládání správního trestu a stanovení jeho výše nezohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, jeho úvahy o výši správního trestu by nebyly racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, správní orgán by vybočil z mezí správního uvážení nebo je zneužil, nebo by uložil likvidační správní trest, pozn. autora), *v jejímž důsledku by výše uložené sankce neobstála, a byla by takřikajíc nepřiměřená okolnostem projednávaného případu.*“ Nejvyšší správní soud tak vyslovuje logický závěr, že se v některých případech zhodnocení skutkových okolností určitého správního deliktu a ná-

40 FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. a kol. Správní právo ..., s. 109–110.

sledné uložení správního trestu určitého druhu a výměry za jeho spáchání věcně a místně příslušným správním orgánem mohou podmiňovat. Pokud se totiž věcně a místně příslušný správní orgán dopustí v hodnocení skutkových okolností určitého správního deliktu pochybení, může to mít za následek uložení zjevně nepřiměřeně vysokého správního trestu. To by ovšem byl důvod pro postup správního soudu podle ustanovení § 78 odst. 1 soudního řádu správního a zrušení žalobou napadeného pravomocného rozhodnutí věcně a místně příslušného správního orgánu o uložení správního trestu. Vzhledem k jejich oddělenosti si tak lze představit i situace, ve kterých věcně a místně příslušný správní orgán sice v souladu se zákonem správně vyhodnotí všechny relevantní skutkové okolnosti určitého správního deliktu, ale uloží za jeho spáchání zjevně nepřiměřeně vysoký správní trest, které potom institut moderačního práva správních soudů podle ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního řeší. S ohledem na tyto možné případy, tzn. že je reálné a efektivně použitelné, tak lze vyvodit opodstatněnost existence právní úpravy moderačního práva správních soudů podle ustanovení § 78 odst. 2 soudního řádu správního a silný důvod pro její zachování.

### Seznam použitých zdrojů

- POTĚŠIL, L., BRUS, M., HLOUCH, L. a kol. Soudní řád správní: Komentář. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 1152.
- FIALA, Z., FRUMAROVÁ, K., HORZINKOVÁ, E., ŠKUREK, M. a kol. Správní právo trestní. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 304.
- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 150/2002 Sb., soudnímu řádu správnímu
- Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 162/2015 Z. z., správnému soudnímu pořádku
- KORBEL, F., STAŇKOVÁ, K., HENGALOVÁ, M. Moderační právo správních soudů. Právní rádce, 8. dubna 2016.
- Nález pléna Ústavního soudu ze dne 9. března 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2005, č. j. 1 As 30/2004-82
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. dubna 2006, č. j. 5 As 20/2005-66
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2008, č. j. 6 As 48/2007-58
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. června 2009, č. j. 5 As 46/2008-50
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. dubna 2010, č. j. 1 As

9/2008-133  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. května 2011, č. j. 9 As 76/2010-91  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. dubna 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. dubna 2012, č. j. 7 As 22/2012-23  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. října. 2015, č. j. 15 A 131/2013-28  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. prosince 2013, č. j. 2 As 130/2012-20  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. února 2017, č. j. 3A 121/2015-61  
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 20. června 2017, č. j. 30 A 73/2015-66  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. ledna 2018, č. j. 10 Af 64/2013-50  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. ledna 2018, č. j. 30 A 152/2015-127  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. ledna 2018, č. j. 9 A 112/2015  
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. března 2013, č. j. 10 A 17/2013-74  
Plán legislativních prací vlády rok 2018  
Výhled legislativních prací na léta 2019–2021

## SÚDNY PRIESKUM VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH NARIADENÍ OBCE PO 1.4.2018

DOC. JUDR. JOZEF TEKELI, PHD.

*Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

### Judicial research of generally binding legal regulations after 1.4.2018

**Kľúčové slová:** obec – všeobecne záväzné nariadenie – samospráva

**Key words:** municipality – generally binding legal regulation – self-government

**Resumé:** *Príspevok analyzuje inštitút samosprávnych všeobecne záväzných nariadení obcí v Slovenskej republike. Dôraz sa kladie na dopady súdneho prieskumu všeobecne záväzných nariadení na obecnú normotvorbu. Doterajšia judikatúra bola voči všeobecne záväzným nariadeniam veľmi prísna, čo viedlo ku konštituovaniu reštriktívnej doktríny samosprávnej normotvorby. Príspevok porovnáva prístup ustálenej slovenskej rozhodovacej činnosti súdov so zmenenou rozhodovacou činnosťou českého ústavného súdu.*

**Resume:** *The article analyses the institute of self-government generally binding legal regulation of municipalities in the Slovak republic. The emphasis is on impact of judicial research of generally binding legal regulations on municipal creation of legal norms. Present jurisprudence was very strict to generally binding legal regulations, which lead to constitution of restrictive doctrine of self-government creation of legal norms. The article compares approach of settled Slovak decision-making activity of courts with changed decision-making activity of Czech constitutional court.*

### Úvod

Dňa 01.04.2018 nadobudla účinnosť novela zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v z. n. p. (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) publikovaná v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 70/2018 Z. z. (ďalej len „novela“). Novela predstavuje prvú zásadnejšiu zmenu slovenského zriadenia od poslednej rozsiahlejšej revízie vykonanej zákonom č. 453/2001 Z. z.

Jednou z novelizovaných oblastí je obecná samosprávna normotvorba. Vydávanie samosprávnych všeobecne záväzných nariadení obcí prechádza od 90-tých rokov hlbokou aplikačnou krízou. Extrémne reštriktívna doktrína slovenského ústavného súdu k inštitútu originálnych všeobecných nariadení formulovaná v 90-tých rokoch 20. storočia mala za následok, že de facto originálna obecná normotvorba 28 rokov neexistovala, resp. jej tvorba bola in concreto podmienená existenciou osobitného zákonného splnomocnenia. Reštriktívny prístup si osvojili aj ostatné vonkajšie kontrolné orgány obecnej normotvorby,

a to správne súdnicstvo a Prokuratúra Slovenskej republiky. Táto reštriktívna koncepcia bola vybudovaná bez ohľadu na ústavnú tézu, že obce majú na vydávanie samosprávnych všeobecných nariadení splnomocnenie ex constitutione v čl. 68 Ústavy SR: „Vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia.“

## 1 Reštriktívna doktrína Ústavného súdu Slovenskej republiky

Najmarkantnejšie sa „konflikt“ ústavnoprávneho zakotvenia originálnej normotvorby podľa čl. 68 Ústavy SR na strane jednej a zužujúceho výkladu originálnej normotvorby Ústavným súdom SR na strane druhej, prejavil u všeobecne záväzných nariadení obcí o ochrane verejného poriadku.

Podľa §4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení v stave účinnom do 31.03.2018: „Obec zabezpečuje verejný poriadok v obci; všeobecne záväzným nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste.“

Všeobecne záväzné nariadenie o ochrane verejného poriadku predstavuje dlhodobo najzásadnejší aplikačný problém. Obecna samospráva je povinná pri vydávaní podzákonnej normy rešpektovať obmedzenia podzákonnej normotvorby stanovené v čl. 13 ods. 1 písm. a) a 2 Ústavy SR:

„(1) Povinnosti možno ukladať

a) zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd,...

(2) Medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených touto ústavou len zákonom.“

Na druhej strane, je samosprávna normotvorba obce výrazom princípu územnej samosprávy ako jedného zo základných princípov moderného konštitucionalizmu. Samospráva má prirodzenoprávny charakter. Samospráva je prirodzeným právom miestneho spoločenstva obyvateľov upravovať si prostredníctvom svojich volených zástupcov rozhodujúcu časť miestnych záležitostí tak, aby to bolo v záujme miestneho obyvateľstva. Štátna správa má voči samospráve na miestnej úrovni subsidiárny charakter.

V demokratickom a právnom štáte je samosprávna pôsobnosť výsledkom dobrovoľného obmedzenia suverenity štátu v prospech iných verejnoprávných korporácií. Cieľom je dosiahnuť sloboda spoločnosti a zohľadniť miestne potreby obyvateľov. Iba tak sa môže stať samospráva tým, čím má v demokratickom štáte byť, t. j. nezávislou samostatnou a slobodnou sebasprávou.

Doposiaľ presadzovaný reštriktívny prístup k výkladu §4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení inicioval odbornú, no i širšiu spoločenskú

diskusiu o zmysle inštitútu samosprávnych všeobecne záväzných nariadení obcí. Ich existencia v prípade uplatňovaného reštriktívneho výkladu zákona o obecnom zriadení nemá totiž žiaden význam a ustanovenia zákona o obecnom zriadení upravujúce samosprávnu normotvorbu sú obsolentné. Nie je totiž možné nájsť žiadnu oblasť spoločenských vzťahov, ktoré by mohla obec samosprávnym všeobecne záväzným nariadením regulovať tak, aby sa pritom nedotkla alebo nezasiahla do niektorého ľubovoľného základného práva alebo slobody inej fyzickej alebo právnickej osoby. V prípade osvojenia si doposiaľ presadzovaného zužujúceho výkladu §4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení ide o podmienku nesplnitelnú. Priamym dôsledkom reštriktívneho výkladu je, žiadna slovenská obec do 31.03.2018 nebola schopná bez výslovného a hoc zákonného splnomocnenia (t. j. len priamo na základe splnomocnenia v Ústave SR – splnomocnenia ex constitutione) prijať právne konformné originálne všeobecne záväzné nariadenia.

Ak sa doposiaľ akceptoval názor, že všeobecne záväzným nariadením obec nemôže uložiť žiadnu novú povinnosť, ktorá už nevyplýva zo zákona, alebo zo zákona nie je aspoň odvoditeľná, tak inštitút samosprávnych všeobecne záväzných nariadení stratil zamýšľaný zmysel. Všeobecne záväzné nariadenie ako prameň práva totiž nevyhnutne obsahuje právne normy. Právne normy sú všeobecne záväznými pravidlami správania, a teda ich obsahom sú buď príkazy, zákazy alebo povolenia.

Podľa reštriktívneho výkladu presadzovaného do 31.03.2018 nemôžu obce bez zodpovedajúceho osobitného zákonného splnomocnenia prijať žiadne všeobecne záväzné nariadenie, keďže každým všeobecne záväzným nariadením obce sledujú reguláciu správania osôb na jej území, t. j. adresátom všeobecne záväzného nariadenia niečo ukladajú, dovoľujú alebo zakazujú.

Takéto reštriktívne chápanie však odporuje samotnej pôvodnej podstate konštituovania samosprávnych všeobecne záväzných nariadení, na ktorých vydanie obce nemali potrebovať výslovné zákonné splnomocnenie. Splnomocnenie vydávať samosprávne všeobecne záväzné nariadenia malo vyplývať už priamo z Ústavy SR.

Reštriktívna doktrína samosprávnej normotvorby bola predmetom kritiky odbornej verejnosti (napr. Tekeli. Jozef. Hoffmann. Marian. 2014 zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer).

## 2 Nová právna úprava

Novelou bolo s účinnosťou od 01.04.2018 vypustené zo slovenského zákona o obecnom zriadení pôvodné ustanovenie §4 ods. 3 písm. n). Právna

**norma v ňom obsiahnutá bola v zmenenej dikcii presunutá do novokoncipovaného § 4 ods. 5 zákona o obecnom zriadení.**

Podľa § 4 ods. 5 zákona o obecnom zriadení

„(5) Obec vo veciach územnej samosprávy

a) ustanoví nariadením

1. názvy ulíc a iných verejných priestranstiev, ako aj ich zmeny (§ 2b),
2. pravidlá na udržiavanie čistoty v obci a ochranu verejnej zelene [odsek 3 písm. g)],
3. pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb [odsek 3 písm. i)],
4. podrobnosti o organizácii miestneho referenda [odsek 3 písm. m) a § 11a],
5. činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste [odsek 3 písm. n)],
6. ďalšie podrobnosti, ak tak ustanovuje osobitný zákon,

b) môže ustanoviť nariadením iné podrobnosti ako v písmene a).“

Doposiaľ rozptýlené ustanovenia zákona o obecnom zriadení regulujúce samosprávne všeobecne záväzné nariadenia boli legislatívno-technicky skoncentrované do jedného „kodifikovaného“ ustanovenia **§ 4 ods. 5 zákona o obecnom zriadení**. Podľa dôvodovej správy k návrhu novely „Kogentné a fakultatívne splnomocňovacie ustanovenia na vydanie všeobecne záväzných nariadení obcí vo veciach územnej samosprávy sa z hľadiska prehľadnosti a komplexnosti úpravy koncentrujú do paragrafu, ktorý sa týka samosprávy obce.“

Dôležitejšou zmenou, než je zmena systematiky zákona je však to, že zákonodarca novelou novým spôsobom rozlíšil výslovne:

- a) obligatórne (povinné) samosprávne všeobecne záväzné nariadenia, ktoré musí mať prijatá každá obec a
- b) fakultatívne (možné, nepovinné), samosprávne všeobecne záväzné nariadenia, ktorých prijatie závisí od uváženia obecného zastupiteľstva tej-ktorej obce.

Novela medzi obligatórne všeobecne záväzné nariadenia obcí zaviedla:

**1.** Všeobecne záväzné nariadenie, ktorým obec ustanoví názvy ulíc a iných verejných priestranstiev, ako aj ich zmeny (podľa § 2b zákona o obecnom zriadení) – zákonodarca tým výslovne zakotvuje, že v situácii, ak je v obci viac ulíc alebo iných verejných priestranstiev, tak názvy ulíc a iných verejných priestranstiev sa určujú formu všeobecne záväzného nariadenia;

**2.** Všeobecne záväzné nariadenie, ktorým obec ustanoví pravidlá na udržiavanie čistoty v obci a ochranu verejnej zelene (podľa § 4 odsek 3 písm. g) zákona o obecnom zriadení) – takéto zákonné splnomocnenie slovenské

obce doposiaľ nemali. Avšak ani po 01.04.2018 pri tvorbe tohto všeobecne záväzného nariadenia nesmú obce obmedziť základné práva a slobody, napr. obmedzením vlastníckeho práva;

**3.** Všeobecne záväzné nariadenie, ktorým obec ustanoví pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb (podľa § 4 odsek 3 písm. i) zákona o obecnom zriadení) – v tomto prípade nejde o novú úpravu. Naopak ide len o mechanické presunutie z pôvodne v systematike zákona o obecnom zriadení vyššie umiestneného zákonného splnomocnenia;

**4.** Všeobecne záväzné nariadenie, ktorým obec ustanoví podrobnosti o organizácii miestneho referenda (podľa § 4 odsek 3 písm. m) a § 11a zákona o obecnom zriadení) – v tomto prípade nejde o novú úpravu. Naopak ide len o mechanické presunutie z pôvodne v systematike zákona o obecnom zriadení nižšie umiestneného zákonného splnomocnenia;

**5.** Všeobecne záväzné nariadenie, ktorým obec ustanoví činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste (podľa § 4 odsek 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení) – pôvodná fakultatívna koncepcia tohto všeobecne záväzného nariadenia podľa § 4 odsek 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení sa s účinnosťou od 01.04.2018 mení na obligatórnu koncepciu. T. z. po 01.04.2018 každá slovenská obec musí mať prijaté všeobecne záväzné nariadenie, ktorým obec ustanoví činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste – tzv. všeobecne záväzné nariadenie na ochranu verejného poriadku. Táto „nenápadná zmena“ obecnej normotvorby má potenciál priniesť najzásadnejšie a pozitívne zmeny zavádzané celou novelou. Zákonné splnomocnenie je však príliš široké.

Nové znenie ustanovenia § 4 ods. 5 bod 5. zákona o obecnom zriadení môže byť vhodným „impulzom“ na prelomenie doterajšej prísnej rozhodovacej činnosti súdov a dozorovej činnosti prokuratúry voči samosprávnym všeobecne záväzným nariadeniam. Bez zmeny rozhodovacej činnosti súdov sa však stane nová dikcia § 4 ods. 5 bod 5. zákona o obecnom zriadení iba „kozmetickou úpravou“. Rozhodovacia činnosť súdov, predovšetkým Ústavného súdu Slovenskej republiky a nadväzujúca dozorová činnosť prokuratúry Slovenskej republiky budú rozhodujúce pre determinovanie vzťahu takto koncipovaného zákonného splnomocnenia voči zásahom do základných práv a slobôd tretích osôb v intenciách čl. 13 Ústavy SR.

Všeobecne záväzné nariadenie, ktorým má obec zakázať určitú činnosť na určitom mieste sa odkazuje na § 4 odsek 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého „Obec pri výkone samosprávy najmä ... zabezpečuje verejný poriadok v obci“. Takýto zákaz alebo obmedzenie vykonávania určitých

činností v obci má teda hmotnoprávny základ v § 4 odsek 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení.

Ak je obec povinná zabezpečiť verejný poriadok, je to jej základná samosprávna úloha a za účelom ochrany verejného poriadku je povinná všeobecne záväzným nariadením zakázať alebo obmedziť také činnosti, ktoré tento poriadok rušia.

Je potrebné rozlišovať:

- oblasti spoločenských vzťahov, kde je obec hmotnoprávne splnomocnená na základe § 4 odsek 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení na prijatie zákazov a obmedzení a
- oblasti spoločenských vzťahov, kde obec nie je hmotnoprávne splnomocnená na základe § 4 odsek 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení na prijatie zákazov a obmedzení

Novela v § 5 ods. 1 pod písm. a) body 1, 2, 3, 4, 5 zákona o obecnom zriadení zaviedla pre obec priame zákonné splnomocnenie na reguláciu určitých oblastí spoločenských vzťahov. Obec teda už v týchto oblastiach nepotrebuje iný právny predpis, ktorú by ju splnomocňoval a prijatie samosprávneho všeobecne záväzného nariadenia. Samotný § 5 ods. 1 pod písm. a) body 1, 2, 3, 4, 5 zákona o obecnom zriadení odkazuje na iné hmotnoprávne ustanovenia zákona o obecnom zriadení (§ 2b, § 4 odsek 3 písm. g), § 4 odsek 3 písm. i), § 4 odsek 3 písm. m) a § 11a zákona o obecnom zriadení), ktoré sú pre obec dostatočným zákonným splnomocnením pre prijatie všeobecne záväzného nariadenia obce.

Hranice obecnej samosprávnej obecne normotvorby bude musieť v nasledujúcom období konkretizovať rozhodovacia činnosť súdov. Judikatúra nesmie umožniť, aby bola obecná normotvorba „bezbrehá“ (zasahujúca neprimerane do základných práv a slobôd), ale judikatúra nesmie prílišnou reštrikciou obecnú samosprávnu normotvorbu ani úplne znegovať a potlačiť.

Doterajší reštriktívny prístup rozhodovacej činnosti súdov voči samosprávnej obecnej normotvorbe v Slovenskej republike je naďalej neudržateľný. Konceptia reštriktívneho výkladu samosprávnej normotvorby už bola preložená v Českej republike, a to navyše so značným časovým predstihom.

V judikatúre Ústavného súdu ČR došlo vo vzťahu k samosprávnej normotvorbe k zásadnému obratu, a to v náleze PL. ÚS 45/06, z ktorého vyplýva, že Ústavný súd ČR už nebude v budúcnosti vyžadovať, aby obce mali k ukladaní povinností samosprávnou normotvorbou osobitné zákonné splnomocnenie. Ústavný súd ČR uvádza, že na rozdiel od vydávania právnych predpisov v oblasti preneseného výkonu štátnej správy, kde sa explicitné zákonné splnomocnenie vyžaduje, tak k vydávaniu samosprávnych noriem už obce

ďalšie zákonné splnomocnenie nepotrebujú, a to pre prípad ak sú nimi ukladané povinnosti. Podľa Ústavného súdu ČR pojmovo niet právneho predpisu bez stanovenia povinností. Spoločnou podmienkou pre všetky samosprávne všeobecne záväzné nariadenia obcí vydávané bez osobitného zákonného splnomocnenia platí, že musia regulovať záležitosti v záujme obce a obyvateľov obce. Ústavný súd ČR odôvodnil zmenu svojej doktríny materiálnymi prameňmi práva. Ústavný súd ČR vychádzajúc z poznatkov získaných vlastnou činnosťou, dospel k záveru, že po pätnástich rokoch existencie Ústavy ČR obsahujúcej ústavnú garanciu práva na územnú samosprávu sa už obsah tohto práva stal súčasťou širšieho právneho povedomia. Ústavný súd ČR už nie je z ďaleka v takom množstve prípadov konfrontovaný s flagrantným prekročením kompetencie obcí ako tomu bolo v 90-tych rokoch 20. storočia. Ústavný súd ČR registruje posun právneho prostredia a nahliadania na princíp ústavnej garancie územnej samosprávy a z toho dôvodu opúšťa doterajší reštriktívny výklad vo vzťahu k samosprávnej obecnej normotvorbe.

6. Všeobecne záväzné nariadenie, ktorým obec ustanoví ďalšie podrobnosti, ak tak ustanovuje osobitný zákon. Bod 6 analyzovaného zákonného ustanovenia predstavuje len legislatívnu blanketu na osobitné predpisy. Novozavedený § 5 ods. 1 pod písm. a) bod 6 nemá reálne praktické právne dopady. Zákonodarca iba exaktne deklaruje, že novou úpravou nie sú dotknuté príslušné splnomocňovacie ustanovenia v osobitných zákonoch.

Fakultatívne všeobecne záväzné nariadenia obcí novela koncipovala formou legislatívnej blankety.

Podľa § 5 ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení „*Obec môže ustanoviť nariadením iné podrobnosti ako v písmene a)*“. Citované zákonné splnomocnenie na prijatie fakultatívneho všeobecne záväzného nariadenia obce je absolútne nezrozumiteľné. Nie je jasné, či ide o podrobnosti k úpravám podľa písm. a) tohto zákonného ustanovenia alebo o splnomocnenie na prijatie normatívnych úprav v iných oblastiach spoločenských vzťahov. Nie je ani zrejmé, „podrobnosti“ čoho sa majú upraviť (ak nie oblastí podľa písm. a)).

Akceptácia výkladu, že ide o splnomocnenie na reguláciu iných spoločenských vzťahov než predpokladá písm. a) citovaného zákonného ustanovenia, však odporuje písm. a) bod 6, ktorý pojednáva o tom, že podrobnosti sa formou všeobecne záväzného nariadenia prijímajú len vtedy, ak to ustanovuje osobitný zákon.

Akceptácia výkladu, že ide o splnomocnenie na konkretizáciu regulácie spoločenských vzťahov vymedzených v písm. a) citovaného zákonného ustanovenia, by však znamenala, že § 5 ods. 1 písm. b) a § 5 ods. 1 pod písm. a) bod 6 zákona o obecnom zriadení sú duplicitnou právnou úpravou.

Nová koncepcia § 5 ods. 1 pod písm. a) bod 6 zákona o obecnom zriadení

a § 5 ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení je nelogická. Dôvodová správa o ratio legis zákonodarcu pri vytvorení týchto dvoch samostatných právnych noriem mlčí.

Obci pri prijímaní všeobecne záväzného nariadenia, ktorým by podľa § 5 ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení chcela ustanoviť nariadením iné podrobnosti ako v písmene a), chýba konkrétne zákonné zmocnenie. Naopak, body 1 až 5 paragrafu 4 ods. 5 písm. a) majú vždy konkrétny hmotnoprávny odkaz [odsek 3 písm. g), odsek 3 písm. i), odsek 3 písm. m) a § 11a, odsek 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení], a ich prípadná konkretizácia je pokrytá bodom 6. v písm. a) paragrafu 4 ods. 5 zákona o obecnom zriadení.

Hypoteticky na základe § 5 ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení prichádzajú do úvahy len také úpravy, aby ktorými sa nebudú ukladať nové podrobnosti, ktoré už zákon nepozná. Podľa môjho názoru je ustanovenie § 5 ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení len všeobecné formulované obsoletné (nadbytočné) zákonné ustanovenie.

## Záver

Dňa 01.04.2018 nadobudla účinnosť novela zákona o obecnom zriadení. Najvýznamnejšou zmenou je nová úprava samosprávnej obecnej normotvorby. *Vydávanie samosprávnych všeobecne záväzných nariadení obcí prešlo v Slovenskej republike od 90-tých rokov hlbokou aplikačnou krízou. Táto kríza bola spôsobená flagrantným prekračovaním kompetencií obcí pri prijímaní samosprávnych všeobecne záväzných nariadení a následnou reštriktívnou doktrínou Ústavného súdu SR voči samosprávnym všeobecne záväzným nariadeniam obcí. Novelou zavedené nové splnomocnenie pre obce prijímať samosprávne všeobecne záväzné nariadenia v § 4 ods. 5 zákona o obecnom zriadení môže byť vhodným „impulzom“ na prelomenie doterajšej prísnej rozhodovacej činnosti súdov a dozorovej činnosti prokuratúry voči. Vzorom pre slovenskú rozhodovacu činnosť môže byť najmä prístup českého ústavného súdu, ktorý už v roku 2007 (náleze PL. ÚS 45/06) vykonal zásadný obrat vo svojej dovtedajšej rozhodovacej činnosti, keď judikoval, že obce k ukladaniu povinností samosprávnou normotvorbou nepotrebujú osobitné zákonné splnomocnenie.*

## Zoznam použitých zdrojov

Tekeli, J., Hoffmann, M. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, 776 stran.  
Nález Ústavného súdu ČR ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

## ČO PRINIESLO NAHRADENIE ODVOLANIA KASAČNOU STAŽNOSŤOU VO VZŤAHU K ODKLADNÉMU ÚČINKU<sup>1</sup>

DOC. JUDR. JURAJ VAČOK, PHD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

### The Replacement of Appeal by Cassation Complaint in relation to Suspensory Effect

**Kľúčové slová:** Správny súdny poriadok, kasačná sťažnosť, odvolanie, odkladný účinok, správne súdnictvo

**Keywords:** Administrative Judicial Order, Cassational Complaint, Appeal, Suspensory Effect, Administrative Justice

**Resumé:** Autor sa v článku venuje zmene právnej úpravy správneho súdnictva týkajúcej sa opravných prostriedkov. Túto zmenu považuje za systémových zmien za jednu z najzásadnejších. Autor svoj článok delí na dve časti. V prvej časti príspevku rozoberá právnu úpravu. V druhej časti príspevku na konkrétnom príklade poukazuje na problémy, ktoré sú s predmetnou zmenou spojené.

**Summary:** Author points out the change of legal regulation of administrative justice in relation to legal remedies. He considers this change for one of the most decisive. The paper is divided into two parts. The first part focuses on current and former legal regulation. The second part contains the simulate case, in which author demonstrates the main problems.

Od 1. 7. 2016 nadobudol účinnosť zákon číslo 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok<sup>2</sup> (ďalej len Správny súdny poriadok). Týmto právnym predpisom sa správne súdnictvo prvýkrát od vzniku Slovenskej republiky dočkalo svojej vlastnej právnej úpravy.<sup>3</sup>

Predmetný právny predpis priniesol pomerne rozsiahle zmeny. Viacero z týchto zmien môžeme označiť za koncepčné, respektíve systémové.

- 1 Tento príspevok bol vypracovaný v rámci výskumnej úlohy Prieskum právoplatných individuálnych správnych aktov v kontexte právnej istoty a spravodlivosti podporenej Vedeckou a grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied pod registračným číslom projektu 1/0686/18.
- 2 Tento právny predpis bol doteraz menovaný jedenkrát zákonom číslo 88/2017 Z. z. ktorým sa dopĺňa zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.
- 3 Do účinnosti Správneho súdneho poriadku bolo správne súdnictvo upravené v piatej časti zákona číslo 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších zmien.

Za jednu z najvýznamnejších zmien možno označiť, že sa upustilo od dvojstupňovitosti konania pred správnymi súdmi. Dôvodom je nahradenie odvolania kasačnou sťažnosťou.

Vo svojom príspevku sa venujem vplyvu tejto zmeny na právnu prax. V rámci neho poukážem na dopady tejto zmeny na aplikačnú prax.

Základné metódy, ktoré pre účely výskumu používam, sú analýza, indukcia, simulácia a syntéza.

## Súčasná právna úprava

Správny súdny poriadok zaviedol jednostupňové konanie v rámci správneho súdnictva. Uvedené vyplýva z § 29 tohto právneho predpisu, podľa ktorého konanie na správnych súdoch je jednoinštančné, pokiaľ Správny súdny poriadok neustanovuje inak.

Predmetná zmena je pomerne významná, nakoľko predchádzajúca právna úprava vychádzala z koncepcie, v rámci ktorej prvostupňové súdne rozhodnutie bolo možné napadnúť riadnym opravným prostriedkom. Do nadobudnutia účinnosti Správneho súdneho poriadku sa všeobecná právna úprava správneho súdnictva nachádzala v piatej časti zákona číslo 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších zmien (ďalej len Občiansky súdny poriadok). Táto úprava ustanovovala riadny opravný prostriedok, ktorým bolo odvolanie.<sup>4</sup>

Odvolanie Správny súdny poriadok nahradil kasačnou sťažnosťou, ktorú možno označiť za mimoriadny opravný prostriedok. Dôvodom je, že podľa § 438 odseku (1) Správneho súdneho poriadku možno kasačnou sťažnosťou napadnúť rozhodnutie správneho súdu, ktoré je právoplatné.<sup>5</sup>

Na základe uvedeného za zásadnú zmenu možno označiť, že v porovnaní s odvolaním kasačná sťažnosť nemá odkladný účinok. Znamená to, že právne závery správneho súdu vstupujú do účinnosti v zásade už momentom doručenia účastníkom. Týmto momentom sa rozsudok kasačného súdu stáva zároveň aj vykonateľným, pokiaľ správny súd v ňom neukladá osobitnú lehotu na splnenie povinnosti.<sup>6</sup>

4 Porovnaj napríklad s § 250ja Občianskeho súdneho poriadku.

5 Toto ustanovenie tiež zakotvuje, že kasačnou sťažnosťou možno napadnúť len rozhodnutie krajského súdu. Pre úplnosť dodávam, že v Slovenskej republike do sústavy súdov zaraďujeme okresné sudy, krajské sudy, špecializovaný trestný súd a Najvyšší súd Slovenskej republiky. V Slovenskej republike nemáme samostatnú sústavu správny súdov. Pozri k tomu bližšie § 5 zákona číslo 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien.

6 Pozri k tomu § 145 odsek (1) a § 146 odsek (1) Správneho súdneho poriadku.

Správny súdny poriadok však v určitých prípadoch odkladný účinok kasačnej sťažnosti priznáva. Dôvody odkladného účinku pritom buď nastávajú zo zákona, alebo k odkladnému účinku môže prísť na základe rozhodnutia súdu rozhodujúceho o kasačnej sťažnosti (ďalej len kasačný súd).<sup>7</sup>

Dôvody zakladajúce vznik odkladného účinku kasačnej sťažnosti priamo zo zákona sú uvedené v § 446 Správneho súdneho poriadku. Podľa odseku (2) tohto ustanovenia sa odkladný účinok dotýka daňových vecí, vecí dohľadu nad verejným obstarávaním, vecí správneho trestania, zaistenia a administratívneho vyhostenia.<sup>8</sup>

Podľa § 447 Správneho súdneho poriadku kasačný súd môže rozhodnúť o priznaní odkladného účinku kasačnej sťažnosti. Takéto rozhodnutie môže vydať len na návrh sťažovateľa. Sťažovateľ musí vo svojom návrhu preukázať, že by v dôsledku právnych záverov napadnutého rozsudku krajského súdu hrozila sťažovateľovi závažná ujma a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom.

Správny súdny poriadok tiež vymedzuje dopady odkladného účinku na rozhodnutie kasačného súdu. Podľa § 447 odseku (2) Správneho súdneho poriadku v dôsledku nastúpenia odkladného účinku sa do právoplatného rozhodnutia kasačného súdu pozastavujú účinky napadnutého rozhodnutia krajského súdu. Takého rozhodnutie nemôže byť podkladom na vydanie naň nadväzujúcich správnych aktov orgánov verejnej správy.

Možnosť odkladného účinku výkonu rozsudku krajského súdu v dôsledku podania kasačnej sťažnosti možno považovať za prelomenie koncepcie budovania jednostupňového správneho súdnictva. V prípade nastúpenia odkladného účinku sa kasačná sťažnosť približuje k odvolaniu, pre ktoré je

7 V Slovenskej republike je pôsobnosť kasačného súdu zverená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky. Pozri k tomu § 11 písmeno g) Správneho súdneho poriadku.

8 Paragraf 446 odsek (2) Správneho súdneho poriadku uvádza: *Kasačná sťažnosť má odkladný účinok, ak a) bola podaná proti rozhodnutiu krajského súdu vo veci samej vydanému v konaní o správnej žalobe alebo žalobe proti inému zásahu, ak žalovaným orgánom verejnej správy je správca dane alebo orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku podanom proti rozhodnutiu alebo opatreniu správcu dane, b) bola podaná proti rozhodnutiu krajského súdu vo veci samej vydanému v konaní o správnej žalobe, ak žalovaným orgánom verejnej správy je Úrad pre verejné obstarávanie, ktorý rozhodol vo veciach týkajúcich sa výkonu dohľadu nad verejným obstarávaním, c) bola podaná proti rozhodnutiu krajského súdu vo veci samej vydanému v konaní o správnej žalobe vo veciach správneho trestania, d) bola podaná proti rozhodnutiu krajského súdu vo veci samej vydanému v konaní o správnej žalobe vo veciach zaistenia a administratívneho vyhostenia.*

práve charakteristický suspenzívny účinok vo vzťahu k právnym účinkom prvostupňového rozhodnutia.<sup>9</sup>

Napriek predmetným výnimkám však stále platí, že ide o pomerne zásadnú zmenu, ktorá Najvyšší súd Slovenskej republiky v pozícii kasačného súdu stavia do inej pozície, ako mal v pozícii odvolacieho súdu za účinnosti predošlej právnej úpravy. Domnievam sa, že novou právnou úpravou prišlo k výraznému posilneniu postavenia krajských súdov, ktorých právny názor v prípade neuplatnenia výnimky odkladného účinku kasačnej sťažnosti sa bude aplikovať bez ohľadu na výsledok konania pred kasačným súdom.

O zásadnej zmene hovoria aj tvorcovia Správneho súdneho poriadku. V dôvodovej správe k návrhu tohto právneho predpisu uvádzajú okrem iného, že dovtedy účinný apelačný systém sa pre správne súdnictvo ukázal ako nevhodný a v praxi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa neosvedčil. Nová právna úprava má umožniť Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky dôslednejšie dbať o riešenie výkladových problémov a lepšie zabezpečovať jednotný výklad zákona na celom území Slovenskej republiky. Uvedeným sa má dosiahnuť lepšia predvídateľnosť práva.<sup>10</sup>

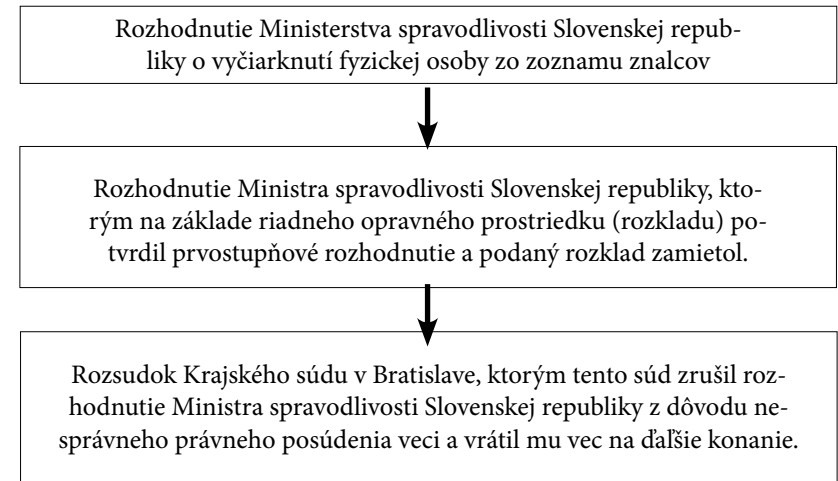
### Posilnenie postavenia krajských súdov na fiktívnom príklade

Zmeny právnej úpravy a ich dopad na právnu prax ilustrujem na príklade, ktorý má základ v právnej praxi. Tento príklad sa týka znalca, ktorý bol podľa § 8 odseku (1) písmena c) zákona číslo 382/2004 Z. z. o znalcoch, tlmočníkoch a prekladateľoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien (ďalej len zákon o znalcoch) vyčiarknutý Ministerstvom spravodlivosti

9 K suspenzívnomu účinku bližšie pozri napríklad Skulová, Soňa a kolektív. Správni právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, strana 81.

10 Vo všeobecnej časti dôvodovej správy k návrhu tohto právneho predpisu je uvedené: *Mení sa aj systém opravných prostriedkov v správnom súdnictve, ktorý je mimoriadne dôležitým právnym inštitútom pre zabezpečenie spravodlivosti rozhodovania. Najzásadnejšou navrhovanou zmenou bude zavedenie kasačnej sťažnosti, ktorá nahradí inštitút odvolania, nakoľko apelačný systém sa pre správne súdnictvo ukázal ako nevhodný a v praxi najvyššieho súdu sa neosvedčil, keďže i v rámci opravného konania správny súd rieši zásadne otázky právne a nie skutkové. Kasačná sťažnosť bude mať povahu mimoriadneho opravného prostriedku na najvyšší súd ako správny súd a bude prípustná len z dôvodov uvedených v zákone. Prístup na najvyšší súd, ako najvyššiu súdnu inštanciu, zostane účastníkom zachovaný. Navrhované riešenie, ktorým sa v správnom súdnictve nahradí inštitút odvolania inštitútom kasačnej sťažnosti, umožní tiež najvyššiemu súdu dôslednejšie dbať o riešenie výkladových problémov, ktoré sú medzi jednotlivými správnymi súdmi sporné, a lepšie zabezpečovať jednotný výklad zákonov na celom území Slovenskej republiky, čím sa dosiahne lepšia predvídateľnosť práva* (uverejnené na <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>, 5. 6. 2018).

Slovenskej republiky zo Zoznamu znalcov tlmočníkov a prekladateľov (ďalej len zoznam znalcov).<sup>11</sup> Dôvodom je, že podľa názoru tohto ministerstva predmetný znalec nespĺňa podmienky na výkon znaleckej činnosti.<sup>12</sup> V danom prípade prišlo k nasledovnej chronológii:



Voči rozsudku Krajského súdu by Minister spravodlivosti Slovenskej republiky v postavení žalovaného<sup>13</sup> mohol podať kasačnú sťažnosť, pokiaľ by sa so závermi rozsudku Krajského súdu v Bratislave nestotožnil.<sup>14</sup> Otázne je však, či by bolo účelné to urobiť.

11 Podľa § 2 odseku (1) písmena a) zákona o znalcoch je znalec fyzická alebo právnická osoba zapísaná v zozname znalcov. Zoznam znalcov na základe § 4 odseku (1) zákona o znalcoch vedie Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Toto ministerstvo má pôsobnosť v zákonom stanovených prípadoch zapísať znalca zo zoznamu a vyčiarknuť znalca do zoznamu. Pozri k tomu bližšie podľa § 5 a § 8 zákona o znalcoch.

12 Podľa § 8 odseku (1) písmena c) zákona o znalcoch Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky vyčiarkne toho, kto nespĺňa podmienky na zápis do zoznamu znalcov. Nakoľko predpokladom na aplikovanie tohto ustanovenia je, aby bola osoba ako znalec do zoznamu znalcov zapísaná, toto ustanovenie sa spravidla použije, pokiaľ osoba prestane spĺňať podmienky na zápis do zoznamu znalcov až po zápise do tohto zoznamu.

13 V konaní pred správnym súdom v Slovenskej republike sa preskúmava rozhodnutie orgánu verejnej správy vydané v poslednom stupni a žalovaným je ten orgán, ktorý toto rozhodnutie vydal. Porovnaj k tomu § 7 písmeno a), § 177 odsek (1), § 180 odsek (1) Správneho súdneho poriadku.

14 Pre úplnosť treba poznamenať, že kasačnú sťažnosť možno podať len z taxatívne určených dôvodov uvedených v § 440 odseku (1) Správneho súdneho poriadku. Tieto



V danom prípade kasačná sťažnosť nemá odkladný účinok na rozsudok správneho súdu. Znamená to, že napriek podaniu kasačnej sťažnosti je žalovaný povinný postupovať v súlade s právnym názorom správneho súdu. Sťažovateľ síce môže podať žiadosť o priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti, avšak súd nemusí tejto žiadosti vyhovieť. Pre účely tohto príkladu budeme vychádzať z toho, že kasačnej sťažnosti odkladný účinok nebude priznaný.

Vo vzťahu ku konaniu kasačného súdu negatívnu úlohu hrá čas. Pokiaľ vychádzame zo štatistických údajov poskytnutých Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, môžeme predpokladať konanie na kasačnom súde v trvaní minimálne 12 mesiacov.<sup>15</sup>

Pokiaľ by sme predpokladali aj krátku dĺžku konania na kasačnom súde je nesporným faktom, že medzi právoplatnosťou rozhodnutia správneho súdu a kasačného súdu vzniká určitý časový priestor. Počas tohto priestoru však musí žalovaný orgán verejnej správy konať a riadiť sa závermi rozsudku krajského súdu. Podanie kasačnej sťažnosti tak nie je dôvodom na to, aby orgán verejnej správy vyčkával a nekonal vo veci.

Za predpokladu, že aplikujeme vyššie uvedené skutočnosti na náš fiktívny prípad, po vydaní rozsudku Krajského súdu v Bratislave je Minister spravodlivosti Slovenskej republiky povinný konať a rozhodnúť v súlade so závermi tohto súdu. Pokiaľ teda Krajský súd v Bratislave vysloví názor, že neboli naplnené dôvody na vyčiarknutie znalca zo zoznamu znalcov, Minister spravodlivosti Slovenskej republiky musí túto skutočnosť rešpektovať a rozhodnúť v intenciách tohto názoru. Pokiaľ by Minister spravodlivosti Slovenskej republiky čakal na rozhodnutie kasačného súdu a neboli by naplnené podmienky na odkladný účinok kasačnej sťažnosti uvedené v § 447 odseku (1) Správ-

---

dôvody sú však vymedzené pomerne široko. Minimálne je možné poukázať na dôvod uvedený v § 440 odseku (1) písmene g) Správneho súdneho poriadku, ktorým je nesprávne právne posúdenie veci. Domnievam sa, že tento dôvod bude použiteľný skoro vždy, pokiaľ sa účastník konania v správnom súdnom procese nestotožní s názorom správneho súdu.

15 Autor vychádza zo štatistiky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky, podľa ktorej priemerná dĺžka konania v občianskoprávných veciach sa pohybovala v rozpätí 11,4–20,8 mesiaca. Autor si uvedomuje, že táto štatistika neodráža presne dĺžku konaní pred kasačným súdom, preto z nej vychádza len orientačne. Štatistika je uverejnená na <https://www.justice.gov.sk/Stranky/Sudy/Statistika-priemerna-dlzska-konania.aspx>, 13. 6. 2018.

neho súdneho poriadku<sup>16</sup> na rozsudok Krajského súdu v Bratislave, zo strany Ministra spravodlivosti Slovenskej republiky by išlo o nečinnosť.<sup>17</sup>

Je otázne, či by konečný výsledok zmenilo rozhodnutie kasačného súdu, ktorým by sa vyhovel kasačnej sťažnosti Ministra spravodlivosti Slovenskej republiky. Domnievam sa, že ani právny názor kasačného súdu, ktorý by dával za pravdu Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky, by nemohol zmeniť konečný výsledok. Túto svoju úvahu odôvodňujem nižšie.

Pokiaľ by kasačný súd vyhovel kasačnej sťažnosti Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky, musel by postupovať podľa § 462 odseku (1) Správneho súdneho poriadku. Podľa tohto ustanovenia by musel zrušiť právoplatný rozsudok správneho súdu a vec vrátiť tomuto súdu na ďalšie konanie.

Zrušenie právoplatného rozsudku správneho súdu by však neznamenalo, že rozsudok správneho súdu stráca svoju účinnosť od úplného začiatku. Tento právoplatný rozsudok existoval a spôsoboval právne účinky do doby jeho zrušenia kasačným súdom.

Za predpokladu, že Minister spravodlivosti Slovenskej republiky rozhodol na základe názoru vyjadreného v rozsudku správneho súdu v čase medzi jeho vydaním a zrušením kasačného súdu, toto jeho nové rozhodnutie by vychádzalo v tom čase s účinného právneho stavu. Nič by na tom nemenila ani skutočnosť, že následne by bol rozsudok správneho súdu zrušený. Nové rozhodnutie Ministra spravodlivosti Slovenskej republiky vydané na základe právneho názoru správneho súdu by si žilo vlastným životom. Nič by na tom nemenila skutočnosť, že následne na to bol rozsudok správneho súdu zrušený kasačným súdom. Vynára sa teda otázka, do akej miery by bolo vôbec efektívne zo strany Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky podať kasačnú sťažnosť.

## Záver

V súlade s už uvedeným sa domnievam, že rozoberaná zmena v tomto článku výrazným spôsobom zasiahla do systematiky preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy. Napriek určitým výhodám tohto systému je možné nájsť aj pomerne značné problémy spôsobené v nemožnosti kasačného súdu ovplyvniť konečný výsledok nastolený na základe právoplatných záverov krajského súdu.

---

16 Pripomínam, že toto ustanovenie upravuje priznanie odkladného účinku kasačnej žiadosti na základe žiadosti sťažovateľa.

17 K nečinnosti bližšie pozri Cepek, B. a kolektív. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Wolters Kluwer: Bratislava, 2018, s. 431 a nasl.

Za základnú výhodu tohto systému považujem časovú. Domnievam sa, že pre účastníkov konania je dobré, pokiaľ poznajú právoplatný názor súdu skôr. Na druhej strane sa môže stať, že kasačný súd nebude môcť svojím právnym názorom ovplyvniť výsledok konečného rozhodnutia správneho orgánu. Je teda na zváženie, či v danom prípade môžeme pri kasačnej sťažnosti hovoriť o účinnom prostriedku nápravy. Z uvedených dôvodov sa preto domnievam, že je na zváženie opodstatnenosť mimoriadnych opravných prostriedkov v takýchto prípadoch. Môže sa totiž stať, že prípadné víťazstvo pred kasačným súdom bude len formálne.

### Zoznam použitých zdrojov

Cepek, B. a kolektív. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Wolters Kluwer: Bratislava, 2018.

## JE ROZHODNUTIE SPRÁVNEHO SÚDU PRE SPRÁVNE ORGÁNY ZÁVÄZNÉ?<sup>1</sup>

PROF. JUDR. MARIÁN VRABKO, CSc.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Is the decision of the administrative court binding for administrative authorities?**

**Kľúčové slová:** rozhodnutie správneho orgánu, rozhodnutie správneho súdu, prameň práva, rozhodnutie veľkého senátu Najvyššieho súdu, Rokovací poriadok Najvyššieho súdu, princíp právnej istoty, zásada legitímneho očakávania, judikatúra súdov, judikát súdu.

**Keywords:** decision of the administrative body, decision of the administrative court, source of law, decision of the Grand Senate of the Supreme Court, Rule of Procedure of the Supreme Court, the principle of legal certainty, the principle of legitimate expectations, case law, judicial decision

**Resumé:** Príspevok je zameraný na skúmanie všeobecnej záväznosti rozhodnutia správneho súdu pre správne orgány. Z doterajších poznatkov je zrejmé, že vývojom spoločnosti sa obsah tohto inštitútu mení, a to najmä preto, že rozdielna práva nás nabáda nielen k opatrnosti, ale najmä k dotváraniu obsahu tohto pojmu, najmä pod vplyvom európskej judikatúry.

**Resume:** The article is focused on the analysis of the general obligation of the administrative court decisions for the administrative bodies. According to the current knowledge it is obvious, that the content of this institute changes with the development of the society, mainly because of the fact, that the different legislation encourages us not only to precaution, but in particular to the content completion of this term, mainly under the influence of European case law.

### Úvod

Problematika rozhodovacích procesov pred správnymi súdmi predstavuje svojim charakterom vonkajšiu kontrolu verejnej správy.

Vonkajšia kontrola verejnej správy sa od vnútornej líši aj tým, že používa iné metódy aj formy činnosti ako používa vnútorná forma kontroly verejnej správy, pretože tie sú zvyčajne nastavené tak, aby mohli kontrolovať metódy a formy činnosti verejnej správy pri výkone vnútorných úloh.

1 Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0557/17 „Právne aspekty optimalizácie výkonu verejnej správy obcami ako subjektmi verejnej správy“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

V plnom rozsahu to platí aj v správnom súdnictve ako osobitnom druhu vonkajšej kontroly. Keďže ide o vonkajšiu kontrolu verejnej správy jeho metódy a formy kontroly sú úplne odlišné od metód a foriem činnosti orgánov verejnej správy.

Správne súdnictvo vnímame jednak ako štruktúru štátnomocenských orgánov, ale aj ako činnosti týchto orgánov, ktorá sa vo vzťahu k subjektom verejnej správy v kontrolnej rovine prejavuje špecifickými formami, ktorými sú zvyčajne rozhodnutia alebo uznesenia vo veci samej na základe správnej žaloby, alebo kasačnej sťažnosti.

Samotný súdny proces pred správnym súdom je osobitný druh civilného konania pri ktorom sa primárne bude využívať zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len Správny súdny poriadok) a subsidiárne zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok samozrejme s istými obmedzeniami. Pri preskúvaní rozhodnutí v správnom trestaní sa môže subsidiárne využívať aj zákon č. 301/2005 Z. z. o trestnom konaní (Trestný poriadok).

Predmetom prieskumu sú subjektívne práva, ktoré boli rozhodnutím orgánov verejnej správy dotknuté. Zvýrazňujeme, že platná právna úprava nediferencuje súkromné práva na objektívne a subjektívne. Inak uvedené Správny súdny poriadok nepozná duálny model správneho prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej správy v závislosti od druhu práva, ktoré bolo porušené.

## 1 Súčasný stav

Pri hľadaní odpovede na nastolenú otázku v názve príspevku je nevyhnutné zohľadniť niekoľko skutočností, vzájomných vzťahov a súvislostí.

V prvom rade je nevyhnutné charakterizovať vzájomné väzby správneho konania podľa z. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v platnom znení (ďalej len správny poriadok) a konania, ktoré bude prebiehať pri preskúvaní takéhoto rozhodnutia podľa Správneho súdneho poriadku.

Potom bude žiaduce charakterizovať rozhodnutie súdu a jeho postavenie v štruktúre prameňov práva v národnej judikatúre a v judikatúre európskych súdov (Európsky súd pre ľudské práva, Súdny dvor Európskej únie).

Začali by sme správnym poriadkom a jeho vzťahom k Správne súdne mu poriadku. Zjednodušene možno uviesť, že ide o dva procesné predpisy, ktoré sa využívajú v úplne iných podmienkach s úplne iným obsahovým i formálnym vybavením. Dokonca to došlo až tak ďaleko, že niektoré pojmy majú v oboch predpisoch iný obsah a v žiadnom prípade konanie na správnom súde podľa Správneho súdneho poriadku nenadväzuje na správne konanie pred správnym orgánom podľa správneho poriadku.

Podľa správneho poriadku správne orgány vydávajú a preskúmajú in-

dividuálne správne akty, vydané pri výkone verejnej správy orgány verejnej správy.

Podľa Správneho súdneho poriadku možno preskúmať:

- rozhodnutia, ktorými sú individuálne správne akty a normatívne správne akty,
- opatrenia,
- nečinnosť a
- iný zásah orgánov verejnej správy.

V nasledujúcom texte budeme z praktických dôvodov uvažovať len o rozhodnutiach, pretože proces pri preskúvaní ďalších foriem činnosti orgánov verejnej správy je temer identický alebo sa len v drobnostiach odlišuje. Rozhodnutiami podľa Správneho súdneho poriadku sú akty individuálne aj normatívne. Individuálnymi aktami sú myslené konkrétne akty a normatívnymi aktami sú myslené abstraktné akty. Rozdiel je v počte adresátov ktorým je akt určený a samozrejme aj v procesnom postupe pri ich vydávaní a preskúvaní no a najmä v ich realizácii. V oboch prípadoch sa bude preskúmať porušenie subjektívnych práv vo verejnej správe.

V ustanoveniach § 138 Správneho súdneho poriadku sa uvádza, že len čo správny súd vyhlásil rozhodnutie je ním viazaný. V tomto prípade ide o vzťah rozsudku k jeho tvorcovi. Tento právny stav zvyčajne nie je problematický, pretože ide o vlastnú akceptáciu rozsudku súdom, ktorý ho vydal.

V ustanovení § 139 Správneho súdneho poriadku je pre vzájomný vzťah konania na súde a konania pred správnym orgánom rozhodujúci ods. 2 a ods. 3. V odseku 2 sa uvádza: „V odôvodnení rozsudku uvedie správny súd stručný priebeh administratívneho konania, stručne zhrnutie napadnutého rozhodnutia, podstatné zhrnutie argumentov žalobcu a vyjadrenie žalovaného, prípadne ďalších osôb, účastníkov, osôb zúčastnených na konaní a zainteresovanej verejnosti, posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov, prípadne odkáže na ustálenú rozhodovaciu prax. Ak správny súd zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy a vráti mu vec na ďalšie konanie, je povinný v odôvodnení rozsudku uviesť aj to, ako má orgán verejnej správy vo veci ďalej postupovať. Správny súd dbá, aby rozhodnutie rozsudku bolo presvedčivé“. Z textu zákona je zjavné, že rozhodnutie musí byť dostatočne inštruktívne nielen pre sudcov súdu, ale najmä pre pracovníkov správnych orgánov, ktorým je primárne určené.

V odseku 3 spomínaného ustanovenia sa uvádza: „Ak sa správny súd odkloní od ustálenej rozhodovacej praxe, odôvodnenie rozsudku obsahuje aj dôkladné odôvodnenie tohto odklonu“.

V ustanovení § 145 ods. 4 Správneho súdneho poriadku sa uvádza: „Výrok právoplatného rozsudku je záväzný pre účastníkov konania, osoby zúčastnené na konaní, zainteresovanú verejnosť a pre orgány verejnej moci“.

Zo znenia veľkého komentára k zákonu je zrejmé, že ak správny súd zruší rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, nemôže žiadny orgán verejnej správy ani verejnej moci vychádzať pri svojich úvahách z existencie alebo správnosti takéhoto rozhodnutia, práve naopak akýkoľvek orgán verejnej moci a tým aj verejnej správy je viazaný výrokom správneho súdu, že predmetné rozhodnutie alebo opatrenie bolo zrušené<sup>2</sup>. Je zrejmé, že odkaz na judikát NSS ČR sp. zn. 9 As 73/2010 je tu nevhodne použitý, lebo tvorcovia veľkého komentára aj ďalej upozorňujú, že nejde o absolútnu záväznosť vo vzťahu k všetkým orgánom verejnej moci o to viac, že štruktúra orgánov v Slovenskej republike je odlišná od štruktúry orgánov v Českej republike, ba čo viac český judikát má iný ústavný právny základ. Použitý judikát však nemôže nihilizovať uvedenú tézu. Isté problémy však môžu nastať pri tých orgánoch, ktoré majú celoštátnu pôsobnosť a ich súčasťou nemajú súkromnoprávnu subjektivitu, ale len verejnoprávnu. Faktom ostáva, že na základe právnej úpravy majú tieto súčasťou právo zúčastňovať sa na súdoch a zastupovať tak na základe pôsobnosti a príslušnosti časti subjektov, ktoré majú zväčša dekoncentrovaný charakter.

Autori veľkého komentára diferencujú medzi materiálnou a procesnou (formálnou) stránkou rozhodnutia súdu.

„Tzv. materiálnu stránku právoplatnosti súdneho rozhodnutia, vnímajú v záväznosti tohto rozhodnutia pre určitý okruh subjektov. Úplne presne hovoria o pozitívnej stránke, materiálnej stránke právoplatnosti rozhodnutia<sup>3</sup>.“

Autori veľkého komentára ďalej uvažujú oveľa voľnejšie ako je uvedené v autentickom texte zákona. „Orgán verejnej moci nie je viazaný rozsudkom súdu absolútno, ale len potiaľ, pokiaľ bude určitá právna otázka definitívne vyriešená medzi účastníkmi konania, prípadne ďalšími subjektami“<sup>4</sup>. Z textu je zrejmé, že záväznosť sa vzťahuje najmä na účastníkov konania a zúčastnené osoby pred správnym súdom a tými sú účastníci konania, zúčastnené osoby a zainteresovaná verejnosť pred správnym orgánom v správnom konaní a samotný správny orgán, ktorý bol v tomto prípade „sudcom vo vlastnej veci“.

2 Veľký Komentár s. 741. V texte používame pojem veľký komentár a malý komentár. Ide o najjednoduchšie rozlíšenie dvoch komentárov: Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár, Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1824 (Veľký komentár). Hanzelová, I., Rumana, I., Šingliarová, I. Správny súdny poriadok. Komentár, Wolters Kluwer s. r. o. Bratislava, 2016, s. 593 (Malý komentár).

3 Veľký komentár s. 740.

4 Tamže, s. 741.

Záväznosť sa samozrejme vzťahuje aj na nástupnícke orgány či iné subjekty, ktoré boli rozhodnutí správnych orgánov dotknuté. V prípade verejnej správy je nevyhnutné to zvýrazniť, lebo štruktúra orgánov sa neustále vyvíja a mení a časť orgánov vývojom aj zaniká.

Záväznosťou rozsudku nie je dotknutá možnosť podať kasačnú sťažnosť alebo žalobu na obnovu konania, samozrejme za predpokladu, že oprávnený subjekt spĺňa nevyhnutné podmienky na podanie kasačnej sťažnosti alebo obnovy konania. Záväznosťou rozsudku nie je dotknuté právo oprávneného subjektu podať na príslušnom súde spolu s kasačnou sťažnosťou žiadosť o odkladný účinok kasačnej sťažnosti. V tejto súvislosti zvýrazňujeme, že ide o veľmi špecifický inštitút, ktorý môže byť účelovo zneužívaný.

Možnosť podania kasačnej sťažnosti akoby zaviedla druhý stupeň správneho súdnictva čo samozrejme nie je pravda.

V ustanovení § 145 ods. 5 Správneho súdneho poriadku sa uvádza, že len čo sa o veci právoplatne rozhodlo, nemôže sa vo veci rozhodovať znovu (Inštitút prekážky právoplatného rozhodnutia). (Podobne je to aj s uznesením podľa ustanovenia § 147 Správneho súdneho poriadku).

Podľa „malého“ komentára sa na s. 243 k ustanoveniam § 145 ods. 4 uvádza: Výrok právoplatného rozsudku vydaný správnym súdom nie je všeobecne záväzný. Je záväzný iba pre subjekty tohto konania tie, ktoré sú uvedené v úvodných ustanoveniach rozsudku a pre orgány verejnej moci. Zo znenia zákona ako už bolo uvedené vyplýva, že rozsudok je záväzný aj pre orgány verejnej moci – otázne je či je záväzný pre všetky orgány verejnej moci – tak to vyplýva z textu zákona aj dôvodovej správy, nie je tam ani priamo ani sprostredkované uvedené, že tie ktoré rozhodovali v konaní v prvom a druhom stupni – teda príslušné orgány.

Pre úplnosť si dovoľíme pripomenúť ako je tento problém riešený v Správnom poriadku. Ustanovenia § 40 ods. 1 správneho poriadku, ktoré je začlenené do časti Zisťovanie podkladov pre rozhodnutie, znie nasledovne: „Ak sa v konaní vyskytne otázka o ktorej už právoplatne rozhodol príslušný orgán, je správny orgán takýmto rozhodnutím viazaný, inak si správny orgán môže o takejto otázke urobiť úsudok alebo dá príslušnému orgánu podnet na začatie konania“.

Z tejto časti správneho poriadku je zrejmé, že záväznosť je nasmerovaná ku konkrétnym rozhodnutiam v správnom konaní pred konkrétnym správnym orgánom.

Nejde teda o akékoľvek rozhodnutie vydané v správnom konaní podľa správneho poriadku, ale ide konkrétne o rozhodnutie, ktoré bolo vydané v konkrétnom konaní.

Z doteraz uvedených skutočností je zrejmé, že ani zákonodarca ani tvorcovia komentárov sa nezamýšľali nad tým, čo s bežnými rozhodnutiami súdov, ktorých počet bude veľmi rýchlo narastať a čo s judikatúrou súdov. Z doterajších úvah vyplýva, že v budúcnosti budeme musieť diferencovať medzi rozhodnutím súdu a judikatúrou súdu.

Podľa slovenskej súdnej praxe, nie každé rozhodnutie súdu je judikátom, alebo môže byť judikátom. Zjednodušene uvedené, judikátom sa stane len rozhodnutie súdu o ktorom tak rozhodne Správne kolégium Najvyššieho súdu alebo plénum Najvyššieho súdu. K týmto faktom sa ešte vrátíme.

## 2 Problematika prameňov

V právnom poriadku Slovenskej republiky je právna sila normatívneho aktu podmienená najmä postavením orgánu, ktorý akt prijíma. V teórii rozlišujeme absolútnu a relatívnu právnu silu. Absolútna právna sila je chápaná ako rôzne úrovne právnych predpisov, vyššej a nižšej právnej sily, pričom platí, že právny predpis nižšej právnej sily, musí byť v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily, resp. nesmie mu odporovať.

Z hľadiska absolútnej právnej sily možno postavenie jednotlivých prameňov práva odvodiť (vyabstrahovať) z čl. 125 ods. 1 Ústavy SR. Tieto tézy však platia pre normatívne správne akty.

Pokiaľ ide o individuálne správne akty vydávané v správnom konaní podľa Správneho poriadku a ich postavenie v štruktúre prameňov práva, tak ich postavenie je jasné, nie sú prameňom práva. Iná bude situácia pri individuálnych rozhodnutiach súdov. Nie každé rozhodnutie súdu je prameňom práva. Prameňom práva sa stáva judikát. O problematike judikátov u nás sme sa už vyjadrili. V praxi bude nevyhnutné oddeliť judikáty Európskeho súdneho dvora a Európskeho súdu pre ľudské práva, ktoré oba súdy považujú za pramene práva v Európskej únii či v Rade Európy a tým s ohľadom na štruktúru prameňov práva EÚ a Rady Európy sú prameňom práva aj u nás.

Iná je situácia s národnou judikatúrou kde historickým vývojom vzaté o rozhodnutiach súdov ako prameňoch práva sa začalo uvažovať až po vstupe Slovenska do Rady Európy a Európskej únie, najmä pod vplyvom angloamerického systému práva i keď aj pred tým sa využívali zjednocovacie stanoviská Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

Z textu Správneho súdneho poriadku je však zrejmé, že rozhodnutia vnútroštátnych súdov ako prameň práva sa začínajú len formovať. Zákon to nevylučuje, niektoré ustanovenia k tomu nabádajú napr. v ustanovení § 466 Správneho súdneho poriadku ods. 3 je uvedené, že právny názor vyjadrený v rozhodnutí veľkého senátu je pre senáty najvyššieho súdu záväzný. Ak sa

senát najvyššieho súdu pri svojom rozhodovaní chce odchyliť od právneho názoru vyjadreného v rozhodnutí veľkého senátu, postúpi vec na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu.

Iné ustanovenia Správneho súdneho poriadku umožňujú aj voľnejší výklad i keď ako vyplynulo aj zo zákona o elektronickej zbierke zákonov jeden inštitút zákona nemôže byť inak vnímaný v úvode zákona ako v strede zákona, alebo ten istý termín nemôže mať v jednej časti právneho predpisu širší obsah a v inej časti užší<sup>5</sup>.

V Komentári k § 22 Správneho súdneho poriadku a aj v spojitosti s § 466 uvedeného zákona sa uvádza, že rozhodnutiami veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky môže najvyšší súd usmerňovať rozhodovaciu činnosť orgánov verejnej správy, ak nesúhlasí so smerom, ktorým sa rozhodovacia činnosť orgánov verejnej správy uberá. Doteraz sa v praxi často stávalo, že orgány verejnej správy pokračovali v určitej línii rozhodovacej činnosti napriek tomu, že Najvyšší súd Slovenskej republiky sa už k určitej právnej otázke vyjadril opačným spôsobom<sup>6</sup>.

Zo znenia zákona aj dôvodovej správy vyplýva, že až rozhodnutie veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky o kasačnej sťažnosti je pre všetky správne senáty Najvyššieho súdu Slovenskej republiky záväzná a tým je zabezpečená záväznosť vo vzťahu k orgánom verejnej správy, ktoré budú o veciach rozhodovať, lebo akékoľvek preskúmanie, ktoré skončí na najvyššom súde ak bolo už v podobnej veci judikované je záväzná pre senáty a tým aj pre sudcov najvyššieho súdu, lebo to rozhodujú len senáty – trojčlenný, päťčlenný a veľký sedemčlenný senát.

Takto charakterizovaný postup je úplne legitímny a je v súlade nielen s podstatou princípu právnej istoty, ale aj so zásadou legitímneho očakávania účastníkov správneho konania, ale aj preskúmavacieho konania. Princíp právnej istoty je charakterizovaný v Civilnom sporovom poriadku.

V čl. 2 Civilného sporového poriadku sa uvádza, že právna istota je stav v ktorom každý môže legitímne očakávať, že jeho spor bude rozhodnutý s ustálenou rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít, ak takej rozhodovacej praxe niet, aj stav v ktorom každý môže legitímne očakávať, že jeho spor bude rozhodnutý spravodlivo.

Podobným spôsobom nabáda aj rozhodnutie ústavného súdu, ktoré je venované Princípu právnej istoty (sp. Zn. IV. ÚS 49/06):

5 HODAS, M. Odstraňovanie kontradiktornosti v aplikáčnej praxi a doktrína racionálneho zákonodarcu. Právny obzor, 2011, s. 365 a násl.

6 Malý Komentár, s. 63.

Rozhodnutia všeobecných súdov vo veci samej zaväzujú ostatných sudcov rozhodnúť analogicky v podobných prípadoch ...keď súdy v druhovo rovnakej veci rozhodujú protichodným spôsobom, podkopáva to efektivitu fungovania spravodlivosti a neguje jeho elementárny princíp a základný predpoklad, ktorým je požiadavkou, aby sa v rovnakých veciach rozhodovalo rovnakým spôsobom.

Domnievame sa, že iný judikát Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) nie je v rozpore s doteraz uvádzaným postupom. Judikát ESLP (Bežan vz. Rumunsko (č. 1) 6. 12. 2007: Rozdielna judikatúra v skutkovo rovnakých, prípadne podobných veciach je prirodzenou súčasťou vnútroštátneho súdneho systému, ktorý nie je založený na precedensoch ako prameňoch práva.

Myslíme si, že aj autori malého komentára sa jednoznačne k nastolenému problému vyjadrili. „Záväznosť judikatúry neznamená zastavenie vývoja právnej úpravy. Odklony od judikatúry sú možné, žiaduce a pri dynamike verejnej správy nevyhnutné. V týchto prípadoch sa prejaví sudcovská tvorba práva, lepšie povedané činnosť sudcov pri dotváraní práva“. Preto je nevyhnutné aby judikatúra Najvyššieho súdu bola pokiaľ možno jednotná<sup>7</sup>.

Je len na škodu veci, že sa nepodarilo premietnuť právomoc a pôsobnosť veľkého senátu do nového Rokovacieho poriadku najvyššieho súdu (zákon č. 200/2016 Z. z.) a zodpovedanie iných právnych otázok a výkladových rozdielností bolo naďalej ponechané na stanovisku Kolégia (čl. 4 Rokovacieho poriadku), ktoré sa však nevyznačuje takou záväznosťou ako rozhodnutie veľkého senátu.

## **Záver**

Z uvedených faktov jednoznačne vyplýva, že rozhodnutia správnych súdov sú pre správne orgány záväzné, ale pre tie ktorým boli určené. Pre iné orgány ktorým neboli v rozhodnutí určené stávajú sa len návodom ako postupovať v obdobných prípadoch a to tak, aby bol zachovaný princíp právnej istoty a zásada legitímneho očakávania. Výnimkou môžu byť tie o ktorých tak rozhodne Správne kolégium Najvyššieho súdu alebo Plénum Najvyššieho súdu SR.

## **Zoznam použitých zdrojov**

HANZELOVÁ, I., RUMANA, I., ŠINGLIAROVÁ, I. Správny súdny poriadok. Komentár, Wolters Kluwer s. r. o. Bratislava, 2016, s. 593 (Malý komentár).

<sup>7</sup> Bližšie pozri: Malý Komentár, s. 63.

BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár, Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1824 (Veľký komentár).

VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2013, 304 s.

