

Collection of Papers
from the International Academic Conference
6th – 7th of February 2020

**INNOVATION IN ADMINISTRATIVE
PROCEDURES:
ACCELERATION – ELECTRONIZATION -
PARTICIPATION**

**BRATISLAVA
LEGAL FORUM 2020**

Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej konferencie
6. – 7. februára 2020

**INOVÁCIE V ADMINISTRATÍVNO M KONANÍ:
ZRÝCHĽOVANIE – ELEKTRONIZÁCIA –
PARTICIPÁCIA**

**BRATISLAVSKÉ
PRÁVNICKÉ FÓRUM 2020**

BRATISLAVA LEGAL FORUM
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

2020



SYMPOSIA, COLLOQUIA, CONFERENCES
SYMPÓZIÁ, KOLOKVIÁ, KONFERENCIE

**INNOVATION IN ADMINISTRATIVE PROCEDURES:
ACCELERATION – ELECTRONIZATION –
PARTICIPATION**

BRATISLAVA LEGAL FORUM 2020

**INOVÁCIE V ADMINISTRATÍVNO M KONANÍ:
ZRÝCHĽOVANIE – ELEKTRONIZÁCIA -
PARTICIPÁCIA**

BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2020

Collection of Papers from the International Academic Conference
Bratislava Legal Forum 2020
organised by the Comenius University in Bratislava, Faculty of Law
on 6th – 7th of February 2020
under the auspices of JUDr. Tomáš Borec,
President of the Slovak Bar Association.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie
Bratislavské právnické fórum 2020
organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou
v dňoch 6. – 7. februára 2020
pod záštitou prezidenta Slovenskej advokátskej komory JUDr. Tomáša Boreca.



UNIVERZITA KOMENSKÉHO
V BRATISLAVE
PRÁVNICKÁ FAKULTA
VYDAVATEĽSKÉ ODDELENIE

Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
2020

Reviewers of Papers / Recenzenti:

- prof. JUDr. Marián Vrabko CSc.
- doc. JUDr. Matej Horvat PhD.
- doc. JUDr. Zuzana Hamuláková PhD.
- doc. Mgr. Ján Škrobák PhD.
- JUDr. Veronika Munková PhD.
- Mgr. Anton Martvoň PhD.

Editors / Zostavovatelia:

- Mgr. Andrea Szakács, PhD. (née Koroncziová)
- Mgr. Tibor Hlinka

Scientific committee/ Vedecká komisia:

doc. JUDr. Eduard **Burda**, PhD. – head of the committee /predseda komisie

prof. JUDr. Ján **Svák**, DrSc.

prof. JUDr. Mária **Srebalová**, PhD.

prof. JUDr. Mária **Patakyová**, CSc.

prof. JUDr. Jozef **Čentés**, PhD.

prof. JUDr. Margita **Prokeinová**, PhD.

prof. JUDr. Matúš **Nemec**, PhD.

Priv.-Doz. DDR. Antonio **Merlino**

doc. JUDr. Rudolf **Kasinec**, PhD.

doc. JUDr. Mgr. Vojtech **Vladár**, PhD.

doc. JCDr. PaedDr. Róbert **Brtko**, CSc.

doc. Mgr. Matej **Mikvý**, PhD., LL.M.

doc. Mgr. Miroslav **Lysý**, PhD.

doc. Mgr. et Mgr. Ondrej **Podolec**, PhD.

doc. JUDr. Peter **Lysina**, PhD.

doc. JUDr. Jozef **Valuch**, PhD.

doc. JUDr. Tomáš **Ľalík**, PhD.

doc. JUDr. Marek **Domin**, PhD.

doc. JUDr. Matej **Horvat**, PhD.

doc. Mgr. Ján **Škrobák**, PhD.

doc. JUDr. Juraj **Vačok**, PhD.

doc. JUDr. Ľubomír **Čunderlík**, PhD.

doc. JUDr. Ing. Matej **Kačaljak**, PhD.

doc. JUDr. Peter **Lukáčka**, PhD.

doc. JUDr. Juraj **Hamulák**, PhD.

doc. JUDr. Ján **Matlák**, CSc.

doc. JUDr. Romana **Smyčková**, PhD.

doc. JUDr. Alexandra **Löwy**, PhD.

doc. JUDr. Ing. Ondrej **Blažo**, PhD.,

JUDr. PhDr. Lucia **Mokrá**, PhD.

JUDr. Jozef **Andraško**, PhD.

JUDr. Matúš **Michalovič**, PhD.

Mgr. Andrea **Szakács**, PhD.

Mgr. Martin **Daňko**, PhD.

Mgr. Martin **Dufala**, PhD.

ISBN 978-80-7160-564-5
EAN 9788071605645

CONTENT / OBSAH

| | |
|--|----|
| LIMITY ELEKTRONIZÁCIE A PARTICIPÁCIE V SPRÁVNÝCH KONANIACH | |
| Marián Vrabko, Mária Srebalová..... | 8 |
| ZJEDNODUŠOVÁNÍ A KOMPLIKACE SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ | |
| Josef Staša..... | 15 |
| UPLATNĚNÍ PRINCIPŮ PŘEZKUMU SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ VE SPRÁVNÍM A SOUDNÍM ŘÍZENÍ | |
| Martin Kopecký..... | 24 |
| JE DEFINÍCIA POJMU „ADMINISTRATÍVNE KONANIE“ V SPRÁVNOM SÚDNYM PORIADKU POZITÍVNOU INOVÁCIOU? | |
| Katarína Tóthová..... | 30 |
| PRÁVO NA DIGITÁLNÍ SLUŽBU – KROK SPRÁVNÝM SMĚREM? | |
| Jana Balounová..... | 34 |
| INFORMOVANIE O ZAČATÍ SPRÁVNEHO KONANIA PROSTRIEDKAMI ELEKTRONICKEJ KOMUNIKÁCIE | |
| Ján Škrobák..... | 44 |
| ELEKTRONICKÉ DORUČOVANIE PODĽA ZÁKONA O E-GOVERNMENTE | |
| Viera Jakušová..... | 54 |
| K PROBLÉMOM ELEKTRONICKÉHO DORUČOVANIA S OSOBITNÝM ZRETEĽOM NA SPRÁVNE KONANIE | |
| Matej Horvat..... | 64 |
| POŽADAVEK „PLNÉHO VYHOVENÍ“ JAKO PROSTŘEDEK KE ZVÝŠENÍ EFEKTIVITY ŘÍZENÍ? | |
| Jan Malast..... | 77 |
| AUTOMATICKY GENEROVANÉ UPOZORNĚNÍ NA NEČINNOST V NÁVRHU NOVÉHO STAVEBNÍHO ZÁKONA | |
| Martin Adamec..... | 84 |
| PRÁVNE ASPEKTY POUŽITELNOSTI REFERENČNÝCH ÚDAJOV VO VEREJNOM PRÁVE SLOVENSKEJ REPUBLIKY | |
| Kristian Hodossy..... | 90 |

**ELEKTRONIZÁCIA VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH NARIADENÍ AKO
METÓDA SPRÍSTUPŇOVANIA OBČANOM**

Michal Mračna 99

**INOVATIVNÍ PRVKY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ V AGENDĚ CESTOVNÍCH
DOKLADŮ**

Soňa Pospíšilová 104

**KATASTRÁLNÍ ŘÍZENÍ V ČESKÉ REPUBLICE – MOŽNÉ NÁVRHY NA
ZMĚNU PRÁVNÍ ÚPRAVY TÝKAJÍCÍ SE POSTUPU KATASTRÁLNÍHO
ÚŘADU PŘI VEDENÍ VKLADOVÉHO ŘÍZENÍ**

Marek Moravec 113

**OZNAČOVÁNÍ NEMOVITOSTÍ VE VKLADOVÝCH LISTINÁCH –
ÚVAHY NAD ZJEDNODUŠENÍM V SOUVISLOSTI S EVROPSKÝM
DĚDICKÝM OSVĚDČENÍM**

Gabriela Göttelová 120

**ADMINISTRATIVE REGULATION OF THE BAR IN THE JUSTICE
SYSTEM: IMPLEMENTATION OF THE PROGRAM ACCESSIBLE TO
JUSTICE**

Ivan Gabani 128

**SLOVENSKÁ ADVOKÁTSKA KOMORA AKO SUBJEKT ZÁUJMOVEJ
SAMOSPRÁVY**

Veronika Munková, Rastislav Munk 133

PRVÉ ČISTO ELEKTRONICKÉ OPATRENIE V AGROSEKTORE

Maroš Pavlovič 140

LIMITY ELEKTRONIZÁCIE A PARTICIPÁCIE V SPRÁVNÝCH KONANIACH¹

Marián Vrabko, Mária Srebalová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The paper focuses on the analysis of the borders of electronization and the limits of public participation in general administrative proceedings and in specific types of administrative proceedings. The authors address the question of whether the electronization of public administration activities necessarily accelerates procedures in cases where certain categories of the population do not have access to the Internet or are lacking skills. They also explore the possibility of public participation in terms of whether it becomes an instrument of obstruction in practice.

Abstrakt: Príspevok je zameraný na analýzu hraníc elektronizácie a hraníc participácie verejnosti vo všeobecných správnych konaniach a v osobitných druhoch správnych konaní. Autori sa zaoberajú otázkou, či elektronizácia činnosti orgánov verejnej správy predstavuje nevyhnutne zrýchlenie postupov v tých prípadoch, keď niektoré kategórie obyvateľov nemajú prístup k internetu alebo sa ich týka nedostatok zručností. Skúmajú tiež možnosti participácie verejnosti z toho hľadiska, či sa v praxi nestáva nástrojom obštrukcií.

Key words: electronization, public participation, administrative action, speed and efficiency of public administration procedures

Kľúčové slová: elektronizácia, participácia verejnosti, správna žaloba, rýchlosť a efektívnosť správnych konaní

1 ÚVOD

V úvode by sme si dovolili niekoľko všeobecných úvah o pojme limita resp. limity. Limita je matematická hodnota, ku ktorej sa približuje premenlivá hodnota. Limita funkcie sa používa na opis správania sa funkcie, keď sa jej argument „približuje“ k nejakému bodu a rastie do ukončenia. Limity sa používajú v matematickej analýze na definovanie derivácie a spojitosti.² Slovník cudzích slov uvádza viac významov slova limita, limity a to nasledovne: Limita – matematická hodnota ku ktorej sa premenlivá hodnota približuje. Limita – stanovená hranica, medza, hraničné množstvo povolené na predaj alebo nákup, dovoz alebo vývoz, na odber materiálu a podobne. Limita – športový výkon predpísaný na dosiahnutie určitej kvalifikácie.³ Z anglického jazyka sa slovo limit zvyčajne prekladá ako hraničná hodnota, krajná medza. V práve sa zvyčajne chápe limit ako materiálne a formálne dotknutie práva pomyselnou hranicou za ktorú sa v tomto momente nedá pokračovať. To ale neznamená, že v budúcnosti sa tento limit, táto hranica, krajná medza nedá zmeniť, nedá posunúť.

V rámci všeobecných úvodných úvah si dovoľíme pripomenúť, že v kontinentálnom práve, vrátane Slovenska sa častokrát uvádza, že neznalosť práva neospravedlňuje. Pri skúmaní limitov, hraníc či krajných medzí kde sa bude aplikovať táto zásada sa častokrát stretávame aj so zásadou, že neznalosť práva škodí (*ingnorantia iuris nocet*). Pri ich vzájomnom porovnaní a vyvažovaní sa nám javí, že ich absolútna interpretácia pri aplikácii práva najmä pri už spomínanom materiálnom i formálnom dotyku hraníc práva sa nám zdá, že ich bezvýhradné uplatnenie môže byť niekedy drakonické a obmedzujúce. Dovolili by sme si podotknúť, že najmä pri interpretácii zásady, neznalosť práva poškodzuje by sme mohli byť v „hraničnom pásme“ voľnejší. Primeranejšie pre zabezpečenie

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu APVV-17-0403 – „Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronické služby verejnej správy.“

² Wikipédia. 15. 1. 2020.

³ Wikipédia. 15. 1. 2020.

³ IVANOVA-ŠALINGOVÁ, M., MANÍKOVÁ, Z.: Slovník cudzích slov. Slovenské pedagogické nakladateľstvo, Bratislava, 1979 s. 523.

pokroku aj v rámci uplatnenia našej témy sa nám javí rozlišovať neznalosť práva ospravedliteľnú a neznalosť práva neospravedliteľnú. Takto ponímaná neznalosť by určite bola väčšou hnacou silou pri zabezpečení pokroku v elektronizácii i participácii správnych konaní.

Pri hľadaní možných dotykov materiálneho i formálneho práva s hranicami aplikovateľnosti nám jednoznačne vychádza, že bude nevyhnutné rozlišovať a konfrontovať už existujúce limity elektronizácie i participácie.

Pri bežnom skúmaní limitov elektronizácie vo verejnej správe ich môžeme stanoviť nasledovne:

- rozvoj poznania,
- rýchlosť zavádzania teoretických poznatkov do praxe,
- odbornosť personálneho substrátu verejnej správy,
- spoločenské uznanie a ohodnotenia osôb, ktoré sa podieľajú na elektronizácii,
- pripravenosť spoločnosti na akceptáciu poznatkov (na jednej strane, u užívateľov, na druhej strane u zabezpečovateľov, realizátorov),
- technická vybavenosť a jej dostupnosť⁴,
- náležitá právna regulácia vo verejnej správe (náležitá verejnoprávna regulácia),
- zabezpečenie ochrany verejného záujmu,
- primeraná regulácia nakladania s verejnými prostriedkami.

Limity participácie sú do istej miery podobné, častokrát zhodné, majú však isté špecifiká ktorými sa odlišujú od limitov elektronizácie, najmä prostredníctvom právnej úpravy. V rozhodujúcej miere je to:

- dĺžka konaní,
- rýchlosť (pomalosť) konania,
- zneužívanie právnej regulácie pri participácii.

2 LIMITY EFEKTÍVNEJ ELEKTRONIZÁCIE

V nasledujúcej časti sa budeme usilovať poukázať na niektoré vybrané limity, ktoré bránia účinnejšej, efektívnejšej a rýchlejšej elektronizácii.

Napriek už dlhodobejšej účinnosti zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej správy a o e-Governmente v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o e-Governmente) v našom ponímaní ako všeobecného predpisu, ako aj o účinnosti veľkého množstva ďalších osobitných predpisov, elektronizácia verejnej správy nenapreduje takým spôsobom a takou rýchlosťou ako by mohla a ako by sme očakávali. Okrem veľkého množstva pozitív musíme uviesť, že sa nedá vo všeobecnosti konštatovať, že elektronizácia zjednodušila výkon verejnej správy.

Pokiaľ ide o postupy, ktoré nie sú závislé od ľudského činiteľa, platí, že elektronizácia ich zrýchlila. Pri tých úkonoch, častokrát to ešte ani nie je výber rozhodnutí, kde zotrúva dominancia ľudského faktora, došlo v mnohých prípadoch k spomaleniu rozhodovacích procesov a veľa krát vytvorenia prostredia, ktoré umožňuje manipulatívnosť či korupčnosť správania subjektov a to aj nad rámec správneho uváženia. Častokrát dochádza k zneužitiu obsahu pojmu správna úvaha a právne pohyblivý pojem. Autori si svojvoľne vykladajú obsah pojmov bez ohľadu na zaužívanú prax i právnu doktrínu. Ako to v skutočnosti je?

Nevyhnutnou podmienkou realizácie elektronickej podania je elektronickej výbava na strane navrhovateľa. Ide o triviálne, ale bezpodmienečne nutné veci, ktorými sú občiansky preukaz s čipom, načítavacie zariadenie a potrebné inštalačné programy a kvalifikovaný elektronickej podpis. Pri viacerých účastníkoch konania je potrebný kvalifikovaný elektronickej podpis všetkých účastníkov konania. Aj prílohy k návrhu na začatie konania musia byť zaručene konvertované. Zaručená

⁴ Technická vybavenosť a dostupnosť ako jeden z limitov elektronizácie verejnej správy je priamo závislá od stupňa elektronizácie spoločnosti. V materiálnom ponímaní elektronizácie spoločnosti je nevyhnutné skúmať nie len zavádzanie nových technológií do činnosti orgánov verejnej moci, ale aj dostupnosť týchto technológií v živote spravovaných subjektov. K súčasnému stavu možnosti využitia elektronickej komunikačných prostriedkov spravovaných subjektov bližšie pozri: DAŇKO, M.: Elektronickej komunikácie vo svetle informatizácie spoločnosti. In Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2019: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, v dňoch 11.4. – 13.4.2019 v priestoroch ÚZ NR SR Častá - Papiernička. – 1. vyd. – Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, s.420 - 425.

konverzia je časovo náročná. Závažným problémom je veľkosť súboru, ktorý je možné odoslať do elektronickej schránky príslušného správneho orgánu.⁵ V mnohých prípadoch je podanie nutné urobiť na viac krát. Veľkým problémom sa tiež javí objem úložného priestoru (kapacita) elektronickej schránky. Kapacita úložnej schránky je limitovaná 1GB. Do budúcnosti bude nevyhnutné uvažovať o zväčšení bezplatného úložného priestoru elektronickej schránky a to tak, aby navrhovatelia neboli limitovaní notifikáciou v elektronickej schránke. Je pravda, že pri naplnení 80% úložnej kapacity je užívateľ upozornený na túto skutočnosť, ak však nereaguje (napr. zlyhanie elektronickej komunikácie), najstaršie notifikácie a správy sú odstraňované. Kapacitu úložnej schránky je možné zvýšiť len odplatne.

Osoba, ktorá nie je orgánom moci vykonáva autorizáciu úkonu kvalifikovaným elektronickým podpisom (bývalý zaručený elektronický podpis) alebo kvalifikovaným elektronickým podpisom s kvalifikovanou elektronickou pečiatkou. V tejto súvislosti si dovoľme pripomenúť, že kvalifikovaný elektronický podpis bez kvalifikovanej elektronickej pečiatky je len ekvivalentom obyčajného podpisu. Kvalifikovanú elektronicčú časovú pečiatku je nutné si zakúpiť, a tak tí, ktorí ju nevyužívajú pravidelne to považujú za zbytočný luxus.

V tých prípadoch, kde sa komunikácia s orgánmi môže realizovať kombinovaným spôsobom sa zakladajú a vznikajú tzv. hybridné spisy. Problémy s hybridnými spismi budú v blízkej budúcnosti v súvislosti s právnou relevanciou niektorých dokumentov, napr. pri správnom súdnictve.

Osobitným problémom je podávanie návrhu na vklad do katastra pri viacerých účastníkoch konania, kde všetci musia mať kvalifikovaný elektronický podpis a všetky prílohy musia byť zaručene konvertované. Inak je takéto podanie považované za nequalifikované.

Cestou na odstránenie hybridných spisov je možnosť odstránenia prekážky fyzických osôb a právnických osôb, ktoré nemajú prístup k výpočtovej technike (hardware, software) a to tak, aby si mohli otvoriť svoje elektronicke poštové schránky, ku ktorým budú mať voľný prístup a do týchto by sa im mohla doručovať elektronická komunikácia a z týchto miest by mohli začať elektronicčú komunikáciu vrátane právne relevantných elektronických podaní. Tu by sa mohla realizovať aj konverzia obyčajných dokumentov do elektronickej hybridnej pošty. Je to veľmi aktuálny problém. V tejto chvíli by asi bolo najvhodnejšie, aby to boli obecné úrady a okresné úrady a ich detašované pracoviská, kde by to mohlo byť bezodplatne a úrady notárov, kde by to mohlo byť odplatne.

V súčasnom období je využitie kvalifikovaného elektronickeho podpisu pri komunikácii s orgánmi verejnej moci determinované využitím Ústredného portálu verejnej správy (www.Slovensko.sk) a to pri možnosti využitia služby Všeobecná agenda – služby živnostenského registra, obchodného registra, pri komunikácii s finančnou správou (colná a daňové úrady) a pri komunikácii s katastrom nehnuteľnosti a súdmi v Slovenskej republike sa využívajú iné postupy.⁶

3 LIMITY PARTICIPÁCIE NIEKTORÝCH SUBJEKTOV SPRÁVNÝCH KONANÍ

V ďalšej časti príspevku sa z hľadiska jeho rozsahu, zameriame iba na aktuálne vybrané otázky limitov participácie v správnych konaniach. O hraniciach účasti na správnych konaniach budeme uvažovať vo vzťahu k relevantným základným pravidlám fungovania verejnej správy a tiež vo vzťahu k niektorým procesným inštitútom všeobecného správneho konania. Pôjde o také právne inštitúty ktoré majú vzťah k možnosti niektorých subjektov na správnom konaní participovať. Pokiaľ ide o skúmané subjekty, v rámci správneho konania budeme uvažovať predovšetkým o účastníkoch konania, zúčastnených osobách a dotknutej verejnosti.

3.1 PRAVIDLÁ FUNGOVANIA VEREJNEJ SPRÁVY

Limity participácie v správnych konaniach reguluje niekoľko vrstiev záväzných pravidiel, o ktorých obvykle uvažujeme iba ako o vyjadrení povinností správnych orgánov, resp. všetkého čo sa

⁵ K problémom elektronickeho doručovania bližšie pozri aj: ANDRAŠKO, J. a DAŇKO, M.: Elektronicke doručovanie a jeho vplyv na efektívny výkon činností orgánov verejnej moci. In: Právo jako diskurz [elektronický dokument] : sborník odborných příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2017. - : 1. vyd. ISBN 978-80-88266-09-9. - Olomouc : Iuridicum Olomoucnense, 2018, s. 20-25.

⁶ Bližšie pozri zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej správy a o e-Governmente v znení neskorších predpisov a zákon č. 272/2016 Z. z. o dôveryhodných službách pre elektronicke transakcie na vnútornom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

v správnom konaní deje ex offio. Tieto pravidlá nachádzame na viacerých úrovniach, od všeobecných princípov fungovania verejnej správy až po zásady správneho konania, vyjadrené vo všeobecnom predpise o správnom konaní.

Pri všeobecných princípoch fungovania verejnej správy je potrebné zamerať sa v prvom rade na obsah koncepcie práva na dobrú správu vecí verejných. Jej obsahom sú pravidlá činnosti vzťahujúce sa aj na orgány verejnej správy. Tieto vymedzujú právo na také spravovanie verejných záležitostí, ktoré možno od orgánov verejnej správy spravodlivo požadovať. Predstavujú ucelený a v čase vyvíjajúci sa celok, ale budeme sa zaoberať iba tými, ktoré majú vzťah ku skúmanej téme. Medzi princípy hmotnoprávneho charakteru tvoriace jej základ zaraďujeme princíp transparentnosti.⁷ Tento rámcovo predstavuje opak prístupu, pri ktorom je činnosť orgánov verejnej správy uzavretá vo svojom vlastnom systéme bez možnosti informovať o nej verejnosť. Osobitnú kapitolu verejnosti otvára koncepcia práva na spravodlivý proces. Podstatou tejto koncepcie procesnej spravodlivosti je, aby bola vec každého, aj pred orgánom verejnej správy, okrem iných právnych požiadaviek, prejednaná verejne. Osobitne sa verejnosť vzťahuje na vyhlásenie rozhodnutia, pričom však verejnosť môže byť, na základe osobitných skutočností, vylúčená v časti konania ale aj počas celého konania, ale iba v nevyhnutnom rozsahu. Týmto nevyhnutným rozsahom sa rozumie stav, pri ktorom by mohla byť verejnosť konania na ujmu spravodlivosti.⁸

V súlade s uvedenými koncepciami sú aj zásady správneho konania, predovšetkým zásada informovanosti verejnosti a zásady verejnosti a neverejnosti správneho konania.

Zásada informovanosti verejnosti je pretavením princípu transparentnosti do správneho konania. Jej základom je povinnosť správneho orgánu informovať verejnosť o začatí, uskutočňovaní a o skončení správneho konania vo veciach, ktoré sú predmetom verejného záujmu, alebo ak tak ustanoví osobitný právny predpis. Pod pojmiami verejnosť a verejný záujem v správnych konaniach figurujú jednotlivci alebo skupiny, ktoré majú záujem vystupovať na ochranu verejných práv alebo právom chránených záujmov. Podstatou a základným významom informovanosti v správnom konaní je, aby informácia bola zrozumiteľná, aktuálna a zároveň poskytnutá v reálnom čase. V súčasnosti je už minimálnym štandardom aj zabezpečenie informovanosti prostredníctvom úradnej tabule, ktorá musí byť verejnosti prístupná nepretržite. V súvislosti s elektronizáciou verejnej správy je tiež nevyhnutné, aby správny orgán zverejňoval informácie zároveň na svojom webovom sídle.⁹

Zásady verejnosti a neverejnosti správnych konaní sa týkajú predovšetkým ich formy a sú tiež známe pod názvom zásady publicity a anonymity. Zasadou verejnosti rozumieme prístupnosť prebiehajúceho správneho konania pre každého, kto sa na ňom chce zúčastniť ako poslucháč alebo skôr ako pozorovateľ. Jej opakom je zásada neverejnosti, upravená pre procesné situácie, pri ktorých správny orgán nariadi ústne prejednanie veci. Tento procesný inštitút nie je podľa § 21 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) uskutočňovaný obligatórne. Účasť verejnosti sa vo všeobecnosti na ústnych konaniach nepredpokladá, alebo je dokonca z konania v niektorých prípadoch vylúčená, a to podľa osobitných predpisov.¹⁰

Keďže je správne konanie ovládané obidvomi, na prvý pohľad protichodnými zásadami, je vždy potrebné zvažovať limity ich aplikácie v tom-ktorom správnom konaní. Vždy je potrebné dbať na to, aby boli presadzované v súlade s charakterom konkrétneho správneho konania. V ďalšej časti textu sa zameriame na rozsah využitia týchto zásad, premietnutých aj do jednotlivých procesných inštitútov. niektorými subjektami správneho konania v aktuálnej praxi viacerých správnych orgánov.

⁷ Bližšie pozri SREBALOVÁ, M. In VRABKO, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 17 a nasl.

⁸ Okrem verejnosti procesu patrí medzi požiadavky práva na spravodlivý proces predovšetkým spravodlivé prejednanie veci nezávislým a nestranným orgánom zriadeným zákonom. Bližšie pozri napr. SREBALOVÁ, M. In VRABKO, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 22 a nasl.

⁹ Bližšie pozri VRABKO, M. In VRABKO, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 53.

¹⁰ Bližšie pozri VRABKO, M. In VRABKO, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 54.

3. 2 SUBJEKTY SPRÁVNEHO KONANIA A ICH PROCESNÉ POSTAVENIE

Subjektom s najširšou možnosťou participovať na správnom konaní je **účastník konania**, ktorého definícia je obsiahnutá v § 14 správneho poriadku. Jeho participácia na konaní je zo všetkých subjektov správneho konania najširšia. Ide totiž predovšetkým o subjekt, o ktorého právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach sa v správnom konaní rozhoduje.¹¹

3. 2. 1 ZÚČASTNENÁ OSOBA

Zúčastnená osoba bola medzi subjekty správneho konania včlenená až zákonom č. 527/2003 Z. z., ktorým sa doplnil správny poriadok o § 15a, a to s účinnosťou od 1. 1. 2004. Dôvodom bolo vytvorenie možnosti obhajovať svoje záujmy v správnom konaní takým osobám, ktorých práva, právom chránené záujmy a povinnosti rozhodnutiami síce nebudú priamo dotknuté, ale ktoré obhajujú verejný záujem alebo záujem širšej skupiny osôb. Zúčastnená osoba je subjektom len v tých konaniach, v ktorých to upravuje osobitný právny predpis.¹² Ten tiež určí, kto na účely osobitného správneho konania zúčastnenou osobou je, a za akých podmienok sa má právo na konaní zúčastniť. Správny poriadok v § 15a upravuje len základné práva zúčastnenej osoby. Má právo byť upovedomená o začatí konania a o podaniach účastníkov konania, zúčastniť sa na ústnom pojednávaní, zúčastniť sa na miestnej obhliadke, navrhovať dôkazy a doplnenie podkladu rozhodnutia. Osobitný predpis môže zúčastnenej osobe priznať procesné práva aj nad tento všeobecný rámec. Pre prehľadnosť uvádzame, o čo je širší okruh procesných práv účastníkov správneho konania až na tomto mieste. Iba účastník konania má napríklad právo podať riadny opravný prostriedok, či návrh vzťahujúci sa k obnove konania.

Aktuálnu výzvu, ktorá testuje limity účasti verejnosti na procesoch verejnej správy a tiež už spomínané zásady správneho konania, predstavujú procesy spojené s posudzovaním vplyvov na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov (ďalej len „zákon o EIA“¹³). Uvedené sme zistili na základe údajov získaných od účastníkov školení, ktoré boli zabezpečované pre zamestnancov verejnej správy Inštitútom pre verejnú správu v priebehu dvoch rokov. Vzorku predstavovalo 1200 respondentov, z ktorých až 620 sa na uvedených procesoch zúčastňovalo. Ide jednak o postupy uskutočňované pred procesom EIA a teda bez použitia správneho poriadku ale aj o správne konania s podporným použitím správneho poriadku. Skúmali sme nielen kvantitatívnu ale aj kvalitatívnu stránku konaní. Osobitne sme sa zamerali na procesné pochybenia správnych orgánov, ktoré pri procesoch EIA spôsobili zrušenie ich rozhodnutia.

Na základe spomínanej právnej úpravy, verejnosť ovplyvňuje rozhodovacie procesy uskutočňované orgánmi verejnej správy v oblasti životného prostredia za účelom udržateľného rozvoja. Vstup verejnosti do postupov EIA tak predstavuje kontrolu zo strany obyvateľstva vo vzťahu k právu na priaznivé životné prostredie chránené čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky¹⁴. Verejnosť sa preto stáva článkom systému hodnotenia možných vplyvov navrhovaných činností na životné prostredie a nasledujúcich povolovacích konaní, ktorými sú napríklad povolenie stavby, zásah do prírody a krajiny, napríklad pri ťažbe nerastných surovín a pod.

Zákon o EIA s účinnosťou od 1. 1. 2015 vymedzuje pojmy, resp. nové legálne definície. V § 3 vymedzil legálne pojmy „verejnosť, dotknutá verejnosť a mimovládna organizácia“. Na účely uvedeného zákona je verejnosťou fyzická osoba, právnická osoba alebo viac fyzických osôb, alebo právnických osôb, ich organizácie alebo skupiny. Dotknutou verejnosťou je verejnosť, ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia, alebo má záujem na takomto konaní. Pritom platí, že mimovládna organizácia podporujúca ochranu životného prostredia a spĺňajúca požiadavky ustanovené v uvedenom zákone má záujem na takom konaní. Mimovládnu organizáciou podporujúcou 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.¹⁵ Z viacerých zdrojov je známe, že okruh subjektov vystupujúcich ako

¹¹ Podľa § 14 správneho poriadku tiež ide o osoby, ktorých práva, právom chránené záujmy a povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.

¹² Pozri § 67 ods. 4 z.z. č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov.

¹³ Environmental Impact Assessment.

¹⁴ Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

¹⁵ MASLEN, M. Verejná správa a právo na priaznivé životné prostredie, Praha : Leges, 2016, s. 93 a nasl.

verejnosť, je v niektorých konaniach značná a v osobitných prípadoch je ich participácia pre správne orgány výnimočne zaťažujúca.

3. 2. 2 ÚČASTNÍK KONANIA

Dotknutá verejnosť má postavenie účastníka konania ak podá odôvodnené písomné stanovisko k oznámeniu o zmene, zámeru, správe o hodnotení, prípadne odôvodnené písomné pripomienky k rozsahu hodnotenia navrhovanej zmeny. V rokoch 2007 až 2009 však pre niektoré konania podľa cestného zákona a stavebného zákona (pre konania, ktorých predmetom boli diaľnice a cesty pre motorové vozidlá) vystupovala v postavení zúčastnenej osoby. Ako už bolo v predchádzajúcom texte uvedené, aj postavenie zúčastnenej osoby poskytuje takýmto subjektom rozsiahlu možnosť zapájať sa do prebiehajúceho správneho konania.

Účastníci konania aj zúčastnené osoby majú možnosť podávať pripomienky a návrhy k predmetu konania počas celého jeho priebehu, majú právo nazerať do spisov podľa § 23 správneho poriadku, ktorého obsahom je napríklad aj žiadať kópie administratívneho spisu, v súčasnosti predovšetkým v elektronickej podobe ale ešte stále aj v písomnej podobe.

Práve na tomto mieste sa dostávame ku kritickému miestu uvedených správnych konaní. Na základe poznatkov z praxe môžeme posúdiť, že viaceré správne konania sú nadmerne zaťažované postupom ich účastníkov. Napríklad zhotovovanie kópií administratívnych spisov je časovo náročnou činnosťou. Podobne v praxi spôsobuje správnym orgánom z časového hľadiska problémy aplikácia § 33 ods. 2 správneho poriadku, podľa ktorého je správny orgán povinný dať účastníkom konania možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie. Účastníci konania často žiadajú zaslanie podkladov mailom, či inou formou, prípadne oddiaľujú termín na oboznámenie sa s ním osobne a pod. V mnohých prípadoch totiž práve pri konaniach vzťahujúcich sa na životné prostredie nemajú pobyt alebo sídlo v obvode konajúceho správneho orgánu. V praxi sa tak viaceré správne konania neadekvátne predlžujú. Táto skutočnosť je zrejme porovnaním s obdobnými konaniami, ktoré nie sú poznamenané „nadmernou“ aktivitou účastníkov konania. Správne orgány sú tak na jednej strane pod tlakom, ktorý predstavujú lehoty pre vydanie rozhodnutia a na strane druhej čelia zákonným požiadavkám na využitie procených práv účastníkov. Pri niektorých správnych orgánoch je možné sledovať, že prevažnú časť svojej pracovnej činnosti zameriavajú na niekoľko správnych konaní s identickým účastníkom. Tým je však ohrozené vybavovanie zvyšnej agendy.

Na záver kapitoly treba uviesť, že na základe uskutočneného výskumu sme nezistili rozdiel v správaní sa subjektu správneho konania, či už vystupoval v konaní ako zúčastnená osoba, alebo ako účastník konania.

4 ZÁVER

Skúmaním limitov participácie sa venujeme už dlhobojšie a treba uviesť, že stále zastávame stanovisko, že rozšírenie okruhu účastníkov konania, zúčastnených osôb alebo do budúcnosti aj zapájanie ďalších zástupcov verejnosti do takýchto konaní zabezpečuje ich väčšiu publicitu konaní týkajúcich sa stavieb a činností, na ktoré sa vzťahoval proces EIA¹⁶.

Všetky uvedené procesné oprávnenia účastníkov správneho konania jednoznačne predstavujú dôležité záruky práva na dobrú správu. Je však potrebné zvažovať, či v niektorých prípadoch nepresahuje takéto ich využívanie hranicu, ktorú je možné označiť ako zneužitie práva. Správne orgány majú ťažkú pozíciu pri určení limitov, ktoré už v záujme ich ďalšej rozhodovacej činnosti nemôžu byť prekročené. Určujú ich nadriadené správne orgány a ďalšie orgány vnútornej aj vonkajšej kontroly pri preskúvaní ich postupov a rozhodnutí. Pri odpovedi na v úvode stanovenú otázku o efektívnejšom a kvalitnejšom uskutočňovaní procesov vo verejnej správe sa na záver oprieme opäť o koncepciu práva na dobrú správu. Táto koncepcia poukazuje na skutočnosť, že už samotná potenciálna možnosť účasti verejnosti môže pomáhať objektívnemu posúdeniu vecí. Prikláňame sa k názorom, podľa ktorých je osobná účasť tzv. pozorovateľov v správnych konaniach pozitívnym prvkom prispievajúcim k vyššej miere kvality a spravodlivosti. Na druhej strane právo na dobrú správu tiež predstavuje povinnosť orgánov verejnej správy zaoberať sa odborne, v potrebnom rozsahu a primerane každou vecou. Z uvedeného dôvodu vo vzťahu k participácii verejnosti na

¹⁶ ŠKROBAK, J. In VRABKO, M. a kolektív: Správne právo procesné. Osobitná časť. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Šamorín: Heuréka, 2018, s. 97.

správnych konaniach nepredkladáme zmeny de lege ferenda, apelujeme ale na komplexnejšiu aplikáciu základných princípov a zásad, tvoriacich základnú koncepciu pre fungovanie a činnosť verejnej správy.

Pri hodnotení limitov elektronizácie je zrejmé, že ich úprava nie je taká rigidná, ako je právna úprava limitov participácie. Hranice limitov elektronizácie sú oveľa pohyblivejšie a voľnejšie a sú zásadným spôsobom ovplyvňované zavádzaním nových poznatkov do praxe, čo však predpokladá oveľa väčšiu flexibilitu na strane spravujúcich, ale aj spravovaných subjektov verejnej správy.

V konečnom dôsledku môžeme konštatovať, že elektronizácia verejnej správy a jej limity má zásadný význam aj na limity participácie verejnej správy. Pre posúvanie limitov participácie požadovaným smerom bude dôležité aby nielen úkony, ale aj časti rozhodovacích procesov, alebo aj celé rozhodovacie procesy vo verejnej správe, vrátane vydania rozhodnutia, boli v čo najväčšej miere a v čo najkratšom čase boli elektrizované. Máme na mysli najmä tie činnosti, alebo aj rozhodovacie procesy, pri ktorých elektronické rozhodovanie vylúči nežiadúci vplyv ľudského faktora.

Použitá literatúra:

ANDRAŠKO, J. a DAŇKO, M.: Elektronické doručovanie a jeho vplyv na efektívny výkon činností orgánov verejnej moci. In. Právo jako diskurz [elektronický dokument] : sborník odborných příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2017. - : 1. vyd. ISBN 978-80-88266-09-9. - Olomouc : Iuridicum Olomoucense, 2018

BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 956 s. ISBN: 978-80-7400-678-4.

DAŇKO, M.: Elektronické komunikácie vo svetle informatizácie spoločnosti. In Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2019: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, v dňoch 11.4. – 13.4.2019 v priestoroch ÚZ NR SR Častá-Papiernička. – 1. vyd. – Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019

IVANOVÁ-ŠALINGOVÁ, M. MANÍKOVA, Z.: Slovník cudzích slov. Slovenské pedagogické nakladateľstvo, Bratislava, 1979.

MASLEN, M. Verejná správa a právo na priaznivé životné prostredie, Praha : Leges, 2016, 248 s. ISBN 978-80-7502-198-4

SREBALOVÁ, M., DUFALA, M. Je zapájanie verejnosti do procesu EIA (nežiaducou) brzdou správnych konaní? Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, roč.37/2018. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2018, s. 263 – 273.

VRABKO, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 304 s., ISBN 978-80-89603-76-3

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.

marian.vrabko@flaw.uniba.sk

Katedra správneho a environmentálneho práva

Právnická fakulta, Univerzita Komenského

Šafárikovo námestie 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

maria.srebalova@flaw.uniba.sk

Katedra správneho a environmentálneho práva

Právnická fakulta, Univerzita Komenského

Šafárikovo námestie 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

ZJEDNODUŠOVÁNÍ A KOMPLIKACE SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Josef Staša

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

Abstract: Objections to the complexity and lengthiness of administrative proceedings are frequent and essentially ever repeating. However, some of efforts to simplify and accelerate administrative proceedings are not based on reliable verification of these objections truthfulness rate. The legal constructions of simplified and/or abridged proceedings, fictitious decisions or automated decisions, or the replacement of administrative proceedings by an informal procedure entail risks of various complications. This is usually compounded by the lack of sophistication of the legal provisions concerned.

Abstrakt: Výhrady ke složitosti a zdlouhavosti správního řízení jsou časté a v podstatě stále se opakující. Některé snahy o zjednodušení a zrychlení správního řízení však nevycházejí ze spolehlivého ověření míry pravdivosti těchto výhrad. Právní konstrukce zjednodušených a/nebo zkrácených řízení, fiktivních a/nebo automatizovaných rozhodnutí, či náhrada správního řízení neformalizovaným postupem přináší rizika různých komplikací. Bývá to většinou umocňováno nepracovitostí dotýčných právních ustanovení.

Key words: Administrative Proceedings, Administrative Procedure, Simplified Proceedings, Abridged Proceedings, Fictitious Decision, Automated Decision, Informal Procedure

Klíčová slova: správní řízení, správní postup, zjednodušené řízení, zkrácené řízení, fiktivní rozhodnutí, automatizované rozhodnutí, neformalizovaný postup

1 POŽADAVEK JEDNODUCHOSTI A RYCHLOSTI

Smyslem správního řízení je vydat rozhodnutí, jehož obsahem je řešení otázky, která byla předmětem daného řízení. Správní řízení, resp. řízení před správním orgánem¹ představuje procesní formu rozhodování o právech nebo povinnostech. Ne každé jednostranné rozhodnutí o přiznání/konstatování práva nebo uložení/konstatování povinnosti ale musí být² výsledkem takového řízení.

Mezi základní obecné požadavky, kladené na rozhodování správních orgánů, patří spolehlivost³ na straně jedné a úspornost na straně druhé. Úspornost má aspekt časový (= rychlost⁴) a věcný, týkající se vynakládaných nákladů (= hospodárnost⁵) a/nebo vynakládaného úsilí [= (kromě jiného) jednoduchost⁶]. Ve vztahu ke správnímu řízení se požadavek úspornosti promítá především jako zásada procesní ekonomie. Požadavek procesní ekonomie nesmí být na úkor spolehlivosti. Jednoduchost a rychlost řízení před vydáním rozhodnutí by neměla být na úkor rychlosti přezkoumávání rozhodnutí.

Požadavek jednoduchosti a rychlosti se týká jak zákonné úpravy správního řízení, tak aplikace (realizace) práva. Zákonná úprava přitom představuje rámec toho kterého řízení a její obsah je zároveň jedním z faktorů ovlivňujících naplňování uvedeného požadavku v průběhu řízení. Zatímco

¹ Tento příspěvek reflektuje právní řád České republiky. „Řízení před správním orgánem“ je termín, který zahrnuje správní řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a daňové nebo jiné řízení podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

² Viz níže.

³ V pozitivním právu je požadavek spolehlivosti vyjádřen zejména v § 3 cit. správního řádu.

⁴ Ustanovení § 6 odst. 1 cit. správního řádu.

⁵ Ustanovení § 6 odst. 2 cit. správního řádu.

⁶ K preferování zjednodušených postupů nabádá v pozitivním právu první věta § 4 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

normotvorba je hodna pozornosti teorie správního práva, je aplikace hodna pozornosti teorie správy (administrativistiky).

V oblasti normotvorby lze o jednoduchosti a rychlosti uvažovat obecně zejména v souvislosti s úpravou elektronických podání⁷ a elektronického doručování⁸.

V právní úpravě některých řízení se objevují (tradičně i relativně nově) zjednodušující prvky jako

- standardizace podání v podobě formulářů/tiskopisů⁹ a/nebo elektronických aplikací¹⁰,
- koncentrace¹¹ a/nebo parcializace řízení¹²,
- rozhodování na základě zúženého okruhu podkladů v typově jednoduchých případech¹³,
- rozhodování v jednodušším procesním prostředí¹⁴,
- úleva z požadavků na obsah a/nebo podobu písemného vyhotovení rozhodnutí¹⁵.

Uvedená zjednodušení lze (s jistou dávkou nepřesnosti) považovat za dílčí.

Právní konstrukce, v nichž se snahy o zjednodušování a zrychlování řízení projevují podstatněji měrou, lze za předpokladu, že procesní forma (= řízení) zůstane zachována přinejmenším pro určitou fázi správního postupu, označit jako zjednodušená a/nebo zkrácená řízení. Snaha po urychlení se projevuje v souvislosti s ochranou před nečinností správního orgánu v právních konstrukcích fikce rozhodnutí a/nebo automatizovaného rozhodnutí. Zjednodušení sleduje rovněž náhrada (nakolik je přípustná) řízení neformalizovaným postupem správního orgánu.

2 ZJEDNODUŠENÁ A ZKRÁCENÁ ŘÍZENÍ

Tradiční zjednodušení představuje příkazní řízení. Jeho obecnou úpravu obsahuje správní řád¹⁶. Předpokladem vydání příkazu je dostatečné skutkové zjištění. Specialita se týká příkazu

⁷ Platné znění § 37 odst. 4 cit. správního řádu v návaznosti na § 6 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, a na § 18 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Viz rovněž § 4 zákona č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby.

⁸ Platné znění § 19 odst. 1, 3, 4, 9 a 10 cit. správního řádu v návaznosti na § 5 cit. zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce a na § 17 cit. zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů. Viz rovněž § 3 cit. zákona o právu na digitální služby.

⁹ Funkční to je u typově jednoduchých řízení; srov. např. platné znění § 19 odst. 1 a § 20 odst. 8 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o cestovních dokladech). Problematické to je, bez náležité opory v „administrativním zázemí“ (dnes zejména absence digitalizovaného prostředí vedení spisů), u řízení/postupů typově složitějších; srov. zejména platné znění § 196 cit. stavebního zákona.

¹⁰ Např. § 34 odst. 1 zákona č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizu).

¹¹ Obecně viz větu před středníkem § 36 odst. 1 cit. správního řádu. Zásadou koncentrace je ovládáno např. územní řízení, stavební řízení nebo společné územní a stavební řízení [platné znění § 89 odst. 1 a (poněkud asymetricky) § 112 odst. 1 a § 94m odst. 1 cit. stavebního zákona; ke vnějším souvislostem územního a stavebního řízení viz též jeho § 89 odst. 2, § 114 odst. 2 a § 94n odst. 2]. V řízení o žádostech (= omezení se dovozuje výkladem) též § 82 odst. 4 cit. správního řádu. Koncentrace je samozřejmě podřazena legalitě.

¹² Na rozdíl od koncentrace, která spočívá v časovém omezení, znamená parcializace omezení osobní a věcné. Viz např. platné znění § 89 odst. 3 a 4, § 114 odst. 1 a § 94n odst. 3 cit. stavebního zákona. Rovněž parcializace musí být podřazena legalitě.

¹³ Např. platné znění § 28 a násl. zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech).

¹⁴ Příkladem je zkrácené řízení bez vyhlášení licenčního řízení podle § 23 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů; srov. s platným zněním § 15 odst. 1-4 téhož.

¹⁵ Obecně § 68 odst. 4 cit. správního řádu (využit této možnosti neradno v případech, v nichž by to mohlo ohrozit transparentnost rozhodování správního orgánu). Dále např. § 16 odst. 2 zákona č. 242/2016 Sb., celní zákon, v návaznosti na nařízení č. 952/2013/EU, kterým se stanoví celní kodex Unie (přepřacované znění).

¹⁶ Ustanovení § 150 cit. správního řádu.

vydaného v návaznosti na výkon kontroly¹⁷. Prikaz lze vydat v již probíhající řízení, nebo může být prvním úkonem v řízení. V naposled uvedeném případě je řízení zahájeno vydáním příkazu¹⁸. Problematické je ustanovení¹⁹, podle něhož nemusí příkaz obsahovat odůvodnění, není-li prvním úkonem v řízení. Prikaz lze vydat bez předchozího řízení z moci úřední, jednak ve sporném řízení²⁰. Obsahem příkazu je uložení povinnosti²¹. Zvláštním případem je příkaz na místě; předpokladem jeho vydání je zejména uznání jeho důvodů tím, komu je povinnost ukládána²². Prikaz lze, s výjimkou příkazu na místě, napadnout odporem; podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Speciální úprava příkazu se týká řízení o přestupcích²³.

Nověji se objevuje tendence zahajovat i jiná řízení z moci úřední vydáním meritorního rozhodnutí. Formulaci o vydání rozhodnutí coby prvního úkonu v řízení použil poprvé správní řád, ovšem ve vztahu k ukládání pořádkové pokuty²⁴. Pouze výkladem třeba dovodit, že totéž se mělo týkat donucovacích pokut ukládaných v rámci správní exekuce²⁵. Ekvivalentní je formulace, že rozhodnutí lze vydat bez předchozího řízení²⁶. V současnosti jsou tyto konstrukce obsaženy ve více než desítkách zákonů. Implicitním předpokladem využití možností dané těmito ustanoveními je spolehlivé zjištění stavu věci („černobilá situace“). Je vhodné zdůraznit, že by mělo jít o možnost [„může být“ prvním úkonem „,,„, „lze“ ... bez předchozího ...; kategorická formulace („je prvním úkonem“ ...) je únosná pouze v případě diskrece (zda rozhodnutí vydat, či nevydat); ve vztahu k pořádkové pokutě jde o únosnou formulaci, neboť její ukládání se řídí zásadou oportunity].

Unikátním, nikoli však neproblematickým, institutem je zjednodušené územní řízení²⁷ (= řízení o žádosti). Vlastní zjednodušení spočívá ve vyvěšení konceptu výroku rozhodnutí na úřední desce. Nejsou-li, ve stanovené lhůtě podány námítky osob, které jsou účastníky řízení, nebo uplatněny výhrady dotčených orgánů, pokládá se rozhodnutí za vydané a nelze se proti němu dále odvolat. Jinak postup konvertuje v „regulérní“ územní řízení.

Zjednodušením závěrečné etapy řízení je vydání dokladu²⁸ (vyhoví-li správní orgán zcela žádosti o přiznání práva, jehož existence se osvědčuje zákonem stanoveným dokladem²⁹, lze místo písemného vyhotovení rozhodnutí vydat pouze tento doklad; v opačném případě bude vydáno negativní rozhodnutí). Smyslem obecné právní konstrukce, zavedené správním řádem, bylo též překonat dřívější zmatečně formulované instituty³⁰, u nichž nebylo patrné, zda se vede řízení, či nikoli, resp. které neměly řádné procesní vyústění.

Paradoxem se mohou zdát právní konstrukce, jejichž prostřednictvím jsou do jednoho řízení začleněny postupy, které by jinak byly samostatnými řízeními. Výsledné řízení se sice stane složitějším, nicméně v porovnání se stavem, který by nastal, kdyby začleněné postupy probíhaly samostatně, jde o zjednodušení. Jejich reprezentanty jsou jednak spojování řízení do společného

¹⁷ Viz § 150 odst. 2 cit. správního řádu. Jiné zjednodušení (= „regulérního“) řízení navazujícího na výkon kontroly vyplývá z § 51 odst. 4 téhož.

¹⁸ Jinak by nešlo o úkon „v řízení“. Závěr o vydání příkazu před zahájením řízení je nelogický. Objevuje se však i názor, že řízení je zahájeno až doručením příkazu; srov. KOLMAN, P.: Když se řekne příkazní řízení.

¹⁹ Přidané novelou účinnou od 1. 7. 2017.

²⁰ Ke spornému řízení viz § 141 cit. správního řádu.

²¹ Nikoli odnětí oprávnění.

²² Blíže viz § 150 odst. 5 cit. správního řádu.

²³ Viz § 90-92 a 101 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. V souvislosti s příkazem na místě používá zákon nostalgického označení „příkazový blok“. (Příkazní řízení na místě mělo po 1. 1. 2006 vytěsnit tradiční blokové řízení, ve skutečnosti však obě existovala až do 30. 6. 2017 paralelně.)

²⁴ Viz § 62 odst. 5 cit. správního řádu.

²⁵ Viz § 129 odst. 1 cit. správního řádu.

²⁶ Např. platné znění § 124 odst. 1 cit. stavebního zákona. (Této formulace bylo poprvé použito v § 76 odst. 2 cit. správního řádu - nikoli však ve vztahu k meritorním rozhodnutím.)

²⁷ Platné znění § 95 cit. stavebního zákona.

²⁸ Blíže viz § 151 cit. správního řádu.

²⁹ Příkladem je občanský průkaz, cestovní pas, řidičský průkaz nebo zbrojní průkaz.

³⁰ Formulace „rozhodnutí se nevydává“ [např. původní znění zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)].

řízení³¹ (spojit lze různá řízení o žádosti, nebo různá řízení z moci úřední; odpověď na otázku možného spojení řízení o žádosti s řízením z moci úřední není dosud jednoznačná), jednak záměna řetězení dvou řízení o žádosti, potažmo dvou samostatných rozhodnutí tzv. subsumpci³², která spočívá v náhradě podmiňujícího řízení bezprocedurálním postupem a ve vtělení jeho výsledku (= závazného stanoviska) do „zbylého“ navazujícího řízení (modelová subsumpce ovšem předpokládá obstarání závazného stanoviska úřední cestou³³; u naprosté většiny případů původní koncept degeneroval³⁴). Spojování řízení může být obligatorní³⁵. Od spojování řízení dlužno odlišit možnost volit různou „šíř“ řízení podáním jediné „širší“ žádosti namísto více „užších“ žádostí³⁶.

Na okraj:

Pozor na falešná označení. Za zjednodušené stavební řízení³⁷ zákon svého času označil postup, který vůbec nebyl správním řízením a v podstatě ani neměl veřejnoprávní povahu.

3 FIKTIVNÍ A AUTOMATIZOVANÁ ROZHODNUTÍ

Fikce rozhodnutí³⁸ má zjednodušit řízení pro případ, že správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí. Právní konstrukce, které počítají se specifickým hmotněprávním důsledkem³⁹ nečinnosti, jsou vcelku výjimečné.

Příhodnější terén pro ně skýtá řízení o žádosti. Pozitivní fikce znamená, že žádosti bylo vyhověno⁴⁰, negativní fikce pak, že žádost byla zamítnuta⁴¹. Napadení fiktivního rozhodnutí řádným opravným prostředkem lze očekávat u negativní fikce, u pozitivní fikce by k tomu mohlo dojít v řízení s více účastníky a (zároveň) s protichůdnými zájmy na výsledku řízení.

V řízení o řádném opravném prostředku se nelze omezit na přezkoumání předpokladů nástupu fikce, ale je nezbytné posoudit rovněž zákonnost⁴² obsahu fiktivního rozhodnutí.

Jako neduživá se ukázala právní konstrukce s fikcemi prvostupňového i druhostupňového rozhodnutí⁴³.

Modelově se fikce mohou týkat i řízení z moci úřední, prakticky ovšem nejspíše jen v tom ohledu, že řízení bude nástupem fikce zastaveno.

Fikce se může týkat i závazného stanoviska.

Myšlenka automaticky vygenerovaného (automatizovaného) pozitivního rozhodnutí o žádosti se objevila v souvislosti s chystanou tzv. rekonstrukcí veřejného stavebního práva⁴⁴. Podle představy autorů tohoto konceptu by mělo jít o rozhodnutí o povolení stavby, kde⁴⁵ „[z]ákladní náležitosti *pro automaticky generované rozhodnutí o povolení stavby ... budou automaticky převzaty*

³¹ Obecně § 140 cit. správního řádu. Dále např. již zmíněné společné územní řízení a stavební řízení (platné znění § 94j-94p cit. stavebního zákona). Z dřívějšíka viz VONDRÁŠEK, V.: Zamyšlení nad spojováním řízení týkajících se staveb podle nového správního řádu.

³² Obecně § 149 s ohledem na § 136 cit. správního řádu. Blíže např. STAŠA, J.: Správní akty. In: HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, s. 162-164.

³³ Viz původní i platné znění § 52 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon).

³⁴ Závazné stanovisko si budoucí žadatel obstarává sám.

³⁵ Srov. § 88 cit. zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Předpokladem je, kromě jiného, „stejnorodost“ přestupku (porušení právních povinností vyskytujících se ve stejné oblasti veřejné správy).

³⁶ Srov. podání žádosti týkající se souboru staveb (platné znění § 2 odst. 8 cit. stavebního zákona), nebo žádostí týkající se prvků/částí tohoto souboru.

³⁷ Nadpis nad § 117 původního znění cit. stavebního zákona.

³⁸ Blíže např. SVOBODA, P.: Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty - recept proti průtahům ve správním řízení?

³⁹ Obecným hmotněprávním důsledkem je vznik odpovědnosti za případnou škodu.

⁴⁰ Např. § 16 odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

⁴¹ Viz § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

⁴² Nikoli správnost; obsah fiktivního rozhodnutí nemůže být výsledkem uplatnění diskrece.

⁴³ Původní znění § 15 odst. 4 a § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

⁴⁴ Věcný záměr stavebního zákona, schválený usnesením vlády ČR ze dne 24. 6. 2019 č. 448.

⁴⁵ Na s. 156 cit. věcného záměru.

informačním systémem z informací uvedených žadatelem v žádosti o povolení stavby, přičemž žadatel by měl zákonem stanovenou povinnost uvést v žádosti úplné a pravdivé údaje. Stejně tak i obecné podmínky pro provádění stavby, které musí být dodrženy vždy u každé prováděné stavby (např. povinnost oznámit stavebnímu úřadu zahájení stavby, vyhotovit dokumentaci pro provádění stavby atd.), budou v rozhodnutí o povolení stavby rovněž vygenerovány automaticky informačním systémem, který je převezme ze své databáze, do níž budou vloženy při jejím zřizování. ... Nová právní úprava by pro tyto účely obsahovala speciální ustanovení stanovující, že automaticky vygenerovaná rozhodnutí o povolení stavby nebudou obsahovat odůvodnění nad rámec uvedení časových důvodů jeho vzniku. Bude však obsahovat poučení o charakteru takového rozhodnutí a opravných prostředcích.“ Opravným prostředkem by bylo odvolání, dozorčím prostředkem pak přezkumné řízení. Návrh paragrafového znění zákona rozeslaný do mezirezortního připomínkového řízení znamenal jistý terminologický posun, když se v něm objevil pojem „automatické povolení“, ustoupil od ve věcném záměru zdůrazněného požadavku doručovat toto rozhodnutí individuálně všem účastníkům řízení a doplnil požadavek povinného konání přezkumného řízení v případě stanovených záměrů (např. posuzovaných z hlediska vlivů na životní prostředí).

Popsaný konstrukt automatizovaného rozhodnutí má zřejmě odstanit neduhy fiktivního rozhodnutí, ale sotva toho může být schopen.

Fiktivní a automatizovaná prvostupňová rozhodnutí v kombinaci s požadavkem meritorního přezkoumání zákonitosti rozhodnutí napadeného řádným opravným prostředkem redukuje v případě, že nedojde k autoremeduře, řízení do jediné instance (na řízení před nadřízeným správním orgánem). Je ovšem otázkou, zda nečinný správní orgán zareaguje na podané odvolání. Nebo může snad být nečinnost správního orgánu prvního stupně považována za vážný důvod, jehož existence ospravedlňuje podat odvolání přímo nadřízenému správnímu orgánu⁴⁶? Požadavek dospět k meritornímu rozhodnutí může/bude rovněž modifikovat předmět případného přezkumného řízení.

Pokusem uniknout z úskalí pozitivní fikce je fikce nepotřebnosti⁴⁷ projevu vůle správního orgánu, který nebyl učiněn ve stanovené lhůtě, pro účely navazujícího řízení.

Životaschopnější právní konstrukcí se zdá být vznik oprávnění prostým uplynutím času (marným uplynutím stanovené lhůty)⁴⁸ doplněný pravomocí rozhodnout o zániku oprávnění, které vzniklo, aniž byly předpoklady jeho vzniku splněny⁴⁹. Modelově lze vzniku oprávnění čelit autoritativním konstatováním nesplnění stanovených předpokladů, které by ovšem muselo nabýt účinků před uplynutím zmíněné lhůty.

Na okraj:

Do budoucna by nepochybně stálo za to rozebrat se v (skutečně či domněle) podobných institutech fungujících v bližší i ve vzdálenější cizině⁵⁰. Zavádění podobných institutů je ovšem náročnější, než by se mohlo na první pohled zdát. Řešení nemůže být „izolované“, musí být formulováno ve všech relevantních souvislostech. To je zapotřebí zdůraznit i ve vztahu k případné inspiraci některou ze zahraničních právních úprav.

⁴⁶ Srov. § 40 odst. 1 písm. d) cit. správního řádu.

⁴⁷ Ve vztahu k závazným stanoviskům srov. rozdíly v dikci platných ustanovení - (staršího) § 2c odst. 4 a (novějšího) § 2 odst. 7 zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací. Ustanovení § 5b odst. 2 téhož počítá s „náhradou“ závazného stanoviska posouzením dané věci správním orgánem, který by závazné stanovisko subsumoval do svého rozhodnutí, i z hlediska chybějícího závazného stanoviska.

⁴⁸ Viz § 28 zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb. Blíže např. PRÁŠKOVÁ, H.: Vznik oprávnění uplynutím lhůty podle zákona o volném pohybu služeb.

⁴⁹ Viz § 30 odst. 2 cit. zákona o volném pohybu služeb.

⁵⁰ Podrobnost úpravy se různí. Z blízké ciziny srov. německý správní řád, zejména jeho § 42a (text znění z 21. 6. 2019 dostupný na <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/vwvfg.pdf>). Ze vzdálené ciziny srov. peruánský správní řád, zejména jeho čl. 33-38 (text znění z 25. 1. 2019 dostupný na <https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/27444.pdf>).

4 NÁHRADA ŘÍZENÍ NEFORMALIZOVANÝM POSTUPEM

Požadavek formalizace rozhodování správního orgánu je vyjádřen i ve správní řádu⁵¹ (obecná/subsidiární procesní úprava nemá být prostě vylučována, žádoucí je pozitivně stanovit „jiný postup“); sám zákon ovšem počítá s tím, že tomu tak není/nebude vždy⁵².

K výjimce z tohoto požadavku se postavila skepticky judikatura Ústavního soudu ČR⁵³: „Vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných zakládá ... rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv. / Názor, dle kterého v případě absence explicitní úpravy správního řízení je správní orgán povinen dbát základních zásad správního řízení, přičemž tyto jsou poznatelné nejen z doktríny, nýbrž i aposteriorně z judikatury přezkumných rozhodnutí v soudním řízení správním, vychází z představy nepsané úpravy celého komplexu procesního práva. Tato koncepce je ale rozporná s ústavní maximou, dle níž státní moc lze uplatňovat jen způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Maxima zákonného podkladu pro výkon státní moci, resp. psaného procesního práva nevylučuje jeho dotváření judikaturou, příp. rozhodnutími správních orgánů, vylučuje ale ústavní akceptovatelnost absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti.“

S uvedeným názorem lze jistě polemizovat. Diskutovat třeba o tom, zda možnost domáhat se stanoveným postupem ochrany svého práva není v případě bezprocedurálního rozhodnutí správního orgánu naplněna již tím, že takové rozhodnutí lze napadnout správní žalobou. Otazné je pak i to, co rozumět úplností procedurální úpravy postupu správního orgánu. Konečně se zdá být zapotřebí rozebrat se v různých odstínech uplatňování státní (veřejné) moci.

V souvislosti s tématem tohoto příspěvku může obstát vcelku skromný závěr o přípustnosti bezprocedurálních rozhodnutí, která jsou výsledkem neformalizovaného postupu správního orgánu, jestliže⁵⁴

- mohou být vydána na základě „vstupních“ podkladů (před jejich vydáním není zapotřebí obstarávat „další“ podklady),
- jsou vydávána v konsensuálním prostředí.

Neformalizovaný postup správního orgánu (nebo více správních orgánů v téže věci) lze označit jako stav (v případě vývoje právní úpravy, který spočívá v náhradě formalizovaného postupu neformalizovaným jako výsledek) deformalizace. Ta může být úplná, nebo částečná.

Příkladem úplné deformalizace je většina souhlasů podle stavebního zákona (územní souhlas⁵⁵, souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru⁵⁶, společný souhlas⁵⁷, souhlas se změnou v užívání stavby⁵⁸, souhlas s odstraněním stavby⁵⁹); „obdobou“ žádosti je zde oznámení, nebo ohlášení záměru. Nad rámec výše uvedených předpokladů jde ještě o kolaudační souhlas⁶⁰, před jehož vydáním musí zásadně⁶¹ proběhnout tzv. závěrečná kontrolní prohlídka stavby. Nedostatek „jednoduchosti“ (vyplývá z věcného vymezení okruhu případů, na které zjednodušení dopadá) a/nebo nedostatek konsensuálního prostředí vede ke konverzi ve správní řízení (jeho pozitivním výsledkem by bylo územní rozhodnutí, stavební povolení, kolaudační rozhodnutí, povolení změny v užívání stavby, povolení odstranění stavby).

⁵¹ Ustanovení § 1 odst. 2 cit. správního řádu.

⁵² Ustanovení § 177 odst. 1 cit. správního řádu. Tyto úkony by byly v souladu s § 177 odst. 2 administrovány podle části čtvrté cit. správního řádu.

⁵³ Nález ústavního soudu ČR ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04.

⁵⁴ Implicitně lze dále předpokládat, že půjde o „jednoduchou věc“. Srov. STAŠA, J.: Správní akty. In: HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, s. 139-140. Z dřívějšíka viz PRŮCHA, P.: K problematice územního souhlasu.

⁵⁵ Ustanovení § 96 cit. stavebního zákona.

⁵⁶ Ustanovení § 104-107 cit. stavebního zákona.

⁵⁷ Ustanovení § 96a cit. stavebního zákona.

⁵⁸ Ustanovení § 127 cit. stavebního zákona.

⁵⁹ Ustanovení § 128 cit. stavebního zákona.

⁶⁰ Ustanovení § 122 cit. stavebního zákona.

⁶¹ K výjimkám viz § 122 odst. 6 cit. stavebního zákona.

Existence těchto souhlasů (= rozhodnutí v materiálním smyslu, která nejsou výsledkem správního řízení a proti nimž se nelze odvolat) vyvolala v judikatuře správních soudů dvě nepěkná nedorozumění⁶².

Částečná deformalizace spočívá ve výše zmíněném vydávání rozhodnutí bez předchozího řízení.

Na okraj:

Bezprocedurální rozhodnutí dlužno odlišovat⁶³ od faktického pokynu a od bezprostředního zásahu.

5 RIZIKA KOMPLIKACÍ

Malá propracovanost zjednodušujících právních konstrukcí a/nebo jejich neobežetné používání může, namísto zjednodušení, přinést komplikace řízení.

Efektivnost příkazního řízení souvisí s četností uplatnění odporu proti příkazu. Strpění příkazu by mělo být založeno na jeho přesvědčivosti. V praxi ovšem více záleží na spekulaci adresáta příkazu o možných důsledcích nepodrobení se úřední vůli. Bez ohledu na to, že příkazní řízení „funguje“, se zdá být problematické, že u „obecného“ příkazu (nikoli u příkazu na místě) není stanovena horní hranice pro uložení povinnosti k peněžitému plnění. K přesvědčivosti příkazu jistě nepřispívá již zmíněná možnost upustit od jeho odůvodnění. A konečně: Na rozdíl od příkazních řízení upravených trestním řádem a občanským soudním řádem není vyloučeno náhradní doručení příkazu.

U řízení zahajovaných vydáním meritorního rozhodnutí záleží na tom, zda správní orgán tento postup zvolí v případě oné „černobilé“ situace, kdy není zapotřebí formálně opatřovat podklady rozhodnutí a/nebo komunikovat s osobami dotčenými postupem před zahájením řízení. Obecně nelze vydání rozhodnutí bez předchozího řízení koncipovat jako obligatorní. Komplikace nastanou zejména v případě zrušení rozhodnutí v řízení o řádném opravném prostředku a vrácení věci do prvního stupně. ..

Zjednodušené územní řízení je v praxi téměř nevyužívaným institutem. Důležité by bylo „ohlídat“, zda byly před podáním žádosti osloveny všechny osoby, které budou účastníky řízení a zda se vyjádřily ke skutečnému obsahu žádosti (ke skutečnému záměru). Problematické je zkrácení možnosti reagovat na zveřejněný koncept výroku územního rozhodnutí⁶⁴. Při konverzi v „regulérní“ územní řízení je cesta k územnímu rozhodnutí složitější, než by tomu bylo bez volby zjednodušeného postupu. Žadatel, který chce ve zjednodušeném řízení uspět, musí důvodně předpokládat, že ke konverzi nedojde.

Řízení s vydáním dokladu se nezdá být příliš problematické. Otázky mohou vznikat ohledně dalšího postupu za situace, kdy žádosti nelze vyhovět „zcela“, ale nejsou dány důvody pro její zamítnutí. V souvislosti s informačními systémy veřejné správy se rýsuje možnost fakultativního vydání dokladu s tím, že údaje o uděleném oprávnění budou primárně osvědčovány formou nahlížení do elektronické evidence⁶⁵ (jak potom řízení končí?).

Ve společném řízení je aktuálním tématem parcializace účastenství, a to včetně možnosti dotažení ve vztahu k možnosti napadnout rozhodnutí odvoláním⁶⁶. Záležitostí procesní taktiky je případné rozdělení „překomplikovaného“ společného řízení (vyloučit řízení o některých otázkách ze

⁶² První spočívalo v judikatorním konstatování přípustnosti odvolání proti souhlasu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 92/2008-76). Druhé pak v obratu judikatury o stoosmdesát stupňů, když popřelo možnost bránit se proti souhlasu jako proti rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010-76). K „nápravě“ došlo teprve nedávno (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43).

⁶³ Rozdíl je zejména v nástupu účinků projevu vůle správního orgánu. U rozhodnutí je předpokladem jejich nástupu oznámení. U právnických osob a u podnikajících fyzických osob vyvstává otázka, kdo všechno je oprávněným recipientem projevu vůle správního orgánu.

⁶⁴ Možnost podat námítky ve lhůtě 15 dnů od „vyvěšení“ je polovinou doby, během níž je možné podat řádný opravný prostředek při doručování veřejnou vyhláškou (teprve po 15 dnech vyvěšení nastupuje lhůta pro jeho podání).

⁶⁵ Připravovaný návrh zákona o zbraních.

⁶⁶ Nerealizovaná myšlenka z dob přípravu správního řádu.

společného řízení a rozhodnout o nich samostatně⁶⁷). V některých případech lze komplikace očekávat v řízení o řádném opravném prostředku⁶⁸.

Subsumpce přináší celou řadu nesnází. Závazné stanovisko nelze kvalifikovaně napadnout ani podle správního řádu, ani (podle problematické judikatury⁶⁹) správní žalobou. Cesta k soudní ochraně vede přes správní řízení o dvou stupních, které se někdy koná vlastně pouze za tímto účelem. Negativnímu závaznému stanovisku, případně pozitivnímu závaznému stanovisku s podmínkami bude odporovat osoba, která bude/je žadatelem. Pozitivnímu závaznému stanovisku pak osoba, která má protichůdný zájem na výsledku řízení. Příčinou selhání se může stát absence řádného odůvodnění závazného stanoviska. Za úvahu stojí alternativní modelová řešení (návrat k řetězení a/nebo integrace působnosti správního orgánu).

Základním nedostatkem fiktivního rozhodnutí je nepřezkoumatelnost důvodů jím nastoleného řešení předmětné otázky. Přezkoumat lze jen to, zda nastala, resp. zda mohla nastat fikce. Za předpokladu, že se fikce týká závazného stanoviska, se „Černý Petr“ může přesunout na správní orgán, který má závazné stanovisko subsumovat⁷⁰. Automatizované rozhodnutí nemůže obsahovat žádná vedlejší ustanovení (zejména mody) odvozená od konkrétních okolností daného případu a již z toho důvodu by mnohdy bylo lze pochybovat o jeho zákonnosti.

Potíže se soudním přezkumem rozhodnutí, která jsou výsledkem neformalizovaného postupu, jsou odstraněny (vrátila se možnost napadnout je žalobou proti rozhodnutí; předchází, na čas „zvitězivší“ ochrana prostřednictvím tzv. zásahové žaloby byla zjevně neefektivní⁷¹). Pouze zdánlivou komplikací je obava z nedodržení lhůt, které jsou případně pro vydání rozhodnutí předepsány, neboť bezprocedurální postup nelze přerušit za účelem odstranění vad podání (podatel se ovšem nemůže dovolávat odpovědnosti za nedodržení lhůt, které sám vadným podáním způsobil). V případě konverze ve správní řízení může být nutné doplnit prve předložené podklady rozhodnutí (za tím účelem může být řízení hned na počátku přerušeno).

Na závěr:

Ke snížení rizika komplikací musí přispět promyšlenější tvorba práva i jeho citlivější aplikace. Nová éra se otevírá s digitalizací veřejné správy. Teorie správního práva může přiložit ruku k dílu kritickou analýzou stávajících a vytvářením představy o modelových právních konstrukcích zjednodušování.

Použitá literatura:

VEDRAL, J.: Správní řád - komentář. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 9. vyd. Praha: C.H.Beck, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

SVOBODA, P.: Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty - recept proti průtahům ve správním řízení? In: Správní právo. 1999, č. 5, s. 276-288. ISSN 0139-6005.

VONDRÁŠEK, V.: Zamyšlení nad spojováním řízení týkajících se staveb podle nového správního řádu. In: Stavební právo - Bulletin. 2006, č. 1, s. 44-49. ISSN 1211-6386.

KOLMAN, P.: Když se řekne příkazní řízení. In: Trestní právo. 2008, č. 9, s. 14-15. ISSN 1211-2860.

PRŮCHA, P.: K problematice územního souhlasu. In: Stavební právo - Bulletin. 2010, č. 1, s. 1-12. ISSN 1211-6386.

PRÁŠKOVÁ, H.: Vznik oprávnění uplynutím lhůty podle zákona o volném pohybu služeb. In: Obchodní právo, 2011 č. 1, s. 14-25. ISSN 1210-8278.

⁶⁷ Ustanovení § 140 odst. 3 cit. správního řádu.

⁶⁸ Blíže viz § 140 odst. 7 cit. správního řádu. Opatrnost je namístě ve vztahu k § 57 odst. 2 téhož.

⁶⁹ Vstřícný přístup, založený usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, zvrátil rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113.

⁷⁰ Arg. platným zněním § 90 odst. 1 písm. c) nebo § 94o odst. 1 písm. c) cit. stavebního zákona. Viz též již zmíněné ustanovení § 5b odst. 2 cit. zákona o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací.

⁷¹ Soud nemohl nezákonné rozhodnutí zrušit, ale toliko konstatoval jeho nezákonnost a přikázal správnímu orgánu, aby je zrušil on sám).

Kontaktní údaje:

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.
stasa@prf.cuni.cz
Univerzita Karlova
Právnická fakulta
nám. Curieových 901/7
116 40 Praha 1
Česká republika

UPLATNĚNÍ PRINCIPŮ PŘEZKUMU SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ VE SPRÁVNÍM A SOUDNÍM ŘÍZENÍ

Martin Kopecký

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

Abstract: The article deals with analysis of various procedural principles which are applied during review of administrative decisions by higher administrative bodies or by courts. These principles are especially cassation principle, revision principle, reformation principle and appellate principle. Effective application of these principles should lead not to uselessly delay administrative procedure and refer them back to the lower administrative body only in necessary cases.

Abstrakt: Příspěvek se věnuje rozboru různých procesních principů, které se uplatňují při přezkumu rozhodnutí správních rozhodnutí vyššími správními orgány a soudy. Jedná se především o princip kasační, revizní, reformační a apelační. Efektivní uplatňování těchto principů by mělo vést k tomu, aby se správní řízení zbytečně neprotahovala a vracela se k opětovnému projednání nižším orgánem jen v nezbytných případech.

Key words: decision of administrative body; administrative procedure; administrative justice; administrative body

Klíčová slova: rozhodnutí správního orgánu; správní řízení; správní soudnictví, správní orgán

1 VÝZNAM PRINCIPŮ PŘEZKUMU SPRÁVNÍCH ROZHODNUTÍ

V procesním právu platí tradiční pravidlo, že kvalitu, rychlost a efektivitu rozhodovacích procesů výrazně ovlivňuje právní a faktická možnost využívat různé přezkumné úrovně vůči vydaným správním rozhodnutím, ať už v rámci správního řízení, uskutečňovaného zpravidla vyššími správními orgány, tak v řízení soudním. Relevantní je pochopitelně nejen počet možných přezkumných úrovní, ale především nastavení pravidel, kdo má přezkumy provádět, jaké jsou podmínky pro podávání opravných prostředků, soudních žalob či jiných podání vyvolávajících přezkum původního rozhodnutí, možnost či nemožnost uplatňování novot při přezkumu správních rozhodnutí, otázka, zda je možný přezkum skutkového stavu, či jen právní přezkum, rozsah uplatňování revizního principu, uplatnění apelačního či jen kasačního principu atd.

Řízení správní a řízení soudní netvoří v našich zemích jeden celek, správní soudnictví není považováno za jakési pokračování řízení správního, jen vykonávané nezávislými orgány, jak tomu bylo např. historicky v pruském (severoněmeckém) modelu správního soudnictví, ideově vycházejícím z díla německého právníka Rudolfa von Gneista, kdy kolegiální orgány rozhodující ve správním soudnictví měly oprávnění meritorně věc rozhodnout, neomezujíc se jen na ochranu subjektivních práv a omezenou možnost přezkumu správního rozhodnutí, ale zaměřené na ochranu práva objektivního.¹ Šlo o výrazně širší funkce správních soudů, překračující v zásadě jen kasační funkci vůči postupům veřejné správy, jak bylo typické pro rakouské správní soudnictví založené tzv. říjnovým zákonem – zákonem z 22. 10. 1875, č. 36/1876 ř.z., o zřízení správního soudního dvora, potažmo z doby existence československého nejvyššího správního soudu, či dnešní úpravy českého správního soudnictví² a v zásadě i slovenského správního soudnictví.³

Úkolem správního soudnictví je poskytovat další záruku zákonitosti v rozhodování veřejné správy, v zájmu ochrany práv jednotlivců, a to – jak navazuje na tradici z bývalého rakouského správního soudnictví z doby Mocnářství a tradici československého nejvyššího správního soudu, i podle úpravy českého soudního řádu správního z r. 2002 k **ochraně subjektivních práv veřejných.** Naproti tomu v současné úpravě slovenské, stejně jako tomu bylo v modelu správního soudnictví

¹ Zásadním dílem bylo GNEIST VON, R. Der Rechtsstaat. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1872.

² Viz zejm. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále „SŘS“).

³ Viz zejm. zákon č. 162/2015 Z.z. správný súdny poriadok, v platném znění (dále „SSP“).

zavedeného novelou občanského soudního řádu č. 519/1991 Sb., se pro účely soudní ochrany ve správním soudnictví nerozlišuje (v zásadě), zda správní orgán předtím rozhodl ve věci veřejného nebo soukromého práva.

Chceme-li hledat možnosti zefektivnění rozhodovací činnosti veřejné správy, nesmíme problematiku správního řízení a správního soudnictví od sebe hermeticky oddělovat. Jsme však bohužel svědky toho, že **převládla tendence k navyšování dalších a dalších procesních stupňů**, především k ochraně práv jednotlivců, což však na druhou stranu vede k omezení důvěry v rozhodování nižších článků, k narušení víry v právní jistotu, když poměrně často dochází k prolomení právní moci již rozhodnuté věci ve správním řízení nebo dokonce i k zásahům do již pravomocných rozhodnutí správních soudů. To je samozřejmě v právním státě možné, ale případy, kdy se ruší nebo mění rozhodnutí vydaná v pravomocně skončených věcech, by měly být v globálním pohledu spíše výjimkou.

Porovnejme třeba naplnění možnosti, aby **věc trestní povahy byla předložena soudu**, který může rozhodovat mj. podle čl. 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv o každém „trestním obvinění“. Půjde-li o přestupek, např. na úseku dopravy, kde se obvinění řidiči velmi často všemožnými oprávněnými způsoby či obstrukcemi brání vydání rozhodnutí, bude pravomocné rozhodnutí po dvoustupňovém řízení správními orgány vydáno nejdříve za několik měsíců od zahájení řízení, pak bude mít obviněný lhůtu dvou měsíců na podání žaloby ke krajskému soudu, který – v závislosti i na personálním složení toho kterého soudu – bude o věci rozhodovat odhadem mezi šesti měsíci až dvěma roky od podání žaloby. Naproti tomu projednával-li by se typově závažnější protiprávní čin, tedy trestný čin, jsou-li pro to splněny podmínky, mohlo by se konat zkrácené přípravné řízení a podezřelý musí být ve lhůtě zásadně do dvou týdnů předán soudu.⁴ A to nejsou výjimečné situace, kdy se některé případy třeba výtržnictví mohou pravomocně vyřešit v rámci trestního řízení řádově v několika málo dnech či dokonce hodinách.

V tomto příspěvku si volím rozbor tří principů (procesních zásad), které významně ovlivňují podobu, rychlost a efektivitu přezkumu správních rozhodnutí: princip dvoustupňovosti řízení, princip jednotnosti řízení a revizní princip.

2 DVOUSTUPŇOVOST SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ A VÝJIMKY Z NÍ

Konstrukce správního řízení vychází z obecného pravidla dvoustupňovosti řízení, s tím, že byla rovněž za tradiční zásadu brána zásada jednotnosti řízení od jeho zahájení až do pravomocného skončení. Může změna v těchto zásadách vést k efektivnějšímu správnímu řízení?

Pro obecnou úpravu správního řízení můžeme brát pravidlo o možné **dvoustupňovosti** jako tradiční pravidlo, které není důvodné měnit. Vyšší orgán je lépe schopen sjednocovat aplikační praxi a garantovat odbornost rozhodování. Proti každému rozhodnutí správního orgánu vydanému v prvním procesním stupni se tak lze v zásadě odvolat či podat jiný řádný opravný prostředek.⁵

Výjimky z pravidla o dvoustupňovosti správního řízení vylučující možnost podat odvolání, resp. jiný řádný opravný prostředek vyplývají ze zvláštních úprav. Nicméně bylo by možné pokusit se je zobecnit. O **výjimkách ve prospěch jenom jednostupňového řízení** (a obsahové nadbytečnosti případného dvoustupňového řízení) lze uvažovat, popř. už i v pozitivní úpravě někdy bývají typově výjimky v těchto věcech:

- v těch případech, kdy se ve správním řízení rozhoduje o věcech, o nichž má může rozhodnout soud meritorně na principu apelace, např. ve věcech soukromého práva;
- tam, kde rozhoduje v prvním stupni kolegiální ústřední správní orgán (obecně nejsem proti rozkladovému řízení, ale tam, kde rozhoduje již v prvním stupni nejvýše možné postavený kolegiální orgán, sestavený často podle pravidel snažících se zajistit určitý stupeň nezávislosti v jeho rozhodování, by měla být možnost řádného opravného prostředku proti jeho rozhodnutí vyloučena);

⁴ Viz § 179a a násl. zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v platném znění.

⁵ Pravidlo o dvoustupňovosti správního řízení existovalo i dříve, než byl přijat první československý správní řád – vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení) – viz § 74 odst. 1. Ve starší době se opravný prostředek, o kterém rozhodovala vyšší správní stolice, označoval stížnost, odvolání nebo rekurs, s tím, že byly tyto názvy užívány promiscue. Srov. PRAŽÁK, J. Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního. Praha: Jednota právnická, 1905, s. 177.

- perspektívne, pokiaľ by sa podarilo prosadiť skutočná reforma prebujelého prestupkového práva. Na projednávaní prestupkov ako na projednávaní trestných obvinení dle cit. Evropské úmluvy se dnes kladou ďalšie a ďalšie požiadavky, mj., aby sa pri súdnom prieskume dostalo požiadavku na kontradiktornosť řízení, ktorou pri stávajúcich konštrukciách správneho trestání objektivně nelze dodržet. Cestu osobně nevidím v kladení požadavků na správni soudy, k jakým všem možným pravidlům podle trestního zákona či trestního řádu mají při prieskumu správnych rozhodnutí na základě správni žaloby přihlížet,⁶ ale spíše ve vybudování modelu, při němž meritorně v takových věcech bude rozhodovat soud, po předešlém řízení správním, přičemž soudní řízení bude založeno na kontradiktorním pravidle zajišťujícím různé procesní pozice veřejné žaloby a obhajoby. Naplnění evropských lidskoprávních požadavků na spravedlivé řízení ve věcech trestních spíše nabádá k tomu, aby na úrovni veřejné správy, tedy v řízení před orgánem, který není nezávislým soudem, bylo vedeno řízení jen na jednom stupni, a dále aby o věci rozhodoval soud, ať už správni, podle mne ale spíše trestni, ve kterém by mohla být zastoupena veřejná žaloba např. kompetentním správni orgánem. Je na samostatnou studii provést srovnání např. s německou, rakouskou či polskou úpravou, které takové postupy stanoví.

3 JEDNOTNOST A VÝJIMKY Z NÍ

Ďalší zásadou, o které lze v souvislosti s efektivností a možným urychlením správni řízení uvažovat, je zásada **jednotnosti řízení** a její možné prolomení ve prospěch zásady **koncentrace**, resp. kdy a v jakém rozsahu platí zákaz novot. Jednotnost řízení, v němž je třeba hájit veřejný zájem, je pravidlem, které ovšem může být prolomeno výjimkou ve prospěch koncentrace posilující procesní odpovědnost stran (účastníků), případně dalších subjektů řízení (zejm. dotčených orgánů) za předkládání tvrzení a návrhů důkazů nejpozději v určitém procesním stadiu, s tím, že tím mohou být omezeny obstrukce vedoucí jinak k protahování řízení.

Zásadu, že správni řízení tvoří až do výroku posledního stupně jednotný celek, vyslovoval již správni řád č. 8/1928 Sb. (§ 79), ale byla uznávána i ve starší judikatuře.⁷ Z obecné úpravy správni řízení vyplývalo v minulosti a i dnes **prolomení pravidla o jednotnosti řízení** při zákazu novot v souvislosti s namítáním podjatosti úřední osoby.⁸ Zajímavé prolomení zásady jednotnosti stanovil správni řád č. 8/1928 Sb. (tedy obecná úprava o správni řízení!) tak, že se nepřihlíží k námítkám, které nebyly podány stranami, jimž byla doručena obsílka k ústnímu jednání, nejpozději v před ustanoveným ústním jednáním anebo předneseny při něm.⁹ V literatuře však byla zpochybněna zákonnosť takové výjimky z jednotnosti, založená jen na „prováděcím“ nařízení vlády.¹⁰ Pozdější úprava obecného správni řízení už takovou výjimku ze zásady jednotnosti ve prospěch koncentrační zásady nepoužila

Od počátku existence správni řízení platila možnost koncentrace vycházející z jiných právních předpisů ať už v oblasti stavební, vodopravní, vyvlastňovací atd. To mělo a má nepochybně svou logiku, tato řízení by bez uplatňování koncentrační zásady mohla být značně paralyzována.

Správni řád č. 500/2004 Sb. se pokusil zavést pravidlo koncentrace v § 82 odst. 4, podle něhož „*k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním*

⁶ Srov. např. § 195 SSP.

⁷ Viz např. ŠTAFL, A. Řádné a mimořádné opravné prostředky v řízení správni. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1918, s. 53-54.

⁸ Srov. např. § 11 odst. 5 vládního nařízení č. 8/1928 Sb., § 10 zákona č. 71/1967 Sb., o správni řízení (správni řád), v původním znění, § 14 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správni řád, v platném znění (dále „SprŘ“).

⁹ Viz § 45 odst. 6 ve spojení s § 29 vládního nařízení č. 8/1928 Sb.

¹⁰ A. Štafl ve své monografii odkázal na příspěvek Říhy v Poctě Hoetzlově (s. 206), v němž vyslovil pochybnosť, je-li toto ustanovení kryto zákonem o organizaci politické správy, neboť se tím umožňuje správni úřadům, ab provedly řízení podle koncentrační zásady o v těch odvětvích správni řízení, pro něž tato zásada není stanovena pozitivní zákonnou normou, ačkoli se taková norma k její platnosti vyžaduje. Protože se mi nepodařilo dohledat originál knihy Pocta k šedesátým narozeninám Dr. Jiřího Hoetzla, vydané v Nakladatelství Právnické fakulty University Komenského v Bratislavě (editorem byl E. Hácha), cituji z ŠTAFL, A., cit. dílo, s. 55.

stupni určitý úkon, musí byť tento úkon učiněn spolu s odvoláním.“ Ustanovení formuluje koncentrační zásadu ve prospěch řízení před orgánem prvního stupně, vylučuje možnost použít novoty v odvolacím řízení, leda že nemohl účastník uvést nové skutečnosti a návrhy důkazů dříve. Judikaturní praxe ukázala nepoužitelnost tohoto ustanovení správního řádu pro řízení zahájených z moci úřední, lze-li jimí uložit povinnost. Proti pravidlu § 82 odst. 4 SprŘ je třeba totiž postavit ustanovení § 50 odst. 3 věty druhé téhož zákona, že „v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost ložena.“ Výslovně připustil možnost novot v odvolacím řízení pozdější zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (§ 97 odst. 1), ale to by i bez takové úpravy platilo.

Jak se ukazuje, uplatnění zásady koncentrace ve prospěch správního řízení v prvního stupni podle obecné úpravy asi správní řízení nezefektivní, význam má jen koncentrace ve věcech podle zvláštních úprav. Ve správních řízeních trestní povahy pak uplatňování zásady koncentrace své místo nemá.

V řízení o žalobě proti rozhodnutí ve správním soudnictví se – na rozdíl od obecné úpravy správního řízení – uplatňuje zásadně použití zásady koncentrace. Žalobce je povinen uvést žalobní body, ve lhůtě pro podání žaloby, zásadně jen v mezích těchto žalobních bodů soud napadené rozhodnutí přezkoumává.¹¹ Vychází přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Zajímavé je, že přes tuto výslovnou zákonnou úpravu, k jaké době posuzuje soud důvodnost žaloby (§ 75 odst. 1 SŘS), dospěla judikatura k názoru, že v případě, kdy krajský soud rozhoduje 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 třeba přihlídnout k ústavnímu pravidlu, podle něhož se trestnost činu a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li pro pachatele příznivější, a krajský soud má proto přihlížet i k případné nové zákonné úpravě, která po právní moci rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu, ještě však před rozhodnutím krajského soudu o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, nastavila pro pachatele příznivější úpravu trestnosti.¹²

4 REVIZNÍ PRINCIP

Další zásadou, kterou je třeba posuzovat z hlediska možností efektivity rozhodovacích procesů, je možnost užití revizního principu při přezkumu správních rozhodnutí.

Otázka uplatňování revizního principu je **otázkou, do jaké míry jsou správní orgány oprávněny z úřední moci napravovat vady rozhodnutí** a jiných postupů vlastních či správních orgánů jiných.

Při uplatnění revizního principu při přezkoumávání rozhodnutí je přezkumný orgán oprávněn a současně i povinen přezkoumat z hledisek, která byla relevantní pro vydání přezkoumávaného rozhodnutí, bez ohledu na obsah námitek účastníka řízení v opravném prostředku, které přezkoumání rozhodnutí vyvolalo. Obdobně se při uplatnění revizního principu přezkoumávají bez ohledu na námitky účastníků vady řízení, resp. – v závislosti na úpravě procesního předpisu – podstatné vady řízení. Při uplatnění revizního principu je povinností přezkumného orgánu nejen rozhodnutí v příslušném rozsahu přezkoumat, ale i učinit příslušné úkony k nápravě zjištěných vad, např. ve formě zrušení nebo změny rozhodnutí, učinění dozorčího opatření apod. Opakem situací, kdy se původní rozhodnutí přezkoumává na základě revizního principu je **přezkum na základě vymezeného rozsahu přezkoumávání**, kdy je orgán přezkoumávající rozhodnutí vázán důvody uvedenými v opravném prostředku. Vyloučení, resp. omezení revizního principu zvyšuje procesní odpovědnost účastníka řízení za obsah opravného prostředku, když se rozhodnutí přezkoumává zásadně jen v mezích odvolacích námitek.

V podmínkách České republiky předchází správní řád č. 71/1967 Sb. vycházel v odvolacím řízení z principu **plné revize** (podle § 59 odst. 1 „*odvolací orgán přezkoumá napadené rozhodnutí v celém rozsahu ...*“)

¹¹ Srov. § 71 odst. 1 písm. d), § 71 odst. 2, § 75 odst. 2 SŘS.

¹² Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále „NSS“) z 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46.

Na prvni pohled jinak k rozsahu přezkoumávání prvostupňového rozhodnutí odvolacím správním orgánem přistoupil **platný správní řád č. 500/2004 Sb. v § 89 odst. 2**: „*Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.*“ Z prvních dvou vět vyplývá, že **použití revizního principu** při přezkumu prvostupňového rozhodnutí je – na rozdíl od předchozí úpravy podle správního řádu z r. 1967 – **omezeno**.

V ustanoveních správního řádu, která se týkají možnosti revize rozhodnutí nezávisle na důvodech opravného prostředku účastníka, tedy v ustanovení o hlediscích přezkumu prvostupňového rozhodnutí a výjimkách ze zákazu rozhodnout v neprospěch odvolatele, se setkáváme s různě formulovanými důvody, jako je soulad resp. rozpor s právními předpisy a veřejným zájmem.

Ustanovení § 89 odst. 2 SprŘ zvolilo **rozdílení pro použití revizního principu**, který se uplatní při přezkumu **souladu** napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo, s **právními předpisy**, a při přezkumu **správnosti** jen tehdy, vyžaduje-li to **veřejný zájem**. Zákonodárce zvolil značně problematicky členění referenčních kritérií pro přezkum rozhodnutí: přezkum souladu s právními předpisy a přezkum správnosti, neboť tato kritéria se překrývají a obsah zejména kritéria správnosti rozhodnutí není jasný. Požadavek souladu rozhodnutí s právními předpisy souvisí s požadavkem, aby rozhodnutí bylo v souladu hmotněprávními a procesními předpisy, nejde přitom jen o otázku, zda byl zjištěný skutkový stav správně právně posouzen, ale i soulad vlastního zjištění skutkového stavu s právními předpisy. **Co však rozumět požadavkem správnosti správního rozhodnutí?** Má-li být správnost rozhodnutí kritériem odlišným od kritéria souladu s právními předpisy, bývá spojována především s vhodnou aplikací správního uvážení v mezích onoho prostoru, kdy má správa prostor pro různá řešení odpovídající právu. Takovéto odlišení vychází z učebnicového členění vadných správních aktů na akty nezákonné a akty věcně nesprávné, vyjdeme-li z něho ale pro účely stanovení, co má na prvostupňovém rozhodnutí přezkoumávat z úřední moci odvolací správní orgán, dospěli bychom k závěru o změně rozsáhlého požadavku na uplatňování revizního principu, neboť vždy půjde konec konců o posuzování souladu s právními předpisy. Nemá být požadavek správnosti rozhodnutí ve smyslu § 89 odst. 2 SprŘ vykládán šířeji a nemá zahrnovat i otázku náležitého (správného) skutkového zjištění?

Podle rozsudku NSS z 13. 2. 2008, čj. 2 As 56/2007-71, zvýšil správní řád z r. 2004 odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozici svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno (§ 82 odst. 2). „Pozornost, kterou je odvolací orgán povinen nad rámec uplatněných odvolacích námitek věnovat základním zásadám správního řízení, je limitována **skutečnostmi, které jsou ze spisu zjevné.**“

NSS vyjádřil v rozsudku z 15. 1. 2015, čj. 9 Azs 308/2014-26, že zákonost rozhodnutí a řízení předcházejícího odvolací správní orgán zkoumá, ale při absenci konkrétních odvolacích námitek, mu nelze vyčítat, pokud tak učiní **pouze v obecné rovině**. Ustanovení § 89 odst. 2 SprŘ nelze vykládat tak, že by odvolací orgán byl povinen zohlednit jakoukoliv stěžovatelovu argumentaci uplatněnou mimo odvolací řízení.

Podle rozsudku NSS z 27. 1. 2016, čj. 6 As 24/2015-24, **ostrý rozdíl mezi zákonností a správností rozhodnutí v podstatě neexistuje**, neboť lze jen těžko přijmout závěr, že nesprávné rozhodnutí může být zároveň i zákonné a v souladu s veřejným zájmem.

Podle rozsudku Městského soudu v Praze z 29. 8. 2014, čj. 11 Ca 130/2011-78, novou právní úpravou, provedenou ve správním řádu z roku 2004, **nedošlo k výraznému omezení revizního principu**. „Je-li ve větě první ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu stanoveno, že odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a předcházejícího řízení s právními předpisy, a to v plném rozsahu, znamená to, že při posuzování souladu odvoláním (zde rozkladem) napadeného rozhodnutí s právními předpisy a při posuzování v souladu řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo rovněž s právními předpisy, není správní orgán vázán námitkami, které jsou v odvolání uvedeny, z hlediska v souladu s právními předpisy musí jak napadené rozhodnutí, tak předcházející řízení, posoudit v celém rozsahu.“

Jak vidno, i formulace citovaných soudních rozhodnutí k problematice rozsahu revizního principu ve smyslu § 89 odst. 2 SprŘ se různí. **Ačkoli lze souhlasit s tím, že podle jeho textu**

k omezení dříve plného revizního principu došlo, sporné však je, v jakém rozsahu. Odvolacímu správnímu orgánu zřejmě nebude možné vytknout, pokud by snad přezkoumal i bez odvolací námítky účastníka rozhodnutí i z hlediska, které by překročilo kritéria uvedená: tedy otázku správnosti, i kdyby na tom nebyl sledán veřejný zájem a šlo by o přezkum nad rámec zkoumání „souladu s právními předpisy“.

Zákonodárce se možná mohl pokusit o omezení revizního principu tak, že bez námitek obsažených v odvolání přezkoumává odvolací správní orgán soulad prvostupňového rozhodnutí a řízení mu předcházejícího s právními předpisy, včetně požadavků vyplývajících ze základních zásad činnosti správních orgánů tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

Na rozdíl od postupu odvolacího správního orgánu lze – alespoň v podmínkách českého správního soudnictví – považovat **uplatnění revizního principu v činnosti správních soudů za výjimku**. Soud z úřední povinnosti, tedy lze říci na revizním principu, přihlíží i bez návrhu k vadám správního rozhodnutí, které způsobují jeho nicotnost.¹³ Judikatura postupně nalézá i další okolnosti, ke kterým je třeba z úřední povinnosti při rozhodování správních soudů přihlížet, např. k některým skutečnostem významným z hlediska hmotného práva, jako např. k prekluzi – zániku práva jeho neuplatněním či absolutní neplatnosti smlouvy,¹⁴ v oblasti správního trestání např. k zásadě *ne bis in idem*¹⁵ či k protiprávnosti postihovaného jednání.¹⁶

Slovenská úprava se v tomto směru od české výrazně odlišuje, neboť SSP upravuje řízení o žalobě ve věcech správního trestání jako zvláštní druh řízení, s tím, že v § 195 stanoví, v jakém směru není správní soud vázán rozsahem a důvody žaloby. V tomto směru prolomuje obecné pravidlo o povinnosti trzení a břemenu důkazním v řízení před správním soudem.

5 ZÁVĚR

Příspěvek ukázal na několik základních procesních principů, uplatňovaných při přezkumu správních rozhodnutí vyššími správními orgány a správními soudy. Jedná se vesměs o principy tradiční, které ovšem mají své místo i v dnešní době, a je potřeba vždy posuzovat, zda změny, ke kterým průběžně čas od času dochází v pozitivní úpravě, resp. změny, které vyvolává častěji judikatura, nejsou jen samoučelné, ale napomáhají ke zjednodušení, zrychlení a vyšší efektivitě odborného spravování veřejných záležitostí.

Použitá literatura:

GNEIST VON, R. Der Rechtsstaat. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1872.

KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019, 568 s. ISBN 978-80-7400-727-9.

PRAŽÁK, J. Rakouské právo správní. Část první: Všeobecná část práva správního. Praha: Jednota právnická, 1905.

ŠTAFL, A. Řádné a mimořádné opravné prostředky v řízení správním. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1918.

Kontaktní údaje:

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

e-mail: kopeckym@ksp.zcu.cz

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Sady Pětatřicátníků 14

306 14 Plzeň

Česká republika

¹³ Srov. § 76 odst. 2 SŘS.

¹⁴ Srov. např. nález Ústavního soudu ČR z 29. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 1341/08.

¹⁵ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS z 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71.

¹⁶ Srov. nález Ústavního soudu ČR z 12. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2732/15.

JE DEFINÍCIA POJMU „ADMINISTRATÍVNE KONANIE“ V SPRÁVNOM SÚDNOM PORIADKU POZITÍVNOU INOVÁCIOU¹?

Katarína Tóthová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The paper emphasizes the importance of legal terms and legal institutes in terms of clarity of their concepts. It emphasizes that this is important not only for understanding the systemic context of law, but especially for creating quality-based legislation. It argues that the concept of "administrative proceedings" is not properly used in the Code of Administrative Justice Code and it justifies why this is unfit.

Abstrakt: Autorka zdôrazňuje význam právnych pojmov a právnych inštitútov z hľadiska ich jasnosti pojmových znakov. Zdôrazňuje, že je to dôležité nielen pre pochopenie systémových súvislostí práva, ale najmä pre tvorbu kvalitnej legislatívy. Pranieňuje nenáležité zakotvenie pojmu "administratívne konanie" a zdôvodňuje, prečo je to v zákone o Správnom súdnom poriadku zmaťochné.

Key words: legislation, administrative procedure, legislative term, Code of Administrative Justice Procedure

Kľúčové slová: legislatíva, správne konanie, administratívne konanie, legislatívny pojem, Správny súdny poriadok

1 ÚVOD

Významným prostriedkom riadenia v právnom štáte je právo. V právnom štáte obzvlášť kvalita riadenia štátu bezosporu závisí od kvality platného práva a jeho efektivity, zrozumiteľnosti a systémovej súvislosti.

Dosiahnuť potrebnú systémovú súvislosť práva je možné iba tak, že si jednotlivé ustanovenia platného práva vzájomne neprotirečia, ale vzájomne nadväzujú a frekventujú v určitých regulačných modeloch v tých istých významoch také právne pojmy, ktoré majú totožné pojmové znaky. Potom hovoríme o požiadavke kvalitnej právnej terminológie, t. j. právnych pojmocho.

Právne pojmy možno deliť na 3 skupiny:

- a) právne pojmy definované v platnom práve,
- b) právne pojmy vymedzené a vyšpecifikované v právnickej literatúre,
- c) právne pojmy frekventované v právnickej literatúre s "tichou" zhodou bez obsahu a používané s totožným alebo veľmi zhodným ponímaním ich obsahu, t.j. ich pojmových znakov

Nesporne najpočetnejšiu skupinu právnych pojmov tvoria pojmy uvádzané v skupine b). Sú to pojmy, ktorých obsah, resp. ich pojmové znaky boli v právnickej literatúre vyšpecifikované a niet pochybností o ich obsahu a rozsahu pojmových znakov. Neraz tvoria kľúčové slová toho-ktorého odvetvia práva². Ba dokonca kľúčové slová aj vo viacerých právnych odvetviach³.

V správnom práve pojmy uvedené v skupine c) nie sú početnou skupinou a tvoria ju predovšetkým tzv. neurčité pojmy, ako napríklad pojem verejný poriadok, ktorých naplnenie v praxi treba skúmať v konkrétnom administratívnom vzťahu zo systémových súvislostí platného práva.

Podľa môjho názoru významnú skupinu pojmov v práve tvoria tzv. legislatívne pojmy, t.j. pojmy, ktorých rozsah ich pojmových znakov je vymedzený v platnom práve. Pri ich frekvencii či v právnickej literatúre alebo pri ďalšej tvorbe práva (v legislatívnom procese) treba úzkostlivo dbať, aby vždy boli

¹ Pod "inováciou" Slovník cudzích slov uvádza význam A) obnovenie, b) novovzniknutý jav v jazyku, ŠALING, S., ŠALINGOVÁ M., PETER, O. Slovník cudzích slov, s. 401.

² Napr. verejná správa, orgán štátnej správy, administratívno-právny vzťah.

³ Fyzická osoba, exekúcia, právna skutočnosť, štátna moc, opravné prostriedky, doručovanie, právny nárok, zastupovanie.

prezentované v zhode s ich pojmovými znakmi upravenými už platným právom. - je neželateľné, aby v platnom práve ako definovanie (určenie pojmových znakov) určitého právneho inštitútu raz boli vymedzené "bledomodro" a v inom zákone "zeleno". Taktiež je neželateľné, aby platné právo vymedzilo určitý pojem inak, ako je bežne frekventované v právnickej literatúre.

2 GENÉZA POJMU "ADMINISTRATÍVNE KONANIE"

Už som v predchádzajúcom texte uviedla, že významnú skupinu právnych pojmov tvoria tie, ktoré sú vymedzené (definované) v platnom práve⁴. Medzi tieto pojmy patrí aj pojem "administratívne konanie", ktorý vymedzil Správny súdny poriadok⁵ vo svojom § 3 ods. j písm. a) nasledovne: administratívne konanie je postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normotvorných správnych aktov.

Taktiež som uviedla, že v platnom práve určité definovanie - vymedzenie toho-ktorého právneho pojmu (inštitútu) sa má diať v súlade s jeho obsahom (pojmovými znakmi), ktoré sa zaužívali v právnickej literatúre buď všeobecne alebo u prevažnej časti autorov. Inými slovami povedané, legislatívne vymedzenie (definovanie) určitého právneho pojmu má dbať a vychádzať z jeho verifikovanej genézy používania. Samozrejme nie je nezaujímavé upriamiť pozornosť aj na to, či pojem "administratívne konanie" bol v minulosti frekventovaný v niektorých právnych predpisoch a to s legislatívnym definovaním alebo bez vymedzenia jeho pojmových znakov.

Ak bez nároku na komplexnejšiu analýzu - teda orientačným prístupom zamerania sa na genézu pojmu administratívne konanie" môžeme konštatovať, že už v roku 1901 bol prijatý zákon, upravujúci fragmentálne procesné otázky pri vydávaní individuálnych správnych aktov, t.j. rozhodnutí v oblasti verejnej správy. Bol to zákon č. xx/1901 o zjednodušení administratívneho konania⁶.

Teda už začiatkom 20. storočia pojem "administratívne konanie" nadobúda svoj obsah ako kardinálny pojem správneho práva procesného. Významný český odborník na správne právo procesné však vo svojej publikačnej práci uviedol ešte skorší dátum a síce rok 1875, keď upozornil na skutočnosť, že v zákone o Najvyššom súde z roku 1875 "...sa hovorí (v súvislosti so zanedbávaním podstatných foriem řízení o řízení administrativním, zatímco zákon o úsporných opatřeních ve veřejné správě z roku 1924 již používá formulace správní řízení..."⁷

V súvislosti so spoločenským vývojom a narastajúcimi úlohami individuálnej rozhodovacej činnosti v oblasti verejnej správy sa roztrieštená procesno-právna úprava reformovala a začala kodifikovať do vládneho nariadenia č. 8/1928 Sb. O administratívnom konaní.⁸ Uvedené vládne nariadenie nemalo byť podľa historických materiálov originálnym dielom bývalej československej legislatívy, ale mal to byť zväčša preklad rakúskeho administratívneho poriadku z júna 1925.⁹

Nie je však bez zaujímavosti, že v čase platnosti a účinnosti vládneho nariadenia 8/1918 Sb., ktoré frekventovalo pojem "administratívne konanie", významný teoretik správneho práva - vrátane správneho práva procesného Jiří Hoetzel vo svojej učebnici frekventuje pojem "správne konanie"¹⁰, pričom nemalá časť autorov v právnickej literatúre sa pridŕžavala pojmu "administratívne konanie".

Povšimnutia hodná je aj situácia, ktorá nastala po zrušení vládneho nariadenia č. 8/1918 Sb., ktoré frekventovalo pojem "administratívne konanie", že ďalšie vládne nariadenia sa pridŕžavali pojmu

⁴ Napr. pojem správny orgán v zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v § 1 ods. 2.

⁵ § 3 ods. j, písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z.

⁶ Bližšie, HOETZEL, J. Československé správní právo, část všeobecná, druhé prepracovanie vydanie, s. 324.

⁷ Porovnaj, NEMEC, V. Padesát let vývoje kodifikací správního řízení v Československu. In Právnohistorické studie 22, s. 100.

⁸ Vládne nariadenie č. 8/1928 Sb. bolo zrušené Nariadením vlády č. 20/1955 Zb. o konaní vo veciach správnych (správny poriadok), ktorý bol neskôr nahradený Vládnym nariadením č. 91/1960 Zb. o správnom konaní. Právnu silu zákona nadobudla právna úprava až v roku 1967, keď bol prijatý zákon č. 71/1967 o správnom konaní (správny poriadok).

⁹ Bližšie NOVAK, J. Administratívne právo procesné, s. 83 a 84.

¹⁰ Pozri HOETZEL, J. Československé správní právo, část všeobecná, druhé prepracovanie vydanie, s. 324 a nasl.

"správne konanie" a že časť autorov prác z oblasti správneho práva procesného zotrvala na pojme "administratívne konanie".¹¹

V histórii právnej úpravy postupu pri vydávaní individuálnych správnych aktov je určitým míľnikom rok 1976. A to preto, že došlo k zmene právnej sily regulácie a po prvýkrát tento postup v oblasti štátnej správy bol upravený silou zákona, t.j. zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), čo zmenilo tradície úprav vládnymi nariadeniami.

Uvedený zákon sa jednoznačne pridržiava pojmu "správne konanie" vo všetkých svojich ustanoveniach, vrátane dôvodovej správy k zákonu, pričom tento pojem nedefinuje.

Dôvodné by bolo očakávanie, že po nadobudnutí platnosti a účinnosti uvedeného zákona pre všetky odvetvia a úseky štátnej správy (pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak) aj príslušná právnická literatúra sa pro futuro bude vyjadrovať a frekventovať pojem "správne konanie"

Ak načítame do teoretických prác rokov nasledujúcich po prijatí zákona o správnom konaní, môžeme konštatovať, že určitá časť autorov naďalej sa pridržiavala a frekventovala pojem "administratívne konanie".¹² A to aj pri rozpracovávaní jednotlivých ustanovení zákona o správnom konaní.

Uvedenú alternáciu frekvencie pojmov "správne konanie" a "administratívne konanie" si povšimol aj významný teoretik správneho práva procesného Vladimír Němec, keď uviedol, že pokiaľ ide o vzťah pojmov správne konanie a administratívne konanie, je používanie prvého z nich z obdobných dôvodov ako v slovných spojeniach správny orgán, správny súd, správny akt a podobne, v nadväznosti na správne právo, respektíve na štátnu správu. Tento vzťah ovšem platí aj pre českú terminológiu, zatiaľ čo pre slovenský jazyk platí argumentácia, s ktorou sa možno stretnúť (a možno sa s ňou stotožniť), že s adjektívom "správny" sa všeobecne spája predstava správnosti (v češtine sa totiž rozlišuje výraz "správní" a "správny"), čím je potlačený vzťah pojmu "správní řízení" k významu správnej činnosti. Z uvedeného dôvodu môžeme sledovať používanie v spojitosti so štátnou správou jednovýznamové v slovenčine dávno zdomácnené prídavné meno "administratívny" (administratívne konanie), obdobné ako sa používa aj pojem administratívne právo.¹³

3 ZÁVER

Z doposiaľ uvedeného možno konštatovať, že

- a) pojem "administratívneho konania" a pojem "správneho konania" sú terminologické evergreeny frekventované v právnych predpisoch ako aj v odbornej literatúre v oblasti správneho práva dlhé roky, t.j. majú bohatú históriu,
- b) pojmové znaky "administratívneho konania" ako aj "správneho konania" sú totožné, takže tieto pojmy sú vlastne synonymá zameniteľné bez zmeny ich pojmových znakov;
- c) oba pojmy, t.j. "administratívne konanie" ako aj "správne konanie" označujú, upravujú a reglementujú procesný postup pri vydávaní individuálneho správneho aktu v oblasti verejnej správy;
- d) v dlhom historickom vývoji pojmu "administratívne konanie" a pojmu "správne konanie" nebolo obdobie - alebo právna regulácia - ktorá by obsahový rozsah týchto pojmov rozšírila na iný druh rozhodovania, resp. procesného postupu, ktorý by mal iný charakter ako individuálnu rozhodovaciu činnosť v oblasti verejnej správy s finálnym produktom majúcim charakter individuálneho.

Na základe uvedených poznatkov možno na premisu obsiahnutú v názve vystúpenia odpovedať nasledovne:

Legálna definícia pojmu "administratívne konanie" obsiahnutá v §3 ods. 1 písm. a) v zákone č. 162/2015 Z. z. vonkoncom nie je pozitívnou inováciou uvedeného zákona. Navyiac z tejto legislatívnej

¹¹ Napríklad HUTTA, V. Príspevok k vymedzeniu pojmu opravný prostriedok v administratívnom konaní. In: Právnické štúdie XXI/1973, s. 143-178, alebo k pojmu účastníka konania v administratívnom procese In: Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám profesora dr. Pavla Levita, s. 83-94.

¹² Napr. TURČÁNI, J. Právne zásahy a pravidlá rozhodovania v oblasti štátnej správy, s. 69. V citovanom diele pojednáva o administratívnom konaní (zásady, subjekty a procesná štruktúra).

¹³ NEMEC, V. Padesát let vývoje kodifikací správního řízení v Československu. In Právnohistorické studie 22, s 100-101.

definície vzniká viacero nejasností - z hľadiska systémového pôsobenia so skôr prijatými zákonmi v oblasti verejnej správy - čo sa nesporne skôr či neskôr prejaví aj v aplikačnej praxi.

Je poľutovaniahodné, že už v štádiu príprav textu zákona o Správnom súdnom poriadku právna teória upozorňovala na nevhodný text navrhovaného §3 ods. 1 písm. a) návrhu zákona, čo bolo aj tvorcom textu zákona známe.¹⁴ Záverom preto možno len uviesť nádej, že v rámci legislatívnych procesov v budúcnosti budú brať na zreteľ aj argumenty právnej teórie, keďže je jej úlohou aj posudzovanie tvorby práva z hľadiska historicko-kontinentálnej právnej kultúry.

Použitá literatúra:

ŠALING, S., ŠALINGOVÁ M., PETER, O. Slovník cudzích slov. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo 1963.

HOETZEL, J. Československé správní právo, část všeobecná, druhé prepracovanie vydanie. Praha: Melantrich, 1937.

NEMEC, V. Padesát let vývoje kodifikací správního řízení v Československu. In Právnohistorické studie 22, Praha: Akadémia, Nakladatelství Československé akademie věd, 1989.

NOVAK, J. Administrativne právo procesné. Bratislava: Právnická jednota v Bratislave, 1943.

HUTA, V. Príspevok k vymedzeniu pojmu opravný prostriedok v administratívnom konaní. In Právnické štúdie XXI/1973.

HUTTA, V. In: Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám profesora dr. Pavla Levita.

TURČÁNI, J. Právne zásahy a pravidlá rozhodovania v oblasti štátnej správy. Bratislava: Inštitút riadenia v Bratislave, 1978.

TÓTHOVÁ, K. Niekoľko úvah k návrhu Správneho súdneho poriadku. In Nový správny poriadok, návrh. Zborník z medzinárodnej konferencie konanej v dňoch 25. – 27. 9. 2014 v Dunajskej Strede. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta 2014.

Kontaktné údaje:

Prof. JUDr. Katarína Tóthová, DrSc.

katarina7070gmail.com

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

P. O. BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

¹⁴ Porovnaj TÓTHOVÁ, K. Niekoľko úvah k návrhu Správneho súdneho poriadku. In Nový správny poriadok, návrh, s. 13.

PRÁVO NA DIGITÁLNÍ SLUŽBU – KROK SPRÁVNÝM SMĚREM?

Jana Balounová

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

Abstract: In connection with digitalization of Czech republic and with related electronization of public administration new right gets into czech legal order – i.e. right to digital service. The article deals with analysis of Digital Services Right Act which establishes this right. The aim of the article is to especially evaluate suitability of new legislation and to consider its usability and possible impacts within public administration.

Abstrakt: Do českého právního řádu se v souvislosti s digitalizací České republiky a s ní spojenou elektronizací veřejné správy dostává zcela nové právo – právo na digitální službu. Příspěvek se zabývá analýzou zákona o právu na digitální služby, který toto právo zakotvuje. Cílem příspěvku je zejména zhodnotit vhodnost nové právní úpravy a posoudit její využitelnost a možné dopady v rámci veřejné správy.

Key words: právo na digitální službu, elektronizace, veřejná služba

Klíčové slová: right to digital service, electronization, public administration

1 ÚVOD

V březnu roku 2019 byl Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR předložen skupinou poslanců návrh zákona o právu na digitální službu, jehož hlavním cílem dle důvodové zprávy¹ je „zásadním způsobem posílit práva fyzických a právnických osob v pozici uživatelů služeb, tj. klientů orgánů veřejné moci, na poskytnutí služeb orgánů veřejné moci elektronicky, tj. formou digitální služby.“ Uvedený návrh byl předložen v souvislosti s digitalizací² České republiky a s ní související elektronizací veřejné správy. V návaznosti na předložení předmětného návrhu bylo konstatováno, že v rámci českého právního řádu doposud neexistuje ucelená právní úprava týkající se postavení uživatelů služeb při poskytování služeb orgány veřejné moci, ani neexistuje žádný relevantní a státem garantovaný přehled služeb orgánů veřejné moci. Záměrem návrhu zákona je uvedené nedostatky odstranit a poskytnout uživatelům služeb nejen větší právní jistotu při využívání digitálních služeb, ale i právní nárok na jejich poskytnutí.

K poslaneckému návrhu zákona se pozitivně vyjádřila i vláda ČR, která k němu přijala souhlasné stanovisko, současně však doporučila, aby byl návrh zákona v určitých jeho částech upraven.³ Návrh zákona prošel následně poměrně rychlým legislativním procesem a po přijetí řady pozměňovacích návrhů (kdy některé z nich změnilly původní návrh zásadním způsobem) byl návrh dne 8.11.2019 schválen Poslaneckou sněmovnou.⁴ Následně návrh schválil Senát⁵ a dne 19.12.2019 jej podepsal prezident. Dne 17.1.2020 byl pak zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů, jakožto zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů. Účinností zákon nabyl, s výjimkou některých jeho ustanovení, která nabydou účinnosti později, patnáctým dnem po jeho vyhlášení, tj. dne 1.2.2020.

¹ Důvodová zpráva k návrhu poslanců Barbory Kořanové, Martina Kupky, Ivana Bartoše, Pavla Jelínka, Pavla Kováčika, Jana Chvojky, Jana Bartoška, Heleny Langšádlové, Věry Kovářové a dalších na vydání zákona o právu na digitální služby a o změně některých zákonů. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období (dále jen „důvodová zpráva“).

² Návrh zákona představuje jedno z opatření k naplnění cílů definovaných Vládním programem digitalizace České republiky 2018+ - tzv. „Digitální Česko,“ které je souborem koncepcí zajišťujících předpoklady dlouhodobé prosperity České republiky v prostředí probíhající digitální revoluce.

³ Sněmovní tisk č. 447/1 - Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období.

⁴ Dne 8.11.2019 na 35. schůzi Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, VIII. volební období.

⁵ Dne 11.12.2019 na 14. schůzi Senátu ČR, XII. volební období.

Předmětný zákon zakotvuje do českého právního řádu zcela nové právo, a to právo na digitální službu. Současně zakotvuje i řadu dalších práv, které s právem na digitální službu souvisí. Příspěvek se zabývá analýzou tohoto zákona a práv, která se v souvislosti s jeho přijetím (resp. jeho účinností) dostávají do českého právního řádu. Cílem příspěvku je zejména přiblížit úpravu práva na digitální službu, zhodnotit vhodnost nové právní úpravy a v neposlední řadě posoudit její využitelnost a možné dopady v rámci veřejné správy.

2 ZÁKON O PRÁVU NA DIGITÁLNÍ SLUŽBU

Zákon o právu na digitální službu (dále jen „ZPDS“) představuje obecný právní předpis, jehož účelem je v dané oblasti zastřešit právní předpisy zahrnující a definující principy digitální agendy ve vztahu k uživatelům služby v České republice.

Předmět úpravy ZPDS je vymezen v ustanovení § 1 a stanovuje, že tento zákon *upravuje právo fyzických a právnických osob na poskytnutí digitálních služeb orgány veřejné moci při výkonu jejich působnosti, právo fyzických a právnických osob činit digitální úkony, povinnost orgánů veřejné moci poskytovat digitální služby a přijímat digitální úkony a některá další práva a povinnosti související s poskytováním digitálních služeb*. Orgánem veřejné moci se v souladu s důvodovou zprávou rozumí státní orgán, orgán územního samosprávného celku, fyzická osoba nebo právnická osoba, byla-li jí svěřena působnost v oblasti veřejné správy.⁶

Stěžejní pro aplikaci zákona jsou dále definice základních pojmů, které obsahuje § 2 ZPDS. Jedním z pojmů, které zákon používá, je pojem **uživatel služby**. Tím je *fyzická osoba nebo právnická osoba, kterým je poskytována digitální služba nebo které činí digitální úkon, a které při poskytování digitální služby nebo při čínění digitálního úkonu nemají postavení orgánu veřejné moci*. Oproti původnímu návrhu došlo ke změně definice uživatele, když nejprve bylo navrhováno, aby uživatelem služby byla pouze fyzická osoba zapsaná v registru obyvatel nebo právnická osoba zapsaná v registru osob, která může využít nebo využívá digitální služby, tj. aby možnost užívat služby byla vázána na zápis osoby v základních registrech. S ohledem na skutečnost, že původní návrh vylučoval řadu osob (zejména cizí státní příslušníky), došlo v průběhu legislativního procesu k rozšíření definice uživatele služby.

Dalším pojmem, který ZPDS definuje, je pojem **digitální služba a digitální úkon**. Digitální službou je *úkon vykonávaný orgánem veřejné moci vůči uživateli služby v rámci agendy a vedený v katalogu služeb jako úkon v elektronické podobě; za digitální službu se považuje i úkon vykonávaný vůči uživateli služby kontaktním místem veřejné správy v rámci agendy*. Digitálním úkonem se pak rozumí *úkon vykonávaný uživatelem služby vůči orgánu veřejné moci v rámci agendy a vedený v katalogu služeb jako úkon v elektronické podobě*.

ZPDS dále zakotvuje pojem **katalog služeb**, jehož existence bude základním předpokladem pro naplnění účelu tohoto zákona. Dle § 2 odst. 4 ZPDS je katalogem služeb *část údajů vedená v základním registru agend, orgánů veřejné moci, soukromoprávních uživatelů údajů a některých práv a povinností (dále jen „registr práv a povinností“), které se týkají úkonů orgánů veřejné moci vykonávaných v rámci agendy vůči subjektům, které přitom nemají postavení orgánů veřejné moci, a úkonů subjektů, které při jejich vykonávání nemají postavení orgánů veřejné moci, vůči orgánům veřejné moci*. Je na místě souhlasit s důvodovou zprávou, dle které veřejná správa dosud neumožňuje občanům získat ucelený přehled o tom, na jaké služby orgánů veřejné moci má občan právo, resp. na které má právo každý při splnění příslušných předpokladů (bez ohledu na to, jakým způsobem jsou tyto služby poskytovány).

Za tímto účelem proto ZPDS zakotvuje do právního řádu pojem katalog služeb, který by měl sloužit zejména (s ohledem na definici digitální služby a digitálního úkonu) k tomu, aby se uživatelé služby dozvěděli, které ze služeb poskytovaných orgány veřejné moci jsou poskytovány také digitálně, tj. elektronicky.

Původní návrh zákona, který byl předložen Poslanecké sněmovně, počítal ve svých přechodných a závěrečných ustanoveních s tím, že *ohlašovatelé agend podle zákona o základních registrech zapíší údaje o úkonech vykonávaných v rámci jimi ohlášených agend, které činí jako orgány veřejné moci vůči uživatelům služeb na základě právního předpisu nebo v důsledku žádosti uživatelů služeb nebo které činí uživatelé služeb vůči orgánům veřejné moci v rámci jejich působnosti do katalogu služeb do 10 měsíců ode dne účinnosti tohoto zákona*. Dle navrhovaného ustanovení tak

⁶ Shodně dle definice obsažené v § 2 písm. c) zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech.

měly orgány veřejné moci zapsat prostřednictvím Ministerstva vnitra údaje o jimi vykonávaných úkonech v rámci jimi ohlášených agend do 10 měsíců od účinnosti zákona do katalogu služeb. V rámci projednávání pozměňovacích návrhů však bylo uvedené ustanovení ze zákona odebráno a nebylo žádným způsobem nahrazeno. Vedle toho původní návrh stanovoval, že Ministerstvo vnitra zveřejní katalog služeb do 12 měsíců ode dne účinnosti tohoto zákona na portálu veřejné správy. I toto ustanovení však bylo v rámci projednávání pozměňovacích návrhů ze zákona bez další náhrady odstraněno. S ohledem na uvedené je tak nezbytné konstatovat, že ZPDS sice zavádí obecný pojem katalog služeb, nicméně nestanovuje, v jaké době by měl být tento katalog zveřejněn, a ani nestanovuje, jakým způsobem bude katalog služeb vytvořen, což je nutné považovat za jeden z nedostatků zákona.

Jedinou povinnost, kterou ZPDS ve vztahu k realizaci jeho jednotlivých ustanovení stanovuje, je povinnost pro vládu, která dle § 14 odst. 4 *stanoví do 12 měsíců ode dne účinnosti tohoto zákona harmonogram a technické způsoby provedení postupné digitalizace úkonů obsažených v katalogu služeb, které dosud nejsou poskytovány jako digitální služby nebo prováděny jako digitální úkony a jejichž povaha to nevyklučuje, pro období následujících 4 let.* Provedení tohoto zákona a procesu digitalizace tak bude náležet vládě, která by měla určit, v jaké časové posloupnosti a za jakých podmínek budou jednotlivé agendy v daném časovém rámci digitalizovány. Původní návrh zákona stanovoval, že uvedené vláda realizuje vydáním nařízení, přijaté znění zákona již však způsob, jakým vláda harmonogram a technické způsoby provedení postupné digitalizace upraví a naplní tak stanovené požadavky, nezakotvuje. Digitalizaci těchto úkonů pak mají zajistit ohlašovatelé agend. Po uplynutí tohoto období (tj. po uplynutí 5 let ode dne účinnosti ZPDS) se v souladu s uváděným ustanovením všechny tyto úkony – tj. úkony obsažené v katalogu služeb - poskytují též jako digitální služby nebo se umožňují provádět jako digitální úkony.

Ke kompletní digitalizaci služeb pak směřuje pravidlo obsažené v § 14 odst. 5, které stanovuje, *že existuje-li úkon, který není obsažen v katalogu služeb a jehož povaha to nevyklučuje, příslušný orgán veřejné moci jej po uplynutí 5 let od účinnosti tohto zákona poskytuje též jako digitální službu nebo jej umožňuje provádět též jako digitální úkon, nestanoví-li jiný zákon jinak.* V souladu s tímto ustanovením by tak nejpozději do 1.2.2025 měla proběhnout plná digitalizace služeb poskytovaných orgány veřejné moci. Současně je však nezbytné zmínit, že se jednak musí jednat o úkon, jehož povaha to nevyklučuje, jednak možnost, že jiný zákon může stanovit jinak, tj. může vyloučit, aby byl určitý úkon poskytnut jako digitální služba nebo aby byl proveden jako úkon digitální. Uvedené ustanovení tak opět podtrhuje obecný charakter zákona.

3 PRÁVO NA DIGITÁLNÍ SLUŽBU

Zakotvení práva na digitální službu je nosnou myšlenkou ZPDS, jehož cílem je stanovit obecné pravidlo pro fyzické a právnické osoby týkající se poskytování digitálních služeb jako rovnocenných forem jinak nedigitální služby, tj. právo osob komunikovat s orgány veřejné moci elektronicky.

Pojem digitální služba je definován v § 2 odst. 2 ZPDS jako *úkon vykonávaný orgánem veřejné moci vůči uživateli služby v rámci agendy a vedený v katalogu služeb jako úkon v elektronické podobě; za digitální službu se považuje i úkon vykonávaný vůči uživateli služby kontaktním místem veřejné správy v rámci agendy.* Z uvedených definic je zřejmé, že digitální službou je třeba rozumět úkon, který je vykonáván orgánem veřejné moci vůči uživateli služeb v elektronické podobě. Pro to, aby byl takový úkon považován za digitální službu, je dále nezbytné, aby byl tento uvedený v katalogu služeb jako úkon v elektronické podobě. Za digitální službu dle ZPDS je též považován i úkon vykonávaný vůči uživateli služby kontaktním místem⁷ veřejné správy v rámci agendy.

Je nepochybné, že takové úkony jsou již dnes orgány veřejné moci často poskytovány (např. na základě rozhodnutí orgánu veřejné moci za účelem jeho efektivnějšího fungování nebo na základě zákonné povinnosti).⁸ Přesto v českém právním řádu chybí obecný rámec takové právní úpravy, kdy zejména absentují práva příjemců služeb poskytovaných orgány veřejné moci a jejich případná vymahatelnost. Za tímto účelem byl proto přijat ZPDS, který v § 3 zakotvuje právo na digitální službu. Tímto právem je právo uživatele služby (tj. fyzické nebo právnické osoby) využívat digitální službu. Vzhledem k vývoji moderních technologií a rozšířenosti připojení na internet je nezbytné na tyto

⁷ Dle § 8a zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, kontaktním místem veřejné správy jsou např. notáři, krajské úřady či držitel poštovní licence.

⁸ Srov. důvodová zpráva.

skutečnosti i v rámci zmien právni úpravy reagovat a poskytovaní služeb orgány veřejné moci tomu přizpůsobit. Současné je třeba souhlasit se závěry důvodové zprávy, dle kterých digitální služby ve veřejném sektoru prokazují svoji vyšší efektivitu, finanční úsporu a rychlost. Vedle toho digitální služby, vzhledem k možnosti automatizovaného zpracování údajů, mohou eliminovat případné chyby lidského faktoru. Je tudíž nepochybné, že poskytování digitálních služeb může být pro fyzické či právnické osoby přínosem a může jim usnadnit komunikaci a kontakt s orgány veřejné moci.

Je však třeba zdůraznit, že uvedené právo je zakotveno jako právo obecné a pro jeho realizaci bude přinejmenším nezbytná existence zmiňovaného katalogu služeb. Bez vědomosti toho, který úkon orgánu veřejné moci je možné zařadit pod pojem digitální služba, nebude možné se uplatnění tohoto práva úspěšně domáhat.

Mezi služby, které by dle ZPDS měly být v budoucnu poskytovány jako digitální, je dle důvodové zprávy možné zařadit např. elektronické podání vůči orgánu veřejné moci, poskytnutí tzv. autoritativních údajů z informačních systémů veřejné správy či poskytnutí výpisu údajů (nebo jen údajů) z informačního systému.

S právem na digitální službu je pak úzce spjata povinnost orgánu veřejné moci digitální službu poskytovat. Tato povinnost jako povinnost vzájemně podmíněná je též zakotvena v ustanovení § 3 ZPDS. Dle důvodové zprávy by tento postup měl vést k vyšší vymahatelnosti stanovených práv uživatelů služby a měl by mít motivační efekt na příslušné orgány veřejné moci. S ohledem na absenci toho, jakým konkrétním způsobem se uživatel služby bude moci svého práva na digitální službu domáhat a též s ohledem na absenci možného postihu příslušného orgánu veřejné moci, který by toto právo porušil, je otázkou, zda zvolený postup bude mít skutečně předpokládaný efekt.

S digitální službou, kterou bude činit orgán veřejné moci vůči uživateli služby, je dále spojeno právo uživatele činit vůči orgánu veřejné moci digitální úkon, který může být činěn více způsoby, které nebudou vyvolávat pochybnost o osobě, která digitálním úkonem projevuje vůli, ani pochybnost o projevu vůle samotné. ZPDS v ustanovení § 4 zakotvuje právo uživatele služby činit digitální úkon vůči orgánu veřejné moci prostřednictvím své datové schránky, prostřednictvím kontaktního místa veřejné správy v případě digitálního úkonu, o kterém tak stanoví prováděcí právní předpis, prostřednictvím sítě elektronických komunikací dokumentem podepsaným uznávaným elektronickým podpisem nebo opatřeným uznávanou elektronickou pečeti za podmínek stanovených jinými zákony, prostřednictvím informačního systému veřejné správy umožňujícího prokázání totožnosti uživatele služby s využitím elektronické identifikace, autorizaci digitálního úkonu uživatelem služby a zpětné prokázání projevu vůle uživatele služby učinit digitální úkon, nebo prostřednictvím jiného způsobu, pokud tak stanoví právní předpis.

Nestanoví-li zákon výslovně závaznou podobu úkonu vůči orgánu veřejné moci, má uživatel služby právo činit úkon jako digitální úkon,⁹ a to jakýmkoliv výše uvedeným způsobem.

S právem činit digitální úkon souvisí též existence elektronických formulářů, které dle § 4 odst. 3 ZPDS zveřejňují orgány veřejné moci prostřednictvím Ministerstva vnitra. Tyto elektronické formuláře budou sloužit k tomu, aby po prokázání totožnosti uživatele služby s využitím elektronické identifikace zajistily automatizované doplnění údajů nezbytných pro poskytnutí digitální služby vedené v základním registru nebo agendovém informačním systému, tj. formuláře předvyplní uživateli služby údaje, které již mají orgány veřejné moci k dispozici.¹⁰ Uvedené je třeba nepochybně považovat za vhodný způsob elektronizace veřejné správy, když propojení jednotlivých registrů a s tím spojené předvyplňování elektronických formulářů jistě urychlí práci a ušetří čas nejen uživatelům služby, ale i orgánům veřejné moci. K naplnění daného ustanovení však bude nezbytné, aby orgány veřejné moci elektronické formuláře vytvořily a následně je zveřejnily (pokud tak již neučinily).¹¹

⁹ § 4 odst. 2 ZPDS.

¹⁰ A to buď na základě oprávnění ke sdílení dat ze zákona nebo se souhlasem uživatele služby.

¹¹ S existencí a používáním elektronických formulářů počítá již zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech, nicméně se stále jedná o oblast, která není zcela propracována a možnost využívat elektronické formuláře by si nepochybně zasloužilo mnohem více úkonů.

V prípade, že orgán verejnej moci elektronický formulár nezverejní, má užívateľ služby právo činiť úkon podľa svojej voľby, a to v jakémkoľvek výstupnom datovom formáte podľa zákona upravujúceho archívniectví a spisovú službu.¹²

Důvodová zpráva uvádí, že uživatelé služby prostřednictvím digitální služby právně jednají a vyvolávají tak i právní důsledky. Současně konstatuje, že digitální úkon, který bude prokazatelně zachycovat jeho obsah a jednoznačně určí jednající osobu, je z hlediska právních účinků rovnocenný právnímu jednání učiněnému v jiné podobě,¹³ a to ve smyslu § 562 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dle kterého je písemná forma zachována i při právním jednání učiněném elektronickými nebo jinými technickými prostředky umožňujícími zachycení jeho obsahu a určení jednající osoby. Je však otázkou, zda lze ve vztahu uživatele služby a orgánu veřejné moci hovořit o právním jednání ve smyslu občanského zákoníku, když se v daném případě nejedná o soukromoprávní vztah. Uživatel služby bude prostřednictvím digitální služby činit vůči orgánu veřejné moci úkon, který však bude úkonem ve smyslu veřejného práva, nikoliv právním jednáním dle občanského zákoníku. Důvodová zpráva tak nesprávně spojuje úkon uživatele služby dle ZPDS s právním jednáním ve smyslu občanského zákoníku.¹⁴

Jak již bylo výše uvedeno, ZPDS zakotvuje právo na digitální službu jako právo obecné a nestanovuje, jakým způsobem v případě, že bude toto právo uživateli služby odepřeno, se jej bude moci uživatel domoci. ZPDS rovněž ani nestanovuje, jakým způsobem má být uživateli digitální služba poskytnuta, resp. nestanovuje, jak má uživatel služby postupovat v případě, že bude uživateli digitální služba neoprávněně odepřena.

Důvodová zpráva sice stanovuje, že *lze využít všech druhů opravných prostředků jak při vymáhání práv po orgánech veřejné moci, tak i třeba soudním domáháním se práva na digitální službu*. ZPDS však žádný způsob obrany proti neposkytnutí digitální služby nebo jiného práva dle tohoto zákona nezakotvuje. Je tak otázkou, jak autoři důvodové zprávy k závěru o možnosti využití všech druhů opravných prostředků dospěli. Je třeba zdůraznit, že samotná digitální služba, resp. její poskytnutí není formou rozhodnutí, ale je pouze prostředkem vedoucím k rozhodování podle jiných právních předpisů. O neposkytnutí (odepření) digitální služby tak orgán veřejné moci nebude vydávat žádné samostatné rozhodnutí, proti kterému by se mohl uživatel služby bránit použitím opravného prostředku. V rámci veřejné správy je neposkytnutí digitální služby charakterizováno jako nesprávný úřední postup či diskriminace, bude-li tedy orgán veřejné moci současně správním orgánem, mohl by se uživatel služby bránit proti neposkytnutí digitální služby podáním stížnosti dle § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, dle kterého platí, že *dotčené osoby mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany*.

V případě, že by bylo porušeno právo uživatele na digitální službu, má tento dle důvodové zprávy možnost domáhat se svého práva soudní cestou, jakým způsobem konkrétně již však ZPDS nestanovuje. Je na místě se domnívat, že by bylo možné domáhat se tohoto práva v rámci správního soudnictví, které poskytuje ochranu veřejným subjektivním právům, kterým by právo na digitální službu vzhledem ke své povaze mohlo (či snad mělo?) být. Pokud bychom přijali závěr, že právo na digitální službu je veřejným subjektivním právem, pak by neposkytnutí digitální služby, resp. odepření práva na digitální službu, mohlo představovat zásah ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.¹⁵ Pokud by byl takový zásah nezákonný, mohl by se ten, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, který byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, ochrany proti nezákonnému zásahu žalobou ve

¹² Dle § 64 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archívniectví a spisové službě platí, že v případě dokumentů v digitální podobě určení původci zajistí jejich příjem alespoň v datových formátech stanovených jako výstupní datové formáty nebo formáty dokumentů, které jsou výstupem z autorizované konverze dokumentů obsažených v datové zprávě. Co se rozumí výstupním datovým formátem dokumentů v digitální podobě podrobněji stanovuje v § 23 vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby.

¹³ Srov. důvodová zpráva.

¹⁴ Nesprávné závěry důvodové zprávy podtrhuje i jedna ze základních zásad občanského zákoníku (§ 1), dle které je uplatňování soukromého práva nezávislé na uplatňování práva veřejného.

¹⁵ Zásahem se dle § 82 soudního řádu správního rozumí zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím.

smyslu § 82 soudního řádu správního. Vedle toho by bylo možné se žalobou proti nezákonnému zásahu domáhat též určení toho, že zásah byl nezákonný. Uplatnění zásahové žaloby má však subsidiární charakter a k jejímu podání by tak mělo dojít pouze tehdy, nebude-li právní řád stanovovat jinou možnost obrany v rámci veřejné správy či umožňovat podání jiného typu žaloby v rámci správního soudnictví. ZPDS však konkrétní možnost obrany proti porušení práva na digitální službu nezakotvuje a je tak otázkou, jak se soudní praxe k této problematice postaví a v jakém rozsahu umožní se práva na digitální službu domáhat právě soudní cestou.

S ohledem na skutečnost, že dle § 3 ZPDS má orgán veřejné moci povinnost poskytovat digitální služby, by pak měl být orgán veřejné moci, který digitální službu neposkytne, ten, kdo ponese důkazní břemeno o tom, že digitální službu nemohl poskytnout.

Povinnost poskytovat digitální služby dle ZPDS mají obecně orgány veřejné moci. Původní návrh zákona počítal s tím, že se tato povinnost nebude vztahovat na zpravodajské služby, v rámci legislativního procesu však došlo k přijetí pozměňovacího návrhu, kdy z této povinnosti byl kromě zpravodajských služeb České republiky, vyjmut též Národní bezpečnostní úřad v případě provádění bezpečnostního řízení podle jiného právního předpisu. Uvedená výjimka je v zákoně zakotvena zejména z důvodu povahy činnosti těchto orgánů a též z důvodu zajištění vnitřní i vnější bezpečnosti státu.

Oproti původnímu návrhu se pak povinnost poskytovat digitální službu podle ZPDS nevztahuje též na územní samosprávný celek při výkonu samostatné působnosti, který má dle § 14 odst. 3 právo, nikoli povinnost poskytovat digitální službu dle ZPDS. V zásadě tedy při poskytování digitálních služeb územním samosprávným celkem bude nezbytné rozlišovat, zda bude povinnost poskytována při výkonu samostatné nebo přenesené působnosti. V případě, že bude územní samosprávný celek vystupovat v rámci výkonu přenesené povinnosti, bude povinen v souladu s § 3 ZPDS digitální službu poskytnout. Pokud se však bude jednat o poskytnutí služby v rámci samostatné působnosti, územní samosprávný celek bude pouze oprávněn, nikoli povinen takovou službu poskytnout digitálně. Uvedená změna byla do zákona zavedena zejména z toho důvodu, že by některé menší obce mohly mít kvůli nedostatečnému technologickému vybavení problém s plněním poskytovat služby digitálně.

V rámci přijímání pozměňovacích návrhů bylo do ZPDS též zakotveno pravidlo, dle kterého platí, že *nepodnikající fyzické osoby nemohou být nuceny využívat digitální služby nebo činit úkony podle tohoto zákona* (§ 14 odst. 1 ZPDS). Je poněkud zarážející, proč bylo toto ustanovení do zákona vůbec zakomponováno, když celý zákon je stavěn a prezentován tak, že má zajišťovat fyzickým a právnickým osobám právo na digitální službu a právo činit digitální úkon. Vedle toho zákon ve svých ustanoveních vůbec nerozlišuje fyzické osoby podnikající a nepodnikající a zejména neukládá fyzickým ani právnickým osobám žádné povinnosti, když povinnosti stanovuje pouze orgánům veřejné moci. Nad to je třeba uvést, že v případě, že zvláštní právní úprava stanoví nepodnikajícím fyzickým osobám povinnost činit určitý úkon digitálně, nebude možné se odvolávat na uvedené pravidlo, když ZPDS je zákonem obecným, a zvláštní právní úprava tak bude mít před ZPDS přednost.

4 DALŠÍ PRÁVA DLE ZPDS

ZPDS kromě výše uvedeného práva na digitální službu a práva činit digitální úkon zakotvuje řadu dalších práv s těmito právy souvisejícími. Jedná se o tato práva: právo na osvědčení digitálního úkonu (§ 5 ZPDS), právo na nahrazení úředně ověřeného podpisu nebo uznávaného elektronického podpisu (§ 6 ZPDS), právo na využívání údajů (§ 7 ZPDS), právo na zápis práva, povinnosti nebo právní skutečnosti (§ 8 ZPDS), právo na prokázání právní skutečnosti (§ 9 ZPDS), právo na zápis kontaktního údaje (§ 10 ZPDS), právo na informace v souvislosti s poskytováním digitálních služeb (§ 11), právo na elektronickou identifikaci a autentizaci (§ 12) a právo na technologickou neutralitu (§ 13 ZPDS). Příkladem si nyní dovolím některé z nově zakotvených práv přiblížit.

Jedním z práv souvisejících s právem činit digitální úkony je **právo na osvědčení digitálního úkonu**, které má dle § 5 odst. 1 uživatel služby. Oproti původnímu návrhu doznalo i toto ustanovení v rámci legislativního procesu řady změn. Původní návrh zákona nejen že zakotvoval právo uživatele služby na elektronické osvědčení digitálního úkonu, ale současně stanovoval, že orgán veřejné moci je povinen poskytnout uživateli služby i bez žádosti osvědčení o digitálním úkonu, který vůči němu uživatel učinil. Zakotvení uvedeného práva mělo reagovat na ty situace, kdy u některých druhů poskytovaných digitálních služeb nemá uživatel služby záznam o uskutečněných digitálních úkonech k dispozici a může být tak znevýhodněn v případě pochyb, zda jím byl digitální úkon v rámci

poskytované digitálne služby učiněn a v jaké podobě.¹⁶ Původní návrh ZPDS zakotvoval toto právo v souvislosti se vzájemnou povinností orgánů veřejné moci osvědčení digitálního úkonu i bez žádosti uživateli služby poskytnout. V rámci legislativního procesu pak bylo toto ustanovení z návrhu zákona odstraněno, resp. bylo modifikováno v § 14 odst. 3, který stanovuje, že orgán veřejné moci, který je veřejnoprávním původcem,¹⁷ je povinen bezodkladně po učinění digitálního úkonu poskytnout uživateli služby osvědčení o digitálním úkonu, který vůči němu uživatel služby učinil. Povinnost poskytnout osvědčení o digitálním úkonu tak má pouze ten orgán veřejné moci, který je veřejnoprávním původcem, nikoliv každý orgán veřejné moci. Osvědčení o digitálním úkonu má pak dle § 14 odst. 2 obsahovat důvěryhodné zachycení obsahu digitálního úkonu nebo jinou identifikaci digitálního úkonu, určení osoby, která jej učinila, adresáta digitálního úkonu a způsob, datum a čas provedení digitálního úkonu. Vedle toho musí být osvědčení opatřeno kvalifikovanou elektronickou pečeti a kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem orgánu veřejné moci.

Dalším z práv, které ZPDS zakotvuje, je **právo na využívání údajů**. Dle § 7 platí, že *orgán veřejné moci nevyžaduje údaje vedené v základním registru nebo agendovém informačním systému, které jsou zpřístupněné pro výkon agendy nebo na základě souhlasu uživatele. S právem na využívání údajů je spojeno právo uživatele služby udělit souhlas s využíváním údajů o sobě, o svých právech a povinnostech nebo právních skutečnostech, které se ho týkají, vedených v základním registru nebo agendovém informačním systému*. Uvedené ustanovení současně zakotvuje povinnost orgánu veřejné moci tyto údaje využívat. Souhlas k využívání údajů může uživatel služby udělit v rozsahu a trvání podle své volby buď na základě vlastního rozhodnutí nebo na základě žádosti orgánu veřejné moci. Současně je stanoveno, že uživatel služby je oprávněn udělený souhlas kdykoliv odvolat. Souhlas k využívání údajů podává uživatel služby Ministerstvu vnitra. ZPDS dále stanovuje, že Ministerstvo vnitra zveřejní k udělení a odvolání souhlasu uživatele služby elektronický formulář na portálu veřejné správy.¹⁸ Původní návrh zákona koncipoval uvedené právo poněkud odlišněji, a to jako právo na sdílení údajů, kdy bylo stanoveno, že orgán veřejné moci nevyžaduje údaje, které jsou mu dostupné v propojeném datovém fondu orgánů veřejné moci na základě právního předpisu nebo na základě souhlasu uživatele služby. Následně byl pojem propojený datový fond nahrazen základním registrem a agendovým informačním systémem a právo na sdílení údajů bylo přejmenováno na právo na využívání údajů. Jak právo na osvědčení digitálního úkonu, tak právo na využívání údajů, jsou obsažena v ustanoveních, která nabydou účinnosti až prvním dnem dvacátého pátého kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení ZPDS.¹⁹

S právem na digitální službu je spjato též právo na informace v souvislosti s poskytováním digitálních služeb. Dle § 11 odst. 1 ZPDS *je uživatel služby oprávněn přistupovat k údajům o něm vedeným v základních registrech a agendových informačních systémech*. Uživatel služby tak má právo na přístup k informacím, které o něm orgán veřejné moci vede v příslušném registru (systému). Přístup uživatele k těmto údajům zajistí orgán veřejné moci prostřednictvím digitální služby portálu veřejné správy. I uvedené ustanovení dostalo oproti původnímu návrhu určitých změn, když nejprve bylo navrhováno, aby se toto právo nazývalo pouze jako právo na informace. Dále bylo navrhováno, aby měl uživatel služby přístup k informacím v informačním systému veřejné správy, které se ho přímo týkají. Je otázkou, zda v souvislosti s tímto přeformulováním došlo k rozšíření údajů, k nimž má uživatel služby přístup (když má přístup k těm údajům, které jsou o něm vedeny v základních registrech a agendových informačních systémech) nebo ke zúžení jeho rozsahu, když původně bylo navrhováno, aby měl přístup k informacím (ne k údajům), které se ho přímo týkají.

Nepochybně pozitivně pak lze hodnotit právo na informace dle § 11 odst. 2 ZPDS, dle kterého *má uživatel služby právo na poskytnutí informace o končící platnosti občanského průkazu, cestovního dokladu nebo řidičského průkazu*. Informaci o končící platnosti zasílá orgán veřejné moci, který takový doklad vydal, nejpozději do 30 dnů před uplynutím jeho platnosti do datové schránky. Vedle toho

¹⁶ Srov. důvodová zpráva.

¹⁷ Pojem veřejnoprávní původce zakotvuje v § 3 odst. 1 zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, kdy veřejnoprávním původcem jsou např. organizační složky státu, bezpečnostní sbory, územní samosprávné celky, veřejné výzkumné instituce či právnické osoby zřízené zákonem.

¹⁸ § 14 odst. 4 ZPDS.

¹⁹ § 27 ZPDS.

uvedené informácie poskytuje orgán verejnej moci také na kontaktní údaje.²⁰ K naplneniu uvedeného práva je však nezbytné, aby užívateľ služby najprv využil své právo dle § 11 odst. 3, a to právo na zápis dokladu, príkazu alebo osvědčení do portálu verejnej správy za účelom zaslání informácie o jeho končící platnosti na kontaktní údaje. Uvedenou koncepci však nelze považovat za vhodnou zvolenou, když zaslání informácie je podmíněno buď tím, že užívateľ služby bude mít zřízenou datovou schránku, nebo tím, že využije práva dle § 11 odst. 3 na zápis dokladu, príkazu nebo osvědčení do portálu verejnej správy. I předmětné ustanovení bylo v rámci přijímání pozměňovacích návrhů změněno a dle mého názoru přinesly tyto změny do ZPDS spíše více otázek a nejasností, než upřesnění právní úpravy.

V souvislosti s účinností ZPDS dochází též ke změně řady dalších zákonů. Jedním z těchto zákonů je i zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, kde bylo ZPDS změněno ustanovení § 6 upravující zásadu rychlosti a hospodárnosti. Nově je do tohoto ustanovení zakotveno pravidlo, dle kterého *správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis*. Uvedená změna byla ve správním řádu provedena za účelom naplnění principu sdílení dat a primárním cílem bylo posílit povinnost orgánů veřejnej moci využívat při své činnosti data obsažená v určitých evidencích. I toto ustanovení však bylo oproti předloženému návrhu následně změněno, a z původní povinnosti správního orgánu získávat potřebné údaje z propojeného datového fondu²¹ orgánů veřejnej moci zbylo jen přednostní opatřování podkladů. Současně z návrhu zmizelo ustanovení, které porušení této povinnosti označovalo výslovně za nesprávný úřední postup.

Jedním z dalších zákonů, který byl s účinností ZPDS změněn, je zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, který nově obsahuje tzv. slevu na poplatek. Dle § 9 zákona o správních poplatcích *správní úřad sníží poplatek o 20 %, nejvýše však o 1 000 Kč, pokud je žádost nebo jiný návrh k provedení úkonu podán na elektronickém formuláři zveřejněném podle zákona upravujícího právo na digitální služby*. To však neplatí, pokud žádost nebo jiný návrh nelze podat jinak než na tomto elektronickém formuláři. K uplatnění daného ustanovení však bude nezbytné, aby došlo k naplnění ZPDS a Ministerstvo vnitra vypracovalo a zveřejnilo příslušné elektronické formuláře.

5 ZHODNOCENÍ NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Po stručném představení ZPDS si na tomto místě dovolím alespoň krátce novou právní úpravu zhodnotit. V názvu svého příspěvku si pokládám otázku, zda je zakotvení práva na digitální službu krok správným směrem. Po přečtení samotné důvodové zprávy jsem byla spíše toho názoru, že přijetí ZPDS bylo nepochybně správným rozhodnutím. Po prostudování zákona a porovnání původního návrhu se zněním, které bylo nakonec přijato, již takto jasný názor nesdílím.

Je nepochybné, že v souvislosti s vývojem moderních technologií je na místě, aby se tomuto vývoji přizpůsobily nejen orgány veřejnej moci, ale i samotný právní řád. Zákodárci by dle mého názoru měli vytvořit prostředí, které umožní jednotlivým fyzickým a právníckým osobám využívat tyto technologie při komunikaci a vyřizování věcí s orgány veřejnej moci. S tímto záměrem byl i návrh ZPDS předkládán. Domnívám se však, že znění, ve kterém byl zákon přijat, jen stěží naplní cíle a záměry, se kterými byl návrh zákona původně připravován.

Jedním z argumentů odpůrců zákona bylo, že český právní řád již obsahuje celou řadu zvláštních právních předpisů sloužících k elektronizaci veřejnej správy a že tak bude nový zákon nadbytečný.²² S tímto argumentem je možné souhlasit, neboť ZPDS žádným způsobem neomezuje ani nevylučuje využití dosavadních způsobů poskytování služeb ze strany orgánů veřejnej moci.

²⁰ Kontaktním údajem se dle § 10 odst. 1 ZPDS rozumí údaj o elektronické adrese nebo telefonním čísle užívatele služby, když užívateľ služby má na zápis do příslušného registru právo. Toto právo uplatní užívateľ služby u Ministerstva vnitra prostřednictvím elektronického formuláře.

²¹ Pojem propojený datový fond orgánů veřejnej moci byl pojem, který zakotvoval původní návrh zákona v § 2 odst. 6 ZPDS, v rámci přijímání pozměňovacích návrhů byl však tento pojem ze zákona odstraněn.

²² Shodný závěr uvedla vláda ve svém stanovisku k návrhu zákona (Sněmovní tisk č. 447/1 - Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období).

Takové služby, které jsou již v současné době poskytovány digitálně (resp. byly již před účinností ZPDS), nejsou novým zákonem vůbec dotčeny.²³

S ohledem na obecný charakter zákona, který pouze zakotvuje jednotlivá práva uživatelů služeb, a již dále rezignuje nad tím, jak mohou být tato práva realizována a vymáhána, lze pak konstatovat, že řešit kroky směrem k digitalizaci České republiky a veřejné správy přijetím zcela nové právní úpravy nebylo úplně vhodným řešením. Nová práva či instituty, které ZPDS do českého právního řádu zakotvuje, by mohly být přijaty i formou novelizace jiných právních předpisů.

Z výše uvedeného přiblížení úpravy ZPDS je dále zřejmé, že zákon má mnoho nedostatků a mnoho jeho ustanovení vyvolává nejasnosti. Samotnému znění zákona je nezbytné vytknout zejména jeho obecnost a neurčitost, kdy řada jeho ustanovení je pouze proklamativního charakteru a již není dále řešeno, jakým způsobem se tato ustanovení v praxi realizují a jak dojde k naplnění v něm zakotvených práv. Neztotožňují se se závěry důvodové zprávy, dle kterých by měl ZPDS mít motivační efekt na příslušné orgány veřejné moci.

Zákonu je dále třeba vytknout i jeho poměrnou nepropojenost s jinými právními předpisy, v důsledku čehož je možné dospět k závěru, že některá jeho ustanovení jsou nedostatečně promyšlená až nedomyšlená. Na některých místech zákon používá pojmy, které sám nedefinuje, vedle toho ale ani neodkazuje na jinou právní úpravu, která takové pojmy zakotvuje. S ohledem na obecnost jednotlivých ustanovení, nepřesnost a nedostatečný výklad pojmů, které ZPDS používá, bude dle mého názoru pro uživatele služeb poměrně obtížné se v právech, která jim nově účinná právní úprava přináší, zorientovat.

Nejen vzhledem k řadě přijatých pozměňovacích návrhů, ale i s ohledem na znění přechodných a závěrečných ustanovení (§ 14 ZPDS) je zřejmé, že celá řada otázek spojených s právy a povinnostmi dle ZPDS zůstala nevyřešená. Z uvedeného důvodu se proto domnívám, že vzhledem k přijatému znění ZPDS je na místě obávat se, jakým způsobem bude tento zákon v praxi uplatnitelný, resp. skutečně využitelný. Pokud pak ZPDS v § 14 stanovuje období, v rámci kterého by měly být určité činnosti uskutečněny, je otázkou, zda je dodržení těchto časových horizontů reálné. Pokud by pak reálné vůbec bylo, je otázkou, zda jejich splnění nebude provedeno na úkor kvality samotného procesu digitalizace.

Je proto i otázkou, jaké reálné dopady bude mít ZPDS v oblasti veřejné správy, když sice orgánům veřejné moci ukládá řadu povinností, ale nestanovuje, jakým způsobem bude dodržování těchto povinností kontrolováno či vynucováno. Jeden z dopadů pro veřejnou správu je však nezpochybnitelný, a to finanční náročnost úkonů a činností, které budou muset být v rámci plánované digitalizace uskutečněny.

Dalším problémem, kterým se však ZPDS nezabývá, je zda, případně za jakých podmínek, může být právo na digitální službu omezeno. Důvodová zpráva uvádí, že *uživatelům služby se zakotvuje právo na poskytnutí digitální služby, pokud to nevyklučuje jiný veřejný zájem definovaný jiným právním předpisem (např. zajišťování bezpečnosti České republiky, obrany České republiky, veřejné bezpečnosti, předcházení, vyhledávání, odhalování trestné činnosti a stíhání trestných činů, zajišťování významného hospodářského nebo finančního zájmu České republiky anebo Evropské unie včetně měnové, rozpočtové a daňové oblasti, nebo ochrany subjektu údajů aj.)*. ZPDS však ve svých ustanoveních žádnou možnost omezení tohoto práva nestanovuje, současně na tuto situaci nereagují ani změny doprovodných zákonů. Je nepochybné, že ve vztahu k výše uvedeným jiným veřejným zájmům by mělo být možné právo na digitální službu omezit, domnívám se však, že uvedené by mělo být výslovně ZPDS zakotveno. Právo na digitální službu pak může být jednoduše omezeno jakýmkoliv jiným zvláštním zákonem, který stanoví, že určitý úkon nelze jako digitální službu poskytnout.

V neposlední řadě je otázkou, jakým způsobem bude zajištěno, aby mohly právo na digitální službu využít všechny fyzické a právnické osoby. Jakým způsobem bude moci např. uplatnit právo na digitální službu osoba, která bude omezena na osobní svobodě?

6 ZÁVĚR

V rámci svého příspěvku jsem se snažila přiblížit a zhodnotit novou právní úpravu – zákon o právu na digitální službu, který je účinný od 1.2.2020. Za jeden z výrazných nedostatků tohoto

²³ § 3 odst. 2 ZPDS stanovuje, že práva a povinnosti podle jiných zákonů nejsou tímto zákonem dotčena.

zákona považujú nedostatečnou úpravu stěžejního pojmu „katalog služeb,“ zejména pak rezignování na výslovné stanovení toho, kým a do kdy bude katalog služeb vytvořen a kdy (zda) bude veřejnosti vůbec zpřístupněn.

S ohledem na výše uvedené je tak zřejmé, že nově účinný ZPDS vykazuje řadu nedostatků a spíše než zakotvení jasných práv a pravidel s sebou přináší řadu otázek a nejasností. Je nepochybné, že k naplnění cílů zákona bude nezbytné učinit celou řadu náročných kroků a že lze bez nadsázky konstatovat, že to bude ještě „běh na dlouhou trať.“

Mám za to, že samotný ZPDS se rozhodně nezaslouží o to, že v České republice dojde ke skokovým změnám v rozvoji digitalizace veřejné správy a modernímu využívání veřejných služeb tak, jak předpokládala důvodová zpráva. Byť je dle mého názoru zakotvení práva na digitální službu dobrým nápadem, způsob, jakým se jej naši zákonodárci zhostili, vyvolává pochyby, kdy a zda vůbec dojde k jeho reálnému naplnění.

Použitá literatura:

Důvodová zpráva k návrhu poslanců Barbory Kořanové, Martina Kupky, Ivana Bartoše, Pavla Jelínka, Pavla Kováčika, Jana Chvojky, Jana Bartoška, Heleny Langšádlové, Věry Kovařové a dalších na vydání zákona o právu na digitální služby a o změně některých zákonů. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období (sněmovní tisk č. 447).

Sněmovní tisk č. 447/1 - Parlament ČR, Poslanecká sněmovna, VIII. volební období (stanovisko vlády k návrhu zákona o právu na digitální službu).

Kontaktné údaje:

JUDr. Jana Balounová
janabalounova@email.cz
Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická
Sady Pětatřicátníků 14
306 14 Plzeň
Česká republika

INFORMOVANIE O ZAČATÍ SPRÁVNEHO KONANIA PROSTRIEDKAMI ELEKTRONICKEJ KOMUNIKÁCIE

Ján Škrobák

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The paper deals with the question, whether the means of electronic communication make it possible to improve and make more effective the information about the initiation of the administrative procedure. In this context, it focuses in particular on the question, whether electronic communication makes it possible to better safeguard the right of the parties to a fair trial.

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá otázkou, nakoľko prostriedky elektronickej komunikácie umožňujú zlepšiť a zefektívniť informovanie o začatí správneho konania. V súvislosti s tým sa osobitne zameriava na otázku, či elektronická komunikácia umožňuje lepšie zabezpečiť zachovanie práva na spravodlivý proces účastníkov konania.

Key words: Administrative proceedings, electronic communication, information on administrative proceedings, party to the proceedings, right to a fair trial.

Kľúčové slová: Správne konanie, elektronická komunikácia, informácie o správnom konaní, účastník konania, právo na spravodlivý proces.

1 ÚVOD1

Cieľom príspevku je hľadať odpovede na otázku, nakoľko prostriedky elektronickej komunikácie umožňujú zlepšiť a zefektívniť informovanie o začatí správneho konania. Zameriavam sa pritom na informovanie dvoch druhov procesných subjektov: účastníkov konania a verejnosti.

Vo vzťahu k účastníkom považujem za potrebné sa osobitne zamerať na otázku, či elektronická komunikácia vo vzťahu k oznámeniu o začatí správneho konania umožňuje lepšie zabezpečiť materiálne zachovanie práva na spravodlivý proces účastníkov konania.

Tieto úvahy považujem za potrebné rozvíjať v dvoch líniách:

1. vo vzťahu k teraz platnej a účinnej právnej úprave – ide teda o to, aké možnosti využívať prostriedky elektronickej komunikácie na oznamovanie začatia správneho konania upravuje platná a účinná právna úprava, resp., či a v akých prípadoch je takáto forma oboznamovania so začatím správneho konania de lege lata povinná;

2. ako by sa mohla zmeniť relevantná procesná úprava de lege ferenda, aby umožnila využívať výhody prostriedkov elektronickej komunikácie pri oznamovaní začatia správneho konania vo väčšej miere.

Pri tvorbe príspevku postupujem tak, že stručne oboznamujem s pozitívno-právnu úpravou a s momentálnym nastavením niektorých technických riešení využiteľných pri oznamovaní začatia konania verejnou správou elektronickými prostriedkami, následne analyzujem význam oznámenia začatia konania vo vzťahu k verejnosti a vo vzťahu k účastníkom konania, prihliadajúc aj na niektoré osobitné typy konaní, a napokon vychádzajúc z tejto analýzy a na ňu naväzujúcej syntézy uvádzam niektoré návrhy a zamyslenia de lege ferenda a návrhy na technické opatrenia.

2 PRÁVNA ÚPRAVA DE LEGE LATA

Normatívne východiská de lege lata sú administratívistickej verejnosti dobre známe, preto ich rekapitulujem len v stručnosti.

¹ Tento príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantovej úlohy grantu APVV-17-0403 Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronické služby verejnej správy.

Už v základných pravidlách správneho konania podľa Správneho poriadku (§ 3 ods. 6²) je upravené, že správne orgány sú povinné na úradnej tabuli správneho orgánu, na svojom webovom sídle, ak ho majú zriadené alebo aj iným vhodným spôsobom zrozumiteľne a včas informovať verejnosť o začatí, uskutočňovaní a o skončení konania vo veciach, ktoré sú predmetom záujmu verejnosti alebo o ktorých to ustanovuje osobitný zákon. Pritom sú povinné ochraňovať práva a právom chránené záujmy účastníkov konania a iných osôb. Využívanie prostriedkov elektronickej komunikácie je na účely zabezpečenia informovania verejnosti o začatí konania vo veciach, ktoré sú predmetom záujmu verejnosti, je tak v Správnom poriadku v rôznych podobách upravené už od 1. 1. 2004.³

Pokiaľ ide o oznámenie o začatí konania účastníkov, podľa § 18 ods. 3 Správneho poriadku o začatí konania správny orgán upovedomí všetkých známych účastníkov konania; ak mu účastníci konania alebo ich pobyt nie sú známi, alebo pokiaľ to ustanovuje osobitný zákon⁴, upovedomí ich o začatí konania verejnou vyhláškou.

Spôsob, akým môže byť či už verejnosť, alebo účastník, oboznámení o začatí konania, sú teda buď individuálne doručenie oznámenia, alebo určitá forma verejného vyhlásenia. V oboch prípadoch do úvahy prichádzajú do úvahy klasická fyzická forma komunikácie, ale aj forma elektronickej. Zostručnene povedané ide v zásade o štvoricu možností: klasické doručovanie, elektronickej doručovanie, klasická úradná tabuľa (prípadne určité analogické riešenia, ako je napríklad ad hoc úradná tabuľa, publikovanie v printových periodikách), a napokon elektronickej úradná tabuľa (v rôznych formách, či už ide o dedikovanú súčasť webového sídla orgánu, alebo o centrálnu elektronickej úradnú tabuľu).

Vo svojom príspevku sa nebudem bližšie zaoberať úpravou doručovania do vlastných rúk a verejnou vyhláškou podľa Správneho poriadku, ani elektronickej doručovaním do elektronickej schránky, okrem iného aj preto, že práve elektronickej doručovaniu sa venujú ďalšie dva príspevky v našej sekcii. Za menej známy inštitút však považujem elektronickej úradnú tabuľu podľa § 35 ods. 1 zákona o e-governmente, pričom podľa tohto ustanovenia ide o elektronickej úložisko, na ktoré sú zasielané a na ktorom sú zverejňované elektronickej dokumenty, ak tak ustanovuje zákon.

Orgán verejnej moci zverejní na elektronickej úradnej tabuli

a) elektronickej úradný dokument, ktorý je podľa tohto zákona z hľadiska právnych účinkov totožný s takým dokumentom v listinnej podobe, o ktorom osobitné predpisy ustanovujú, že sa doručuje vyvesením na úradnej tabuli orgánu verejnej moci, verejnou vyhláškou alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia pre neurčitý okruh osôb; ustanovenia osobitných predpisov o doručovaní tým nie sú dotknuté,

² Ide o tzv. zásadu informovanosti verejnosti. Pozri napr. VRABKO, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vydanie*. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 67.

³ Pôvodne bola táto úprava obsiahnutá v § 3 ods. 5. V období od 1. 1. 2004 do 31. 10. 2017 obsahovala povinnosť správnych orgánov zverejňovať uvedené informácie „na internete, ak majú k nemu prístup“. Nepochybne súčasná formulácia je vhodnejšia, pričom ide o formulačný rozdiel, ktorý si treba všimnúť aj s ohľadom na možnosť zverejňovať informácie na centrálny úradnej elektronickej tabuli.

⁴ Napríklad podľa § 36 ods. 4 Stavebného zákona začatie územného konania o umiestnení líniovej stavby alebo v odôvodnených prípadoch aj zvlášť rozsiahlej stavby, stavby s veľkým počtom účastníkov konania, ako aj územného konania o využití územia, o stavebnej uzávere a o ochrannom pásme, ak sa týka rozsiahleho územia, oznámi stavebný úrad účastníkom územného konania verejnou vyhláškou. Stavebný úrad oznámi začatie územného konania verejnou vyhláškou aj v prípade, že mu účastníci konania alebo ich pobyt nie sú známi. Podľa toho istého zákona (§ 61 ods. 4 a 5) sa oznámenie začatia konania verejnou vyhláškou uplatňuje aj v stavebnom konaní – a to pri líniových stavbách alebo v odôvodnených prípadoch aj pri zvlášť rozsiahlych stavbách, stavbách s veľkým počtom účastníkov konania, ako aj pri stavbe jadrového zariadenia alebo objektov osobitnej dôležitosti a ďalších dôležitých objektov podľa 27 zákona č. 319/2002 Z. z. o obrane Slovenskej republiky.

b) iný elektronický dokument než podľa písmena a), o ktorom osobitný predpis ustanovuje, že sa zverejňuje alebo vyvesuje na úradnej tabuli, verejnou vyhláškou, na webovom sídle alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia pre neurčitý okruh osôb.⁵

Zverejnenie na elektronickej úradnej tabuli nenahrádza povinnosť zverejnenia či vyvesenia podľa osobitných predpisov, ak osobitný predpis neustanovuje inak.⁶

Orgán verejnej moci vykoná zverejnenie na elektronickej úradnej tabuli v rovnaký deň, ako zverejní elektronický dokument na úradnej tabuli, verejnou vyhláškou, na webovom sídle alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia pre neurčitý okruh osôb, a ak to z objektívnych dôvodov nie je možné, zverejní na elektronickej úradnej tabuli súčasne so zverejneným elektronickým dokumentom aj informáciu o tom, kedy bol zverejnený na úradnej tabuli, verejnou vyhláškou, na webovom sídle alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia pre neurčitý okruh osôb.⁷

Správca modulu elektronického doručovania zabezpečuje

a) prostredníctvom modulu elektronického doručovania na ústrednom portáli sprístupnenie elektronickej úradnej tabule,

b) každému orgánu verejnej moci prístup k elektronickej úradnej tabuli na účely podľa tohto zákona,

c) sprístupnenie elektronických úradných dokumentov zverejnených na elektronickej úradnej tabuli každému, a to bezodplatne a bez potreby autentifikácie a v členení podľa orgánov verejnej moci,

d) prostredníctvom notifikačného modulu zaslanie notifikácie o zverejnení elektronického úradného dokumentu na elektronickej úradnej tabuli všetkým, ktorí si pri registrácii zvolili možnosť zasielania notifikácií o zverejnení na elektronickej úradnej tabuli alebo si v konkrétnej veci zvolili možnosť zasielania notifikácií.⁸

3 CENTRÁLNA ÚRADNÁ ELEKTRONICKÁ TABUĽA A NOTIFIKÁCIE O ELEKTRONICKOM DORUČOVANÍ

Vyššie zmienený notifikačný modul je podľa môjho názoru pozornosti hodnou funkcionalitou. Podľa môjho názoru prinajmenšom rovnako dôležité, ako nie viac, ako to, ako je nastavený systém elektronických foriem komunikácie verejnej správy so spravovanými subjektmi, je to, ako sú nastavené funkcionality umožňujúce materiálne zabezpečiť oboznámenie sa adresátov s tou ktorou formou elektronickej komunikácie. Dôležité je, aby sa adresáti elektronickej komunikácie aj reálne a skutočne s ňou mali možnosť oboznámiť.

V prípade doručovania do elektronickej schránky je teda dôležité napríklad to, ako sú zabezpečené notifikácie o doručených správach. V prípade Centrálnej úradnej elektronickej tabule (ďalej aj len „CUET“) je dôležité okrem systému notifikácií napríklad aj to, ako možno na úložisku vyhladávať.

Pokiaľ ide o elektronické doručovanie, aj keď elektronická schránka nepochybne pripomína bežné maily, v realite je medzi nimi značný rozdiel. Prihlásenie do elektronickej schránky je citeľne komplikovanejšie (je potrebné mať pri sebe nielen občiansky preukaz s aktivovaným čipom, ale aj čítačku) a popri tom si treba pamätať BOK kód. Pri bežnej mailovej schránke si asi väčšina ľudí na súkromnom počítači zvolí možnosť zapamätať si heslo a teda ho nemusia vždy pri prístupe do schránky zadávať. Je navyše bežné nastaviť si prístup k mailovej schránke v mobilných zariadeniach, kde sa mailová schránka pravidelne aktualizuje. Všetky zmienené rozdiely vedú k tomu, že pravdepodobnosť, že adresát sa pomerne rýchlo materiálne oboznámi so správou zaslanou do elektronickej schránky, je podstatne nižšia, ako je to v prípade bežných mailov. Ešte výraznejšie je riziko „nezaregistrovania správy“ či „neprečítania si správy“ v prípade subjektov, ktorým zásielky do elektronickej schránky chodia veľmi zriedka. Preto je naozaj dôležité, aby systém zahŕňal aj dobre nastavenú funkcionalitu notifikácií.

⁵ § 35 ods. 2 zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon o e-governmente“).

⁶ § 35 ods. 3 zákona o e-governmente.

⁷ § 35 ods. 4 zákona o e-governmente.

⁸ § 35 ods. 5 zákona o e-governmente.

Myslím si, že v prípade elektronických schránok na portáli slovensko.sk je systém notifikácií nastavený dobre. Inak ale vnímam systém notifikácií vo vzťahu k dokumentom zverejňovaným na CUET.

Vychádzajúc z Návodu na používanie CUET⁹ v prípade CUET sú dve možnosti nastavenia notifikácií:

- hromadné notifikácie – po prihlásení sa na portál slovensko.sk je v prihlasovacom paneli k dispozícii „Profil“, kde sa nachádzajú základné informácie o prihlásenom používateľovi. V časti „Upravenie kontaktných údajov“ v „Ostatných nastaveniach“ je možné zvoliť „Zasielať“ informáciu do schránky o nových správach zverejnených na centrálnej úradnej elektronickej tabuli (CUET) (...) V prípade, že dôjde k zverejneniu dokumentu na CUET a používateľ má podľa uvedeného postupu zvolenú možnosť „Zasielať“ do schránky hromadné notifikácie o všetkých elektronických dokumentoch zverejnených orgánmi verejnej moci na Elektronickej úradnej tabuli (CUET)“, do elektronickej schránky mu príde „Hromadná notifikácia o zverejnených dokumentoch na CUET“ s aktívnymi odkazmi na detail zverejnených dokumentov; toto riešenie nie je podľa môjho názoru príliš „user friendly“, keďže to v praxi znamená hromadné informovanie adresáta o všetkých elektronických dokumentoch zverejňovaných na CUET, čo je však veľké kvantum dokumentov, z ktorých reálne asi len zanedbateľný zlomok adresáta môže zaujímať – inak povedané, adresát je pri možnosti hromadných notifikácií zahlcovaný množstvom preňho nepodstatných údajov, čo môže ľahko viesť k prehliadnutiu ojedinelého podstatného údaju;

- notifikácie o zverejnených elektronických dokumentoch iba od vybraných orgánov verejnej moci prostredníctvom RSS kanálu.

Táto druhá možnosť síce umožňuje výrazne odfiltrovať pre adresáta nezaujímavé notifikácie, ale má aj tak výrazné rezervy.

Hneď prvou je technická stránka. Mám ďaleko od odborníka na IT, ale dovoľm si tvrdiť, že notifikácie prostredníctvom kanálov RSS sú z IT hľadiska pomerne archaickým riešením. Ide o technológiu z „praveku internetu“, z roku 1999, od ktorej internetoví giganti upúšťajú¹⁰.

Používateľov RSS čítačiek postupne ubúda. Po tom, čo Google 1. júla 2013 ukončil svoj Reader, 26. marca 2018 skončila napr. aj čítačka Digg Reader.¹¹ Koncom roka 2018 oznámil koniec natívnej podpory RSS prehliadač Mozilla.¹²

Druhým limitom je to, ako v súčasnosti možno nastaviť, od ktorých orgánov si subjekt želá notifikácie ohľadom elektronických dokumentov zverejnených na CUET odoberať: podľa názvu orgánu verejnej moci, podľa lokality a podľa kategórie orgánu verejnej moci. V ďalšom texte vysvetlím, prečo to nepovažujem za postačujúce, keďže to má súvis aj s kritériami pre vyhľadávanie na CUET.

Na CUET možno vyhľadávať podľa týchto kritérií:

1. zverejňovateľ (názov, adresa, IČO)
2. autor dokumentu (názov, adresa, IČO)
3. „zverejnené od – zverejnené do“

K tomu pristupujú doplnujúce kritériá:

4. lokalita
5. kategória orgánu verejnej moci.

⁹ *Návod na používanie Centrálnej úradnej elektronickej tabule (CUET)* [online]. Národná agentúra pre sieťové a elektronicke služby [cit. 2020-02-21] https://www.slovensko.sk/_img/CMS4/Navody/navod_cuet_FO.pdf.

Išlo o deviatu verziu tohto návodu, aktualizovanú k 3. 2. 2020.

¹⁰ RECKÝ, J.: *Čo je to RSS a prečo ho nezavrhnúť?* [online]. TECHBOX, Denník N. [cit. 2020-02-21] <https://techbox.dennikn.sk/temy/co-je-to-rss-a-preco-ho-nezavrhnut/>.

¹¹ KVASNICOVÁ, J.: *Čo je to RSS a ako sa používa + Bonus 23 tipov na zaujímavé marketingové RSS zdroje.* [online]. Bridge, E-commerce magazine. [cit. 2020-02-06] <https://www.ecommercebridge.sk/co-je-to-rss-a-ako-sa-pouziva-bonus-23-tipov-na-zaujimave-marketingove-rss-zdroje/>.

¹² RECKÝ, J.: *Čo je to RSS a prečo ho nezavrhnúť?* [online]. TECHBOX, Denník N. [cit. 2020-02-21] <https://techbox.dennikn.sk/temy/co-je-to-rss-a-preco-ho-nezavrhnut/>.

Rozšírené vyhľadávanie potom ponúka funkcionality ako vyhľadávanie podľa registrátornej značky, podľa typu dokumentu alebo fulltextové vyhľadávanie.¹³

Obe funkcionality (notifikácie i vyhľadávanie) prispievajú k zvýšeniu materiálnej informovanosti, i keď v rôznej miere (vyhľadávanie na rozdiel od notifikácií vyžaduje aktívny prístup potenciálneho recipienta informácie). Spoločne majú to, že ako kritérium pre zúženie okruhu vybraných dokumentov ponúkajú funkcionality „orgán verejnej moci“ a „lokalita“. Otázka znie, či tieto dva „filtre“ umožňujú dostatočne odfiltrovať pre potenciálneho recipienta nezaujímavé a irelevantné oznámenia. Kritérium „lokalita“ je definované na úrovni obce. Vo veľkých obciach to môže znamenať, že k recipientovi sa dostane množstvo preňho nezaujímavých informácií a v tomto mori informácií naopak prehľadne informácie týkajúce sa jeho susedstva, ktoré by ho mohli zaujímať.

Možno by sa súbor informácií mohol definovať podľa iných kritérií – napríklad podľa ulíc a verejných priestranstiev. Ale aj definovanie súboru adresátov notifikácií podľa ulíc môže byť problémom v prípade niektorých veľmi dlhých či atypických ulíc – napríklad Račianska ulica v Bratislave meria cirka 5,5 kilometra¹⁴ a ak by napríklad išlo o stavebné konanie týkajúce sa stavby uskutočňovanej na jednom jej konci, povedzme v lokalite Račianskeho mýta, pre obyvateľov lokality v rámci druhého konca kdesi v bratislavskej štvrti Krasňany by informácia o jeho začatí zaslaná elektronickou formou predstavovala zrejme len „spam“. Problémom môže byť aj definovanie tohto súboru trebárs podľa štvrtí, kde by sa ako problém mohlo prejavovať napríklad to, že obyvatelia žijúci na hranici tejto štvrte by sa nemuseli materiálne dozvedieť o začatí konania, ktoré by sa týkalo predmetu konania nachádzajúceho sa v ich tesnom susedstve. Osobitne by tento problém mohol nastať v prípadoch, ak by sa predmet konania nachádzal na hranici územných obvodov viacerých správnych orgánov.

Ako alternatíva vyššie uvedených prístupov, keď územný rozsah, v ktorom sa zasielajú notifikácie, definuje orgán verejnej moci, je to, aby si ho v konečnom dôsledku potenciálny adresát definoval sám, a to tak, že by určil nejaký definičný bod (napríklad miesto svojho trvalého pobytu, alebo akýkoľvek bod, ktorý by bol predmetom jeho záujmu, napríklad preto, že by tam vlastnil nehnuteľnosť) a určitý rádius (napríklad 1 km), v rámci ktorého by bol informovaný o všetkých konaniach, ktoré by sa ho mohli týkať. Okruh adresátov notifikácií by bol teda definovaný zemepisnými súradnicami dvoch bodov (miesto označené osobou a miesto, kde sa nachádza predmet konania) a ich vzdialenosťou.

4 VÝZNAM OZNÁMENIA ZAČATIA KONANIA

Pokiaľ ide o význam oznámenia o začatí správneho konania, závisí nielen od toho, kto je adresátom, ale aj od toho, o aký druh konania ide.

Treba rozlišovať, aký je význam oznámenia pre verejnosť a pre účastníkov konania.

Pokiaľ ide o oznámenie začatia konania pre verejnosť, možno súhlasiť s J. Sobihardom, že ho treba vnímať v rovine práva na informácie upraveného v čl. 26 Ústavy SR, a teda že § 3 ods. 6 Správneho poriadku predstavuje jeden zo spôsobov sprístupňovania informácií o činnosti verejnej správy¹⁵.

V prípade účastníkov ide skôr o to, aby sa im vytvorila formálna aj materiálna možnosť realizovať svoje procesné práva v konaní, teda ide skôr o realizáciu práva na súdnu a inú právnu ochranu (čl. 46 Ústavy SR). Význam oznámenia začatia konania účastníkom konania je však aj širší. V konaniach, ktoré sa začínajú ex offo, bude typicky práve oznámenie o začatí konania prvým procesným úkonom, ktorý urobí správny orgán voči účastníkovi konania a teda ide o úkon, ktorého doručením účastníkovi konania sa konanie začína¹⁶. V tomto zmysle má procesný úkon oznámenia o začatí konania aj význam pre založenie prekážky litispendencie; pričom, ako upozorňuje aj M.

¹³ *Centrálna úradná elektronická tabuľa*. [online]. Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby [cit. 2020-02-05] <https://cuet.slovensko.sk/>.

¹⁴ Vlastné meranie autora vykonané na online mape dostupnej na stránke <https://mapy.hiking.sk/?ref=navigator> [Navštívené 20. 1. 2020].

¹⁵ SOBIHARD, J.: *Správny poriadok. Komentár. Šieste prepracované vydanie*. Bratislava : IURA EDITION spol.s.r.o., 2013, s. 31-32.

¹⁶ Pozri druhú vetu § 18 ods. 2 Správneho poriadku.

Horvat, litispendencia znamená okrem iného aj to, že určenie príslušnosti správneho orgánu zásadne trvá až do právoplatného skončenia správneho konania.¹⁷

Možno povedať, že zabezpečenie kvalitnej materiálnej informovanosti o začatí správneho konania je obzvlášť dôležité najmä vo vzťahu k účastníkom konania, pretože práve to sú osoby, o ktorých právach, právom chránených záujmoch či povinnostiach sa v správnom konaní rozhoduje, resp., môžu byť na nich rozhodnutím vydaným v správnom konaní priamo dotknuté, a je dôležité, aby sa s nimi ako s účastníkmi konalo a aby mali možnosť vlastnými procesnými úkonmi obhajovať a presadzovať svoje práva a právom chránené záujmy. To, že riadne oznámenie začatia konania je obzvlášť dôležité vo vzťahu k účastníkom konania, vyplýva až z už zmieneného faktu, že práve tento úkon bude niekedy úkonom, ktorého doručením účastníkovi sa konanie začína (v prípade konaní začínajúcich ex offa) – problémy pri doručení tohto oznámenia teda môžu viesť k diskutabilnosti týkajúcej sa samotného začatia správneho konania.

V tejto súvislosti okrem už spomínaného ustanovenia § 3 ods. 6 Správneho poriadku netreba opomenúť ani ustanovenie § 3 ods. 2 Správneho poriadku a v ňom vyjadrenú zásadu aktívnej súčinnosti: správne orgány musia dať účastníkom konania vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať. To znamená, že musia postupovať tak, aby sa účastníci konania o konaní a o rozhodnutí aj reálne dozvedeli a nie aby s ním boli len formálne oboznámení. Len vtedy, keď sa účastníci o konaní reálne dozvedia, majú príležitosť svoje práva a záujmy účinne obhajovať.

Nakresliť však jednoznačnú deliacu čiaru medzi významom doručenia oznámenia o začatí správneho konania účastníkom konania a informovania o tejto skutočnosti vo vzťahu k verejnosti nemožno v prípade všetkých správnych konaní, keďže existujú konania, kde nie je takáto jednoznačná deliaca čiara ani medzi samotným okruhom osôb tvoriacim verejnosť a okruhom osôb, ktoré sú účastníkmi správneho konania. Typickým príkladom sú konania týkajúce sa ochrany životného prostredia či konania podľa Stavebného zákona.

V niektorých konaniach podľa Stavebného zákona nie sú všetci účastníci identifikovateľní so stopercentnou mierou objektívnosti. Napríklad v územnom konaní o umiestnení stavby, o využívaní územia, o stavebnej uzávere a o ochrannom pásme sú účastníkmi konania aj osoby, ktorých vlastnícke alebo iné práva k pozemkom alebo stavbám, ako aj k susedným pozemkom a stavbám vrátane bytov môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté. S týmto vymedzením sa spája viacero prvkov aplikačnej neistoty:

1. vymedzenie pojmu susedná stavba na rozdiel od pojmu susedného pozemku je právne neurčité¹⁸,

2. to, či osoba bude alebo nebude účastníkom, záleží od toho, či jej Stavebným zákonom vymedzené práva môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.

Ako vidíme, stavebné úrady tu posudzujú až dva právne ťažšie uchopiteľné východiská – či je stavba susednou stavbou v zmysle § 139 ods. 2 písm. d) Stavebného zákona¹⁹, ako aj to, či osoba môže byť územným rozhodnutím priamo dotknutá na relevantných právach.

V situácii, ak je okruh účastníkov takto vymedzený, môže práve vhodne zvolený postup informovania o začatí konania, resp., oznámenia začatia konania, výrazne napomôcť správne ustáleniu okruhu účastníkov konania, resp., predísť tomu, aby sa v konaní vyskytli opomenutí účastníci. Čím lepšie je materiálne zabezpečená informovanosť verejnosti, tým lepšia je šanca, že účastníci, na ktorých by inak správny orgán v konaní nepomýšľal, sa sami prihlásia. Tým sa umožňuje predchádzať nezanedbateľnému faktoru neistoty a narušenia stability právnych vzťahov, ktoré fakt, že došlo k opomenutiu účastníka, prináša. Inak povedané, kvalitné materiálne zabezpečenie informovanosti verejnosti o začatí správneho konania môže mať pozitívny efekt aj v tom, že sa

¹⁷ HORVAT, M.: *Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 196.

¹⁸ K tomu pozri napr. ŠKROBÁK, J.: Účastníctvo v konaniach podľa stavebného zákona - analýza ústavnej conformity. In *Bratislavské právnické fórum 2018 [elektronický dokument] : ústavné princípy v rozhodovacej praxi správnych orgánov*. Bratislava : Právnická fakulta, 2018, s. 313-318; alebo ŠKROBÁK, J.: Vymedzenie účastníkov stavebného konania ako determinant zneužívania práva. In *Bratislavské právnické fórum 2015 [elektronický zdroj]*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 527-533.

¹⁹ V prípadoch podľa § 139 ods. 2 písm. c) Stavebného zákona táto neistota v posúdení odpadá.

správne a úplne určí okruh účastníkov konania a vďaka tomu budú nielen procesnoprávne vzťahy, ale aj nimi determinované hmotnoprávne vzťahy, stabilnejšie a miera právnej istoty vyššia.

Relatívnosť rozdielného významu oznámenia začatia konania pre účastníkov a pre verejnosť však nevyplýva len z toho, že informovanosť verejnosti je dôležitá aj pre účastníkov konania, pretože účastník konania sa môže takpovediac „vylúpnuť“ z radov verejnosti (teda že účastník sa o začatí konania a o tom, že je účastníkom, môže dozvedieť z oznámenia adresované nie účastníkovi, ale verejnosti), táto relatívnosť vyplýva aj z toho, že aj rozdiel medzi verejnosťou a účastníkom nie je vždy taký zrejmý, ako by sa laicky mohlo zdať. V niektorých konaniach je verejnosť aj účastníkom. Spomenúť treba ustanovenie § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého dotknutá verejnosť má postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti a následne postavenie účastníka v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní postup podľa odseku 3 alebo odseku 4, ak jej účasť v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu.

5 OZNÁMENIE O ZAČATÍ KONANIA VO VECIACH SPRÁVNEHO TRESTANIA

Špecifický význam má oznámenie o začatí konania vo veciach správneho trestania (správne konanie vo veciach správneho deliktu).

Ako judikoval Najvyšší súd SR vo svojom rozsudku sp. zn. 4 Sžo/1/2012 z 20. marca 2012, *doručenie oznámenia o začatí správneho konania za správny delikt je podstatnou súčasťou náležitého zistenia skutočného stavu vecí v správnom konaní, pričom ak nie je preukázané doručenie tohto oznámenia, trpí rozhodnutie o uložení sankcie takou vadou konania, ktorá sama osebe je dôvodom pre zrušenie rozhodnutia pre nezákonnosť*.²⁰ NS SR ďalej upozornil na ustálenú súdnu prax odvodenú tiež z judikatúry ústavného súdu, podľa ktorej v konaní o správnom delikte platí, že osoba obvinená zo správneho deliktu má právo v správnom konaní na vypočutie. Správny orgán si preto mal dostatočne overiť, či konanie o správnom delikte vôbec začalo a kedy a akým spôsobom mal žalobca možnosť vyjadriť sa k dôvodom začatia správneho konania a k jeho podkladom.²¹

Oznámenie o začatí konania má v konaniach vo veciach správneho trestania špecifický význam najmä preto, že je východiskom pre to, aby obvinený mohol realizovať svoje právo na obhajobu (čo zahŕňa oboznámenie sa s obvinením, prípravu na obhajobu, samotnú obhajobu a zároveň aj realizáciu súvisiaceho práva byť vypočutý).²² Obvinený má právo byť upovedomený o obvinení a toto upovedomenie sa môže účelne realizovať práve v rámci oznámenia o začatí konania.²³ Stotožňujem sa pritom so názorom prezentovaným nielen vo vyššie citovanom diele M. Horvata, ale napríklad aj L. Madleňákovou, že osoba musí byť o obvinení informovaná tak, aby sa vecne mohla pripraviť na svoju obhajobu.²⁴

Na účely tohto príspevku nie je potrebné analyzovať obsahové náležitosti oznámenia o začatí konania, ktoré sa týka správneho deliktu, hoci ide nepochybne o zaujímavú otázku, pre účely príspevku je zaujímavá forma doručenia tohto oznámenia do dispozičnej sféry adresáta a možnosť využitia prostriedkov elektronickej komunikácie.

6 NÁVRHY A NÁMETY DE LEGE FERENDA

Ako z môjho príspevku vyplýva, za kľúčové považujem to, aby verejnosť aj účastníci konania z dôvodov uvádzaných v predchádzajúcich statiach boli reálne materiálne oboznámení s tým, že sa začalo určité pre nich relevantné správne konanie. Formy elektronickej komunikácie pritom majú

²⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 Sžo/1/2012 z 20. marca 2012. [online]. Najvyšší súd SR. [cit. 2020-01-20] https://www.nsud.sk/data/files/646_stanoviska_rozhodnutia_2_2013.pdf

²¹ Tamtiež.

²² HORVAT, M.: *Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 194.

²³ Pozri aj ŠKROBÁK, J.: Procesné garancie práva na obhajobu v správnom trestaní In *Právna úprava správneho trestania* [elektronický zdroj]. - Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015. - ISBN 978-80-7160-399-3. - S. 51-61.

²⁴ MADLEŇÁKOVÁ, L.: Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? In HORÁKOVÁ, M. – TOMOSZEK, M.: *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. Brno : Tribun EU, 2010, s. 105-113.

význam najmä tam, kde je široký a sčasti neurčitý okruh účastníkov prelínajúcich sa zároveň s verejnosťou, ktorá je zainteresovaná na výsledku konania.

V tejto stati sa zamyslím nad návrhmi, ako zlepšiť pozitívne efekty využívania elektronických foriem komunikácie na účely dosiahnutia vyššie uvedených cieľov.

Už dávnejšie som upozorňoval na to, že by bolo vhodné pristupovať k oznamovaniu začatia konania elektronickými prostriedkami progresívnejšie a efektívnejšie. Navrhoval som napríklad, aby sa na podporné zabezpečenie informovania verejnosti využívalo napríklad vytvorenie fakultatívnych mailing listov, do ktorých by sa fakultatívne prihlasovali osoby, ktoré by mali záujem odoberať informácie o rozhodovacích aktivitách správnych orgánov. Správny orgán by im následne informácie zasielal prostredníctvom uplatňovania určitého územného kľúča (napríklad stavebný úrad by mal mailing listy pre súbory ulíc, pre určité sídelné útvary, štvrte, zóny).²⁵ K tomu možno dodať, že napriek tomu, že od publikovania tohto návrhu uplynulo už viac než päť rokov, stále to vnímam ako dobrý nápad, ktorý azda treba trochu poupraviť a rozvinúť. Príklad som už uvádzal vyššie: a teda že kritérium vyhľadávania alebo súbor adresátov notifikácií by sa mohol definovať napríklad podľa označenia ulice / verejného priestranstva, alebo tak, že územný rozsah, v ktorom sa zasielajú notifikácie, by si potenciálny adresát definoval sám, a to tak, že by určil nejaký definičný bod (napríklad miesto svojho trvalého pobytu, alebo akýkoľvek bod, ktorý by bol predmetom jeho záujmu, napríklad preto, že by tam vlastnil nehnuteľnosť) a určitý rádius, v rámci ktorého by bol informovaný o všetkých konaniach, ktoré by sa ho mohli týkať (viď vyššie).

Ako som už vo vlastnom vyššie citovanom diele uvádzal, že „takéto informovanie verejnosti by malo v rovine formálnej len podporný význam, ale z hľadiska materiálnej informovanosti by bol jeho prínos značný“.²⁶

Na tejto téze stále zotrávam, no možno je načim položiť si otázku, či by nebolo možné uvažovať aj o formálnom význame takéhoto informovania. Do budúca – ak sa výrazne zvýši miera rozšírenia pokrytia vysokorychlostným internetom²⁷ a zároveň internetové kompetencie čo najväčšej časti populácie, by sa v niektorých konaniach mohlo uvažovať o tom, či by sa nepodmienilo postavenie účastníka jeho procesnou iniciatívou – procesným úkonom – prihlásením sa do konania. To by mohlo mať význam napríklad v konaniach týkajúcich sa líniových a obzvlášť rozsiahlych stavieb. V podstate by išlo o akýsi krok ďalej od dnes uplatňovanej časovej koncentrácie v týchto konaniach.

Z postrehov, ktoré som v článku už načrtnol, by som rád zopakoval aj potrebu hľadať iné technické riešenia pre notifikácie o dokumentoch na CUET než sú notifikácie prostredníctvom RSS kanálov.

ZÁVER

Oznámenie o začatí správneho konania má význam nielen pre zabezpečenie informovania verejnosti, ale aj pre to, aby sa reálne zabezpečila možnosť účastníkov konania realizovať v týchto konaniach svoje procesné práva a vlastnými procesnými úkonmi presadzovať a chrániť svoje práva a právom chránené záujmy. Kvalitné zabezpečenie materiálnej informovanosti o začatí konania napomáha správne určenie okruhu účastníkov konania. V konaniach, ktoré sa začínajú ex offo, význam tohto inštitútu zvyšuje to, že sa s ním spája samotné začatie konania a s ním spojené procesné dôsledky.

Elektronické prostriedky komunikácie sú jedným z možných spôsobov, ako zabezpečiť čo najlepšiu materiálnu informovanosť aj o začatí správnych konaní.

Význam individuálneho doručenia oznámenia o začatí konania – či už elektronicky, alebo klasickým spôsobom – je najmä v prípadoch, ak ide o konania začínané ex offo a týkajúce sa jasne a presne identifikovateľných účastníkov. Obzvlášť to platí v prípade konania vo veci správneho trestania.

²⁵ ŠKROBÁK, J.: *Preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta 2014, s. 106.

²⁶ Tamtiež, s. 106-107.

²⁷ K tejto problematike pozri článok DAŇKO, M.: *Elektronické komunikácie vo svetle informatizácie spoločnosti*. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2019* [elektronický dokument]. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2019, s. 420-426.

Oznámenie začatia konania verejnou vyhláškou, vrátane prostredníctvom elektronických foriem, ako je zverejnenie na CUET, je obzvlášť efektívne vtedy, ak ide o správne konanie, kde je okruh účastníkov ťažšie identifikovateľný, široký, kde sa účastníci akoby prelínali s verejnosťou; samozrejme je obzvlášť efektívne vo vzťahu k širokej verejnosti a teda dobre využiteľné v konaniach, ktoré sú predmetom jej záujmu.

Z návrhov a námetov, ktoré môj článok prináša, by som zdôraznil ešte raz tieto: Je potrebné, aby sa zlepšili a zadresnili možnosti vyhľadávania a nastavenia kritérií zasielania notifikácií ohľadom dokumentov zverejnených na CUET; obzvlášť sa to týka kritéria „lokalita“. Ďalej treba zvážiť nájdenie modernejšieho nástroja na zasielanie notifikácií o dokumentoch zverejňovaných na CUET, ako sú kanály RSS.

Ak sa výrazne zvýši miera rozšírenia pokrytia vysokorýchlostným internetom, by sa v niektorých konaniach mohlo uvažovať o tom, či by sa nepodmienilo postavenie účastníka jeho procesným úkonom – prihlásením sa do konania. To by mohlo mať význam napríklad v konaniach týkajúcich sa líniových a obzvlášť rozsiahlych stavieb.

Použitá literatúra:

- Centrálna úradná elektronická tabuľa*. [online]. Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby [cit. 2020-02-05] <https://cuet.slovensko.sk/>.
- DAŇKO, M.: Elektronické komunikácie vo svetle informatizácie spoločnosti. In *Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2019* [elektronický dokument]. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2019, s. 420-426. ISBN 978-80-7160-517-1.
- HORVAT, M.: *Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. 263 s. ISBN 978-80-8168-715-0. <https://mapy.hiking.sk/?ref=navigator> [Navštívené 20. 1. 2020].
- KVASNICOVÁ, J.: *Čo je to RSS a ako sa používa + Bonus 23 tipov na zaujímavé marketingové RSS zdroje*. [online]. Bridge, E-commerce magazine. [cit. 2020-02-06] <https://www.ecommercebridge.sk/co-je-to-rss-a-ako-sa-pouziva-bonus-23-tipov-na-zaujimave-marketingove-rss-zdroje/>.
- MADLEŇÁKOVÁ, L.: Probíhá v ČR řízení o uložení správních sankcí a jejich ukládání dle zásad Rady Evropy? In HORÁKOVÁ, M. – TOMOSZEK, M.: *Vliv EU a Rady Evropy na správní řízení v ČR a v Polsku*. Brno : Tribun EU, 2010, s. 105-113. ISBN 978-80-7399-923-0.
- Návod na používanie Centrálnej úradnej elektronickej tabule (CUET)* [online]. Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby [cit. 2020-02-21] https://www.slovensko.sk/_img/CMS4/Navody/navod_cuet_FO.pdf.
- RECKÝ, J.: *Čo je to RSS a prečo ho nezavrhnúť?* [online]. TECHBOX, Denník N. [cit. 2020-02-21] <https://techbox.dennikn.sk/temy/co-je-to-rss-a-preco-ho-nezavrhnut/>.
- Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 SŽo/1/2012 z 20. marca 2012. [online]. Najvyšší súd SR. [cit. 2020-01-20] https://www.nsud.sk/data/files/646_stanoviska_rozhodnutia_2_2013.pdf
- SOBIHARD, J.: *Správny poriadok. Komentár. Šieste prepracované vydanie*. Bratislava : IURA EDITION spol.s.r.o., 2013. 347 s. ISBN 978-80-8078-600-7.
- ŠKROBÁK, J.: *Preskúmanie neprávoplatných rozhodnutí vydaných v správnom konaní*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta 2014. 213 s. ISBN 978-80-7160-373-3.
- ŠKROBÁK, J.: Procesné garancie práva na obhajobu v správnom trestaní In *Právna úprava správneho trestania* [elektronický zdroj]. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 51-61. ISBN 978-80-7160-399-3.
- ŠKROBÁK, J.: Účastníctvo v konaniach podľa stavebného zákona - analýza ústavnej konformity. In *Bratislavské právnické fórum 2018 [elektronický dokument] : ústavné princípy v rozhodovacej praxi správnych orgánov*. Bratislava : Právnická fakulta, 2018, s. 313-318. ISBN 978-80-7160-480-8.
- ŠKROBÁK, J.: Vymedzenie účastníkov stavebného konania ako determinant zneužívania práva. In *Bratislavské právnické fórum 2015 [elektronický zdroj]*. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015, s. 527-533. ISBN 978-80-7160-411-2.
- VRABKO, M. a kol.: *Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vydanie*. Bratislava : C. H. Beck, 2013. 304 s. ISBN 978-80-89603-13-8.

Kontaktné údaje:

Doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.

jan.skrobak@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

ELEKTRONICKÉ DORUČOVANIE PODĽA ZÁKONA O E-GOVERNMENTE¹

Viera Jakušová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: Currently, in addition to various strategic documents electronization of public administration is governed by the e-Government Act. The third part of the Act regulates the exercise of public authority electronically, which also includes provisions on electronic delivery. The author focuses on the methods of electronic delivery in the sense of the Act on e-Government and explains the situations in which the institute of ineffectiveness of electronic delivery can be applied.

Abstrakt: V súčasnosti sa okrem rôznych strategických dokumentov elektronizácia verejnej správy riadi zákonom o e-Governmente. Zákon v jeho tretej časti upravuje výkon verejnej moci elektronickej, ktorej súčasťou sú aj ustanovenia o elektronickej doručovaní. Autorka sa v príspevku zameriava na spôsoby elektronickej doručovania v zmysle zákona o e-Governmente a objasňuje situácie, pri ktorých je možné uplatniť inštitút neúčinnosti elektronickej doručovania.

Key words: public administration, electronic delivery, e-Government Act.

Kľúčové slová: verejná správa, elektronickej doručovanie, zákon o e-Governmente.

1 ÚVOD

V administratívno-právnych vzťahoch, ktoré vznikajú v oblasti verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky, môžeme badať vývoj informatizácie spoločnosti prostredníctvom zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov (ďalej len „EgovZ“).

Informatizáciu týchto administratívno-právnych vzťahov vystihuje pojem „eGovernment“. EGovernment je využívanie informačných technológií verejnými inštitúciami pre zaistenie výmeny informácií s občanmi, súkromnými organizáciami a inými verejnými inštitúciami za účelom zvyšovania efektivity vnútorného fungovania a poskytovanie rýchlych, dostupných a kvalitných informačných služieb.² V podmienkach Slovenskej republiky je realizovaný najmä prostredníctvom prístupových miest – ide o komunikačné rozhrania, prostredníctvom ktorých možno vykonávať elektronickej komunikáciu. Tieto komunikačné rozhrania sú určené na zabezpečenie kontaktu medzi orgánom verejnej moci a osobami, o ktorých právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach orgány verejnej moci pri výkone verejnej moci elektronickej konajú alebo vo vzťahu ku ktorým verejnú moc vykonávajú.³

Jedným z prístupových miest je Ústredný portál verejnej správy. V praxi ho nájdeme prostredníctvom siete Internet na adrese <https://www.slovensko.sk>.⁴

EgovZ v § 17 ods. 1 jednoznačne hovorí o povinnosti vykonávať verejnú moc elektronickej pre orgány verejnej moci. Znamená to, že všetky orgány verejnej moci musia prijímať elektronickej podania (ďalej len „e-podania“) predpísaným spôsobom prostredníctvom elektronickej schránok

¹ Tento článok bol napísaný v rámci výskumnej úlohy Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronickej služby verejnej správy s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja pod registračným číslom projektu APVV-17-0403.

² LIDINSKÝ, V. a kol. eGovernment bezpečne, s. 7.

³ HORVAT, M. Elektronickej podania v správnom konaní. In: *Olomoucké právnické dny 2019. Sborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019. s. 94.

⁴ HÁJEK, L.: Elektronickej schránka v podmienkach SR- aplikačná prax. In: *Comenius časopis*, 2017, Dostupné na internete: <https://comenius.flaw.uniba.sk/index.php/kategorie/informacne-technologie-a-pravo/35-elektronicka-schranka-v-podmienkach-sr-aplikacna-prax> [cit. 2020-01-10].

(ďalej len „e-schránky“) a zároveň vytvárať elektronické rozhodnutia (ďalej len „e- rozhodnutia“) a elektronickým spôsobom ich aj doručovať.

Výnimku z vyššie uvedeného tvoria iba tie úkony a konania, o ktorých osobitný predpis výslovne ustanovuje, že ich orgán verejnej moci vykonáva výlučne v listinnej podobe, ktoré osobitný predpis ukladá alebo umožňuje vykonať ústne, konkludentným prejavom vôle či predložením vecí, ktorá nemá listinnú podobu alebo elektronickú podobu. Tiež sa to vzťahuje aj na úkony a konania, ktoré spočívajú vo výkone činnosti, akou je ústne pojednávanie, miestne zisťovanie, výkon kontroly alebo dohľadu na mieste, obhliadka, nazeranie do spisov, predvedenie a iné obdobné úkony, ktoré sa vykonávajú mimo úradnej budovy, v ktorej sídli orgán verejnej moci.

Z hľadiska občanov a podnikateľských subjektov sú požiadavky EgovZ oveľa voľnejšie než pre orgány verejnej moci. Vo všeobecnosti sa žiadateľ (fyzická osoba, fyzická osoba - podnikateľ alebo právnická osoba) môže vždy v konkrétnom prípade rozhodnúť, či úkon urobí elektronickým alebo listinným spôsobom, ak mu osobitný predpis výslovne nepredpisuje, že úkon musí vykonať elektronicky. Z pohľadu zákona sú obe tieto formy rovnocenné.⁵ Orgán verejnej moci však vykonáva verejnú správu primárne elektronicky.⁶

Cieľom príspevku je analyzovať spôsoby elektronického doručovania (ďalej len „e-doručovanie“), objasniť situácie, pri ktorých je možné uplatniť inštitút neúčinnosti e-doručovania v zmysle EgovZ a zhodnotiť prínosy samotnej elektronizácie verejnej správy, konkrétne, v čom je prínosnejšia právna úprava e-doručovania v zmysle EgovZ v porovnaní s listinným doručovaním.

EgovZ je všeobecným právnym predpisom, ktorý sa vzťahuje na elektronický výkon verejnej moci, a teda aj na správne konanie. Pre doplnenie možno dodať, že novelou zákona č. 71/1967 o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len „SP“), pribudlo s účinnosťou od 1. novembra 2017 do SP nové ustanovenie §25a: „Na doručenie do elektronickej schránky sa vzťahuje osobitný predpis o elektronickej podobe výkonu verejnej moci.“ Zákonnou zmenou SP odkazujúcou na EgovZ v tejto oblasti, došlo k zjednoteniu terminológie a výkladu na účely jednotného využívania elektronickej komunikácie so správnymi orgánmi.

Pri spracovaní tohto príspevku boli aplikované základné metódy výskumu, najmä analýza, syntéza, indukcia a dedukcia.

2 ELEKTRONICKÉ DORUČOVANIE

Ústredný portál verejnej správy je definovaný ako informačný systém verejnej správy, prostredníctvom ktorého je možné centrálnne vykonávať elektronickú úradnú komunikáciu s ktorýmkoľvek orgánom verejnej moci a prístupovať k spoločným modulom, a to najmä prostredníctvom siete internet podľa EgovZ. Podľa § 6 ods. 1 EgovZ správcom Ústredného portálu verejnej správy je Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. Prevádzkovateľom ústredného portálu je Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (NASES).⁷

Na Ústrednom portáli verejnej správy sa nachádzajú „spoločné moduly“, ktoré zabezpečujú elektronickú komunikáciu pri výkone verejnej moci. Jedným z najdôležitejších spoločných modulov je modul e-schránok, prostredníctvom ktorých je možné vykonávať e-doručovanie.

2.1 Vymedzenie základných pojmov

E-schránka má svoju legálnu definíciu v ustanovení § 3 písm. l) EgovZ, ktoré ju vymedzuje ako „elektronické úložisko, v ktorom sú uchovávané elektronické správy a notifikácie“. „Miestom na

⁵ Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu. Kto má povinnosť komunikovať elektronicky? Dostupné na internete: [www.informatizacia.sk › ext_dok-faq_v2](http://www.informatizacia.sk/ext_dok-faq_v2) [cit. 2020-01-10].

⁶ Zo zákona: „Ak osobitný predpis neustanovuje pre konkrétne konanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach osoby alebo pre jeho časť výlučne listinnú komunikáciu, orgán verejnej moci ako účastník konania je povinný za podmienok podľa osobitného predpisu a na účely začatia alebo v priebehu konania podávať orgánu verejnej moci, ktorý vo veci koná, elektronické podanie.“ Pozri § 17 ods. 3 EgovZ.

⁷ Ústredný portál verejnej správy. O portáli. [online] Dostupné na internete: <https://www.slovensko.sk/sk/o-portali> [cit. 2020-01-14].

elektronické doručovanie je elektronická schránka, ktorá musí byť aktivovaná“.⁸ E-schránku je tiež možné zjednodušene predstaviť ako e-mailovú schránku.

V súčasnosti dochádza k doručovaniu elektronických dokumentov do e-schránky len na úrovni orgán verejnej moci – fyzická osoba, fyzická osoba – podnikateľ, právnická osoba. Jedná sa o obojsmerné doručovanie. Vzájomné e-doručovanie prebieha aj medzi orgánmi verejnej moci navzájom.

E-doručovanie upravuje EgovZ v § 29 až 34.

„Elektronické podanie a elektronický úradný dokument sa doručujú elektronicky“.⁹

Považujeme za dôležité vymedziť pojmy – e-podanie, elektronický úradný dokument (ďalej len „e-úradný dokument“) a elektronická úradná správa (ďalej len „e-úradná správa“).

„Elektronickým podaním sa podľa čl. 3 písm. j) EgovZ rozumejú údaje vyplnené podľa elektronického formulára, ktoré na účely výkonu verejnej moci elektronicky alebo na účely jeho začatia zasiela orgánu verejnej moci osoba, ktorá je účastníkom konania. Dá sa povedať, že e-podanie je úkon, ktorý je zasielaný fyzickou alebo právnickou osobou a takýto úkon smeruje vždy k orgánu verejnej moci (môže ísť napr. o návrh na začatie konania).

Podľa nášho názoru sú e-podania časovo i finančne úsporné. Výhodou pre občanov a podnikateľské subjekty je, že e-podanie je možné poslať kedykoľvek počas dňa, bez obmedzenia úradných hodín. Výška správnych poplatkov v prípade e-podaní je taktiež výhodou, pretože je o 50 % nižšia, ako je stanovené v sadzobníku správnych poplatkov. Suma poplatku môže byť maximálne znížená o 70 eur, ak zákon neustanovuje pri jednotlivých položkách sadzobníka inak.

„Elektronickým úradným dokumentom sú údaje vyplnené podľa elektronického formulára,

1. ktorý je výsledkom konania orgánu verejnej moci pri výkone verejnej moci elektronicky,
2. ktorý pri výkone verejnej moci elektronicky alebo na účely jeho začatia zasiela orgán verejnej moci osobe, ktorá je účastníkom konania, alebo

3. ktorým orgán verejnej moci vyznačuje právne skutočnosti týkajúce sa elektronického úradného dokumentu, najmä údaje o jeho právoplatnosti alebo vykonateľnosti“.¹⁰ Máme za to, že v § 29 ods. 1 v prvom bode možno hovoriť o e-rozhodnutiach, hoci tento pojem EgovZ priamo nedefinuje. Je tiež dôležité povedať, že každý e-úradný dokument je zasielaný orgánom verejnej moci osobe, ktorá je účastníkom konania.

„Elektronickou úradnou správou je elektronická správa tvorená jedným elektronickým podaním alebo elektronickým úradným dokumentom vrátane príloh k nim, ak sa prílohy pripájajú“.¹¹ Možno konštatovať, že e-úradná správa je pojmom širším než pojmy e-podanie a e-úradný dokument, nakoľko je nimi tvorená.

Formulár e-podaní je základom pre realizáciu e-podania a vydania e-úradného dokumentu zo strany orgánov verejnej moci smerom k fyzickým osobám a právnickým osobám elektronickými prostriedkami. Pre elektronický formulár zákonodarca prijal zákonnú fikciu, že podanie urobené elektronickými prostriedkami, a to použitím formulára e-podania, sa považuje za povinnosť riadne splnenú, t. j. ide o zachovanie validity takéhoto podania a zrovnoprávenie s klasickým listinným podaním, ako aj zrovnoprávenie s inými spôsobmi, ktoré upravujú osobitné právne predpisy. Modul elektronických formulárov obsahuje elektronické formuláre e-podaní vo vzťahu ku každému konaniu. Obsahuje jednak formuláre so všeobecnými náležitosťami podaní podľa SP, ako aj formuláre ostatných podaní, ktoré ustanovujú osobitné predpisy. Náležitosti týchto podaní sú upravené vždy osobitnými predpismi a zodpovedným za vytvorenie elektronického formuláru je ten ústredný orgán štátnej správy, ktorý na danom úseku vykonáva ústrednú štátnu správu. Elektronický formulár pre e-podanie je teda platný, ak je sprístupnený v module elektronických formulárov a jeho platnosť nebola zrušená.¹²

⁸ Pozri § 29 ods. 1 EgovZ.

⁹ Pozri § 29 ods. 1 EgovZ.

¹⁰ Pozri § 3 písm. k) EgovZ.

¹¹ Pozri § 3 písm. f) EgovZ.

¹² HAMULÁKOVÁ, Z. Vplyv elektronizácie na správne konanie podľa správneho poriadku s osobitným zreteľom na doručovanie. In: *Milníky práva v stredo európskom priestore 2019: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. s.408. Dostupné na internete: <https://>

2.2 E-schránka a jej aktivácia

E-schránky zriaďuje Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu pre fyzické osoby, fyzické osoby - podnikateľov, právnické osoby, orgány verejnej moci a subjekty medzinárodného práva. Schránka fyzických osôb sa zriaďuje automaticky pre občanov Slovenskej republiky, ktorí dovŕšili 18. rok života. Každému subjektu sa zriaďuje iba jedna e-schránka a jej zriadenie je bezplatné. V prípade, že je fyzická osoba zároveň podnikateľom alebo orgánom verejnej moci, alebo ak je orgán verejnej moci zároveň právnickou osobou, ktorá nevykonáva verejnú moc, elektronická schránka sa zriadi osobitne pre každé z uvedených právnych postavení.¹³

Na to aby sa e-doručovanie uskutočnilo, je dôležité, aby e-schránka na doručovanie bola aktivovaná. V prípade ak majú fyzické a právnické osoby aktivovanú e-schránku na doručovanie, tak orgány verejnej moci môžu prostredníctvom nej doručovať e-úradné rozhodnutia vrátane príloh s rovnakými právnymi účinkami, ako pri doručovaní rozhodnutia v listinnej podobe.

Povinnosť komunikovať elektronicky s orgánmi verejnej moci majú všetky právnické osoby, ktorých e-schránka bola aktivovaná. Samotnú povinnosť komunikovať elektronicky v prípade aktivovanej e-schránky považujeme za hospodárnu a účelnú z hľadiska konania. Aktivácia e-schránky môže nastať dvojakým spôsobom, a to jej aktiváciou na základe právneho úkonu právnickej osoby - jej štatutárneho orgánu (ide o tzv. dobrovoľnú aktiváciu) alebo na základe aktivácie *ex lege* k dátumu, ktorý vymedzuje EgovZ. Podľa EgovZ k povinnej aktivácii e-schránok došlo k dátumu 1. júl 2017, kedy boli aktivované vo vzťahu k všetkým právnickým osobám zapísaným v obchodnom registri. Pre ostatné právnické osoby ako napríklad nadácie, občianske združenia či neziskové organizácie, ktoré sa nezapisujú do obchodného registra, by mala nastať automatická aktivácia k dátumu 1. jún 2020.¹⁴

Výhodu využívania e-schránok občanmi a podnikateľskými subjektmi vidíme v ich bezpečnosti, nakoľko komunikácia prostredníctvom e-schránok funguje na podobných princípoch ako elektronické bankovníctvo a v ich prístupnosti. Do e-schránky sa fyzické osoby a v prípade právnických osôb, štatutár alebo ním poverená osoba môžu prihlásiť iba občianskym preukazom s elektronickým čipom, dokladom o pobyte s elektronickým čipom alebo alternatívnym autentifikátorom a osobným bezpečnostným kódom (BOK). Bez jedného z týchto preukazov s aktivovaným čipom nie je možné do schránky pristupovať a kontrolovať jej obsah.¹⁵

Je dôležité povedať, že povinná aktivácia e-schránok sa nevzťahuje na fyzické osoby a fyzické osoby - podnikateľov, ktorí si môžu aktivovať svoje schránky kedykoľvek dobrovoľne na stránke Ústredného portálu verejnej správy teda na <https://www.slovensko.sk>.

Podľa § 31 ods. 2 EgovZ sa ustanovenia o e-doručovaní nepoužijú a doručovanie sa spravuje ustanoveniami o doručovaní podľa osobitných predpisov, ak osobitný predpis ustanovuje, že sa doručuje výlučne v listinnej podobe [ide napríklad o doručovanie podľa zákona o azyle (§ 52 ods. 1 zákona o azyle) alebo podľa zákona o pobyte cudzincov (§ 120 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov)]¹⁶, alebo sa doručuje osobám vo výkone trestu odňatia slobody, vo väzbe, osobám umiestneným v zariadeniach pre výkon ústavnej starostlivosti a ochrannej výchovy alebo tomu, kto požíva

www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/milniky_zborniky_2011_2018/Milniky_Zbornik_2019.pdf [cit. 2020-01-23].

¹³ HAMULÁKOVÁ, Z. Vplyv elektronizácie na správne konanie podľa správneho poriadku s osobitným zreteľom na doručovanie. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2019: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. s. 409. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/milniky_zborniky_2011_2018/Milniky_Zbornik_2019.pdf [cit. 2020-01-23].

¹⁴ HORVAT, M. Elektronické podania v správnom konaní. In: *Olomoucké právnické dny 2019. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019. s. 94.

¹⁵ Ústredný portál verejnej správy. Aktivácia schránky. [online] Dostupné na internete: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_aktivacia-schranky/ [cit. 2020-01-15].

¹⁶ HORVAT, M. Elektronické doručovanie v správnom konaní ako predpoklad vymožitelnosti práva. In: *Bratislavské právnické fórum 2019. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. s. 38. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/BPF_2019/ZBORNIK_sekcia_14_IT_FINAL_FINAL.pdf [cit. 2020-01-23].

diplomatické výsady a imunity, ak orgán verejnej moci vie, že doručuje takej osobe. E-doručovanie sa tiež nepoužije ak bola e-schránka deaktivovaná.

2.3 Spôsoby e-doručovania

Rozhodnutia orgánov verejnej moci doručené elektronicky majú rovnaký právny účinok, akoby boli doručené v listinnej forme poštou. Možno konštatovať, ak osobitné predpisy neustanovujú inak, že doručovať písomnosti elektronicky v zmysle EgovZ je možné tromi spôsobmi:

- 1) Doručenie do vlastných rúk
- 2) Doručenie do vlastných rúk s fikciou doručenia (tzv. náhradné doručenie)
- 3) Obyčajné doručenie

Ktoré úradné rozhodnutia doručujú orgány verejnej moci do vlastných rúk a ktoré obyčajne, ustanovujú priamo osobitné predpisy, podľa ktorých orgány verejnej moci v konkrétnej veci postupujú.¹⁷

Orgány verejnej moci môžu doručovať e-rozhodnutia prostredníctvom troch základných elektronických formulárov, ktoré majú dostupné vo svojej e-schránke, alebo cez individuálne vytvorené formuláre rozhodnutí.¹⁸

2.3.1 Doručovanie do vlastných rúk

Prvým spôsobom e-doručenia je doručenie písomnosti do vlastných rúk. Do vlastných rúk sa elektronicky doručujú elektronické dokumenty, ktoré sú podľa EgovZ z hľadiska právnych účinkov totožné s dokumentom v listinnej podobe, o ktorom osobitné predpisy ustanovujú, že sa doručujú do vlastných rúk.¹⁹ Ak orgán verejnej moci doručuje e-rozhodnutie do vlastných rúk v zmysle osobitných predpisov podľa § 29 ods. 1 EgovZ, použije formulár s názvom „Všeobecná agenda – rozhodnutie do vlastných rúk“.²⁰

„Doručením do vlastných rúk sa na účely elektronického doručovania rozumie doručenie, pri ktorom sa vyžaduje potvrdenie doručenia zo strany adresáta alebo osoby, ktorej je podľa osobitných predpisov možné doručovať namiesto adresáta (ďalej len „prijímateľ“), formou elektronickej doručenky (ďalej len „e-doručenka“) odoslanej odosielateľovi.“²¹

E-doručenkou sa rozumie elektronický dokument, ktorý obsahuje údaj o dni, hodine, minúte a sekunde e-doručenia a ďalšie identifikačné údaje, ktorými sú identifikátor osoby prijímateľa, identifikátor osoby odosielateľa a identifikácia e-úradnej správy a elektronických dokumentov, ktoré sa elektronicky doručujú.²² Platí vyvrátiteľná domnienka o pravdivosti doručenky.²³

Podľa § 32 ods. 4 EgovZ je pri doručovaní do vlastných rúk prijímateľ povinný potvrdiť doručenie e-úradnej správy formou e-doručenky. Potvrdenie doručenia je podmienkou sprístupnenia obsahu e-úradného dokumentu prijímateľovi v jeho e-schránke. E-úradný dokument sa sprístupní v momente potvrdenia doručenia.

Prijímateľ potvrdzuje elektronickú doručku prostredníctvom (kliknutím na) funkcie určenej na tento účel. Ak je adresátom orgán verejnej moci, elektronickú doručku vytvára a potvrdzuje tento orgán prostredníctvom funkcie elektronickej podateľne.²⁴

¹⁷ Ústredný portál verejnej správy. Elektronické doručovanie. [online] Dostupné na internete: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_elektronicke-dorucovanie/ [cit. 2020-01-15].

¹⁸ Ústredný portál verejnej správy. Elektronické doručovanie. [online] Dostupné na internete: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_elektronicke-dorucovanie/ [cit. 2020-01-15].

¹⁹ Pozri § 29 ods. 2 EgovZ.

²⁰ Ústredný portál verejnej správy. Elektronické doručovanie. [online] Dostupné na internete: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_elektronicke-dorucovanie/ [cit. 2020-01-15].

²¹ Pozri § 29 ods. 3 EgovZ.

²² Pozri § 30 ods. 1 EgovZ.

²³ Zo zákona: „Údaje uvedené v elektronickej doručke, ktorá bola potvrdená podľa ods. 3, sa považujú za pravdivé, kým nie je preukázaný opak“. Pozri § 30 ods. 5 EgovZ.

²⁴ HAMULÁKOVÁ, Z. Vplyv elektronizácie na správne konanie podľa správneho poriadku s osobitným zreteľom na doručovanie. In: *Milníky práva v stredo európskom priestore 2019: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. s. 410. Dostupné na

Okamihom objektívnej dostupnosti e-úradnej správy v e-schránke adresáta sa považuje takáto správa za uloženú.²⁵ Pre fyzickú a právnickú osobu je výhodné aktivovať si funkciu notifikačných správ. Ak má adresát aktivované zasielanie notifikácií, tak bezprostredne po tom, ako bola e-úradná správa uložená v e-schránke, príde adresátovi notifikácia (oznam) o uložení e-úradnej správy. Tento oznam - notifikácia obsahuje údaje odosielateľa, najmä jeho meno, priezvisko alebo obchodné meno či názov, údaje adresáta, ako aj deň uplynutia úložnej lehoty.²⁶ V tomto momente za výhodu považujeme možnosť aktivácie zasielania notifikácií, nakoľko funkcia notifikačných správ výrazne podporuje informovanosť občanov a podnikateľských subjektov pri využívaní e-schránok.

Je dôležité povedať, že odo dňa nasledujúceho po dni uloženia správy v e-schránke začína pre osobu, ktorá je účastníkom konania, plynúť 15-dňová úložná lehota, počas ktorej sa správa považuje za nedoručenú.²⁷ Po uplynutí tejto lehoty bez prevzatia správy sa uplatňuje fikcia doručenia.

Ak by osobitný predpis upravoval podmienky doručenia, úložné lehoty alebo účinky márneho uplynutia úložnej lehoty je potrebné aby orgán verejnej moci doručil e-rozhodnutie cez individuálne vytvorený formulár rozhodnutia.²⁸

2.3.2 Náhradné doručenie

Ustanovenie § 32 ods. 5 EgovZ zakotvuje prípady, kedy sa považuje e-úradná správa za doručенú. Konkrétne v § 32 ods. 5 písm. a), b) je upravené náhradné doručenie, resp. fikcia doručenia: „Elektronická úradná správa, vrátane všetkých elektronických dokumentov, sa považuje za doručенú,

a) ak je adresátom orgán verejnej moci, uložením elektronickej úradnej správy,

b) ak nie je adresátom orgán verejnej moci a doručuje sa do vlastných rúk, dňom, hodinou, minútou a sekundou uvedenými na elektronickej doručенke alebo márnym uplynutím úložnej lehoty podľa toho, ktorá skutočnosť nastane skôr, a to aj vtedy, ak sa adresát o tom nedozvedel“.

V prvom prípade sú e-úradné správy doručенé orgánu verejnej moci uložením do e-schránky, t. j. okamžite. V tomto prípade neplynie žiadna úložná lehota – rovnako ako pri doručení do okienka podateľne úradu.

V druhom prípade teda v písm. b) sa e-úradná správa považuje za doručенú, ak účastník konania potvrdí notifikáciu o doručení (deň, hodina, minúta a sekunda doručenia sa uvádza na e-doručenke), ale aj vtedy, ak uplynie úložná lehota (15 dní) a notifikácia o doručení nebola v tejto lehote potvrdená.

Po uplynutí tejto lehoty bez prevzatia e-úradnej správy sa uplatňuje fikcia doručenia. Správa sa po uplynutí lehoty považuje za doručенú, hoci sa o nej účastník konania nedozvedel, pretože si ju neprevzal. Právny účinok doručenia do vlastných rúk tak nastane okamihom prevzatia e-úradnej správy prijímateľom alebo uplynutím 15-dňovej lehoty od jej uloženia v e-schránke.

Ak orgán verejnej moci doručuje rozhodnutie do vlastných rúk s fikciou doručenia, použije formulár s názvom - „Všeobecná agenda - rozhodnutie do vlastných rúk s fikciou doručenia“.²⁹

internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/milniky_zborniky_2011_2018/Milniky_Zbornik_2019.pdf [cit. 2020-01-23].

²⁵ Pozri § 32 ods. 1 EgovZ.

²⁶ HAMULÁKOVÁ, Z. Vplyv elektronizácie na správne konanie podľa správneho poriadku s osobitným zreteľom na doručovanie. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2019: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. s. 410. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/milniky_zborniky_2011_2018/Milniky_Zbornik_2019.pdf [cit. 2020-01-23].

²⁷ Pozri § 32 ods. 2 EgovZ.

²⁸ Ústredný portál verejnej správy. Elektronické doručovanie. [online] Dostupné na internete: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_elektronicke-dorucovanie/ [cit. 2020-01-15].

²⁹ Ústredný portál verejnej správy. Elektronické doručovanie. [online] Dostupné na internete: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_elektronicke-dorucovanie/ [cit. 2020-01-15].

Pre doplnenie možno dodať, že počet úradných rozhodnutí, ktoré boli doručené elektronicky orgánmi verejnej moci do vlastných rúk do e-schránok aktivovaných na doručovanie v zmysle § 32 ods. 5 písm. b) EgovZ je 4 866 816 za rok 2017, 10 952 576 za rok 2018 a 14 375 538 za rok 2019.³⁰

Fikcia doručenia pri e-doručovaní v zmysle § 32 ods. 5 písm. b) EgovZ sa neuplatní, ak medzi okamihom odoslania e-úradnej správy a okamihom márneho uplynutia úložnej lehoty bola e-schránka deaktivovaná. K náhradnému doručeniu nemôže dôjsť ani ak márne uplynie úložná lehota a osobitný predpis neumožňuje náhradné doručenie. Napokon fikciu doručenia nemožno uplatniť ak by orgán verejnej moci rozhodol, že e-doručenie je neúčinné; to však neplatí, ak osobitný predpis neumožňuje vylúčiť účinky náhradného doručenia.³¹

2.3.3 Obyčajné doručenie

Obyčajné doručenie sa uskutočňuje, ak nie je adresátom orgán verejnej moci a písomnosť nie je potrebné doručiť do vlastných rúk. Dá sa povedať, že obyčajné doručenie sa vzťahuje na ostatné správy, ktoré sa občanom a právnickým osobám nedoručujú do vlastných rúk (t. j. sú bez doručienky).

V prípade, ak orgán verejnej moci nedoručuje rozhodnutie do vlastných rúk, považuje sa e-úradná správa v zmysle § 32 ods. 5 písm. c) EgovZ za doručení v deň bezprostredne nasledujúci po dni uloženia. Pre e-úradné správy, ktoré sa doručujú obyčajným spôsobom, nie je stanovená odberná lehota. Tieto správy sú do e-schránky uložené automaticky a sú považované za doručené deň po uložení.

Pri obyčajnom doručovaní orgán verejnej moci doručuje e-rozhodnutie prostredníctvom formulára s názvom - „Všeobecná agenda – rozhodnutie“.³²

Pre doplnenie možno dodať, že EgovZ umožňuje vykonávať e-doručovanie, ktoré sa nevykonáva do vlastných rúk, alebo doručovanie notifikácií, aj do obdobnej schránky zriadenej orgánom verejnej moci sprístupnenej prostredníctvom špecializovaného portálu. Účastník konania má možnosť okrem e-schránky paralelne uskutočniť e-doručenie do obdobnej schránky zriadenej orgánom verejnej moci.³³

2.4 Neúčinnosť e-doručenia

Zákonodarcu pamätal aj na situácie, keď si účastník konania z objektívnych príčin bez vlastného pričinenia nemôže e-úradné rozhodnutia prevziať a oboznámiť sa s ich obsahom. Na tento účel bol v § 33 ods. 1 EgovZ ustanovený inštitút neúčinnosti e-doručenia.

Orgán verejnej moci, ktorý koná vo veci, ktorej sa e-doručovanie týka, rozhodne na návrh adresáta, že e-doručenie je neúčinné, ak adresát preukáže, že objektívne nemohol prevziať e-úradnú správu z dôvodu, ktorý nenastal na jeho strane alebo jeho pričinením, alebo na jeho strane nastali také dôvody, ktoré mu objektívne neznemožnili prevziať e-úradnú správu, avšak takéto prevzatie by bolo spojené s nepomernými ťažkosťami, ktorých prekonanie od neho nie je spravodlivé požadovať.³⁴

Je potrebné aby adresát podal návrh do 15 dní odo dňa, keď s obsahom e-úradnej správy oboznámil alebo mohol oboznámiť. Návrh musí okrem všeobecných náležitostí podľa osobitného predpisu, ktorý konanie, v ktorom sa elektronicky doručovalo, upravuje, obsahovať aj deň, keď sa adresát s obsahom e-úradnej správy oboznámil alebo mohol oboznámiť, a označenie dôkazov, ktorých sa dovoľáva.³⁵

Orgán verejnej moci môže začať konanie o neúčinnosti e-doručenia aj bez návrhu (ex off), ak je podľa obsahu spisu zrejmé, že adresát sa nemohol s obsahom e-úradnej správy v úložnej lehote oboznámiť. V ďalšom prípade sa tiež začne konanie o neúčinnosti e-doručenia aj bez návrhu, ak správca modulu e-schránok oznámi orgánu verejnej moci, že z technických dôvodov, ktoré nenastali na strane adresáta, nebolo možné e-úradné správy uložené v e-schránke prevziať. Správca modulu

³⁰ Predmetnú informáciu sme získali na základe z. č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov dňa 16. 1. 2020 od NASES prostredníctvom e-mailu.

³¹ Pozri § 32 ods. 6 EgovZ.

³² Ústredný portál verejnej správy. Elektronické doručovanie. [online] Dostupné na internete: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_elektronicke-dorucovanie/ [cit. 2020-01-15].

³³ Pozri § 31 ods. 1) EgovZ.

³⁴ Pozri § 33 ods. 1 EgovZ.

³⁵ Pozri § 33 ods. 2, 3 EgovZ.

e-schránok je povinný v oznámení uviesť okolnosti znemožňujúce prístup k uloženým správam a ich trvanie.

Konanie o neúčinnosti e-doručenia je možné iba ak osobitný predpis nevyklučuje účinky náhradného doručenia a zároveň neustanovuje iný postup na rozhodovanie o neúčinnosti e-doručenia.³⁶

Podanie návrhu ako takého odkladný účinok nemá, avšak orgán verejnej správy môže návrhu odkladný účinok priznať. Podľa § 33 ods. 5 ak by adresátovi, hrozila vážna ujma a ak odkladom nevznikne ujma na právach iných osôb nadobudnutých v dobrej viere alebo poškodenie verejného záujmu prevyšujúce ujmu hroziacu adresátovi, tak orgán verejnej moci, ktorý rozhoduje o neúčinnosti e-doručenia, môže rozhodnúť o odklade účinkov e-doručenia do rozhodnutia vo veci samej.

Ak orgán verejnej moci rozhodol, že e-doručenie je neúčinné, e-úradná správa vrátane všetkých elektronických dokumentov sa považuje za doručenú dňom, keď rozhodnutie o neúčinnosti e-doručenia nadobudlo právoplatnosť.³⁷

Proti rozhodnutiu o neúčinnosti e-doručenia je možné podať odvolanie alebo rozklad podľa osobitného predpisu, ktorý konanie, v ktorom sa elektronicky doručovalo, upravuje. Ak o neúčinnosti e-doručenia rozhoduje iný orgán ako súd, rozhodnutie o neúčinnosti e-doručenia je preskúmateľné súdom.³⁸

V inštitúte neúčinnosti e-doručenia nachádzajúcom sa v EgovZ sme nepozorovali žiadne nedostatky a jeho zakotvenie považujeme za prínosné, nakoľko i v elektronickom priestore môžu nastať situácie keď si účastník konania z objektívnych príčin bez vlastného pričinenia nemôže e-úradné rozhodnutia prevziať a oboznámiť sa s ich obsahom.

3 ZÁVER

EgovZ zakotvuje povinnosť vykonávať verejnú moc elektronicky pre orgány verejnej moci. Všetky orgány verejnej moci musia prijímať e-podania prostredníctvom e-schránok a zároveň vytvárať e-rozhodnutia a elektronickým spôsobom ich aj doručovať. E-doručovanie podľa EgovZ sa neaplikuje v prípadoch ak sa doručovanie spravuje ustanoveniami o doručovaní podľa osobitných predpisov, ak je stanovené, že sa doručuje výlučne v listinnej podobe alebo sa doručuje osobám vo výkone trestu odňatia slobody, vo väzbe, osobám umiestneným v zariadeniach pre výkon ústavnej starostlivosti a ochrannnej výchovy alebo tomu, kto požíva diplomatické výsady a imunity, ak orgán verejnej moci vie, že doručuje takej osobe. E-doručovanie sa tiež nepoužije, ak bola e-schránka deaktivovaná.

Pri prvom spôsobe e-doručenia - doručovanie do vlastných rúk – je prijímateľ povinný potvrdiť doručenie e-úradnej správy formou e-doručenky, na základe ktorej sa sprístupní obsah e-úradnej správy. Ak prijímateľ nepotvrdí doručenie e-úradnej správy a uplynie 15 dňová úložná lehota, e-úradná správa sa považuje za doručenú, hoci sa o nej účastník konania nedozvedel. Z toho vyplýva, že pri doručovaní rozhodnutia do vlastných rúk sa v zmysle § 32 ods. 5 písm. b) EgovZ uplatňuje vždy fikcia doručenia. Pri treťom spôsobe doručovania - obyčajné doručovanie – sa považuje e-úradná správa v zmysle § 32 ods. 5 písm. c) EgovZ za doručenú v deň bezprostredne nasledujúci po dni uloženia. Tieto e-úradné správy sú do e-schránky uložené automaticky a sú považované za doručené deň po uložení. Možnosť uplatnenia inštitútu neúčinnosti e-doručenia prichádza do úvahy, ak účastník konania z objektívnych príčin bez vlastného pričinenia nemôže e-úradné rozhodnutia prevziať a oboznámiť sa s ich obsahom.

Ako už bolo spomenuté, e-doručovanie sa uskutočňuje prostredníctvom e-schránok, ktoré sú základným nástrojom komunikácie medzi fyzickými osobami, fyzickými osobami - podnikateľmi a právnickými osobami s orgánmi verejnej moci, a orgánmi verejnej moci navzájom. Výhodou využívania e-schránok občanmi a podnikateľskými subjektmi je ich prístupnosť, keďže e-podanie je možné zaslať z domu či kancelárie. K uskutočneniu e-podania je potrebný počítač, prístup do siete internetu, príslušný softvér a eID karta.

Druhou výhodou je finančná úspora, nakoľko e-podanie je spoplatnené polovičnou sadzbou správneho poplatku na rozdiel od podania, ktoré sa realizuje v listinnej podobe. Výška správnych poplatkov je o 50 % nižšia, ako je stanovené v sadzobníku správnych poplatkov a suma poplatku môže byť maximálne znížená o 70 eur, ak zákon neustanovuje pri jednotlivých položkách sadzobníka

³⁶ Pozri § 33 ods. 4 EgovZ.

³⁷ Pozri § 33 ods. 8 EgovZ.

³⁸ Pozri § 33 ods. 9 EgovZ.

inak. Zníženie sadzby poplatkov sa uplatní aj vtedy, ak sú súčasťou návrhu podaného elektronicky prílohy, pokiaľ sú tieto rovnako ako návrh podané v elektronickej podobe.

Medzi ďalšie výhody možno zaradiť aj časovú úsporu (možnosť zaslať e-podanie kedykoľvek počas dňa, bez obmedzenia úradných hodín), a bezpečnosť, nakoľko komunikácia prostredníctvom e-schránok funguje na podobných princípoch ako elektronické bankovníctvo. Doručovanie v rámci tohto modulu je garantované zo zákona. V neposlednom rade môžeme medzi benefity zaradiť aj informovanosť. O odoslaní, doručení jednotlivých e-podaní je fyzická osoba a právnická osoba informovaná prostredníctvom notifikačných správ.

Eliminovanie viacnásobnej realizácie rovnakých úkonov a minimalizácia pochybení, ktoré sú spôsobené ľudským faktorom, patrí tiež medzi prínosy tak pre spravované ako aj pre spravujúce subjekty verejnej správy.

Prijatie EgovZ možno považovať za významný legislatívny krok, ktorý viedol k modernizácii a zefektívneniu postupov verejnej správy. Možno konštatovať, že samotná elektronizácia verejnej správy je prínosom pre spravované aj spravujúce subjekty verejnej správy nakoľko zavedením e-doručovania prostredníctvom e-schránok podľa EgovZ v porovnaní s listinným spôsobom výkonu verejnej správy, vznikla efektívnejšia a rýchlejšia elektronická komunikácia.

Použitá literatúra:

HÁJEK, L.: Elektronická schránka v podmienkach SR- aplikačná prax. In: *Comenius časopis*, 2017, [online] [2017-12-04] ISSN 2454-0846 Dostupné na internete: <https://comenius.flaw.uniba.sk/index.php/kategorie/informacne-technologie-a-pravo/35-elektronicka-schranka-v-podmienkach-sr-aplikacna-prax> [cit. 2020-01-10].

HAMULÁKOVÁ, Z.: Vplyv elektronizácie na správne konanie podľa správneho poriadku s osobitným zreteľom na doručovanie. In: *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2019: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov*. 1. vyd. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. 652 s. ISBN 978-80-7160-517-1.

Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/milniky_zborniky_2011_2018/Milniky_Zbornik_2019.pdf [cit. 2020-01-23].

HORVAT, M. Elektronické doručovanie v správnom konaní ako predpoklad vymožitelnosti práva. In: *Bratislavské právnické fórum 2019. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. 93 s. ISBN 978-80-7160-537-9.

Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/BPF_2019/ZBORNI_K_sekcia_14_IT_FINAL_FINAL.pdf [cit. 2020-01-23].

HORVAT, M.: Elektronické podania v správnom konaní. In: *Olomoucké právnické dny 2019. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019. 346 s. ISBN 978-80-88266-48-8.

LIDINSKÝ, V. a kol.: *eGovernment bezpečne*. 1. vyd. Praha: Grada, 2008. 160 s. ISBN 978-80-247-2462-1.

Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu. Kto má povinnosť komunikovať elektronicky? Dostupné na internete: [www.informatizacia.sk › ext_dok-faq_v2](http://www.informatizacia.sk/ext_dok-faq_v2) [cit. 2020-01-10].

Ústredný portál verejnej správy. Aktivácia schránky. [online] Dostupné na internete: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_aktivacia-schranky/ [cit. 2020-01-15].

Ústredný portál verejnej správy. Elektronické doručovanie. [online] Dostupné na internete: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_elektronicke-dorucovanie/ [cit. 2020-01-15].

Ústredný portál verejnej správy. O portáli. [online] Dostupné na internete: <https://www.slovensko.sk/sk/o-portali> [cit. 2020-01-14].

Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente).

Zákon č. 71/1967 o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

Kontaktné údaje:

Mgr. Viera Jakušová

viera.jakusova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

P. O. Box 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

K PROBLÉMOM ELEKTRONICKÉHO DORUČOVANIA S OSOBNÝM ZRETEL'OM NA SPRÁVNE KONANIE¹

Matej Horvat

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: Delivery is a very important legal institute of administrative proceedings. It contributes to the principle of transparency of public administration and balances administrative proceedings that is carried out in written form in general. Recently, the administrative proceedings have undergone significant changes in the context of mandatory electronic delivery. There are several issues in legal practice regarding this novelty (e.g. to whom to deliver electronically, signature authorizations, document conversions, fiction of delivery, etc.) whose description will analyse this paper along with several suggestions *de lege ferenda*.

Abstrakt: Doručovanie patrí k významným inštitútom správneho konania, ktoré napomáha princípu transparentnosti verejnej správy a vyvažuje zásadu písomnosti správneho konania. V ostatnej dobe doznalo doručovanie v správnom konaní značných zmien, a to v súvislosti s povinným elektronickým doručovaním. S tým sú však spojené viaceré problémy v právnej praxi (komu takto doručovať, podpisové opravenia, konverzia dokumentu, fikcia doručenia a pod.), ktorých analýzu poskytnete predkladaný príspevok spolu s viacerými námetmi *de lege ferenda*.

Key words: delivery, electronic delivery, e-Government Act, administrative proceedings

Kľúčové slová: doručovanie, elektronické doručovanie, zákon o e-Governmente, správne konanie

1 ÚVOD

Z hľadiska právnej praxe predstavuje doručovanie mimoriadne dôležitý právny inštitút. Toto tvrdenie vychádza predovšetkým z poznania, že správne konanie je vedené zásadou neverejnosti konania. Zásada neverejnosti správneho konania znamená, že Správny poriadok je vybudovaný na zásade neverejnosti ústneho pojednávania. Vyplýva to, okrem iného, zo skutočnosti, že ústne pojednávanie nie je pre správne konanie typické.² Neverejnosť neznamená, že nemôže dôjsť k styku zamestnanca správneho orgánu a účastníka konania „tvárou v tvár“; neverejnosť znamená, že správne konanie nie je prístupné širokej verejnosti, ako je to v prípade súdnych konaní, ale prístupné je len subjektom správneho konania. Správne konanie nie je verejné ani vtedy, keď je nariadené ústne pojednávanie.³ Správne konanie (teda) nie je vo všeobecnosti prístupné verejnosti, t. j. každému, kto oň prejaví záujem bez toho, aby bol rozhodnutím správneho orgánu dotknutý.⁴

Túto vedomosť treba zároveň chápať aj cez pohľad zásady písomnosti. Zásada písomnosti znamená, že správny orgán vydáva rozhodnutie vo veci na základe písomných podkladov a dôkazov; zásadne všetky úkony v správnom konaní sa zaznamenávajú do písomnej podoby, a to vrátane úkonov ústnych (zápisnica). Všetka písomná dokumentácia tvorí spis správneho konania, ktorý musí preukázať všetko, na základe čoho správny orgán dospel k rozhodnutiu vo veci samej. Zásada ústnosti preto pre správne konanie nie je typická a zásadne sa neuplatňuje.

Uvedené zásady sa javia byť v kontradickii k princípu transparentnosti verejnej správy Princíp transparentnosti verejnej správy má hmotnoprávny, ako aj procesnoprávny aspekt. V rámci hmotnoprávneho aspektu transparentnosť vo všeobecnosti znamená priehľadnosť, jasnosť,

¹ Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja číslo APVV – 17-0403 Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronické služby verejnej správy a je súčasťou výskumnej úlohy.

² SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár, s. 36.

³ HORVAT, M. In ANDRAŠKO, J., DAŇKO, M., SOPÚCHOVÁ-RALBOVSKÁ, S (eds.) Vymožitelnosť práva v digitálnej spoločnosti. Bratislavské právnické fórum 2019, s. 36.

⁴ KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť, s. 140.

zrozumiteľnosť. Princíp transparentnosti je spojený so spôsobom výkonu verejnej moci (správy), jeho podstatou je zrozumiteľné ustanovenie úloh vykonávateľom verejnej správy a s tým súvisiaci transparentný výkon týchto úloh.⁵ Princíp transparentnosti je princípom, ktorý sa uplatňuje naprieč verejnou správou; verejná správa je ho povinná bezpodmienečne rešpektovať pri výkone svojich kompetencií.

Procesnoprávny aspekt tohto princípu sa v správnom konaní premieňa do obsahu procesných práv dotknutých osôb (predovšetkým účastníkov konania), ktoré majú zabezpečiť ich informovanosť o priebehu a výsledku správneho konania.⁶

Uvedený princíp činnosti verejnej správy a zásady správneho konania nemusia byť nevyhnutne vo vzájomnom opozite, ba práve naopak. Som toho názoru, že nevyhnutné je ich vzájomné skĺbenie s cieľom zabezpečenia účelu správneho konania – riadneho, včasného, vecne správneho a zákonného rozhodnutia. Na zabezpečenie uvedeného vytvára zákonodarca pravidlá doručovania, pretože práve jeho prostredníctvom sa účastníci konania, či ďalšie subjekty konania oboznamujú nielen s priebehom správneho konania, ale predovšetkým s jeho ukončením.

V predmetnom článku sa budem zaoberať súčasnou právnou úpravou doručovania v správnom konaní v elektronickej podobe, pričom budem analyzovať právnu úpravu a pochybenia, ktoré v právnej praxi v súvislosti s elektronickým doručovaním nastávajú. Cieľom je ponúknuť právnej praxi (prípadne aj legislatíve) vhodný návrh ako dosiahnuť bezproblémový priebeh doručovania.

2 ELEKTRONICKÉ DORUČOVANIE PODĽA ZÁKONA Č. 305/2013 Z. Z. O ELEKTRONICKEJ PODOBE VÝKONU PÔSOBNOSTI ORGÁNOV VEREJNEJ MOCI

Pravidlá doručovania v Slovenskej republike nie sú predmetom jedného právneho predpisu, ale sú upravené vo viacerých predpisoch predovšetkým procesnoprávnej povahy. Okrem Správneho poriadku môžeme nájsť pravidlá doručovania určené napríklad v Daňovom poriadku,⁷ zákone o sociálnom poistení,⁸ zákone o azyle.⁹ Okrem toho môžeme tieto pravidlá nájsť aj v predpisoch, ktoré upravujú súdne konania, ako napríklad civilné sporové konanie,¹⁰ správne súdne konanie¹¹ alebo trestné konanie.¹² Vo všetkých prípadoch platí, že niektoré upravujú problematiku komplexne, iné len čiastočne. Výsledkom uvedeného stavu je, že v Slovenskej republike nie je jeden právny prepis, ktorý by komplexným spôsobom upravoval doručovanie.

Za určitý „kodifikačný“ pokus možno označiť zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci v znení neskorších predpisov (ďalej len „E-govZ“), ktorý sa vzťahuje na výkon verejnej moci elektronicke v rozsahu právomocí orgánu verejnej moci podľa osobitných predpisov (§ 2 ods. 1). Tento právny predpis sa zameriava na problematiku elektronického doručovania v § 29 až 34, pričom upravuje aj ďalšie právne inštitúty, ktoré s týmto spôsobom doručovania úzko súvisia (napríklad elektronická schránka – jej zriadenie, aktivácia, prístup, deaktivácia a zrušenie; preukazovanie elektronickej identity osoby; konverzia).

Z pohľadu tohto článku je nevyhnutné konštatovať, že zákon sa vzťahuje na výkon verejnej moci¹³ a na orgány verejnej moci.¹⁴ Domnievam sa preto, že je pri formulovaní jednotlivých záverov

⁵ HORVAT, M. In CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť, s. 76.

⁶ KOŠIČIAROVÁ, S. Princíp transparentnosti verejnej správy a jeho uplatnenie v správnom konaní. In Všeobecné správne konanie, s. 61.

⁷ § 30 a nasl. Daňového poriadku.

⁸ § 212 zákona o sociálnom poistení.

⁹ § 7 zákona o azyle.

¹⁰ § 115 a nasl. Civilnému sporovému poriadku.

¹¹ § 72 a nasl. Správneho súdneho poriadku.

¹² § 65 a nasl. Trestného poriadku.

¹³ E-govZ definuje výkon verejnej moci ako konanie orgánu verejnej moci v rozsahu podľa osobitných predpisov, vo veciach práv, právom chránených záujmov a povinností fyzických osôb alebo právnických osôb. V teórii sa uvádza, že verejná moc je mocou autoritatívnou a jej nositeľmi sú zásadne orgány verejnej moci; HORVAT, M. In CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť, s. 13.

¹⁴ Ide o najširší pojem v hmotnoprávnej rovine. Orgánom verejnej moci sú všetky orgány štátnej moci, všetky orgány verejnej správy a všetky orgány štátnej správy. Orgánmi verejnej moci sú aj také orgány

a odporúčaní možno vychádzať aj z judikatúry, ktorá nie je správnoprávna, ale ktorá sa nachádza v rozhodnutiach civilných súdov, ak išlo o elektronickú komunikáciu s orgánmi verejnej moci.

V tomto článku vychádzam z toho, že v rámci elektronickej komunikácie do elektronickej schránky treba rozlišovať, keď komunikuje

- a) orgán verejnej moci s účastníkom konania,
- b) účastník konania s orgánom verejnej moci,
- c) orgán verejnej moci s iným orgánom verejnej moci.¹⁵

V nasledujúcich riadkoch sa budem venovať jednotlivým aspektom elektronickej komunikácie medzi rozličnými subjektmi.

2.1 Elektronická komunikácia orgánu verejnej moci s účastníkom konania

Zrejme najvýznamnejšiu (v zmysle najrozsiahlejšia) právnu úpravu E-govZ venuje elektronickému doručovaniu, ktoré prebieha v smere od orgánu verejnej moci k účastníkovi konania. E-govZ pritom vychádza z myšlienky, že verejná moc sa vykonáva už iba a výlučne v elektronickej podobe. To platí aj o doručovaní, pre ktoré platí, že by sa malo vykonávať už len výlučne v elektronickej podobe. Z tohto pravidla by musela byť výnimka ustanovená osobitným právnym predpisom. Príkladom môže byť § 52 ods. 1 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle alebo § 120 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov. V rámci iných právnych odvetví sa ako príklad môže uviesť § 66a Trestného poriadku, podľa ktorého na doručovanie elektronickými prostriedkami podľa tohto zákona sa nevzťahuje osobitný predpis o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci.

Zásadne však možno konštatovať, že výnimka z elektronického doručovania bude len ojedinelá a v oblasti správneho práva najčastejšie odôvodnená skutočnosťou, že sa bude doručovať osobám, ktoré nemajú elektronickú schránku ani len zriadenú,¹⁶ typicky cudzinci.

Zaujímavou sa iste javí najmä tá skutočnosť, že pokiaľ ide o elektronické doručovanie, E-govZ delí orgány verejnej moci na tie, ktoré sú štátnymi rozpočtovými organizáciami a tie, ktoré nimi nie sú. Absolútne zjednodušene možno povedať, že štátnymi rozpočtovými organizáciami budú orgány štátnej správy a tie, ktoré nimi nie sú, sú napríklad orgány územnej samosprávy.

Toto členenie je dôležité z toho dôvodu, lebo orgány, ktoré sú štátnymi rozpočtovými organizáciami, sú povinné doručovať do elektronickej schránky vždy, a to bez ohľadu na to, či adresát zásielky má elektronickú schránku aj aktivovanú na doručovanie alebo nie. V tomto prípade sa bude realizovať elektronické doručovanie, ktoré keď je elektronická schránka aktivovaná, potom prebehne výlučne elektronicky, a keď aktivovaná nie je, potom sa bude realizovať tzv. centrálné úradné doručovanie, ktoré realizuje Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (NASES).¹⁷

Ak ide o orgán verejnej moci, ktorý nie je štátnou rozpočtovou organizáciou, tam platí, že voči osobám, ktoré nemajú aktivovanú elektronickú schránku, bude si zabezpečovať doručenie v listinnej podobe „vo vlastnej réžii“. E-govZ však umožňuje, aby sa orgán verejnej moci, ktorý nie je štátnou rozpočtovou organizáciou, dohodol s NASES-om na tom, aby NASES aj pre neho zabezpečoval doručovanie v listinnej podobe.

NASES je povinný zabezpečiť doručenie adresátovi v listinnej podobe prostredníctvom poštového podniku, a to spôsobom podľa osobitného predpisu, ktorý upravuje konanie v danej veci, a teda ak ide o konanie podľa Správneho poriadku, potom podľa pravidiel tohto predpisu a pod. Listinným rovnopisom elektronického úradného dokumentu sa rozumie vyhotovenie elektronického úradného dokumentu, vrátane jeho príloh, v listinnej podobe, ktorá má rovnaké právne účinky ako elektronický úradný dokument, z ktorého bol vyhotovený. Doručenie listinného rovnopisu elektronického úradného dokumentu má rovnaké právne účinky ako doručenie elektronického úradného dokumentu.

štátnej moci, ktoré nie sú orgánmi štátnej správy (napríklad Národná rada Slovenskej republiky či súdy); ŠKROBÁK, J. In VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť, s. 14.

¹⁵ HORVAT, M. In ANDRAŠKO, J., HORVAT, M., MESARČÍK, M. Vybrané kapitoly práva informačných technológií 1, s. 33.

¹⁶ Z § 15 E-govZ vyplýva, že elektronická schránka sa zásadne zriaďuje každému.

¹⁷ Pozri bližšie k tomuto typu doručovania HORVAT, M. In ANDRAŠKO, J., HORVAT, M., MESARČÍK, M. Vybrané kapitoly práva informačných technológií 1, s. 48-50.

Ako zaujímavá sa javí možnosť NASES-u zabezpečiť vyhotovenie listinného rovnopisu elektronického úradného dokumentu prostredníctvom poštového podniku, ktorý vykonáva jeho doručenie adresátovi.

Z hľadiska prvej praxe sa potom môžeme stretnúť najmä s tým problémom, že vedúci orgánu verejnej moci ako štatutárny orgán orgánu verejnej moci nedisponujú občianskym preukazom s čipom, čo môže spôsobovať problémy s odoslaním elektronického úradného dokumentu, osobitne rozhodnutia. Strelol som sa už aj s prípadom, kedy rozhodnutie ako také „bolo na svete“, avšak nebolo ho možné odoslať, pretože vedúci orgánu nedisponoval práve spomínaným občianskym preukazom¹⁸ a na odoslanie rozhodnutia musel účastník konania čakať nasledujúce tri týždne, kým nebol vedúcom vyhotovený tento občiansky preukaz. Okrem toho som počul aj o praxi, keď orgány verejnej správy aj napriek povinnosti doručovať elektronicky, doručovali v listinnej podobe.

Domnievam sa, že sa treba vyjadriť k obidvom alternatívam, pričom si myslím, že ani jeden z týchto príkladov z praxe nie je vhodný.

Vo vzťahu k prvému prípadu treba povedať, že sa môže stať, že fyzická osoba nie je držiteľom občianskeho preukazu s čipom a určeným na výkon právnych úkonov (podpisovanie – kvalifikovaný elektronický podpis). Som toho názoru, že v tomto prípade zaváži najmä akési psychologické presvedčenie, keď sa osoby mylne domnievajú, že týmto úkonom majú zároveň aktivovanú elektronickú schránku aj na doručovanie. To však nie je pravda. V súčasnosti neexistuje povinnosť fyzických osôb, aby si povinne aktivovali svoju elektronickú schránku na doručovanie. Existuje len povinnosť vybraných fyzických osôb (najčastejšie podnikateľov) komunikovať s vybranými orgánmi verejnej správy (osobitne daňovými úradmi). Povinnosť mať aktivovanú elektronickú schránku aj na doručovanie však ani v jednom prípade neexistuje.¹⁹

Ako pozitívum v tejto súvislosti treba potom spomenúť najmä nový zákon o občianskych preukazoch. Ten predstavuje právny predpis – zákon č. 395/2019 Z. z. o občianskych preukazoch a ktorý derogoval pôvodnú právnu úpravu z roku 2006. Tento predpis je významný najmä z toho hľadiska, že podľa môjho názoru prispeje k odstráneniu tejto psychologickéj bariéry. Podľa tohto nového zákona sa totiž zavádza nový druh občianskeho preukazu, a to tzv. občiansky preukaz bez podoby tváre, ktorý sa vydáva občanom mladším ako 15 rokov a ktorý im bude slúžiť na prihlásenie sa do systému e-Health.²⁰ Ide o pozitívny krok, pretože už od mladého veku sa bude môcť osoba prihlásiť do systému verejnej správy (e-Health) a bude preto zvyknutý v dospelosti využívať túto službu, čo podľa môjho názoru zvyšuje šance, že táto osoba, keď už dosiahne príslušný vek a bude mať občiansky preukaz aj s podobou tváre, tak si aktivuje elektronickú schránku aj na doručovanie.²¹

Pre úplnosť si tiež dovoľím uviesť, že v niektorých prípadoch možno nedostatok občianskeho preukazu nahradiť prostredníctvom inštitútu konverzie. Konverzia je postup, pri ktorom je celý, bežne zmyslami vnímateľný, informačný obsah pôvodného dokumentu v listinnej podobe transformovaný do novovzniknutého elektronického dokumentu. Zaručenou konverziou je konverzia s cieľom zachovania právnych účinkov pôvodného dokumentu a jeho použiteľnosti na právne úkony vykonaná postupom pre zaručenú konverziu. Pri zaručenej konverzii sa transformuje pôvodný dokument v listinnej podobe na elektronický dokument a vytvorí sa osvedčovací doložka vo forme elektronického dokumentu. Osvedčovací doložka obsahuje údaje o pôvodnom dokumente a jeho autorizácii a použitých bezpečnostných prvkoch, o osobe, ktorá zaručenú konverziu vykonala, a čase jej vykonania a údaje o evidencii vykonanej zaručenej konverzii. Novovzniknutý dokument zo zaručenej konverzie verejnej listiny, ktorý je neoddeliteľne spojený s osvedčovacou doložkou, je verejnou listinou.²² Uvedený

¹⁸ Jednou z funkcií občianskeho preukazu je aj funkcia autentifikácie a identifikácie občanov pri elektronickej komunikácii s informačnými systémami orgánov verejnej správy; HAŠANOVÁ, J., BALGA, J., ANDOROVÁ, P., DUDOR, L. Policajná správa, s. 156.

¹⁹ Pozri k tomu najmä HORVAT, M. In ANDRAŠKO, J. (ed.) Digitálna verejná správa a elektronická identifikácia, s. 51.

²⁰ Pozri HORVAT, M. Nová právna úprava občianskych preukazov. In Comenius časopis, 12/2019, s. 26-35.

²¹ Pre zaujímavosť, koncom roka 2018 malo elektronickú schránku na doručovanie aktivovaných len 82 906 fyzických osôb. NASES.SK. Výročná správa za rok 2018, s. 18. Dostupné na internete: <https://www.nases.gov.sk/wp-content/uploads/2019/05/NASES_Vyroczna_sprava_2018.pdf>, cit. 2020-02-03.

²² Pozri § 34 až 39 E-govZ.

nedostatok možno teda zhojiť tak, že vedúci orgánu verejnej správy podpíše listinné vyhotovenie (napríklad) rozhodnutia orgánu verejnej správy, to sa konvertuje na elektronický dokument, ktorý sa následne na to odosiela účastníkom konania.

Tento postup je síce akýmsi „preklenovacím“ postupom, ale zároveň ho možno kritizovať, pretože je jednoznačne na hrane s predmetom a účelom E-govZ a zároveň určite v rozpore so zásadou hospodárnosti konania.

Situácia, keď orgány verejnej moci doručujú či už dvojnásobne (t. j. elektronicky a aj listinne) alebo len listinne, hoci by sa doručovať malo len elektronicky, je taktiež nevhodná. V prípade týchto skutočností sa treba v prvom rade zamyslieť nad tým, či má listinné doručovanie právne účinky doručenia. Myslím si, že odpoveď na túto otázku je pozitívna, pričom odpoveď vidím najmä v analógii k doručovaniu do vlastných rúk a súčasného doručovania verejnou vyhláškou podľa Správneho poriadku.

V zásade Správny poriadok nevyklučuje súbežné doručovanie písomností, a preto treba usúdiť, že oba spôsoby možné sú. V takom prípade moment právoplatnosti nastane vtedy, ak uplynuli všetkým účastníkom konania všetky lehoty na podanie riadneho opravného prostriedku. Vychádza sa teda z pravidla, čo je výhodnejšie pre účastníka konania.

V špecifických situáciách sa však môže stať, že súbežné doručovanie možné nebude, pretože to vyplýva z povahy veci (správneho konania), resp. z textu osobitného právneho predpisu (čo, ostatne, predpokladá aj znenie samotného Správneho poriadku). Ide napríklad o stavebné veci (napríklad líniové stavby). V týchto prípadoch je doručovanie do vlastných považované za neúčinné a prednosť má doručovanie verejnou vyhláškou.²³ Ako som však spomenul, musí daná skutočnosť vyplývať zo zákona. Najvyšší súd Slovenskej republiky preto tento výklad napríklad odmietol v prípade vodoprávneho konania podľa zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách, kde na doručovanie sa subsidiárne použije Správny poriadok. Podľa názoru Najvyššieho súdu v týchto prípadoch, naopak, súbežné doručovanie možné je.²⁴

Ak orgán verejnej moci doručuje výlučne listinne, hoci má doručovať elektronicky, ide podľa môjho názoru o porušenie zásady hospodárnosti konania a aj o porušenie princípu viazanosti právom. Takéto doručovanie je v rozpore s textom E-govZ a hoci tento zákon neupravuje „sankciu“ za doručovanie v inej forme, možno logicky usúdiť, že takéto doručovanie nemá (nemalo by mať) právne účinky pre adresáta. Platí to o to viac, keď už orgány verejnej moci mali dostatočný časový priestor zvyknúť si na právnu úpravu vyžadujúcu elektronické doručovanie.

2.2 Elektronická komunikácia účastníka konania s orgánom verejnej moci

Elektronická komunikácia môže prebiehať aj opačným smerom, a to od účastníka konania smerom k orgánu verejnej moci. Tu platí, že pokiaľ zákon neustanovuje inak, je na zvážení účastníka konania, či bude komunikovať elektronicky alebo listinne alebo kombináciou oboch spôsobov. E-govZ neupravuje povinnosť využívať na komunikáciu s orgánom verejnej moci len tú formu, ktorú si účastník konania zvolil na začiatku konania, a teda v rámci správneho konania sa možno stretnúť aj s kombináciou spôsobov doručovania.

Pri niektorých subjektoch však platí, že majú povinnosť komunikovať s orgánom verejnej moci len elektronicky – z hľadiska fyzických osôb zakotvuje takúto povinnosť zákon o súdoch a daňový poriadok. Podľa § 82l ods. 3 zákona o súdoch orgán verejnej moci, advokát, súdny exekútor, notár a správca sú povinní v konaní pred súdom doručovať podania do elektronickej schránky súdu a používať pri elektronickej komunikácii so súdom elektronicкую schránku aktivovanú na doručovanie, ktorej sú majiteľom. Podľa § 14 ods. 1 daňového poriadku povinnosť doručovať podania elektronickými prostriedkami finančnej správy má daňový subjekt, ktorý je platiteľom dane z pridanej hodnoty alebo právnickou osobou zapísanou v obchodnom registri, alebo fyzickou osobou podnikateľom registrovanou pre daň z príjmov, ako aj zástupca tohto subjektu, ďalej daňový poradca za daňový subjekt, ktorého zastupuje pri správe daní a napokon advokát za daňový subjekt, ktorého zastupuje pri správe daní.

²³ Bližšie pozri uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžp/20/2011 z 14. decembra 2011. Najvyšší súd ostáva na tejto argumentácii aj v súčasnosti – pozri bod 18 odôvodnenia uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžk/18/2018 z 10. decembra 2018.

²⁴ Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžo/20/2016 z 20. septembra 2017.

V prípade advokáta treba povedať, že nedodržanie formy v tomto prípade neznamená neúčinnosť jeho doručovania, ale znamená poplatkovú povinnosť navyše, ktorú je povinný znášať a ktorou sa listinná podoba jeho podania konvertuje do elektronickej podoby. K danému sa vyjadril už aj Ústavný súd Slovenskej republiky, podľa ktorého s prihliadnutím na znenie citovaného § 82l ods. 3 zákona o súdoch v spojení s § 101cd zákona o súdoch je opodstatnený záver okresného súdu o existencii povinnosti právneho zástupcu, ktorý je fyzickou osobou v konaní pred súdom, doručovať podania do elektronickej schránky súdu, a to s účinnosťou od 1. júla 2018. Rovnako opodstatnený a majúci oporu v správnom výklade vo veci použitých právnych predpisov bol postup okresného súdu pri následnom ukladaní povinnosti sťažovateľovi zaplatiť súdny poplatok za spracovanie podania urobeného v listinnej forme, a to s prihliadnutím na splnenie podmienok na vznik poplatkovej povinnosti. Výklad citovaných ustanovení, ktorý predostiera ústavnému súdu sťažovateľ a podľa ktorého na uloženie poplatkovej povinnosti neboli splnené podmienky, keďže sa na neho nevzťahuje povinnosť doručovať súdu do elektronickej schránky, a to vzhľadom na skutočnosť, že chýba právny predpis, ktorý by advokátovi uložil *expressis verbis* povinnosť aktivovať elektronickej schránky, je nevyhnutné považovať za účelový, keďže v konečnom dôsledku zasahuje do samotnej podstaty ustanovením § 82l ods. 3 zákona o súdoch zavedenej všeobecnej povinnosti vybraných subjektov komunikovať so súdom prostredníctvom elektronickej schránky a smeruje aj proti hlavnému cieľu elektronizácie súdnictva, ktorým je zefektívnenie jeho výkonu. Vzhľadom na uvedené je podľa názoru ústavného súdu napadnuté uznesenie okresného súdu založené na právnych záveroch, ktoré majú oporu v aplikovanej právnej norme a nezasahujú do podstaty, zmyslu a účelu označeného základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie.²⁵ (...) Okrem už uvedeného je zo všeobecného hľadiska v nadväznosti na čl. 6 dohovoru vyvoditeľný zákaz odmietnutia spravodlivosti (tzv. *denegatio iustitiae*) rozhodujúce aj to, že spôsob komunikácie, ktorý sťažovateľ ako právny zástupca strany v príslušnom konaní zvolil (podanie v listinnej podobe), nemá vo vzťahu k ním zastupovanej strane sporu za následok zásah do samotnej podstaty práva na spravodlivé súdne konanie. Absencia komunikácie advokáta so súdom prostredníctvom elektronickej schránky, resp. podanie urobené advokátom v listinnej podobe, neoprávňuje súd na podanie urobené v listinnej podobe neprihliadať, resp. podanie vyhodnotiť ako neúčinné. Prípadná poplatková povinnosť, ktorá vzniká advokátovi za podanie urobené v listinnej podobe, nemôže byť preto sama osebe dôvodom zásahu do samotnej podstaty a zmyslu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.²⁶

V prípade, ak si však účastník konania zvolí zástupcu a tento zástupca má povinnosť komunikovať s orgánom verejnej moci určitým spôsobom, musí byť tento spôsob komunikácie zachovaný, a to bez ohľadu na to, že samotný účastník konania túto povinnosť nemá.

Keď dochádza ku komunikácii s orgánom verejnej moci, ak zákon neustanovuje inak, musí prebiehať táto komunikácia prebiehať prostredníctvom elektronickej schránky daného orgánu verejnej moci, t. j. prostredníctvom portálu www.slovensko.sk. Správca modulu elektronickej schránky (t. j. NASES) zverejňuje na ústrednom portáli (www.slovensko.sk) zoznam adries elektronickej schránky orgánov verejnej moci. Pri doručovaní podľa Správneho poriadku platí, že účastník konania adresuje svoju zásielku vecne a miestne príslušnému orgánu; určenie funkčnej príslušnosti nie je nevyhnutné na to, aby bola zásielka považovaná za riadne adresovanú. Funkčná príslušnosť je totiž často určovaná internými predpismi, či postupmi a bolo by nespravodlivé žiadať od účastníka konania vedomosť aj o interných predpisoch toho-ktorého správneho orgánu.

Treba povedať, že obdobné pravidlo platí aj pri elektronickej doručovaní, keď určovanie funkčnej príslušnosti nemožno spravodlivo požadovať od účastníka konania. V prípade elektronickej doručovania sa to môže týkať osobitne tých orgánov verejnej správy, ktoré majú svoje „vysunuté pracoviská“ aj mimo sídla orgánu, typicky napríklad úrady práce, sociálnych vecí a rodiny. Aj v tomto prípade však platí, že ak účastník konania správne určil vecnú príslušnosť a miestnu príslušnosť, je podanie doručované príslušnému správne orgánu; funkčná príslušnosť nie je podstatná, ak jej určenie zákony nevyžadujú.

²⁵ Bod 38 až 41 odôvodnenia uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 186/2019 z 30. apríla 2019.

²⁶ Bod 44 a 45 odôvodnenia uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 186/2019 z 30. apríla 2019.

Je preto namieste, ak kasačný súd odmietol ako oneskorene podanú kasačnú sťažnosť Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny Bratislava voči rozhodnutiu Krajského súdu Banská Bystrica, ktorým tento správny súd zrušil rozhodnutie Ústredia a prvostupňové rozhodnutie Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Banská Štiavnica, pracovisko Žarnovica. V danom prípade kasačnú sťažnosť podávalo Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, oddelenie peňažných príspevkov na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a posudkových činností Banská Bystrica. Zo súdneho spisu vyplynulo, že rozsudok krajského súdu bol Ústrediu práce, sociálnych vecí a rodiny Bratislava doručovaný elektronicky, s dátumom prijatia písomnosti 11. novembra 2016. Zo súdneho spisu rovnako vyplýva, že kasačná sťažnosť Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, oddelenia peňažných príspevkov na kompenzáciu ŤZP a posudkových činností Banská Bystrica bola na poštovú prepravu odovzdaná 3. januára 2017. Kasačná sťažnosť musí byť podaná v lehote jedného mesiaca od doručenia rozhodnutia krajského súdu oprávnenému subjektu, ak zákon neustanoví inak. Správny súd neprihliadol na obranu Ústredia, podľa ktorej rozsudok krajského súdu bol Ústrediu práce, sociálnych vecí a rodiny, oddeleniu peňažných príspevkov na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a posudkových činností Banská Bystrica doručený až 8. decembra 2016 s poukazom na históriu činností záznamu. Bolo internou záležitosťou žalovaného ako správneho orgánu, aby si ako oprávnený užívateľ elektronickej schránky zabezpečil včasné doručovanie písomností na svoje jednotlivé pracoviská, ktoré tvoria jeho vnútornú organizačnú štruktúru (...) Na argumentáciu sťažovateľa nie je možné prihliadnuť, keďže krajský súd rozsudok v danej právnej veci doručoval žalovanému v súlade s platnou zákonnou úpravou do elektronickej schránky Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny Bratislava a bolo výlučne vnútornou záležitosťou ústredia, aby sa písomnosť dostala na konkrétne pracovisko a konkrétnemu pracovníkovi včas.²⁷

Ako možné riešenie pre právnu prax poukazuje správny súd vhodne na znenie § 12 ods. 6 E-govZ, podľa ktorého ak má majiteľ elektronickej schránky, ktorý je orgánom verejnej moci, organizačnú zložku alebo ak má vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti organizáciu bez právnej subjektivity, ktorá plní úlohy podľa osobitných predpisov, a je odôvodnené, aby na účely elektronickej doručovania mala zriadenú samostatnú elektronickej schránku, správca modulu elektronickej schránky (NASES) na žiadosť majiteľa elektronickej schránky zriadi takejto organizačnej zložke alebo organizácii elektronickej schránku a súčasne ju aktivuje. Zákon tu teda poskytuje možnosť, aby jednotlivým organizačným zložkám orgánov verejnej moci boli zriaďované samostatné elektronickej schránky, pričom NASES zverejňuje na ústrednom portáli (www.slovensko.sk) aj zoznam takto vytvorených adries.

Pre úplnosť analyzovanej problematiky ešte uvediem, že hoci ústredným portálom je webové sídlo www.slovensko.sk, môže sa stať, že orgány verejnej moci majú vytvorené aj svoje vlastné portály, cez ktoré taktiež umožňujú elektronickej komunikáciu. Príkladom môžu byť elektronickej služby Finančnej správy Slovenskej republiky²⁸ alebo, ak ide o služby mimo oblasti verejnej správy, tak aj systém Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky e-Žaloby.²⁹ V oboch prípadoch ide o tzv. špecializované portály (pozri § 5 ods. 3 E-govZ), ktoré na rozdiel od ústredného portálu verejnej správy slúžia na elektronickej komunikáciu s jedným alebo viacerými orgánmi verejnej správy. Špecializovaný portál preto nemá centrálny, zastrešujúci charakter, ale slúži len konkrétnemu orgánu verejnej moci; nevyužíva sa preto na elektronickej komunikáciu s akýmkoľvek orgánom verejnej moci. (...) Aj keď orgán verejnej moci prevádzkuje špecializovaný portál, je naďalej povinný umožniť elektronickej komunikáciu s fyzickými osobami či právnickými osobami a umožniť využívanie elektronickej služby verejnej správy aj prostredníctvom ústredného portálu.³⁰ Inými slovami, ak existujú viaceré oficiálne možnosti využitia elektronickej služby verejnej správy občanmi, je jedno, ktorý z týchto spôsobov občan využije, orgán verejnej moci je povinný akceptovať ktorýkoľvek z nich a zabezpečiť jeho funkcionálnosť.

²⁷ Pozri body 2 až 9 a 18 až 19 odôvodnenia uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 9Sžsk/37/2017 z 12. marca 2018.

²⁸ Dostupné na internete: <<https://www.financnasprava.sk/sk/elektronicke-sluzby>>, cit. 2020-02-05.

²⁹ Dostupné na internete: <<https://obcan.justice.sk/ezaloby>>, cit. 2020-02-05.

³⁰ HORVAT, M. In ANDRAŠKO, J., HORVAT, M., MESARČÍK, M. Vybrané kapitoly práva informačných technológií 1, s. 20-21.

To ostatne uznáva aj judikatúra,³¹ podľa ktorej Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky ako ústredný orgán štátnej správy pre súdy je prevádzkovateľom portálu, ktorý umožňuje urobiť podanie priamo na konkrétny súd. Preto, ak strana sporu (účastník konania) podá svoje odvolanie prostredníctvom tejto siete, podáva ho do elektronickej podateľne, a teda do príslušnej elektronickej podateľne súdu, ktorému je podanie adresované. Pokiaľ Civilný sporový poriadok pripúšťa možnosť podať odvolanie elektronickými prostriedkami (§ 125 ods. 1 CSP) teda do elektronickej podateľne, je nevyhnutné považovať aj takýto spôsob doručenia podania, t. j. prostredníctvom portálu eŽaloby ministerstva spravodlivosti určeného pre podania na súdy, za doručenie „súdu“ elektronickými prostriedkami. K tomu, aby nastali účinky podaného odvolania zaslaného elektronickými prostriedkami, je nevyhnutné, aby strana sporu (účastník konania) uviedol správny súd, ktorému má byť odvolanie adresované a pokiaľ podanie vo veci samej urobí bez zaručeného elektronickeho podpisu, musí ho doručiť súdu písomne v zmysle § 125 ods. 1 CSP do desiatich dní.³²

Možnosť podať návrh na začatie konania (alebo akékoľvek iné podanie) zakotvuje Správny poriadok v § 19 ods. 1. Podľa tohto ustanovenia podanie možno urobiť písomne v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe, alebo ústne do zápisnice. Podanie vo veci samej urobené v elektronickej podobe bez autorizácie podľa osobitného predpisu o elektronickej podobe výkonu verejnej moci treba do troch pracovných dní doplniť v listinnej podobe, v elektronickej podobe autorizované podľa osobitného predpisu o elektronickej podobe výkonu verejnej moci, alebo ústne do zápisnice. Správny orgán na dodatočné doplnenie podania nevyzýva. Ak osobitný predpis ustanovuje povinnosť použiť na podanie určený formulár, podanie možno urobiť len použitím takého formulára.

Toto znenie Správneho poriadku je účinné od 1. novembra 2017, a to na základe zákona č. 238/2017 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, kde jedným z nich je aj Správny poriadok. uvedené spomínam najmä z toho hľadiska, že pred účinnosťou tejto novely Správny poriadok neupravoval možnosť podať podanie v elektronickej forme, ale spomínal len listinnú podobu. Správny poriadok pred 1. novembrom 2017 znel nasledovne: podanie možno urobiť písomne alebo ústne do zápisnice, alebo elektronickými prostriedkami podpísané zaručeným elektronickým podpisom podľa osobitného zákona. Možno ho urobiť aj telegraficky alebo telefaxom; také podanie obsahujúce návrh vo veci treba písomne alebo ústne do zápisnice doplniť najneskôr do troch dní.

Je iste zaujímavé, že aj napriek tomu, že právny predpis neupravoval možnosť podania návrhu v elektronickej podobe, súdna judikatúra túto možnosť pripustila, ak takýto návrh, ktorý nebol autorizovaný, bol následne na to potvrdený (napríklad písomne) v trojdňovej lehote. Správne súdy svoj výklad opreli najmä o znenie § 40 ods. 4 Občianskeho zákonníka³³ a ústavne konformný výklad právnych predpisov podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.^{34, 35}

³¹ Dané uznesenie sa venuje portálu eŽaloby, ale niet žiadneho dôvodu, prečo vyslovené závery by nemohli byť využité aj na portály, ktoré sa využívajú v rámci verejnej správy.

³² Body 15 a 16 odôvodnenia uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Cdo/12/2018 z 25. apríla 2018.

³³ Písomná forma je zachovaná, ak je právny úkon urobený telegraficky, ďalekopisom alebo elektronickými prostriedkami, ktoré umožňujú zachytenie obsahu právneho úkonu a určenie osoby, ktorá právny úkon urobila. Písomná forma je zachovaná vždy, ak právny úkon urobený elektronickými prostriedkami je podpísaný zaručeným elektronickým podpisom alebo zaručenou elektronickou pečaťou.

³⁴ Výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

³⁵ Pozri odôvodnenie rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/66/2016 z 31. mája 2018, kde sa tento súd stotožňuje s výkladom krajského súdu: krajský súd sa s takýmto výkladom zákona (t. j. *výklad správneho orgánu – pozn. autora*) nestotožnil a bol toho názoru, že vo svojich dôsledkoch zasahuje do ústavne garantovaného práva na právnu ochranu. Uviedol, že v danom prípade pri preskúmaní zákonnosti napadnutého rozhodnutia vzhľadom aj na uvedenú špecifickosť, bol povinný dôsledne dbať na princípy právneho štátu a nevykladať príslušné ustanovenia zákonov iba formalisticky, aby tak nedošlo k neprimeranej tvrdošti zákona voči žalobcovi. Napriek tomu, že „bežné“ elektronické podania bez zaručeného elektronickeho podpisu Správny poriadok v predmetnom ustanovení vôbec nespomína, bol krajský súd toho názoru, že pokiaľ takéto

V súčasnosti teda tento problém výkladu § 19 ods. 1 Správneho poriadku už odpadol, čo však považujem za nevyhnutné spomenúť, je najmä tá skutočnosť, že ak sa účastník konania rozhodne využiť elektronickú formu komunikácie a nevyužije pritom autorizáciu podľa E-govZ, t. j. využije na poslanie návrhu bežný mail, potom mu vzniká povinnosť toto podanie (návrh) dodatočne potvrdiť, pričom na toto potvrdenie má ustanovenú zákonnú lehotu troch pracovných dní.

V tejto súvislosti si treba položiť dve praktické otázky. Prvá sa týka možnosti podania návrhu v posledný deň lehoty a druhá sa týka potvrdzovania návrhu podaného bez autorizácie.

Ad 1)³⁶ Podľa § 33 ods. 5 písm. a) E-govZ, ak je adresátom orgán verejnej moci, tak elektronická úradná správa, vrátane všetkých elektronických dokumentov, sa považuje za doručenie uložením elektronickej úradnej správy. Čo však v prípade, ak dôjde k odoslaniu elektronickej správy v posledný deň lehoty (napríklad na podanie odvolania), ale uložená do elektronickej schránky správneho orgánu bude až neskôr.

V prípade, ak by išlo o listinné podanie, riešenie poskytuje Správny poriadok v § 27 ods. 3³⁷ a lehota sa považuje za zachovanú, ak úkon bol realizovaný prostredníctvom subjektu, ktorý je povinný tento úkon doručiť správnomu orgánu za predpokladu, že adresátom úkonu je príslušný správny orgán.³⁸ Obdobné ustanovenie však v zákone o e-Governmente absentuje.

Som toho názoru, že v tomto prípade treba podporne využiť ustanovenia Správneho poriadku aj na elektronické doručovanie a považovať úkon za úkon urobený v lehote, ak bol v posledný deň lehoty realizovaný elektronickým spôsobom a nie až reálnym dorúčením do elektronickej schránky (uložením) správneho orgánu.

K tomuto záberu sa prikláňa aj súdna judikatúra. Treba však povedať, že ide o judikatúru civilnú, avšak vzhľadom na to, že E-govZ sa vzťahuje na výkon verejnej moci všeobecne (a teda aj na výkon verejnej správy), sú tieto závery plne akceptovateľné aj vo vzťahu k verejnej správe. Súdna judikatúra uvádza, že pokiaľ Civilný sporový poriadok pripúšťa možnosť podať odvolanie elektronickými prostriedkami (§ 125 ods. 1 CSP), teda do elektronickej podateľne, je nevyhnutné považovať aj takýto spôsob doručenia podania, t. j. prostredníctvom portálu eŽaloby (<<https://obcan.justice.sk/ezaloby>>) ministerstva spravodlivosti určeného pre podania na sudy, za doručené „súdu“ elektronickými prostriedkami. K tomu, aby nastali účinky podaného odvolania zaslaného elektronickými prostriedkami, je nevyhnutné, aby strana sporu uviedla správny súd, ktorému má byť odvolanie adresované a pokiaľ podanie vo veci samej urobí bez zaručeného elektronického podpisu, musí ho doručiť súdu písomne v zmysle § 125 ods. 1 CSP do desiatich dní. Pre zachovanie lehoty na podanie odvolania, bude v danom prípade rozhodný okamih odoslania

podania obsahujú všetky zákonom predpísané náležitosti (je z nich zrejmé, kto ich robí, komu sú určené, čoho sa týkajú a čo sa nimi navrhuje), treba ich posudzovať obdobne ako podania urobené telegraficky alebo telefaxom, teda ústavne konformným výkladom § 19 ods. 1 Správneho poriadku krajský súd dospel k záveru, že ak účastník konania urobí podanie obsahujúce návrh vo veci elektronickými prostriedkami bez elektronického podpisu na verejne dostupnú adresu správneho orgánu a doplní ho do troch dní písomne alebo ústne do zápisnice, nie je možné na takéto podanie hľadieť, akoby nebolo urobené. Podania urobené elektronickými prostriedkami sú štandardnou súčasťou komunikácie orgánov verejnej správy s fyzickými a právnickými osobami. K právnej argumentácii žalovaného rozsudkom Krajského súdu v Bratislave č. k. 4Sp/109/2012 zo 17. septembra 2014 krajský súd uviedol, že považuje za neprípustnú takú interpretáciu zákona, podľa ktorej by podanie urobené napr. telefaxom (ktorý sa navyše v súčasnosti takmer nepoužíva) bolo možné do troch dní doplniť a podanie uskutočnené elektronickou poštou (v súčasnosti bežne používanou) nie a s právnym názorom vysloveným v uvedenom rozsudku sa nestotožnil, keď mal za to, že skutočnosť, že správny poriadok podania urobené elektronickými prostriedkami bez zaručeného elektronického podpisu nerozoznáva, je zjavne len legislatívnym nedostatkom (medzerou v práve), ktorý však možno preklenúť ústavne konformným výkladom predmetného ustanovenia zákona, so zreteľom na jeho účel a tiež s prihliadnutím na potrebu zachovania proporcionality vo vzťahu k právam, do ktorých bolo postupom žalovaného zasiahnuté.

³⁶ Táto časť článku bola spracovaná podľa HORVAT, M. In ANDRAŠKO, J. (ed.) Digitálna verejná správa a elektronická identifikácia, s. 52-53.

³⁷ Lehota je zachovaná, ak sa posledný deň lehoty podanie podá na správnom orgáne uvedenom v § 19 ods. 4 alebo ak sa podanie odovzdá na poštovú prepravu.

³⁸ Pozri aj § 19 ods. 4 Správneho poriadku.

elektronického podania podľa poslednej vety § 25 ods. 1 zákona o e-Govermente bez potreby ďalšieho preukazovania okamihu skutočného doručenia podania z tohto systému na určený súd. To plne korešponduje aj so znením § 121 ods. 5 CSP, pokiaľ ide o zachovanie procesnoprávnych lehôt. Strane sporu totiž nemôže byť na ľarchu následný prenos dát z portálu na určený súd, pretože nemá žiadnu možnosť ovplyvniť túto fázu doručovania (porovnaj aj rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Cdo 12/2018, sp. zn. 5 Cdo 75/2019, sp. zn. 8 Cdo 14/2019).³⁹ Z uvedeného názoru vyplýva, že podmienkou je, aby

- a) účastník konania využil zákonom predpokladaný spôsob elektronickej komunikácie,
- b) odoslal dokument príslušnému orgánu,
- c) odoslanie dokumentu sa udialo v rámci zákonom ustanovenej lehoty.

Ak sú tieto podmienky splnené kumulatívne, potom účastníkovi konania nemôže byť na ľarchu následný prenos dát z portálu na určený správny orgán, pretože nemá žiadnu možnosť ovplyvniť túto fázu doručovania.

Ad 2) Doplnenie podania je úkonom zo strany účastníka konania, ktoré sa realizuje v takom prípade, ak účastník konania nevyužil zákonom predpokladanú formu podania a ktorá zároveň nebola ním autorizovaná, čiže, jednoducho povedané, nebola v elektronickej podobe právne relevantným spôsobom ‚podpísaná‘. Možnosť dodatočného doplnenia podania je zachytená v Správnom poriadku, kde dopadá na správne konanie a aj v Správnom súdnom poriadku, kde dopadá na správne súdne konanie. V nasledujúcej tabuľke je pre prehľadnosť uvedený text oboch právnych noriem a kde je podčiarknutá právna úprava, ktorú mienim ďalej analyzovať:

| | |
|---|---|
| <p>§ 19 ods. 1 Správneho poriadku Podanie možno urobiť písomne v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe, alebo ústne do zápisnice. Podanie vo veci samej urobené v elektronickej podobe bez autorizácie podľa osobitného predpisu o elektronickej podobe výkonu verejnej moci <u>treba do troch pracovných dní doplniť</u> v listinnej podobe, v elektronickej podobe autorizované podľa osobitného predpisu o elektronickej podobe výkonu verejnej moci, alebo ústne do zápisnice. Správny orgán na dodatočné doplnenie podania nevyzýva. Ak osobitný predpis ustanovuje povinnosť použiť na podanie určený formulár, podanie možno urobiť len použitím takého formulára.</p> | <p>§ 56 ods. 2 Správneho súdneho poriadku Podanie vo veci samej urobené v elektronickej podobe bez autorizácie podľa osobitného predpisu <u>treba dodatočne doručiť</u> v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe autorizované podľa osobitného predpisu; ak sa dodatočne <u>nedoručí správne súdu do desiatich dní</u>, na podanie sa neprihliada. Správny súd na dodatočné doručenie podania nevyzýva. K podaniu kolektívneho orgánu musí byť pripojené rozhodnutie, ktorým príslušný kolektívny orgán vyslovil s podaním súhlas.</p> |
|---|---|

V prvom rade treba uviesť, že autorizácia elektronického podania sa týka len podaní vo veci samej, t. j. najmä návrhom na začatie konanie alebo podania, ktorými sa uplatňujú opravné prostriedky. Vo vzťahu k iným podaniam sa autorizácia nevyžaduje, a preto je možné realizovať takéto podanie aj iným spôsobom, než autorizovaným.

Na čo sa však v praktickej rovine treba zamerať, je to, že zákonodarca určuje lehotu, v rámci ktorej musí byť podanie dodatočne autorizované (doplnené, doručené). Môj záujem pritom nie je zameraný na to, že v jednom prípade ide o lehotu trojdňovú a v druhom desaťdňovú, ale záujem mám o charakter týchto lehôt.

Vo vzťahu k Správne súdne poriadku treba povedať, že z formulácie „nedoručí sa súdu“ treba usúdiť, že nejde o lehotu procesnoprávnu, ale o lehotu hmotnoprávnu. Tento rozdiel je veľmi dôležitý z toho hľadiska, že ak ide o procesnoprávnu lehotu, potom posledný deň lehoty je zachovaný, ak úkon bol odovzdaný na poštovú prepravu (v elektronickej podobe odoslaný príslušnému orgánu),

³⁹ Bod 15 odôvodnenia uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Cdo 105/2019 z 10. októbra 2019, citované podľa <<https://www.najpravo.sk/judikatura/obcianske-procesne-pravo/podania-navrhy-zaloby/dorucenie-podania-sudu-prostrednictvom-portalu-ezaloby.html>>, cit. 2019-11-27.

zatiaľ čo v prípade hmotnoprávnej lehoty musel byť v posledný deň tejto lehoty úkon známy príslušnému orgánu, t. j. musel mu byť v posledný deň lehoty aj doručený.⁴⁰

Skutočnosť, že v prípade Správneho súdneho poriadku ide o hmotnoprávnu lehotu, vyplýva z dôvodovej správy k tomuto zákonu,⁴¹ komentáru k tomuto zákonu,⁴² gramatického výkladu (pojem „nedoručí do desiatich dní“), pričom tento záver prevzali aj sudy. Podľa súdnej judikatúry: také podanie bolo preto potrebné dodatočne doručiť súdu v listinnej podobe alebo v elektronickej podobe s autorizáciou, a to v lehote 10 dní od urobenia predchádzajúceho neautorizovaného elektronického podania. Z formulácie, podľa ktorej musí byť podanie vo veci samej v lehote 10 dní súdu doručené, je zrejme, že ide o tzv. hmotnoprávnu lehotu, pred uplynutím ktorej sa podanie musí reálne nachádzať na súde, ktorému je adresované. Na zachovanie lehoty preto nestačí, ak sa podanie posledný deň lehoty odovzdá orgánu, ktorý má povinnosť ho doručiť, napr. poštovému podniku (§ 121 ods. 5 CSP, časť vety pred bodkočiarkou). Skutočnosť, že lehota podľa ustanovenia § 125 ods. 2 CSP je tzv. hmotnoprávnu lehotou, možno vyvodiť aj z dôvodovej správy k citovanému ustanoveniu. Nedodržanie lehoty CSP sankcionuje tým, že na predchádzajúce neautorizované elektronické podanie sa neprihliada, čiže ako keby vôbec nebolo urobené.⁴³

Pre právnu prax preto treba uviesť, že v desiaty deň lehoty musí byť dané podanie doručené priamo súdu a nepostačuje jeho odoslanie na poštovú prepravu, pričom to rovnako platí aj pre správne súdne konanie.

Takéto jednoznačné závery však nemožno vidieť v prípade Správneho poriadku. Dôvodová správa k danému ustanoveniu sa nevyjadruje k tejto otázke, komentáre zatiaľ nie sú k dispozícii a judikatúra taktiež nie.

O tom, že ide o hmotnoprávnu lehotu, svedčia najmä dve skutočnosti, a to použitá gramatika (pojem „doručiť“, ktorý evokuje, že doplnenie musí byť v posledný deň lehoty správneho orgánu známe) a tiež jednota právneho poriadku, kde by nebolo vhodné, aby rovnaké právne inštitúty boli ponímané rozlične, a teda je vhodné, aby išlo o lehotu hmotnoprávnu, keďže ide o hmotnoprávnu lehotu aj v prípade súdneho konania.

V prospech procesnoprávnej lehoty zas hovorí to, že Správny poriadok je predpisom procesnoprávnym, a preto z povahy vecí v ňom upravené lehoty majú zvyčajne procesnoprávny charakter (hmotnoprávny charakter lehôt je v procesných predpisoch výnimočný) a zároveň tu chýba vyjadrenie právneho dôsledku v podobe „na také podanie neprihliada“, ako je to v prípade Správneho súdneho poriadku a z ktorého vyplýva preklúzia (prepad) práva, čo je tiež tradične späté skôr s hmotným než procesným právom.⁴⁴

Prikláňam sa však k výkladu prvému, pretože ide o argumentačne silnejšie zdôvodnenie, než je to v prípade druhého možného výkladu. Na strane druhej musím skonštatovať, že v prípade výkonu verejnej správy ide o netradičný krok, keď správne orgány nie sú povinné vyzývať na dodatočné doplnenie podania, čo je v rozpore so zásadou spolupráce správneho orgánu s účastníkmi konania zakotvenou v § 3 ods. 2 a osobitne s tou časťou tejto zásady, podľa ktorej správny orgán je povinný poskytovať pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpeli v konaní ujmu.

2.3 Elektronická komunikácia orgánu verejnej moci s iným orgánom verejnej moci

Ak ide o komunikáciu medzi orgánmi verejnej moci navzájom, tak tie sú povinné komunikovať do elektronickej schránky len v takom prípade, ak sú vo vzájomnom postavení orgán verejnej moci – účastník konania (t. j. v podstate ide o prípad, ktorý bol popísaný vyššie v časti 2.1)]. Ak nejde o tento prípad, potom orgány verejnej moci môžu komunikovať medzi sebou prostredníctvom modulu

⁴⁰ Pozri SREBALOVÁ, M. In VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť, s. 85.

⁴¹ K § 56 dôvodovej správy k Správneho súdneho poriadku. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=408732>>, cit. 2020-05-02.

⁴² ZAHRADNÍKOVÁ, R. In BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok, s. 381.

⁴³ Bod 7 odôvodnenia uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Obo/19/2017 z 30. januára 2018.

⁴⁴ Porovnaj napríklad znenie § 31 ods. 3 Správneho poriadku, ktorý upravuje hmotnoprávnu lehotu uplatnenia tzv. svedočného a kde tieto podmienky splnené sú: Správny orgán nahradí svedkovi hotové výdavky a mzdu, ktorá mu preukázateľne ušla. Nárok treba uplatniť do 3 dní po výsluchu, inak zaniká.

procesnej integrácie a integrácie údajov alebo priamou formou elektronickej komunikácie medzi sebou, a to aj automatizovaným spôsobom, bez toho, aby pri elektronickej komunikácii doručovali do elektronickej schránky. Priama forma elektronickej komunikácie prebieha prostredníctvom (napríklad) mailovej komunikácie. Možno konštatovať, že by malo ísť o komunikáciu, ktorá prebieha medzi oficiálnymi mailovými adresami vytvorenými tým-ktorým orgánom verejnej moci, t. j. nesmie ísť o komunikáciu zo súkromných mailových adries ako napríklad z gmail.com, yahoo.com, zoznam.sk a podobne. Za priamu formu elektronickej komunikácie možno označiť aj takú (za predpokladu, že by orgán verejnej moci mali vytvorenú takú platformu), keď by sa využívali technológie, ktoré umožňujú instantné zasielanie správ ako napríklad umožňujú Skype, ICQ, Messenger, či Yammer.⁴⁵

3 ZÁVER

Doručovanie v správnom konaní predstavuje kľúčový právny inštitút, prostredníctvom ktorého sa účastník konania oboznamuje nielen s priebehom konania, ale aj s jeho výsledkom. Právne predpisy, ktoré upravujú doručovanie majú procesnoprávnu povahu, pričom v podmienkach Slovenskej republiky existuje mnoho právnych predpisov, ktoré odlišným spôsobom upravujú doručovanie. Vo svete elektronickej komunikácie sa však o určité zjednotenie doručenia snaží E-govZ, ktorý bol predmetom analýzy tohto článku.

V rámci článku som analyzoval jeho jednotlivé ustanovenia, ktoré sa týkajú doručovania orgánu verejnej moci účastníkovi konania, účastníka konania orgánu verejnej moci a orgánov verejnej moci medzi sebou navzájom. Na príkladoch z právnej praxe, ktoré boli predmetom judikatúrneho prieskumu, som sa snažil ilustrovať to, že ani tento spôsob komunikácie nie je bez problémov a môže v praxi priniesť viacero problémov. Na tieto problémy som sa snažil v článku reagovať a poskytnúť na ne vhodnú odpoveď.

Možno konštatovať, že elektronicke doručovanie sa bude čoraz viac v praxi využívať, pričom dúfam, že tento článok poskytne odpoveď aspoň na niektoré problémy, ku ktorým by mohlo v tejto súvislosti v praxi dôjsť.

Použitá literatúra:

ANDRAŠKO, J. (ed.) Digitálna verejná správa a elektronickej identifikácia, Bratislava : PraF UK, 2019. ISBN 978-80-7160-514-0, 99 s. Dostupné online na https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Publikacne_vystupy/2019/Monografia_DVSEI_2019.pdf.

ANDRAŠKO, J., DAŇKO, M., SOPÚCHOVÁ-RALBOVSKÁ, S (eds.) Vymožitelnosť práva v digitálnej spoločnosti. Bratislavské právnické fórum 2019. Bratislava : PraF UK, 2019. ISBN 978-80-7160-537-9, 93 s. Dostupné online na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/BPF_2019/ZBORNI_K_sekcia_14_IT_FINAL_FINAL.pdf.

ANDRAŠKO, J., HORVAT, M., MESARČÍK, M. Vybrané kapitoly práva informačných technológií 1. Bratislava : PraF UK, 2019. ISBN 978-80-7160-523-2, 142 s. Dostupné online na: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Publikacne_vystupy/2019/Ucebna_VKPIT_2019.pdf.

BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Bratislava : C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-7400-678-4, 1824 s.

CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-8168-784-6, 496 s.

HAŠANOVÁ, J., BALGA, J., ANDOROVÁ, P., DUDOR, L. Policajná správa. Plzeň : Aleš Čeněk, 2018. ISBN 978-80-7380-733-7, 306 s.

HORVAT, M. Nová právna úprava občianskych preukazov. In ComenIUS časopis, 12/2019. Dostupné online na: https://comeniuscasopis.flaw.uniba.sk/wp-content/uploads/2020/01/Template_12_2019_fin.pdf.

KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Šamorín : Heuréka, 2017. ISBN 978-80-8173-038-2, 280 s.

KOŠIČIAROVÁ, S. Princíp transparentnosti verejnej správy a jeho uplatnenie v správnom konaní. In Všeobecné správne konanie. Bratislava : VO PraF UK, 2010. ISBN 978-80-7160-293-4, 240 s.

⁴⁵ HORVAT, M. In ANDRAŠKO, J., HORVAT, M., MESARČÍK, M. Vybrané kapitoly práva informačných technológií 1, s. 34.

SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár. Bratislava : IURA Edition, 2007. ISBN 978-80-8078-182-8, 347 s.

VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-8960-368-8, 344 s.

VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. Bratislava : C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-8960-376-3, 232 s.

Internetové zdroje:

NASES. Výročná správa za rok 2018. Dostupné online na: <https://www.nases.gov.sk/wp-content/uploads/2019/05/NASES_Vyrocnna_sprava_2018.pdf>, cit. 2020-02-05.

FINANČNÁ SPRÁVA SR. Elektronické služby. Dostupné online na: <<https://www.financnasprava.sk/sk/elektronicke-sluzby>>, cit. 2020-02-05.

MINISTERSTVO SPRAVODLIVOSTI. e-Žaloby. Dostupné online na: <<https://obcan.justice.sk/ezaloby>>, cit. 2020-02-05.

NAJPRÁVO.SK Doručenie podania súdu prostredníctvom portálu eŽaloby. Dostupné online na: <<https://www.najpravo.sk/judikatura/obcianske-procesne-pravo/podania-navrh-y-zaloby/dorucenie-podania-sudu-prostrednictvom-portalu-ezaloby.html>>, cit. 2019-11-27.

NÁRODNÁ RADA SR. Dôvodová správa k Správne súdne poriadku. Dostupné online na: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=408732>>, cit. 2020-05-02.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.

matej.horvat@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. č. 6

P.O.BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

POŽADAVEK „PLNÉHO VYHOVENÍ“ JAKO PROSTŘEDEK KE ZVÝŠENÍ EFEKTIVITY ŘÍZENÍ?

Jan Malast

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

Abstract: The paper will focus on the requirement of "full satisfaction" and its impact on administrative proceedings. It will assess the extent to which the legal condition of "full satisfaction" can contribute to higher efficiency of the administrative procedure, or whether, in certain circumstances, it does not act exactly the opposite.

Abstrakt: Příspěvek se zaměří na požadavek "plného vyhovění" a jeho dopad do správního řízení. Zhodnotí, nakolik může zákonná podmínka "plného vyhovění" přispět k vyšší efektivitě správního řízení, či zda naopak za určitých okolností nepůsobí právě opačně.

Keywords: full satisfaction, appeal, review proceedings, remonstrance

Klíčové slová: plné vyhovění, odvolání, autoremedura, přezkumné řízení, rozklad

1 ÚVOD

Právní úpravy správních procesů pracují s celou řadou konstrukcí sloužících k tomu, aby správní orgán mohl efektivně a v rozumné době dosáhnout sledovaného cíle (typicky v podobě vydání správního rozhodnutí). S těmito prostředky přicházejí jak zvláštní procesní úpravy reagující (v lepším případě) na specifika „své“ oblasti veřejné správy, kterou regulují, tak je ale nacházíme již i v úpravách obecných, resp. podpůrných, mezi nimiž hraje klíčovou roli samozřejmě správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, dále také jen „SprŘ“).

Vyděme z toho, že s určitou dávkou zjednodušení můžeme tyto nástroje rozdělit do dvou základních kategorií. Do první skupiny budeme řadit ty prostředky, jež své účinky vyvolají v důsledku určité „aktivizace“ či „iniciace“, a to buď správním orgánem samotným, nebo třeba účastníkem řízení (či, spíše výjimečně, i jiným subjektem řízení, například nadřízeným správním orgánem atp.). Příkladem takovýchto nástrojů mohou být pravomoc správního orgánu stanovit účastníku řízení lhůtu k provedení úkonu (§ 36 odst. 1 SprŘ), užití zajišťovacích prostředků jako předvolání či předvedení (§ 59 a 60 SprŘ) či třeba uplatnění opatření proti nečinnosti (§ 80 SprŘ).

Do druhé skupiny nástrojů bychom pak zařadili takové procesní instrumenty, které za splnění předem stanovených podmínek automaticky vyvolávají nějaký efektivnější (rychlejší, jednodušší, ...) postup veřejné správy. V širším pojetí bychom do této kategorie mohli řadit již samotnou koncepci tzv. vázané veřejné správy, v rámci níž jsou vykonavatelé veřejné správy vázání právními normami do té míry, že za předpokladu naplnění předepsané hypotézy musí jednat přesně stanoveným způsobem.¹ Na straně dotčené osoby (účastníka řízení) pak takový postup může být spojen se vznikem právního nároku na takovouto reakci veřejné správy (v podobě veřejného subjektivního práva), přičemž i zde může míra vázanosti veřejné správy zákonem kolísat (Kopecký například hovoří o veřejné správě určitě vázané a veřejné správě neurčitě vázané² atp.).

Do posledně jmenované skupiny nástrojů je pak možno zařadit právě i podmínku „plného vyhovění“ (žádosti účastníka řízení), jejíž naplnění je předpokladem více či méně specifického, typicky však jednoduššího či rychlejšího, postupu vykonavatele veřejné správy. Z těch nejtypičtějších případů užití podmínky „plného vyhovění“ lze jmenovat možnost

- prvostupňového správního orgánu neodůvodňovat svá rozhodnutí (§ 68 odst. 4 SprŘ),
- provedení autoremedury prvostupňovým správním orgánem po podání odvolání (§ 87 SprŘ),

¹ HOETZEL, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1937, str. 15.

² KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 7 a 8, viz také str. 52.

- provedení přezkumného řízení správním orgánem, který vydal přezkoumávané rozhodnutí, namísto orgánu nadřízeného (§ 95 odst. 2 SprŘ) či
- změny rozhodnutí vedoucím ústředního správního úřadu po podání rozkladu (§ 152 odst. 6 písm. a) SprŘ).

Cílem tohoto příspěvku je – i v kontextu tématu podsekcce správního práva této konference – zamyslet se nad těmito uplatněními požadavku „plného vyhovění“ a nad tím, do jaké míry tato konstrukce skutečně může fungovat jako možný prostředek ke zvýšení efektivity řízení.

2 ROZHODNUTÍ BEZ ODŮVODNĚNÍ

Odůvodnění správního rozhodnutí je tradičně považováno za nezbytnou obsahovou náležitost správního rozhodnutí. Již Čížek v jedné z prvních česky psaných učebnic správního procesu označoval „nedostatek důvodů“ za jeden ze „zmatečných důvodů“³, jejichž pomocí lze proti takovému rozhodnutí brojít.

Přesto již první „kodifikovaný“ správní řád umožňoval vydat rozhodnutí, ve kterém odůvodnění nebylo třeba, a to „*pokud se stranám v plném rozsahu vyhovuje a není námitek jiné strany nebo není-li úřad povinen sdělovati, z kterých důvodů rozhodl, pokud mu přísluší vyhověti nebo nevyhověti podle volné úvahy, správním předpisem neomezené.*“ [§ 70 odst. 2 nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení)]. I pokud pro zjednodušení odhlédneme od přinejmenším z dnešního pohledu atypické možnosti neodůvodňovat rozhodnutí vycházející z aplikace absolutní (nebo téměř absolutní) diskreční pravomoci⁴, zůstává možnost vydání rozhodnutí bez odůvodnění zachována správním orgánům i v dalších správních řádech (viz § 25 odst. 1 vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních, § 12 odst. 2 vládního nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení a § 47 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení), a to právě především z důvodu umožnění za jistých okolností efektivnějšího postupu orgánů veřejné správy.

Přestože se od sebe tyto již historické úpravy možnosti vydání správního rozhodnutí bez odůvodnění v některých detailech lišily, jejich společným znakem byl právě předepsaný požadavek nezbytnosti „plného vyhovění“ účastníkům řízení. To zachovává i současná úprava v podobě § 68 odst. 4 SprŘ, jež však poprvé přišla s podstatným omezením této možnosti pouze pro prvostupňové orgány, resp. prvostupňová rozhodnutí. Vychází se z toho, že tímto omezením „...se má zamezit například takovým případům, kdy bylo v odvolacím řízení vyhověno v plném rozsahu odvolání a rozhodnutí bylo zrušeno bez uvedení jasných důvodů. I když by tyto důvody mohly být patrné z podaného odvolání, nebylo to v praxi vždy jednoznačné, a proto se možnost neodůvodňovat rozhodnutí omezila pouze na řízení v prvním stupni.“⁵

Vedle tohoto explicitního omezení je však při použití „zjednodušujícího“ postupu za předpokladu plného vyhovění účastníkům třeba dbát i na další, a to nikoliv nepodstatné limity. Vedral například uvádí, že možnost vydání rozhodnutí bez odůvodnění je přípustná pouze „...v jednoduchých věcech, tj. v těch případech, kdy právní úprava při splnění stanovených podmínek v zásadě nepřipouští jiné řešení, než které správní orgán přijal.“ a dodává, že „Pokud však bude vydání rozhodnutí záviset na výkladu neurčitých právních pojmů či pokud bude vydáváno na základě správního uvážení (např. udělení výjimky, na něž není právní nárok), mělo by rozhodnutí obsahovat odůvodnění vždy...“⁶ Takové pojetí možné absence odůvodnění rozhodnutí coby projevu pravidla „plného vyhovění“ účastníkům se vlastně fakticky překrývá s již výše zmíněnou vázanou veřejnou správou, která svou činností „jen“ následuje kroky přesně předepsané právem.

Judikatura pak nad rámec těchto úvah dovodila, že „...ustanovení procesních předpisů, která jako výjimku z pravidla umožňují neodůvodnit rozhodnutí, je třeba vykládat restriktivně. Nemají absolutní povahu a před jejich aplikací je nutno nejdříve uvážit možný zásah do právní sféry účastníka řízení nebo třetí osoby a možnost a pravděpodobnost přezkumu rozhodnutí. Ač mohou být v konkrétním případě formálně splněny podmínky podle ustanovení § 68 odst. 4 správního řádu, okolnosti případu si mohou odůvodnění, alespoň částečné, vyžadovat. Rozhodnutí, u nichž procesní

³ ČÍŽEK, K.: *Obrys řízení správního*. Praha: Tiskem Jindř. Meryy-ho, 1888, str. 303.

⁴ K její současné nepřipustnosti viz například Kopecký, 2019, op. cit., str. 42.

⁵ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 430.

⁶ VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 614.

úprava nestanoví povinnosť jejích odôvodnení, jsou zpravidla rozhodnutiami, ktorá významne nezasahujú do práv účastníkov řízení ani třetích osob a u nichž není ani předpoklad jejich dalšího přezkoumání. Postup předcházející vydání takových rozhodnutí a jejich důvody jsou zcela zjevné a odůvodnění takových rozhodnutí by nebylo přínosné ani pro účastníky, neboť by mělo pouze formální charakter.“⁷

Je tedy evidentní, že jak doktrína, tak komentářová literatura a soudní judikatura vnímají možnost správního orgánu neodůvodňovat svá rozhodnutí v případech, že jimi plně vyhovují účastníkům řízení, jako výrazně omezenou. Přestože zákon tyto limity výlučně nestanoví, a nové výslovné zdůraznění výlučnosti prvostupňového správního orgánu by mohlo budit dojem, že nestanoví-li zákon žádné jiné limity takovému zjednodušení, tak že ani neexistují, ve skutečnosti je možnost správního orgánu zefektivnit řízení tím, že upustí od odůvodňování svého rozhodnutí, jen velmi omezená.

Zdánlivě jednoduchá hypotéza alespoň potenciálně vedoucí ke zdánlivě snadné cestě k usnadnění, a tedy i urychlení správního řízení totiž vyvolává – jako téměř každá výjimka – rozpor s klíčovými aspekty práva na spravedlivý proces, jako je přezkoumatelnost rozhodnutí, zákaz nedůvodných odchylek a z něj vyplývající princip rovnosti adresátů před veřejnou správou či zákaz zneužití pravomoci (které lze eliminovat právě a pouze řádným a pečlivým odůvodněním výroku). Míra použitelnosti tohoto zefektivňujícího nástroje je tak – navzdory možným očekáváním vzešlým z pouhého přečtení zákonné úpravy – poměrně nízká.

3 AUTOREMEDURA V ODVOLACÍM ŘÍZENÍ

Správní řád připouští, aby správní orgán, který vydal rozhodnutí napadané odvoláním, toto rozhodnutí sám zrušil nebo změnil. Jde o uplatnění institutu tzv. autoremedury spočívající v potlačení jinak implicitního devolutivního účinku odvolání, a to za účelem umožnění vyřídit opravný prostředek ještě na úrovni orgánu, který rozhodnutí vydal, je tedy s projednávanou věcí dostatečně obeznámen, uzná své pochybení (resp. přinejmenším uzná námítky obsažené v odvolání) a rozhodne v souladu s představou účastníka řízení – odvolatele.

Autoremedura je tak už z podstaty věci samé institutem majícím za úkol zvýšit efektivitu správního řízení. Jako taková se objevila již v prvním správním řádu z roku 1928 (§ 78 odst. 2) a pracovaly s ní i úpravy následující (§ 32 nařízení č. 20/1955 Sb., § 21 nařízení č. 91/1960 Sb. a § 57 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.), vzájemně zpravidla vykazující jen drobné odchylky. V důsledku popření principu dvouinstančnosti, organicky spjatého s autoremedurou, je podstatnou podmínkou jejího použití právě respektování vůle odvolatele. Všechny její úpravy zdůrazňovaly, že prvostupňový správní orgán může o odvolání rozhodnout, pouze pokud „může sám vyhovět odvolacímu návrhu“ (1928), „může sám vyhovět odvolání“ (1955), „může sám v plném rozsahu vyhovět odvolání“ (1960), „odvolání v plném rozsahu vyhoví“ (1967) či „tím plně vyhoví odvolání“ (2004).

Jen s malým zjednodušením můžeme přitom vyjít z toho, že i úpravy výslovně nezduřazňující nezbytnost „plného“ vyhovění předpokládaly, že „vyhovět“ znamená „plně vyhovět“, neboť právní úprava by musela spíše explicitně připustit opak, tj. vyhovět „alespoň částečně“ či třeba „v podstatných okolnostech“ atp. (snad jen s trochu větším zjednodušením pro tentokrát upozadíme hledisko „dotýkání se dané věci“ ještě jiných účastníků řízení). Takovému řešení lze rozumět s ohledem na výše zmíněné potlačení devolutivního principu a principu dvouinstančnosti správního řízení. Zkoumáme-li ale institut autoremedury z pohledu jeho možné efektivity, vzniká legitimní otázka, zda požadavek bezpodmínečného naplnění vůle odvolatele nemůže být i kontraproduktivní.

Odvolání je sice projevem dispoziční zásady, a je tedy výhradně na účastníku řízení (spíše výjimečně i na jiných subjektech řízení), zda jej podá a pokud ano, tak s jakým obsahem (tj. co v něm bude namítat), odvolací správní řízení je však tradičně silně ovládáno též revizním principem⁸, resp. principem plné apelace.⁹ Odvolací správní orgán tak odvoláním napadené rozhodnutí přezkoumává z hlediska legality v plném rozsahu z úřední povinnosti (až současný správní řád částečně omezil přezkoumání věcné správnosti z úřední povinnosti pouze za splnění podmínky veřejného zájmu; tato se jinak přezkoumává pouze v rozsahu odvolacích námítek). To odpovídá chápání veřejné správy jako

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 Azs 3/2013-27.

⁸ Kopecný, 2019, op. cit., str. 55, viz také třeba Prášková, H., in HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 330.

⁹ Šolín, M., in VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2003, str. 180.

odborné a specializované služby veřejnosti, která by měla být schopna (povinna) sama rozpoznat své chyby a napravit je.

Dispoziční zásada a „automatický“ revizní princip se tak v případě autoremedury dostávají do určitého rozporu – prvostupňový správní orgán by v zájmu efektivitativy řízení (a třeba i v zájmu zachování své „pověsti“ u nadřízených instancí) mohl být ochoten odvolání vyhovět, pokud by tak ale učinil třeba „jen“ z podstatné části nebo v klíčových otázkách svého rozhodnutí (s čímž by odvolatel třeba i rád souhlasil), nešlo by o „plné vyhovění“ a tato možnost by mu byla zákonem zapovězena. Rozhodnutí o odvolání by musel přenechat orgánu nadřízenému. Požadavek „plného vyhovění“ vůli účastníka řízení tak sice na jedné straně představuje ochranu před situací, kdy by prvoinstanční orgán na odvolání reagoval autoremedurou, již by mohl – třeba i opakovaně – bránit odvolateli v přístupu k nadřízené instanci, zároveň však na straně druhé představuje překážku potenciálně jednoduššího postupu, který by mohl v konečném důsledku být v zájmu jak správního orgánu (urychlení řízení), tak i odvolatele samotného (pro kterého by sice jen částečné, ale rychlé vyhovění odvolání mohlo být přijatelnější, než vedení odvolacího řízení). Správní orgán si totiž nemůže „dotvářet“ vůli odvolatele – řekněme třeba v rámci zásady profesionality a dobré správy – a hledat v odvolání něco, co tam třeba není (a pro potřeby uplatnění autoremedury by tam být mělo), byť by se tak mělo dít v zájmu samotného odvolatele

Podobně jako v předchozím případě i zde nicméně správní řád patrně trochu „klame tělem“. Navzdory přisnosti právní úpravy autoremedury se zdá, že existují cesty, jak dosáhnout onoho zvýšení efektivitativy rozhodování i v případě, že by nebylo možné, přinejmenším hned, odvolání v plném rozsahu vyhovět. Výklad k předchozímu správnímu řádu (1967) například připouštěl, aby „...odvolatel návrh svého odvolání dodatečně v průběhu řízení písemně nebo do protokolu upravil – omezil nebo rozšířil – a pak je třeba odvolání v plném rozsahu posuzovat podle této dodatečné úpravy“¹⁰, přičemž patrně neexistuje důvod, proč by podobný postup nebyl přípustný i podle stávajícího § 87 SprŘ. Někteří autoři dokonce dovozují závěr – patrně však nikoliv nesporný – že „I když čistě jazykovým výkladem tohoto ustanovení by se dalo dojít k závěru, že nelze vyhovět odvolateli pouze částečným zrušením či částečnou změnou napadeného rozhodnutí, pomocí logického argumentu *a maiori ad minus* („od většího k menšímu“) tuto možnost připustit lze.“¹¹

4 AUTOREMEDURA V PŘEZKUMNÉM ŘÍZENÍ

Konstrukci částečně podobnou té výše uvedené nacházíme i úpravě řízení přezkumného. Také zde obecně platí, že v důsledku principu dvouinstančnosti a principu devolutivního provádění přezkum rozhodnutí (tentokrát však již pravomocného či předběžně vykonatelného) orgán nadřízený tomu, který rozhodnutí vydal (§ 95 odst. 1 SprŘ). I z tohoto pravidla však existuje výjimka v podobě jakési atypické autoremedury.

Správní řád připouští, aby přezkum rozhodnutí provedl a přezkoumávané rozhodnutí změnil či zrušil sám správní orgán, který jej vydal, to však pouze za předpokladu, že k přezkumnému řízení dal podnět účastník řízení, tomuto podnětu by bylo plně vyhověno a jestliže by tím nemohla být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas (§ 95 odst. 2 SprŘ). Přezkum tak procesně sice zůstává „druhou instancí“ v tom smyslu, že dochází k „druhému“ posouzení věci a rozhodování o ní, institucionálně však není prováděna orgánem nadřízeným (či jakkoliv jinak odlišným) tomu, který rozhodoval poprvé, ale právě tím, který je s danou věcí již dostatečně seznámen. Přezkum a konečné rozhodnutí by tak měly být snadnější a rychlejší.

Podání podnětu k přezkumu rozhodnutí ze strany účastníka tak vlastně na jedné straně založí možnost změny věcné (funkční) příslušnosti přezkumného orgánu z orgánu nadřízeného na orgán, který „podezřelé“ rozhodnutí vydal, a to – na straně druhé – s tím, že tento orgán, provede-li přezkum a rozhodne-li v přezkumném řízení, je plně vázán obsahem podnětu a je povinen mu zcela vyhovět a zároveň tím nezpůsobit újmu jinému účastníkovi řízení (ledaže ten by s tím vyslovil souhlas). Právě schopnost zavázat správní orgán v jeho rozhodování lze považovat za výraznou zvláštnost tohoto podnětu a za svého druhu projev dispoziční zásady. Pokud správní orgán nebude moci podmínce plného vyhovění podnětu dostát, je povinen věc předat orgánu implicitně příslušnému, tedy orgánu (nejblíže) nadřízenému.

¹⁰ Šolín, M., in Vopálka, Šimůnková, Šolín, 2003, op. cit., str. 171.

¹¹ Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo, 2019, op. cit., str. 557.

Kombinace obou podmínek vede v zajímavé otázce (a potenciálnímu problému), jakou vadu by vyvolávalo případné nevyhovění požadavku zákona na plné vyhovění účastníkovi, který podnět podal. Na jedné straně se nabízí „obyčejná“ (zdůrazňujeme uvozovky) nezákonnost, neboť přezkumný orgán by zjevně rozhodoval mimo zákonem kogentně stanovené předpoklady a podmínky. Na straně druhé je však třeba vzít v potaz i možné úvahy směřující spíše k nicotnosti takového rozhodnutí, neboť nesplnění podmínky vyhovění účastníkovi v plném rozsahu by dané rozhodnutí zatížilo vadou absolutní věcné nepřislušnosti (orgán, který nevyhoví podnětu, vůbec není příslušný takto rozhodnout), což je jedna z typických příčin nulity správního aktu.

Evidentně se zde nejedná o situaci umožňující uplatnění výjimky uvedené v ustanovení § 77 odst. 1 SprŘ, podle něž nevyvolává nulitu rozhodnutí taková věcná nepřislušnost správního orgánu, která spočívá toliko v tom, že rozhodnutí vydá orgán nadřízený tomu, který byl věcně příslušný. V našem případě by totiž nepřislušným byl orgán podřízený – a nikoliv naopak – tomu, který by měl ve věci rozhodovat. Na tuto možnost nejen že výluka z nicotnosti ve správním řádu nepamatuje¹², ale ani systémové důvody vedoucí k jejímu zavedení (jimiž jsou především možnost atrakce podle ustanovení § 131 odst. 1 SprŘ či právo nadřízeného správního orgánu reagovat podobně v rámci opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 odst. 4 písm. b) SprŘ¹³) by pro takto rozšiřující výklad oporu neposkytovaly.

Přestože již za první republiky Hoetzel – byť nikoliv bez pochyb – dovozoval totéž, co dnes říká náš správní řád (tj. že nepřislušnost spočívající v tom, že namísto orgánu příslušného rozhodoval orgán jemu nadřízený, nevyvolává nulitu takto vydaného rozhodnutí¹⁴), podstatná část tehdejší doktríny na věc nahlížela přísněji. Havelka uváděl a judikaturně dokládal, že „Musí rozhodnouti vždy úřad toho stupně, který platnými předpisy jest k tomu povolán. Vyšší stolice může rozhodovati pouze v rámci odvolání; vydá-li sama rozhodnutí na místě instance příslušné jest její postup zmatečný.“¹⁵

Vydání rozhodnutí orgánem podřízeným by tak bylo nazíráno jako porušení zásady absolutní nezczitelnosti kompetence, takže ani případná následná reprobace rozhodnutí orgánem nadřízeným, či dokonce jeho vlastní *ex post* rozhodnutí ve věci by nebyly s to vadu původního rozhodnutí napravit.¹⁶ Jako podpůrný argument pro nulitu přezkumného rozhodnutí vydaného podle ustanovení § 95 odst. 2 SprŘ orgánem, který vydal i rozhodnutí přezkoumávané, ale kterým se plně nevyhovělo podnětu účastníka řízení, pak v neposlední řadě může posloužit i současná judikatura vztahující se k situaci vyřízení – zamítnutí, resp. sdělení o nepřípustnosti – odvolání orgánem první instance.¹⁷ Tento potenciální důsledek je tak třeba vnímat jako poměrně podstatné riziko uplatnění autoremedury v přezkumném řízení ve snaze o rychlejší a efektivnější postup správního orgánu.

5 ROZHODNUTÍ O ROZKLADU

Posledním příkladem použití podmínky „plného vyhovění“ za účelem zjednodušení a zrychlení správního procesu, o kterém se zde zmíním, je úprava řízení o rozkladu. Podle § 152 odst. 6 SprŘ může orgán rozhodující v rozkladovém řízení rozhodnutí napadené rozkladem zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví rozkladu (a opět jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas).

Toto ustanovení již od počátku budilo pozornost nejednoznačností svého výkladu. V důsledku chybějící (patrně neúmyslně) čárky před spojkou „nebo“, která má v takovém případě podle pravidel českého pravopisu slučovací charakter, se podmínka plného vyhovění rozkladu týkala obou variant postupu, tj. jak zrušení, tak změny rozkladem napadeného rozhodnutí. Takový „přísně gramatický“

¹² Což však není nikterak překvapující, zejména s ohledem na fakt, že naše úprava nulity správních rozhodnutí je nadmíru stručná, a to nejen ve vztahu k doktríně či judikatuře zabývající se touto otázkou, ale také ve srovnání s právními úpravami mnoha okolních států. K tomu viz například POTĚŠIL, L.: *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. Brno: Právnická fakulta MU, 2015, str. 152 a násl.

¹³ Viz také Vedral, 2012, op. cit., str. 665 a k němu ne zcela souhlasně FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, str. 131.

¹⁴ Hoetzel, 1937, op. cit., 289.

¹⁵ HAVELKA, J.: *Nástin zásad správního řízení (podle judikatury Nejvyššího správního soudu)*. Praha: Všetečka & spol., 1927, str. 27.

¹⁶ Frumarová, 2014, op. cit., str. 130.

¹⁷ Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. dubna 2003 sp. zn. 10 Ca 53/2003.

výklad byl nicméně ještě před nabytím účinnosti správního řádu odmítnut poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu¹⁸, a i komentářová literatura dospěla k závěru, že podmínka plného vyhovění se vztahuje toliko na změnu rozkladem napadeného rozhodnutí.¹⁹ Ani to však otázku, nakolik je ke změně rozhodnutí třeba plně vyhovět rozkladateli, zcela neřeší.

Řízení o rozkladu je totiž chápáno jako speciální vůči odvolacímu řízení a ustanovení o odvolání pro řízení o rozkladu platí vždy, nevylučuje-li to povaha věci (§ 152 odst. 5 SprŘ). Judikatura již před lety dospěla k názoru, že možnosti rozhodnutí o rozkladu vymezené v § 152 odst. 6 SprŘ nepředstavují komplexní úpravu, která by vylučovala jiné způsoby řešení dané věci než ty zde uvedené²⁰, což ve vztahu k v tomto textu rozebíranému problému vyvolává otázku, nakolik může správní orgán rozhodující o rozkladu změnit napadené rozhodnutí, aniž by zároveň rozkladu plně vyhověl, například za pomoci analogické úpravy odvolacího řízení.

Na jednu stranu by se mohlo zdát, že pokud by takový postup nebyl vyloučen „povahou věci“, mohl by orgán rozhodující o rozkladu změnit napadené rozhodnutí na základě § 90 odst. 1 písm. c) SprŘ, tedy za pomoci ustanovení upravujícího odvolací řízení, přičemž přinejmenším v některých případech se správní praxe ústředních správních úřadů touto cestou za účelem zefektivnění svých řízení také vydala. Nejvyšší správní soud nicméně před několika lety výslovně stanovil, že pokud „...jde o změnu rozhodnutí, uplatní se přednostně zvláštní právní úprava limitující možnost změny rozhodnutí na tam uvedené podmínky; obdobnou úpravu odvolacího řízení tak v tomto rozsahu uplatnit nelze.“²¹ Odkaz na úpravu odvolacího řízení tak neobstojí ne proto, že by její použití snad vylučovala povaha věci, ale proto, že ji vylučuje zvláštní úprava podmínek změny rozhodnutí v § 152 odst. 6 písm. a) SprŘ. Nic by na tom neměla měnit ani snaha správního orgánu jednat ve snaze o co nejefektivnější nalezení řešení dané věci.

6 ZÁVĚR

Výše uvedené případy samozřejmě nepředstavují taxativní výčet užití podmínky „plného vyhovění“ účastníku řízení, a to ani ve sféře „pouhého“ správního řádu. Ten s ní pracuje i na některých dalších místech, jako je například § 151 upravující možnost vydání dokladu namísto rozhodnutí, pokud se – mimo jiné podmínky – plně vyhovuje žádosti o přiznání práva atp. Účelem tohoto příspěvku nebylo provést detailní zmapování výskytu této podmínky, ale spíše zamyslet se nad tím, nakolik může skutečně fungovat jako prostředek ke zvýšení efektivity správního řízení.

Navzdory své zdánlivé jednoduchosti totiž jak teorie, tak správní praxe dospívají ve vztahu k této konstrukci k poznání, že použití specifických postupů podmíněných požadavkem plného vyhovění účastníku řízení s sebou přináší řadu potenciálních interpretačních problémů, či přinejmenším omezení výrazně limitujících aplikaci podobných „zkratk“. Právě na některé z nich si tento text kladl za cíl upozornit.

Použité zdroje:

- ČÍŽEK, K.: *Obrys řízení správního*. Praha: Tiskem Jindř. Mery-ho, 1888
FRUMAROVÁ, K.: *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-056-7
HAVELKA, J.: *Nástin zásad správního řízení (podle judikatury Nejvyššího správního soudu)*. Praha: Všetečka & spol., 1927
HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1
HOETZEL, J.: *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1937
JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-751-4
KOPECKÝ, M.: *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-727-9

¹⁸ Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu. Zdroj: <https://www.mvcr.cz/soubor/21-2005-zpusob-rozhodnuti-v-rizeni-o-rozkladu-podle-152-odst-5-spravniho-radu.aspx>.

¹⁹ Vedral, 2012, op. cit., str. 1204, Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo, 2019, op. cit., str. 808.

²⁰ Viz například Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2012 sp. zn. 3 As 28/2012-21.

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2016 sp. zn. 6 As 63/2016-40.

POTĚŠIL, L.: *Nicotnost a správní rozhodnutí ve středoevropském kontextu*. Brno: Právnická fakulta MU, 2015. ISBN 978-80-210-7830-7

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 16. dubna 2003 sp. zn. 10 Ca 53/2003

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013, č. j. 1 Azs 3/2013-27.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2012 sp. zn. 3 As 28/2012-21

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2016 sp. zn. 6 As 63/2016-40

VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha: Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4

VOPÁLKA, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M.: *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-731-6

Závěr č. 21 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu

Kontaktné údaje:

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.

janmal@ksp.zcu.cz

Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni

Sady Pětatřicátníků 14

306 14 Plzeň

ČR

AUTOMATICKY GENEROVANÉ UPOZORNĚNÍ NA NEČINNOST V NÁVRHU NOVÉHO STAVEBNÍHO ZÁKONA

Martin Adamec

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

Abstract: Inactivity in proceedings under the Building Act has long been the subject of criticism in public space, and protection against this negative state therefore constitutes one of the legislator's fundamental priorities in the forthcoming legislative changes. The paper deals with the institute of protection and prevention of inactivity – automatically generated notification of inactivity, which is part of the draft of the new Building Act.

Abstrakt: Nečinnost v řízení dle stavebního zákona je ve veřejném prostoru dlouhodobě předmětem kritiky a ochrana před tímto negativním stavem proto představuje jednu ze základních priorit zákonodárce v připravovaných legislativních změnách. Příspěvek se věnuje institutu ochrany a prevence před nečinností – automaticky generovanému upozornění na nečinnost –, který je součástí návrhu nového stavebního zákona.

Key words: inactivity, protection against the inactivity, Building Act, administrative authority

Klíčová slova: nečinnost, ochrana před nečinností, stavební zákon, správní orgán

1 ÚVOD

V tomto příspěvku se budu zabývat institutem automaticky generovaného upozornění na nečinnost, který je součástí nového návrhu stavebního zákona.¹ V současné době byl tento návrh předložen Ministerstvem pro místní rozvoj do meziresortního připomínkového řízení a prozatím není zřejmé, zda vůbec dojde k jeho projednání v Parlamentu a zda se stane součástí právního řádu. Rovněž není ani zřejmé, zda vybraný institut zůstane jeho případnou součástí. Přesto se domnívám, že se jedná o poměrně zajímavé řešení prevence a ochrany před nečinností správních orgánů, o němž by mohlo být uvažováno i ve vztahu k ostatním typům řízení, proto považuji za vhodné podrobit navrhovaný institut kritické analýze a diskuzi.

Úvodem je vhodné připomenout, že platný a účinný stavební zákon z roku 2006 (StavZ)² představuje jeden z nejdůležitějších předpisů zvláštní části správního práva. V aplikační praxi přichází s tímto právním předpisem do styku většina osob, což vede k tomu, že stavební zákon – na rozdíl od většiny ostatních právních předpisů – je podrobován nebývalé kritice ze strany jeho adresátů. Opakovaně (a často oprávněně) bývá předmětem kritiky nezákonná nečinnost na straně správních orgánů či jednotlivých úředních osob, kterou je řízení dle tohoto zákona v aplikační praxi nezřídká zatíženo. Vzhledem k tomu, že kritické úvahy se od účastníků řízení přesunuly i do mediálního prostoru, kde představují časté a relativně vděčné téma mediálních sdělení, poměrně logicky se zrychlení stavebního řízení a odstranění nečinnosti staly programovými prioritami politických subjektů. Rovněž i současná vláda si klade za cíl zamezit liknavosti správních orgánů v tomto typu řízení, proto se rozhodla pro zcela zásadní změny ve veřejné části stavebního práva. Aktuálním výstupem je předložený vládní návrh stavebního zákona, který zakotvuje řadu nových institutů a poměrně zásadních změn, které vyvolávají diskuzi.

2 NEZÁKONNÁ NEČINNOST A OCHRANA PŘED NÍ V PODMÍNKÁCH PLATNÉ A ÚČINNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY STAVEBNÍHO ZÁKONA

Nečinnost lze v té vůbec nejobecnější rovině chápat jako záporné vyjádření činnosti, resp. jako její protiklad. Činností se rozumí záměrné vyvíjení aktivity směřující ke sledovanému cíli, zpravidla jde

¹ Návrh stavebního zákona předložený Ministerstvem pro místní rozvoj. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNBJ9HX8DA>

² Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

o konaní alebo pôsobení, kedy aktívny subjekt je priamo zúčastnený na požadovanej (zámerné) činnosti. Pro nečinnosť teda platí opak uvedenej charakteristiky. Jedná sa o pasivitu (liknavosť), ktorá je v priamom rozpore so sledovaným cieľom. Pasívny subjekt, jenž má vykonať určitú aktivitu, k ní v rôznorodých dôvodoch a príčinách nesmieť. Mají-li byť tieto lingvistické závery i právne relevantnými, je treba nečinnosť vzťahovať k jednaniu určitého subjektu, ktoré je právnym rádom alebo na jeho základe presumované, pričom jeho nenaplnenie bude spôsobilé právnych následkov.³

Platný a účinný stavebný zákon výslovne znižuje nečinnosť dvomi subjektmi – radou obce (§ 98 odst. 1 StavZ) a autorizovaného inspektora (§ 144 odst. 3 StavZ). V jiných súvislostiach sa týmto negatívnym stavom nezabýva. Obecné lze však pod tento stav podřadit veškeré situace, kdy je dle stavebního zákona předpokládána aktivita určitého subjektu, který zůstává pasivní a nesmieť ke sledovanému cíli.⁴ V právní nauce i v aplikační praxi je nejvíce prostoru věnováno nečinnosti na straně subjektů veřejné správy, zejména pak v procesním významu nečinnosti správních orgánů [ve smyslu legislativní zkratky uvedené v § 1 odst. 1 správního řádu (SpŘ)]⁵ v řízení před nimi.

Obecným právním předpisem upravujícím nečinnosť v řízení před správními orgány je správní řád. Z jeho ustanovení explicitně vyplývá, že zákonodárce pod nečinností rozumí situace, kdy správní orgán nečiní úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena (§ 6 odst. 1 SpŘ). Zejména jde pak o situace, kdy příslušný správní orgán nevydá v zákonné lhůtě rozhodnutí ve věci (§ 80 odst. 1 SpŘ), nezahájí řízení ve lhůtě třiceti dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední (§ 80 odst. 2 SpŘ), a dále situace, kdy je z okolností zjevné, že správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti nebo nezahájí řízení z moci úřední, příp. nebude v řízení řádně pokračovat (§ 80 odst. 3 SpŘ).

Tyto obecné závěry lze aplikovat i na postupy orgánů územního plánování a stavebních úřadů v řízení dle stavebního zákona, což ostatně stanoví § 192 odst. 1 StavZ.

Stěžejní problematikou je zejména ochrana před tímto stavem. Stavební zákon – stran úvah o tom, zda lze některá jeho ustanovení vykládat jako ochranná – nestanoví žádný zvláštní prostředek ochrany před nečinností.⁶ Ve vztahu k nečinnosti orgánů územního plánování či stavebních úřadů v řízení před nimi je tak třeba aplikovat mechanismy zaručené obecnou právní úpravou.

Zpravidla bude využívána ochrana před nečinností správních orgánů, kterou zaručuje zejména § 80 odst. 4 SpŘ. Dle uvedeného ustanovení je ochrana poskytována nadřízeným správním orgánem, který za tímto účelem disponuje několika opatřeními. Je oprávněn: a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, b) převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu, c) pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, d) přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že nečinný správní orgán rozhodnutí ve věci vydá, přičemž takový postup bude pro účastníky řízení výhodnější.

Nebude-li dosaženo nápravy skrze nadřízený správní orgán, dotčená osoba je oprávněna domáhat se ochrany soudní cestou, zejména podáním žaloby proti nečinnosti ve správním soudnictví, *in eventum* podáním ústavní stížnosti.

Z dalších možností lze poukázat na formální či neformální stížnosti a podněty, příp. petice, které lze adresovat jak nečinnému či nadřízenému správnímu orgánu, tak i např. některé z komor Parlamentu. Účinnost stížností a podnětů je poměrně nejistá, mohly by však vyvolat určitou sebereflexi u nečinného správního orgánu. Petice jsou pak spíše teoretickou možností.

Mimo soustavu orgánů veřejné moci poskytuje ochranu před nečinností i veřejný ochránce práv. Z pozice neformální autority poskytuje nejen individuální ochranu, ale i ochranu v širším pojetí

³ K právní relevanci *nekonání* ve vztahu k předpokládanému chování osob a jiných subjektů srov. např. KNAPP, V. *Teorie práva*, s. 76–77.

⁴ Podrobněji k problematice nečinnosti v podmínkách platného a účinného stavebního zákona srov. ADAMEC, M. *Nečinnost v řízení dle stavebního zákona*. In: STAŠA, J., RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*, s. 138–149.

⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁶ Za specifický institut ochrany lze považovat toliko atrakci při nečinnosti rady obce dle § 98 odst. 1 StavZ, který však souvisí s (ne)vydáním územního opatření o stavební uzávěře nebo územního opatření o asanaci území. Obě mají podobu opatření obecné povahy a v přenesené působnosti je vydává rada obce (*in eventum* zastupitelstvo obce, jde-li o obec, kde se rada nevolí).

včetně generální prevence před nečinností. Kromě otázek právních se vyjadřuje i k těm mimoprávním, což je ve vztahu k nečinnosti, která bývá nezfídka způsobena organizačním pochybením či nedostatečnou personální politikou, žádoucí.⁷

Jednotlivé ochranné instituty by měly být vzájemně provázané, aby ve svém souhrnu představovaly racionálně tvořený ochranný systém. Zejména by měla existovat logická struktura v institutech aplikovaných na úrovni správního řízení, kde by měla být zaručena primární ochrana dotčeným osobám. Tohoto však dle mého názoru zákonodárce nedocílil a ochranné instituty na úrovni správního řízení vykazují řadu nedostatků, kdy zejména z pohledu dotčené osoby nelze uvažovat o rychlém a účinném řešení tohoto stavu.

3 NÁVRH NOVÉHO STAVEBNÍHO ZÁKONA A PROBLEMATIKA NEČINNOSTI

Ministerstvo pro místní rozvoj předložilo na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2019 a dle usnesení vlády ze dne 24. června 2019, č. 448, do meziresortního připomínkového řízení návrh nového stavebního zákona. Je třeba připomenout, že ze strany některých odborníků i subjektů je návrh kritizován a je poukazováno na jeho určité kontroverze, a to jak z hlediska procesu zpracování, tak z hlediska obsahového. Vzhledem k četnosti kritiky pak zůstává otázkou, zda po případném přijetí bude mít tento zákon dostatečnou legitimitu.

Ve vztahu k řešené problematice nečinnosti poukazuje Ministerstvo pro místní rozvoj v předkládací zprávě k tomuto návrhu na to, že proces povolání staveb v České republice patří v komparaci s ostatními státy mezi nejpomalejší na světě: „Podle Světové banky je proces povolování staveb v České republice jeden z nejpomalejších na světě. Podle délky standardizovaného stavebního řízení se Česká republika umístila na 157. místě ze 190 posuzovaných zemí s délkou 246 dnů. Reálný stav je však mnohem horší, neboť stavební řízení je jen tou jednodušší částí povolovacího procesu, který zahrnuje samostatné územní řízení, posouzení EIA, agendu vydávání a samostatných přezkumů závazných stanovisek dotčených orgánů a soudní přezkum. Významné stavby jsou již v době zahájení zastaralé, neboť od jejich projektu uplynulo nezfídka i více než 10 let. Nedržíme krok s evropskou špičkou urbanismu, architektury ani moderních technologií a vybavení staveb (např. zelená města, požadavky na elektromobilitu ad.). Zaostává výstavba bytů a služeb v intravilánech měst, kde zůstávají brownfieldy, proluky a jiná volná místa, a investoři obsazují okolní volnou krajinu, kde pociťují menší odpor.“⁸ Tyto závěry, které byly v mediálním prostoru prezentovány jako zásadní pro přijetí nového stavebního zákona, jsou však poměrně problematické, jelikož citovaná statistická data se týkají pouze některých vybraných staveb. Bez ohledu na jejich relevanci však zůstává skutečností, že průběh stavebního řízení nelze v současné době považovat za efektivní a nezákonná nečinnost na straně správních orgánů představuje jeden z nejzásadnějších problémů aplikační praxe.

Lze proto pozitivně hodnotit, pokud mezi priority zákonodárce patří zjednodušení a zrychlení stavebního řízení. Jedním ze základních předpokladů pro dosažení tohoto cíle je dle zákonodárce digitalizace stavební agendy, a to od územně plánovacích dokumentací, přes digitální technickou mapu, projektové dokumentace staveb, až po elektronický spis stavebních úřadů.⁹

Ve vztahu k uvažované problematice nezákonné nečinnosti pak s digitalizací stavební agendy a elektronizací spisu stavebních úřadů souvisí dvě zásadní navrhované změny. V řízení o povolení se v prvním stupni navrhuje automaticky generované povolení po uplynutí lhůty pro vydání rozhodnutí, v řízení ve druhém stupni se pak navrhuje automaticky generované upozornění na nečinnost, kterému se budu věnovat v následující kapitole tohoto příspěvku.

Automaticky generované povolení informačním systémem patří mezi nejčastěji prezentované změny ze strany předkladatele. Rovněž i v důvodové zprávě je tento institut velmi vyzdvihován: „Cílem

⁷ Podrobněji k Veřejnému ochránci práv a problematice nečinnosti srov. ADAMEC, M. *Veřejný ochránce práv v systému prostředků ochrany před nečinností správních orgánů*. In: MASLEN, M., MASÁROVÁ, L. (eds.). *Legitimně očekávání, transparentnost veřejnej správy a zneužívání práv v aplikačnej praxi v právnom štáte: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Právny štát – medzi vedou a umením“, ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 20. – 21. septembra 2018*, s. 6-26.

⁸ Předkládací zpráva Ministerstva pro místní rozvoj k návrhu stavebního zákona, s. 1. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>

⁹ Ibid., s. 3.

právní úpravy je zrychlení povolovacího řízení, s čímž souvisí stanovení závazných lhůt pro vydání rozhodnutí s jasnými důsledky jejich nedodržení. Takovým důsledkem nečinnosti stavebního úřadu je právě automatické povolení, které po uplynutí stanovené lhůty automaticky vygeneruje informační systém. Automatické vygenerování povolení po uplynutí propadné lhůty je možné pouze v případě, že návrh na povolení záměru včetně všech příloh byl podán v takové podobě a rozsahu, který umožní automatické vygenerování povolení se specifickými náležitostmi převzatými z předloženého návrhu. Informační systém provede automatizovanou kontrolu formální úplnosti návrhu. Automatické povolení zajišťuje efektivní nástroj předcházení nezákonné nečinnosti stavebního úřadu prvního stupně a v případě uplatnění odvolání přesun řízení k odvolacímu správnímu orgánu, který musí provést řízení včetně dokazování a rozhodnout ve věci samé v rámci rozhodování o odvolání.¹⁰ Z pohledu účastníka řízení se sice na první pohled jedná o efektivní řešení případné pasivity správního orgánu, nicméně je třeba podotknout, že na posílení jeho právní jistoty toto nebude mít vliv, jelikož po vygenerování automatického povolení se věci začne zabývat nadřízený správní orgán, a to buď na základě odvolání, nebo podnětu k zahájení přezkumného řízení: „O vydání automatického povolení se vždy vyrozumí nadřízený správní orgán. Nebylo-li automatické povolení napadeno odvoláním, má toto vyrozumění povahu podnětu k zahájení přezkumného řízení. Tedy, i pokud automatické povolení není napadeno odvoláním, nadřízený správní orgán musí automatické povolení předběžně posoudit a lze-li mít důvodně za to, že automatické povolení je v rozporu s právními předpisy, zahájit přezkumné řízení. Pro účely posouzení automatického povolení nadřízeným správním orgánem je jeho vykonatelnost pozastavena.“¹¹

Obdobné snahy o (terminologii Jiřího Hoetzela) „samočinné vyřizování správních záležitostí“¹² již ve veřejném stavebním právu existovaly a nelze je považovat za něco zcela nového. V předloženém návrhu stavebního zákona sice došlo k určité modifikaci již dříve známých či aplikovaných institutů – modifikaci lze spatřovat zejména v elektronizaci či poměrně jasně stanovených povinnostech nadřízeného správního orgánu –, avšak z mého pohledu se jedná o velmi problematické řešení, které jakkoliv neposílí právní jistotu účastníků řízení.

4 AUTOMATICKY GENEROVANÉ UPOZORNĚNÍ NA NEČINNOST – NOVÝ OCHRANNÝ A PREVENTIVNÍ INSTITUT

Předložený návrh nového stavebního zákona tedy předpokládá, že k odstranění nečinnosti a k prevenci před ní povede v řízení o povolení automaticky generované povolení v řízení v prvním stupni a automaticky generované upozornění na nečinnost v řízení v druhém stupni. Zatímco samočinné vyřizování správních záležitostí nepovažuji za vhodné řešení, naopak automaticky generované upozornění v případě nezákonné nečinnosti považuji za velmi zajímavý institut, který si zaslouží diskuzi, jelikož se domnívám, že by mohl být aplikován i v jiných typech řízení.

Předkladatel na tento institut nahlíží jako na důsledek nedodržení lhůty: „v případě nedodržení závazné lhůty v odvolacím řízení informační systém automaticky vygeneruje upozornění na nečinnost, o kterém automaticky a neprodleně bude informovat žadatele a nadřízený orgán, který bude mít ze zákona povinnost neprodleně učinit potřebné kroky a opatření k tomu, aby byla odstraněna nečinnost stavebního úřadu a vydáno rozhodnutí v co nejkratší lhůtě.“¹³

Naopak z poměrně logických důvodů návrh nepředpokládá aplikaci institutu automatického povolení v odvolacím řízení: „V odvolacím řízení odvolací správní orgán rozhodne o odvolání a zároveň rozhodne o celém návrhu na povolení záměru, je-li odvolání přípustné. Za tímto účelem postupuje jako stavební úřad v prvním stupni. Odvolací orgán posuzuje soulad rozhodnutí s právními předpisy, což zahrnuje i věcnou správnost rozhodnutí včetně posouzení vážení veřejných zájmů. V odvolacím řízení se neuplatní možnost vydání automatického povolení. Nicméně i tak má odvolací orgán stanovenou závaznou lhůtu pro vydání rozhodnutí o odvolání. V případě jejího nedodržení na

¹⁰ Důvodová zpráva Ministerstva pro místní rozvoj k návrhu stavebního zákona, s. 82. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>

¹¹ Ibid.

¹² HOETZEL, J. *Samočinné vyřizování správních záležitostí*. In: *Právník*, 1914, roč. LIII, sešit č. 9, s. 321-333.

¹³ Důvodová zpráva Ministerstva pro místní rozvoj k návrhu stavebního zákona, s. 29. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB9HX8DA>

to bude upozorněn nadřízený správní orgán.“¹⁴ Rovněž specifická úprava přezkumného řízení nepředpokládá jeho aplikaci: „Specifická úprava přezkumného řízení se týká pouze přezkumu automatického povolení. V přezkumném řízení je správní orgán vázán stejnými lhůtami jako stavební úřad při rozhodování o návrhu v prvním stupni; neuplatní se ovšem možnost vydání automatického povolení. I v přezkumném řízení se uplatní princip koncentrace, nepřihlíží se tedy k vyjádřením, která byla uplatněna poprvé v přezkumném řízení, ačkoliv mohla být uplatněna v řízení v prvním stupni. V ostatním se použijí ustanovení o přezkumném řízení podle obecné úpravy ve správním řádu.“¹⁵

Úvahy týkající se automaticky generovaného upozornění na nečinnost považuji za správné. Domnívám se, že pokud bude existovat elektronický nástroj, který po uplynutí zákonné lhůty upozorní na to, že konkrétní správní orgán či úřední osoba jsou v rozporu s právními předpisy nečinní, bude jednoznačně žádoucí na takovou nečinnost poukázat a pojmenovat ji. Takové řešení bude obsahovat nejen prvky ochrany, ale rovněž i prvky prevence, jelikož žádný správní orgán ani úřední osoba zjevně nebudou mít zájem na tom, aby informační systém poukázal na skutečnost, že jimi projednávaná a rozhodovaná věc je zatížena nezákonnou nečinností.

Preferoval bych, pokud by automaticky generované upozornění bylo zavedeno již v řízení před správním orgánem v prvním stupni. Považoval bych to za mnohem efektivnější řešení, než pokud bude v řízení v prvním stupni docházet k samočinnému vyřizování povolení a teprve v řízení ve druhém stupni bude poskytována tato ochrana a prevence před nečinností.

Dále zůstává podstatnou otázkou, jaké subjekty by na tento nezákonný stav měly být upozorněny. Předkladatel uvažuje o účastníku řízení a nadřízeném správním orgánu. Je to ostatně logické, pokud bude ochrana před nečinností správních orgánů poskytována na úrovni nadřízeného správního orgánu, jak předpokládá § 80 SpŘ. Kromě toho bych však preferoval, aby toto upozornění obdržel i představený úřední osoby, která měla v daném řízení provádět úkony. Představený by na základě této informace mohl učinit opatření, která povedou k odstranění a zejména prevenci před tímto stavem. Ostatně vládní návrh správního řádu předpokládal, že opatření proti nečinnosti budou činěna i na úrovni nečinného správního orgánu, např. prostřednictvím institutu procesní stížnosti, avšak v průběhu zákonodárného procesu bylo od tohoto institutu ustoupeno.

Domnívám se, že pokud by správní orgány využívaly při své činnosti elektronický systém, resp. nástroj, v němž by byla přehledně zaznamenána jednotlivá řízení a u každého z nich vyznačena zákonná lhůta pro projednání a rozhodnutí věci, přičemž v případě jejího nedodržení by byl automaticky informován představený konkrétní úřední osoby, nadřízený správní orgán a účastník řízení, lze to považovat za žádoucí a efektivní. Skutečně nelze předpokládat, že by kterýkoliv správní orgán či úřední osoba měly ambice takto upozorňovat na svoji nečinnost. Naopak u každé úřední osoby by toto mělo vyvolat minimálně sebereflexi k tomu, aby elektronický systém nevygeneroval upozornění na její (ne)postup rozporný s právním řádem.

Bude velmi zajímavé sledovat, jaký bude mít tento institut, resp. předložený návrh vývoj v rámci zákonodárného procesu. Pokud by nedošlo k jeho přijetí, určitě by automatické upozornění na nedodržení lhůty dokázaly generovat i již aktuálně používané elektronické systémy ve veřejné správě, např. elektronická spisová služba.

5 ZÁVĚR

Vzhledem k tomu, že tématem sekce správního práva v rámci této konference je „Inovácie v administratívnom konaní: zrýchľovanie - elektronizácia – participácia“, považuji úvahy o navrhovaných změnách na zrychlení stavebního řízení a odstranění nečinnosti za použití digitalizace a elektronizace spisu za inspirativní. Jak jsem zmínil již v úvodu svého příspěvku, v současné době není zřejmé, zda předložený návrh nového stavebního zákona bude vůbec projednán a přijat a ostatně není ani zřejmé, zda uvažované instituty zůstanou jeho součástí. Přesto institut automaticky generovaného upozornění na nečinnost považuji za zajímavé řešení, o němž by mohlo být uvažováno v obecné rovině ve vztahu k správnímu řízení. Nicméně nepovažuji za vhodnou podobu, v jaké je navrhován v předloženém návrhu nového stavebního zákona.

Pro zefektivnění a zejména zrychlení správního řízení není vždy třeba zásadních či systémových změn, ale naopak postačí i změny menšího charakteru. Domnívám se proto, že automaticky generované upozornění na nečinnost, které by o tomto stavu vyrozumělo účastníka

¹⁴ Ibid., s. 83.

¹⁵ Ibid.

řízení, představeného či nadřízený správní orgán, by bylo vhodné zavést již v řízení v prvním stupni, a to nejen v rámci řízení dle stavebního zákona. Domnívám se, že s ohledem na funkčnost již používaných elektronických systémů ve veřejné správě by se tak mohlo jednat o doplněk stávajících systémů, příp. by jej mohla zajistit poměrně jednoduchá softwarová aplikace. Dle mého názoru by uvedené po technické stránce nebylo problematické a mohlo by to výrazně posílit ochranu i prevenci před nezákonnou nečinností.

Použitá literatura:

ADAMEC, M. *Nečinnost v řízení dle stavebního zákona*. In: STAŠA, J., RAJCHL, J. (eds.). *Sondy do stavebního práva*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2018, s. 138-149. ISBN 978-80-87975-85-5.

ADAMEC, M. *Veřejný ochránce práv v systému prostředků ochrany před nečinností správních orgánů*. In: MASLEN, M., MASÁROVÁ, Ľ. (eds.). *Legitímne očakávaná, transparentnosť verejnej správy a zneužívanie práv v aplikačnej praxi v právnom štáte: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Právny štát – medzi vedou a umením“, ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 20. – 21. septembra 2018*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2018, s. 6-26. ISBN 978-80-8168-984-0.

HOETZEL, J. *Samočinné vyřizování správních záležitostí*. In: *Právník*. Praha: Právnická jednota, 1914, roč. LIII, sešit č. 9, s. 321-333.

KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. xvi, 247 s. ISBN 80-7179-028-1.

Kontaktní údaje:

JUDr. Ing. Martin Adamec
adamec@akadamec.cz
Univerzita Karlova, Právnická fakulta
nám. Curieových 901/7
116 40 Praha 1 – Staré Město
Česká republika

PRÁVNE ASPEKTY POUŽITELNOSTI REFERENČNÝCH ÚDAJOV VO VEREJNOM PRÁVE SLOVENSKEJ REPUBLIKY¹

Kristian Hodossy

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstrakt

Momentom, kedy elektronizácia v rámci výkonu verejnej moci začína naberať na dôležitosť vystupuje do popredia fenomén, ktorým sú referenčné údaje ukladané a zdieľané prostredníctvom referenčných registrov. Spôsob akým legislatíva Slovenskej republiky reaguje na tento fenomén, a aké sú dôsledky tohto procesu bude autor rozoberať v tomto príspevku. V súčasnosti podľa dikcie platnej a účinnej právnej úpravy existuje silný predpoklad nežiaducej dvojkoľajnosti, ktorá na jednej strane váhu referenčného registra zľahčuje a na strane druhej ale aplikuje obdobný princíp ako je to pri referenčných registroch.

Kľúčové slová: Referencovanie, register, systém, referenčné údaje, údaje.

Abstract

From the momentum of the e-government legislative being in effect with the Slovak legal system, the phenomenon of referenced data is on the horizon. How and in what circumstances the Slovak legislation regulates the so called referenced data will be subject matter of this article. The author of the article will point out certain facts which can cause undesirable consequences.

Key words: Referencing, register, system, referenced data, data.

ÚVOD

V čase technického pokroku a vývoja informačných a komunikačných technológií spoločnosť očakáva, že štát bude schopný efektívne, jasne a bez pochybností prijímať právnu úpravu takým spôsobom, že pri riešení spoločenského problému bude jasné, aká norma sa má na riešenie konkrétneho problému aplikovať. Bleskový vývoj elektronizácie špeciálne čo sa týka verejnej správy, môže ale v niektorých prípadoch spôsobiť aplikačné problémy. Jedným z takýchto problémov je aj využívanie inštitútu referenčného registra a s ním súvisiaceho princípu „jedenkrát a dost“.

Národná rada Slovenskej republiky prijala v roku 2013 Zákon o e-governmente, v rámci ktorého v § 50 a ďalších identifikovala a jednoznačne definovala pojem „referenčný údaj“, a referenčný register. Referenčným údajom je taký údaj, ktorý je považovaný za známy, pravdivý, skutočný a nespochybniteľný až do momentu, kým sa nepreukáže opak. V súlade so zákonom o e – governmente každý údaj, ktorý je v referenčných registroch vedený ako referenčný, je použiteľný pre právne účely a zakladá uplatňovanie zásady jedenkrát a dost. Aplikácia tejto zásady, ktorá existuje v dôsledku referenčných registrov zabezpečuje, že údaje ktoré boli raz „certifikované“ ako referenčné už orgány verejnej moci nebudú pre účely výkonu verejnej moci od účastníkov konania alebo zúčastnených osôb vyžadovať. Samotný proces referencovania údajov a registrov je pomerne zdĺhavý, čo môže byť dôsledkom vykonávania kvalitatívneho výskumu jednotlivých údajov, preto sú evidované k dnešnému dňu 4 referenčné registre.

V rámci zahájenia projektu „boj proti byrokracii“ NRSR v roku 2018 prijala takzvaný antibyrokratický zákon. V dôsledku tejto právnej úpravy bola aktualizovaná zásada „jedenkrát a dost“ a to takým spôsobom, že antibyrokratický zákon postupne aj prostredníctvom novelizácií rušil povinnosť predkladania dokladov - výpisov z registrov, ktoré sú v tomto zákone explicitne pomenované orgánom verejnej moci. Autor má zato, že zámer pri prijatí tohto zákona bol správny, ale niektoré negatívne dôsledky sú nespochybniteľné.

¹ Tento príspevok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-17-0403 Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronické služby verejnej správy

Vzhľadom na skutočnosť že Antibyrokatický zákon definuje pri používaní údajov pre účely tretích strán údaje pochádzajúce z informačných systémov verejnej správy, ktoré sú pri priblížení konkrétneho ustanovenia identifikované ako „registre“ autor článku analyzuje zámer danej legislatívy a jej vzťahu k zákonu e-governmente, konkrétne k ustanoveniam týkajúcim sa referenčných registrov.

Autor sa v článku bude venovať práve dvom viac alebo menej sporným témam a to:

- **Vzťahu referenčného registra a registra (informačného systému verejnej správy v zmysle anibyrokatického zákona) a z toho vyplývajúca použiteľnosť údajov, ktorých právny základ vychádza z rozdielnych právnych predpisov,**
-
- **Duplicitné vnímanie problematiky referencovania údajov, ktorá je prítomná v oboch právnych predpisoch.**

1. Referenčný register v právnom poriadku Slovenskej republiky

Referenčný register predstavuje miesto, priestor alebo zoznam, v ktorom sú vedené a spracovávané referenčné údaje, ktoré definuje veľmi precízne zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej v texte len „**Zákon o e-governmente**“). Nato, aby sme dokázali analyzovať komplexným spôsobom pojem referenčné registre, je nevyhnutné aplikovať metódu právnej dedukcie, pričom bude autor vychádzať z čiastkových právnych noriem.

Registrom v súlade s ust. § 49 ods.1 písm. a) *Zákonom o e-governmente* je „*miesto elektronického uchovávanía objektov evidencie, ktoré vytvára, uchováva a vykonáva vo vzťahu k nim ďalšie úkony orgán verejnej moci v rámci svojej pôsobnosti a podľa osobitných predpisov.*“

Referenčným registrom v súlade s ust. § 51 ods. 1 je *register, ktorý je uvedený v zozname referenčných údajov.*

Objektom evidencie v súlade s ust. § 49 ods. 1 písm. b) je *množina údajov o subjekte evidencie, ktorá je predmetom evidovania orgánom verejnej moci v rámci jeho pôsobnosti podľa osobitných predpisov a ktorá je jednoznačne identifikovaná identifikátorom objektu evidencie*

Referenčným údajom je v súlade s ust. § 49 ods. 1 písm. d) *údaj o objekte evidencie, ktorý je v zozname referenčných údajov, ktorý vedie orgán certifikovaný a splnomocnený v zmysle legislatívy na vedenie takýchto referenčných údajov.*

Referenčnými údajmi sú také údaje, ktorých pôvod a hodnoty sú pravdivé, správne a zodpovedajúce skutočnosti, a ktoré sú z pohľadu ich právnej relevancie nespochybniteľné a nie je možné ich namietat', s výnimkou prípadov v ktorých osobitný právny predpis stanovuje inak alebo ak sa preukáže opak v prípade takýchto údajov. Referenčným registrom je taký register, v ktorom sú vedené referenčné údaje, a je zapísaný v zozname referenčných registrov vedených Úradom podpredsedu vlády SR pre investície a informatizácie (ďalej v texte len ako „**ÚPVII**“) Správcom a registrátorom samotných referenčných registrov a referenčných údajov je orgán verejnej moci, ktorý je za register zodpovedný a vedie údaje takéhoto registra. Pre referenčné registre platí tiež, že nie každý údaj ktorý je v takýchto registroch správcom registri vedený musí byť referenčným údajom, tzn. že v referenčnom registri sa môžu nachádzať aj údaje, ktoré nie sú referenčnými.

Pre pochopenie, nie však zjednodušenie problematiky referenčných registrov si autor dovoľuje poukázať na rozdiel medzi informáciou a údajom. Údajom je každá správa bez ohľadu na to, či má pre adresáta určitý informačný obsah alebo nie - inými slovami - či daná správa povie niečo nové, alebo nie. Údaje (dáta) sú správy, ktoré vyjadrujú určité fakty o procesoch, alebo prvkoch reálneho sveta. Údajmi môžu byť písmená, čísla, slová, znaky, prípadne ich kombinácie. Všetky údaje nesú určitý informačný obsah. Ak nám daný údaj nepovie nič nového, hovoríme, že jeho informačný obsah je nulový. Vzťah medzi uvedenými pojmami je vnímaný tak, že každá informácia musí byť súčasne

údajom, ale nie každý údaj musí byť pre nás informáciou s nenulovým obsahom. Rozdiel medzi údajom a informáciou je napr. takáto situácia: Keď sa nás niekto spýta, koľko je hodín - my sa pozrieme na hodinky a povieme: "Je 8 hodín." Pre nás to bol údaj, pretože sme po pohľade na hodinky vedeli, koľko je hodín. Ale pre toho, kto sa nás pýtal, koľko je hodín - pre toho to bola informácia, pretože mu povedala niečo nové.²

Pre referenčné registre je dôležité uvedomiť si, že združujú údaje, ktoré disponujú informačným obsahom, ale nie pre každého adresáta sú informáciou. Cieľom zavedenia referenčných registrov v zmysle Zákona o e-governmente bolo umožniť zdieľanie a využívanie údajov medzi informačnými systémami orgánov verejnej moci (ďalej v texte len ako „OVM“) a ich poskytovanie pre právne účely. Vo vzťahu k referenčným registrom ako inštitútu predstavujúcemu jeden zo základných stavebných prvkov elektronizácie verejnej správy na Slovensku si treba uvedomiť, že ide o taký register, ktorý je miestom elektronického uchovávanía objektov evidencie, ktoré vytvára.³

Cieľom existencie referenčných registrov je okrem iného zdieľanie údajov („data sharing“) medzi informačnými systémami orgánov verejnej moci a poskytovanie takýchto údajov prípadne ich využívanie pre účely rôznych registračných a iných administratívnych konaní. Skutočnosť že údaj bol označený a certifikovaný ako referenčný a daný register sa zároveň stal referenčným registrom dodáva takýmto údajom právnu relevanciu a takéto údaje sú nevyvrátiteľné a platí pre ne prezumpcia správnosti, pravdivosti a pravosti.

Prostredníctvom existencie inštitútu referenčných registrov sa v štátnej a verejnej správy uplatňuje zásada „jeden krát a dost“. Referenčné registre, ktorých vedenie a tiež proces zápisu medzi referenčné registre patrí medzi kompetencie ÚPVII, zabezpečuje fungovanie zásady „jeden krát a dost“ v podmienkach legislatívy SR a to takým spôsobom, že údaje ktoré sú v referenčných registroch sú považované za správne a použiteľné iným orgánom verejnej moci na právne účely. Ak orgány verejnej moci potrebujú údaje o subjektoch evidencie, ktoré sú referenčnými údajmi, potom ich musia získavať z referenčných registrov.

Pri evidovaní údajov z iných informačných systémov, ktoré sú referenčnými údajmi, sa tieto údaje už nevytvárajú, ale použijú sa v podobe ako sú uvedené v referenčnom registri. Ide o tzv. referencovanie, to je použitie toho čo už existuje a jeho hodnota je využívaná veľkým množstvom subjektov. *Na zabezpečenie synchronizácie údajov pri referencovaní a jednotného spôsobu poskytovania údajov z referenčných registrov a základných číselníkov je určený Modul úradnej komunikácie dátová časť ostatných úsekov (ďalej v texte len ako „MUK ostatných úsekov“) podľa § 10 ods. 11 písm. d) Zákona o e-Governmente, ktorého správcou je Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, a ktorý bol spustený do prevádzky dňa 1.11.2015.*⁴ Referenčné registre obsahujúce referenčné údaje musia byť evidované v centrálnom metainformačnom systéme (MetaIS), v rámci ktorého Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu spravuje nástroj na spracovanie návrhov, pripomienkovanie a publikovanie referenčných údajov vo väzbe na referenčné registre. Postup spracovania návrhu v MetaIS je dostupný v „Používateľskej príručke MetaIS“ na adrese <https://metais.finance.gov.sk/help>.

Prostredníctvom referenčných registrov sa zabezpečuje, aby fyzické a právnické osoby nemuseli predkladať pre účely konania vedeného pred OVM (podľa všeobecného predpisu o správnom konaní alebo podľa osobitného právneho predpisu) informácie o skutočnostiach, ktoré sú v danom čase a mieste preukázateľne vedené v referenčných registroch (aplikácia princípu „jedenkrát a dost“).⁵ Tak ako spomína autor vyššie pre údaje evidované v referenčných registroch platí, že tieto sú pravdivé, správne, ich integrita a dôveryhodnosť sú nespochybniteľné, až do momentu kým sa nepreukáže opak. Zároveň pre referenčné údaje platí v zmysle uvedeného prezumpcia správnosti, ktorá je podoprená aj samotným znením § 50 Zákona o e-governmente.

² <https://sites.google.com/site/rosicova/studijne-materialy/informacie> (14.10.2019)

³ V zmysle ust. § 49 ods. 1 písm. a) Zákona o e-governmente je registrom miesto elektronického uchovávanía objektov evidencie, ktoré vytvára, uchováva a vykonáva vo vzťahu k nim ďalšie úkony orgán verejnej moci v rámci svojej pôsobnosti a podľa osobitných predpisov

⁴ <http://www.informatizacia.sk/referencne-udaje/22787s> (20.10.2019)

⁵ Ďalej pozri dôvodová správa k Zákona o e-Governmente – osobitná časť.

Obdobne funguje referencovanie údajov v rámci registrov (tzv. základní registre) aj v podmienkach legislatívy Českej republiky. *Referenčné údaje fungujú a sú uložené v štyroch základných registroch a nad nimi funguje takzvaný správca – prevodník identifikátorov, ktorý ako jediný dokáže prepojiť dáta medzi jednotlivými registrami, pričom pre zaistenie maximálnej ochrany osobných údajov využíva vygenerovaný bezvýznamný identifikátor namiesto rodného čísla.*⁶ Zdieľanie dát medzi referenčnými registrami zabezpečuje informačný systém základných registrov, ktorý je jeden zo základných pilierov e-governmentu v Českej republike.

Cieľom zaradenia konkrétneho údajá do zoznamu referenčných údajov vo väzbe na referenčné registre, je umožnenie ich zdieľania a využívanie medzi informačnými systémami orgánov verejnej moci a ich poskytovanie pre právne účely tak, aby fyzické a právnické osoby nemuseli predkladať pre účely konania tieto údaje opätovne.⁷ Inými slovami referenčné údaje slúžia výkonu verejnej moci bez nutnosti ich ďalej overovať alebo požadovať ich predloženie.

2. Informačný systém verejnej správy v právnom poriadku Slovenskej republiky

Dôvodom prečo sa autor článku rozhodol hodnotiť a popísať aj postavenie informačného systému je, že informačný systém verejnej správy je pre porovnanie s referenčným registrom veľmi dôležitým. Je vylúčené aby dochádzalo k zamieňaniu týchto pojmov. Oba sledujú v podmienkach fungovania e-governmentu a v podmienkach fungovania informačných systémov verejnej správy rozdielny cieľ.

Základný rozdiel spočíva okrem iného v skutočnosti, že register slúži na evidenciu údajov, ide o akýsi zoznam, ktorý plní evidenčnú činnosť, pričom informačný systém plní okrem evidenčnej funkcie aj oné spracovateľské úlohy. Informačný systém, ktorý plní určité pokyny a sleduje ciele môže obsahovať viaceré druhy registrov. Konkrétnym prípadom vzťahu informačný systém – register je fungovania meta informarčného systému⁸, v rámci ktorého funguje modul evidencie a vedenia referenčných registrov spolu s referenčnými údajmi. Okrem jednoznačného pojmového rozlíšenia týchto dvoch inštitútov, si autor dovolil v ďalšej časti článku poukázať na duplicitu právnej úpravy, ktorá veľmi úzko súvisí s oboma inštitútmi.

Národná koncepcia informatizácie verejnej správy (ďalej v texte len ako „NKIVS“) je strategickým dokumentom, ktorý predstavuje novú filozofiu pohľadu na informatizáciu verejnej správy s dôrazom na otvorenosť procesov, reálnu konkurenciu a zvýšenie hodnoty IT v kľúčových funkciách verejnej správy, či už v podobe kvalitnejších služieb, lepších rozhodnutí vďaka dátam, lepšej regulácii alebo efektívnejšiemu fungovaniu.⁹ NKIVS nadväzuje na Strategický dokument pre oblasť rastu digitálnych služieb a oblasť infraštruktúry prístupovej siete novej generácie (2014 – 2020), ktorý obsahuje podrobnú analýzu situácie v oblasti informatizácie verejnej správy na Slovensku, porovnanie so svetom, zhrnutie výsledkov Operačného programu Informatizácia spoločnosti a poučenia z obdobia 2007 – 2013.

Samotná NKIVS je koncepčným a zároveň strategickým dokumentom, ktorého cieľom je zvýšenie úrovne informatizácie verejnej správy v podmienkach legislatívy Slovenskej republiky. Ako je možné badať vyššie samotná NKIVS počíta a samozrejme mnohokrát zmieňuje pojem informačný systém prípadne informačný systém verejnej správy v kontexte architektúry informačného systému a jeho funkcionality.

Informačný systém

⁶ <https://www.mvcr.cz/clanek/zakladni-registry-a-sprava-zakladnich-registru.aspx> (22.10.2019)

⁷ V súlade s ust. § 2 ods. 1 zákona č. 95/2019 Z.z. o informačných technológiách vo verejnej správe „Informačnou technológiou je na účely tohto zákona prostriedok alebo postup, ktorý slúži na spracúvanie údajov alebo informácií v elektronickej podobe, najmä informačný systém, infraštruktúra, informačná činnosť a elektronicke služby.

⁸ V zmysle zákona o Informačných technológiách vo verejnej správe je centrálnym metainformačným systémom verejnej správy informačný systém verejnej správy, ktorého obsahom sú najmä technologické, administratívne a organizačné údaje o prevádzkovaných informačných systémoch verejnej správy.

⁹ Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizácie. Národná koncepcia informatizácie verejnej správy. Bratislava. 2016. s. 3

Pri definícii pojmu informačný systém autor vychádza z existujúcej legislatívy Slovenskej republiky so zohľadnením špecifik informačného systému verejnej správy. *Právna teória konštatuje, že medzi informačné systémy patria nie len systémy automatizované ale tiež systémy manuálne a kombinované*¹⁰. Síce sa v rámci právnej teórie ucelenú koncepciu pojmu informačný systém nájsť nepodarilo, v rámci odvetvia verejného práva však pozná legislatíva Slovenskej republiky aj niektoré definície, priamo zakotvené v paragrafovom znení zákonov. V zmysle ust. § 2 ods. 1 zákona č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a o zmene doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej v texte len ako „**Zákon o informačných systémoch verejnej správy**“): „*informačným systémom je funkčný celok zabezpečujúci cieľavedomú a systematickú informačnú činnosť prostredníctvom technických prostriedkov a programových prostriedkov, ktoré sú súčasťou informačného systému alebo ktoré informačnému systému poskytuje iný informačný systém.*“¹¹ Tento zákon bol nahradený zákonom č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe (ďalej v texte len ako „**Zákon o ITVS**“), ktorý upravuje okrem informačného systému verejnej správy (definícia bola prevzatá z dikcie zákona z roku 2006) aj pojmy ako informačná technológia a informačná technológia verejnej správy.¹²

V zmysle ust. § 4 ods. 3 písm. b) *Zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej v texte len ako „Zákon o ochrane osobných údajov“)*: „*informačným systémom akýkoľvek usporiadaný súbor osobných údajov, ktoré sú prístupné podľa určených kritérií, bez ohľadu na to, či ide o systém centralizovaný, decentralizovaný alebo distribuovaný na funkčnom základe alebo geografickom základe*“. Bližšie sa k postaveniu informačných systémov vo vzťahu k osobným údajom vyjadril Mesarčík.¹³

Logickým a systematickým výkladom vyššie uvedených legálnych definícií, možno dospieť k výkladu pojmu informačný systém, ako uceleného komponentu (celku), v ktorom sú usporiadaným – systematickým spôsobom spracúvané informácie, dáta, súbory informácií bez ohľadu na ich charakter, pôvod a spôsob, akým sa do systému dostali. Autor má zato, že chápanie informačného systému ako prvku, ktorý je explicitne založený za účelom spracovávania informácií automatizovaným spôsobom, je reflexiou na súčasnú dobu informačnej spoločnosti a Internetu vecí.

¹⁰ LANGEFORS, B. - ŠAJDA, J. Teoretická analýza informačných systémov. Alfa. Bratislava. 1981. 146s.

¹¹ Zákon č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

¹² V zmysle ust. § 2 Zákona o ITVS sa rozumie:

- (1) Informačnou technológiou je na účely tohto zákona prostriedok alebo postup, ktorý slúži na spracúvanie údajov alebo informácií v elektronickej podobe, najmä informačný systém, infraštruktúra, informačná činnosť a elektronicke služby.
- (2) Informačným systémom je na účely tohto zákona funkčný celok zabezpečujúci cieľavedomú a systematickú informačnú činnosť prostredníctvom technických prostriedkov a programových prostriedkov.
- (3) Informačnou technológiou verejnej správy je informačná technológia v pôsobnosti správcu, podporujúca služby verejnej správy, služby vo verejnom záujme alebo verejné služby. Na účely tohto zákona sa povinnosti v rámci správy informačných technológií verejnej správy vzťahujú aj na údaje, procesné postupy, personálne zabezpečenie a organizačné zabezpečenie, ak tvoria funkčný celok, alebo ak samé o sebe slúžia na spracúvanie údajov alebo informácií v elektronickej podobe.
- (4) Informačným systémom verejnej správy je informačný systém v pôsobnosti správcu, podporujúci služby verejnej správy, služby vo verejnom záujme alebo verejné služby.

¹³ Mesarčík, M.: GDPR v praxi ambulantných poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. In: Dr. Josef Raabe, Bratislava. 2018. s. 18

Pochopiť existenciu, fungovania a postavenia informačného systému v informačnej spoločnosti je nevyhnutným predpokladom toho, aby bolo možné legálne tento pojem definovať a následne prispôsobiť aplikáciu takejto definície jednotlivým odvetviám spoločenského života. V súčasnosti existujú odvetvia práva, ktoré našli spôsob definovania pojmu informačný systém, ale generálne pre právny poriadok Slovenskej republiky tento pojem explicitne definovaný nie je.

Autor má na základe vyššie uvedeného zato, že v prípade informačných systémov verejnej správy zákonodarcu síce dospel k špecifikácii v rámci legislatívneho vymedzenia, pričom takýto systém musí spĺňať náležitosti informačného systému v súlade s ust. § 2 ods. 2 Zákona o ITVS a ide o informačný systém v pôsobnosti správcu, podporujúci služby verejnej správy, služby vo verejnom záujme a verejné služby.

Merito tejto časti článku spočíva aj v identifikovaní informačného systému verejnej správy za účelom jeho odlišiteľnosti od referenčného registra, ale najmä v poukazaní na informačné systémy verejnej správy a ich právnu úpravu v zákone č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej v texte len ako „**Antibyrokrtický zákon**“).

V súlade s ust. § 1 ods. 1 Antibyrokrtického zákona: „*Orgány verejnej moci sú pri svojej úradnej činnosti povinné a oprávnené získať a používať údaje evidované v informačných systémoch verejnej správy a v informačnom systéme podľa odseku 4 a vyhotovovať si z nich výpisy a tieto údaje a výpisy si v nevyhnutnom rozsahu navzájom bezodplatne poskytovať. Takto získané údaje a výpisy v rozsahu nevyhnutnom na naplnenie účelu podľa osobitných predpisov, na ktorý sa poskytujú, sú orgánu verejnej moci známe z úradnej činnosti a sú použiteľné na právne účely.*

V súlade s ust. § 1 ods. 3: „*Informačnými systémami verejnej správy sú:*

- *Register právnických osôb, podnikateľov a orgánov verejnej moci,*
- *Informačný systém katastra nehnuteľností,*
- *Register trestov,*
- *Centrálny register detí, žiakov a poslucháčov,*
- *Centrálny register študentov,*
- *Informačný systém finančnej správy v časti týkajúcej sa evidencie daňových nedoplatkov a nedoplatkov colného dlhu, nedoplatkov pokút a iných platieb vymeraných alebo uložených podľa colných predpisov, nedoplatkov dane z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane pri dovoze,*
- *Informačný systém Sociálnej poisťovne v časti týkajúcej sa evidencie nedoplatkov na poisťovníku na sociálne poistenie.*

V zmysle Antibyrokrtického zákona sú výpisy z registrov, ktoré Antibyrokrtický zákon pomenúva použiteľné na právne účely, to znamená, že je možné hovoriť o určitom stupni integrity a nespochybniteľnosti obsahu takýchto registrov. Antibyrokrtický zákon je síce zjednodušenie života občanov Slovenskej republiky a spôsobuje zánik povinnosti predkladať doklady v zmysle osobitných predpisov, ale Antibyrokrtický zákon narába s pojmami informačný systém verejnej správy a register, dokonca tieto pojmy stotožňuje.

Na záver tejto časti článku si treba uvedomiť skutočnosť, že v zmysle legislatívy, ktorá je namierená proti byrokracii sa postupne zavádzajú procesy, ktorý účelom je naplnenie zásady „jeden krát a dost“. Kroky vedúce k odstraňovaniu byrokracie by boli dokonalé, ak by inštitút referenčného registra a uvedená legislatíva nesledovali identický účel, pričom kontext antibyrokrtického zákona nepočíta s referencovaním údajov a vytvorením nových referenčných registrov.

3. Paralely a rozdiely v zákone o e-governmente a Antibyrokrtickom zákone (postavenie referenčných registrov a informačného systému verejnej správy.

Pre účely detailného pochopenia pojmov informačný systém verejnej správy a referenčný register si autor v tejto časti dovoľuje ilustrovať prostredníctvom tabuľky v čom tkvejú rozdiely medzi chápaním a používaním údajov pochádzajúce z informačného systému verejnej správy alebo údaje pochádzajúce z referenčného registra, ktorý je v registri referenčných registrov takto vedený.

Tabuľka k porovnaniu inštitútov referenčného registra a informačného systému verejnej správy

| Referenčný register | Informačný systém verejnej správy |
|---|---|
| Zoznam – v ktorom sa evidujú, uchovávajú údaje o objekte evidencie | Každý funkčný celok slúžiaci na systematické spracovanie údajov vo verejnej správe |
| Zákon o e - governmente | Zákon o ITVS, Antibyrokratický zákon |
| „hodnota referenčného údaje sa považuje za úplnú a zodpovedajúcu skutočnosti, kým nie je preukázaný opak“ – tzn. údaje sú nespochybniteľné, správne a použiteľné na právne účely | „Takto získané údaje a výpisy v rozsahu nevyhnutnom na naplnenie účelu podľa osobitných predpisov, na ktorý sa poskytujú, sú orgánu verejnej moci známe z úradnej činnosti a sú použiteľné na právne účely“- tzn. registre a v nich vedené údaje sa považujú za známe a použiteľné na právne účely |
| Princíp „jeden krát a dost“ | Princíp „jeden krát a dost“ |

Predmetná tabuľka znázorňuje, v ktorých prípadoch možno hovoriť o paralelách vo vzťahu k pojmom referenčný register a informačný systém verejnej správy a kedy je ich postavenie aj zákonne diferencované. Pre vylúčenie pochybností si autor dovoľuje v prvom rade poukázať na skutočnosť, že register¹⁴ nie je možné zamieňať za pojem informačný systém, keďže informačný systém je komplexný funkčný celok a register je v o svojej podstate zoznam údajov. Pre uvedené platí, že informačný systém tvorí vo väčšine prípadov viac registrov.

Ďalším rozdielom je, že referenčné registre boli definované v právnej úprave SR zákonom o e-governmente a informačné systémy verejnej správy sú pomenované v Antibyrokratickom zákone. Zvláštnosťou Antibyrokratického zákona je skutočnosť, že za informačný systém verejnej správy považuje register trestov, centrálny register študentov a ďalšie.

Uvedené vo svojej podstate znamená, že Antibyrokratický zákon síce používa pojem informačný systém verejnej správy ale nazýva ho registrom a považuje zaň register vedený konkrétnym orgánom verejnej moci. Problematický ale nie je samotný fakt, že za informačné systémy verejnej správy sa považujú pre účely Antibyrokratického zákona rôzne registre, ale práve skutočnosť, že Antibyrokratický zákon nepočíta s referenčnými registrami ani na ne neodkazuje, čím je zreteľná dvojkolajnosť právnej úpravy.

Problematickosť danej situácie spočíva v skutočnosti, že Antibyrokratický zákon používa údaje z registrov, ktoré nie sú referenčnými, tzn. nejde o referenčné údaje, ale na druhej strane ten istý Antibyrokratický zákon tvrdí že účinky údajov z nereferenčných registrov ako aj referenčných údajov sú takmer identické, použiteľné okrem iného na právne účely. Duplicita právnej úpravy, na ktorú autor poukazuje spočíva v dvojakej existencii princípu „jeden krát a dost“, pričom v prvom prípade ide o aplikovanie tohto princípu z titulu existencie referenčného registra v druhom prípade z titulu, že register je explicitne uvedený v Antibyrokratickom zákone, bez toho aby bol referenčným v zmysle Zákona o e-governmente.

¹⁴ Register ako zoznam údajov môže v niektorých prípadoch predstavovať jednoduchý typ manuálneho informačného systému.

Záver

Z uvedeného článku na základe hodnotenia autora vyplýva, že v slovenskej legislatíve sú práve referenčné údaje vedené v referenčných registroch tými údajmi, o ktorých pôvode, pravosti, pravdivosti a integrite nemožno pochybovať. Zároveň ale zákonodarca Slovenskej republiky v roku 2018 prijal Antibyrokratický zákon, ktorý nespomína referenčné registre ale informačné systémy verejnej správy, ktorými sú rôzne taxatívne menované registre. Antibyrokratický zákon síce nereflektuje na právnu úpravu Zákona o e- governmente konkrétne na ustanovenia upravujúce referenčné registre, ale narába s konkrétnymi registrami a ich údajmi na úrovni referenčných údajov. Antibyrokratický zákon považuje rovnako ako Zákon o e- governmente údaje z registrov za všeobecne známe a použiteľné na právne účely.

Autor preukázateľne v článku identifikoval, v čom sú referenčné registre v zmysle Zákona o e- governmente a informačné systémy verejnej správy v zmysle Antibyrokratického zákona rozdielne ako aj to v čom vidí paralelu. Je nespochybniteľným faktom, že cieľom oboch právnych predpisov je aplikácia princípu „jeden krát a dost“ a to takmer v identickej podobe .t.j. že ide v oboch prípadoch o údaje z registrov, ktoré sú úplne, skutočné, a použiteľné na právne účely, pokiaľ to nezakazuje osobitný predpis alebo nie je preukázaný opak.

Skutočnosť, ktorú autor deklaruje, že ide o jednoznačnú dvojkoľajnosť v právnej úprave, pričom dva právne predpisy sledujú vo svojej podstate identický cieľ za predpokladu, že technicky nebude preukázaný opak, je pravdou. Autor poukazuje v článku na rozdielne narábanie s pojmami, v jednom prípade ide o jednoznačné vymedzenie pojmu referenčný register vrátane identifikovanie procesu jeho evidencie a spôsobu certifikácie. Na druhej strane sa s identickým účelom prijal Antibyrokratický zákon, ktorý narába s pojmom informačný systém verejnej správy, ktorým ale myslí v texte zákona pomenované registre. Pre objasnenie je nevyhnutné uviesť, že simplifikovanie informačného systému verejnej správy systém na pojem register je nešťastným riešením.

Z vyššie uvedeného dôvodu, je otázne, ako sa verejná správa ako aj používatelia služieb e- governmentu pozerajú na existenciu a použiteľnosť referenčných registrov, ktorých postavenie je podľa názoru autora nespochybniteľné v kontexte existencie Antibyrokratického zákona. Duplicita právnej úpravy, ktorá je síce pomenovaná rôznym spôsobom, je zjavná a ostáva otázkou ako sa legislatíva vysporiada s týmto stavom.

Autor článku má zato, v prípade ak nedôjde k prevratným technickým zisteniam, že predmetná právna úprava je nežiaduca a vnáša do právnych vzťahov značnú dávku právnu neistotu. Súčasný prinajmenšom chaotický stav právnej úpravy je možné vyriešiť zosúladením Zákona o e- governmente a Antibyrokratického zákona, tak aby sa na seba nadväzovali prípadne sa dopĺňali.

Použitá literatúra:

- 1) Gregušová D., Halášová Z.: Zákon o e- governmente – komentár. EUROKÓDEX. Bratislava. 2018. ISBN 978-80-8155-080-5. 328s.
- 2) Mates P., Smejka V.: E-government v České republice – právní a technologické aspekty. Vydavatelství Leges. Praha. 2006. ISBN 80-7201-614-8. 383s.
- 3) Mates P., Smejka V.: E-government v českém právu. Linde Praha a.s. Praha. 2006. ISBN: 80 - 6433-933-2. s. 431.

Použité právne predpisy:

Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov(zákon o e- governmente),

Zákon č. 71/1967 Z. z. o správnom konaní (správny poriadok),

Zákon č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých predpisov,

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 zo dňa 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES,

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/1724 z 2. októbra 2018 o zriadení jednotnej digitálnej brány na poskytovanie prístupu k informáciám, postupom a asistenčným službám riešenia problémov a o zmene nariadenia (EÚ) č. 1024/2012.

Kontaktné údaje:

Mgr. Kristian Hodossy

Hodossy1@uniba.sk

Univerzita Komenského,

Právnická fakulta Šafárikovo námestie 6, P.O.BOX 313

811 00

Bratislava Slovenská republika

ELEKTRONIZÁCIA VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH NARIADENÍ AKO METÓDA SPRÍSTUPŇOVANIA OBČANOM

Michal Mračna

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: In the paper, I will focus on generally binding regulations issued by territorial self-government (municipalities and higher territorial units) and their possible electronization. The aim will be to examine whether they contribute to the method of accessibility of public administration from the perspective of the citizen.

Abstrakt: V príspevku sa budem zaoberať všeobecne záväznými nariadeniami vydávanými územnou samosprávou (obcami a vyššími územnými celkami) a ich možnej elektronizácii. Cieľom bude vyskúmať, či prispievajú k metóde prístupnosti verejnej správy z pohľadu občana.

Key words: generally binding regulations, territorial self-government, electronization, public administration

Kľúčové slová: všeobecne záväzné nariadenia, územná samospráva, elektronizácia, verejná správa.

1 ZVEREJŇOVANIE PRÁVNÝCH PREDPISOV VO VŠEOBECNOSTI

Zverejňovanie zákonným spôsobom schválených a prijatých právnych predpisov je nutnou podmienkou nadobudnutia platnosti týchto noriem. Jedná sa o jedno z tzv. pozitívnych kritérií platnosti právneho predpisu.¹ Niektorí autori dokonca tvrdia, že vyhlásenie (zverejnenie) právneho predpisu je jedným z troch základných pojmových znakov právneho predpisu,² pričom dodávajú, že „*publikácia je nevyhnutnou podmienkou platnosti z doktrínálnych, ako aj praktických dôvodov.*“³

Medzi doktrínálne dôvody je možné uviesť prepojenie tejto požiadavky s princípom právnej istoty. Z praktických dôvodov je možné uviesť ten argument, že jednotný spôsob vyhlasovania výrazným spôsobom redukuje priestor pre spor o tom, či to alebo ono pravidlo je/nie je súčasťou platného práva (čomu napomáha povinnosť vyhlásenia konsolidovaných verzií právnych predpisov s vyznačením ich časovej platnosti).⁴

Známy právny filozof Lon Fuller vo svojom hlavnom diele *Morálka práva* dokonca označuje akt vyhlásenia zákona za jeden zo základných a nosných prvkov tzv. vnútornej morálky práva.⁵ Fuller uvádza viacero dôvodov, prečo je zverejňovanie právnych predpisov nevyhnutné – spomína jednak právo občanov na informácie, ale aj právo podrobiť právne predpisy verejnej kritike.

Z terminologického hľadiska sa všeobecný pojem „zverejnenie“ zvykáva zamieňať aj za synonymický pojem „publikácia.“

Zohľadňujúc historický vývoj, môžeme vymedziť dva základné typy⁶ zverejnenia/publikácie právnych predpisov, a to konkrétne:

- **materiálne zverejnenie** – ktoré predstavuje historicky staršiu formu, ktorej najtypickejšou formou bolo „vybubnovanie“. Podstatou tejto formy zverejnenia je bezprostredné oboznámenie adresátov právnej normy s jej obsahom („z očí do očí“);

¹ VEČEŘA, M. *Teória práva*. s. 75

² PROCHÁZKA, R., KÁČER, M. *Teória práva*. s. 155-156.

³ Tamtiež, s. 155.

⁴ SVÁK, J., SURMAJOVÁ, Ž., BALOG, B. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky*. s. 130.

⁵ FULLER, L. *Morálka práva*, s. 51 – 52.

⁶ VEČEŘA, M. *Teória práva*. s. 75

- **formálne zverejnenie** – ktoré predstavuje zverejnenie v úradnej zbierke, či iným zákonom predpokladaným spôsobom (vyvesením na úradnej tabuli). V prípade formálneho zverejnenia nenastáva priame, kontaktné sprostredkovanie obsahu normy a pracuje sa s fikciou oboznámenia sa (nevyvrátiteľná domnienka znalosti práva),⁷ tzn. postačuje, že adresát normy má reálnu možnosť oboznámiť sa s obsahom právneho predpisu a ostáva na jeho voľbe, či tak aj reálne učiní. Jeho rozhodnutie a de facto úroveň poznatkov o danej norme, nemá vplyv na samotnú normu („*neznalosť práva neospravedlňuje*“).⁸

Prezentované všeobecné informácie o zverejňovaní/publikovaní právnych predpisov sa v plnej miere vzťahujú aj úroveň miestnej samosprávy v rámci výkonu ich normotvorby, tzn. pri vydávaní všeobecne záväzných nariadení, keďže aj tie zaraďujeme do kategórie normatívnych právnych aktov. V praxi to znamená, že požiadavka na zverejňovanie všeobecne záväzných nariadení vychádza zo všeobecne formulovaných postulátov, ktoré sú pre fungovanie právnej regulácie nevyhnutné.

Samotný spôsob dosiahnutia cieľa, ktorým je v tomto prípade informovanie verejnosti o obsahu právnych predpisov, je však možné dosiahnuť rôznymi spôsobmi, pričom tieto spôsoby sa postupným vývojom naprieč históriou menili a menia. Tak ako bolo v minulosti bežná „kontaktné“ odovzdanie informácie (vybubnovaním) resp. hmotné zachytenie a sprístupnenie informácie („na papieri“), tak sa v súčasnosti dostávajú do popredia ako prioritné informačné kanály tie, ktoré sú umiestnené vo virtuálnom priestore. V ďalších častiach článku sa preto detailnejšie pozrieme na aktuálny legislatívny stav, ako aj na možnosti elektronizácie všeobecne záväzných nariadení a ich sprístupňovania občanom v elektronickej podobe.

2 ELEKTRONIZÁCIA VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH NARIADENÍ AKO METÓDA SPRÍSTUPŇOVANIA OBČANOM

2.1 Elektronizácia výkonu pôsobnosti orgánov územnej samosprávy vo všeobecnosti

Prvá komplexná stratégia informatizácie bola na Slovensku prijatá v roku 2008, avšak až v septembri 2013 schválil slovenský parlament zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente), v zmysle ktorého platí povinnosť všetkých orgánov verejnej moci, **vrátane subjektov územnej samosprávy, vykonávať verejnú moc elektronicke.**

Primárnym cieľom tohto zákona bolo ustanoviť všeobecnú právnu úpravu spôsobu výkonu verejnej moci v elektronickej podobe, a to vrátane súvisiacich právnych inštitútov, a tým umožniť realizáciu elektronických služieb orgánov verejnej moci jednotným spôsobom, bez potreby zásahu do každého osobitného právneho predpisu, ktorý upravuje v konkrétnych prípadoch tento výkon.

Zákonodarca v dôvodovej správe deklaroval, že podstatou zákona o e-Governmente je kodifikovanie **elektronickej komunikácie ako nosnej formy komunikácie s verejnou mocou** i samotnej verejnej moci medzi sebou tak, aby sa komunikačné procesy zjednodušili, zrýchlili, sprehľadnili, zjednotili a aby sa zvýšila bezpečnosť tejto komunikácie. Občania majú na základe tohto zákona nárok na poskytovanie služieb verejnej správy elektronicke, a to bez potreby osobných návštev úradov a straty času, či ďalších s tým súvisiacich (časových, ako aj finančných) nákladov.

Zároveň však malo platiť, že predošlý režim komunikácie ostane platný, tzn. systém e-Governmentu nemal vymeniť a nahradiť existujúce postupy (súvisiace najmä so správnym/súdny konaním), ale ustanoviť takpovediac elektronickú alternatívu k „papierovému, listinnému“ spôsobu výkonu verejnej moci, pri zachovaní predošlej formy regulácie.⁹

⁷ FÁBRY, M. Teoretické problémy tvorby práva. s. 209

⁸ Ignorantia juris non excusat, poprípade Ignorantia juris est lata culpa. Pozri: REBRO, K. Latinské právnické výrazy a výroky. s. 138.

⁹ Všeobecná časť dôvodovej správy k návrhu zákona o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente).

Na jeseň roku 2019 však Najvyšší kontrolný úrad v dokumente s názvom „*Plnenie opatrení prijatých na odstránenie nedostatkov zistených kontrolami, ktoré vykonal NKÚ SR*“ informoval o pretrvávajúcej (ne)pripravenosti samospráv na poskytovanie služieb elektronicke.¹⁰

Tieto nedostatky podľa nášho názoru súvisia aj s problematikou publikácie všeobecne záväzných nariadení, pričom práve tejto problematike sa budeme bližšie venovať v nasledujúcom texte.

2.2 Elektronizácia všeobecne záväzných nariadení ako metóda sprístupňovania občanom – predpoklady v rámci zákona o e-Governmente

V súvislosti s elektronickým zverejňovaním všeobecne záväzných nariadení je v prvom rade nutné konštatovať, že pôvodne deklarovaný úmysel nastaviť elektronickú formu komunikácie ako primárnu formu, nebol, resp. stále ani nie je v súvislosti so zverejňovaním všeobecne záväzných nariadení vhodne legislatívne ukotvený.

V rámci výkonu verejnej správy je v komunikačnej rovine kľúčovým nástrojom úradná tabuľa, ktorá je dlhodobou a tradičnou platformou pre komunikáciu orgánov verejnej správy s občanmi.¹¹ Zákon o e-Governmente v ustanovení § 34 vytvára elektronickú verziu tohto tradičného komunikačného nástroja. V zmysle legálnej definície je elektronická úradná tabuľa elektronické úložisko, na ktoré sú zasielané a na ktorom sú zverejňované elektronické dokumenty, ak tak ustanovuje zákon.¹²

Následne, zákon o e-Governmente ustanovuje povinnosť pre orgány verejnej moci zverejňovať na úradnej tabuli dva druhové typy dokumentov, a to:

(i) elektronický úradný dokument, ktorý je podľa zákona o e-Governmente z hľadiska právnych účinkov totožný s takým dokumentom v listinnej podobe, o ktorom osobitné predpisy ustanovujú, že sa doručuje vyvesením na úradnej tabuli orgánu verejnej moci, verejnou vyhláškou alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia pre neurčitý okruh osôb; pričom platí, že ustanovenia osobitných predpisov o doručovaní tým nie sú dotknuté;

(ii) iný elektronický dokument než podľa predošlého bodu, o ktorom osobitný predpis ustanovuje, že sa zverejňuje alebo vyvesuje na úradnej tabuli, verejnou vyhláškou, na webovom sídle alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia pre neurčitý okruh osôb.¹³

V neposlednom rade je podstatné uviesť aj tú skutočnosť, že zverejnenie na elektronickej úradnej tabuli nenahrádza povinnosť zverejnenia či vyvesenia podľa osobitných predpisov, **ak osobitný predpis neustanovuje inak.**¹⁴

Z uvedených pravidiel je zjavné, že napriek snahe o vytvorenie elektronickej platformy, ktorá by mohla byť využiteľná **ako primárny komunikačný kanál** určený aj na zverejňovanie všeobecne záväzných nariadení, ostáva tento úmysel takpovediac na polceste, a to najmä z dôvodu zákonnej výnimky koncipovanej v zmienom ustanovení § 34 ods. 3 zákona o e-Governmente. Toto tvrdenie si ozrejníme v ďalšej podkapitole.

2.3 Elektronizácia všeobecne záväzných nariadení ako metóda sprístupňovania občanom – normatívne problémy v kontexte zákona o obecnom zriadení

Ako bolo v predošlej časti uvedené, zákon o e-Governmente síce stanovuje ako prednastavený model prioritné využívanie elektronickej úradnej tabule. Toto však platí len v takých situáciách, ak osobitné právne predpisy na jednotlivých úsekoch verejnej správy nestanovia iný režim. A práve tejto situácie sme svedkami v prípade zverejňovania všeobecne záväzných nariadení.

V pozícii *lex specialis* k § 34 zákona o e-Governmente sú v tomto prípade ustanovenia § 6 ods. 8 až 10 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Tieto ustanovenie predstavujú modifikáciu všeobecných pravidiel zverejňovania dokumentov na elektronickej úradnej tabuli, pričom obracajú princípy e-Governmentu naruby, tzn. že ako prioritné ustanovujú zverejňovanie na „klasickej“ úradnej tabuli obce. Elektronické zverejňovanie všeobecne

¹⁰ Plnenie opatrení prijatých na odstránenie nedostatkov zistených kontrolami, ktoré vykonal NKÚ SR. Dostupné on-line:

¹¹ MACHAJOVÁ, J a kol. Všeobecné správne právo. 7 aktualizované vydanie. s. 182-183.

¹² § 34 ods. 1 zákona o e-Governmente

¹³ § 34 ods. 2 zákona o e-Governmente

¹⁴ § 34 ods. 3 zákona o e-Governmente

záväzných nariadení je síce ustanovené, avšak v „imperfektnom režime“ – ako bude ozrejmené v texte príspevku neskôr.

V zmysle predmetných ustanovení zákona o obecnom zriadení platí, že všeobecne záväzné nariadenia obce sa musí vyhlásiť, pričom toto vyhlásenie sa vykoná **vyvesením nariadenia na úradnej tabuli v obci** najmenej na 15 dní. Všeobecne záväzné nariadenie pritom nadobúda svoju účinnosť pätnástym dňom od vyvesenia.¹⁵

Zároveň je ustanovené, že vyvesenie nariadenia na úradnej tabuli v obci je podmienkou **jeho platnosti**, s dôvetkom, že **okrem toho sa nariadenie zverejní aj na webovom sídle obce**. Pre úplnosť ešte dodávame, že nariadenia musia byť každému prístupné na obecnom úrade obce, ktorá ich vydala.

V súvislosti so zverejnením všeobecne záväzných nariadení na webovom sídle obce je však potrebné dať do pozornosti skutočnosť, že tento spôsob zverejnenia je síce normatívne ustanovený, avšak **jeho porušenie nie je (explicitne) postihnuté neplatnosťou** predmetného normatívneho správneho aktu. Inak vyjadrené **iba** vyvesenie nariadenia na úradnej tabuli predstavuje publikáciu vo formálnom zmysle, keďže je nutnou podmienkou vzniku platnosti a účinnosti daného normatívneho aktu. Na druhej strane, publikáciu nariadenia na webovom sídle obce môžeme definovať **len** ako publikáciu v materiálnom zmysle, ktorá má subsidiárny charakter.¹⁶

Táto konštrukcia v praxi následne spôsobuje to, že obce nemajú reálnu motiváciu zverejňovať výsledky svojej normotvornej činnosti súběžne aj na svojom webovom sídle.

3 ZÁVEREČNÉ ODPORUČANIA DE LEGE FERENDA

Už len zbežná kontrola obsahu náhodne zvolených webových stránok slovenských obcí poukazuje na to, že obce sú pri dodržiavaní svojej povinnosti zverejňovať všeobecne záväzné nariadenia aj vo virtuálnom priestore nedôsledné.

U viacerých obcí, ktoré túto svoju povinnosť splnili, sme identifikovali iný výrazný problém, a to nesystematickosť a neprehľadnosť spôsobu zverejnenia všeobecne záväzných nariadení. Viaceré obce mali zverejnené neaktuálne (tzn. neúčinné) všeobecne záväzné nariadenia, poprípade sa nedala jednoznačne zistiť ich účinnosť (a konzekventne záväznosť). Pomerne častým negatívnym javom bola aj selektívnosť zverejňovania všeobecne záväzných nariadení, keď obce na svojom webovom sídle zverejňovali len „občiansky atraktívnejšie“ nariadenia, ako napríklad tie týkajúce sa miestnych daní. V neposlednom rade je vhodné zmieniť aj pomerne časté technické problémy pri otváraní a/alebo sťahovaní týchto nariadení z webovej stránky obce.

Domnievame sa, že vyššie zmienené problémy by sa dali vyriešiť dvoma komplementárnymi spôsobmi, a to:

(i) normatívnou zmenou zákona o obecnom zriadení [a analogicky aj zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)], v rámci ktorej by došlo k zjednoteniu „závažnosti“ publikácie všeobecne záväzných nariadení, tzn. povinnosť publikácie všeobecne záväzných nariadení na webovom sídle obci by bola stanovená ako nutná podmienka platnosti a účinnosti týchto normatívnych právnych aktov, rovnako ako je tomu pri vyvesení na úradnej tabuli; a zároveň

(ii) by sa na úrovni podzákonných právnych predpisov (poprípade metodických pokynov na úrovni ministerstva) zjednotil spôsob zverejňovania všeobecne záväzných nariadení na webovom sídle obcí, a to po technickej, užívateľskej, ako aj vizuálnej stránke.

Po splnení uvedených dvoch krokov by sa mohol doceliť stav, v ktorom by došlo k optimalizácii v procese elektronizácie všeobecne záväzných nariadení ako metódy sprístupňovania občanom.

Použitá literatúra:

FÁBRY, M. Teoretické problémy tvorby práva. Bratislava: A-MEDI. 2019. s. 244. ISBN 978-80-89797-38-7.

¹⁵ Uvedené samozrejme platí, ak v ňom nie je ustanovený neskorší začiatok účinnosti. Ak je to odôvodnené naliehavým verejným záujmom, možno v nariadení výnimočne ustanoviť skorší začiatok jeho účinnosti, najskôr však dňom vyhlásenia.

¹⁶ Tento záver vyplýva aj zo systematického výkladu predmetných ustanovení zákona o obecnom zriadení.

- FULLER, L. Morálka práva. Praha: OIKOYMENH. 1998. 229 s. ISBN 978-80-600-565-2.
- MACHAJOVÁ, J a kol. Všeobecné správne právo. 7 aktualizované vydanie. Žilina: EUKÓDEX, s.r.o. 2014. 708 s. ISBN 978-80-8155-044-7.
- PAVLOVIČ. M. Dobré všeobecne záväzné nariadenie: Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci vedeckej konferencie Bratislavské rozpravy o správnom práve 2018 organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou, Katedrou správneho a environmentálneho práva. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018. 102 s. ISBN 978-80-7160-485-3
- PROCHÁZKA, R., KÁČER, M. Teória práva. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2013. 308 s. ISBN 978-80-89603-14-5.
- REBRO, K. Latinské právnické výrazy a výroky. Bratislava: IURA EDITION. 1995. 300 s. ISBN 80-88715-20-2.
- SVÁK, J., SURMAJOVÁ, Ž., BALOG, B. Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer. 2017. s 169. ISBN 978-80-8168-528-6.
- TEKELI, J., HOFFMANN, M. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer.
- VEČERA, M. Teória práva. 4. vydanie. Bratislava: EUKÓDEX, s.r.o. 2011. 352 s. ISBN 978-80-89447-40-4.

Kontaktné údaje:

Mgr. Michal Mračna
michal.mracna@gmail.com
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
Katedra správneho a environmentálneho práva
Šafárikovo nám. č. 6
P.O.BOX 313
810 00 Bratislava

INOVATIVNÍ PRVKY SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ V AGENDĚ CESTOVNÍCH DOKLADŮ

Soňa Pospíšilová

Univerzita Palackého, Právnická fakulta

Abstract:

The legal regulation of the travel documents in the Czech Republic since the beginning of the new millennium has undergone fundamental changes, with the aim, in addition to simplify the procedure for the issue of travel documents is also easier availability of this service. The common theme of these changes in legislation is to comfort citizens in dealing with their applications, but also the promotion of sub-elements of eGovernment within the spirit of the principles of good governance. The aim of the paper is to recall the influence of key legislation in the field of eGovernment in the relevant current legal regulation and bring innovative elements of administrative proceedings in the travel document agenda after the amendment carried out by Act No. 195/2017 Coll.

Abstrakt:

Právní úprava cestovních dokladů v České republice prošla od začátku nového milénia zásadními změnami, jejichž cílem je kromě zjednodušení postupu při vydávání cestovních dokladů také snadnější dostupnost této služby. Společným motivem těchto změn právní úpravy je komfort občanů při vyřizování jejich žádostí, ale i prosazování dílčích prvků eGovernmentu v duchu principů dobré správy. Cílem příspěvku je připomenout vliv klíčové legislativy v oblasti eGovernmentu na relevantní aktuální právní úpravu a přiblížit inovativní prvky správního řízení na úseku cestovních dokladů po novelizaci provedené zákonem č. 195/2017 Sb.

Key words: travel document, application, Ministry of Internal Affairs, eGovernment

Klíčové slová: cestovní doklad, žádost, Ministerstvo vnitra, eGovernment

1 ÚVOD

Cestování do zahraničí úzce souvisí se svobodou pohybu a pobytu, jež rozvíjí osobní svobodu člověka jako takovou. Ústavně garantovaná svoboda pohybu a pobytu občana v nejširším pojetí zahrnuje právo na území státu svobodně pobývat a pohybovat se na něm, svobodně jej opustit a vrátit se.¹ Státní hranice lze překračovat za podmínek stanovených zákonem o cestovních dokladech nebo mezinárodní smlouvou, jíž je Česká republika vázána. Základním pramenem právní úpravy na úseku cestovních dokladů je zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů. Cestovní doklad je zákonem definován jako veřejná listina opravňující občana k překračování státních hranic České republiky přes hraniční přechod, nestanoví-li jinak mezinárodní smlouva, jíž je Česká republika vázána.² Cestovním dokladem občan prokazuje své jméno, popřípadě jména, příjmení, rodné číslo, podobu, státní občanství České republiky a další údaje zapsané nebo zpracované v cestovním dokladu podle zákona.

Státní správu na úseku cestovních dokladů vykonávají Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zahraničních věcí, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, zastupitelské úřady a Policie České republiky. Správní agenda na úseku cestovních dokladů se z hlediska vyřizování požadavků občanů tradičně řadí k nejméně frekventovanějším. Zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů, upravuje druhy cestovních dokladů, postup při jejich vydávání orgány veřejné

¹ Viz čl. 14 Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů).

² Podle mezinárodních smluv je možné vycestovat i bez platného cestovního dokladu, zejména v případě ochrany života, majetku nebo při plnění pracovních nebo služebních úkolů podle těchto smluv.

správy, práva a povinnosti při nakládání s cestovními doklady a vedení evidence cestovních dokladů a evidence diplomatických a služebních pasů. K zákonu byla vydána vyhláška Ministerstva vnitra č. 400/2011 Sb., kterou se provádí zákon o občanských průkazech a zákon o cestovních dokladech a vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 28/2016 Sb., o stanovení vzorů diplomatických a služebních pasů a cestovních průkazů a vzorů tiskopisů žádostí o jejich vydání a tiskopisu žádosti o provedení změn nebo doplnění údajů v cestovním průkazu.

Cestovní doklad plní tři funkce. Opravňuje jeho držitele vycestovat z republiky, slouží jako průkaz totožnosti, zejména v cizině, a je veřejnou listinou, která podmiňuje vydání víza cizím státem. Základním univerzálním druhem cestovního dokladu je cestovní pas. Ostatní cestovní doklady se vydávají za určitým účelem. Zákonem vymezenému okruhu osob, zejména ústavním činitelům, vydává Ministerstvo zahraničních věcí diplomatický pas³ nebo služební pas⁴, určený ke služební cestě do zahraničí. Dalším druhem cestovního dokladu je cestovní průkaz⁵, vydávaný zastupitelským úřadem občanovi, který nemá jiný cestovní doklad v odůvodněných případech, například při ztrátě cestovního dokladu v zahraničí. Cestovní průkaz slouží k jednotlivé cestě, proto je vydáván s územní a časovou platností omezenou účelem cesty. Zastupitelský úřad je také oprávněn za účelem vydání zmocnění k vydání náhradního cestovního dokladu Evropské unie⁶ požádat Ministerstvo zahraničních věcí nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností příslušný k vydání cestovního dokladu o potvrzení správnosti či upřesnění údajů uváděných na žádosti o vydání náhradního cestovního dokladu Evropské unie. Zákon uznává i jiné cestovní doklady na základě mezinárodní smlouvy, jíž je Česká republika vázána, které občanům vydávají obecní úřady obce s rozšířenou působností příslušné podle místa jejich trvalého pobytu.⁷

Cestovní pas, diplomatický pas a služební pas se vydává s územní platností do všech států světa a s dobou platnosti na 10 let, občanům mladším patnácti let s dobou platnosti na 5 let. Dobu časové platnosti cestovních dokladů nelze prodloužit. Uvedené cestovní doklady jsou opatřeny strojově čitelnou zónou a nosičem dat s biometrickými údaji. Řízení o vydání cestovních dokladů bez strojově čitelných údajů a bez nosiče dat s biometrickými údaji, které se vydávaly s územní platností do všech států světa a omezenou dobou platnosti na 6 měsíců, byla ukončena nejpozději do 31. prosince 2015.⁸

2 VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY CESTOVNÍCH DOKLADŮ

Aktuální právní úprava cestovních dokladů v České republice prošla celou řadou dílčích proměn, které kontinuálně odrážely vývoj společensko-politický.⁹ Harmonizace vnitrostátní právní úpravy s komunitárním právem probíhala dlouhodobě již před vstupem České republiky do Evropské unie. Zákonem č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých

³ § 13 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ § 14 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ § 15 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Rozhodnutí zástupců vlád členských států zasedajících v Radě ze dne 25. června 1996 o zavedení náhradního cestovního dokladu (96/409/SZBP). Náhradní cestovní doklad Evropské unie je vydán na žádost občana EU, jehož cestovní doklad byl ztracen, odcizen, zničen nebo není dočasně dostupný a nachází se na území státu, kde stát jeho původu nemá žádné dosažitelné diplomatické nebo konzulární zastoupení, není v něm zastoupen jinak anebo zastoupení není dosažitelné. K získání náhradního cestovního dokladu musí žadatel vyplnit žádost, která je zaslána společně s kopiemi dokumentů prokazujících totožnost a státní příslušnost orgánu určenému členským státem původu žadatele.

⁷ Příkladem cestovních dokladů vydávaných na základě mezinárodních smluv jsou Průkaz pro překračování státních hranic podle Smlouvy mezi Českou republikou, kterou se mění a doplňuje Smlouva o společných státních hranicích mezi ČSSR a Rakouskou republikou, dále např. Hraniční průkaz pro překračování státních hranic s Polskou republikou podle Smlouvy mezi Českou republikou a Polskou republikou o spolupráci v hraničních otázkách.

⁸ Viz přechodná ustanovení zavedená novelizací zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech zákonem č. 318/2015 Sb.

⁹ Vývoji předchozí právní úpravy cestovních dokladů se blíže věnuji v publikaci POSPÍŠILOVÁ, S. Vnitřní správa IV - Cestovní doklady. In SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 66 - 71.

zákonů došlo k převzetí tzv. schengenských dohod¹⁰ v oblasti zajišťování ochrany státních hranic do právního řádu České republiky.¹¹ Česká republika po 1. květnu 2004 zaznamenala výrazné uvolnění pohybu osob mezi ní a ostatními členskými státy Evropské unie. Po vstupu České republiky do Evropské unie nastalo přechodné období, kdy bylo možné používat k cestám do států Evropské unie jako cestovní doklad také občanský průkaz se strojově čitelnou zónou. Toto přechodné období skončilo 22. 12. 2007, kdy byly rozhodnutím Rady Evropské unie o vstupu v platnost tzv. schengenských dohod pro Českou republiku zrušeny kontroly na vnitřních hranicích.¹² K překročení vnější hranice lze použít jako cestovní doklad také občanský průkaz, pokud tak stanoví mezinárodní smlouvy nebo pokud je cizí stát, který uznal občanský průkaz jako cestovní doklad, uveden v seznamu států, do nichž lze vnější hranici překročit s občanským průkazem.¹³

Vláda je podle § 11 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic, ve znění pozdějších předpisů, zmocněna opatřením obecné povahy dočasně znovu zavést ochranu vnitřních hranic.¹⁴ V případě bezprostřední vážné hrozby pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost může dočasně znovu zavést ochranu vnitřních hranic mimořádným opatřením také Ministerstvo vnitra, a to formou opatření obecné povahy podle § 12 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic.¹⁵ Ochranu státních hranic ČR zajišťuje Policie ČR, služba cizinecké policie, která provádí pravidelné hraniční

¹⁰ Dohoda mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích, podepsanou v Schengenu v Lucemburském velkovévodství dne 14. června 1985 a Úmluva podepsaná dne 19. června 1990 v Schengenu mezi Belgickým královstvím, Spolkovou republikou Německo, Francouzskou republikou, Lucemburským velkovévodstvím a Nizozemským královstvím k provedení dohody podepsané dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (tzv. schengenská prováděcí úmluva). Problematiku přeshraničního pohybu osob upravuje nařízení Evropského parlamentu a Rady ES č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (tzv. Schengenský hraniční kodex).

¹¹ Zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů vymezil pojmy vnitřní a vnější hranice, jejichž úsek je vždy totožný s určitým úsekem státních hranic České republiky, přičemž vnitřní hranice jsou hranice České republiky se smluvním státem schengenské dohody a vnější hranice s jiným než smluvním státem. Dále bylo stanoveno, že za vnitřní nebo vnější hranice jsou považována i mezinárodní letiště. Protože zavedení režimu vnějších a vnitřních hranic bylo uskutečněno až po našem vstupu do Evropské unie, byla opatření, která zavedl zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic, rozdělena do dvou kategorií. První kategorie zahrnovala opatření k zabránění nelegálního překračování státních hranic, která jsou předmětem úpravy části první, v hlavě I až III zákona. Tím byly vytvořeny základní předpoklady pro zavedení schengenského systému, který počítá s odstraněním kontrol na vnitřních hranicích. Tato další fáze byla zohledněna v druhé kategorii opatření, která jsou upravena v části první, hlavě IV zákona. Tato opatření byla aplikována až nabytím platnosti tzv. schengenských dohod pro Českou republiku, kdy byly rozhodnutím Rady Evropské unie č. 2007/801/ES ze dne 22. 12. 2007 zrušeny kontroly na vnitřních hranicích.

¹² V rámci Evropské unie postačuje ke vstupu a pobytu na území členských států platný cestovní doklad. Při cestování do ostatních států je třeba zjistit, zda se kromě platného cestovního dokladu uplatňují další podmínky vstupu a pobytu, zejména zda má Česká republika s daným státem uzavřenou bezvízovou dohodu či nikoliv. Bezvízová dohoda stanoví, po jakou dobu a na jaké cestovní doklady se lze v daném státě zdržovat bez víza. Některé státy požadují určitou minimální časovou platnost cestovního dokladu v souvislosti se vstupem a pobytem na svém území.

¹³ Blíže viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 288/2016 Sb., o zveřejnění seznamu států, do nichž lze překročit vnější hranici s občanským průkazem.

¹⁴ Zákon č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic), který nabyl účinnosti dne 1. srpna 2016, zrušil předchozí zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky.

¹⁵ Hraničním přechodem je podle § 2 odst. 2 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic prostor na mezinárodním letišti určený k překračování vnějších hranic. Seznam hraničních přechodů a přeshraničních propojení vyhláší Ministerstvo vnitra sdělením ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. V současné době jde o sdělení Ministerstva vnitra č. 98/2018 Sb., o vyhlášení seznamu hraničních přechodů a seznamů přeshraničních propojení.

kontroly na mezinárodních letištích.¹⁶ Oprávnění policie při dočasném znovuzavedení ochrany vnitřních hranic upravuje § 14 zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic.

Výkon agendy cestovních dokladů samozřejmě ovlivnila též klíčová legislativa z oblasti eGovernmentu. Pro počítačební rozvoj eGovernmentu byl jedním z nejdůležitějších zákonů zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu, který již v roce 2004 deklaroval rovnoprávnost elektronických a listinných veřejných listin. Využívání elektronických dokumentů se pak zvýšilo zejména po spuštění datových schránek dne 1. listopadu 2009 na základě zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a o autorizované konverzi dokumentů, jehož přijetí výrazně přispělo k elektronizaci veřejné správy. Datové schránky se staly funkčním nástrojem komunikace mezi orgány veřejné moci, právníky osobami a fyzickými osobami. Zatímco v době vzniku datových schránek byl postoj veřejnosti k nim spíše skeptický, v současnosti jsou datové schránky stále více využívány i osobami, které si je zřizují dobrovolně. O zřízení datové schránky je třeba požádat Ministerstvo vnitra.¹⁷ I do budoucna lze očekávat využívání výhod datových schránek k usnadnění přístupu k digitálním službám veřejné správy.¹⁸

Právní úprava evidence cestovních dokladů se změnila též zřízením základních registrů podle zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech. Na základě tohoto zákona byly od 1. července 2012 spuštěny čtyři základní registry, v nichž jsou soustředěny veškeré potřebné údaje o obyvatelích České republiky.¹⁹ Systém základních registrů je založen na sběru dat, označovaných jako „referenční údaje“, správními orgány a jejich sdílení tak, aby fyzické osoby ani právnické osoby data již jednou poskytnuté nemusely prokazovat opakovaně. Pro výkon státní správy na úseku cestovních dokladů využívají Ministerstvo vnitra, Ministerstvo zahraničních věcí a obecní úřady obcí s rozšířenou působností zákonem vymezené referenční údaje ze základního registru obyvatel a údaje o občanech. Údaje z evidence cestovních dokladů a evidence diplomatických a služebních pasů poskytují příslušné orgány občanům starším 15 let, a to na žádost, týkající se zpřístupnění údajů o jejich osobě. Jinak lze údaje poskytnout, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis nebo mezinárodní smlouva, a to v rozsahu a způsobem v nich vymezeném.²⁰

V roce 2011 došlo novelizací zákona o cestovních dokladech zákonem č. 197/2010 Sb. ke změně právní úpravy a skončení možnosti zápisu údajů o dítěti mladším 15 let do cestovního dokladu rodiče. Děti tak mohou v souladu s evropskou legislativou cestovat výlučně s vlastním cestovním dokladem.²¹ Stejně jako dospělí i děti mohou k cestám do států Evropské unie použít jako cestovní

¹⁶ Služba cizinecké policie se zaměřuje na plnění úkolů podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a na plnění dalších úkolů podle mezinárodních smluv a právních předpisů Evropské unie. Pracoviště služby cizinecké policie vykonávají státní správu ve věcech povolení vstupu cizinců do země, rozhodují o odepření vstupu nebo o správním vyhoštění cizince. Významně se podílí na odhalování nelegální migrace a přeshraniční kriminality, provádí kontroly pobytu cizinců, odhalují padělané, pozměněné a zneužitě doklady a podílí se též na ochraně vnitřního pořádku a bezpečnosti.

¹⁷ Nejvyšší správní soud přitom dospěl k závěru, že na zřízení datové schránky má žadatel podle § 5 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů veřejné subjektivní právo a dovodil možnost jeho soudní ochrany uplatněním zásahové žaloby proti nezákonné nečinnosti Ministerstva vnitra podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů. Blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. října 2013, čj. 6 Ans 1/2013-66, dostupný na www.nssoud.cz.

¹⁸ Kromě přístupu k digitálním službám veřejné správy prostřednictvím datových schránek se s jejich využitím počítá i v připravované legislativě. Příkladem může být návrh zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, který má za cíl vytvoření centrálního státem (Ministerstvem vnitra) spravovaného veřejně přístupného informačního systému právních předpisů, a to právě s využitím systému datových schránek. Srov. vládní návrh zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů - sněmovní tisk č. 575/0 a sněmovní tisk č. 576/0 („změnový zákon“), dostupné na <https://www.psp.cz>.

¹⁹ Podle § 3 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech se jedná o registr obyvatel, registr osob, registr územní identifikace, adres a nemovitostí a registr práv a povinností.

²⁰ § 30 odst. 10 a § 30a zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 444/2009 a podle novely zákona o

doklad i vlastní občanský průkaz. Samostatné cestovní doklady dětí mají zvýšit bezpečnost dětí, předcházet mezinárodním únosům dětí a nelegální migraci.

3 NOVELIZACE ZÁKONA O CESTOVNÍCH DOKLADECH ZÁKONEM Č.195/2017 SB.

Správní řízení o vydání cestovního dokladu se zahajuje na žádost, která musí splňovat zákonem stanovené náležitosti. Písemné vyhotovení meritorního správního rozhodnutí, jímž se zcela vyhovuje žádosti o přiznání práva, jehož existence se osvědčuje zákonem stanoveným dokladem, se nahrazuje vydáním tohoto dokladu.²² Dospěje-li správní orgán tedy k závěru, že jsou splněny podmínky pro vydání cestovního dokladu, přistoupí k jeho vydání. Neuplatní se režim § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, který ukládá správnímu orgánu povinnost poskytnout účastníkovi řízení možnost seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Správní orgán vyzve žadatele, aby se dostavil k převzetí cestovního dokladu. O vydání dokladu se učiní záznam do spisu, který obsahuje náležitosti uvedené v § 67 odst. 2 správního řádu (tj. výrokovou část, seznam podkladů rozhodnutí, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby). Namísto odůvodnění rozhodnutí se v záznamu uvede seznam podkladů rozhodnutí. Dnem převzetí dokladu účastníkem nabývá rozhodnutí právní moci a dalších právních účinků. J. Vedral k vydání dokladu uvádí: „*To, že se rozhodnutí nevyhotovuje v písemné podobě, neznamená, že se žádné rozhodnutí nevydává. Každé správní řízení by mělo skončit buď vydáním rozhodnutí, nebo jiným zákonem stanoveným způsobem (např. fikce pozitivního nebo negativního rozhodnutí, vznik práva ze zákona). I v těchto řízeních, v nichž se rozhodnutí nevyhotovuje v písemné podobě a účastníkům řízení se nedoručuje jeho stejnopis, mohou být uplatněny opravné, ale spíše dozorčí prostředky, tedy přezkumné řízení nebo obnova řízení z moci úřední, a zejména pro tyto účely musí správní spis obsahovat relevantní informace o výsledku správního řízení. Zrušit např. pro nezákonnost je možné i rozhodnutí, které nebylo vydáno v písemné podobě.*“²³ Dojde-li ke zrušení rozhodnutí poté, co nabylo právní moci, pozbývá vydaný doklad platnost.

Novelizací zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech a dalších souvisejících zákonů zákonem č. 195/1997 Sb., který nabyl účinnosti 1. července 2018, byla zavedena nová služba vydávání cestovních dokladů ve lhůtě do 24 hodin pracovního dne, tedy v tzv. režimu superblesk. Uvedená novelizace přinesla sjednocení lhůt s již dříve zavedenými lhůtami pro vydávání občanských průkazů a změnu výše a struktury správních poplatků za vydání cestovních dokladů.²⁴ Ve srovnání s předchozí právní úpravou došlo ke snížení správního poplatku za vydání cestovního dokladu ve druhém nejrychlejším termínu. Dále bylo zřízeno nové pracoviště Ministerstva vnitra pro vydávání občanských průkazů a cestovních pasů ve zkrácených lhůtách, a to kontaktní místo v rámci odboru správních činností.

Podle současné právní úpravy je možné vyřízení žádosti o vydání cestovního pasu ve standardní lhůtě do 30 dnů, dále ve zkrácených lhůtách, tj. v tzv. režimu blesk ve lhůtě do 5 pracovních dnů a ve lhůtě do 24 hodin pracovního dne v tzv. režimu superblesk. Sazba správního poplatku za vydání cestovního pasu se strojově čitelnými údaji a s nosičem dat s biometrickými údaji ve zkrácených lhůtách se liší. Ve lhůtě do 24 hodin pracovního dne činí 6 000 Kč (u občanů mladších 15 let 2 000 Kč) a 3 000 Kč u cestovního pasu vydaného do 5 pracovních dnů (u občanů mladších 15 let 1 000 Kč). Za vydání cestovního pasu ve standardní lhůtě 30 dnů činí správní poplatek 600 Kč, u dětí

cestovních dokladech č. 197/2010 Sb., skončilo dnem 1. července 2011 zapisování dětí do cestovních dokladů rodičů. Provedené zápisy dětí v cestovních dokladech rodičů byly platné pouze do 26. června 2012. K zavedení samostatného cestovního dokladu dětí docházelo postupně v důsledku aplikace bodu 1. přechodných ustanovení zákona č. 197/2010 Sb.: „Pokud byl zápis občana v cestovním dokladu jeho rodiče proveden přede dnem 1. července 2011, smí i po uvedeném datu tento občan překročit hranice bez vlastního cestovního dokladu s rodičem, v jehož cestovním dokladu je zapsán, nejpozději do 26. června 2012. Zápis občana v cestovním dokladu jeho rodiče, který byl proveden přede dnem 1. července 2011, pozbývá platnosti dnem 26. června 2012.“

²² Viz ustanovení § 151 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

²³ VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 1181.

²⁴ Blíže viz položka 115 sazebníku správních poplatků, tj. přílohy zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

mladších 15 let 100 Kč. Správní poplatky jsou tedy nižší v případě cestovních dokladů pro děti mladší 15 let a v dalších případech stanovených v sazebníku správních poplatků.²⁵

Žádost o vydání cestovního dokladu lze podat na kterémkoli obecním úřadě obce s rozšířenou působností bez ohledu na místo, kde je občan přihlášen k trvalému pobytu. V případě žádosti o vydání cestovního dokladu v některé ze zkrácených lhůt lze žádost podat také přímo u Ministerstva vnitra. Je-li žádost o vydání cestovního dokladu ve lhůtě pěti pracovních dní podána u obecního úřadu obce s rozšířenou působností, lze si cestovní doklad vyzvednout buď opět na tomto konkrétním úřadě anebo u Ministerstva vnitra. Cestovní doklad vydaný na základě žádosti ve lhůtě do 24 hodin pracovního dne si občan může vyzvednout pouze u Ministerstva vnitra.

Podle dat o vydaných cestovních dokladech, kterými disponuje odbor správních činností Ministerstva vnitra, bylo v roce 2017 vydáno celkem 870 909 cestovních dokladů. Nejvíce z nich bylo vydáno pasů dětem do 5 let, které zaznamenalo nárůst o 73 % na 362 807 pasů.²⁶ V roce 2018 bylo vydáno 636 084 cestovních dokladů, jedná se tedy o pokles o 27 % oproti roku 2017.²⁷

V roce 2019 bylo vydáno 631 992 cestovních dokladů. Z celkového počtu v roce 2019 vydaných cestovních dokladů bylo ve zkrácené lhůtě vydáno 27 282 (tj. 4,32 %), a to 22 450 ve lhůtě do 5 pracovních dní a 4 832 ve lhůtě do 24 hodin.²⁸ Je tedy zřejmé, že vyřizování žádostí o vydání cestovních dokladů ve zkrácených lhůtách je službou občany skutečně využívanou.

4 PRVKY E-GOVERNMENTU V AGENDĚ CESTOVNÍCH DOKLADŮ

Realizace ústavně garantovaného práva na informace²⁹ občany je využívána často online přístupem na webové stránky povinných subjektů, správní orgány již běžně na svých stránkách zveřejňují přehledné návody označované zpravidla jako „řešení životních událostí a situací“ s možností přeměření na elektronické formuláře žádostí, návrhů a jiných podání. Kromě vymezení obligatorně zveřejňovaných informací o činnosti povinných subjektů na webových stránkách zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, upravuje i postup při vyřizování individuálních žádostí o informace, včetně lhůt pro jejich vyřízení, opravných prostředků a možnosti soudní ochrany ve správním soudnictví.

Prvky eGovernmentu spatřují kromě možnosti vyhledávání informací na webových stránkách příslušných správních orgánů také v možnosti využívání elektronických formulářů různých podání a v možnosti elektronického objednání k vyřízení záležitosti týkající se agendy cestovních dokladů na konkrétní den a čas. Požadavkům občanů odpovídá i zrušení místní příslušnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a možnost vyřídit si své záležitosti týkající se cestovních dokladů i u jiného obecního úřadu obce s rozšířenou působností než pouze v místě trvalého bydliště.³⁰ Vydání cestovního dokladu ve zkrácených lhůtách je možné zejména díky technologickému pokroku při zpracování elektronických dokladů.

Proces vydávání cestovních dokladů se s možností širšího využití prostředků digitalizace ve veřejné správě značně zjednodušil. Byly to právě cestovní pasy, diplomatické pasy a služební pasy, které byly už od roku 2006 opatřeny strojově čitelnou zónou a nosičem dat s biometrickými údaji.³¹ Nosič dat s biometrickými údaji občana, které tyto cestovní doklady mají, obsahuje údaje o zobrazení obličeje (digitální zpracování fotografie občana), podpis občana (rovněž digitálně zpracovaný) a od 1.

²⁵ Tamtéž.

²⁶ Kolektiv autorů. Veřejná správa v České republice v roce 2017. Praha: Ministerstvo vnitra, odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, 2018. ISBN 978-80-87544-80-8.

²⁷ Výroční zpráva o stavu veřejné správy v České republice v roce 2018, dostupná na <<https://www.mvcr.cz/soubor/vyrocní-zprava-o-stavu-verejné-spravy-v-cr-v-r-2018.aspx>>

²⁸ Uvedené informace o počtech cestovních dokladů v roce 2019 jsem zjistila od Ministerstva vnitra ČR na základě žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

²⁹ Čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů).

³⁰ Srov. § 19 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ Konkrétně 1. září 2006, kdy nabyl účinnosti zákon č. 136/2006 Sb., kterým se mění některé zákony na úseku cestovních dokladů.

4. 2009 tiež údaje o otiscích prstů rukou.³² Tyto biometrické údaje jsou používány pro ověřování autenticity cestovních dokladů a víz a také pro ověřování totožnosti držitele cestovního dokladu.³³ Cestovní doklady jsou vybaveny celou řadou ochranných prvků³⁴, které jsou velmi obtížně napodobitelné a brání tak jejich padělání či zneužití. V mezinárodním srovnání je to právě český cestovní pas, který je z hlediska kvality i množství ochranných prvků pravidelně hodnocen jako jeden z nejbezpečnějších.

Za významný počín na poli eGovernmentu lze považovat rovněž přijetí zákona č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci, který nabyl účinnosti dne 1. července 2018.³⁵ Byl jím zřízen nový informační systém veřejné správy, nazvaný jako Národní bod pro identifikaci a autentizaci (NIA), jehož úkolem je zprostředkování elektronické identifikace fyzických osob prostřednictvím průkazu totožnosti. Zákon Národnímu bodu pro identifikaci a autentizaci ukládá zajišťovat zprostředkování elektronické identifikace mezi poskytovateli prostředků, kterými uživatel prokazuje svoji identitu, a poskytovateli online služeb. Správcem NIA je Správa základních registrů. Ministerstvo vnitra souběžně spustilo nový Portál občana (na www.gov.cz), který se má stát branou ke všem elektronickým službám státu. Pomocí občanského průkazu s aktivovaným elektronickým čipem, který lze využít pro elektronickou identifikaci, se může jeho držitel přihlásit a využívat online vybrané elektronické služby veřejné správy.³⁶

Počátkem října 2018 vláda přijala nový ucelený program dalšího rozvoje eGovernmentu, nazvaný „Digitální Česko“, resp. Vládní program digitalizace České republiky 2018+.³⁷ V jeho rámci byl připraven také zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, jehož účelem je propojit všechny stávající informační systémy veřejné správy a stanovit fyzickým osobám a právnickým osobám nová práva, resp. na jednom místě jejich stávající práva deklarovat.³⁸ Tento zákon, někdy označovaný také jako tzv. digitální ústava, garantuje např. právo na poskytnutí digitální služby orgánu veřejné moci, právo na digitální právní jednání, právo na poskytnutí údajů pouze jednou na principu „data once only“.³⁹ Správní řád byl zákonem č. 12/2020 Sb. s účinností od

³² Srov. § 5 odst. 2 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů. Dále též Nařízení Rady (ES) č. 2252/2004 ze dne 13. prosince 2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy. Otisky prstů rukou se nepožijí u občanů mladších 12 let a občanů, u nichž tyto nelze pořídit podle § 5 odst. 4 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech.

³³ Využívání občanských průkazů s kontaktním elektronickým čipem k elektronické identifikaci za účelem přístupu k vybraným online službám, poskytovaným orgány veřejné správy, se blíže věnuje M. Horáková v článku HORÁKOVÁ, M. Prvky e-governmentu na úseku občanských průkazů. In Acta Iuridica Olomucensia, 2019, Vol. 14, No. 2, s. 50-55.

³⁴ Ochranné prvky jsou speciální papír, vodoznak, ochranný proužek, speciální barvy, čip RFID, mikrotisk a prvky viditelné pouze pod ultrafialovým světlem.

³⁵ Zákon č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci navazuje na tzv. nařízení eIDAS, tj. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU), č. 910/2014 ze dne 23. července 2017 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES a stanoví jednoduchý, bezpečný a státem zaručený způsob prokazování totožnosti uživatele.

³⁶ Ministerstvo vnitra uvádí, že díky eObčankám a Portálu občana představuje červenec 2018 pro občany skutečný start digitalizace ČR, neboť dosavadní projekty elektronizace veřejné správy se podařilo sjednotit do jednoho místa, které je dostupné kdykoli a kdekoli online. VITNEROVÁ, M. Nový Portál občana nabízí 37 online služeb státu, další budou přibývat postupně [online]. mvcr.cz [cit. 10. ledna 2020]. [Dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/novy-portal-obcana-nabizi-37-online-sluzeb-statu-dalsi-budou-pribyvat-postupne.aspx>](https://www.mvcr.cz/clanek/novy-portal-obcana-nabizi-37-online-sluzeb-statu-dalsi-budou-pribyvat-postupne.aspx)

³⁷ Blíže např. PETERKA, J. Český eGovernment v roce 2018: Významný milník i příchod elektronických občank [online]. lupa.cz, 2. ledna 2019 [cit. 10. ledna 2020]. Dostupné na <<https://www.lupa.cz/clanky/cesky-egovernment-v-roce-2018-vyznamny-milnik-i-prichod-elektronicky-obcank/>>

³⁸ LECHNER, T. Nová práva na digitální služby [online]. dvs.cz, 26. října 2018 [cit. 10. ledna 2020]. Dostupné na <<https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6762699/>>

³⁹ Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů má dělenou účinnost. Podrobně viz ustanovení § 27.

1. února 2020 novelizován, a to změnou ustanovení § 6 odst. 2, jež nyní ukládá správnímu orgánu povinnost opatřovat podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup, aniž by k tomu bylo třeba předchozí žádosti dotčené osoby.⁴⁰

5 ZÁVER

Možnost využívání elektronických služeb veřejné správy jednoznačně přispívá k naplnění principů dobré správy, zejména zákonnosti, otevřenosti, vstřícnosti, předvídatelnosti a včasnosti. Specifikem správního řízení ve věci vydání cestovního dokladu je, že namísto písemného vyhotovení pozitivního správního rozhodnutí, je žadateli přímo vydáván cestovní doklad. O výsledku řízení se provádí pouze záznam do spisu, který musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti. Občané sice mohou využít k podání žádosti o vydání cestovního dokladu elektronický formulář a objednat se u příslušného správního úřadu na konkrétní den a čas, nicméně spolu s podáním žádosti je zpravidla třeba pořídit aktuální biometrické údaje osoby, je tedy nezbytná osobní účast žadatele. Právní úprava cestovních dokladů po novelizaci provedené zákonem č. 195/2017 Sb. zavedla ke stávající zkrácené lhůtě 5 pracovních dní pro vyřízení žádosti o vydání cestovního dokladu novou kratší lhůtu 24 hodin pracovního dne. Po vyhodnocení této služby lze konstatovat její oblíbenost mezi občany, a to i přes nevýhody spočívající ve vyšším správním poplatku a nutnosti osobního převzetí cestovního dokladu vyhotoveném v tzv. režimu superblesk na pracovišti Ministerstva vnitra.

Použitá literatura:

HORÁKOVÁ, M. První e-governmentu na úseku občanských průkazů. In: Acta Iuridica Olomucensia, 2019, Vol. 14, č. 2, s. 50-55.

Kolektiv autorů. Veřejná správa v České republice v roce 2017. Praha: Ministerstvo vnitra, odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, 2018. ISBN 978-80-87544-80-8.

LECHNER, T. Nová práva na digitální služby [online]. dvs.cz, 26. října 2018 [cit. 10. ledna 2020]. Dostupné na <<https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6762699/>>

MATES, P., SMEJKAL, V. E-government v České republice: Právní a technologické aspekty. 2. vydání, Praha: Leges, 2012, 456 s. ISBN 978-80-87576-36-6.

PETERKA, J. Český eGovernment v roce 2018: Významný milník i příchod elektronických občanek [online]. lupa.cz, 2. ledna 2019 [cit. 10. ledna 2020]. Dostupné na <<http://www.lupa.cz/clanky/cesky-egovernment-v-roce-2018-vyznamny-milnik-i-prichod-elektronicky-obcanek/>>

SLÁDEČEK, V., POUPEROVÁ, O. a kol. Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vydání. Praha: Leges, 2014, 496 s. ISBN 978-80-87576-48-9.

VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, 1448 s. ISBN 978-80-7279-166-4.

VITNEROVÁ, M. Nový Portál občana nabízí 37 online služeb státu, další budou přibývat postupně [online]. mvcr.cz [cit. 10. ledna 2020]. Dostupné na <<https://www.mvcr.cz/clanek/novy-portal-obcana-nabizi-37-online-sluzeb-statu-dalsi-budou-pribyvat-postupne.aspx>>

<https://www.mvcr.cz>

<https://www.nssoud.cz>

<https://www.psp.cz>

⁴⁰ Pro srovnání uvádím znění § 6 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu před a po novelizaci provedené zákonem č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů:

- ve znění do 31. 1. 2020: „Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.“

- ve znění od 1. 2. 2020: „Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Správní orgán opatřuje podklady přednostně s využitím úřední evidence, do níž má přístup. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis.“

Kontaktné údaje:

JUDr. Soňa Pospíšilová, Ph.D.

sona.pospisilova@upol.cz

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Tř. 17. listopadu 8

771 11 Olomouc

Česká republika

KATASTRÁLNÍ ŘÍZENÍ V ČESKÉ REPUBLICE – MOŽNÉ NÁVRHY NA ZMĚNU PRÁVNÍ ÚPRAVY TÝKAJÍCÍ SE POSTUPU KATASTRÁLNÍHO ÚŘADU PŘI VEDENÍ VKLADOVÉHO ŘÍZENÍ

Marek Moravec

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

Abstract: The aim of the paper is to summarize the basic procedure of the cadastral office in the context of the cadastral proceedings according to the legislation of the Czech Republic, to evaluate this legislation and propose its changes. The paper will point out practical experience and will analyse the possibility of digitalization of the administrative file and the possibility of addition the proposal for the entry of the right or entry deeds in the Land Register and the related legal consequences.

Abstrakt: Příspěvek si klade za cíl shrnout základní postup katastrálního úřadu v rámci vkladového řízení dle právních předpisů České republiky, zhodnotit tuto právní úprava a navrhnout její změny. V rámci příspěvku budou zohledněny praktické zkušenosti a bude analyzována možnost elektronizace správního spisu a možnost doplnění návrhu na vklad práva či vkladové listiny do katastru nemovitostí a s tím spojené právní důsledky.

Key words: cadastral proceedings, proposal for entry to the Land Register, digitalization

Klíčová slova: katastrální řízení, vklad práva do katastru nemovitostí, digitalizace

1 ÚVOD

V rámci své praxe se dlouhodobě zajímám o právo nemovitostí a s tím nezbytně související oblasti, včetně postupu katastrálních úřadů. Četnými podněty od klientů, ale i diskusemi s kolegy se dostáváme k otázkám, zdali současný systém, resp. právní úprava týkající se řízení o povolení vkladu (dále „**Vkladové řízení**“) v České republice vyplývající ze zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále „**Katastrální zákon**“) je s odstupem času od nabytí své účinnosti dne 1. ledna 2014, společně s novou soukromoprávní úpravou, dostatečná, či zdali není dán prostor pro možné návrhy na změnu právní úpravy týkající se právě postupu katastrálního úřadu při vedení Vkladového řízení.

Cílem tohoto příspěvku je upozornit na některé oblasti či zahájit diskusi o možných návrzích, které by předmětnou úpravu zlepšily tak, aby byla pro adresáty právní normy příznivější, a to za současného zachování vysokého standardu ochrany jejich práv.

V rámci příspěvku tak nejprve představím základní prvky současné právní úpravy dle Katastrálního zákona s jednotlivými konkrétními variantami postupu při vadném podání účastníků řízení, následně identifikuji možné problémy a závěrem se pokusím navrhnout alternativní řešení.

2 SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA

2.1 Základní vymezení

Základní postupy katastrálního úřadu při vedení Vkladového řízení jsou upraveny v Katastrálním zákoně, konkrétně v ustanovení § 11 až 18, která vymezují (i) jaká práva jsou do katastru nemovitostí, co by veřejné evidence, zapisována vkladem, (ii) okruh účastníků Vkladového řízení, (iii) návrh na zahájení Vkladového řízení, včetně příloh, (iv) informační povinnost katastrálního úřadu vůči oprávněné osobě, zejména vlastníkovi, (v) dispoziční úkony účastníka řízení, resp. jejich omezení, (vi) rozsah přezkumu vkladových listin ze strany katastrálního úřadu a (viii) samotný postup katastrálního úřadu. Rovněž je však nutné zmínit i další ustanovení Katastrálního zákona, zejména ustanovení § 33 písm. a) stanovující lhůtu pro provedení vkladu na základě pravomocného rozhodnutí o povolení vkladu. Subsidiárně se na postup Vkladového řízení, které představuje zvláštní typ správního řízení, uplatní i zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „**Správní řád**“). Je vhodné zmínit, že Vkladové řízení lze přes svá specifika podřadit pod tzv. řízení s předstihem žádostí ve smyslu ustanovení § 145 Správního řádu. Z podzákoně právní úpravy je

nutné zmínit alespoň vyhlášku Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška).

Vzhledem k zaměření tohoto příspěvku a zejména četnosti jednotlivých druhů Vkladových řízení se následující obsah bude týkat zejména Vkladových řízení, jejichž předmětem je vklad vlastnického práva. Tato Vkladová řízení představují více než polovinu všech provedených vkladů, resp. za rok 2019 se jednalo o 439.127 provedených vkladů, oproti celkovému počtu vkladů 855.551. Obdobně se dané týká i zástavního práva, jeho zápisu (počet provedených vkladů 161.251) či výmazu (počet provedených vkladů 158.511), a zápisu věcných břemen (počet provedených vkladů 109.131) či jejich výmazu (počet provedených vkladů 24.133), ostatní vklady týkající se např. práva stavby, výhrady zpětné koupě či nájmu nebo pachtu jsou pouze v řádech několika stovek vkladů za rok 2019¹.

2.2 Střet autonomie vůle a zákonných požadavků

Předně je nutno podotknout, že mnohé osoby, které mají zájem na prodeji nemovité věci, se domnívají, že k převodu vlastnického práva k nemovité věci postačí (i) základní vymezení smluvních stran, (ii) označení nemovité věci tak, že mezi stranami není sporu o tom, jaká nemovitá věc je předmětem koupě (např. i pouhým označením ulice, čísla popisného a určení obce v případě prodeje domu, který je součástí pozemku), (iii) určení kupní ceny či způsob tohoto určení a (iv) vlastnoruční podpis. Tento přístup lze do jisté míry odůvodnit zásadou tzv. *autonomie vůle*, která byla v důsledku přijetí zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále „**Občanský zákoník**“) vyzdvížena mezi základní zásady soukromého práva.

Jak však z příslušné právní úpravy plyne, Vkladové řízení a podmínky kladené jak na návrh na zahájení Vkladového řízení, tak na samotnou vkladovou listinu jsou velmi striktně vymezeny. Dané může být vnímáno jak jako právní formalismus, tak ale i na druhou stranu jako přesné vymezení všech nutných a nezbytných náležitostí za účelem ochrany vlastníka předmětné nemovité věci, resp. oprávněné osoby.

Ze shora uvedené je však zcela zřejmé, že zde dochází k určitému napětí, či rozporu, kdy na jedné straně zde existuje svobodná a vážná vůle k převodu nemovité věci, která je prostá omylu a byla projevem v určité míře dostatečně určitě, srozumitelně a v předepsané formě,² avšak na druhé straně jsou zde stanoveny Katastrálním zákonem další specifické podmínky³ na určitost vymezení předmětu tohoto konkrétního právního jednání.

Tento, do určité míry vnitřní rozpor, dále podporuje i samotný procesní postup katastrálního úřadu dle Katastrálního zákona v rámci Vkladového řízení, které, jak bude níže dále rozvedeno, nedává ve většině případů účastníkovi Vkladového řízení možnost k nápravě jeho vadného podání, čímž dochází k prohloubení nemožnosti uplatnit vůli účastníka v řízení z důvodu jeho zákonného procesního omezení.

Tedy, zjednodušeně řečeno, na jedné straně stojí vlastník nemovité věci, který má zájem převést nemovitou věc třetí osobě za určitou kupní cenu, třetí osoba s tímto souhlasí, což odpovídá plně projevu jejich vůle v rámci jejich autonomie vůle, resp. v tomto případě smluvní autonomie vůle, zatímco na druhé straně jsou zde v některých případech ryze formální požadavky plynoucí zejména z Katastrálního zákona na jejich právní jednání, které, pokud nejsou striktně dodrženy, není možné dodatečně – a to byť i přes výslovný souhlasný požadavek obou stran – zhojit.

2.3 Postup v rámci Vkladového řízení – podání návrhu, ochranná lhůta

Vkladové řízení, jakožto druh správního řízení, je zahájeno doručením podáním návrhu na zahájení Vkladového řízení příslušnému katastrálnímu úřadu ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1

¹ Statistika zápisů provedených vkladem období 1.1.2019 až 31.12.2019, vypracovaná Českým zeměměřickým a katastrálním úřadem, dostupná zde [https://www.cuzk.cz/Katastr-nemovitosti/Statisticke-udaje-o-transakcich/Statisticke-udaje-o-vybranych-transakcich-s-ne-\(1\).aspx](https://www.cuzk.cz/Katastr-nemovitosti/Statisticke-udaje-o-transakcich/Statisticke-udaje-o-vybranych-transakcich-s-ne-(1).aspx)

² Viz ustanovení § 560 Občanského zákoníku, které stanoví, že: „*Písemnou formu vyžaduje právní jednání, kterým se zřizuje nebo převádí věcné právo k nemovité věci, jakož i právní jednání, kterým se takové právo mění nebo ruší.*“

³ Viz ustanovení § 8 Katastrálního zákona

Správného rádu. Tento návrh musí být učiněn na předepsaném formuláři,⁴ jehož náležitosti stanovuje podzákoný právní předpis.⁵

Katastrální zákon rovněž připouští, že k zahájení vkladového řízení může dojít na základě doručení od soudu nebo soudního exekutora jeho rozhodnutí nebo potvrzení o právu, které se do katastru zapisuje vkladem.⁶

Bezprostředně po doručení návrhu na vklad příslušného práva do katastru nemovitostí katastrální úřad informuje oprávněného, zejména vlastníka nemovité věci, že: „*právní poměry jsou dotčeny změnou*“,⁷ a tuto skutečnost vyznačí v katastru nemovitostí pomocí tzv. *plomby*. Ode dne odeslání informace oprávněnému počne běžet dvacetidenní lhůta, po kterou není příslušný katastrální úřad oprávněn rozhodnout o povolení vkladu na základě doručení návrhu (dále „**Ochranná lhůta**“).⁸ Ochranná lhůta byla do Katastrálního zákona zapracována, a to: „...*v zájmu ochrany našich občanů před masovým okrádáním vlastníků nemovitostí padělanými listinami předkládanými katastrálnímu úřadu s návrhem na vklad*...“⁹, přičemž „*Zákonodárce si od uvedeného opatření slibuje, že pokud je vkladová listina padělaná, dozví se o vyznačení plomby včas osoba, která má být v důsledku předložení padělku k zápisu do katastru okradena. A jakmile se o tom dozví, oznámí katastrálnímu úřadu, že je na soukromé vkladové listině padělán její podpis nebo je padělaná veřejná listina předložená ke vkladu jako celek*.“¹⁰

2.4 Postup v rámci Vkladového řízení – rozhodování katastrálního úřadu

Postup katastrálního úřadu při vedení Vkladového řízení pak v zásadě nabízí několik následujících možností, a to:

Za prvé, vyrozumět navrhovatele o skutečnosti, že k podanému návrhu na vklad příslušného práva do katastru nemovitostí se nepřihlíží, a to z důvodu, že společně s návrhem na vklad nebyla předložena příslušná vkladová listina.¹¹

Za druhé, rozhodnout o povolení vkladu navrhovaného práva v případě, že (i) návrh na vklad tohoto práva i vkladová listina jsou bezvadné, tj. jsou splněny náležitosti vyžadované zejména Katastrálním zákonem, přičemž následně dojde k provedení vkladu do katastru nemovitostí, a to bez zbytečného odkladu po vydání tohoto rozhodnutí;¹² nebo (ii) návrh na vklad příslušného práva vykazuje vady, které jsou odstranitelné, a tyto vady byly účastníky řízení na základě výzvy katastrálního úřadu zhojeny, např. neuhrazení správního poplatku, chybějící příloha jako plná moc pro zastupování účastníka, nikoliv však absence vkladové listiny, dále absence úředně ověřeného podpisu, nebo i písařská chyba např. v ověřovací doložce ověřující podpis oprávněné osoby na vkladové listině, a to pomocí prohlášení o písařské chybě a provedení opravy - k tomu je nutné však zdůraznit, že jakékoliv opravy ve vkladové listině se zásadně nepřipouští¹³, či dále (iii) došlo-li ke zúžení návrhu vkladu příslušného práva za současného souhlasu všech účastníků řízení.¹⁴

⁴ Viz ustanovení § 14 odst. 1 Katastrálního zákona

⁵ Viz Vyhláška Českého úřadu zeměměřického a katastrálního č. 359/2013 Sb., o stanovení vzoru formuláře pro podání návrhu na zahájení řízení o povolení vkladu

⁶ Viz ustanovení § 14 odst. 2 Katastrálního zákona

⁷ Viz ustanovení § 16 odst. 1 Katastrálního zákona

⁸ Viz ustanovení § 18 odst. 1 Katastrálního zákona

⁹ BAUDYŠ, Petr. § 18 [Povolení vkladu a provedení vkladu, zamítnutí vkladu]. In: BAUDYŠ, Petr. Katastrální zákon. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 82

¹⁰ BAUDYŠ, Petr. § 18 [Povolení vkladu a provedení vkladu, zamítnutí vkladu]. In: BAUDYŠ, Petr. Katastrální zákon. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 82

¹¹ Viz ustanovení § 15 odst. 2 Katastrálního zákona

¹² Viz ustanovení § 33 písm. a) Katastrálního zákona

¹³ K tomu je vhodné doplnit, že dané plyne nejen z právní úpravy, tj. ze skutečnosti, že povolení vkladu příslušného práva katastrální úřad zkoumá ke dni, resp. k okamžiku příslušného podání, s čímž právo spojuje právní následky, ale zároveň i z faktické a technické stránky, kdy jednotlivá podání jsou bezprostředně po přijetí katastrálního úřadu digitálně zaznamenána, a tedy nelze jakkoliv právně i technicky činit doplnění či dodatky ke vkladovým listinám. Tento přístup má zajistit práva nejen účastníků Vkladového řízení, ale rovněž i práva dalších osob, která mohou být předchozím podáním v určitých případech dotčena.

¹⁴ Viz ustanovení § 16 odst. 3 Katastrálního zákona

Za tretí, rozhodnout o zamítnutí návrhu na vklad navrhovaného práva v případě, že (i) katastrální úřad zjistí tzv. neodstranitelnou vadu, která bývá nejčastěji zapříčiněna rozporem mezi návrhem na vklad s vkladovou listinou, tzn. vada spočívá buď (a) v návrhu na vklad, zejména tedy absence vymezení nemovitých věcí, které jsou dle vkladové listiny dotčeny, např. v případě převodu bytových jednotek absence podílu na společných částech domu a pozemku, nebo (b) vadou ve vkladové listině, která neodůvodňuje příslušný návrh, např. pokud je v návrhu na vklad navrhován vklad vlastnického práva ve prospěch dvou osobu do podílového spoluvlastnictví, nicméně dle vkladové listiny mají kupující nabytí vlastnické právo do společného jmění manželů, nebo ve vkladové listině je nedostatečně specifikována nemovitá věc, resp. v rozporu s podmínkami dle Katastrálního zákona,¹⁵ přičemž velmi typickým nedostatek bývá neuvedení informace u pozemku, že se jedná o stavební parcelu v případě, že jsou tyto pozemky v daném katastrálním území vedeny ve dvou číselných řadách¹⁶ či závažnější rozpory, nebo (c) kombinací vad, tj. vady jsou uvedeny jak v návrhu na vklad, tak ve vkladové listině; a dále (ii) příslušný návrh ztratí před rozhodnutím o povolení vkladu své právní účinky,¹⁷ což nastává v případě, že (a) na předmětné nemovitě věci, resp. proti účastníkovi, bylo vydáno předběžné opatření obsahující zákaz s nakládáním předmětných nemovitých věcí,¹⁸ nebo (b) obdobně ztratí návrh na vklad své účinky v případě, že dojde k vydání usnesení o zajištění nemovité věci v rámci trestního řízení.^{19,20}

Za čtvrté, rozhodnout o zastavení Vkladového řízení v případě, že (i) navrhovatel vzal svůj návrh zpět za současného vyjádření souhlasu všech účastníků Vkladového řízení,²¹ přičemž tento postup bývá uplatňován zejména v těch případech, pokud katastrální úřad při přezkumu vkladové listiny, či návrhu na vklad zjistí neodstranitelnou vadu a vyzve účastníky řízení v souladu s ustanovením § 36 odst. 3 Správního řádu k vyjádření se k podkladům Vkladového řízení a poučí je, že takovému návrhu z konkrétně označených vad nelze vyhovět. Tento postup je pro účastníky řízení vhodnější a ekonomičtější z důvodu, že katastrální úřad vydá rozhodnutí o zastavení řízení a v případě vzdání se práva na odvolání proti tomuto rozhodnutí mohou účastníci řízení uzavřít novou vkladovou listinu, a to již bez katastrálním úřadem vytykané vady a tuto společně s novým návrhem na vklad znovu podat na katastrální úřad. Pokud by účastníci neučinili zpětvzetí svého návrhu, katastrální úřad by rozhodl o zamítnutí takového návrhu a případné další podání návrhu týkající se téže nemovité věci by bylo do doby uplynutí lhůty pro podání žaloby proti původnímu rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad přerušeno²², což by výrazně prodloužilo lhůtu pro samotné provedení vkladu;²³ či dále se jedné o případy, kdy (ii) na soukromé listině nejsou úředně ověřené podpisy stran a pravost podpisů nebude v zákonné lhůtě katastrálnímu úřadu prokázána²⁴; nebo (iii) rozhodnutí

¹⁵ V tomto případě se jedná o rozpor s ustanovením § 8 Katastrálního zákona

¹⁶ Viz ustanovení § 8 písm. a) Katastrálního zákona

¹⁷ Viz ustanovení § 18 odst. 1 Katastrálního zákona

¹⁸ Viz ustanovení § 76f odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, které stanoví, že: „Bylo-li účastníkovi předběžným opatřením uloženo, aby nenakládal s určitou nemovitou věcí, pozbývá návrh na vklad práva týkajícího se této nemovité věci, o němž dosud nebylo příslušným orgánem pravomocně rozhodnuto, své právní účinky; to platí i tehdy, jestliže účastník učinil právní jednání týkající se nemovité věci dříve, než se usnesení o nařízení předběžného opatření stalo vykonatelným.“

¹⁹ Viz ustanovení § 79e odst. 4 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů, které stanoví, že: „Byl-li podle katastrálního zákona podán návrh na zápis práv k nemovité věci do katastru nemovitostí na základě právního jednání osoby, již byla nemovitá věc zajištěna, před vydáním usnesení o jejím zajištění, a do doby vydání usnesení o jejím zajištění o něm nebylo příslušným orgánem pravomocně rozhodnuto, ztrácí podaný návrh své právní účinky ke dni nabytí právní moci usnesení o jejím zajištění.“

²⁰ Viz BAUDYŠ, Petr. § 18 [Povolení vkladu a provedení vkladu, zamítnutí vkladu]. In: BAUDYŠ, Petr. Katastrální zákon. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 82.

²¹ Viz ustanovení § 16 odst. 2 Katastrálního zákona

²² Viz ustanovení § 18 odst. 6 Katastrálního zákona

²³ Srov. BAUDYŠ, Petr. § 18 [Povolení vkladu a provedení vkladu, zamítnutí vkladu]. In: BAUDYŠ, Petr. Katastrální zákon. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 82

²⁴ Viz ustanovení § 7 odst. 2 Katastrálního zákona

nebo potvrzení soudu nebo soudního exekutora neobsahuje všechny údaje a účastník řízení tyto údaje nedoplň²⁵.

Za páté, rozhodnout o přerušení Vkladového řízení v případě, že ve lhůtě pro podání žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí návrhu na vklad k nemovitě věci byl podán další návrh na vklad k téže nemovitě věci, či v této věci probíhá soudní řízení.²⁶

Ke shora uvedenému je nutné uvést i případné možnosti obrany účastníka řízení proti rozhodnutí katastrálního úřadu, tedy zdůraznit ustanovení § 18 odst. 5 Katastrálního zákona, které stanovuje, že: „*Proti rozhodnutí o zamítnutí vkladu není přípustný žádný opravný prostředek, přezkumné řízení ani obnova řízení; přípustná je žaloba podle ustanovení občanského soudního řádu o řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem....*“²⁷

2.5 Postup v rámci Vkladového řízení – neodstranitelné vady v praxi

Z praxe je pak nutné zmínit, že v rámci shora uvedeného členění postupu katastrálního úřadu je pro účastníky Vkladového řízení, kteří mají zájem na provedení vkladu příslušného práva, tzn. dané se netýká těch účastníků, kteří se stali účastníky na základě podvodně podaného návrhu na vklad či zfalšované vkladové listiny, klíčová pouze jedna oblast, a to výskyt shora uvedených neodstranitelných vad. V takovém případě není možné dle současné právní úpravy, a to i přes vůli všech účastníků Vkladového řízení dosáhnout vydání rozhodnutí o povolení vkladu. Tento případ se objevuje typicky u osob, které za účelem úspory finančních prostředků si vyhotovují příslušné vkladové listiny bez právní pomoci, nejčastěji pak darovací smlouvy mezi příbuznými, následně tyto vkladové listiny společně s návrhem na vklad podají na příslušný katastrální úřad a uhradí příslušný správní poplatek. Pokud však návrh či vkladová listina obsahuje neodstranitelnou vadu, obdrží od příslušného katastrálního úřadu výzvu o skutečnosti, že navrhovanému vkladu nelze vyhovět a až v tento moment vyhledávají právní pomoc, která však – jak již bylo shora uvedeno – nemá žádné právní prostředky pro nápravu vytýkaných vad. Tedy, prakticky nezbyvá nic jiného než doporučit účastníkům řízení, aby svůj návrh vzali zpět a došlo k zastavení předmětného Vkladového řízení, nejlépe se vzdáním se práva na odvolání proti rozhodnutí o zastavení Vkladového řízení, a následně vyhotovit nové vkladové listiny a podat nový návrh na vklad, uhradit znovu příslušný správní poplatek a posečkat na provedení nového Vkladového řízení, a to včetně Ochranné lhůty, čímž se celý proces vkladu pro účastníky takového řízení výrazně prodlouží.

K tomu je vhodné doplnit, jak uvádí odborná literatura, že „*Zjistí-li katastrální úřad, že podmínky pro povolení vkladu k okamžiku zahájení vkladového řízení splněny nejsou, nemusí katastrální úřad vyčkávat jako v případě povolení vkladu, až uplyne lhůta 20 dnů ode dne odeslání informace o vyznačení plomby.*“²⁸ nicméně i tak, z důvodu velkého zatížení jednotlivých katastrálních úřadů dochází zpravidla k odeslání výzvy, či zveřejnění informace o výzvě pomocí dálkového přístupu k příslušnému řízení²⁹ k okamžiku uplynutí Ochranné lhůty, či jejího konce. V takovém případě pak účastníci namísto očekávaného rozhodnutí o povolení vkladu jsou postaveni před situací další nejistoty či změny dosavadních sjednaných podmínek, což je mnohdy spojeno i s případnými smluvními sankcemi.

²⁵ Viz ustanovení § 15 odst. 3 Katastrálního zákona

²⁶ Viz ustanovení § 18 odst. 6 a 7 Katastrálního zákona

²⁷ Srov. Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 256/2013 Sb. o katastru nemovitostí (katastrální zákon), č. 256/2013 Dz, v rámci níž je k tomuto uvedeno, že: „*Ve vkladovém řízení budou listiny, podle kterých se budou provádět zápisy do katastru, podrobeny důkladnější kontrole, než je tomu doposud. Přitom každý účastník vkladového řízení, ať již byl vklad povolen a proveden, nebo ať byl zamítnut, bude mít možnost bránit se v případě nesouhlasu s postupem katastrálního úřadu u nezávislého orgánu, kterým je soud. Tak bude naplněn i požadavek možnosti kontroly činnosti katastrálních úřadů nezávislými orgány. V případě zamítnutí vkladu nabízí obranu účastníkům řízení ustanovení páté části občanského soudního řádu, v případě povolení a provedení vkladu nabízí tuto obranu ustanovení § 986 nového občanského zákoníku. Odpovědný vlastník či oprávněný z jiného věcného práva tak nebude moci být v důsledku uplatnění zásady materiální publicity svého práva zbaven.*“

²⁸ BAUDYŠ, Petr. § 18 [Povolení vkladu a provedení vkladu, zamítnutí vkladu]. In: BAUDYŠ, Petr. Katastrální zákon. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 82

²⁹ K dispozici zde <https://nahlizenedokn.cuzk.cz/VyberRizeni.aspx>

Dle zákonné úpravy platí, že Ochrannou lhůtu nelze zkrátit, oprávněný, resp. zpravidla vlastník nemovité věci se jí nemůže ani jednostranně vzdát prohlášením vůči katastrálnímu úřadu, či i osobním prohlášením učiněným před příslušným referentem katastrálního úřadu, rovněž nepřichází v úvahu *ani společné prohlášení všech účastníků Vkladového řízení*.³⁰

3 NÁVRHY NA ZMĚNU KATASTRÁLNÍHO ZÁKONA

Jak bylo výše nastíněno, stěžejní negativní jev v rámci Vkladového řízení spočívá zejména v nemožnosti zhojení tzv. neodstranitelných vad, popř. s tím následně dle postupu účastníků řízení spojená délka dalšího nového Vkladového řízení, včetně znovu běžící Ochranné lhůty.

3.1 Kompromisní návrh – možnost doplnění podání

Vzhledem k současnému nastavení Katastrálního zákona se jako kompromisním řešením nabízí návrh na změnu právní úpravy, která by za současného zachování Ochranné lhůty, resp. jejího znovuoobnovení, a zachování charakteru Vkladového řízení, jakožto řízení s předstihem žádostí ve smyslu ustanovení § 145 Správního řádu, umožňovala doplnění návrhu na vklad či doplnění nebo úpravu vkladové listiny, a to dle výzvy katastrálního úřadu.

Tento návrh spočívá v tom, že zjistí-li katastrální úřad neodstranitelnou vadu, vyzve jednotlivé účastníky k jejich vyjádření s možností učinit doplnění návrhu či vkladové listiny tak, aby vytýkaná vada byla tímto dodatečným podáním zhojena. Přičemž, došlo-li by k dodatečnému podání všech účastníků řízení, čímž by mj. byl naplněn i požadavek plynoucí z autonomie vůle stran, bylo by toto dodatečné podání právně považováno za nový návrh, resp. byly by s ním spojeny účinky shodné, jako v případě podání nového návrhu, tedy jednak byl by stanoven nový okamžik pro posouzení podmínek pro povolení vkladu, tedy zachována zásada priority vkladů v rámci Vkladového řízení a dále by počala znovu běžet Ochranná lhůta. Následně po vypršení Ochranné lhůty by katastrální úřad rozhodnutím povolil vklad navrhovaného práva do katastru nemovitostí.

Tímto postupem by došlo k výraznému zkrácení, resp. neprodoužení lhůty pro účastníky řízení k právní realizaci jejich vůle, zároveň k úspoře finančních prostředků ve formě správního poplatku za nový návrh na vklad, a to vše za současného zachování stávajícího systému, včetně poskytnuté ochrany prostřednictvím Ochranné lhůty.

Shora uvedený kompromisní návrh by v mnohých případech ulehčil a zrychlil činnost Katastrálního úřadu, a to za současného minimálního zásahu do stávající právní úpravy.

3.2 Radikální návrh – odstranění Ochranné lhůty?

Pokud bychom chtěli omezit i negativní dopady Ochranné lhůty na délku Vkladového řízení, tzn. dát účastníkům řízení možnost tuto Ochrannou lhůtu vyloučit, je nutné důrazně upozornit, že takovým postupem by došlo ke zvýšení potenciálního rizika pro oprávněného, resp. zpravidla vlastníka nemovité věci, týkajícího se podvodného jednání. Při omezení Ochranné lhůty by nutně musely být stanoveny takové právní prostředky, pomocí nichž by byla zachována ochrana pro oprávněného, resp. zpravidla vlastníka nemovité věci. Jako možným řešením se nabízí možnost zavedení ústního jednání v rámci Vkladového řízení, při němž by oprávněná osoba byla oprávněna se této Ochranné lhůty vzdát. Tento postup by však vedl k neúměrnému zatížení Katastrálních úřadů, a tedy nelze ho doporučit. Dalším řešením se nabízí možnost přímého zápisu práva prostřednictvím advokátů, kteří kontrolují podmínky pro vklad, včetně provádění identifikací jednotlivých stran. Takový zápis by pak mohl probíhat obdobně jako při přímém zápisu skutečností do obchodního rejstříku prováděného notáři, a to za obdobných podmínek uvedených v ustanovení § 70 zákona České národní rady č. 350/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s ustanovením § 108 a násl. zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů, zároveň s přihlédnutím k odlišnostem plynoucím pro Vkladové řízení. V takovém případě by příslušný advokát provádějící přímý zápis odpovídal plně za splnění podmínek pro zápis, včetně identifikace jednotlivých stran a ověření skutečnosti, že oprávněná osoba, resp. zpravidla vlastník nemovité věci, souhlasí s převodem a je plně obeznámen se vzdáním se práva na Ochrannou lhůtu. Shora uvedené řešení je však nutné podrobit bližší analýze.

³⁰ PEKÁREK, Milan a kol. Pozemkové právo. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 292.

3.3 Elektronizace jako správná volba?

Co se týká elektronizace spisu Vkladového řízení, či možnost dálkového nahlížení do toho spisu jednotlivými účastníky Vkladového řízení, není v současné době dané nezbytně nutné. Přestože by praxe ocenila tyto možnosti, je stěžejní, aby elektronizace veřejné správy a s tím související nastavení správních řízení či přístupu do správních spisů účastníky řízení byla nastavena jednotně, v rámci jednoho jediného portálu. K danému se nabízí např. tzv. portál občana,³¹ v rámci něhož by bylo možné nahlížet do jednotlivých spisů u všech řízení, v rámci nichž je příslušný přihlášený občan do tohoto portálu účastníkem.

Provedení jednotlivé elektronizace či zpřístupnění u jednotlivých typů správních řízení se zdá být zbytečná, jelikož by každá jednotlivá oblast musela zvláště řešit zabezpečení daného systému a přihlášení do něj, odlišné uživatelské prostředí či odlišné funkcionality systému. Z těchto důvodů lze doporučit právě jednotné řešení, které z hlediska uživatele, tedy občana, bude propojovat všechna řízení, kterých je občan účasten, a zároveň jednotlivé vnitřní systémy správních či soudních orgánů budou na tento jednotný systém napojeny.

4 ZÁVĚR

S ohledem na dosavadní stav právní úpravy Vkladového řízení obsažené v Katastrálním zákoně a dosavadní poznatky z praxe lze vřele doporučit změnu právní úpravy v oblasti možnosti zhojení neodstranitelných vad v návrhu na vklad příslušného práva do katastru nemovitostí, včetně opravy či doplnění vkladové listiny. Tato dílčí změna by v současné době nezasáhla do nastaveného systému, ani by nebyla spojena s nadlimitními náklady na její provedení (jako by tomu bylo v případě plně elektronizace Vkladového řízení přes jednotný portál občana) a zároveň by plně napravila dílčí absenci projevu autonomie vůle jednotlivých stran či její projevení v rámci Vkladového řízení.

Použitá literatura:

zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů
zákon České národní rady č. 350/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob, ve znění pozdějších předpisů

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 256/2013 Sb. o katastru nemovitostí (katastrální zákon), č. 256/2013 Dz

BAUDYŠ, Petr. § 18 [Povolení vkladu a provedení vkladu, zamítnutí vkladu]. In: BAUDYŠ, Petr. Katastrální zákon. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 82
PEKÁREK, Milan a kol. Pozemkové právo. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 292

Statistika zápisů provedených vkladem období 1.1.2019 až 31.12.2019, vypracovaná Českým zeměměřičkým a katastrálním úřadem, dostupná zde [https://www.cuzk.cz/Katastr-nemovitosti/Statisticke-udaje-o-transakcich/Statisticke-udaje-o-vybranych-transakcich-s-ne-\(1\).aspx](https://www.cuzk.cz/Katastr-nemovitosti/Statisticke-udaje-o-transakcich/Statisticke-udaje-o-vybranych-transakcich-s-ne-(1).aspx)

Kontaktné údaje:

Mgr. Marek Moravec
info@advokatmoravec.cz
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
nám. Curieových 7,
116 40 Staré Město, Praha
Česká republika

³¹ Více informací na <https://obcan.portal.gov.cz/prihlaseni>

OZNAČOVÁNÍ NEMOVITOSTÍ VE VKLADOVÝCH LISTINÁCH – ÚVAHY NAD ZJEDNODUŠENÍM V SOUVISLOSTI S EVROPSKÝM DĚDICKÝM OSVĚDČENÍM

Gabriela Göttelová

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

Abstract: In an administrative proceeding on entry of rights in rem into Real Estate Cadastre, cadastral offices must inter alia examine whether documents on the basis of which a right in rem is to be entered into the cadastre („entry deeds“) contain designation of real estate in accordance with the Czech Cadastral Act. A European Certificate of Succession, that should facilitate and accelerate recording of a succession property in a relevant register of a Member State, is also an entry deed. In this context and in the light of relevant case-law, the article raises the question whether it is truly necessary to identify real estate in entry deeds by all the indications required by the Czech Cadastral Act or if other descriptions should suffice, provided that they are sufficient to identify the real estate.

Abstrakt: V rámci správního řízení o povolení vkladu, tedy zápisu především věcných práv do katastru nemovitostí, jsou katastrální úřady mj. povinny zkoumat, zda jsou ve vkladových listinách nemovitosti řádně označeny údaji stanovenými katastrálním zákonem. Vkladovou listinou je i evropské dědické osvědčení, které má usnadnit a urychlit zápis majetku z pozůstalosti do příslušného rejstříku jiného členského státu, než v jakém bylo dědictví projednáváno. Příspěvek si v této souvislosti a s ohledem na judikaturu klade otázku, zda je skutečně nezbytné ve vkladových listinách označovat nemovitosti všemi údaji požadovanými českým katastrálním zákonem nebo zda by měly stačit jiné údaje, jsou-li dostatečné k identifikaci nemovitosti.

Key words: Real Estate Cadastre, European Certificate of Succession, proceedings on entry of rights in rem into the cadastre, entry deeds

Klíčové slová: katastr nemovitostí, evropské dědické osvědčení, vkladové řízení, vkladové listiny

1 ÚVOD

Řízení o povolení vkladu (dále také jen „vkladové řízení“) je správní řízení vedené katastrálním úřadem, jehož účelem je vklad, tedy zápis věcných práv, práv ujednaných jako věcná práva, nájmu a pachtu do katastru nemovitostí jakožto veřejného seznamu, který obsahuje soubor údajů o nemovitých věcech (dále také jen „nemovitost“). Vkladové řízení upravuje především zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „katastrální zákon“) a vyhláška č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (dále jen „katastrální vyhláška“).

Vkladové řízení se zahajuje na návrh. Přílohou návrhu na vklad práva do katastru nemovitostí je i listina, na jejímž základě má být právo do katastru zapsáno (dále také jen „vkladová listina“). V těchto vkladových listinách musí být nemovitosti označeny údaji katastru, přičemž katastrální zákon přesně stanoví, jakými údaji se jednotlivé nemovitosti označují. Ve vkladovém řízení potom katastrální úřad mj. zkoumá, zda vkladové listiny splňují zákonné náležitosti, tedy zda jsou v nich nemovitosti řádně označeny. Nejsou-li podmínky pro povolení vkladu splněny, katastrální úřad návrh zamítne.

Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 650/2012 ze dne 4. července 2012 bylo zavedeno evropské dědické osvědčení jakožto veřejná listina použitelná v členských státech Evropské unie, která měla v případě přeshraničního dědictví zejména dědicům usnadnit nakládání s majetkem z pozůstalosti. Evropské dědické osvědčení představuje, mimo jiné, platný dokument k zápisu majetku z pozůstalosti do příslušného rejstříku členského státu. Praxe se však ukázala být složitější, neboť v některých členských státech orgány, které osvědčení vydávají, odmítají do tohoto osvědčení uvádět (a řádně označovat) konkrétní nemovité věci, jichž se vydané osvědčení týká. Podle preambule nařízení by sice orgán, který osvědčení vydává, měl zohlednit formální náležitosti nezbytné pro zápis nemovitého majetku v členském státě, v němž se nachází příslušný rejstřík, v některých členských státech je však v případě univerzální sukcese uvádění konkrétních věcí

z pozostalosti (nejen v osvědčení) v rozporu s jejich právním řádem. Dědicové se v těchto případech ocitají ve zcela patové situaci, neboť české katastrální úřady návrhy na vklad podložené takovouto vkladovou listinou často zamítaly s tím, že vkladová listina nespĺňuje náležitosti listiny pro zápis do katastru.

Úvaha, zda je nemovitě věci skutečně nezbytně označovat přesně podle pravidel stanovených katastrálním zákonem, sice není nová, ale evropské dědické osvědčení ji posunulo z teorie do reality. Příspěvek se v tomto kontextu zamýšlí nad nezbytností požadavků katastrálního zákona na označování nemovitostí a nad řešením nastalé situace, a to jak nad již provedeným legislativním řešením, tak nad řešením de lege ferenda.

2 ÚVAHY NAD OZNAČOVÁNÍM NEMOVITOSTÍ VE VKLADOVÝCH LISTINÁCH

2.1 Vkladová listina

Katastrální zákon vkladovou listinou rozumí listinu, na jejímž základě má být zapsáno právo do katastru.¹ Vkladovými listinami tak jsou nejen listiny o právním jednání a rozhodnutí orgánů veřejné moci, ale také jakékoliv další listiny, stanoví-li zákon, že se na jejich základě zapisuje do katastru vznik, změna, zánik, promlčení nebo uznání existence či neexistence věcného práva, práva ujednaného jako věcné právo, nájem a pacht.² V případech, kdy zákon stanoví, že určitá skutečnost zapisovaná do katastru vzniká, mění se, zaniká nebo se promlčuje, ale nestanoví listinu, na jejímž základě se tato změna zapíše do katastru, je Český úřad zeměměřický a katastrální (dále jen „ČÚZK“) zmocněn listiny pro zápis do katastru vyhláškou stanovit.³

Katastrální zákon dále rozlišuje vkladové listiny, které jsou soukromými listinami, a vkladové listiny, kterou jsou veřejnými listinami. Vzhledem k tomu, že katastrální zákon sám nedefinuje, co se myslí veřejnou a soukromou listinou, je třeba vycházet ze zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který v § 567 stanoví, že „*veřejná listina je listina vydaná orgánem veřejné moci v mezích jeho pravomoci nebo listina, kterou za veřejnou listinu prohlásí zákon; to neplatí, pokud trpí takovými vadami, že se na ni hledí, jako by veřejnou listinou nebyla.*“ Definicí soukromé listiny nenajdeme ani v katastrálním zákoně, ani v občanském zákoníku, pročez nezbyvá než dospět k tomu, že soukromá listina je každá listina, která není listinou veřejnou. Jako příklad veřejné vkladové listiny je možné uvést zejména soudní rozhodnutí, jako příklad soukromé vkladové listiny se nabízí zejména nejrůznější smlouvy, typicky kupní či darovací.

Rozsah přezkumu soukromých a veřejných vkladových listin je podle § 17 katastrálního zákona stanoven odlišně, ovšem co se týče náležitostí vkladových listin, je pro veřejné i soukromé vkladové listiny zcela shodně stanoveno, že katastrální úřad zkoumá, zda tato listina splňuje náležitosti listiny pro zápis do katastru. Co jsou náležitosti vkladových listin, je dáno historicky; postupem času a při přijímání současného katastrálního zákona však byly jednotlivé náležitosti vypouštěny, až zbyl pouze jediný požadavek, a to způsob označení nemovitostí ve vkladové listině. Katastrální úřad tak podle § 17 katastrálního zákona u vkladových listin vždy zkoumá, zda jsou v nich nemovitosti označeny zákonem požadovaným způsobem, tedy v souladu s § 8 katastrálního zákona.⁴

2.2 Zkoumání náležitostí vkladových listin katastrálními úřady a soudy

Katastrální zákon v § 8 velmi jasně a podrobně uvádí, jak kterou nemovitost označovat. Způsob označování nemovitostí je nastaven přísně a nelze ho obejít jiným označením.⁵ Dle záměru zákonodárce má jednotný způsob označování nemovitostí v listinách zajistit, aby při zápisu nemohlo dojít k jejich záměně za jiné.⁶ Toto ustanovení je v podstatě převzato ze „starého“ katastrálního zákona, rozdíl oproti předchozí právní úpravě však spočívá v tom, že přezkumná činnost katastrálního

¹ Srov. § 15 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona.

² Srov. § 6 a § 11 katastrálního zákona.

³ Srov. § 66 odst. 1 písm. g) katastrálního zákona.

⁴ BAUDYŠ, P.: Katastrální zákon. Komentář, s. 70 a násl.

⁵ ŠUSTROVÁ, D.: Katastrální zákon. Praktický komentář, s. 157.

⁶ Důvodová zpráva k § 8 katastrálního zákona. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=778&CT1=0> [cit. 5.2.2020].

úradu byla posílena, a to zejména právě zakotvením rozsahu, v jakém jsou katastrální úřady povinny vkladové listiny zkoumat.⁷

Katastrální úřad je tedy povinen zkoumat, zda vkladová listina splňuje náležitosti listiny pro zápis do katastru, tj. zda jsou v ní řádně označeny nemovitosti údaji katastru. Pokud ve vkladové listině nebudou nemovitosti označeny katastrálním zákonem stanovenými údaji, katastrální úřad návrhu nevyhoví a zamítne jej.⁸ Uvedené požadavky na označování nemovitostí dopadají jak na soukromé, tak i na veřejné vkladové listiny, včetně soudních rozhodnutí. Rozsah přezkumu soudních rozhodnutí katastrálním úřadem byl zákonodárcem oproti přezkumu jiných listin omezen na minimální možnou míru⁹, katastrální úřad však musí i u soudního rozhodnutí zkoumat, zda splňuje náležitosti listiny pro zápis do katastru. Katastrální úřad proto nepovolí vklad také v případě, kdy nemovitosti nebudou řádně označeny v rozhodnutí soudu či jiné veřejné vkladové listině.¹⁰

Za předchozí právní úpravy docházelo k tomu, že katastrální úřady při posuzování vkladových listin postupovaly velmi přísně a nepovolovaly vklady na základě listin, v nichž nebyly nemovitosti označeny zcela v souladu s požadavky tehdejšího katastrálního zákona. Proti zamítavému rozhodnutí katastrálních úřadů bylo možné se bránit u soudu. Obecné soudy i Ústavní soud¹¹ přitom dané případy leckdy posuzovaly benevolentněji a následky nesprávného označení nemovitostí ve vkladových listinách, pokud tyto byly označeny dostatečně, svými rozhodnutími zmiřovaly. Rozvinula se tak judikatura, podle které bylo možné provést vklad do katastru i na základě vkladové listiny, v níž nebyly nemovitosti označeny zcela v souladu s požadavky (tehdejšího) katastrálního zákona, pokud tyto nemovitosti byly ve zkoumaném právním jednání z občanskoprávního hlediska identifikovány určitě a srozumitelně.¹²

Po přijetí současného katastrálního zákona byl zachován stejný způsob obrany proti rozhodnutí katastrálního úřadu o zamítnutí vkladu, resp. řízení před katastrálním úřadem zůstalo jednostupňové. Zamítavé rozhodnutí nelze zvrátit žádnými prostředky podle správního řádu; přípustná je pouze žaloba podle ustanovení občanského soudního řádu o řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto jiným orgánem, tedy žaloba podle části páté občanského soudního řádu.¹³ Nejprve nebylo jasné, zda bude výše nastíněná judikatura použitelná i na zamítavá rozhodnutí vydaná podle současného katastrálního zákona,¹⁴ zdá se však, že se soudy nebojí na svou předchozí judikaturu odkazovat a vycházet z ní.¹⁵

⁷ Důvodová zpráva k § 17 katastrálního zákona. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?O=6&CT=778&CT1=0> [cit. 5.2.2020]; JANKŮ, P., ŠUSTROVÁ, D., VRCHA, P.: Nový katastrální zákon: Poznámkové vydání s vybranou judikaturou, § 8 [cit. 12.2.2020].

⁸ Srov. § 18 odst. 1 katastrálního zákona.

⁹ Srov. § 17 odst. 4 katastrálního zákona; Nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 10/16.

¹⁰ VRCHA, P.: K označování nemovitostí ve vkladových listinách [online]. 25. 12. 2014 [cit. 23.1.2020]. Dostupné z: <http://vrcha.webnode.cz/news/k-oznacovani-nemovitosti-ve-vkladovych-listinach/>.

¹¹ Lze zmínit zejména nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 1998, sp. zn. IV. ÚS 298/98 a dále např. nález Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2002, sp. zn. I. ÚS 222/2000, či nález Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2002, sp. zn. I. ÚS 321/2000.

¹² BAREŠOVÁ, E.: § 8 Označování nemovitostí v listinách. In: Katastrální zákon: Komentář [Systém ASPI]. Praha: Wolters Kluwer [cit. 12.2.2020]; JANKŮ, P., ŠUSTROVÁ, D., VRCHA, P.: Nový katastrální zákon: Poznámkové vydání s vybranou judikaturou, § 8 [cit. 12.2.2020]; VRCHA, P.: K označování nemovitostí ve vkladových listinách [online]. 25. 12. 2014 [cit. 23.1.2020]. Dostupné z: <http://vrcha.webnode.cz/news/k-oznacovani-nemovitosti-ve-vkladovych-listinach/>.

¹³ Srov. § 18 odst. 5 katastrálního zákona.

¹⁴ Srov. BAREŠOVÁ, E.: § 8 Označování nemovitostí v listinách. In: Katastrální zákon: Komentář [Systém ASPI]. Praha: Wolters Kluwer [cit. 12.2.2020]; JANKŮ, P., ŠUSTROVÁ, D., VRCHA, P.: Nový katastrální zákon: Poznámkové vydání s vybranou judikaturou, § 8 [cit. 12.2.2020].

¹⁵ Např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 4. 2018, sp. zn. 21 Cdo 5879/2017; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 9. 2019, sp. zn. 24 Cdo 183/2019.

2.3 Evropské dědické osvědčení jako vkladová listina

Evropské dědické osvědčení (dále jen „osvědčení“) bylo zavedeno Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 650/2012 ze dne 4. července 2012 o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a přijímání a výkonu veřejných listin v dědických věcech a o vytvoření evropského dědického osvědčení (dále jen „Nařízení“). Osvědčení vydává příslušný orgán projednávající dědictví a má sloužit dědicům, odkazovníkům, vykonavatelům závěti a správcům pozůstalosti k prokázání jejich postavení a/nebo k výkonu práv nebo pravomocí v jiných členských státech. Čl. 68 písm. l) Nařízení stanoví, že osvědčení „v míře požadované pro účel, za nímž je vydáváno“, obsahuje též „příslušný podíl každého z dědiců a případně seznam práv nebo majetku příslušejících jednotlivým dědicům“. V souladu s čl. 69 osvědčení vyvolává účinky ve všech členských státech, aniž by se vyžadoval jakýkoli zvláštní postup, a představuje platný dokument k zápisu majetku z pozůstalosti do příslušného rejstříku¹⁶ členského státu, aniž je dotčen čl. 1 odst. 2 písm. k) a l), tj. aniž je dotčeno ustanovení, že z oblastí působnosti Nařízení jsou vyloučeny povaha věcných práv a jakýkoli zápis práv k nemovitému či movitému majetku do rejstříku, včetně právních požadavků pro takový zápis, a účinky zápisu nebo neprovedení zápisu těchto práv do rejstříku.

Z výše uvedeného je zřejmé, že řádně vydané osvědčení je veřejnou vkladovou listinou. Katastrální úřady na základě evropských dědických osvědčení, jsou-li splněny i ostatní zákonné podmínky, vklady do katastru nemovitostí povolují. Problémovou se však ukázala praxe některých členských států¹⁷, které v případě univerzální sukcese v osvědčeních neuváděly jednotlivé předměty pozůstalosti, ale pouze podíl každého z dědiců. Katastrální úřady se s touto praxí vypořádávaly různě,¹⁸ ovšem nebylo ojedinelé, aby návrhy na vklad doložené osvědčením neobsahujícím seznam nemovitostí označených údaji katastru, ale pouze uvedení jediného dědice či příslušných podílů několika dědiců, zamítaly, a to s odůvodněním, že vkladová listina nesplňuje náležitosti listiny pro zápis do katastru (§ 17 odst. 2 písm. a) katastrálního zákona) a obsah vkladové listiny neodůvodňuje navrhovaný vklad (§ 17 odst. 2 písm. b) katastrálního zákona), neboť uvedení nemovitostí v návrhu na vklad údajně zakládalo rozpor s vkladovou listinou, která tyto nemovitosti neobsahovala.

Nastalá situace se ukázala pro navrhovatele vkladů do katastru nemovitostí v České republice obtížně řešitelnou. Pokud katastrální úřad vklad zamítl, navrhovatelé nezbylo než podat k soudu žalobu podle části páté občanského soudního řádu. Jedinou skutečnou alternativou bylo obrátit se na vydavatele osvědčení s žádostí o doplnění potřebných údajů, ovšem pokud vydavatel trval na tom, že uvedení nemovitostí je v rozporu s právním řádem členského státu,¹⁹ neměl navrhovatel možnost „vady“ osvědčení žádným způsobem „napravit“. Jednalo-li by se o soukromou listinu, mohl by navrhovatel nedostatek zhojit např. uzavřením dodatku, ovšem evropské dědické osvědčení je listina vydávaná příslušným orgánem veřejné moci příslušného členského státu. Soudy se pak ocitaly ve složité situaci, neboť postup katastrálních úřadů byl z formálního hlediska zcela v souladu s českými katastrálními předpisy; zamítnutí žaloby s tím, že správní orgán rozhodl o věci správně (a vkladové listiny nesplňují náležitosti listin pro zápis do katastru), však vyvolávalo dojem *denegatio iustitiae*, neboť žalobce sice nemovitost zcela prokazatelně zdědil, nemohl však své vlastnické právo plně vykonávat, protože nebylo zapsáno v katastru nemovitostí. Chtěly-li však soudy žalobcům vyhovět a vklad povolit, nezbyvalo jim než se uchýlit k vykladu Nařízení z hlediska jeho účelu, k úvahám nad unijními předpisy a jejich vztahu k českému právu, případně k základním lidským právům a svobodám garantovaným ústavním pořádkem České republiky (zejména čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).²⁰

¹⁶ S ohledem na znění Nařízení jsou pojmy (veřejný) seznam a rejstřík používány promiscue.

¹⁷ V České republice problémy vyvolávala především praxe některých spolkových zemí SRN.

¹⁸ Autorce je známo např. rozhodnutí, kde se katastrální úřad zabýval výkladem Nařízení, argumentoval cílem Nařízení a následně na základě osvědčení a dalších navrhovatelem doložených listin prokazujících vlastnické právo vklad provedl, ač v osvědčení nemovitosti uvedeny nebyly.

¹⁹ Tento přístup je vidět např. v rozhodnutí Vrchního zemského soudu v Norimberku ze dne 5. 4. 2017, sp. zn. 15 W 299/17. Dostupné v originále např. zde: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2017-N-116733?hl=true&AspxAutoDetectCookieSupport=1> [cit. 5.2.2020].

²⁰ Srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2019, sp. zn. 92 C 10/2018; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 1. 2020, sp. zn. 92 C 44/2018.

Účelem zavedení osvědčení bezpochyby bylo zrychlit a zjednodušit situaci v případech přeshraničního dědictví, avšak ve shora nastíněných případech docházelo k opaku. Jako zásadní se pro řešení této situace zdá být zodpovězení otázky, zda chybějící specifikace nemovitostí v osvědčení brání vkladu vlastnického práva dědiců, kteří jsou v něm uvedeni, do katastru nemovitostí. Nejprve je třeba si vyjasnit, zda čl. 68 písm. l) Nařízení má být vykládán v tom smyslu, že brání uplatnění takových vnitrostátních předpisů, které podmiňují zápis práv do katastru nemovitostí předložením vkladových listin obsahujících seznam a specifikaci nemovitostí, jichž se zápis do katastru týká. Dále je třeba se ptát, jsou-li přímé účinky osvědčení vyloučeny dle čl. 1 odst. 2 písm. l) a čl. 69 odst. 5 Nařízení pro řízení o vkladu vlastnického práva k nemovitostem, které nejsou v osvědčení výslovně uvedeny, zda toto brání vkladu vlastnického práva dědiců do katastru nemovitostí, pokud nejsou žádné pochybnosti ani o platnosti osvědčení a ani o tom, co a v čí prospěch má být do katastru zapsáno. Odpověď tak ve svém důsledku míří na vztah českého a unijního práva, resp. českého katastrálního zákona a Nařízení.

Nařízení by si v této části zasloužilo závazný výklad, ovšem vypadá to, že předběžná otázka k Soudnímu dvoru Evropské unie spíše podána nebude. Ačkoliv se zdálo, že situaci vyřeší pouze zásah Soudního dvora Evropské unie, neboť výklad Nařízení je skutečně nejasný a politická jednání mezi členskými státy k ničemu nevedla, v České republice nakonec konal ČÚZK. Ten na základě svého zmocnění v § 66 odst. 1 písm. g) katastrálního zákona novelizoval katastrální vyhlášku, a to tak, že v § 69 katastrální vyhlášky doplnil odstavec 6, který zní následovně: „*Nejsou-li v listině vydané za podmíněk stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie, která prokazuje univerzální právní nástupnictví, uvedena práva nebo nemovitosti, kterých se právní nástupnictví týká, protože to neumožňuje právní řád státu, ve kterém byla listina vydána, zapíše katastrální úřad změnu vlastnického nebo jiného věcného práva na základě této listiny a prohlášení právního nástupce s náležitostmi podle § 66 odst. 4 písm. a) až d) a f).*“ Novelizované ustanovení katastrální vyhlášky výslovně odkazuje na Nařízení a „kompenzuje“ případný nedostatek osvědčení dodáním prohlášení právního nástupce. Teprve praxe katastrálních úřadů a soudů ukáže, zda je tímto počinem ČÚZK celá věc vyřešena, dá se však předpokládat, že možností předběžnou otázku podat výrazně ubyde, neboť proti rozhodnutí, kterým se vklad povoluje, není přípustná ani žaloba podle části páté občanského soudního řádu, a kde není žalobce, není ani soudce.

Osvědčení neuvádějící zděděné nemovitosti, ale pouze dědice a jejich podíly, samozřejmě nepůsobilo problémy pouze v České republice, ale např. také v Rakousku. Obdobnou předběžnou otázku však pravděpodobně nepoloží ani rakouské soudy, neboť sousedící země záležitost vyřešila judikaturní cestou, a to rozhodnutím Nejvyššího soudního dvora Rakouské republiky ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. 5Ob35/18k²¹. Toto rozhodnutí zjednodušeně říká, že u veřejných listin se pro účely vkladu do rakouských pozemkových knih nevyžaduje uvedení přesných údajů o nemovitostech, ohledně nichž má dojít ke vkladu, protože konkrétní označení nemovitostí v osvědčení není jeho povinnou náležitostí pro provedení vkladu; obsah osvědčení se nadto řídí výhradně čl. 68 Nařízení, které uvedení konkrétních nemovitostí rovněž nevyžaduje (uvedení popisu práv a majetku je fakultativní).

2.4 Důvody k přezkumu náležitostí vkladových listin katastrálním úřadem

Od 1. 1. 1993 v České republice nabyla účinnost zcela nová právní úprava katastru nemovitostí. Otázku účinků smlouvy o převodu vlastnického práva, zejména pak k nemovitým věcem, si však zákonodárství kladlo již odedávna, jak uvádí Viktor Knapp v úvodu svého článku, ve kterém se dále zabývá také specifiky přechodu vlastnického práva u nemovitostí vkladem do katastru nemovitostí, tedy nikoli (druhým) právním jednáním, ale konstitutivním úředním zápisem jakožto výsledkem správního řízení. Uvádí, že vlastnické právo jako právo absolutní působí ve vztahu ke každému, protože je zejména u nemovitých věcí zásadní požadavek publicity vlastnického práva. Podle Knappa si však pozornost zaslouží ustanovení tehdejšího katastrálního zákona, na základě

²¹ Dostupné v originále např. zde: <https://www.ogh.gv.at/entscheidungen/entscheidungen-ogh/einverleibung-des-eigentumsrechts-aufgrund-eines-europaischen-nachlasszeugnisses/>. Shrnutí v češtině např. ŘÍHA, M.: Rozhodnutí Nejvyššího soudního dvora Rakouské republiky ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. 5Ob35/18k. Ad Notam 4/2018, s. 23. Dostupné z: https://www.nkcr.cz/casopis-ad-notam/detail/39_679-rozhodnuti-nejvyssiho-soudniho-dvora-rakouske-republiky-ze-dne-15-5-2018-sp-zn-5ob35-18k [cit. 5.2.2020].

kteľého „správni úřad rozhoduje o dovršení občanskoprávního převodu vlastnického práva a sám tento převod dovršuje“²². Upozorňuje v této souvislosti na to, že katastrální úřad je úřad správní a přezkoumávání listin katastrálním úřadem tak musí zůstat výlučně přezkumem správním, výčet přezkoumávaných skutečností je taxativní a katastrální úřad si nesmí osobovat více práv, než mu náleží.²³

K úpravě převodu vlastnického práva k nemovitostem je možné najít skutečně mnoho článků, úvah, komparací apod. Např. v návaznosti na diskusi, která proběhla v českých právních časopisech o deset let později, tedy po nasbírání jistých praktických zkušeností s „novou“ právní úpravou katastru nemovitostí,²⁴ uveřejnil svou reakci i Karel Eliáš, který tuto diskusi v podstatě též započal. Ten ve svém shrnutí úvah o legislativním řešení problémů právní úpravy mj. klade otázku, co veřejnou moc opravňuje k omezení svobody osob tím, že se při převodu nemovité věci vlastnické právo k převáděné věci nenabývá projevem vůle stran, ale úředním rozhodnutím (připomíná přitom čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 3 Ústavy, stejně jako čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod). Dále zmiňuje, že řádně vedená a spolehlivá veřejná evidence nemovitých věcí má nesporně pozitivní funkce a že je v zájmu státu, aby se faktický stav co nejvíce shodoval se stavem zapsaným.²⁵ Další vlnu příspěvků do diskuse o účinných právních jednání převádějících nemovité věci a o fungování katastrálních úřadů a katastru nemovitostí jako veřejné evidence bylo možné sledovat s legislativními změnami v souvislosti s novým občanským zákoníkem, resp. v souvislosti s přijímáním nového katastrálního zákona.

Vzhledem k tomu, že bývají zpochybňovány důvody pro ingerenci veřejné moci do smluvních vztahů tím, že jsou účinky smluv vázány na vrchnostenská rozhodnutí, a dále vzhledem k tomu, že bývá diskutováno, zda je odůvodněno posilovat pravomoci katastrálních úřadů,²⁶ jistě je možné se ptát (pouze) na to, zda je vhodné, aby katastrální úřady v rámci přezkoumávání vkladových listin měly mít povinnost nepovolovat vklady na základě vkladových listin, které jsou bez všech pochybností platné, určité a srozumitelné, ovšem neobsahují označení nemovitostí (všemi) údaji katastru přesně podle striktních pravidel katastrálního zákona. Jak je přitom patrné z výše nastíněných situací, označování nemovitostí ve vkladových listinách v souladu s požadavky katastrálního zákona není nezbytné z toho důvodu, aby katastrální úřad mohl vklad technicky provést. Důvody k takto přísné úpravě tedy zjevně leží jinde.

Důvodová zpráva ke katastrálnímu zákonu obecně uvádí, že tento „komplexně upraví problematiku katastru s výjimkou právní úpravy, která je již řešena v novém občanském zákoníku.“²⁷ Důvodová zpráva ke katastrálnímu zákonu u ustanovení § 17 podrobněji poukazuje na zásadu materiální publicity založenou občanským zákoníkem, čímž odůvodňuje nutnost posílit přezkumnou činnost katastrálního úřadu. K ustanovení § 8 důvodová zpráva uvádí, že „požadavek na jednotný způsob označování nemovitostí v listinách zajistí, že nebude moci při zápisu dojít k jejich záměně za jiné“ a že „obecně hledisko pouhé určitosti ke standardnímu označení nepostačuje“. Více se nevysvětluje; ustanovení konec konců není překvapující, bylo v podstatě převzato z předcházejícího předpisu. Na tomto místě je vhodné připomenout, že občanský zákoník nepožaduje, aby v právních jednáních byly nemovitosti označovány údaji katastru podle katastrálního zákona, ale zjednodušeně stačí, bude-li toto právní jednání (při splnění požadavků na právní jednání i zvláštních formálních

²² Ustanovení § 5 zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), uvádějící jak náležitosti vkladových listin, tak jejich přezkoumávání katastrálním úřadem.

²³ KNAPP, V.: O převodu vlastnictví smlouvou. Ad Notam 3/1995, s. 49.

²⁴ Zejm. REMUNDA, I.: Převod vlastnického práva k nemovitosti – pohled z praxe. Právní rozhledy 22/2004, s. 838; BAUDYŠ, P.: K návrhu zřizovat vlastnické právo k nemovitosti účinností smlouvy. Právní rozhledy 24/2004, s. 907; VEČEŘE, K.: Co je třeba také zohlednit při úvahách o právní úpravě převodů věcných práv k nemovitostem. Právní rozhledy 24/2004, s. 910; SPÁČIL, J.: Problémy vlastnické jistoty v České republice. Právní rozhledy 1/2005, s. 8; MIKEŠ, J., ŠVESTKA, J.: Úvaha nad převodem vlastnického práva k nemovitostem. Právní rozhledy 11/2005, s. 389.

²⁵ ELIÁŠ, K.: K dosavadnímu stavu diskuse o převodu vlastnického práva k nemovitým věcem. Právní rozhledy 20/2005, s. 742.

²⁶ ELIÁŠ, K.: K dosavadnímu stavu diskuse o převodu vlastnického práva k nemovitým věcem. Právní rozhledy 20/2005, s. 742.

²⁷ Důvodová zpráva k § 8 katastrálního zákona. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=778&CT1=0> [cit. 5.2.2020].

požadavků) určité a srozumitelné, a to jak pro strany tohoto právního jednání, tak pro všechny ostatní. Povaha věcných práv působících *erga omnes* a důvěra v zápis v katastru nemovitostí jistě odůvodňují přísnější požadavky kladené občanským zákoníkem na právní jednání, jimiž jsou tato práva k nemovitým věcem převáděna, označování nemovitostí přesně podle katastrálního zákona však mezi ně nepatří.

3 ZÁVĚR

Ze současného znění katastrálního zákona vyplývá, že nebudou-li vkladové listiny splňovat náležitosti zákona, není možné návrhu na vklad práva vyhovět. Nesprávné označení nemovitosti je vadou, kterou nelze v již zahájeném řízení odstranit (nepoužije se tedy § 37 odst. 3 správního řádu a katastrální úřad nevyzve k odstranění vady). Jedinou možností pro navrhovatele je podat nový návrh na vklad poté, co vady vkladových listin odstraní. Půjde-li o soukromou vkladovou listinu, nedostatečně označené nemovitosti samo o sobě nezakládá její neplatnost – nabízí se tak dvě možnosti, „zhojení“ nedostatků dalším právním jednáním nebo, nebude-li druhá strana součinná, podání žaloby na určení k soudu. Půjde-li o veřejnou vkladovou listinu, ocitá se navrhovatel v poněkud ošemetnější situaci, neboť „zhojení“ se bude muset domáhat u orgánu veřejné moci, který tuto listinu vydal, popřípadě u jiného k tomu příslušného orgánu.

V případě evropského dědického osvědčení byla záležitost vyřešena zákonodárcem, resp. ČÚZK shora uvedenou novelizací katastrální vyhlášky. Toto *ad hoc* řešení je jistě vstřícným krokem ze strany správního orgánu, které má napravit patovou situaci, ve které se mnozí dědicové ocitali, je však možné vést úvahu, zda je to řešení správné. Pomineme-li možné námitky „obcházení“ náležitostí vkladových listin a „přidávání povinností“ v podobě nyní požadovaného prohlášení jako doplňku k osvědčení neobsahujícímu specifikaci nemovitostí, které novelizace přinesla, nabízí se otázka, zda byla vyhláška skutečně nejelegantnějším a jediným možným řešením. Není to přitom pouze akademická otázka; domnívám se totiž, že s ohledem na členství České republiky v Evropské unii a celkovou globalizaci nelze vyloučit, že se situace, která nastala po zavedení evropského dědického osvědčení, již nikdy nebude opakovat.

V této souvislosti je možné především uvažovat nad tím, jestli je důsledné trvání na označování nemovitých věcí ve vkladových listinách podle katastrálního zákona skutečně nezbytné. Argument materiální publicity jen těžko obstojí v případech, že zápisy nepůjde dlouhou dobu (teoreticky nikdy) uvést do souladu se skutečností, a to pouze z toho důvodu, že vkladová listina neobsahuje všechny náležitosti, ač je zcela zjevné, o jaké nemovitosti se v ní jedná; zvláště jde-li o veřejnou vkladovou listinu. Takový nesoulad není v zájmu dotčených osob (vlastníků), ale jistě nemůže být ani ve veřejném zájmu. Stejně tak nejspíš nebude nijak dotčena „kontrola“ státu nad věcnými právy k nemovitým věcem, bude-li do katastru zapsáno právo na základě platné, srozumitelné a určité (veřejné) vkladové listiny, v níž však nemovitosti nebudou označeny všemi předepsanými údaji katastru; koneckonců, přesně tak to je od tohoto roku u osvědčení nastaveno.

Domnívám se, že by bylo vhodné zamyslet se nad komplexnějším řešením. Variantou by bylo změkčení současné úpravy prostřednictvím diskreční pravomoci katastrálních úřadů. Přísná vázanost správy zpravidla napomáhá rychlejšímu rozhodování správních orgánů. Je též nepopíratelně složité stanovit, které drobné odchylky od zákonem vyžadovaného označení jsou odpustitelné a které již nikoli. Ani jedno však nepovažuji za dostatečný důvod k bezvýjimečnému zamítní všech návrhů, ke kterým jsou přiloženy vkladové listiny neobsahující stanovené náležitosti, neboť to může vést (a vedlo) k přílišné tvrdosti práva a téměř absurdním patovým situacím. Novelizace katastrálního zákona tak, aby dávala katastrálním úřadům možnost – ve zvláštních případech a za splnění určitých podmínek – vklad povolit, ačkoli budou ve vkladové listině přiložené k návrhu na vklad nemovitosti nedostatečně označeny, by umožnila reagovat na nastalé a těžko předvídatelné situace, aniž by bylo třeba velkých zásahů do současné právní úpravy katastru nemovitostí. Nemělo by to však vést k opuštění veškerých nároků na označování nemovitostí ve vkladových listinách, neboť je-li možné nemovitosti ve vkladových listinách bez přílišných obtíží řádně označit, není podle mého názoru důvod k (bezbrhým) výjimkám z této zákonné povinnosti.

Použitá literatura:

BAREŠOVÁ, E., BLÁHOVÁ, I., DOUBEK, P., JANEČEK, B., NEDVÍDEK, L., ŠANDOVÁ, H.: Katastrální zákon: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 12.2.2020]. ASPI ID KO256_2013CZ. Dostupné v Systému ASPI.

BAUDYŠ, P.: Katastrální zákon. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014. 421 s. ISBN 978-80 7400-525-1.

ELIÁŠ, K.: K dosavadnímu stavu diskuse o převodu vlastnického práva k nemovitým věcem. Právní rozhledy 20/2005.

JANKŮ, P., ŠUSTROVÁ, D., VRCHA, P.: Nový katastrální zákon: Poznámkové vydání s vybranou judikaturou. Nakladatelství Linde [cit. 12.2.2020]. ASPI ID KO256i2013CZ. Dostupné v Systému ASPI.

KNAPP, V.: O převodu vlastnictví smlouvou. Ad Notam 3/1995.

ŘÍHA, M.: Rozhodnutí Nejvyššího soudního dvora Rakouské republiky ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. 5Ob35/18k. Ad Notam 4/2018.

ŠUSTROVÁ, D.: Katastrální zákon. Praktický komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2018. 353 s. ISBN 978-80-7598-152-3.

VRCHA, P.: K označování nemovitostí ve vkladových listinách [online]. 25. 12. 2014 [cit. 23.1.2020]. Dostupné z: <http://vrcha.webnode.cz/news/k-oznacovani-nemovitosti-ve-vkladovych-listinach/>.

Kontaktné údaje:

Mgr. Gabriela Göttelová

gabriela.gottelova@gmail.com

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

nám. Curieových 901/7

116 40 Praha 1

Česká republika

ADMINISTRATIVE REGULATION OF THE BAR IN THE JUSTICE SYSTEM: IMPLEMENTATION OF THE PROGRAM ACCESSIBLE TO JUSTICE

Ivan Gabani

Uzhgorod National University, Faculty of Law

Abstract: The article explores the problems of the relationship of the bar with the judicial system through the Unified Court Information and Telecommunication System (ESITS). Creating a single information space for justice system bodies and institutions; inter-agency circulation of information, ensuring maximum transparency and openness of the justice system to the public, this is the basis for ensuring the functioning of the Bar and the fulfillment of their professional responsibilities. The state is at the stage of forming a new legal justification for the activities of the bar. Discussions continue in Ukraine regarding the definition of the role and place of the bar in society; the question of the admissibility of the State's interference with the bar, the strengthening of guarantees in the information space and the provision of them through the ESITC, remain debatable. The independence of the bar is defined by us as a state of balance between the interests of the state and this institute, and accordingly of the highest constitutional value - ensuring human rights to access to justice, which allows the bar to exercise its constitutional functions. Some scholars believe that at the present stage of civil society development, advocacy is opposed by the state in the face of the state apparatus.

Key words administrative and legal regulation of the bar, guarantees of advocacy, a single court information and telecommunication system (ESITC).

1. INTRODUCTION

Administrative law creates a certain legal regime for the exercise of managerial functions, which is the most important condition for the orderliness of public administration. Fixing the rules of conduct in the legal rules (how to act in a particular situation, what to refrain from doing categorically forbidden, etc.) gives the managerial relations of a legal nature, turns non-legal relations into formal. Public relations, governed by administrative law, are related to the executive and administrative activities of the state. Administrative law has a regulatory influence on such social relations that arise, change or terminate directly in connection with the implementation of tasks and functions of public administration, that is, with the practical activity of executive bodies of the state and other competent entities in the management of economic, socio-cultural and administrative and political spheres. However, some aspects of the activity of executive authorities may be regulated not only by administrative law, but also by civil, labor, financial and other branches of law¹.

The subject of administrative law is the social relations that arise in order to realize and protect the rights of citizens, to create normal conditions for the functioning of civil society and the state². Such relations are related to: 1) the activity of executive bodies; 2) internal organizational activity of other state bodies, enterprises, institutions, organizations; 3) management of local self-government bodies; 4) the exercise by other non-state entities of delegated powers of executive authorities; 5) the administration of justice in the form of administrative justice. The subject of administrative law covers a wide range of relationships, the content of which objectively requires legal regulation through specific methods and mechanisms. The latter circumstance allows us to define administrative law as a profile

¹ Prylutsky S.V. The Judiciary in the Formation of Civil Society and the Rule of Law in Ukraine: Abstract. diss. ... doc. lawyer. Sciences: 12.00.10 / Institute of State and Law named after V.M. Koretsky. Kyiv, 2013. 35 p.

² On the approval of the National Human Rights Strategy: Presidential Decree of 501 August 2015 No. 501/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.

industry, which together with criminal and civil law forms the legal basis, a mandatory part of the constitutional law-led system³.

Investigating the legal nature of the Bar Institute and its legal values for building civil society and the rule of law in Ukraine, T.B. Vilchik points out that the bar is a complex manifestation of both state and public interest, because it is through the bar and through it that the rule of law realizes the possibility of guaranteeing their citizens their rights and freedoms. The activity of lawyers, on the one hand, is constitutionally conditioned of state significance, and on the other, lawyers must be as independent as possible from the state in order to effectively protect citizens and legal entities from administrative arbitrariness. Bar is a unique legal phenomenon, the only organization that performs a state (public-legal) function and is not a state body, but, on the contrary, is an independent self-governing institution providing protection, representation and providing other types of legal assistance on a professional basis, as well as independently resolves the issues of its organization and activity⁴.

Attorney-at-law, in the exercise of a public-law function, promotes the exercise of private interests and protects the rights and freedoms of individuals. The legal profession in this system of communications is a self-regulated entity and at the same time a public entity that promotes the individualization of the proclaimed rights and obligations. Through the bar, as an institution of society, the rule of law provides its citizens with the opportunity to exercise their rights and freedoms realistically. In addition, in Ukraine, as a rule of law, citizens are also guaranteed the right to professional legal assistance, the implementation of which is mostly done by a lawyer. However, the latter acts in this paradigm not as an instrument of the state, but as a social institution through which the state exercises this right of its members⁵. It should be noted that, on the one hand, a lawyer can provide professional legal assistance to officials of public authorities, and on the other - to individuals. Consideration should also be given to the fact that advocacy is a guarantee of fair justice. That is why the bar should be a reliable support of the judiciary and justice⁶.

The optimization of the work of the courts, bodies and institutions of the justice system should result in a reduction in the workload for each employee while increasing the efficiency of work. The concept of building an ESITS defines: - the principles for creating an ESITS; - strategy of formation, functioning and development of information analytical support of the activity of courts, bodies and institutions of the justice system; - methods and means of providing information and analytical support for the processes of preparation, adoption and control of the implementation of management decisions through automated collection, accumulation, processing, analysis of information. The concept of ESITS construction defines the structure, organization and principles of ESITS construction using modern software.

According to the Law of Ukraine "On Judiciary and Status of Judges", the procedural legislation of Ukraine ESITS should ensure: - keeping electronic records, including the movement of electronic documents within the relevant bodies and institutions and between them, registration of incoming and outgoing documents and stages of their movement; - centralized secure storage of court cases, procedural documents, other documents and information in a single database; - secure storage, automated analytical and statistical processing of information; - keeping court cases and other documents in an electronic archive; - exchange of documents and information (sending and receiving documents and information, working together with documents) in electronic form between courts, other justice authorities, litigants, as well as real-time video conferencing⁷.

³ On the Strategy for the Reform of the Judiciary, Judiciary and Related Legal Institutions for 2015-2020: Presidential Decree of May 20, 2015 No. 276/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.

⁴ Vilchik T.B. Advocacy and civil society in the rule of law. Law of Ukraine. 2014. № 11. S. 243–250.

⁵ Arakelyan M.R. Institute of Advocacy in Human Rights Activities of the Modern Ukrainian State. Actual problems of the state and law. 2011. Issue 3. P. 7–9.

⁶ Charter of Fundamental Principles of the European Bar Profession of 25 November 2006 URL: http://zib.com.ua/files/hartia_brenduvannia.pdf.

⁷ On the Strategy for the Reform of the Judiciary, Judiciary and Related Legal Institutions for 2015-2020: Presidential Decree of May 20, 2015 No. 276/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.

At present, the main means of information support in the judicial system of Ukraine is the Automated system of court record keeping - a set of disparate local databases of courts, bodies and institutions of the justice system. The existing system only supports the exchange of records of databases, various bodies and institutions of the justice system. Such an inefficient principle of building an automated system does not provide sufficient productivity of information interaction between the local and central system. relevance and reliability of information in the central system. Courts do not have uniform software that automates record keeping. In addition to the most common D-3 computer programs (for general vessels).⁸ The use by courts of various software products, poorly integrated with one another, does not ensure the integrity of information about the activities of the courts, bodies and institutions of the justice system, complicates its generalization, processing and use. The information generated by different systems of workflow is not consolidated in the context of court cases in a single database - the central information repository⁹. Local hardware and software complexes of different types are used to record the court session by technical means in the courts, which have different formats for recording the results of the fixing, which complicates interaction with other software. The fixation results files are stored on optical disks in each individual court, and there is no remote access to them. The existing Unified State Register of Judgments does not support the possibility of differentiated access rights of its users, the possibility of integration with other modules and subsystems, in particular to ensure interaction with the Unified State Register of legal entities, natural persons - entrepreneurs and public entities, and does not provide the proper level and quality impersonation of information; - interaction of the systems of automation of courts, bodies and institutions of the justice system with other automated, information, information and telecommunication systems of law enforcement agencies, Ministry of Justice of Ukraine and its subordinate bodies and institutions is carried out by using a large number of separate modules instead of using a consolidated information unit; - the existing systems for the automation of courts, bodies and institutions of the justice system do not meet the requirements of technical protection of information for information and telecommunication systems, where the information with restricted access is processed, in particular, personal data, investigation secrets, medical secrets, adoption secrets, official information, etc., and vulnerable to information threats¹⁰. The bar is tasked with important tasks for the realization of the human rights function of the Ukrainian state. At the highest legislative level, it is established that the Bar functions to provide professional legal assistance. It is solely for the lawyer to represent another person in court and to defend against criminal charges¹¹. According to Part 1 of Art. 2 of the Law of Ukraine "On Advocacy and Advocacy" the Bar of Ukraine is a non-governmental self-governing institution that provides protection, representation and other legal assistance on a professional basis, as well as independently resolves the issue of the organization and operation of a lawyer in the manner established by this Law¹². At the same time, the following types of advocacy are not covered by the defense: representation, which is to ensure the realization of the client's rights and obligations in civil, commercial, administrative and constitutional proceedings, in other state bodies, before individuals and legal entities, the rights and duties of the victim during the consideration of cases of administrative offenses, as well as the rights and duties of the victim, the civil plaintiff, the civil defendant in criminal proceedings; drafting applications, complaints, procedural and other legal documents aimed at ensuring the realization of the client's

⁸ On the approval of the National Human Rights Strategy: Presidential Decree of 501 August 2015 No. 501/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.

⁹ Concept of the Electronic Court of Ukraine / State Enterprise "Information Judicial Systems". URL: http://ukbs.org.ua/files/koncept_digital_eng.pdf

¹⁰ On access to court decisions: Law of Ukraine of June 1, 2006 No. 3262-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15>

¹¹ Constitution of Ukraine of June 28, 1996 of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No. 30. Art. 141.

¹² Advocacy and advocacy: Law of Ukraine of July 5, 2012 No. 5076-VI. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2013. № 27. Art. 282

rights, freedoms and legitimate interests through a single court information or telecommunications system, or classically without them¹³.

Formation of common information space agencies and institutions of the justice system; interdepartmental flow of information, ensuring maximum transparency and openness of the justice system to the public, this is the basis for the functioning of the legal profession and their professional duties¹⁴.

2. CONCLUSION

Having analyzed the above data, we can conclude that all users of ESITS will receive a large number of benefits compared to other litigants. However, the lack of proper regulation of the organization and functioning of the ESITC, as well as the delay in its actual implementation, make most of the services in the system inaccessible.

Of course, the introduction of such elements of e-justice has the following advantages: speeding up the timeframe for litigation; simplifying process participants to case materials; saving money and time. Of course, it is good that the legislator has enshrined such provisions, but for effective implementation of e-justice, as in developed countries, he needs to develop and adopt a large number of legal acts. Of course, the technical equipment of the courts will also play an extremely important role in such a process.

At present, most courts are not adequately equipped to effectively enforce the rules laid down. Certainly, along with the positive aspects of e-justice implementation and the corresponding reduction of the corruption component, by eliminating direct contacts between all litigants, there is a real threat of interference with e-justice by third parties.

In the age of information technology, the access of litigants, especially judges, must be protected at the legislative level. The state is also obliged to ensure that all parties involved in the process have access to e-justice, so that principles such as the transparency, openness and competitiveness of parties reflected in the Convention on the Protection of Fundamental Rights¹⁵ and Freedoms are in no way violated by certain technical failures of the system. . With all of the above, it can be concluded that e-justice is still in the making.

Today, only a small proportion of e-justice elements are practically implemented and legislated. The introduction and rulemaking of the new elements of e-justice in the procedural codes of Ukraine will be another step towards the approximation of Ukrainian justice to European standards. However, the effective realization of such prospects depends on the fruitful interaction of all parties involved in the judiciary, as well as the availability of adequate funding from the state.

References:

Convention on the Protection of Rights and Fundamental Freedoms of 04.11.1950. Updated: 02/10/2013 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004

Constitution of Ukraine of June 28, 1996 of the Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No. 30. Art. 141. Advocacy and advocacy: Law of Ukraine of July 5, 2012 No. 5076-VI. Information of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2013. № 27. Art. 28 October 2, 1998 URL: http://law3.rada.gov.ua/laws/show/994_343.

VILCHIK T.B. Advocacy and civil society in the rule of law. Law of Ukraine. 2014. № 11. S. 243–250. VILCHIK T.B. Advocacy as an institute for the realization of the right to legal aid: a comparative legal analysis of the legislation of the countries of the European Union and Ukraine: diss doc. lawyer. Sciences: 12.00.10 / Yaroslav the Wise National Law University. Kharkiv, 2016. 490 p.

¹³ On Amendments to the Economic Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Judiciary of Ukraine and other legislative acts: Law of Ukraine of 03.10.2017 No. 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/shows/2147-19>

¹⁴ Introducing ESITS in court - a step forward: the press service of the Seventh Administrative Court of Appeal. Legal Newspaper. 2019. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/sudovapraktika/zaprovadzhenya-esits-u-sudi--krok-u-maybutne.html>

¹⁵ Convention on the Protection of Rights and Fundamental Freedoms of 04.11.1950. Updated: 02/10/2013 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004

PRYLUTSKY S.V. The Judiciary in the Formation of Civil Society and the Rule of Law in Ukraine: Abstract. diss. doc. lawyer. Sciences: 12.00.10 / Institute of State and Law named after V.M. Koretsky. Kyiv, 2013. 35 p.

On Amendments to the Economic Procedural Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Judiciary of Ukraine and other legislative acts: Law of Ukraine of 03.10.2017 No. 2147-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/shows/2147-19>

Charter of Fundamental Principles of the European Bar Profession of 25 November 2006 URL: http://zib.com.ua/files/hartia_brenduvannia.pdf.

On access to court decisions: Law of Ukraine of June 1, 2006 No. 3262-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3262-15>

On the Strategy for the Reform of the Judiciary, Judiciary and Related Legal Institutions for 2015-2020: Presidential Decree of May 20, 2015 No. 276/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/276/2015>.

On the approval of the National Human Rights Strategy: Presidential Decree of 501 August 2015 No. 501/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.

Concept of the Electronic Court of Ukraine / State Enterprise "Information Judicial Systems". URL: http://ukbs.org.ua/files/koncept_digital_eng.pdf

Introducing ESITS in court - a step forward: the press service of the Seventh Administrative Court of Appeal. Legal Newspaper. 2019. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/sudovapraktika/zaprovadzhennya-esits-u-sudi--krok-u-maybutne.html>

Kontaktné údaje:

Mgr. Ivan Gabani

e-mail djanik.gabani@gmail.com

Faculty of Law of Uzhgorod National University

Kapitul'na St, 26,

Uzhhorod

88000

Ukraine

SLOVENSKÁ ADVOKÁTSKA KOMORA AKO SUBJEKT ZÁUJMOVEJ SAMOSPRÁVY

Veronika Munková, Rastislav Munk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The article deals with the Slovak Bar Association as an independent self-administrative professional organisation, which aims to associate lawyers and trainee lawyers. Furthermore, the authors analyze the position and characteristics of the Slovak Bar Association as a subject of self-administrative professional organisation.

Abstrakt: Článok sa zaoberá Slovenskou advokátskou komorou ako samosprávnou stavovskou organizáciou, ktorá ma za cieľ združovať advokátov a advokátskych koncipientov. Ďalej autori v článku analyzujú postavenie a charakteristické znaky Slovenskej advokátskej komory ako subjektu záujmovej samosprávy.

Key words: the Slovak Bar Association, self-government, lawyer, public interest, professional organisation, client

Kľúčové slová: Slovenská advokátska komora, záujmová samospráva, advokát, verejný záujem, stavovská organizácia, klient

1 POSTAVENIE SLOVENSKEJ ADVOKÁTSKEJ KOMORY

V úvode by sme radi ozrejmili samotné postavenie Slovenskej advokátskej komory (ďalej len „SAK“) ako organizácie, ktorá združuje advokátov a advokátskych koncipientov.

Vo všeobecnosti platí, že samotné komory sú vo väčšine právnych predpisov definované ako stavovské, samosprávne organizácie.¹ Aj v prípade Slovenskej advokátskej komory je v § 66 ods. 2 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o advokácii“) uvedené, že *ide o samosprávnú stavovskú organizáciu, ktorá združuje všetkých advokátov zapísaných v zozname advokátov vedenom komorou. SAK je právnická osoba so sídlom v Bratislave.* Orgány komory sú nasledovné:

- a) konferencia advokátov,
- b) predsedníctvo komory, ktoré má 9 členov a 3 náhradníkov,
- c) revízná komisia, ktorá má 9 členov a 3 náhradníkov,
- d) disciplinárna komisia, ktorá má 31 členov a 10 náhradníkov,
- e) odvolacia disciplinárna komisia, ktorá má desať členov a troch náhradníkov.²

Samotné zriadenie Slovenskej advokátskej komory je podmienené zákonom o advokácii, teda vzniká zo zákona. Vo vzťahu k záujmovej samospráve vo všeobecnosti však možno konštatovať, „že v niektorých prípadoch je možné, aby subjekt záujmovej samosprávy vznikol aj na základe zákona a

¹ Napríklad § 66 ods. 2 zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, ďalej § 212 ods. 2 zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov, ďalej napríklad § 48 ods.1 zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov a atď..

² § 66 zákona o advokácii.

nielen zo zákona.³ Základným znakom SAK je samosprávny spôsob fungovania ich vnútornej činnosti a úsilie byť účastný na organizácii verejného života.

2 CHARAKTERISTICKÉ ZNAKY SUBJEKTOV ZÁUJMOVEJ SAMOSPRÁVY

Mnohí teoretici správneho práva uvádzajú v súvislosti so subjektmi záujmovej samosprávy charakteristické znaky, ktoré platia pre väčšinu subjektov záujmovej samosprávy. Subjektmi záujmovej samosprávy sú najmä stavovské organizácie (profesijné a stavovské komory).⁴ Máme na mysli predovšetkým tieto charakteristické znaky:

1. Princíp dodržiavania verejného záujmu
2. Exkluzivita a podmienenosť členstva
3. Povinnosť členstva v stavovskej organizácii
4. Povinnosť člena dodržiavať všeobecne záväzné právne predpisy a tiež vnútorné predpisy stavovskej organizácie
5. Plnenie špecifických požiadaviek a úloh
6. Uplatňovanie administratívnoprávnej zodpovednosti vo vzťahu k členom stavovskej organizácie

Možno tak SAK v zmysle toho, čo je deklarované v zákone o advokácii jednoznačne priradiť k subjektom záujmovej samosprávy aj na základe týchto charakteristických znakov záujmovej samosprávy? Možno tieto charakteristické znaky identifikovať aj v prípade SAK?

2.1 Princíp dodržiavania verejného záujmu

Väčšina profesijných komôr vzniká za účelom združovania osôb, ktoré vykonávajú povolanie vo verejnom záujme. Vykonávatelia verejnej správy pri aplikácii verejného záujmu by mali svoje činnosti vykonávať tak, aby z každej tejto činnosti mali úžitok všetci, alebo aspoň väčšia časť verejnosti. Je preto veľmi dôležité rozlíšiť, či budeme skúmať princíp dodržiavania verejného záujmu vo vzťahu k samotnej SAK alebo vo vzťahu k jednotlivcom, ktorý SAK reprezentujú - advokáti. V praxi sa môže stať, že záujmy SAKU ako celku na ochrane verejného záujmu nebudú identické so záujmami samotných členov SAKU pritom nepôjde o prípad, ktorý bude v rozpore so zákonom. Máme na mysli najmä situáciu, keď advokát zastupuje predovšetkým záujmy klienta a tie nemusia byť identické so záujmami komory. Tu nastáva otázka do akej miery má advokát hájiť záujmy klienta aj keď nie sú celospoločensky prospešné? Toto vidíme ako problematické najmä v trestnom konaní.

Ako sa uvádza hneď v úvode zákona o advokácii „*Advokácia pomáha uplatňovať ústavné právo fyzických osôb na obhajobu a chrániť ostatné práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb (ďalej len „klient“)* v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, so zákonmi a s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi.“⁵ V tomto prípade máme isté pochybnosti, či advokát ako člen SAK bude vždy preferovať verejný záujem nad záujmom klienta? Podľa nášho názoru dochádza k stretu medzi ochranou záujmu jednotlivca - klienta a ochranou verejného záujmu, resp. záujmu spoločnosti. Možno konštatovať, že „verejný záujem by mal byť prítomný pri každej činnosti vo verejnej správe. Podľa neho by orgány verejnej správy pri realizácii svojich úloh mali posudzovať, čo je prijateľnejšie pre väčšinu. To však neplatí úplne absolútne.“⁶

Verejný záujem je vymedzený na účely niektorých právnych predpisov. Napríklad § 2 ods. 2 zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme je vymedzený nasledovným spôsobom „*Verejný záujem podľa tohto zákona je záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo väčšine občanov.*“ Podľa § 4 ods. 3 písm. m) zákona č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov sa pod pojmom verejný záujem rozumie „*dôležitý záujem štátu realizovaný pri výkone verejnej moci, ktorý prevažuje nad oprávneným*

³ HORVAT, M. In: VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. s.106.

⁴ Okrem iného pojem „stavovské organizácie“ si osvojila aj sudcovská prax.

⁵ § 1 ods. 1 zákona o advokácii.

⁶ VAČOK, J. In: VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018 s. 22.

záujmom fyzickej osoby alebo viacerých fyzických osôb a bez jeho realizácie by mohli vzniknúť rozsiahle alebo nenahraditeľné škody.“

Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, definuje v čl. 3 ods. 2 verejný záujem na účely tohto zákona ako „*taký záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo mnohým občanom.*“ Vychádzajúc zo znenia tohto ústavného zákona si treba uvedomiť, že verejný funkcionár je povinný pri výkone svojej funkcie presadzovať a chrániť verejný záujem. Pri výkone svojej funkcie verejný funkcionár nesmie uprednostniť osobný záujem pred verejným záujmom. Toto však nie je určite prípad advokáta, ktorý zastupuje predovšetkým záujmy jednotlivca – klienta. Advokát ani v zmysle tohto ústavného zákona nie je považovaný za verejného funkcionára. Istú paralelu tu však nachádzame práve v tom ohľade, že aj v tomto ústavnom zákone sa uvádza možný rozpor záujmov, a to vtedy, keď verejný funkcionár pri výkone verejnej funkcie uprednostní osobný záujem pred verejným záujmom. V našom prípade advokáta si dovoľíme tvrdiť, že tiež nastáva rozpor záujmov. Tu však dochádza k rozporu záujmov jednotlivca - klienta a ochrany verejného záujmu. Ako sa uvádza aj v 2. Časti v § 5 ods. 1 Advokátskeho poriadku SAK pre advokáta má byť pri poskytovaní právnych služieb prvoradý záujem klienta. „Jeho oprávnené záujmy majú prednosť pred inými záujmami advokáta, ako aj pred jeho ohľadom na iných advokátov.“ Ako teda vyplýva z Advokátskeho poriadku SAK, pre advokáta má byť prvoradý záujem klienta. Niečo iné je to, ale v prípade, keď Disciplinárny senát SAK pri rozhodovaní o uložení disciplinárneho opatrenia, konkrétne máme na mysli verejné napomenutie, má prihliadať aj na verejný záujem.⁷

Advokát môže presadzovať záujmy klienta do tej miery ak neohrozí záujmy ostatných fyzických osôb, ktoré sú im garantované ústavou, ústavnými zákonmi a zákonmi. Intenzita ochrany klienta môže byť limitovaná druhom konania, iná bude napríklad v trestnom konaní a iná v konaní o ochrane osobných údajov a takto by sme mohli pokračovať aj s ďalšími príkladmi.

2.2 Exkluzivita a podmienenosť členstva

Samotné členstvo v stavovskej organizácii vyžaduje prejav vôle záujemcu o toto členstvo a súvisí so splnením ďalších špecifických podmienok. Znamená to, že osoby musia spĺňať určité podmienky a členstvo v stavovskej organizácii nevzniká ihneď, ale až po splnení určitých podmienok.

V prípade advokátskej komory ide o predpoklady výkonu advokácie. Ak advokátsky koncipient splní tieto predpoklady môže byť zapísaný do zoznamu advokátov a vykonávať advokáciu. Týmito predpokladmi v zmysle § 3 ods. 1 zákona o advokácii sú:

- a) spôsobilosť na právne úkony,
- b) získanie vysokoškolského vzdelania druhého stupňa v študijnom odbore právo na právnickej fakulte vysokej školy v Slovenskej republike alebo uznaný doklad o vysokoškolskom právnickom vzdelaní druhého stupňa vydaný zahraničnou vysokou školou; ak žiadateľ získal vysokoškolské vzdelanie najprv v prvom stupni a následne v druhom stupni, vyžaduje sa, aby v oboch stupňoch získal vzdelanie v študijnom odbore právo,
- c) získanie najmenej trojročnej praxe ako advokátsky koncipient s minimálnymi obsahovými nárokmi podľa § 62a zákona o advokácii; priebeh praxe sa preukazuje výkazom praxe,
- d) absolvovanie vzdelávania v rozsahu a za podmienok určených stavovským predpisom komory,
- e) zloženie advokátskej skúšky,
- f) bezúhonnosť a spoľahlivosť,
- g) nemá právoplatne uložené disciplinárne opatrenie vyčiarknutie zo zoznamu advokátov alebo disciplinárne opatrenie vyčiarknutie zo zoznamu koncipientov,
- h) nemá uložené disciplinárne opatrenie vyčiarknutie zo zoznamu komerčných právnikov, disciplinárne opatrenie zbavenie notárskeho úradu, disciplinárne opatrenie zbavenie výkonu exekútorského úradu, disciplinárne opatrenie zbavenie výkonu funkcie prokurátora alebo disciplinárne opatrenie odvolanie z funkcie sudcu podľa osobitných predpisov,

⁷ Bližšie pozri Disciplinárny poriadok Slovenskej advokátskej komory.

- i) nie je v čase zápisu v pracovnom pomere alebo v obdobnom pracovnom vzťahu okrem pedagogickej, publikačnej, literárnej, vedeckej, umeleckej alebo športovej činnosti, činnosti člena poradného orgánu vlády Slovenskej republiky alebo činnosti, ktorá nie je v rozpore s povahou a etickými princípmi advokátskeho povolania; o rozpore pracovného pomeru alebo obdobného pracovného vzťahu s povahou a etickými princípmi advokátskeho povolania rozhoduje komora,
- j) splnil povinnosti podľa § 12 ods. 3, § 27 a § 28 ods.1 zákona o advokácii,
- k) zložil sľub.

Exkluzivitu vnímame v tom zmysle, že nie každý právnik môže vykonávať aj povolanie advokáta. V prípade SAK však nie je komora obmedzená presne určeným počtom advokátov, ako tomu je napríklad v prípade notárov.

2.3 Povinnosť členstva v stavovskej organizácii

Väčšina zákonom zriadených komôr má povinné členstvo osôb. Členstvo v komorách je spájané s výkonom niektorých povolání alebo výkon iných verejnoprávnych oprávnení bez členstva v komore, nie je možný. Ak jednotlivec stojí mimo uvedený rámec komory môže mu byť odopretý výkon určitých povolání, resp. výkon verejnoprávnych oprávnení. Opodstatnenosť členstva je v určitých prípadoch veľmi spochybniteľná, najmä v prípadoch samotných zamestnancov, ktorí neznášajú zodpovednosť za výkon danej činnosti voči tretím osobám, s výnimkou prípadu, ak sú zodpovedným zástupcom pre výkon danej činnosti v právnickej osobe. Aj v prípade výkonu povolania advokát je potrebné byť členom SAK, a zároveň tak byť zapísaný do zoznamu advokátov. Toto povinné členstvo v SAK prioritne chápeme tak, že má slúžiť na ochranu subjektov, ktorým sa poskytujú právne služby. Okrem toho je toto povinné členstvo v SAK istou zárukou a garanciou dosiahnutého vzdelania advokáta a jeho motivácia neustále sa vzdelávať. Existujú však aj komory, ktoré tiež súvisia s výkonom určitého povolania, ale členstvo v nich je na dobrovoľnom princípe, takýmto príkladom je Slovenská lekárska komora. Každý zdravotnícky pracovník, ktorý vykonáva povolanie lekára musí byť zaregistrovaný v registri, ktorý vedie Slovenská lekárska komora. Aj keď je lekár zaregistrovaný v registri, neznamená to, že sa stáva automaticky členom Slovenskej lekárskej komory. Členstvo lekárov v Slovenskej lekárskej komore je dobrovoľné a vzniká zápisom lekára do zoznamu členov.⁸

2.4 Každý člen stavovskej organizácie je viazaný nielen všeobecne záväznými právnymi predpismi, ale aj vnútornými predpismi tejto organizácie

Advokát a rovnako tak aj advokátsky koncipient sú povinní pri výkone svojho povolania dodržiavať povinnosti, ktoré im vyplývajú zo zákona o advokácii, tiež z vnútorných predpisov komory. Medzi vnútorné predpisy komory patria Advokátsky poriadok SAK, Disciplinárny poriadok SAK, Rokovací poriadok SAK, Organizačný poriadok SAK, Volebný poriadok SAK.

Tieto vnútorné právne predpisy sú však záväzné len vo vzťahu k advokátom a k advokátskym koncipientom, nezaväzujú však tretie subjekty, ktoré stoja mimo tejto stavovskej organizácie. Otázkou ostáva, či a v akej miere poznajú advokáti tieto vnútorné predpisy komory a riadia sa nimi? Ako možno vidieť SAK má záujem na tom, aby jednotlivé vnútorné stavovské predpisy boli dodržiavané. Ako sami uvádzajú „ Slovenská advokátska komora má prepracovaný a funkčný systém dohľadu nad dodržiavaním stavovských predpisov, vrátane etických pravidiel, ktorý sme pripravení dôsledne uplatňovať aj v aktuálnej situácii a šetriť prispievanie advokátov k znižovaniu dôstojnosti advokátskeho povolania, ako aj porušovanie advokátskych predpisov.“⁹ Tu prichádza do úvahy napríklad podanie sťažnosti ako prostriedku ochrany klienta voči advokátovi.¹⁰

⁸ MUNKOVÁ, V. In: VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2018. s.131.

⁹ Zo stanoviska Slovenskej advokátskej komory k podozreniam z porušovania advokátskych predpisov a etických pravidiel v súvislosti s komunikáciou M. K. čítanou na súde v prípade Zmenky.

¹⁰ Bližšie k tomu pozri Disciplinárny poriadok SAK.

2.5 Plnenie špecifických požiadaviek a úloh

Vo všeobecnosti sa má na mysli predovšetkým platenie členských príspevkov, zvyšovanie si kvalifikácie a podobne. Aj v tomto prípade platí, že SAK má upravené viaceré poplatky napríklad registračný poplatok za zápis do zoznamu advokátov. V nadväznosti na elektronizáciu verejnej správy, treba dodať, že vo všeobecnosti platí, že správne poplatky sú nižšie, keď robíme jednotlivé úkony elektronicky. Ak absolvent advokátskej skúšky požiadava o zápis do zoznamu advokátov elektronicky, prostredníctvom webového sídla komory, stanovuje sa nižší registračný poplatok. Ďalším poplatkom je príspevok na činnosť Slovenskej advokátskej komory, ktorý sa platí každý rok. Tieto a ďalšie poplatky schvaľuje vo forme uznesenia predsedníctvo SAK. Pričom SAK posielala informáciu ohľadom výšky samotného poplatku aj e-mailom. V minulosti posielala SAK túto informáciu poštou.

V súčasnosti advokáti nemajú povinnosť zo zákona odborne sa vzdelávať, resp. zvyšovať si kvalifikáciu potom ako začnú vykonávať prax. Vzdelávanie a zvyšovanie kvalifikácie advokáta je založené na dobrovoľnej báze.

Za špecifickú požiadavku považujeme napríklad povinnosť advokáta zachovávať mlčanlivosť o všetkých skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel pri výkone advokácie. Povinnosť zachovávať mlčanlivosť vyplýva zo zákona o advokácii a tiež aj z vnútorného predpisu, konkrétne Advokátskeho poriadku SAK.¹¹ Za istých okolností je možné advokáta pozbaviť povinnosti zachovávať mlčanlivosť a to v zmysle § 23 zákona o advokácii. Možnosť pozbaviť advokáta dodržiavať povinnosť zachovávať mlčanlivosť, nie je vždy pozitívne vnímaná zo strany samotných klientov advokáta.

2.6 Uplatňovanie administratívnoprávnej zodpovednosti vo vzťahu k členom stavovskej organizácie

Ako príklad možno uviesť právo uložiť sankciu, obmedziť, resp. zakázať výkon určitej činnosti, ktorá je viazaná na členstvo v príslušnej komore.

Nás teda bude zaujímať uplatňovanie zodpovednosti vo vzťahu k členom advokátskej komory. Ukladanie disciplinárnych opatrení v zmysle Disciplinárneho poriadku SAK je možné s ohľadom na závažnosť protiprávneho konania advokáta. V tomto prípade sa berú do úvahy také faktory ako sú zníženie dôstojnosti advokácie, poškodenie záujmov klientov, zvýhodnenie advokáta na úkor klienta, zvýhodnenie klienta advokáta na úkor iného klienta alebo bývalého klienta. Tu však platí, že disciplinárny senát pri ukladaní disciplinárneho opatrenia prihliada na to, „či je disciplinárne opatrenie primerané verejnemu záujmu a závažnosti disciplinárneho opatrenia postačujúce na dosiahnutie účelu prevýchovy disciplinárne obvineného.“¹² Ako teda možno vidieť pri ukladaní samotného disciplinárneho opatrenia obvinenému sa zohľadňuje aj verejný záujem.

Ako sa vyjadrilo predsedníctvo SAK „Dohľad nad riadnym výkonom advokácie patrí medzi základné úlohy Slovenskej advokátskej komory. Konáme vo všetkých veciach možného porušenia advokátskych predpisov o ktorých sa dozvieme.“¹³ Dohliadať na riadny výkon advokácie nie je ľahké a v prípade SAK to má na starosti revízná komisia. Revízná komisia pritom v zmysle § 73 ods. 1 a 2 zákona o advokácii okrem toho, že dohliada na riadny výkon advokácie má ešte kontrolovať plnenie uznesení konferencie advokátov a činnosť predsedníctva komory; na tento účel má prístup ku všetkým dokladom komory. Ak má revízná komisia pochybnosti o súlade rozhodnutia alebo iného opatrenia predsedníctva komory so všeobecne záväzným právnym predpisom, s predpisom komory alebo uznesením konferencie advokátov, je oprávnená navrhnúť predsedníctvu komory jeho zmenu alebo zrušenie.

Prejavu samosprávy v prípade SAKU možno vnímať aj v kontexte finančného odmeňovania samotných advokátov. Keď bola prijatá Vyhláška č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb, ktorá upravuje spôsob určenia a výšku odmeny, náhrady hotových výdavkov a náhrady za stratu času advokáta za právne služby poskytované klientom na základe dohody alebo ustanovenia na to oprávneným orgánom. Aj táto vyhláška

¹¹ Bližšie pozri § 9 2.Časť Advokátskeho poriadku SAK.

¹² § 31 Disciplinárneho poriadku SAK.

¹³ Zo stanoviska Slovenskej advokátskej komory k podozreniam z porušovania advokátskych predpisov a etických pravidiel v súvislosti s komunikáciou M. K. čítanou na súde v prípade Zmenky.

nezasahuje do samosprávy SAK, lebo pri určení odmeny advokáta sa preferuje zmluvná odmena na základe dohody medzi advokátom a jeho klientom. Vyhláška sa spravidla môže použiť v situácii, ak nepríde k dohode medzi advokátom a klientom. Aj tu je však veľmi dôležité rozlišovať o aké právne zastúpenie ide a v akom druhu konania je klient zastupovaný.

3 ZÁVER

V závere by sme teda chceli zhrnúť, či všeobecné znaky charakteristické pre subjekty záujmovej samosprávy, platia aj pre SAK. Dospeli sme tak k záveru, že väčšina znakov platí aj v prípade SAK. Snáď najväčší problém vidíme v princípe rešpektovania verejného záujmu, ktorý je diskutabilný v prípade advokáta a ochrany záujmov jeho klienta. Tu si dovoľme konštatovať, že z činnosti advokáta nemajú úžitok všetci, resp. väčšina ale v prevažnej miere jednotlivci. Právne zastúpenie jednotlivca neprináša majetkový alebo iný prospech všetkým občanom. Naopak advokát má pozerieť predovšetkým na záujmy klienta. Opäť pripomíname, že ochrana záujmu klienta nemôže ísť na ujmu práv ochrany ostatných fyzických osôb garantovaných ústavou, ústavnými zákonmi a zákonmi.

V článku sa viackrát vyjadrujeme aj k samotnému pojmu verejný záujem. Tu si treba uvedomiť, že samotná judikatúra¹⁴ nastavila prax v oblasti záujmovej samosprávy tak, že sa zohľadňuje predovšetkým to o aký druh finálnej formy činnosti verejnej správy ide a či bol vydaný v oblasti verejnej správy a vo verejnom záujme. Toto možno považovať za logické, pretože momentálne je veľmi ťažké stanoviť iné kritérium.

Použitá literatúra:

VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8

ŘEHŮŘEK, M.: Zájmová samospráva. In: Právny obzor, 1992, č. 10, s. 897-908.

Právne predpisy:

Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov

Zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov

Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov

Vyhláška č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb

Judikatúra:

Rozsudok NS SR, sp.zn. 10Sžo/ 323 /2015, z 26. októbra 2016

Uznesenie NS SR, sp.zn. 6Nds/1/2015, z 27. mája 2015

Uznesenie NS SR, sp.zn. 1Nds/2/2016, z 26. mája 2016

Iné zdroje:

Stanovisko Slovenskej advokátskej komory k podozreniam z porušovania advokátskych predpisov a etických pravidiel v súvislosti s komunikáciou M. K. čítanou na súde v prípade Zmenky

Advokátsky poriadok Slovenskej advokátskej komory, schválený konferenciou advokátov 10. júna 2017

Disciplinárny poriadok Slovenskej advokátskej komory, schválený konferenciou advokátov 10. júna 2017

¹⁴ Pozri napríklad Uznesenie NS SR, sp.zn. 6Nds/1/2015, z 27.mája 2015 alebo Uznesenie NS SR, sp.zn. 1Nds/2/2016, z 26.mája 2016.

Kontaktné údaje:

JUDr. Veronika Munková, PhD.

veronika.munkova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

Mgr. Rastislav Munk, PhD.

rastislav.munk@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

PRVÉ ČISTO ELEKTRONICKÉ OPATRENIE V AGROSEKTORE

Maroš Pavlovič

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: Slovak republic introduced a new form of subsidies for farmers. It's called Green Diesel. It is paid by the Agricultural Paying Agency. The introduction of the subsidy into practice required legislative changes and the creation of a new system. For this measure, the Paying Agency received the ITAPA 2019 award, making Green Diesel one of the best debureaucratization measures last year.

Abstrakt: Slovenská republika zaviedlo pre farmárov novú formu dotácie. Nazýva sa zelená nafta. Vypláca ju Pôdohospodárska platobná agentúra. Zavedenie dotácie do praxe si vyžadovalo legislatívne zmeny a tvorbu nového systému. Za toto opatrenie platobná agentúra získala ocenenie ITAPA 2019, čím sa Zelená nafta stala jedným z najlepších debyrokratizačných opatrení minulého roku.

Key words: electronization, debureaucratization, subsidy, agrosector, Green Diesel.

Kľúčové slová: elektronizácia, debyrokratizácia, dotácia, agrosektor, Zelená nafta.

1 ÚVOD

Poľnohospodárstvo patrí bezpochyby k jedným z kľúčových odvetví, zabezpečujúcich základné funkcie pre chod spoločnosti. Historicky mu prináleží zvýšená pozornosť zo strany štátu, ale aj nadštátnych zväzkov, ktorých sme súčasťou. Z pohľadu Európskej únie môžeme za jednu z kľúčových politík označiť práve spoločnú poľnohospodársku politiku, na ktorú vynakladá Európska únia takmer tretinu svojho rozpočtu. O tieto prostriedky je možné sa uchádzať z národnej úrovne. V podmienkach Slovenskej republiky nakladanie s prostriedkami adresne určenými pre Slovenskú republiku koordinuje Pôdohospodárska platobná agentúra, ktorá je orgánom štátnej správy pri poskytovaní podpory a dotácií.

Pre potreby zvyšovania konkurencieschopnosti tuzemských osôb vyrábajúcich poľnohospodárske produkty v rámci jednotného trhu Európskej únie je však nutné vytvárať dotačné schémy aj na národnej úrovni. Na túto potrebu a dopyt zo strany poľnohospodárov a potravinárov zareagovala prijatím zákona č. 43/2019 Z. z. o poskytnutí pomoci v poľnohospodárskej prvovýrobe aj Slovenská republika. V zmysle tohto zákona proces poskytovania pomoci od prijatia žiadosti až po následnú kontrolu riadi Pôdohospodárska platobná agentúra.

Na základe rozhodnutia vedenia Pôdohospodárskej platobnej agentúry a za úzkej súčinnosti s Úradom podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu sa pre proces žiadania tejto národnej dotácie využil existujúci informačný systém ITMS2014+, disponujúci vysokou mierou používateľskej prívetivosti, obsahujúci niektoré potrebné elektronické formuláre. V systéme ITMS2014+ sú integrované informačné systémy verejnej správy pre účely overenia podmienok poskytnutia pomoci. Vďaka využitiu platformy ITMS2014+ sa Pôdohospodárskej platobnej agentúre podarilo implementovať podporu ukotvenú zákonom č. 43/2019 Z. z. o poskytnutí pomoci v poľnohospodárskej prvovýrobe – Zelenú naftu – v krátkom čase.

Tento projekt bol vysoko pozitívne ohodnotený aj odbornou verejnosťou. Za projekt Zelená nafta získala Pôdohospodárska platobná agentúra prestížne ocenenie za elektronizáciu štátnej správy ITAPA 2019. Podujatia ITAPA patria od roku 2002 k najväčším a najznámejším podujatiam zaoberajúcim sa digitalizáciou verejnej správy v Slovenskej republike. Ich zriaďovateľom je občianske združenie APEL.

Projekt si vyžadoval aj niekoľko legislatívnych zmien. Na ich konci je však prívetivé užívateľské rozhranie, ktoré žiadateľovi pri podávaní žiadosti umožňuje komunikovať pohodlne z domova. Následkom výrazného debyrokratizačného charakteru opatrenia môže v ideálnych podmienkach žiadateľ podať svoju inak administratívne náročnú žiadosť v čase desiatich minút.

2 ZÁKON O POSKYTNUTÍ POMOCI V POĽNOHOSPODÁRSKEJ PRVOVÝROBE

Zákon bol Národnou radou Slovenskej republiky schválený 30. januára 2019 pod číslom 43/2019 Z. z. o poskytnutí pomoci v poľnohospodárskej prvovýrobe. Účelom zákona je prostredníctvom úhrady časti spotrebnej dane z minerálneho oleja (napr. nafta) poskytnúť pomoc podnikateľom v poľnohospodárskej prvovýrobe. Z dôvodovej správy vyplýva že: „*Táto úprava poskytovania pomoci formou úhrady zaplatenej časti spotrebnej dane z minerálnych olejov predstavuje významný moment pre poľnohospodársku prvovýrobu, pretože na jednej strane stimuluje aktívne poľnohospodárske subjekty, ktoré prinášajú do poľnohospodárstva pridanú hodnotu vo forme výstupov z rastlinnej a živočíšnej produkcie, na druhej strane významne účelovo znižuje náklady na nákup minerálneho oleja použitého v poľnohospodárskej prvovýrobe bez toho, aby neúmerne administratívne zaťažili žiadateľa.*“¹

V nominálnej hodnote, v čase písania tohto príspevku, bolo účelom zákona poskytnúť fyzickej osobe – podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktoré vyrábajú poľnohospodárske produkty podľa Prílohy I Zmluvy o fungovaní Európskej únie dotáciu vo výške 347 eur na 1000 litrov minerálneho oleja. Z nášho pohľadu ide o efektívne riešenie „z vrečka do vrečka tých istých nohavíc“, kedy štát poskytne účelovo viazanú dotáciu, ktorá sa vo forme zaplatenej dane opäť vráti do štátnej kasy. Osoby vyrábajúce poľnohospodárske produkty vďaka nej za 1000 litrov minerálneho oleja zaplatia daň za 1000 l minerálneho oleja v objeme 46 eur oproti predchádzajúcim 393 eurám. Vďaka takémuto administratívne nenáročnému systému sa prostredníctvom vytvárania účelových výnimiek nemusí zasahovať do komplikovanej daňovej sústavy. Okrem iného sú poľnohospodári motivovaní vyvíjať aktivity spojené so spotrebou minerálnych olejov, ktoré sú príznačné pre prvovýrobu spojenú s vyššou pridanou hodnotou.

Konečným zámerom zákonodarcu bolo stimulovať hlavné prvky konkurenčnej schopnosti poľnohospodárskej prvovýroby s cieľom zvyšovania pridanej hodnoty a rastu produktivity práce a za účelom dosahovania potravinovej bezpečnosti Slovenskej republiky vo forme zvyšovania úrovne potravinovej sebestačnosti.

2.1 Mechanizmus poskytovania pomoci

Z pohľadu zákona sa za oprávneného žiadateľa považuje fyzická osoba – podnikateľ alebo právnická osoba za splnenia podmienky, že vyrábajú poľnohospodárske produkty definované v Prílohe I zmluvy o fungovaní Európskej únie. Patria sem napríklad živé zvieratá, jedlá zelenina, jedlé ovocie.² Pomoc je poskytovaná na základe systému vyzvania na predkladanie žiadostí o pomoc. Výzvu vyhlasuje Pôdohospodárska platobná agentúra (ďalej len „platobná agentúra“). Do výzvy pre oprávnených žiadateľov na predkladanie žiadostí v termíne od 19. augusta 2019 do 20. septembra 2019 na opatrenie štátnej pomoci vo forme úľav na environmentálnych daniach (ZELENÁ NAFTA 2019+) bolo možné sa zapojiť elektronicky, ak žiadateľ disponoval kvalifikovaným elektronickým podpisom alebo poštou s overenými podpismi na žiadosti. Aj v druhom prípade však žiadateľ musel žiadosť vyplniť elektronicky.

Povinnosti žiadateľa sú bližšie špecifikované v § 2 ods. 1 zákona č. 43/2019 Z. z. o poskytnutí pomoci v poľnohospodárskej prvovýrobe. Na poskytnutie pomoci musí žiadateľ preukázať, že:

- na účely spotreby použil zákonom pripustený minerálny olej,
- nie je v zmysle čl. 2 ods. 18 nariadenia komisie (EÚ) č. 651/2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom podľa článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie podnikom v ťažkostiach,
- z iných zdrojov nepoberá verejné prostriedky na to isté podporné opatrenie,
- má vysporiadané finančné vzťahy so štátnym rozpočtom,
- nie je voči nemu vedené konkurzné konanie, nie je v konkurze, v reštrukturalizácii a nebol proti nemu zamietnutý návrh na vyhlásenie konkurzu pre nedostatok majetku,
- nie je voči nemu vedený výkon rozhodnutia (napríklad exekúcia) pre nesplnenie povinnosti, ktorá bezprostredne súvisí s podnikaním v poľnohospodárskej prvovýrobe alebo s výrobou poľnohospodárskych produktov,

¹ 7. volebné obdobie NR SR, parlamentná tlač 1218, Dôvodová správa – Všeobecná časť.

² Bližšie pozri Príloha I k Zmluve o fungovaní Európskej únie.

- v predchádzajúcich troch rokoch neporušil zákaz nelegálneho zamestnávania podľa zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- nemá evidované nedoplatky poistného na zdravotné a sociálne poistenie a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie,
- nemá právoplatne uložený trest zákazu prijímať dotácie alebo subvencie, alebo trest zákazu prijímať pomoc a podporu poskytovanú z fondov Európskej únie.

Splnenie podmienok preukazuje žiadateľ platobnej agentúre prostredníctvom dokladov uvedených v § 2 ods. 3 predmetného zákona. Ide o:

- predloženie údajov o tom, že nie je podnikom v ťažkostiach,
- čestné vyhlásenie o tom, že nepoberá na to isté podporné opatrenie verejné prostriedky z iných zdrojov,
- čestné vyhlásenie o tom, že žiadateľ má vysporiadané finančné vzťahy so štátnym rozpočtom,
- najviac tri mesiace staré potvrdenie miestne príslušného správcu dane, že žiadateľ nemá nedoplatky na daniach,
- najviac tri mesiace staré potvrdenie príslušného konkurzného súdu, že voči žiadateľovi nie je vedené konkurzné konanie, nie je v konkurze, v reštrukturalizácii a nebol proti nemu zamietnutý návrh na vyhlásenie konkurzu pre nedostatok majetku,
- čestné vyhlásenie o tom, že voči žiadateľovi nie je vedený výkon rozhodnutia,
- najviac tri mesiace staré potvrdenie príslušného inšpektorátu práce o tom, že žiadateľ neporušil zákaz nelegálneho zamestnávania,
- najviac tri mesiace staré potvrdenie Sociálnej poisťovne o tom, že žiadateľ nemá evidované nedoplatky poistného na zdravotné poistenie, sociálne poistenie a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie,
- číslo účtu vedeného v banke, na ktoré bude žiadateľovi pripísaná poskytnutá pomoc spolu s najviac tri mesiace starým potvrdením o vedení účtu v banke.

Žiadosť následne spracuje platobná agentúra, ktorá vyhodnocuje, či žiadateľ spĺňa podmienky na poskytnutie pomoci. Platobná agentúra taktiež vyhodnocuje, či žiadosť obsahuje všetky predpísané náležitosti. Ak žiadosť neobsahuje všetky predpísané náležitosti, platobná agentúra vyzve žiadateľa, aby odstránil zistené nedostatky. Neodstránenie nedostatkov má za následok vyradenie žiadosti. Po ukončení kontroly platobná agentúra vyhodnotí prijaté žiadosti a so žiadateľmi, ktorí spĺňajú podmienky na poskytnutie pomoci, uzatvorí zmluvy. Rozsah pomoci je ohraničený limitom výdavkov na poskytnutie pomoci za kalendárny rok. V prípade, ak je rozsah pomoci nižší než suma požadovanej pomoci, sa pomoc zníži všetkým žiadateľom rovnomerne.

S ohľadom na vyššie uvedený výpočet povinností, ktoré musí žiadateľ splniť, je možné konštatovať, že administrácia týchto žiadostí je čo sa týka objemu spracovaných údajov náročnejším administratívnym úkonom. Rovnako vo vzťahu žiadateľa k platobnej agentúre ako aj vo vzťahu platobnej agentúry k žiadateľovi. Pre vysokú administratívnu náročnosť sa platobná agentúra rozhodla vykonať proces podávania žiadostí elektronicky. V úzkej koordinácii s Úradom podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu bol proces podávania žiadostí sprístupnený prostredníctvom existujúceho informačného systému ITMS2014+.

2.2 ITMS2014+

Podľa verzie č. 1.2 manuálu ITMS2014+ vydaného Centrálnym koordinačným orgánom, ktorým je v súčasnosti Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu „ITMS2014+ predstavuje centrálny informačný systém, ktorý slúži na evidenciu, následné spracovávanie, export, výmenu dát údajov a dokumentov medzi žiadateľom/prijímateľom, poskytovateľom pomoci a ďalšími orgánmi zapojenými do implementácie európskych štrukturálnych a investičných fondov okrem európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka v Slovenskej republike.“³ Systém ITMS2014+ vznikol ako elektronický informačný systém pre evidenciu a spracovávanie údajov o operáciách financovaných z európskych štrukturálnych a investičných

³ Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu: Manuál ITMS2014+, Verzia č. 1.2., účinná od 20. 04. 2016.

fondov a pre komunikáciu s Európskou komisiou. Spolu s ďalšími informačnými systémami plní úlohy systému účtovníctva, monitorovania a finančného vykazovania v elektronickej podobe. Legislatívny rámec existencie tohto systému má ukotvenie v práve Európskej únie, ale aj v národnom práve.

Z pohľadu Európskej únie patrí medzi významné normy regulujúce vznik takýto informačných systémov nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013, ktoré stanovuje spoločné pravidlá pre európske štrukturálne a investičné fondy, ktoré fungujú na základe spoločného rámca. V zmysle článku 74 ods. 4 predmetného nariadenia sa všetky úradné výmeny informácií medzi členským štátom a Komisiou uskutočnia pomocou systému elektronickej výmeny údajov. Čl. 123 ods. 8 predmetného nariadenia splnomocňuje členské štáty, aby z vlastnej iniciatívy určili koordinačný orgán, ktorý bude zodpovedný za styk s Komisiou a poskytovanie informácií Komisii, za koordináciu činností ostatných príslušných určených orgánov a za podporu harmonizovaného uplatňovania uplatniteľného práva.

Z pohľadu národnej legislatívy je potrebné spomenúť zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý upravuje právne vzťahy pri poskytovaní príspevku z európskych štrukturálnych a investičných fondov v programovom období 2014 – 2020. V zmysle § 6 predmetného zákona Centrálny koordinačný orgán, ktorým je Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu, zabezpečuje tvorbu informačného monitorovacieho systému a plní úlohy súvisiace s prevádzkou informačného monitorovacieho systému. Úrad podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu túto úlohu plní aj prostredníctvom informačného systému ITMS2014+.

2.3 ZELENÁ NAFTA 2019+ a ITMS214+

Prijatím zákona č. 154/2019 Z. z.⁴ sa novelou zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov definovala povinnosť pre platobnú agentúru zabezpečovať časť informačného a monitorovacieho systému, ktorá je využívaná pri poskytovaní dotácií podľa zákona 280/2017 Z. z.⁵ Ako ďalej hovorí dôvodová správa: „Ustanovenie § 6 ods. 2 písmeno d)⁶ touto povinnosťou nie je dotknuté, to znamená, že jediný správca informačného monitorovacieho systému je Centrálny koordinačný orgán, ktorý plní aj úlohy súvisiace s prevádzkou tohto systému. Platobná agentúra je oprávnená na použitie informačného monitorovacieho systému na administráciu dotácií poskytovaných zo štátneho rozpočtu platobnou agentúrou podľa zákona č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.“⁷ Touto novelou sa vytvoril priestor pre efektívnu administráciu poskytovania dotácií z pohľadu platobnej agentúry.

Zákon 154/2019 Z. z. v Čl. II novelizuje zákon č. 280/2017 Z. z., do ktorého je doplnený § 17a, ktorý hovorí o povinnostiach platobnej agentúry vo vzťahu k zabezpečeniu časti

⁴ zákon č. 154/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 113/2018 Z. z.

⁵ zákon č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 113/2018 Z. z.

⁶ § 6 ods. 2 písmeno d) zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov: „zabezpečuje tvorbu informačného monitorovacieho systému a plní úlohy súvisiace s prevádzkou informačného monitorovacieho systému okrem informačného systému pre Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka a informačného systému pre operačný program Interact“

⁷ 7. volebné obdobie NR SR, parlamentná tlač 1339, Dôvodová správa – Osobitná časť k bodom 30 a 31.

informačného a monitorovacieho systému podľa zákona č. 292/2014 Z. z. Podľa § 17a má platobná agentúra oprávnenie v nevyhnutnom rozsahu spracúvať osobné údaje o žiadateľoch o dotáciu a o osobách konajúcich v ich mene, vyžadovať osobné údaje o žiadateľoch či žiadať o výpis z registra trestov. Potrebu tejto legislatívnej zmeny zákonodarca ozrejnil nasledovne: „*Účelom úpravy týkajúcej sa spracovania osobných údajov o žiadateľoch o dotáciu a možnosti vyžadovania osobných údajov a iných údajov z informačných systémov iných právnických osôb a výpisu z registra trestov je umožniť využiteľnosť potrebných komponentov a funkcionalít najmä integrácií informačného monitorovacieho systému v rozsahu nevyhnutnom na účel konania a rozhodovania o týchto dotáciách.*“⁸ Na základe týchto oprávnení, ktoré platobná agentúra nadobudla 1. júla 2019, bolo možné vyhlásiť výzvu na predkladanie žiadostí o poskytnutie štátnej pomoci vo forme úľav na environmentálnych daniach (ZELENÁ NAFTA 2019+) a jej administrovanie bolo možné preklopiť do elektronickej podoby.

Z Prílohy č. 1 k výzve – Usmernenie k podávaniu žiadosti – vyplýva možnosť vyplnenia potrebných náležitostí elektronicke. Usmernenie je spracované zrozumiteľne a prostredníctvom znázornenia jednotlivých krokov navedie žiadateľa k efektívnemu a jasnému vyplneniu žiadosti. Systém automaticky vyselektuje oprávnených a neoprávnených žiadateľov. Možnosť podania žiadosti je prístupná iba oprávneným žiadateľom. Vďaka tejto jednoduchej funkcii je administratívny aparát odbremený od povinnosti posudzovania oprávnenosti nároku žiadateľa. V prípade nejasností sa však žiadateľ môže obrátiť na platobnú agentúru. V úvode žiadosti o zelenú naftu sa žiadateľ dozvie, že vďaka systému ITMS2014+ je za účelom zníženia administratívnej záťaže podávanie žiadosti plne elektronizované, vrátane povinných príloh a žiadostí. To znamená, že údaje sú automaticky overované voči registrom SR:

- Obchodný register,
- Živnostenský register,
- Register právnických a fyzických osôb,
- register Sociálnej poisťovne,
- registre zdravotných poisťovní pôsobiacich na území SR,
- register Finančnej správy SR,
- register Inšpektorátu práce,
- register okresných súdov SR,
- Generálna prokuratúra SR,
- Register účtovných závierok.

Následkom tohto administratívneho odbremenenia platobná agentúra nevyžadovala od svojich žiadateľov predloženie nasledovných potvrdení:

- výpis z Obchodného/Živnostenského registra,
- potvrdenie zo zdravotných poisťovní,
- potvrdenie zo Sociálnej poisťovne,
- potvrdenie príslušného správcu dane,
- potvrdenie príslušného inšpektorátu práce,
- potvrdenie príslušného konkurzného súdu,
- overenie voči Registru účtovných závierok,
- výpis z registra trestov vystavený na IČO žiadateľa.

Systém tiež automaticky vypočíta výšku dotácie a skontroluje povinnosť žiadateľa registrovať sa do Registra partnerov verejného sektora. Ak sa preukáže povinnosť žiadateľa byť zaregistrovaný v príslušnom registri, systém automaticky skontroluje, či je v žiadateľ zaregistrovaný. Systém taktiež zelektronizoval proces administrácie žiadosti o Zelenú naftu 2019+, vďaka čomu sa automaticky generujú dokumenty ako:

- správa z administratívnej finančnej kontroly,
- oznámenie o vyradení žiadosti zo spracovania,
- zmluva o poskytnutí pomoci vo forme úľav na environmentálnych daniach,
- súpis autorizovaných platieb.

Vďaka iniciatíve platobnej agentúry tak mohlo približne 6 670 oprávnených žiadateľov vyplniť žiadosť v ideálnom prípade v lehote kratšej ako 10 minút. Možnosť podania žiadosti v termíne od 19.

⁸ 7. volebné obdobie NR SR, parlamentná tlač 1339, Dôvodová správa – Osobitná časť k čl. II.

augusta 2019 do 20. septembra 2019 využilo 2 213 subjektov, čo predstavuje 33 % všetkých oprávnených žiadateľov. Inovácia sa však premietla do nízkeho počtu žiadateľov, ktorí si zvolili podpísanie žiadosti elektronicky. Tento krok si vybralo dovedna 10 % žiadateľov. Na zvýšenie počtu žiadateľov komunikujúcich čisto elektronicky bude musieť byť vyvinuté úsilie v podobe informačnej kampane zo strany platobnej agentúry. Za úspech je však možné považovať, že alokované prostriedky sa podarilo naplniť na 80 %, čo v nominálnej hodnote predstavuje sumu v objeme 24 miliónov eur.

Platobná agentúra sa s projektom registrovala do súťaže Cena ITAPA 2019, kde v kategórii *Nové služby zamerané na jednotlivca/občana* s projektom Zelená nafta 2019+ získala tretie miesto. Podľa platobnej agentúry je tak „Zelená nafta“ „*prvá systémová štátna podpora v agrosektore v histórii Slovenska, ktorá bola realizovaná 100 % elektronicky. Zameraná je na podporu poľnohospodárov, ktorí skutočne produkujú. Oprávnení žiadatelia mohli z tohto systémového opatrenia získať celkovo 30 miliónov eur na podporu špeciálnej a špecializovanej rastlinnej a živočíšnej prvovýroby. V živočíšnej výrobe je podpora zameraná na chov hovädzieho dobytku, ošípaných, oviec, kôz, koní, ale aj hydiny. V rastlinnej výrobe ide predovšetkým o vybrané druhy ovocia, zeleniny, strukovín, okopanín, ale napríklad aj zemiaky či cukrovú repu. Nechýbajú ani olejiny ako mak či ľan. Podporené bude tiež pestovanie chmeľu, viniča či liečivých rastlín. O Zelenú naftu budú môcť poľnohospodári požiadať aj v roku 2020.*“⁹

3 ZÁVER

Vďaka národnej dotačnej schéme pre poľnohospodárov a potravinárov, upravenej v zákone č. 43/2019 Z. z. o poskytnutí pomoci v poľnohospodárskej prvovýrobe a vďaka rozhodnutiu vedenia platobnej agentúry sa významne skvalitnili, zjednodušili a sprístupnili služby platobnej agentúry vo vzťahu k verejnosti. Spolupráca Pôdohospodárskej platobnej agentúry a Úradu podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu vyústila do prepojenia systému ITMS2014+ s dotačnou schémou Zelená nafta 2019+. Vďaka tejto integrácii môžu žiadatelia o pomoc svoju žiadosť v ideálnych podmienkach vyplniť za 10 minút bez nutnosti návštevy radu úradov a bez nutnosti žiadania radu potvrdení a výpisov z registrov. Administrátor tejto žiadosti, platobná agentúra, zasa môže efektívne vyhodnocovať obsah týchto žiadostí a na základe elektronizovaného systému dostávať rôzne potrebné notifikácie pre kvalifikované rozhodovanie vo veci. Vďaka elektronickej forme podania žiadosti sa zefektívni a zrýchli komunikácia medzi žiadateľom a platobnou agentúrou a žiadateľ bude odbremený od osobného kontaktu v inštitúciách.

Prívetivosť užívateľského rozhrania a detailne spracovaná príručka platobnej agentúry vytvárajú predpoklad na rýchle zorientovanie sa vo fungovaní elektronických formulárov ITMS2014+. Veľkou pridanou hodnotou je aj responzivnosť webovej stránky a existencia mobilnej aplikácie, ktorá predstavuje nadstavbu webovej aplikácie ITMS2014+. Vďaka mobilnej aplikácii majú používatelia ešte rýchlejší a kompaktnejší prístup k informáciám.

Vzhľadom na vyššie uvedené je Zelená nafta 2019+ naplnením obsahu pojmov inovácie v administratívnom konaní, zrýchľovanie, elektronizácia a participácia, ktoré bližšie definovali sekciu správneho práva na Bratislavskom právnickom fóre 2020.

Použitá literatúra:

- BANDLEROVÁ, A., LAZÍKOVÁ, J. 2013. *Agrárne právo Európskej únie* [CD-ROM]. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita. ISBN 978-80-552-1057-5.
- VRABKO, M. a kol. 2017. *Správne právo hmotné. Osobitná časť. 3. prepracované a doplnené vydanie*. Bratislava: Wolters Kluwer, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. 509 s. ISBN: 978-80-8168-747-1.
- VRABKO, M., a kol. 2018. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck. 338 s. ISBN: 97-880-8960-36-88.

⁹ 15. PÔDOHOSPODÁRSKA PLATOBNÁ AGENTÚRA.: PPA získala za Zelenú naftu prestížne ocenenie digitalizácie štátnej správy ITAPA 2019. Pôdohospodárska platobná agentúra, 13-11-2019, [cit. 30.jan. 2020; 11:24 EST]. Dostupné na webovej stránke (world wide web): <https://www.apa.sk/aktuality/ppa-ziskala-za-zelenu-naftu-prestizne-ocenenie-digitalizacie-statnej-spravy-itapa-2019/9461>.

Právne predpisy:

- Zmluva o fungovaní Európskej únie
- Príloha I Zmluvy o fungovaní Európskej únie
- nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006
- nariadenie komisie (EÚ) č. 651/2014 o vyhlásení určitých kategórií pomoci za zlučiteľné s vnútorným trhom
- zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- zákon č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 113/2018 Z. z.
- zákon č. 43/2019 Z. z. o poskytnutí pomoci v poľnohospodárskej prvovýrobe
- zákon č. 154/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o z mene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 113/2018 Z. z.

Parlamentné tlač:

- 7. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky, parlamentná tlač 1218
- 7. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky, parlamentná tlač 1339

Iné zdroje:

- ITAPA: *VÍŤAZOM CENA ITAPA SA STAL PROJEKT EZDRAVIE*. Dostupné na webovej stránke (world wide web): <https://www.itapa.sk/vitazom-cena-itapa-sa-stal-projekt-ezdravie/>
- PÔDOHOSPODÁRSKA PLATOBNÁ AGENTÚRA.: *Výzva na predkladanie žiadostí o poskytnutie štátnej pomoci vo forme úľav na environmentálnych daniach (ZELENÁ NAFTA 2019+)*. Dostupné na webovej stránke (world wide web): <https://www.apa.sk/aktuality/vyzva-na-predkladanie-ziadosti-o-poskytnutie-statnej-pomoci-vo-forme-ulav-na-environmentalnych-daniach-zelena-nafta-2019/9304>
- PÔDOHOSPODÁRSKA PLATOBNÁ AGENTÚRA.: PPA získala za Zelenú naftu prestížne ocenenie digitalizácie štátnej správy ITAPA 2019. Pôdohospodárska platobná agentúra, 13-11-2019, [cit. 30.jan. 2020; 11:24 EST]. Dostupné na webovej stránke (world wide web): <https://www.apa.sk/aktuality/ppa-ziskala-za-zelenu-naftu-prestizne-ocenenie-digitalizacie-statnej-spravy-itapa-2019/9461>.
- RAFAJOVÁ, M., PÔDOHOSPODÁRSKA PLATOBNÁ AGENTÚRA.: *Registrácia do súťaže Cena ITAPA 2019*.
- ÚRAD VLÁDY SLOVENSKEJ REPUBLIKY.: *Usmernenia a manuály k ITMS2014+*. Dostupné na webovej stránke (world wide web): <https://www.partnerskadohoda.gov.sk/302-sk/usmernenia-a-manualy/>

Kontaktné údaje:

Mgr. Maroš Pavlovič
maros.pavlovic@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
Šafárikovo námestie č. 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava
Slovenská republika



BRATISLAVA LEGAL FORUM
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

2020

