

Collection of Papers
from the International Academic Online Conference
22nd – 23rd of April 2021

CURRENT CHALLENGES FOR ADMINISTRATIVE JUSTICE



Zborník príspevkov
z medzinárodnej vedeckej online konferencie
22. – 23. apríla 2021

AKTUÁLNE VÝZVY PRE SPRÁVNE SÚDNICTVO



SYMPOSIA, COLLOQUIA, CONFERENCES
SYMPÓZIÁ, KOLOKVIÁ, KONFERENCIE

**CURRENT CHALLENGES
FOR ADMINISTRATIVE JUSTICE**

BRATISLAVA LEGAL FORUM 2021

**AKTUÁLNE VÝZVY
PRE SPRÁVNE SÚDNICTVO**

BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2021

Collection of Papers from the International Academic Online Conference
Bratislava Legal Forum 2021
organised by the Comenius University in Bratislava, Faculty of Law
on 22nd – 23rd of April 2021
under the auspices of the Alumni Club of Comenius University in Bratislava,
Faculty of Law.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej online konferencie
Bratislavské právnické fórum 2021
organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou
v dňoch 22. – 23. apríla 2021
pod záštitou
Alumni Klubu Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty.



Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
2021

Reviewers of Papers / Recenzenti:

- prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.
- prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.
- prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.
- doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.
- doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.
- Mgr. Anton Martvoň, PhD.
- Mgr. Ľudovít Máčaj, PhD.

Editors / Zostavovatelia:

- Mgr. Andrea Szakács, PhD.
- Mgr. Tibor Hlinka, PhD.
- Ing. Magdaléna Mydliarová
- Mgr. Silvia Senková
- Mgr. Michaela Durec Kahounová

Scientific committee / Vedecká komisia:

doc. JUDr. Eduard **Burda**, PhD. – head of the committee / predseda komisie
prof. Mgr. Ľubomír **Batka**, Dr. theol.
prof. PaedDr. JCDr. Róbert **Brtko**, CSc.
prof. ThDr. PaedDr. Ján **Duda**, PhD.
prof. JUDr. Svetlana **Ficová**, CSc.
prof. JUDr. Mojmír **Mamojka**, PhD.
prof. JUDr. Matúš **Nemec**, PhD.
prof. JUDr. Margita **Prokeinová**, PhD.
prof. JUDr. PhDr. Miroslav **Slašťan**, PhD.
prof. JUDr. Tomáš **Strémy**, PhD.
prof. JUDr. Ján **Svák**, DrSc.
prof. JUDr. Juraj **Vačok**, PhD.
prof. JUDr. Mgr. Vojtech **Vladár**, PhD.
prof. JUDr. Marián **Vrabko**, CSc.
Priv. Doz. DDr. Antonio **Merlino**, Dr. Habil
doc. JUDr. Ing. Ondrej **Blažo**, PhD.
doc. JUDr. Marek **Domin**, PhD
doc. Mgr. Lenka **Dufalová**, PhD.
doc. JUDr. Juraj **Hamulák**, PhD.
doc. JUDr. Ing. Matej **Kačaljak**, PhD.
doc. Mgr. Marek **Káčer**, PhD.
doc. JUDr. Ondrej **Laciak**, PhD.
doc. JUDr. Peter **Lukáčka**, PhD.
doc. Mgr. Miroslav **Lysý**, PhD.
doc. JUDr. Ján **Matlák**, CSc.
doc. JUDr. Zuzana **Mikvá Illýová**, PhD.
doc. Mgr. Matej **Mikvý**, PhD., LL.M.
doc. PhDr. JUDr. Lucia **Mokrá**, PhD.
doc. JUDr. Mgr. Martin **Turčan**, PhD.
JUDr. Jozef **Andraško**, PhD.
JUDr. Mária **Havelková**, PhD.
JUDr. Matúš **Mesarčík**, PhD., LL.M.
JUDr. Lucia **Plaváková**, PhD.
Mgr. Martin **Dufala**, PhD.
Mgr. Andrea **Szakács**, PhD.
Mgr. Irena **Bihariová**

ISBN 978-80-7160-604-8
EAN 9788071606048

CONTENT / OBSAH

NOVELTIES OF THE LAW ON ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

Ieva Deviatnikovaitė..... 8

SLOBODNÝ PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM VERZUS OBMEDZENÝ PRÍSTUP K ZBIERKE LISTÍN

Lucia Filagová..... 13

ZÁSAHOVÁ ŽALOBA V ČESKÉ A SLOVENSKE PRÁVNÍ ÚPRAVĚ

František Halml..... 23

STÁTNE MOCENSKÁ OPATŘENÍ NORMATIVNÍ POVAHY PROTI ŠÍŘENÍ PANDEMIE JAKO VÝZVA PRO ČESKÉ SOUDNICTVÍ

David Hejč 33

PRÁVO NA VYJADRENIE SA K PODKLADU ROZHODNUTIA V ČASE PANDÉMIE COVID-19

Matej Horvat, Matúš Radosa 39

VÝZVY SPRÁVNEHO SÚDNICTVA NA POMEDZÍ SPRÁVNEHO A OBČIANSKEHO PRÁVA (SÚDNY PRIESKUM ROZHODNUTÍ VO VKLADOVOM KONANÍ)

Róbert Jakubáč..... 48

DISCIPLINÁRNA PRÁVOMOC NAD ETICKÝM VÝKONOM POVOLANIA ČLENOV SLOVENSKEJ ADVOKÁTSKEJ KOMORY UPLATŇOVANÁ ZO STRANY NAJVYŠŠIEHO SPRÁVNEHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY?

Viera Jakušová 55

NAJVYŠŠÍ SPRÁVNÝ SÚD SR AKO NOVÝ SUBJEKT SPRÁVNEHO SÚDNICTVA A NEDOSTATKY PRÁVNEJ ÚPRAVY JEHO FUNGOVANIA S AKCENTOM NA NEDOSTATKY PRI JEHO KOMPETENCIÁCH NA ÚSEKU POZEMKOVÉHO PRÁVA

Anton Martvoň 67

VEREJNÝ ZÁUJEM NA VYKONANÍ POZEMKOVÝCH ÚPRAV Z POHLĎADU ROZHODOVACEJ ČINNOSTI SPRÁVNÝCH SÚDOV

Maroš Pavlovič 75

SÚDNY PRIESKUM V RÁMCI PROCESOV VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA – EFEKTÍVNE RIEŠENIE PRE SLOVENSKO

Miroslav Slašťan 81

KRIZOVÁ OPATŘENÍ A KONTROLA JEJICH ZÁKONNOSTI

Josef Staša 91

PANDEMICKÁ OPATŘENÍ A ŽALOBY V ČESKÉM SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Tomáš Svoboda, Denisa Skládalová 100

NAJVYŠŠÍ SPRÁVNÝ SÚD - NAJVYŠŠIA JUSTIČNÁ AUTORITA, ALEBO SÚDNY START-UP?

Ján Škrobák..... 111

AKTUÁLNI VÝZVY PRO SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ V OTÁZCE SOUDNÍHO PŘEZKUMU NEZAHÁJENÍ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ NA ZÁKLADĚ PODNĚTU

Soňa Večeřová 116

NAJVYŠŠÍ SPRÁVNÝ SÚD – CIEĽ ALEBO PROSTRIEDOK

Marián Vrabko 123

NOVELTIES OF THE LAW ON ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

Ieva Deviatnikovaitė

Mykolas Romeris University, School of Law

Abstract: A few years ago, the idea arose to introduce a limited appeal for some administrative cases in Lithuania, as well as a mandatory requirement first to apply to quasi-judicial institutions instead of administrative courts.

The conference report talks about the system of administrative justice in Lithuania and the ideas put forward to change it.

Key words: administrative justice, administrative courts, quasi-judicial bodies.

1. INTRODUCTION

There is a three-tier system of administrative justice system in Lithuania – Administrative courts, pre-trial administrative disputes commissions and public administrative bodies. Applicants always have the right to choose whether they want their complaint to be heard in court or in a quasi-judicial body. There are several types of quasi-judicial bodies in Lithuania – Lithuanian Administrative Disputes Commission with its territorial subdivisions and Tax Disputes Commission. A few months ago, the idea arose to introduce a limited appeal for some administrative cases in Lithuania, as well as a mandatory requirement first to apply to quasi-judicial institutions instead of administrative courts.

The conference report talks about the system of administrative justice in Lithuania and the ideas put forward to change it. The report also criticizes recently proposed innovations. The author proposes to abandon these innovations in general and instead to take greater care of codifying the administrative procedure.

2. THE CURRENT SITUATION: ADMINISTRATIVE JUSTICE SYSTEM OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

The Lithuanian system of administrative justice is complicated. There are administrative court system and a system of quasi-judicial bodies. Of course, public administration institutions also fulfil quasi-judicial competences. Thus, there is a three-tier system of administrative justice in Lithuania:

- Administrative courts: Supreme Administrative Court of Lithuania and regional administrative courts;
- Pre-trial administrative disputes commissions (quasi-judicial bodies);
- Public Administrative Bodies.

Here we show current administrative justice institutional system of the Republic of Lithuania¹:

Supreme Administrative Court is:

- An appellate instance for cases heard by regional administrative courts as the first instance courts
- The only and final instance for cases concerning the legality of general legal acts adopted by central public administration entities, associations, political parties, political organizations, or associations, as well as for cases concerning appeals against decisions or omissions of the CEC, as well as the final instance for administrative cases assignment to the relevant courts (on jurisdiction).
- The only and final instance for the requests of the municipal council to provide a conclusion whether a member of the municipal council, a member of the municipal council - the mayor,

¹ DEVIATNIKOVAITĖ, I. Administrative Law. Common part, p. 615.

for whom the procedure of deprivation of authority has been initiated, has broken his oath, or failed to exercise the established authority; Requests of the State Data Protection Inspectorate to apply to the EUCJ for a decision of the European Commission.

- Harmonizes case-law of administrative courts.

Vilnius Regional Administrative Court:

- Has jurisdiction to hear cases that are also heard by the Regional Administrative Court.
- However, in accordance with Article 20 (4) of the Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania, this court hears cases assigned to it and under other laws.

Regional Administrative Courts review:

- The legality of legal acts and actions (omissions) made by public administration entities, as well as on the delay of these entities in performing the actions assigned to their competence.
- Compensation for damage caused by illegal actions of public administration entities (Article 6.271 of the CC).
- Taxes, other obligatory payments, payment, refund or recovery of fees, application of financial sanctions, tax disputes.
- Civil disputes, when one of the parties of the dispute is a civil servant or official, as well as disputes arising from the implementation of the right of material liability and recourse (recourse) in accordance with the Civil Service Law.
- The decisions of the Chief Commission for Official Ethics and the appeals of this commission regarding the termination of the service relations with civil servants.
- The statement of the Seimas ombudsman regarding the termination of the service relations with civil servants.
- Violation of electoral laws and the Law on Referendum.
- Complaints of aliens regarding the refusal to issue a residence or work permit in Lithuania or the revocation of such a permit, the amendment of residence permits in Lithuania, complaints about the refusal or revocation of asylum, complaints from displaced persons about the refusal or revocation of the status of a displaced person.

Lithuanian Administrative Disputes Commission examines complaints, requests regarding the legality of individual administrative acts, actions, omissions of central and territorial state administration entities, municipalities located in the territory of its activity, as well as delays of these entities in performing actions assigned to their competence.

Tax Disputes Commission deals with tax disputes arising between a taxpayer and a central tax administrator.

Territorial subdivisions of the Lithuanian Administrative Disputes Commission examines complaints, requests regarding individual administrative acts, actions, legality of inaction, delays in the performance of actions assigned to their competence, adopted by territorial state administration entities and municipal administration entities located in the territory of their activity.

Disputes arising between a public administration entity and a person may also be heard by the public administration entities themselves, such as the **Ministry of Agriculture, the State Tax Inspectorate under the Ministry of Finance, the Prisons Department under the Ministry of Justice, the Disputes Commission under the Ministry of Social Security and Labor, the Customs Department under the Finance Ministries, the Commission for Determining Harm to Patients' Health, the State Enterprise Center of Registers**, etc.

3. ART. 20 OF THE LAW ON ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

Recourse to quasi-judicial authorities is not necessary. The applicant may immediately apply to the administrative courts.

Under Article 20 of Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania without applying the pre-trial procedure, the regional administrative court, as a court of first instance, hears the following cases, among others:

- for compensation for damage caused by illegal actions of state administration entities and municipal administration entities (Article 6.271 of the Civil Code of the Republic of Lithuania);

- regarding official disputes, when one of the parties to the dispute is a civil servant or official, as well as disputes arising from the implementation of the right of material liability and recourse (recourse) in accordance with the Civil Service Law;
- on complaints of aliens regarding the refusal to issue a residence or work permit in Lithuania or the revocation of such a permit, on the amendment of residence permits in Lithuania, as well as on complaints regarding the refusal or revocation of asylum.

4. SELECTION PROCEDURE AND LEGAL STATUS OF PRE-TRIAL COMMISSIONS AND THEIR MEMBERS

Judges of administrative courts are elected in the same manner as judges of ordinary courts – President of the Republic appoints the judges of administrative courts. Lithuanian administrative courts as a group of specialized courts belong to the system of judicial bodies.

What about quasi-judicial bodies? The members of the pre-trial commissions are selected in a different way than judges of administrative courts. Lithuanian Administrative Disputes Commission and Tax Disputes Commission belong to the executive bodies system. These institutions are under The Government of the Republic of Lithuania. The members of the Tax Disputes Commission are appointed by the Government of the Republic of Lithuania on the proposal of the Prime Minister. The members of Lithuanian Administrative Disputes Commission are appointed by the Government of the Republic of Lithuania on the proposal of Minister of Justice.

Selection process is as follows:

a member of the Tax Disputes Commission may be a person of good repute with a master's degree in finance, law or economics or an equivalent higher education and at least three years of work experience in the field of tax, customs, or company law. Applicants for the members of the Tax Disputes Commission are selected by a commission formed by the Minister of Finance and the Minister of Justice in accordance with the procedure established by the Government.

only citizens of the Republic of Lithuania with higher legal education may be members of Lithuanian Administrative Disputes Commission and its territorial subdivisions. A person who has been found guilty of a serious or very serious crime, a crime against the public service and public interests, a crime of a corrupt nature or a crime that has caused property damage to the state and has an unexpired or revoked conviction may not be a member of the commissions and its territorial subdivisions. The Minister of Justice shall submit to the Government the candidatures of the members of Commission and its territorial subdivisions, including the candidates for the chairman of the commission, the deputy chairman of the commission and the deputy chairmen of the commission in territorial subdivisions.

5. PROPOSED AMENDMENTS TO THE LAW ON ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

Ministry of Justice and a group of experts propose to establish obligatory examination of certain groups of administrative cases by the Lithuanian Administrative Disputes Commission and its territorial subdivisions:

- complaints regarding compensation for damage caused by illegal actions of state administration entities and municipal administration entities (Article 6.271 of the Civil Code of the Republic of Lithuania),
- service disputes, where one of the parties of the dispute is a civil servant or official, as well as disputes regarding the recognition of a person who has held the position of a civil servant for a misdemeanour and the determination of the service penalty that should be imposed on him or her, unless otherwise provided by law.
- complaints regarding the decisions on compliance of the work of an alien with the needs of the labour market of the Republic of Lithuania, regarding the decision to refuse to issue, change or revoke a residence permit in Lithuania, against the decision to refuse to issue or revoke a work permit in Lithuania.

Accordingly, the proposed amendments waives and / or amends the provisions of Article 20 (2) of

the Administrative Proceedings Act of the Republic of Lithuania, which assign the jurisdiction of the district administrative court as a court of first instance to the examination of the said disputes (without applying the pre-trial procedure).

At the same time, it is proposed to amend the laws governing legal relations in specific areas, which specify the procedure for submitting complaints to an administrative court (without the pre-trial procedure or without a procedure involving the mandatory examination of complaints by an independent pre-trial body): Law on Public Service of the Republic of Lithuania, Law on the Legal Status of Aliens of the Republic of Lithuania.

The draft Law on Tax Administration of the Republic of Lithuania provides that a taxpayer to challenge the decision of the central tax administrator, should first apply to the Tax Disputes Commission – this commission would deal with tax disputes in a mandatory pre-trial manner.

6. REASONS FOR THE PROPOSED AMENDMENTS

Under the explanatory note to the Amendments of Law on Administrative Proceedings Act of the Republic of Lithuania there are several reasons for the proposed amendments:

1. In view of the increasing number of administrative disputes, the time limits for appeals are constantly increasing (proceedings can take up to 16-18 months), which can be seen as an unjustifiably long time to deal with State liability.
2. When hearing administrative cases in courts, it is observed that when administrative disputes are first examined in independent collegial pre-trial institutions, such cases are processed in courts faster and with higher quality, as the essential facts of the case and other issues of fact are established; the number of complaints submitted by public administration entities is decreasing; the stability of court decisions is increasing.
3. Also, pre-trial settlement of administrative disputes is less formalized, faster and cost-efficient way for individuals to defend violated rights and interests protected by the law.

7. LIMITED APPEAL

The package of amendments also includes a proposal to regulate the institute of limited appeal in cases where the decision of the court of first instance against the decision of Lithuanian Administrative Disputes Commission, its territorial subdivisions or the Tax Disputes Commission made after the examination of an administrative dispute in a mandatory pre-trial procedure.

An appeal against the decision of the court of first instance against the decision of Lithuanian Administrative Disputes Commission, its territorial subdivisions, or the Tax Disputes Commission, adopted after examining the administrative dispute in a mandatory pre-trial procedure, would be possible only if one of the following grounds exists:

- 1) there is a clear and consistent case-law of the Supreme Administrative Court of Lithuania and the first court instance departed from it.
- 2) there is a manifest error of law in the judgment of the court of first instance.
- 3) it is necessary to ensure the formation of uniform case-law of administrative courts.

8. INSTEAD OF CONCLUSIONS

The author of this text is strongly against that kind of amendments to the Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania. Arguments are set below.

If such amendments are made in such case, the executive bodies will act as judicial bodies. Is it acceptable in the legal system of Lithuania? No. Article 109 of the Constitution of the Republic of Lithuania sets out that „justice shall be administered only by courts “.

Is the limited appeal acceptable? No, it contradicts with the Article 6 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms.

Instead of the proposed amendments the author would suggest strengthening administrative courts legal status. Moreover, we do not need pre-trial institutions in Lithuania. Such institutions are found in the common-law system in which there are no administrative courts. Instead of them it is much more important to codify the institute of administrative procedure in Lithuania.

BIBLIOGRAPHY

Legal Acts and Documents:

1. The Constitution of the Republic of Lithuania. *Official Gazette*, 1992, No. 220-0.
2. The Law on Administrative Proceedings of the Republic of Lithuania. *Official Gazette*, 1999, No. 13-308.
3. The Law on Administrative Disputes Commission of the Republic of Lithuania. *TAR*, 2016, No. 16850.
4. The Law on Pre-trial Administrative Disputes Proceedings. *Official Gazette*, 1999, No. 13-310.
5. The Law on Tax Administration. *Official Gazette*, 2004, No. 63-2243.
6. Explanatory Note to the Amendments of Law on Administrative Proceedings, the Law on Civil Service, the Law on Pre-trial Administrative Disputes Proceedings, the Law on Tax Administration, the Law on the Legal Status of Aliens, Reg. No. XIIP-4251(2)- XIIP-4257(2).

Literature:

DEVIATNIKOVAITĖ, I. Administrative Law. Common Part. Vilnius: Mykolas Romeris University, 2021.

Contact information:

Ieva Deviatnikovaitė

ieva@mruni.eu

Mykolas Romeris University

Ateities str. 20

LT-08303 Vilnius

Lithuania

SLOBODNÝ PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM VERZUS OBMEDZENÝ PRÍSTUP K ZBIERKE LISTÍN

Lucia Filagová

Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky

Abstract: Cadastral register is public, everyone has the right to look into it, to make extracts, transcripts, sketches, copies of it, with the exception of the collection of documents. The publicity of the collection of documents is limited. The Administrative Procedure Code also allows the parties to look at the files; law on free access to information it even imposes an obligation on obliged entities to make the information available to anyone who has an interest in providing it without the need to demonstrate a legitimate interest. In this article, the author points to a different view of the disclosure of information from the file, where the obligation of public authorities to make information available to anyone who requests the information is in stark contrast with the obligation of the administrative authority in the field of real estate cadastre to ensure the protection of sensitive data contained in documents, which are part of the collection of documents. The author illustrates the issue of data disclosure by referring to the legal norms that regulate this area, but also by one judgment, which elevated the freedom of information beyond the need to protect the data contained in the collection of documents.

Abstrakt: Katastrálny operát je verejný, každý má právo do neho nahliadať, robiť si z neho výpisy, odpisy, náčrty, kópie s výnimkou zbierky listín. Verejnosť zbierky listín je obmedzená. Správny poriadok umožňuje tiež účastníkom konania nahliadať do spisov, zákon slobodnom prístupe k informáciám dokonca ukladá povinnosť povinným osobám informácie, ktoré majú k dispozícii, sprístupniť každému, kto má o ich poskytnutie záujem bez nutnosti preukazovania oprávneného záujmu. V predmetnom príspevku autorka poukazuje na rozdielny pohľad na sprístupňovanie informácií zo spisu, kde sa v ostrom protiklade stretáva povinnosť orgánov verejnej moci sprístupňovať informácie každému, kto o ne požiada a povinnosť správneho orgánu na úseku katastra nehnuteľností zabezpečiť ochranu citlivých údajov, ktoré sú v dokumentoch, ktoré sú súčasťou zbierky listín obsiahnuté. Problematiku sprístupňovania údajov autorka ilustruje poukazom na právne normy, ktoré túto oblasť upravujú, ale aj jeden rozsudok, ktorý slobodu informácií povýšil nad potrebu ochrany údajov, obsiahnutých v zbierke listín.

Key words: collection of documents, free access to information, publicity of the cadastral register, protection of personal data, access to information from the file

Kľúčové slová: zbierka listín, slobodný prístup k informáciám, verejnosť katastrálneho operátu, ochrana osobných údajov, sprístupňovanie informácií zo spisu

1 PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM V SÚLADE SO ZÁKONOM Č. 71/1967 ZB. O SPRÁVNOM KONANÍ (SPRÁVNÝ PORIADOK)

V § 3 správneho poriadku je zakotvené, že správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi, pričom sú povinné chrániť záujmy štátu, spoločnosti a v neposlednom rade aj práva a právom chránené záujmy fyzických a právnických osôb¹. Práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti účastníkov konania však môžu byť osobitným právnym predpisom upravené odlišne, prípadne nemusia byť upravené vôbec. V súlade s § 1 ods. 1 správneho poriadku má osobitná právna úprava prednosť pred všeobecnou úpravou, obsiahnutou práve v správnom poriadku. Z uvedeného preto vyplýva, že osobitná právna úprava upravuje určitý postup

¹ Potásch, P., Hašanová, J., Vallová, J., Milučký, J., Medžová, D. Správny poriadok. Komentár. 3. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 11

alebo konanie a v prípadoch touto normou neupravených sa subsidiárne použije správny poriadok aj s poukazom na existujúcu judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky². Z uvedeného preto možno vyvodit' záver, že účastník konania sa bude môcť v súlade so základnými zásadami správneho poriadku a správneho konania domáhať týmto zákonom stanoveného postupu aj v prípadoch, ak bude aplikácia správneho poriadku vylúčená a osobitná právna úprava nebude obsahovať komplexnú úpravu zásad a postupov podľa tohto osobitného zákona.

Správny poriadok definuje účastníka konania ako toho, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať, alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť postupom alebo rozhodnutím správneho orgánu priamo dotknuté. Účastníkom konania môže byť aj ten, kto o sebe tvrdí, že je účastníkom konania a to až do momentu, dokedy sa nepreukáže opak a každý, komu postavenie účastníka konania priznáva osobitný zákon.³

V správnom poriadku je uvedené, že účastníci konania, ich zástupcovia a zúčastnené osoby majú právo nazerať do spisov, robiť si z nich výpisy, odpisy a dostať kópie spisov s výnimkou zápisníc o hlasovaní alebo dostať informáciu zo spisov s výnimkou zápisníc o hlasovaní iným spôsobom. Správny orgán môže povoliť nazrieť do spisov a urobiť si výpis, odpis, môže poskytnúť kópiu spisov alebo môže poskytnúť informáciu zo spisov iným spôsobom aj iným osobám, pokiaľ preukážu odôvodnenosť svojej požiadavky.

Právo účastníka konania, alebo jeho splnomocneného alebo zákonného zástupcu nahliadať do spisov možno zaradiť medzi jeho základné právo v správnom konaní. Kedykoľvek v priebehu konania, alebo aj po ukončení tohto konania majú právo nahliadať do spisov a podkladov, ktoré boli podkladom vydania rozhodnutia v tomto konaní. Pojem „administratívny spis“ nie je nikde definovaný, avšak podľa judikatúry ním možno rozumieť úplný žurnalizovaný a originálny spisový materiál správneho orgánu v danej veci vrátane originálov dokladov o doručení písomností a rozhodnutia. V skratke možno povedať, že ide o listiny, ktoré správny orgán mal k dispozícii, s ktorými sa správny orgán oboznámil a ktoré tvorili podklad rozhodnutia. Právo nahliadnuť do spisu majú účastníci konania počas prvostupňového konania, počas druhostupňového konania a zákon nevylučuje, aby do spisového materiálu účastníci konania nahliadli aj po právoplatnom ukončení veci. Svoje právo nahliadnuť do spisu si účastník konania môže uplatniť na tom správnom orgáne, na ktorom sa daný spisový materiál nachádza. Nahliadnutie do spisu môže účastník konania vykonať iba za prítomnosti zamestnanca správneho orgánu, ktorý o danom úkone spíše úradný záznam, v ojedinelých prípadoch nie je vylúčené, že bude spísaná aj zápisnica. Úradný záznam obsahuje meno a priezvisko toho, kto do spisu nahliadol a meno a priezvisko zamestnanca správneho orgánu, na ktorom sa tento úkon vykonal, ako aj ďalšie prípadné skutočnosti, napr. že z daného spisového materiálu bola vyhotovená fotokópia určitej listiny.

Ak by príslušný správny orgán odoprel právo účastníkovi konania nazrieť do spisu, išlo by o porušenie jeho práva na správny a zákonný postup správneho orgánu, čo by následne mohlo viesť k použitiu mimoriadnych opravných prostriedkov či inicializácie súdneho konania zo strany tohto účastníka konania, ktorý bol nesprávnym a nezákonným úradným postupom dotknutý na svojich právach.

Právo účastníka konania a zúčastnenej osoby na prístup do spisu sú explicitne ustanovené v § 23 správneho poriadku a sú právne nárokovateľné. Nie je teda na zvážení správneho orgánu, či týmto osobám umožní alebo neumožní realizáciu ich procesného práva, ktoré je explicitne obsiahnuté v zákone.

V praxi však môžu nastať a aj nastávajú situácie, keď do spisu má záujem nahliadnuť osoba, ktorá nie je účastníkom konania, ani zúčastnenou osobou. Takáto osoba, či už fyzická alebo právnická, môže nahliadnuť do spisu v prípade, ak preukáže právny záujem, resp. vie odôvodniť svoju požiadavku nahliadnutia do spisu. O tom, či táto osoba skutočne nahliadne do spisu, resp. sa jej poskytne požadovaná informácia, v konečnom dôsledku však rozhodne príslušný správny orgán.

² Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžr/68/2011: ..."Najvyšší súd nielen v zmysle čl. 1 ods. 1 prvá veta Ústavy Slovenskej republiky, ale aj v zmysle rezolúcie č. (77)31 Výboru ministrov Rady Európy o správnom konaní zastáva právny názor, že zásady správneho konania sa musia vzťahovať aj na osobitné správne konania, ktoré subsidiárne pôsobia správneho poriadku výslovne vylúčili."

³ § 14 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní

V prípade, ak správny orgán dospeje k záveru, že informácie zo spisu sprístupní, je povinný vykonať všetky opatrenia tak, aby sa nepovolana osoba neoboznámila s utajovanou skutočnosťou, bankovým, obchodným alebo daňovým tajomstvom, prípadne aby sa neporušila zákonom stanovená povinnosť mlčanlivosti. Správny orgán spravidla ochranu týchto citlivých údajov zabezpečí ich začiatnením, t.j. mechanickou anonymizáciou, alebo ak sa tieto informácie nachádzajú na osobitnej listine, predmetnú listinu zo spisu vyberie.

2 PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM V SÚLADE SO ZÁKONOM 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

Podľa § 2 ods. 1 zákona o slobode informácií osobami povinnými podľa tohto zákona sprístupňovať informácie (ďalej len „povinné osoby“) sú štátne orgány, obce, vyššie územné celky ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti.

Podľa § 3 ods. 3 zákona o slobode informácií informácie sa sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám explicitne upravuje prístup k informáciám v rozsahu ich rozhodovacej činnosti v oblasti verejnej správy. Prevádzkové informácie nemajú priamu príčinnú súvislosť s výkonom štátnej správy povinnej osoby na zverenom úseku štátnej správy a nepodliehajú právnomu režimu zákona o slobodnom prístupe k informáciám.⁴ Extenzívny výkladom zákona o slobodnom prístupe k informáciám by bolo možné rozšíriť informačnú povinnosť povinných osôb na akýkoľvek údaj, ktorý majú k dispozícii, pričom v tomto prípade by dochádzalo k výraznému narušeniu princípu dobrej verejnej správy.

Podľa obsahu slova je informáciou správa, údaj alebo poučenie, ktoré fyzická osoba alebo právnická osoba odovzdáva inej fyzickej alebo právnickej osobe a dovtedy jej nebola známa. Informácia je základom vzájomného vymieňania údajov, ktoré má za cieľ získanie nového poznania. Informáciou je aj štatistické spracovanie údajov. Zo znenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám nemožno vyvodit', že informáciou je aj poskytovanie obsahu spisu alebo rôznych dokumentov a ich kópií o právnych úkonoch (kúpne či iné zmluvy), ktoré sú súhrnom množstva údajov a ujednaní rôznej povahy, poživajúcich rôznu ochranu.

Právo na prístup k informáciám a sloboda prejavu sú základné práva garantované Ústavou Slovenskej republiky, Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Listinou základných práv a slobôd. Toto právo môže byť obmedzené zákonom iba ak je to nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu práv a slobôd iných, verejného poriadku, bezpečnosti štátu, ochranu verejného zdravia a mravnosti.⁵

Ústava prostredníctvom práva na informácie definuje tri skupiny informácií, a to: 1.) informácie, ktoré štátne orgány a orgány územnej samosprávy musia predložiť oprávneným osobám, 2.) informácie, ktoré štátne orgány a iné orgány verejnej moci nemusia predložiť oprávneným osobám, avšak musia strpieť prístup k nim, ak o to oprávnené osoby požiadajú a 3.) informácie, ktoré nemožno zverejniť, pretože sa nejedná o informácie podliehajúce úprave článku 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej judikatúre zaujal stanovisko, že obsahom základného práva na prijímanie informácií nie je právo dostávať informácie podľa predstáv a očakávaní sťažovateľa.⁶

Najvyšší súd vo viacerých svojich rozhodnutiach⁷ uviedol, že podľa obsahu slova je informáciou správa, údaj alebo poučenie, ktoré fyzická osoba alebo právnická osoba odovzdáva inej fyzickej alebo právnickej osobe a dovtedy jej nebola známa. Informácia je základom vzájomného vymieňania údajov, ktoré má za cieľ získanie nového poznania. Informáciou je aj štatistické

⁴ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 SŽi 5/2013 (Mgr. J. Kmečová c/a Štatistický úrad SR)

⁵ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení zmien a doplnení ústavnými zákonmi, článok 26 ods. 4

⁶ Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 10/99, II. ÚS 184/03

⁷ Napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3 SŽ 16/2004, sp. zn. 2 SŽo 19/2008

spracovanie údajov. Zo znenia zákona preto nemožno vyvodiť, že informáciou je aj poskytovanie obsahu spisu alebo rôznych dokumentov a ich kópií o právnych úkonoch (kúpne a iné zmluvy), ktoré sú súhrnom množstva údajov a ujednaní rôznej povahy, požívajúcich rôznu ochranu, a to tretím osobám, ktoré nie sú účastníkmi konania ani subjektmi právnych vzťahov založených uvedenými úkonmi (nie sú zmluvnými stranami).

Okruh osôb, ktoré sú oprávnené nazeráť do prokurátorského spisu, je explicitne ustanovený v § 55 zákona o prokuratúre.⁸ Katastrálny zákon⁹ explicitne neustanovuje, kto je oprávnený nahliadať do spisu, iba v § 68 ods. 3 taxatívnym spôsobom uvádza osoby, ktoré môžu nahliadať do zbierky listín. Možno však povedať, že podstata veci je tá istá, či už ide o nahliadanie do prokurátorského spisu, alebo spisu ohľadom konania, prebiehajúceho na správnom orgáne na úseku katastra nehnuteľností.

Najvyšší súd Slovenskej republiky¹⁰ uviedol, že ustanovenie § 55 o prokuratúre, ktorý upravuje okruh osôb oprávnených nazeráť do prokurátorského spisu, nezakladá bez ďalšieho legitímny dôvod pre nesprístupnenie informácií (listín) tvoriacich súčasť spisu. V predmetnom rozsudku bolo ďalej uvedené, že napriek tomu, že § 55 zákona o prokuratúre predstavuje špeciálnu úpravu nahliadania do spisu, neznamena to, že je tým automaticky vylúčené použitie iných spôsobov sprístupnenia informácií podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám využíva demonštratívny výpočet, ako možno informácie sprístupniť, pričom tento spôsob je vyjadrený slovíčkom „najmä“. Z uvedeného možno vyvodiť záver, že sa tu vytvára priestor, v rámci ktorého má orgán verejnej moci určitú mieru flexibility vo vzťahu k sprístupňovaným informáciám. Tento priestor má zabezpečiť čo najlepšie a najefektívnejšie poskytnutie informácie a taktiež sprístupnenie informácie tomu, komu by ju nebolo možné sprístupniť napr. nahliadnutím do spisu, pretože obsahuje údaje, ktoré podliehajú utajeniu. Je však možné vyhotoviť fotokópiu takejto listiny, ktorú je možné upraviť tak, že práve tieto citlivé údaje a informácie možno urobiť nečitateľnými, prípadne je možné žiadateľovi poskytnúť odpis predmetnej listiny. Na základe vyššie uvedeného, že ak nie je do spisu možné nahliadať, nie je možné si z neho urobiť výpisy či odpisy alebo kópie na technické nosiče dát je nelogické a nemá oporu v zákone. S prihliadnutím na demonštratívny výpočet možností a spôsobov sprístupnenia informácií zo spisov možno uviesť, že aj poskytnutie čiastočného odpisu môže byť považované za spôsob sprístupnenia informácie.

Zákon o slobodnom prístupe k informáciám je všeobecným právnym predpisom obsahujúcim úpravu, ktorá sa použije vtedy, ak neexistuje osobitná právna úprava. Možno teda uzavrieť, že zákon o slobodnom prístupe k informáciám je *lex generalis* a ak existuje nejaký osobitný zákon, ktorý má osobitnú právnu úpravu sprístupňovania informácií zo spisu, tak tento deroguje postavenie všeobecného zákona len v takom rozsahu, v akom problematiku poskytovania upravuje sám tento osobitný zákon.

3 PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM V SÚLADE SO ZÁKONOM Č. 162/1995 Z.Z. O KATASTRI NEHNUTEĽNOSTÍ A O ZÁPISE VLASTNÍCKYCH A INÝCH PRÁV K NEHNUTEĽNOSTIAM V ZNENÍ NESKORŠÍCH PREDPISOV

Správny orgán na úseku katastra nehnuteľností nemá explicitným spôsobom upravené, komu možno poskytnúť informácie zo spisu. Taxatívne je v katastrálnom zákone stanovený iba okruh osôb, ktorým možno poskytnúť listiny, uložené v zbierke listín.¹¹ Obmedzený je takisto aj prístup k cene nehnuteľností. Táto informácia sa na požiadanie poskytuje iba vlastníčkovi. Údaj o cene nehnuteľnosti sa poskytuje na požiadanie na účely plnenia úloh podľa osobitných predpisov aj štátnym orgánom, Národnej banke Slovenska, súdu, prokuratúre, Policajnému zboru, notárovi, súdному exekútorovi, daňovému úradu, správcovi podľa osobitného predpisu¹², znalcovi z odboru stavebníctvo – odvetvie odhad hodnoty nehnuteľností, znalcovi z odboru lesníctvo – poľnohospodárstvo – odvetvie odhad

⁸ Zákon č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov

⁹ Zákon č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších predpisov

¹⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 SžI 1/2010

¹¹ § 68 ods. 3 katastrálneho zákona

¹² § 2 ods. 1 zákona č. 8/2005 Z.z. o správcoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov

poľnohospodárskej pôdy, znalcovi z odboru lesníctvo – odvetvie odhad hodnoty lesov a osobe, ktorá vyhotovuje cenové mapy.¹³

Katastrálny zákon v § 69 ustanovuje, komu možno poskytnúť údaje katastra, avšak má sa na mysli údaje, ktoré sú obsiahnuté v operáte katastra nehnuteľností, nie v spise, ktorého predmetom bolo nejaké katastrálne konanie. Mohlo ísť o konanie o návrhu na vklad, konanie o oprave chyby v katastrálnom operáte, konanie o námietkach voči návrhu registra obnovenej evidencie pozemkov, konanie o návrhu na zmenu schváleného registra obnovenej evidencie pozemkov, či konania o proteste prokurátora voči rozhodnutiu alebo opatreniu. Správny orgán na úseku katastra nehnuteľností poskytuje údaje katastra v listinnej alebo elektronickej podobe, pričom ide napríklad o výpis z listu vlastníctva, jeho kópiu, kópiu z katastrálnej mapy, kópiu z mapy určeného operátu, výpis z pozemkovej knihy, výpis zo železničnej knihy alebo ich kópie.

Pri sprístupňovaní alebo poskytovaní údajov katastra správny orgán na úseku katastra nehnuteľností vykonáva také primerané technické opatrenia, ktoré zabezpečia, aby údaje katastra nehnuteľností neboli sprístupnené alebo poskytnuté osobám, ktoré na ich spracúvanie nedisponujú vhodným právnym základom. Technické opatrenia musia byť primerané vzhľadom na povahu a rozsah sprístupňovaných alebo poskytovaných údajov.

Technickým opatrením je možné rozumieť anonymizáciu údajov, t.j. trvalé odstránenie údajov, ktoré sa nesprístupňujú, alebo neposkytujú.

Ako už bolo spomenuté vyššie, verejnosť katastrálneho operátu a poskytovanie údajov z katastra upravuje § 68 a § 69 katastrálneho zákona, pričom výnimkou zo zásady verejnosti katastrálneho operátu je zbierka listín, ktorá obsahuje najmä písomné vyhotovenia zmlúv, dohôd a písomných vyhlásení vkladateľov o vložení nehnuteľností do majetku právnických osôb, písomné vyhotovenia rozhodnutí štátnych orgánov a notárskych osvedčení a iných listín, ktoré podľa zákona potvrdzujú práva k nehnuteľnostiam a dokumentáciu sídelných a nesídelných geografických názvov¹⁴. V zbierke listín na príslušnom okresnom úrade, katastrálnom odbore sú teda uložené všetky listiny, ktoré boli predmetom návrhu na vklad, prípadne iné rozhodnutia, vydané v jednotlivých katastrálnych konaniach, ktoré boli do operátu katastra nehnuteľností zapísané.

Zo znenia § 68 ods. 3 katastrálneho zákona je zrejmé, že prístup k listinám, ktoré sú uložené v zbierke listín sa umožňuje len taxatívne vymedzenému okruhu osôb. Práve citlivosť údajov obsiahnutých v zmluvách, verejných listinách a iných listinách vyžaduje, aby bolo toto zákonné ustanovenie vykladané reštriktívne. Uvedené ustanovenie taktiež nemožno vykladať tak, že vlastník určitej nehnuteľnosti má právo na prístup k akejkoľvek zmluve, ktorá je v zbierke listín uložená. Nie je teda možné aplikovať doslovný, resp. gramatický výklad tohto ustanovenia. S prihliadnutím na § 19 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky má každý právo na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o svojej osobe.

Kto je teda vlastne osobou oprávnenou na prístup k listinám, uloženým v zbierke listín? Je to vo svojej podstate vlastník zapísaný na liste vlastníctva, jeho právny predchodca alebo právny nástupca. Prístup vlastníkov a ich právnych predchodcov k zbierke listín je potrebné vykladať tak, že vlastníci a ich právni predchodcovia majú právo na prístup len k tým zmluvám, verejným listinám a iným listinám, v ktorých vystupujú ako účastníci právneho úkonu alebo ako osoba, ktorej sa verejná listina alebo iná listina bezprostredne týka, čiže spravidla to budú verejné listiny alebo iné listiny, v ktorých sú tieto osoby uvedené. Na sprístupnenie zmlúv, verejných listín a iných listín vlastníci a ich právni predchodcovia nárok nemajú. Uvedené znamená, že vlastníkovi a právnenému predchodcovi vlastníka sa v celom rozsahu sprístupní zmluva, verejná listina alebo iná listina, v ktorej je táto osoba uvedená ako účastník právneho úkonu, pri rešpektovaní ochrany osobných údajov, t.j. nesprístupní sa napríklad rodné číslo ďalšieho účastníka právneho úkonu. Vlastník má teda nárok na sprístupnenie svojho nadobúdacieho titulu v celom rozsahu. Rovnako má v celom rozsahu právny predchodca vlastníka nárok na sprístupnenie svojho nadobúdacieho titulu, napr. zmluvy, na základe ktorej právny predchodca vlastníka túto nehnuteľnosť nadobudol a na sprístupnenie zmluvy, verejnej alebo inej listiny, na základe ktorej mu zaniklo vlastnícke právo k nehnuteľnosti a ktorej bol účastníkom. V takomto prípade to mohla byť napr. kúpna zmluva, ktorou právny predchodca predal nehnuteľnosť ďalšej osobe.

¹³ § 68 ods. 2 katastrálneho zákona

¹⁴ § 8 ods. 1 písm. c) katastrálneho zákona

Najvyšší súd Slovenskej republiky¹⁵ uviedol, že v konaní správnych orgánov došlo k vade tým, že odmietli žalobkyni nazrieť do zbierky listín, obsahujúcej písomné vyhotovenia zmlúv, na základe ktorých bola žalovaným správnym orgánom vykonaná oprava údajov katastra. Verejnosť zbierky listín je síce obmedzená § 68 ods. 4 katastrálneho zákona, avšak podielovej spoluvlastníčke nehnuteľnosti, ktorej sa predmetné zmluvy týkali, malo byť nesporne nahliadnutie do nej umožnené. Neumožnením nahliadnuť žalobkyni do zbierky listín správny orgán nerešpektoval zásadu verejnosti katastrálneho operátu, ustanovenú v § 68 ods. 1 a ods. 2 katastrálneho zákona. Zásada verejnosti slúži na ochranu vlastníckeho práva. Správne orgány uvedeným konaním porušili procesné právo žalobkyne nazeráť do spisov, ustanovené v § 23 správneho poriadku, ktorý sa na konanie správneho orgánu vzťahuje ako všeobecný procesný predpis, ktorý je zároveň konkrétnym vyjadrením právneho nároku účastníka konania na úplné informácie pre rozhodnutie o podklade ako celku.

Okrem výpisu a náčrtu si žiadateľ môže odfoťiť aj časť katastrálneho operátu fotoaparátom, resp. mobilom, nakoľko každý má právo do katastrálneho operátu nahliadať, robiť si z neho odpisy, výpisy alebo náčrty. Katastrálny zákon neupravuje, akými prostriedkami si možno z katastrálneho operátu vyhotovovať odpisy, preto je možné robiť si odpisy v papierovej alebo elektronickej podobe, pričom vytvorením odpisu v elektronickej podobe môžeme rozumieť napríklad vyhotovenie fotografického záznamu, prípadne oskenovanie, avšak za predpokladu, že sa poskytnú iba vybrané osobné údaje.

4 PRÍSTUP K INFORMÁCIÁM PODĽA ROZSUDKU NAJvyššieho SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY SP. ZN. 3SŽO/106/2015 ZO DŇA 27. APRÍLA 2016

Predmetom konania bola žaloba o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu na úseku katastra nehnuteľností, ktorým nevyhovel žiadosti o sprístupnenie informácií v súlade so zákonom¹⁶. Predmetom žiadosti bolo sprístupnenie protestu prokurátora proti povoleniu vkladu vlastníckeho práva a o sprístupnenie všetkých naň nadväzujúcich rozhodnutí a písomností, vrátane postúpenia nadriadenému správne mu orgánu, doručeníek a pod. Ako dôvod nesprístupnenia informácie správny orgán uviedol, že žiadateľ môže požiadať o poskytnutie údajov zo spisu a nie podľa zákona o slobode informácií za splnenia podmienky, že patrí do kategórie oprávnených osôb podľa katastrálneho zákona, nakoľko iným osobám nemožno informácie zo spisu, uloženému v registratúrnom stredisku, poskytnúť.

Krajský súd v odôvodnení svojho rozhodnutia uviedol, že ustanovenia upravujúce právny režim nahliadania do katastrálnych spisov uložených v registratúrnom stredisku, ani všeobecná úprava nahliadania do administratívnych spisov správnych orgánov podľa § 23 Správneho poriadku nebránia sprístupňovaniu informácií z katastrálnych spisov podľa zákona o slobode informácií a nemožno ich považovať na účely § 11 ods. 1 písm. b) zákona o slobode informácií za formu zverejňovania informácií na základe osobitného zákona, ktoré by odôvodňovalo principiálne obmedzenie slobodného prístupu k informáciám. Vykonávacía vyhláška ku katastrálnemu zákonu¹⁷, Správny poriadok či iný právny predpis upravujúci prístup k listinám, tvoriacim súčasť dokumentácie k rôznym konaniam, sa uplatňujú popri ustanoveniach zákona o slobode informácií, ktorý je z hľadiska svojho účelu všeobecnou právnou normou regulujúcou ústavné právo na prístup k informáciám. Zmyslom tohto práva je predovšetkým umožnenie čo najširšej verejnej kontroly moci. Základom právnej úpravy sprístupňovania informácií je zásada, že sprístupnené musia byť všetky požadované informácie okrem tých, ktoré zákon o slobode informácií alebo osobitný zákon zo sprístupnenia vylučujú. Všetky výnimky je pritom potrebné vykladať reštriktívne a prihliadať na princíp prevažujúceho verejného záujmu. V danom prípade nie je známy zákonný dôvod, ktorý by bránil sprístupneniu protestu prokurátora proti povoleniu vkladu vlastníckeho práva k nehnuteľnosti a rozhodnutia orgánu správy katastra o tomto proteste, keďže ide o listiny, týkajúce sa orgánu verejnej moci. Zákonné vymedzenie okruhu osôb oprávnených nahliadať do katastrálnych spisov uložených v registratúrnom stredisku podľa názoru súdu nemožno považovať za legitímny dôvod obmedzenia prístupu k informáciám podľa zákona o slobode informácií.

¹⁵ rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6 Sžo 67/2008

¹⁶ § 11 ods. 1 písm. b) zákona č 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám

¹⁷ Vyhláška č. 461/2009 Z.z., ktorou sa vykonáva zákon č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších predpisov

Proti rozsudku Krajského súdu bolo podané odvolanie, o ktorom rozhodoval Najvyšší súd SR. V rozsudku bolo ďalej uvedené, že súd prvého stupňa správne uviedol, že všeobecná úprava nahliadania do administratívnych spisov správnych orgánov podľa § 23 Správneho poriadku nebráni sprístupňovaniu informácií z katastrálnych spisov podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám a nemožno ich považovať na účely § 11 ods. 1 písm. b) zákona o slobodnom prístupe k informáciám za formu zverejňovania informácií na základe osobitného zákona, ktoré by odôvodňovalo principiálne obmedzenie slobodného prístupu k informáciám. Dôvod obmedzenia sprístupnenia informácií v zmysle § 11 ods. 1 písm. b) zákona o slobodnom prístupe k informáciám je možné aplikovať len v tých prípadoch a na tie informácie, ktoré sú zverejnené, a teda každý ich môže vyhľadať a získať bez akéhokoľvek obmedzenia alebo vyžadovania splnenia akýchkoľvek predpokladov. Pôjde najmä o informácie zverejnené na internete, ale nie je vylúčená ani iná forma zverejnenia, ak je možné dané informácie bez väčších ťažkostí vyhľadať a získať. O takýto prípad však nejde, ak sa informácia zverejňuje žiadateľovi o sprístupnenie informácie za splnenia podmienky, že patrí do kategórie oprávnených osôb v zmysle katastrálneho zákona, ktorými sú vlastníci, správca majetku štátu, správca majetku vyššieho územného celku, správca majetku obce, nájomca alebo iný oprávnený z práv k cudzím veciam (záložný veriteľ, oprávnený z vecného bremena, oprávnený z predkupného práva). Iným osobám nemožno informácie zo spisu uloženom v registratúrnom stredisku v zmysle katastrálneho zákona a vyhlášky¹⁸ poskytnúť. Skutočnosť, že v prejednávanom prípade sú požadované informácie sprístupňované podľa osobitných predpisov, stanovenému okruhu oprávnených osôb, resp. osôb preukazujúcich odôvodnenosť svojej požiadavky, a to za splnenia konkrétnych zákonných podmienok, nenaplnia dôvod obmedzenia sprístupnenia ustanovený v § 11 ods. 1 písm. b) zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

V predmetnom rozsudku bolo ďalej uvedené, že § 3 zákona o slobodnom prístupe k informáciám je hmotnoprávnou úpravou práva na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii. **Právna úprava ustanovená v § 23 ods. 2 Správneho poriadku má procesnoprávny charakter a oprávňuje správny orgán konajúci vo veci, aby povolil nazrieť do spisov, urobiť si výpis, poskytnúť kópiu alebo informáciu zo spisov iným spôsobom a iným osobám ako účastníkom konania, ak preukážu odôvodnenosť svojej požiadavky.** Nie je možné odmietnuť právo žiadateľa na poskytnutie informácie žiadanej podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám z dôvodov aplikácie ustanovenia § 23 ods. 2 Správneho poriadku¹⁹. V rozsudku bolo tiež uvedené, že ak by bol pripustený výklad žalovaného správneho orgánu, že právo na nahliadnutie do spisu v zmysle § 23 ods. 2 Správneho poriadku predstavuje zákonný dôvod obmedzenia sprístupnenia v zmysle § 11 ods. 1 písm. b) zákona o slobodnom prístupe k informáciám, znamenalo by to absurdnú situáciu, pretože množstvo požadovaných informácií v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám sa v nejakom spise nachádza a špecifikovaný okruh osôb má právo do tohto spisu nahliadať. V prípade pripustenia výkladu, aký navrhuje žalovaný by bolo možné veľkú časť žiadostí o poskytnutie informácií odmietat' s tým, že sú súčasťou spisu a určitý okruh osôb má právo do nich nahliadať. Takýto stav však v demokratickej spoločnosti a právnom štáte nie je prípustný.

Žalovaný v podanom odvolaní poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR²⁰ z ktorého vyplýva, že oprávnenie účastníka konania podľa § 23 ods. 1 a § 23 ods. 2 Správneho poriadku na nazeranie do spisov a podkladov je v pomere špeciality k všeobecnému právu na prístup k informáciám podľa § 3 ods. 1 zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Z uvedeného vyplýva, že ak účastník konania požiadava o nazretie do spisov, nie je možné jeho podanie považovať za žiadosť podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám, avšak účastníkovi konania žiadne zákonné ustanovenie nebráni, aby využil aj právo na informácie podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Všetko záleží od dispozičného práva účastníka konania. Správny orgán, resp. povinná osoba si v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám nemôže podanie účastníka konania prekvalifikovať podľa svojej vôle bez toho, aby s tým účastník konania, resp. žiadateľ o poskytnutie informácie, súhlasil. V tejto súvislosti Najvyšší súd Slovenskej republiky poukázal už na svoje skoršie rozhodnutie²¹ v ktorom uviedol, že „ustanovenie § 55 zákona o prokuratúre, ktorý upravuje okruh osôb

¹⁸ Vyhláška Úradu geodézie, kartografie a katastra SR č. 22/2020 Z.z., ktorou sa vydáva Spravovací poriadok pre katastrálne úrady a správy katastra

¹⁹ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 SžI 1/2010 zo dňa 16.06.2010

²⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sdz/7/2009 zo dňa 23.03.2010

²¹ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 SžI/1/2010 zo dňa 15.03.2011

oprávnených nazerat' do prokurátorského spisu, nezakladá bez ďalšieho legitímny dôvod pre nesprístupnenie informácií (listín) tvoriacich súčasť spisu“. Napriek tomu, že § 55 zákona o prokuratúre predstavuje špeciálnu úpravu nahliadania do spisu, neznamená to, že je tým automaticky vylúčené použitie iných spôsobom sprístupnenia informácií podľa zákona o slobode informácií. Samotný zákon o slobode informácií nepoužíva v § 16 ods. 1 taxatívny výpočet všetkých spôsobov sprístupnenia informácií. Využíva iba demonštratívny výpočet, ktorý je vyjadrený slovom „najmä“. Neobmedzuje teda sprístupňovanie len na v § 16 výslovne uvedené spôsoby. Vytvára tým určitý priestor v rámci ktorého je prípustná určitá miera flexibility, ako povinnej osoby, tak aj žiadateľa. Tento priestor má predovšetkým viesť k čo najefektívnejšiemu a najlepšiemu poskytnutiu informácií a umožňuje sprístupniť aj informáciu, ktorú by napríklad nebolo možné sprístupniť nahliadnutím do spisu, lebo sa v nej nachádzajú údaje, ktoré podliehajú utajeniu a podobne. Ale tým, že sa vyhotoví fotokópia takejto listiny, ktorú už je ale možné upraviť tak, aby jej časti obsahujúce informácie, ktoré nemožno sprístupniť boli nečitateľné, alebo sa poskytne len odpis listiny, sa neodoprie žiadateľovi právo na sprístupnenie požadovanej informácie.

V závere rozsudku bolo uvedené, že všeobecná úprava nahliadania do administratívnych spisov správnych orgánov podľa § 23 Správneho poriadku nebráni sprístupňovaniu informácií zo spisov podľa ustanovení zákona o slobodnom prístupe k informáciám a preto nemožno túto skutočnosť ani na účely § 11 ods. 1 písm. b) zákona o slobodnom prístupe k informáciám považovať za formu zverejňovania informácií na základe osobitného zákona, ktoré by odôvodňovalo principiálne obmedzenie slobodného prístupu k informáciám. Dôvod obmedzenia sprístupnenia informácií podľa § 11 ods. 1 písm. b) zákona o slobodnom prístupe k informáciám je možné za splnenia zákonom stanovených podmienok aplikovať len v tých prípadoch a na tie informácie, ktoré sú zverejnené a teda každý si ich môže vyhľadať a získať bez akéhokoľvek obmedzenia alebo vyžadovania splnenia akýchkoľvek predpokladov.

5 ZÁVER

Z vyššie uvedeného rozhodnutia Najvyššieho súdu SR vyplýva, že právna úprava nazerania do spisov podľa § 23 Správneho poriadku nebráni možnosti sprístupnenia listiny zo spisu správneho orgánu podľa zákona o slobode informácií.

Zákon o slobode informácií je všeobecným právnym predpisom poskytujúcim spoločnú úpravu, ktorá sa použije vždy, keď neexistuje úprava špeciálna, napr. na určitom úseku verejnej správy. Vo vzťahu k iným zákonom teda pôsobí ako *lex generalis*; príslušný špeciálny zákon deroguje jeho postavenie len v takom rozsahu, v ktorom sám problematiku poskytovania informácií upravuje.

Osobitné zákony môžu teda výslovne ustanoviť, že niektoré druhy informácií sa verejnosti na základe zákona o slobode informácií nesprístupňujú alebo že sú prístupné výlučne iba určitému okruhu osôb (napr. zberka listín katastra nehnuteľností). V takom prípade má osobitná úprava v týchto zákonoch prednosť pred zákonom o slobode informácií. Tieto informácie sa nesprístupňujú na základe zákona o slobode informácií, ale podľa osobitných zákonov, ako je napr. katastrálny zákon. Osobitná právna úprava má teda prednosť pred zákonom o slobode informácií, a informácie, resp. listiny sa nesprístupňujú podľa zákona o slobode informácií, ale podľa osobitného zákona, v tomto prípade podľa katastrálneho zákona. Ak by sa neprihliadalo na uvedený názor, poprel by sa tým zmysel a účel právnej úpravy obsiahnutej v katastrálnom zákone, a v podstate by ustanovenie o obmedzenej verejnosti zbierky listín stratilo svoje opodstatnenie.

Na uvedené je potrebné poukázať aj z dôvodu, že po vykonaní zápisu do katastra nehnuteľností sa určité verejné alebo iné listiny, ktoré sú súčasťou spisu a ktoré mali dôkaznú hodnotu pre konanie, zo spisu vyčlenia a založia do zbierky listín. Súčasťou zbierky listín sú v súlade s § 8 ods. 1 písm. c) katastrálneho zákona najmä písomné vyhotovenia zmlúv, dohôd a písomných vyhlásení vkladateľov o vložení nehnuteľnosti do majetku právnických osôb, písomné vyhotovenia rozhodnutí štátnych orgánov a notárskych osvedčení a iných listín ktoré podľa zákona potvrdzujú práva k nehnuteľnostiam, a dokumentácia sídelných a nesídelných geografických názvov. Zberka listín predstavuje výnimku zo zásady verejnosti katastrálneho operátu, pričom prístup k listinám uloženým v zbierke listín, tzn. kto a za akých podmienok môže získať listinu zo zbierky listín, upravuje § 68 ods. 3 katastrálneho zákona.

Obmedzenia výkonu práva na informácie upravuje aj Ústava Slovenskej republiky v čl. 26 ods. 4. Medzi tieto obmedzenia patrí o. i. „ochrana práv a slobôd iných“. Pri uplatňovaní týchto základných práv ide o vytvorenie primeranej rovnováhy medzi právom na informácie na jednej strane a právom

na súkromie toho, o ktorom sa informácie získavajú, napríklad v prípade účastníkov zmluvy, ktorá bola predmetom konania o návrhu na vklad do katastra nehnuteľností a po vykonaní zápisu sa stala súčasťou zbierky listín. Zmluvu možno definovať ako dvojstranný právny akt, zakladajúci práva a povinnosti jej účastníkov, pričom ide o zmluvu súkromnoprávnou. Účastníci zmluvy majú právo na ochranu súkromnoprávných vzťahov, ktoré medzi nimi vznikli a pokiaľ sa aj takáto zmluva dostala v rámci správneho konania do dispozície okresného úradu, katastrálneho odboru, nevzniká týmto automaticky právo na sprístupnenie takejto zmluvy.

Aj Úrad geodézie, kartografie a katastra SR ako ústredný orgán štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností zastáva právny názor, podľa ktorého nie je možné zo spisu sprístupniť všetky listiny, ktoré sú jeho obsahom. **Sprístupniť možno tie listiny, ktoré pochádzajú z činnosti orgánov verejnej moci**, tzn. napr. kolaudačné rozhodnutie, stavebné povolenie alebo iné rozhodnutia štátnych orgánov. Na druhej strane **by nemali byť sprístupnené listiny súkromnoprávnej povahy** ako zmluvy, dohody alebo iné súkromnoprávne dojednania medzi súkromnými osobami. Tento status požíva napr. aj rozhodnutie o dedičstve. Dôležitá je teda povaha požadovanej listiny.

Na druhej strane, aj pri sprístupňovaní tých listín, ktoré zo spisu možno sprístupniť, je potrebné dbať na dodržiavanie ustanovení katastrálneho zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu upravujúceho ochranu osobných údajov. Pri sprístupňovaní listín zo spisu na žiadosť fyzickej osoby alebo právnickej osoby, vykoná príslušný orgán všetky obmedzenia tak, že sprístupní listiny, vrátane sprievodných informácií, ale až po vylúčení tých údajov, pri ktorých to ustanovuje katastrálny zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Preto pokiaľ ide o rozsah údajov, ktoré sa musia pred sprístupnením listiny zo spisu anonymizovať, Úrad geodézie, kartografie a katastra SR zastáva názor, že je potrebné anonymizovať najmä údaj o rodnom čísle fyzickej osoby alebo iný identifikátor, pokiaľ ide o cudzinca, údaj o cene nehnuteľnosti ako aj ďalšie údaje, ktoré sú nad rámec údajov uvedených v § 68 ods. 4 katastrálneho zákona, napr. číslo občianskeho preukazu, číslo bankového účtu alebo suma zabezpečenej pohľadávky, podpisy účastníkov listiny, informácie označené ako obchodné tajomstvo, povinnosť mlčanlivosti. Vykonaním primeraných technických opatrení sa má zabezpečiť, aby údaje z listín neboli sprístupnené alebo poskytnuté osobám, ktoré na ich spracúvanie nedisponujú vhodným právnym základom.

V nadväznosti na uvedené zákonné ustanovenia možno konštatovať, že na základe žiadosti môže do spisu nahliadnuť akákoľvek osoba, a to aj bez právneho vzťahu ku konkrétnej nehnuteľnosti a bez preukázania právneho dôvodu, vždy je však potrebné dbať na dôslednú ochranu tých údajov, ktoré podliehajú ochrane, tzn., že nesmie dôjsť k porušeniu práv dotknutých osôb. Z takto anonymizovanej listiny potom môže byť vyhotovená aj fotokópia listiny.

Použitá literatúra:

Potásch, P., Hašanová, J., Vallová, J., Milučký, J., Medžová, D. Správny poriadok. Komentár. 3. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-773-6.

Doc. JUDr. Jozef Sotolář, PhD. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Podrobný komentár s judikatúrou. Košice : SOTAC, s.r.o. 2008, ISBN 978-80-969155-4-5.

JUDr. Ivan Rumana, Mgr. Ina Šingliarová. Judikatúra vo veciach slobodného prístupu k informáciám. Prvé vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer s.r.o. 2014, 125 s. ISBN: 978-80-8168-096-0.

Zákon NR SR č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)

Zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)

Kontaktné údaje:

JUDr. Lucia Filagová

lucia.filagova@skgeodesy.sk

Úrad geodézie, kartografie a katastra SR

Chlumeckého č. 2

820 12 Bratislava, Slovenská republika

ZÁSAHOVÁ ŽALOBA V ČESKÉ A SLOVENSKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ

František Halm1

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract: The article devotes to the comparison of the action against unlawful interference in the Czech and Slovak legal regulation. Judicial decisions of the Czech administrative courts have not yet been unified in definition of an administrative decision and its distinguishing from an unlawful interference in public administration. It seems that we do not encounter such a problem in Slovakia. The main objective of this article is to answer the question whether the definition of types of action in the Code of Administrative Justice is appropriate and the problem with distinguishing of administrative decision and unlawful interference lies in case law or in inappropriately set legislation.

Abstrakt: Příspěvek se věnuje srovnání tzv. zásahové žaloby v české a ve slovenské právní úpravě. Judikatura českých správních soudů dosud není jednotná ve vymezení správního rozhodnutí a v jeho odlišení od nezákonného zásahu ve veřejné správě. Zdá se, že na Slovensku se s takovým problémem nesetkáváme. Cílem příspěvku je nalézt odpověď na otázku, zda vymezení žalobních typů v soudním řádu správním je vhodné a problém s odlišením správního rozhodnutí a nezákonného zásahu spočívá v judikatuře nebo v nevhodně nastavené právní úpravě.

Key words: Code of Administrative Justice Procedure, Code of Administrative Justice, unlawful interference, action against unlawful interference, administrative decision

Klíčové slová: správny súdny poriadok, soudní řád správní, nezákonný zásah, zásahová žaloba, rozhodnutí správního orgánu

1 ÚVOD

Zásahová žaloba představuje jeden z několika žalobních typů, obsažených v procesních předpisech upravujících správní soudnictví. V české právní úpravě je zásahová žaloba obsažena v ust. § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „SŘS“). Její přesný název zní žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu. V zákoně č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok, v platném znění (dále jen „SSP“), je úprava zásahové žaloby (přesněji žaloby proti jinému zásahu orgánu veřejné správy) obsažena v ust. § 252 a násl. Pro následující výklad budu používat společný název zásahová žaloba.

Uvedené právní předpisy měly společného předchůdce, kterým byl v České republice zákon č. 99/1963 Sb.) občanský soudní řád (dále jen „OSŘ“), na Slovensku zákon č. 99/1963 Zb., občanský soudny poriadok (dále jen „OSP“), resp. jejich část V. upravující správní soudnictví. Stalo se tak na základě velké novely s účinností od 1. 1. 1992 (zákon č. 519/1991 Sb., resp. Zb.), kterou došlo k obnovení správního soudnictví. Následný vývoj právní úpravy správního soudnictví probíhal samostatně a do současnosti doznal menších či větších změn.

Český zákonodárce přijal v roce 2002 SŘS, který nabyl účinnosti ke dni 1. 1. 2003. Slovenský zákonodárce v roce 2002 nepřijal novou (samostatnou) právní úpravu správního soudnictví, ale došlo k novelizaci V. části OSP provedené zákonem č. 424/2002 Zb., na základě níž bylo (mimo jiné) zařazeno ust. § 250v, upravující řízení o ochraně před nezákonným zásahem, s účinností od 1. 1. 2003. „Právní úprava správního soudnictví tak není (resp. nebyla - pozn. autora) na Slovensku inkorporována do samostatného procesního předpisu, ale je (resp. byla - pozn. autora) obsažena v

¹ Autor je interním doktorandem katedry správní vědy a správního práva PrF MU. Článek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky“ č. MUNI/A/1659/2020 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytl MŠMT v r. 2021.

právním předpise upravujícím civilní proces.⁴² „Ochranu před nezákonným zásahem se může domáhat fyzická nebo právnická osoba od 1. 1. 2003.“⁴³

Zatímco v České republice byla (nejen) nedostatečná ochrana před nezákonnými zásahy ve veřejné správě vyřešena zrušením části V. OSŘ Ústavním soudem,⁴⁴ na Slovensku byl uvedený deficit řešen již zmíněnou novelou OSP. Uvedená právní úprava vydržela až do roku 2015 (resp. 2016), kdy byl přijat SSP s účinností od 1. 7. 2016. Na první pohled je patrné, že existuje určitá podobnost právní úpravy zásahové žaloby v SSP a v SŘS, kdy SŘS posloužil jako zdroj inspirace a určitá předloha pro vytvoření SSP. Zásahová žaloba v SŘS a SSP ale není zcela totožná, vykazuje menší či větší odlišnosti, kterými se budu v příspěvku věnovat.

2 JINÝ ČI NEZÁKONNÝ ZÁSAH

„V správnom súdnictve správny súd chráni právom chránené záujmy fyzických osôb a právnických osôb, ak tieto boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom tohto orgánu.“⁴⁵ Ačkoliv se příspěvek zaměřuje pouze na ochranu poskytovanou před nezákonným (jiným) zásahem, neobejdou se díky provázanosti jednotlivých žalobních typů bez nastínění ochrany poskytované před nečinností či rozhodnutím (a opatřením).

Český zákonodárce vymezil nezákonný zásah jako legislativní zkratku pro 3 druhy zásahů: nezákonný zásah stricto sensu, nezákonný pokyn a nezákonné donucení správního orgánu. SŘS neobsahuje legální definici nezákonného zásahu. Stejně tomu bylo i v případě OSP (pominu-li obecnou definici v ust. § 250v odst. 1). Právě v SSP již definice jiného zásahu obsažena je, rozumí se jím „faktický postup vykonaný při plnění úloh v oblasti veřejné správy, kterým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.“⁴⁶ Uvedená legální definice vymezuje 2 druhy jiného zásahu orgánu veřejné správy.

V SSP se nezákonným zásahem rozumí jiný zásah orgánu veřejné správy, došlo pouze ke změně terminologie oproti OSP. Termín jiný zásah namísto dosavadního nezákonného zásahu byl zvolen proto, že ne každý zásah orgánu veřejné správy musí být nutně nezákonný. „Zákonem č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok došlo k zmene terminológie pojmu ‚nezákonný zásah‘, a to na ‚iný zásah‘. Zákonodarcu viedla k tomu hlavne skutočnosť, že nie každý zásah je v konečnom dôsledku nezákonný. Táto skutočnosť sa však môže preukázať iba na základe meritórneho rozhodnutia správneho súdu a dovtedy sú argumenty žalobcu o nezákonnosti zásahu iba v polohe jeho tvrdenia.“⁴⁷ Mám ale za to, že se jedná spíše o nedůležitou terminologickou změnu.

„Obsahom faktického iného zásahu orgánu verejnej správy je faktický postup vykonaný při plnění úloh v oblasti veřejné správy.“⁴⁸ „Nezákonný zásah nie je rozhodnutím, aj keď je potrebné zdôrazniť, že pojem zásah zahŕňa veľké množstvo faktických činností orgánov verejnej správy, ku

² MADLEŇÁKOVÁ, L. Správní soudnictví ve Slovenské republice. In: SLÁDEČEK, V. a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 84

³ MADLEŇÁKOVÁ, L. In: SLÁDEČEK, V., 2010, op. cit., s. 83

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, publikovaný pod č. 276/2001 Sb.

⁵ KUBINCOVÁ, S. Preskúmanie rozhodnutí vydaných v daňových veciach súdmi s akcentom na dodržiavanie daňového tajomstva. In: FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní soudnictví - 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku. Sborník z konference a společného zasedání kateder správního práva ČR a SR konaného ve dnech 22. až 23. března 2018 na Právnické fakultě UP v Olomouci*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018, s. 119. Dostupné z: https://www.pf.upol.cz/fileadmin/userdata/PF/Katedry/VPK/Sbornik_ze_zasedani_kateder_SP_2018.pdf

⁶ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. e) SSP

⁷ Usnesení Krajského soudu v Nitře ze dne 2. 10. 2018, sp. zn. 23Sa/6/2018

⁸ BARICOVÁ, J., MILUČKÝ, J., FEČÍK, J. In: BARICOVÁ, J. a kol. *Správní soudny poriadok: komentár*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1227

ktorým sú rôznymi zákonmi oprávnené. Ide o úkony neformálne, pre ktoré môžu a nemusia byť stanovené pravidlá, napr. faktické pokyny, bezprostredné zásahy, zabezpečovacie úkony atď. Ide všeobecne o úkony, ktoré hoci nie sú urobené formou rozhodnutí, sú napriek tomu záväzné pre osoby, voči ktorým smerujú. Na rozdiel od rozhodnutia alebo opatrenia má iný zásah orgánu verejnej správy čisto faktickú povahu, čiže neprebehlo pri ňom žiadne formalizované administratívne konanie a je výsledkom okamžitého (bezprostredného) uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy na mieste samom. Spoločným menovateľom oboch definičných vymedzení iného zásahu orgánu verejnej správy je priamy dotyk na právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej alebo právnickej osoby⁹

Jiného zásahu se lze dopustiť pouze v souvislosti s výkonem veřejné správy, a to pouze orgány veřejné správy.¹⁰ Jiného zásahu se proto nemohou dopustiť soukromoprávní osoby, pokud jim nebyl svěřen výkon veřejné správy, dále ani orgány činné v trestním řízení v rámci jejich postupu.¹¹

„Postupom při výkone kontroly alebo inšpekcie sa rozumie vrchnostenské uplatňovanie kontrolných a inšpekčných oprávnení orgánmi verejnej správy, ktoré majú rôzny dopad na subjektívne práva tých osôb, voči ktorým sú tieto smerované.“¹² Jedná se o jiné zásahy jako např. následky spojené s nevyplacením nadměrného odpočtu DPH, provedení daňové kontroly, zajištění potřebných podkladů orgánem veřejné správy apod.

Judikatura postupem času dospěla k závěru, že jiným zásahem je např. nezaregistrování k trvalému pobytu v obci,¹³ evidování žalobce (zaměstnavatele) v seznamu osob, které porušily zákaz nelegálního zaměstnávání,¹⁴ nevydání úplné dvojjazyčné verze rodného listu.¹⁵

Naopak judikaturou bylo dovozeno, že jiným (resp. nezákonným) zásahem není odebrání dítěte z péče profesionálního rodiče z důvodu zrušení pracovně právního vztahu,¹⁶ upozornění na nedostatky v rámci výkonu práva dohledu, upozornění na možnost podání návrhu na zrušení organizace stěžovatelky; zásahem by mohlo být až podání takového návrhu.¹⁷ Zásahem rovněž není (ne)vydání právního předpisu, (ne)vydání správního rozhodnutí.

3 ROZHODNUTÍ A OPATŘENÍ

Jiný zásah orgánu veřejné správy je nutné striktně odlišovat od rozhodnutí orgánu veřejné správy (dále jen „správní rozhodnutí“ nebo jen „rozhodnutí“) či opatření orgánu veřejné správy (dále jen „opatření“). Správní rozhodnutí je v SSP¹⁸ vymezeno prostřednictvím legální definice, a to jako „správní akt vydaný orgánem veřejné správy v administrativním konání, který je formálně označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka“.

V SŘS výše uvedená legální definice v obecných ustanoveních absentuje, vymezení správního rozhodnutí je obsaženo až v ust. § 65 odst. 1 SŘS v rámci žaloby proti rozhodnutí. Ač jsou legální definice správního rozhodnutí zčásti podobné, nemůžeme je považovat za identické. Rozhodnutí dle SSP musí být vydáno ve správním, přesněji administrativním řízení, zatímco vydání rozhodnutí dle definice v SŘS musí podle aktuální judikatury předcházet pouze určitý formalizovaný postup; není stanovena podmínka vedení správního řízení. Formalizované správní řízení představuje pomyslný klíč pro určení, zda správní úkon bude přezkoumán v rámci všeobecné správní žaloby¹⁹ či v rámci zásahové žaloby (žaloby proti jinému zásahu). Administrativní řízení chápe SSP²⁰ jako „postup orgánu veřejné správy v rámci výkonu jeho působnosti v oblasti veřejné správy při vydávání

⁹ Usnesení Krajského soudu v Nitře ze dne 22. 7. 2020, sp. zn. 23 Sa/90/2019

¹⁰ Ustanovení § 4 SSP

¹¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 10. 2018, sp. zn. 3Sžk/23/2017

¹² BARICOVÁ, J., MILUČKÝ, J., FEČÍK, J. In: BARICOVÁ, J. a kol., 2018, op. cit.

¹³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 178/04

¹⁴ Usnesení Krajského soudu v Košicích ze dne 30. 9. 2020, sp. zn. 6Sa/13/2019

¹⁵ Usnesení Krajského soudu v Nitře ze dne 22. 7. 2020, sp. zn. 23Sa/90/2019

¹⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 1. 2004, sp. zn. III. ÚS 12/04

¹⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 140/05

¹⁸ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) SSP

¹⁹ Ustanovení § 177 a násl. SSP

²⁰ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) SSP

individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov“. Nutno uvést, že pojem administratívni řízení je širší než pojem správní řízení, jelikož zahrnuje i vydávání normativních správních aktů.

Jelikož definice správního rozhodnutí vyžaduje splnění materiálních i formálních znaků správního rozhodnutí, jedná se o tzv. materiálně-formální pojetí správního rozhodnutí. Uvedeným pojetím se v příspěvku věnovat nebudu, jelikož se jedná o složitou problematiku přesahující samotný rámec příspěvku. Absence výslovného požadavku na předchozí správní řízení vedla k preferenci materiálního pojetí správního rozhodnutí dle SŘS, čímž se postupně zásahová žaloba jako žalobní typ vyprazdňovala. Judikaturní obrat (tzv. korekce materiálního pojetí správního rozhodnutí) znamenala opětovný příklon k materiálně-formálnímu pojetí správního rozhodnutí. Materiálně-formální pojetí správního rozhodnutí v SSP bylo „nastaveno“ samotným zákonodárcem, zatímco v SŘS muselo být dovozeno až samotnou judikaturou. V tomto ohledu lze považovat definici správního rozhodnutí v SSP za propracovanější v komparaci se SŘS.

Opatření představuje druhý (a zároveň poslední) individuální správní akt, proti němuž se žalobce může bránit všeobecnou správní žalobou. Opatřením orgánu veřejné správy se rozumí „*správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté*“.²¹ Opatření je proto nutné odlišovat od správního rozhodnutí, jelikož opatřením práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti fyzických a právnických osob mohou, ale nemusí být přímo dotčeny. „*Pod opatrením orgánu verejnej správy sa rozumie správny akt orgánu verejnej správy odlišný od rozhodnutia (nepomenovaný ako rozhodnutie a nepovažovaný za rozhodnutie), ktorý bol vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, t.j. pri výkone jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy a ktorého účinkami môžu byť práva, právom chránené záujmy a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb priamo dotknuté. V praxi sú takýmito opatreniami najmä záznam a poznámka v katastri nehnuteľností [§ 5 ods. 2 a 3 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)], písomné oznámenie stavebného úradu, že nemá námietky voči uskutočneniu stavieb, stavebných úprav a udržiavacích prác [§ 57 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)], registrácia alebo zmena v registri pozemkových spoločenstiev podľa § 26 ods. 3 zákona č. 97/2013 Z. z. o pozemkových spoločenstvách, evidencia zmluvy vlastníkov spoločného poľovného revíru o jeho užívaní alebo zmluvy o užívaní poľovného revíru podľa § 12 ods. 3, § 16 ods. 1 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ako aj samotné listy orgánov verejnej správy, ktorými sa oznamuje, že nebolo vyhovené návrhom alebo žiadosťiam fyzických osôb a právnických osôb, ak tým môžu byť priamo dotknuté ich práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti.*“²² Opatřením je i zápis věcného břemena vzniknutého podle § 66 ods. 1 písm. c) zákona č. 351/2011 Z. z., o elektronických komunikacích do katastru nemovitostí.²³

„*Od 01.07.2016, teda od účinnosti Správneho súdneho poriadku je oznámenie o vykonaní záznamu považované za opatrenie orgánu verejnej správy. Kasačný súd sa stotožňuje s názorom krajského súdu, že oznámenie o vykonaní záznamu je považované za opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré podlieha súdnemu prieskumu v rámci správneho súdnictva v režime všeobecnej správnej žaloby podľa § 177 SSP, ktorou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu, ako aj opatreniu orgánu verejnej správy. Prostriedkom ochrany subjektu v rámci správneho súdnictva v takomto prípade teda nie je žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa ust. § 252 SSP, ale všeobecná správna žaloba podľa ust. § 177 SSP.*“²⁴

Opatření představují v SSP kategorii individuálních správních aktů, kterými v české právní úpravě rozumíme tzv. jiné úkony podle části IV. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „SpŘ“). Základní rozdíl spočívá v tom, že tzv. jiné úkony nemají formu správního rozhodnutí, jelikož nepředstavují vyústění předchozího správního řízení, ale jsou výsledkem dalších procedurálních postupů. Z obsahového hlediska platí, že „... v některých případech může jít a také

²¹ Ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) SSP

²² Dostupné z: <https://www.nrsk.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=408732>

²³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 6. 2020, sp. zn. 3 Sžrk/6/2019

²⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 5. 8. 2020, sp. zn. 6Sžk/31/2019

jde o akty, které sice po formální stránce rozhodnutími nejsou, ale po stránce obsahové jsou jejich obdobou ...“.²⁵

Ještě citelnější rozdíl představuje jejich soudní přezkum. Soudní přezkum opatření (společně se správními rozhodnutími) plně zajišťuje všeobecná správní žaloba, u jiných úkonů podle části IV. SpŘ je situace podstatně složitější. Obecně platí, že „... s každým výstupom orgánu verejnej správy je spojený iný druh konania pred správnym súdom ...“.²⁶ Pro jiné úkony podle části IV. SpŘ platí ale odlišný režim. Z formálního hlediska se nejedná o správní rozhodnutí, zatímco z materiálního hlediska jsou některé úkony obdobou správního rozhodnutí. U konkrétního aktu je nutné zjistit, zda se z obsahového hlediska nejedná o obdobu správního rozhodnutí. Pokud nikoliv, soudní přezkum zajišťuje zásahová žaloba; pokud ano, nastává otázka, který žalobní typ zajistí soudní přezkum. Ukázalo se, že neefektivnější ochranu poskytne žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, ačkoliv takový úkon nebyl vydán ve správním řízení.

Problém spočívá v tom, že tzv. jiné úkony podle části IV. SpŘ nemají vlastní žalobní typ, jako je tomu v případě opatření dle SSP. Z výše uvedeného je patrné, že česká právní úprava je co do ochrany poskytované opatřením (resp. jiným úkonům podle části IV. SpŘ) nevhodně nastavena a vyvolává aplikační potíže (jako tomu bylo i za dob účinnosti OSP) mající za následek poměrně časté judikатурní změny.

4 SOUDNÍ PŘEZKUM ROZHODNUTÍ, OPATŘENÍ A JINÉHO ZÁSAHU

U správního rozhodnutí není pochyb o tom, že bude přezkoumáno v rámci řízení o všeobecné správní žalobě. V případě opatření již není situace vždy jednoznačná. Existují totiž i taková opatření, která nejsou v administrativním řízení vydávána, ale přesto jeho vydáním mohou být práva, právem chráněné zájmy či povinnosti fyzických a právnických osob dotčeny. Judikatura dovodila, že taková opatření jsou činěna v rámci více či méně formalizovaného procesního postupu, proto pro účely soudního přezkumu se bude postupovat rovněž v rámci všeobecné správní žaloby. „Žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy upravenú v § 252 a nasl. SSP v spojení s § 3 ods. 1 písm. e/ SSP je potrebné považovať za účinný prostriedok právnej ochrany iba v prípade, že nie je možné sa ochrany subjektívnych práv domáhať všeobecnou správnu žalobou, upravenou v § 177 a nasl. SSP, súdnym prieskumom, v ktorom sa účastník konania domáha zrušenia rozhodnutia orgánu verejnej správy a opatrenia orgánu verejnej správy v spojení s ust. § 3 ods. 1 písm. c/ SSP. Z uvedeného vyplýva, že prioritu pred zásahovou žalobou má všeobecná správna žaloba. Tento postup je potrebné zachovať aj v prípade, že opatrenie orgánu verejnej správy nespĺňa zákonné náležitosti vyžadované pre rozhodnutie orgánu verejnej správy, resp. opatrenie orgánu verejnej správy, tak ako to bolo v prejednávanej veci, keď súhlasne s názorom žalobcov je potrebné konštatovať, že list žalovaného z 09.02.2017 nespĺňal nielen formálne, ale aj obsahové náležitosti opatrenia orgánu verejnej správy.“²⁷

Aby se žalobce mohl úspěšně domáhat ochrany svých veřejných subjektivních práv přímo dotčených nezákonným zásahem, před podáním zásahové žaloby musí bezúspěšně vyčerpat řádné opravné prostředky poskytované samotnou veřejnou správou. Do 30. 6. 2016 musel žalobce vyčerpat stížnost jako účinný prostředek nápravy.²⁸ S nabytím účinnosti SSP tato povinnost již zanikla a žalobce se může „ihned“ obrátit se zásahovou žalobou na místně příslušný krajský soud. „Nová právna úprava podľa § 256 SSP už nevyžaduje vyčerpanie prostriedkov nápravy pre podanie žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy.“²⁹ Odstranila se tak procesní podmínka vyčerpání příslušného prostředku nápravy, která představovala překážku v přístupu ke správnímu soudu.³⁰ V České republice žalobce rovněž nemusí vyčerpat prostředek nápravy (dozorčí prostředek) v podobě stížnosti.³¹

²⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 295

²⁶ FEČÍK, M. In: BARICOVÁ, J. a kol., 2018, op. cit., s. 33

²⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2020, sp. zn. 6 Sžk/25/2019

²⁸ Zákon č. 9/2010 Z. z., o sťažnostiach, v platném znění

²⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2020, sp. zn. 3Sžk/51/2019

³⁰ FEČÍK, M. In: BARICOVÁ, J. a kol., 2018, op. cit., s. 1237

³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, sp. zn. 4 Aps 2/2010

Subsidiarita zásahové žaloby platí jak ve vztahu k ústavní stížnosti,³² tak i ve vztahu k všeobecné správní žalobě³³ a zároveň ve vztahu k žalobě proti nečinnosti orgánu veřejné správy.³⁴ Mezi 2 druhy zásahové žaloby (negatorní a určovací) platí rovněž subsidiarita, kdy negatorní žaloba má před určovací žalobou přednost. Zásahová žaloba slouží k přezkumu faktických úkonů, které nejsou výsledkem žádného předchozího formalizovaného postupu. SSP považuje zásahovou žalobu za zvláštní žalobní typ, zatímco v SŘS je považována jako jeden ze 3 základních žalobních typů, a to vedle žaloby proti rozhodnutí a žaloby proti nečinnosti (tzv. nečinnostní žaloby).

Zásahová žaloba se použije nejen na případy aktivního postupu orgánů veřejné správy při výkonu veřejné správy, ale i na případy tzv. nečinnostních zásahů. „*Judikátúra považuje za zásah nezákonný, resp. v širšom zmysle protiprávny útok orgánov verejnej moci proti subjektívnym verejným právam fyzickej alebo právnickej osoby spočívajúci v postupoch orgánov verejnej správy alebo v jeho činnosti, úkone, pokyne, príp. nečinnosti.*“³⁵ Existuje i názor opačný: „*Iným zásahom orgánu verejnej správy môže byť len jeho aktívny postup pri výkone verejnej správy a nie opomenutie takéhoto postupu alebo nečinnosť pri výkone verejnej správy.*“³⁶ „*Podľa doktríny pri zásahu orgánu verejnej správy ide obvykle o aktívne úkony správnych orgánov alebo iných súčastí verejnej správy v rámci výkonu verejnej moci súvisiace s výkonom správnej činnosti. Zásahom nie je vydanie právneho predpisu, vydanie rozhodnutia a nie je ním nečinnosť, proti ktorej je poskytovaná ochrana žalobou proti nečinnosti v zmysle ust. § 242 a nasl. SSP.*“³⁷ Z uvedeného vyplývá, že nečinnostní zásahy budou spíše výjimkou, a to tehdy, pokud nápravy nečinnosti ve veřejné správě se nebude možné domoci prostřednictvím nečinnostní žaloby.

Zásahová žaloba v české i slovenské právní úpravě je souhrnný termín pro 2 typy žalob, a to pro tzv. negatorní (zápůrčí) žalobu a pro tzv. určovací (deklaratorní) žalobu. Negatorní žalobou se žalobce může domáhat ochrany před trvajícím zásahem, zásahem, kde trvají jeho následky či zásahem, u něhož hrozí jeho opakování. Určovací žalobu slovenská právní úprava správního soudnictví do 30. 6. 2016 neznala. Využití negatorní zásahové žaloby je totožné jako v SŘS - uplatní se v případech, kde již zásah skončil a v době jeho trvání nebylo možné uplatnit negatorní zásahovou žalobu. Předpokladem pro uplatnění určovací zásahové žaloby je prokázání nezbytnosti jejímu vyhovení pro náhradu škody nebo jiných práv žalobce.³⁸ „*Význam predmetnej určovacej žaloby v súdno-procesnej rovine spočíva aj v tom, že otázka zákonnosti iného zásahu nebude riešená jako předběžná v konaní o náhrade škody, t. j. súdom rozhodujúcim civilné věci.*“³⁹

V české právní úpravě došlo k zakotvení určovací zásahové žaloby na základě novely účinné od 1. 1. 2012. Cílem zákonodárce bylo poskytnout ochranu veřejných subjektivních práv žalobce v případě již skončeného zásahu. Pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem však předchází vydání deklaratorního rozhodnutí není podmínkou. Žalobce se prostřednictvím deklaratorního výroku o nezákonném zásahu může domoci pouze vydání tzv. akademického výroku, kterým se vysloví nezákonnost již skončeného zásahu. Přínos určovací žaloby se ukázal v porovnání s další zátěží již tak přetížených správních soudů jako zcela zanedbatelný. Postupně sílí hlasy pro změnu právní úpravy, kdy by se nebylo možné domáhat nápravy již skončeného zásahu (zásahu, kde netrvají ani jeho následky či nehrozí jeho opakování).

Do SSP byla určovací zásahová žaloba zařazena z identických důvodů jako v České republice, kdy měla vhodným způsobem doplnit systém ochrany veřejných subjektivních práv žalobce. Ani v tomto případě není nezbytná k úspěšnému domáhání se náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem. „*Určovaciú zásahovú žalobu je možné podať len vtedy, ak sa iný zásah už skončil a počas jeho trvania nebolo možné podať negatórnu zásahovú žalobu. Druhým predpokladom uplatnenia určovacej zásahovej žaloby je preukázanie, že rozhodnutie správneho súdu o jej vyhovení (§ 263 SSP) je dôležité pre náhradu škody alebo inú ochranu práv žalobcu. Pod náhradou škody sa*

³² Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. I. ÚS 178/04

³³ Ustanovení § 177 a nasl. SSP

³⁴ Ustanovení § 242 a nasl. SSP

³⁵ Usnesení Krajského soudu v Prešově ze dne 15. 8. 2018, sp. zn. 7Sa/14/2017

³⁶ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2020, sp. zn. 6Sžk/25/2019

³⁷ Rozsudek Krajského soudu v Košicích ze dne 23. 5. 2018, sp. zn. 6Sa/22/2017

³⁸ FEČÍK, M. In: BARICOVÁ, J. a kol., 2018, op. cit.

³⁹ FEČÍK, M., MILUČKÝ, J. In: BARICOVÁ, J. a kol., 2018, op. cit., s. 1262-1263

*prítom rozumie primárne náhrada škody poskytovaná podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.*⁴⁰

5 ROZDÍLY V PRÁVNÍ ÚPRAVĚ ZÁSADOVÉ ŽALOBY

SSP s sebou přinesl několik dalších změn, se kterými se v právní úpravě zásahové žaloby obsažené v SŘS nesetkáme. První odlišností je požadavek na povinné zastoupení advokátem v řízení o zásahové žalobě. Podle ust. § 49 odst. 1 SSP musí být žalobce v řízení o zásahové žalobě před správním (krajským) soudem zastoupený advokátem (na dané řízení se nevztahuje žádná z výjimek dle odst. 2 cit. ustanovení). V České republice zastoupení v řízení o zásahové žalobě dosud povinné není. P. Průcha si pokládá otázku,⁴¹ zda by neměl být návrh (žalobce) zastoupen advokátem již v řízení před krajským soudem, nikoliv až v případném řízení o kasační stížnosti jako opravném prostředku. Současná právní úprava SŘS tuto povinnost nestanovuje, nicméně mám za to, že zavedení povinného zastoupení advokátem by bylo zcela vhodné a účelné. Výhoda pramenící z povinného zastoupení advokátem by plynula zejména ve prospěch žalobce, který by se účinněji, můžeme říci i rychleji, domohl nápravy svých veřejných subjektivních práv dotčených nezákonným zásahem.

Podání zásahové žaloby je spojeno s poplatkovou povinností. V České republice je žalobce povinen uhradit soudní poplatek ve výši 2.000 Kč,⁴² na Slovensku ve výši 50 eur.⁴³

Zásahová žaloba nemá odkladný účinek, lze jej ale na návrh žalobce přiznat formou usnesení, a to po vyjádření žalovaného.⁴⁴ Soud odkladný účinek žalobě přiznává, pokud žalobci hrozí závažná újma a jeho přiznání není v rozporu s veřejným zájmem. Pokud je soudem odkladný účinek žalobě přiznán, dochází k zastavení účinků vykonatelného jiného zásahu. Podmínkou je, že jiný zásah nesmí být již ukončený. Pokud byl usnesením podané žalobě odkladný účinek přiznán, soud musí o podané zásahové žalobě rozhodnout do 6 měsíců od jeho přiznání. O odkladném účinku musí soud rozhodnout do 30 dní od doručení vyjádření žalovaného k návrhu na jeho přiznání, případně od doručení spisů, pokud byl návrh na přiznání odkladného účinku podán společně se žalobou.

Ve věci samé rozhoduje český soud rozsudkem, zatímco dle SSP⁴⁵ rozhoduje usnesením bez nařízení jednání.

Zásadní a na první pohled patrný rozdíl mezi českou a slovenskou právní úpravou spočívá v procesním postupu správního soudu po vyhovění negatorní zásahové žalobě. V tomto ohledu je úprava obsažená v SSP pro žalobce příznivější. Dle SŘS v případě, že zásah trvá (trvají jeho důsledky) anebo hrozí-li jeho opakování, krajský soud „pouze“ zakáže orgánu veřejné správy pokračovat v porušování práva žalobce (pokud je to možné, současně přikáže obnovit stav před zásahem).⁴⁶ Tím se řízení o zásahové žalobě končí.

Jinak je tomu v případě SSP. *„Vyhovéním negatívnej zásahovej žalobe ‚meritorným‘ usnesením podľa § 262 odst. 1 a 2 SSP sa konanie o inom zásahu na správnom súde nekončí, ale prechádza do následnej fázy, pre ktorú je typická aktivita správneho súdu, ktorá už nemusí byť iniciovaná úspešným žalobcom. Žalovaný je povinný preukázať v určenej lehote správneho súdu, že splnil zákaz pokračovať v inom zásahu a prípadne aj obnovil stav pred iným zásahom, ak mu bola takáto povinnosť uložená. ... Ak žalovaný po uplynutí určenej lehoty bezdôvodne v inom zásahu pokračuje alebo napriek uloženej povinnosti bezdôvodne neobnovil stav pred zásahom, správny súd môže uložiť pokutu až do 2 000 eur, a to aj opakovane [...]“*⁴⁷

⁴⁰ Usnesení Krajského soudu v Nitře ze dne 22. 7. 2020, sp. zn. 23 Sa/90/2019

⁴¹ PRŮCHA, P. Ke správnímu soudnictví po novelizaci soudního řádu správního, s účinností od 1. 1. 2012, aneb naplněná očekávání, promarněné příležitosti a otázky k perspektivní diskuzi. In: SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. *Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.)*. Praha: Leges, 2012, s. 25

⁴² Položka č. 18 odst. 2 písm. d) Sazebníku soudních poplatků, který tvoří přílohu k zákonu č. 549/1991 Sb.

⁴³ Položka č. 10 písm. d) Sazebníku soudních poplatků, který tvoří přílohu k zákonu č. 71/1992 Zb.

⁴⁴ Ustanovení § 258 SSP

⁴⁵ Ustanovení § 262 SSP

⁴⁶ Ustanovení § 87 odst. 2 SŘS

⁴⁷ FEČÍK, M. In: BARICOVÁ, J. a kol., 2018, op. cit., s. 1259. K tomu srov. ust. § 80 odst. 1 písm. e) a odst. 2 SSP.

Zavedení výše uvedeného postupu je nejvýraznější změnou koncepce zásahové žaloby v porovnání s předchozí právní úpravou v OSP. „Ochrana subjektivních práv žalujících fyzických a právnických osob (...) tým získava skutočný materiálny rozmer. Úspešný žalobca tak pre získanie relevantnej ochrany nebude nútený opätovne podávať žalobu s návrhom na uloženie pokuty pasívnemu žalovanému, ... , ale splnenie uložených povinností žalovaným zabezpečí, resp. ,dosleduje' bez ďalšieho správny súd. Samotné konanie o inom zásahu sa pritom skončí až vydaním uznesenia o jeho zastavení v zmysle § 262 ods. 4 SSP za predpokladu, že žalovaný správne súdu preukázal splnenie zákazu pokračovať v inom zásahu a obnovil stav pred iným zásahom, ak mu takáto povinnosť bola uložená.“⁴⁸

Pokud orgán veřejné správy splní uloženou povinnost, soud usnesením řízení zastaví. Až v tomto okamžiku se končí řízení o zásahové žalobě. V případě vydání usnesení o nezákonnosti zásahu na základě určovací zásahové žaloby se celé řízení končí již jeho vydáním.

Jako poslední podstatnou odlišnost mezi úpravami SSP a SŘS uvádím možnost změny žalobního typu, a to v případě možnosti změny zásahové žaloby na jiný žalobní typ (všeobecnou správní žalobu, žalobu proti nečinnosti) či v případě změny negatorní zásahové žaloby na určovací zásahovou žalobu, kdy po podání zásahové žaloby došlo k ukončení nezákonného zásahu. Možnost změny negatorní zásahové žaloby na určovací je v českém i slovenském právním prostředí tožná, je plně přípustná.

Podstatně složitější je možnost změny žalobního typu, nejčastěji žaloby proti rozhodnutí na zásahovou žalobu a opačně. Česká a slovenská právní rozhodovací praxe byla jednotná v tom, že změna žalobních typů není možná. „Uvedené je důležité z toho hľadiska, že Správny súdny poriadok obsahuje viacero rôznych prostriedkov súdnej nápravy pochybení alebo nedostatkov verejnej správy, pričom výber konkrétného prostriedku je ponechaný k dispozícii účastníka. Súd konajúci v správnom súdnictve nesmie vo vzťahuk zvolenému prostriedku súdnej nápravy účastníkom zaujať žiadne iné hodnotiace stanovisko, iba to, či tento prostriedok bol účastníkom zvolený správne, pričom ho nesmie v konaní upozorňovať na prípadnú nevhodnosť ním zvoleného prostriedku súdnej ochrany, resp. mu hradit' iný konkrétny prostriedok.“⁴⁹

Zatímco na Slovensku se názor na možnost změny žalobního typu nezměnil, rozhodovací praxe v České republice se od dosavadního ustáleného názoru odchyliila. Vycházela přitom z toho, že není přípustná kombinace jednotlivých žalobních typů, nelze použít alternativní petit, správní soudy nemusely žalobce poučovat o nesprávně zvoleném žalobním typu. Uvedený stav byl vnímán jako nevyhovující, a to zejména díky nejednoznačným hranicím mezi jednotlivými žalobními typy⁵⁰ a vzhledem k poměrně častým změnám judikatury z důvodu nejednotného názoru na pojetí správního rozhodnutí.

Stěžejní rozhodnutí v oblasti nezákonných zásahů představuje náleží Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, kterým byl zrušen rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2018, č. j. 2 As 116/2017-25. Ke zrušení bylo přistoupeno z důvodu porušení práva na spravedlivý proces podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V daném případě se jednalo o přípustnost změny žalobního typu v době probíhajícího řízení před krajským soudem. Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu zastávala výše uvedený názor, že změna žalobního typu je nepřípustná. Pokud žalobce podal zásahovou žalobu a ukázalo se, že napadený správní akt je rozhodnutím dle § 65 SŘS, došlo k odmítnutí žaloby pro její nepřípustnost. Pro žalobce dosavadní postup znamenal vysokou míru právní nejistoty, kdy z procesní opatrnosti bylo podáváno najednou několik samostatných žalob proti témuž konání či opomenutí ze strany veřejné správy s tím, že si soud vybere „správný“ žalobní typ.

Pokud se žalobce domáhal nápravy pro něho nepříznivého úkonu správního orgánu zásahovou žalobou a následně se ukázalo, že úkon správního orgánu má formu správního rozhodnutí, žaloba byla odmítnuta jako nepřípustná dle ust. § 46 odst. 1 písm. d) SŘS ve spojení s ust. § 85 SŘS, aniž by byla žalobci dána možnost žalobu upravit. Omyl v žalobním typu měl pro žalobce často fatální důsledky z pohledu možnosti domáhat se ochrany veřejných subjektivních práv.

⁴⁸ FEČÍK, M. In: BARICOVÁ, J. a kol., 2018, op. cit.

⁴⁹ Rozsudek Krajského soudu v Košicích ze dne 23. 5. 2018, sp. zn. 6Sa/22/2017

⁵⁰ V české literatuře podrobněji např. SVOBODA, T., CHAMRÁTHOVÁ, A.: Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). *Právní rozhledy*. Nakladatelství C. H. Beck, 2019, roč. 27, č. 11, s. 388-393

Žalobci z obav o odmítnutí žaloby nezřídka podávali z procesní opatrnosti žalobu proti rozhodnutí a zásahovou žalobu. Nejednotnost právní úpravy správního rozhodnutí dle SpŘ a SŘS měla překlenout judikatura, která však svou úlohu stanovit hranice mezi správním rozhodnutím a nezákonným zásahem zcela nevládla (jako tomu bylo i na Slovensku, kde problém odstranil až samotný zákonodárce prostřednictvím ust. § 3 SSP) a výkladové potíže přetrvávají i nadále. Žalobce se tak stal „obětí“ nevyjasněných hranic mezi žalobou proti rozhodnutí a zásahovou žalobou.

Zásadní obrat v dosavadním odmítání nesprávně zvolených žalobních typů nastal na základě zásahu Ústavního soudu do dosavadní setrvalé praxe Nejvyššího správního soudu. Nálezem Ústavní soud odmítl dosavadní absolutní neprostupnost mezi jednotlivými žalobními typy, kdy správní soudy dosud odmítaly žaloby, pokud se jejich prostřednictvím nebylo možné domoci přezkumu úkonu správního orgánu. Není přitom podstatné, který žalobní typ poskytne ochranu žalobcových veřejných subjektivních práv, podstatná je však účinnost takové ochrany. Ústavní soud ve zmiňovaném nálezu uvedl: „*Určující je, aby osoba, která o sobě tvrdí, že byla na svých právech zkrácena správním rozhodnutím, měla procesní prostředek, jehož prostřednictvím může dosáhnout ochrany svých práv před soudem. Ve své judikatuře Ústavní soud dovodil, že z čl. 36 odst. 1 Listiny plyne závazek státu, aby v jeho právním systému existoval účinný právní prostředek nápravy umožňující jednotlivci domoci se ochrany svých práv (...).*“

Pokud žalobce uplatní konkrétní žalobní typ, soud je tímto žalobním typem a samotným petitem žaloby vázán, nemůže podaný typ žaloby sám od sebe změnit. Žalobu může měnit pouze žalobce. Nejvyšší správní soud⁵¹ se k možné změně podané žaloby poprvé vyjádřil tak, že v případě nedostatku žaloby, zabraňující její projednatelnost „*soud stanoveným procesním postupem žalobce upozorní na nutnost úpravy žaloby a po odstranění zjištěného nedostatku žalobu projedná (jsou-li splněny další podmínky řízení, zejména včasnost jejího podání)*“. Poprvé tak byla zavedena povinnost správních soudů poučit žalobce v případě nesprávně zvoleného žalobního typu a umožnit jeho konverzi. Do vydání výše uvedeného nálezu se jednalo o ojedinělé rozhodnutí, nikoliv o setrvalou rozhodovací praxi.

6 ZÁVER

Cílem příspěvku bylo ve stanoveném rozsahu srovnat právní úpravu zásahové žaloby v SSP a v SŘS. Ukázalo se, že ač právní úprava vychází z kdysi společného právního předpisu, následný vývoj byl místy výrazně odlišný. Ačkoli byl SŘS vzorem pro tvorbu SSP, úprava zásahové žaloby doznala některých, z mého pohledu pro žalobce pozitivních změn. Ukázalo se, že problém spočívající v poměrně časté změně judikatury a nejednotných názorech českých správních soudů i jednotlivých senátů mezi sebou spočívá zejména v nevhodně nastavené právní úpravě správního soudnictví (zejména v nevhodném vymezení správního rozhodnutí dle ust. § 65 odst. 1 SŘS vyvolávajícím interpretační obtíže, v chybějící provázanosti SpŘ a SŘS a dalších důvodech). Mám za to, že úprava v SSP je v současnosti pro potenciálního žalobce příznivější, a to zejména z důvodu možnosti přiznání odkladného účinku zásahové žalobě, dále i z navazujícího postupu po vyhovění negatorní zásahové žalobě, kdy aktivita potřebná ke splnění uloženého zákazu pokračovat v porušování veřejných subjektivních práv žalobce nezákonným zásahem zůstává na správním soudu a nikoliv na žalobci.

Použitá literatura:

BARICOVÁ, J. a kol. Správní soudny poriadok: komentár. Praha: C.H.Beck, 2018. 1792 s. ISBN 978-80-7400-678-4.

FRUMAROVÁ, K. a kol. Správní soudnictví - 15 let existence soudního řádu správního vs. prvotní zkušenosti s aplikací nového správního soudního poriadku. Sborník z konference a společného zasedání kateder správního práva ČR a SR konaného ve dnech 22. až 23. března 2018 na Právnické fakultě UP v Olomouci. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o.p.s., 2018. 363 s. ISBN 978-80-88266-25-9.

Dostupné z:
https://www.pf.upol.cz/fileadmin/userdata/PF/Katedry/VPK/Sbornik_ze_zasedani_kateder_SP_2018.pdf

PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012. 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

⁵¹ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160

SLÁDEČEK, V., MELOTÍKOVÁ, P. Aktuální otázky správního soudnictví (zejména v souvislosti s novelou soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.). Praha: Leges, 2012. 172 s. ISBN 978-80-87576-47-2.

SLÁDEČEK, V. a kol. Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 257 s. ISBN 978-80-7357-518-2.

SVOBODA, T., CHAMRÁTHOVÁ, A. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (1. část). Právní rozhledy. Nakladatelství C. H. Beck, 2019, roč. 27, č. 11, s. 388-393. ISSN 1210-6410.

Kontaktné údaje:

Mgr. František Halmí
420684@mail.muni.cz
Masarykova univerzita
Právnická fakulta
Veveří 70
611 80 Brno
Česká republika

STÁTNĚ MOCENSKÁ OPATŘENÍ NORMATIVNÍ POVAHY PROTI ŠÍŘENÍ PANDEMIE JAKO VÝZVA PRO ČESKÉ SOUDNICTVÍ

David Hejč

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract: The situation of national state during a pandemic is unprecedented in its modern history and basically unexpected, just as unexpected is therefore - in order to protect public health - the reaction of the state, or his executive power, issuing measures which significantly and authoritatively affect the legal sphere of individuals. Judicial power controlling this activity of the state, especially through administrative courts, but also the Constitutional Court, must then adequately deal with the specifics that arise from the above-mentioned exceptionality of the situation. The article pays particular attention to these specifics and to question, how they can be considered within the judiciary in the case of measures of abstract nature.

Abstrakt: Situace, ve které se stát v době pandemie nachází, je v jeho moderních dějinách bezprecedentní a v zásadě neočekávaná, stejně tak bezprecedentní je proto – za účelem ochrany veřejného zdraví – také reakce státu, resp. zejména jeho moci výkonné, spočívající ve vydávání opatření, která mocensky výrazně zasahují do právní sféry jednotlivců. Moc soudní, zejména prostřednictvím správních soudů, ale i Ústavního soudu, se pak musí při kontrole této činnosti státu se specifiky, která z uvedené mimořádnosti situace vycházejí, odpovídajícím způsobem vypořádat. Tomu, o jaká specifika konkrétně jde a jakým způsobem k nim lze v rámci soudnictví přistupovat v případě opatření normativní povahy, je v příspěvku věnována pozornost.

Key words: State measures, pandemics, public power, judicial control, protection of public health.

Klíčové slová: Opatření státu, pandemie, veřejná moc, soudní kontrola, ochrana veřejného zdraví.

1 ÚVOD

Je tomu již více než rok, co se Česká republika (stejně jako většina světa) potýká s pandemií onemocnění covid-19. Reakce státu na tuto mimořádnou situaci je převážně v rukou výkonné moci – zejména vlády jako vrcholného orgánu moci výkonné. Vláda je oprávněna za tímto účelem na základě tzv. krizového zákona¹ vydávat usnesení o přijetí krizových opatření. Na krizová opatření vlády je třeba pohlížet dle jejich obsahu, tzv. *materiálně*. Krizová opatření mohou mít v tomto směru povahu různých forem činnosti veřejné správy. Může se proto z pohledu teoretických klasifikací obsahově jednat o individuální, smíšené i normativní právní akty.²

Z hlediska praktické využitelnosti pro adekvátní reakci na krizový stav postihující celé (či významnou část) území státu bude zřejmě nejčastějším způsobem regulace krizové opatření adresované osobám vymezeným neurčitě, resp. druhově jako množina subjektů vymezená určitými znaky. Lze tedy předpokládat, že v praxi nejčastěji vydávanými krizovými opatřeními budou ta, která mají normativní nebo smíšenou povahu. V dosavadní rozhodovací činnosti zejména Ústavního soudu se tento předpoklad potvrzuje, neboť v zásadě všechna dosud ze strany soudů posuzovaná krizová usnesení mají normativní povahu. Uvedené nicméně představuje z hlediska přístupu k soudu těch, kterých se tato opatření normativní povahy dotýkají, významnou překážku, neboť na rozdíl od opatření smíšené (i individuální) povahy se osoby dotčené opatřením normativní povahy samy nemohou domáhat přímo jejich zrušení.

¹ § 5 a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

² Srov. usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 20/20.

Príspevek sa venuje opatreniam vlády, ktorá majú normatívny povahu, resp. jsou abstraktnými akty s obecně vymezujícím predmetom regulácie i jejimi adresátmi, a to z hľadiska otázok jejich súdneho prezkumu.³

2 SOUDNÍ PŘEZKUM NORMATIVNÍCH AKTŮ

2.1 Právni úprava *de lege lata*

K podání návrhu na zrušení přímo normativního aktu, resp. právního předpisu jsou aktivně legitimovány jen „specifické subjekty“, vymezené podle toho, zda jde o právní předpis ve formě zákona nebo jiného právního předpisu, jímž se rozumí podzákonné právní předpisy (např. nařízení vlády, vyhlášky ministerstev nebo právní předpisy územních samosprávných celků). Přitom v případě návrhu na zrušení zákona jako právního předpisu s právní formou vyšší právní síly klade právní úprava na aktivní legitimaci navrhovatele v některých případech vyšší nároky ve srovnání s návrhem na zrušení podzákonného právního předpisu. V případě aktivní legitimace skupiny poslanců nebo senátorů jde o požadavek téměř dvojnásobného počtu členů těchto skupin. V jiných případech se pak liší osoby aktivně legitimované k podání takového návrhu – například zatímco v případě zákona je prezident republiky aktivně legitimován k podání návrhu na jeho zrušení tak v případě podzákonných předpisů tomu tak není⁴

Podřízené opatření normativní povahy pod některý z uvedených druhů právních předpisů je problematické s ohledem na povahu právní regulace, která je jimi stanovena. Zasahují-li totiž tato opatření do základních práv a svobod (což krizový zákon předpokládá a uvedené nezřídka i nastává), nelze je považovat za podzákonné (jiné) právní předpisy, neboť by tím mohl být dán bez dalšího jejich rozpor s ústavním pořádkem, konkrétně čl. 4 odst. 2 Listiny, podle kterého meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem. Na druhou stranu tato opatření nemohou být ani zákonem, neboť vydávat právní předpisy ve formě zákona není vláda, resp. žádný orgán moci výkonné oprávněn. Lze tedy uvažovat o přístupu, podle kterého opatření normativní povahy budou pro účely posouzení ze strany Ústavního soudu právními předpisy, které sice nejsou zákonem, ale z hlediska právní síly zákona odpovídají. Takový přístup zdá se (výslovně tak dosud konstatováno není) zvolil Ústavní soud, pokud po určitém vývoji označil opatření normativní povahy za právní předpisy *sui generis*, které je možno před Ústavním soudem napadnout pouze za dodržení podmínek § 64 odst. 1 až 3 ZoÚS.⁵

Dosud v žádném ze svých rozhodnutí (a to ani dokonce v podobě nálezu⁶) však Ústavní soud nepotvrdil, zda bude pro splnění podmínek aktivní legitimace pro přezkum opatření normativní povahy vyžadováno to, co odpovídá právnímu předpisu ve formě zákona. Nadále proto může být řešením také *rozlišování* v rámci samotné skupiny opatření normativní povahy. Tzn. na roveň zákona stavět pouze ta opatření normativní povahy, která svou právní regulací skutečně omezují základní práva a svobody a v případech ostatních opatření normativní povahy s nimi v rámci soudního přezkumu nakládat jako naopak s podzákonnými (jinými) právními předpisy. V takovém případě by se materiální přístup (vycházející z obsahu opatření) k určení právní formy těchto opatření neuplatňoval pouze v otázce, zda má normativní (či smíšenou nebo snad individuální) povahu, ale také v otázce, zda jde o akt podzákonný nebo na úrovni zákona. Tímto přístupem by ovšem byla v otázce přezkumu předmětných opatření snížena právní jistota a předvídatelnost – jde o jev, který je obecně s posilováním materiálního přístupu zpravidla spojen.

K uvedenému způsobu přístupu k opatřením s normativní povahou, na jehož základě by se vyčlenila část těchto opatření, se kterými by bylo možné nakládat jako s podzákonnými právními předpisy, nelze v otázce soudního přezkumu opomenout také souvislost s čl. 95 odst. 1 věta druhá

³ Text tohoto příspěvku v upravené podobě bude tvořit také součást širěji pojatého článku s názvem „K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část)“ - Hejč, D. a Tomáš, S., který bude publikován v časopise *Právní rozhledy*. Nakladatelství C.H. Beck, 2021, roč. 29, č. 1, s. 391-400. ISSN 1210-6410.

⁴ Srov. § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Srov. usnesení ÚS z 2. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 9/21.

⁶ Srov. nálezu ÚS z 22. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20; byť pravděpodobným důvodem byla zřejmě snaha o rychlé rozhodnutí (před zrušením či nahrazením přezkoumávaného opatření) a dostatečný počet ve skupině senátorů pro obě varianty přezkumu.

Ústavy, podle které si může každý soudce obecného soudu sám posoudit soulad podzákoného právního předpisu se zákonem či mezinárodní smlouvou. Pokud soudce dospěje k závěru, že tento právní předpis zákonu či mezinárodní smlouvě odporuje, pak jej nesmí aplikovat.

K tomu lze poznamenat, že pokud jde o osoby dotčené opatřením normativní povahy, nepředstavuje ani tento právní institut prostředek přímé soudní kontroly, který by byl ve vlastní dispozici dotčených osob (alespoň ne srovnatelně jako je tomu v případě opatření se smíšenou či individuální povahou). Navíc postup podle čl. 95 odst. 1 věta druhá Ústavy nebude znamenat – navzdory zjištěné protiprávnosti opatření – obecné zrušení opatření s normativní povahou. Obecný soud nemůže podzákoný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení s účinky *erga omnes* zrušit a nemůže ani podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení takového podzákoného právního předpisu, který je jediný příslušný k jeho zrušení. A to platí i pro vrcholné soudy, tzn. i kdyby Nejvyšší správní soud zjistil, že krajské soudy nesoulad podzákoného opatření normativní povahy se zákonem zjišťují opakovaně. Takto v konkrétním případě „diskvalifikovaný“ právní předpis (byť i to lze považovat za jistý způsob ochrany) obecně platí nadále.⁷

Lze tedy shrnout, že bude-li část opatření normativní povahy považována za podzákoné právní předpisy, může být v konkrétní věci z důvodu případné jeho protiprávnosti „pouze“ neaplikováno, ale zůstává nadále v ostatních věcech platné a závazné, přičemž navíc jednotlivé obecné soudy si mohou protiprávnost jednotlivých opatření posoudit různě. Uvedené by tedy do soudní ochrany před opatřeními normativní povahy vneslo další prvek nejistoty.

Bez ohledu shora uvedené (povahy zákona či podzákoného předpisu) neexistuje před opatřeními normativní povahy přímý prostředek (nejen) soudní ochrany, který by byl v dispozici adresátům, resp. dotčeným osobám. Dotčené osoby mohou zrušení právního předpisu dosáhnout „pouze“ až v souvislosti s ústavní stížností v konkrétní věci, ve které byl aplikován a došlo současně k porušení některého ze základních práv garantovaných ústavním pořádkem. Nicméně v takových případech je nejen nezbytné vyčerpat všechny prostředky ochrany proti aktu aplikace práva (včetně soudního přezkumu správními soudy), Ústavní soud velmi silně trvá také na tzv. *akcesoritě incidenčního návrhu*. Nejprve totiž posoudí, zda ústavní stížnost, ke které se incidenční návrh váže, není zjevně neopodstatněná či z jiného důvodu nepřipustná. Pokud nepřipustná či zjevně neopodstatněná je, pak Ústavní soud automaticky odmítá i incidenční návrh, který tak „sdílí osud“ ústavní stížnosti. Není-li totiž samotná ústavní stížnost schopná věcného projednání, odpadá tím současně i základní podmínka projednání návrhu na zrušení právního předpisu.⁸ Uvedené představuje výrazný limit pro iniciování soudního přezkumu opatření normativní povahy.

Nadto nelze přehlédnout, že v souvislosti s opatřeními normativní povahy se objevuje významný limit pro možnost jejich meritorního přezkumu i v případě, kdy je návrh podán některým ze shora zmíněných „specifických subjektů“, které jsou aktivně legitimovány k přímému podání návrhu na přezkum opatření normativní povahy u Ústavního soudu. Podle § 67 odst. 1 ZoÚS, se řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů zastaví, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbydou platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem. Řada opatření normativní povahy se tak vůbec nemusí dočkat meritorního posouzení, ačkoliv by návrh na jejich zrušení všechny ostatní procesní podmínky splňoval. Pro opatření normativní povahy bývá totiž z hlediska jejich platnosti poměrně krátká „životnost“ charakteristická.⁹

Ačkoliv z těchto důvodů Ústavní soud připouští, že dojde-li v průběhu řízení ke zrušení napadeného krizového opatření, závisí procesní postup Ústavního soudu i na aktivitě navrhovatele v tom směru, že bude-li obsahově totožná či obdobná norma vtělena do nového krizového opatření, v zásadě navrhovateli nic nebrání, aby svůj návrh patřičně doplnil,¹⁰ nic to nemění na situaci, pokud skončí platnost opatření normativní povahy i během řízení před Ústavním soudem „bez náhrady“. V takovém případě již Ústavní soud meritorní posouzení takového opatření v rámci abstraktní kontroly neprovede.

⁷ Srov. *Sládeček, V.* Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, Praha: C.H. Beck, 2008. č. 4.

⁸ Viz např. usnesení ÚS z 24. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2162/13, či usnesení ÚS z 13. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 4008/13.

⁹ Viz usnesení ÚS z 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 20/20, body 14 a 15.

¹⁰ Usnesení ÚS z 8. 12. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 102/20.

2.2 Úroveň ochrany veřejných subjektivních práv

V souvislosti s neexistencí právních prostředků (v dispozici dotčených osob) přímé soudní (ani jiné) ochrany proti protiprávním opatřením normativní povahy vzniká zřetelný problém, neboť do práv jednotlivců je opatřením normativní povahy zasahováno nikoliv vždy až individuálním rozhodnutím, nýbrž zpravidla právě již samotným opatřením normativní povahy. Na právní úpravu obsaženou v opatřeních normativní povahy zpravidla nebudou navazovat žádné další „realizační“ akty aplikace práva, předmětná právní úprava bude zavazovat své adresáty, aniž by musela být pro konkrétní případ nejprve aplikována. Proto nejčastějšími případy, kdy bude opatření normativní povahy „individuálně“ prostřednictvím jeho aplikace v konkrétním případě, budou (až) případy porušení povinností jimi stanovených – jde o vydání správního rozhodnutí ve věci odpovědnosti za správní delikt, spočívající v porušení povinnosti stanovené opatřením normativní povahy.

Přítom pokud jde o možnost domoci se soudního přezkumu opatření normativní povahy, lze za problematické považovat již to, že v takových případech je podmínkou akt aplikace práva, který nastává jediné v případě, kdy dotčená osoba opatřením stanové povinnosti poruší. Jisté není vítané, pokud by měl být přístup k soudu motivem pro spáchání správního deliktu. Nicméně v rámci opatření normativní povahy se lze setkat také s případy, kdy k aktu aplikace práva ve vztahu k dotčené osobě nemůže dojít ani na základě porušení povinností stanovených opatření. Příkladem jsou opatření zakazující osobní přítomnost žáků na výuce, kdy je jen těžko myslitelné, aby žák dotčený tímto opatřením naplnil skutkovou podstatu správního deliktu, který by spočíval v porušení předmětného zákazu. V takových případech, zdá se, dotčené osoby nemohou samy iniciovat soudní přezkum vůbec.

3 NAMÍSTO ZÁVĚRU – ÚVAHY NAD ŘEŠENÍM

Shora popisovanou, nepříliš přesvědčivě vysvětlitelnou absenci efektivních prostředků (nejen) soudní ochrany před případně protiprávními opatřeními normativní povahy, kterými však mohou být omezena i základní práva, vnímá v některých (spíše výjimečných) případech i soudní judikatura, která přichází s částečným řešením prostřednictvím tzv. *zásahové žaloby* (§ 82 a násl. SŘS). Podle jednoho z rozsudků Městského soudu v Praze za zcela výjimečných okolností mohou účinky „jiného právního předpisu“ představovat zásah ve smyslu § 82 soudního řádu správního.¹¹ Jde však o přístup, který je aktuálně zcela ojedinělý a o tom, zda se do budoucna prosadí, do značné míry rozhodne rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, kterému byla věc předložena.¹²

Naznačená cesta však není bezproblémová. Představuje významný odklon od dosavadní mnohaleté a ustálené judikatury nejen Ústavního soudu, podle které samostatná legislativní, resp. normotvorná činnost nemůže bez další své aplikace představovat nezákonný zásah. Je zřejmé, že institut zásahové žaloby nebyl zákonodárcem ani soudní praxí dosud předpokládán jako žalobní typ umožňující přímý přezkum právních předpisů, byť jen některých za splnění mimořádných okolností, a to navíc krajskými soudy, kdy Ústava předpokládá tuto pravomoc pouze u Ústavního soudu a případně Nejvyššího správního soudu, to však navíc jen za podmínky, pokud by tak stanovil zákon (a k tomu dosud nedošlo).¹³ Takovou aplikací zásahové žaloby se vytváří specifická kategorie právních předpisů (vůči kterým jediným bude možnost přímé soudní ochrany), a to nikoliv zákonem nýbrž „pouze“ jeho extenzivním a poněkud nesystémovým výkladem ze strany soudů.

Jako systémové řešení uvedeného nedostatku soudní ochrany před opatřeními normativní povahy se nejvíce ani varianta, pokud by zákon těmto normativním aktům propůjčoval právní *formu opatření obecné povahy*, která neodpovídá jejich abstraktnímu předmětu regulace, byť by tak bylo činěno pouze pro účely soudního přezkumu (zatímco pokud jde o proces tvorby takových opatření normativní povahy, byla by aplikace částí šesté správního řádu výslovně vyloučena). Jde o to, že by tímto způsobem nebyla řešena podstata problému, která spočívá v tom, že český právní řád neobsahuje právní prostředky přímé soudní ochrany, které by sama dotčená osoba mohla vůči právnímu předpisu uplatnit. Propůjčením právní formy, která uvedenou soudní ochranu umožňuje, by se jen pro některé případy našlo „náhradní“ řešení, které je navíc založeno na využití právní formy,

¹¹ Rozsudek MS v Praze z 11.11.2020, sp. zn. 14A 45/2020.

¹² Viz Usnesení NSS z 19. 2.2021, sp. zn. 9 As 264/2020); taktéž srov. usnesení ÚS z 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21 (či v opačném smyslu usnesení ÚS z 2. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 9/21).

¹³ Srov. čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy.

jež neodpovídá obsahu daného aktu, resp. není mu určena. Uvedené tedy opět neodpovídá plně požadavku na systémovou povahu právního řádu a principům jeho jednotnosti a bezrozpornosti.

Skutečně *systémovým řešením* předmětného stavu tak může být zřejmě pouze změna obecné právní úpravy aktivní legitimize a dalších podmínek pro podání návrhu na soudní přezkum právních předpisů, a to zejména pokud mají charakter obdobný jako krizová opatření normativní povahy. Problém absence přímé soudní ochrany před právními předpisy veřejné správy není nový,¹⁴ nicméně aktuální situace může být impulzem pro jeho řešení v domácím kontextu. Ostatně např. v právních řádech Německa, Rakouska i Polska se lze setkat s určitou podobou právních úprav přímé soudní ochrany dotčených osob v případech právních předpisů.¹⁵

Možná konstrukce tohoto řešení je již pochopitelně složitější. Zjednodušeně lze ale říci, že při úvahách nad takovou změnou právní úpravy je rozhodující, jaké konkrétní podmínky by byly pro splnění aktivní legitimize dotčené osoby k podání předmětného návrhu zákonem stanoveny (např. bezprostřednost zásahu, který se vztahuje přímo na stěžovatele, případně jeho aktuálnost apod.). Otázkou je taktéž to, kterému soudu tento přezkum svěřit. Jak již bylo zmíněno, Ústava připouští přezkum nezákonných podzákonných právních předpisů Nejvyšším správním soudem, což dosud využito nebylo. To bylo předmětem kritiky literaturou, jelikož s využitím této možnosti lze spojovat některé výhody.¹⁶ Aktuální situace by proto měla přispět k obnovení diskuze o možné roli správních soudů (zejména Nejvyššího správního soudu) při přezkumu podzákonných právních předpisů.

Použitá literatura:

- GRABENWARTER, Ch., HOLOUBEK, M. Verfassungsrecht - Allgemeines Verwaltungsrecht. 2., überarbeitete Aufl. Wien: Facultas.wuv, 2014
- IZDEBSKI, H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2001,
- KADEČKA, S. Issues of Protection against Normative Administrative Acts. In konference Mezinárodního institutu správních věd - Evropská skupina pro veřejnou správu (IIAS/EGPA). 2015.
- KOPP, F. O. Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar / begründet von Ferdinand O. Kopp; fortgeführt von Wolf-Rüdiger Schenke; unter Mitarbeit von Ralf Peter Schenke. 2013,
- MIKULE, V. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. Justiční praxe, 2002. č. 3.
- SLÁDEČEK, V. Ještě k povaze předpisů zájmové samosprávy. Právní rozhledy, Praha: C.H. Beck, 2008. č. 4.

¹⁴ Např. S. Kadečka již dříve uvedl, že je v podmínkách moderního evropského demokratického státu (jakým je Česká republika) neudržitelné umožnit veřejné správě prostřednictvím normativních správních aktů přijímat závaznou regulaci, jež může přímo zasáhnout do subjektivních veřejných práv, aniž by zde zároveň byla zajištěna přímá ochrana takto regulovaných subjektů (Kadečka, S. Issues of Protection against Normative Administrative Acts. In konference Mezinárodního institutu správních věd - Evropská skupina pro veřejnou správu (IIAS/EGPA). 2015. s. 10).

¹⁵ V případě Polska viz čl. 101 zákona o obecní samosprávě, čl. 87 zákona o okresní samosprávě, čl. 90 zákona o samosprávě vojvodství; blíže k tomu Izdebski, H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2001, s. 219-221. V případě Německa viz § 47 německého soudního řádu správního; blíže k tomu viz Kopp, F. O. Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar / begründet von Ferdinand O. Kopp; fortgeführt von Wolf-Rüdiger Schenke; unter Mitarbeit von Ralf Peter Schenke. 2013, s. 516 a násl. V případě Rakouska viz čl. 139 odst. 1 bod 3. rakouské ústavy; blíže k tomu viz Grabenwarter, Ch., Holoubek, M. Verfassungsrecht - Allgemeines Verwaltungsrecht. 2., überarbeitete Aufl. Wien: Facultas.wuv, 2014, s. 279-281.

¹⁶ S pravomocí NSS zrušit nezákonné ustanovení podzákonného právního předpisu lze spojovat nejen rozšíření soudní ochrany vůči těmto aktům, ale také její zrychlení a zefektivnění (viz Mikule, V. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. Justiční praxe, 2002. č. 3. s. 85).

Kontaktné údaje:

JUDr. David Hejč, Ph.D.

David.Hejc@law.muni.cz

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Veveří 70

611 80 Brno

Česká republika

PRÁVO NA VYJADRENIE SA K PODKLADU ROZHODNUTIA V ČASE PANDÉMIE COVID-19¹

Matej Horvat, Matúš Radosa

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The article deals with the right to comment on the basis of a decision before issuing this decision at the times of the COVID-19 pandemic and the possibility of how to secure this right. It analyses the topic from the point of view of legal theory as well as legal practice, while as a possible solution it mentions the possibility of digitizing the administrative files of administrative proceedings.

Abstrakt: Článok sa zaoberá právom na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia v čase pandémie COVID-19 a možnosťami zabezpečenia tohto práva. Analyzuje danú tému z pohľadu právnej teórie ako aj právnej praxe, pričom ako možné riešenie uvádza možnosť digitalizácie administratívneho spisu správneho konania.

Key words: right to comment on the basis of a decision, principle of cooperation, principle of material truth, electronic files of administrative proceedings

Kľúčové slová: právo na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia, zásada súčinnosti, zásada materiálnej pravdy, elektronický spis správneho konania

1 ÚVOD

Predmetom článku je analýza dodržiavania práva jedného z najvýznamnejších procesných práv účastníka konania, a to práva na vyjadrenie sa k podkladu pre vydanie rozhodnutia. Je nepochybné, že účastník konania musí byť informovaný o úkonoch, ktoré môžu spôsobiť, že jeho právne postavenie bude zmenené. Ide o významné právo, ktoré je garantované účastníkom správneho konania nielen na národnej úrovni, ale aj na úrovni nadnárodnej.

Právo na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia je rovnako tak v optike záujmu správnych súdov. V právnej praxi sa správne súdy vyjadrujú tak, že porušenie tohto práva môže mať za následok tú skutočnosť, že rozhodnutie správneho orgánu trpí takými vadami, že je ho nevyhnutné zrušiť a vrátiť na ďalšie konanie.

Vzhľadom na skutočnosť, že v čase pandémie COVID-19 sa právna prax borila s problémom ako umožniť a zabezpečiť účastníkom konania právo na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia, položili sme si výskumnú otázku – ako v čase COVID-19 zabezpečiť čo najširšie možnosti uplatnenia práva na vyjadrenie sa k podkladu pre vydanie rozhodnutia? Na zabezpečenie odpovede na túto otázku sme analyzovali dané právo z pohľadu jeho zakotvenia *de lege lata*, názorov právnej teórie, ale aj právnej praxe v podobe rozhodnutí správnych súdov. Na základe uskutočnenej analýzy poskytujeme v záveru článku možné odporúčania

V rámci príspevku sa budeme venovať aj „spojenej nádobe“ práva na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia, a to právu na nahliadnutie do spisu správneho konania.

2 REALIZÁCIA PRÁVA NA VYJADRENIE SA K PODKLADU ROZHODNUTIA DE LEGE LATA

Správne konanie je v podmienkach právneho poriadku Slovenskej republiky vybudované na konkrétnych právnych postulátoch, ktoré sú označované ako zásady správneho konania. Týmito

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.

zásadami sa Správny poriadok² odlišuje jednak od ostatných procesov prebiehajúcich v oblasti verejnej správy, ako aj od procesných zásad uplatňovaných inými orgánmi štátnej moci, najmä súdmi.³ Uplatnenie všetkých zásad správneho konania má jeden cieľ, a to vydanie kvalitného a zákonného meritórneho rozhodnutia v správnom konaní.⁴ Vzhľadom na tému tohto príspevku nie je namieste rozoberať všetky zásady správneho konania a ich význam pre dosiahnutie vyššie uvedeného cieľa. S poukazom na právo na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia je však nepochybne potrebné spomenúť zásadu súčinnosti a zásadu materiálnej pravdy. Zásada súčinnosti je vyjadrená v § 3 ods. 2 veta prvá Správneho poriadku.⁵ Táto zásada predovšetkým vyjadruje požiadavku aktívnej spoluúčasti účastníka konania v priebehu správneho konania so správnym orgánom. Vychádza z koncepcie, že účastník konania⁶ je aktívnou súčasťou správneho konania a chápe sa ako právo, ktoré účastník konania môže využiť a zároveň vyjadruje aj povinnosť správneho orgánu poskytnúť účastníkovi konania na takúto aktívnu spoluúčasť priestor.

Zákonodarca v tomto ustanovení upravuje dva procesné nástroje, prostredníctvom ktorých sa realizuje súčinnosť (...). Konkrétne ide o možnosť vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia a uplatňovať svoje návrhy.⁷

Druhou podstatnou zásadou je zásada materiálnej pravdy. Správny orgán je pri zisťovaní podkladov pre rozhodnutie povinný postupovať v súlade s touto zásadou. Zásada materiálnej pravdy vyjadruje požiadavku dôsledného, presného a dostatočného zistenia skutočného stavu vecí, a teda získanie podkladov potrebných pre rozhodnutie vo veci.⁸ Jedným z významných prostriedkov uplatnenia zásady súčinnosti a v konečnom dôsledku aj zásady materiálnej pravdy je aj právo na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia.

Zisťovanie podkladov pre rozhodnutie predstavuje súhrn procesných úkonov od začatia konania až po vydanie konečného rozhodnutia. Podklad pre rozhodnutie tvoria všetky skutočnosti, ktoré môžu prispieť k zisteniu skutočného stavu vecí.⁹ Rozumejú sa ním najmä podania, návrhy a vyjadrenia účastníkov konania, dôkazy, čestné vyhlásenia, ako aj skutočnosti všeobecne známe alebo známe správne orgánu z jeho úradnej činnosti, pričom rozsah a spôsob zisťovania podkladov pre rozhodnutie určuje správny orgán.¹⁰ Podľa § 32 ods. 2 Správneho poriadku ide o demonštratívny výpočet. Podkladom pre rozhodnutie môžu byť tiež posudky, stanoviská a vyjadrenia príslušných orgánov štátnej správy.

Zisťovanie podkladov pre rozhodnutie je proces, ktorý prebieha v rámci celého správneho konania. Je to širší pojem, než dokazovanie, ktoré predstavuje len jeho určitú časť.¹¹ Je povinnosťou správneho orgánu zistiť všetky skutočnosti dôležité pre rozhodnutie a doplniť podklad pre rozhodnutie

² Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

³ SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár, s. 29.

⁴ Správnym konaním je konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak (§ 1 ods. 1 Správneho poriadku). K teoretickému vymedzeniu pozri napríklad VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť, s. 41 a nasl.

⁵ Podľa § 3 ods. 2 veta prvá Správneho poriadku sú správne orgány povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy.

⁶ Účastníkom konania je v súlade s ustanovením § 14 ods. 1 a ods. 2 Správneho poriadku (i) ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať, (ii) ten, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté, (iii) ten, kto tvrdí, že môže byť rozhodnutím vo svojich právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach priamo dotknutý, a to až do času, kým sa preukáže opak (iv) a aj ten, komu osobitný zákon také postavenie priznáva. K teoretickému vymedzeniu pozri napríklad KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť, s. 155 a nasl.

⁷ POTÁŠCH, P. a kol. Správny poriadok. Komentár, s. 27.

⁸ VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť, s. 104-105.

⁹ KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť, s. 206-207.

¹⁰ Bližšie pozri § 32 ods. 2 Správneho poriadku

¹¹ SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár, s. 128

do takej miery, aby bol spoľahlivým základom pre jeho rozhodovanie.¹² Pri plnení tejto povinnosti správny orgán nie je viazaný iba podkladmi, ktoré mu poskytnú účastníci konania.

Právo na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia je procesným oprávnením účastníka konania a zúčastnenej osoby¹³ v správnom konaní (i) vyjadriť sa k podkladu pre vydanie rozhodnutia, (ii) vyjadriť sa k spôsobu zistenia podkladu pre rozhodnutie a (iii) navrhnúť doplnenie podkladu pre rozhodnutie. Možnosť vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia a k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie, vyjadruje zákonný nárok účastníka konania a zúčastnených osôb, aby im výsledky zisťovania boli dané na vedomie. Toto právo sa vzťahuje na všetky dôkazné prostriedky, a to nielen pokiaľ ide o výber alebo spôsob uplatnenia.¹⁴

Správny poriadok formuluje toto oprávnenie v § 33 ods. 2 v podobe povinnosti správneho orgánu dať účastníkovi konania a zúčastnenej osobe možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia vyjadril k jeho podkladom. Je tak povinnosťou správneho orgánu umožniť účastníkovi, aby sa pred vydaním rozhodnutia oboznámil s dôkazmi a so všetkými podkladmi pre rozhodnutie vo veci, aby mal účastník zo skutkového hľadiska všetky informácie, ktoré má pred vydaním rozhodnutia správny orgán. Ide o významné procesné právo účastníka konania, ktoré je správny orgán povinný zachovávať. Predstavuje vyváženie nerovného postavenia, v ktorom sa nachádza účastník konania ako adresát výkonu správy a ktoré je dané verejnomocenským postavením správneho orgánu. Toto právo totiž znemožňuje, aby správny orgán vydal rozhodnutie vo veci bez toho, aby o tom účastník konania bol informovaný. Právo na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia teda zabraňuje svojvôli správneho orgánu a znemožňuje mu vydať rozhodnutie „od stola“. Na tento účel by mal správny orgán oznámiť účastníkovi, že proces zhromažďovania podkladov rozhodnutia bol ukončený a že má možnosť sa pred vydaním rozhodnutia k veci vyjadriť. Iný prístup správneho orgánu vytvára takú vadu, ktorá môže mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia.¹⁵ Hoci je právo na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia právom účastníka konania aj zúčastnenej osoby, ďalej sa v tomto príspevku budeme zameriavať predovšetkým na realizáciu tohto práva účastníkom konania.

Ako uvádza judikatúra zmyslom aplikácie § 33 ods. 2 Správneho poriadku je umožniť účastníkovi konania, aby ešte „pred vydaním rozhodnutia“ mohol uplatniť svoje výhrady, prípadne realizovať svoje procesné návrhy vo vzťahu k zhromaždeným podkladom rozhodnutia, a to hlavne s cieľom, aby správne rozhodnutie vychádzalo zo spoľahlivo zisteného stavu veci. Ak správny orgán opomenie túto svoju zákonnú povinnosť, dôjde jeho nesprávnym procesným postupom k porušeniu práva na spravodlivý proces podľa článku 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.¹⁶

Účastníka konania nemožno k vyjadreniu sa k podkladu rozhodnutia nútiť. Ide o jednu z najobvyklejších foriem súčinnosti účastníkov konania so správnym orgánom. Inštitút súčinnosti je upravený na viacerých miestach Správneho poriadku¹⁷ a vyjadruje vzájomnú jednotu práv a povinností účastníka správneho konania, ktorý má právo navrhnovať dôkazy, ale na potvrdenie svojho tvrdenia má súčasne aj povinnosť dôkazy správnemu orgánu predkladať, pričom nesplnenie tejto povinnosti má za následok neunesenie jeho dôkaznej povinnosti podmieňujúcej výsledok konania. Nesplnenie tejto povinnosti však nezabavuje správny orgán zistiť vo veci skutočný stav, keďže túto povinnosť správnemu orgánu ukladá zákonodarca v § 32 ods. 1 Správneho poriadku. Správny orgán zabezpečuje zisťovanie skutkových okolností z úradnej povinnosti, aj keď je účastník nečinný a správnemu orgánu nenavrhuje alebo nepredkladá žiadne dôkazy a k veci samej sa žiadnym spôsobom nevyjadruje.¹⁸

Povinnosť správneho orgánu dať možnosť vyjadriť sa k podkladom pre rozhodnutie Správny poriadok limituje tromi skutočnosťami, a to včasnosťou, úplnosťou a presnosťou. Včasnosť vyjadrenia zákonodarca viaže na štádium, keď sa o veci ešte nerozhodlo, t. j. pred vydaním meritórneho

¹² VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť, s. 106.

¹³ Postavenie zúčastnenej osoby priznávajú subjektu správneho konania osobitné zákony, napríklad zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov.

¹⁴ KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok. Komentár, s. 167.

¹⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžp/13/2013 z 13.05.2014.

¹⁶ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR publikované v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod č. R 19/2020.

¹⁷ Najmä § 3 ods. 2, § 33 ods. 2, či § 56 Správneho poriadku

¹⁸ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžp/13/2013 z 13.05.2014.

rozhodnutia. Úplnosť zistenia podkladov znamená, že účastník sa môže vyjadriť najmä k tomu, či boli vykonané všetky dôkazy, k výsledkom dokazovania, k potrebe doplnenia alebo opakovania vykonania dôkazov, či k ďalším prešetreniam skutkového stavu. Presnosť zistenia podkladov spočíva najmä v spôsobe vykonaných dôkazov.¹⁹ V súlade so Správnym poriadkom existuje prax, keď správny orgán – zvyčajne písomnou formou – vyzve osobou, aby sa vyjadrila k podkladom a k spôsobu ich zistenia pred vydaním rozhodnutia a súčasne jej určí na tento procesný úkon primeranú lehotu.²⁰ Správny orgán môže na vyjadrenie určiť primeranú lehotu, pokiaľ dĺžku tejto lehoty priamo neurčuje osobitný predpis. Pokiaľ ide o formu vyjadrenia, toto môže byť podľa Správneho poriadku predložené správne orgánu v písomnej forme alebo ústne do zápisnice. Vyjadrenie je ako podanie vo veci samej urobené písomne, ak je urobené v listinnej alebo v elektronickej forme. V prípade elektronickej formy je vyjadrenie potrebné autorizovať podľa osobitného predpisu o elektronickej podobe výkonu verejnej moci. Inak je vyjadrenie potrebné 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.

V konaní, v ktorom je viac účastníkov, treba dbať na to, aby v rámci vyjadrovania sa k veci nebola porušená zásada rovnosti účastníkov. Vyjadriť sa k podkladom pre rozhodnutie je oprávnením všetkých účastníkov, pričom sa môžu vyjadriť nielen k vykonaným dôkazom, ale aj k vyjadreniam iných účastníkov.²¹ Účastník konania má právo vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia v ktoromkoľvek štádiu konania a môže sa vyjadriť ako k otázkam skutkovým, tak aj právnym, vrátane celkového spôsobu prípravy podkladov rozhodnutia. Takto široko koncipované oprávnenie má za cieľ predísť prieťahom v správnom konaní.

Správny orgán je povinný toto zákonné právo rešpektovať a umožniť jeho reálne uplatnenie, a to v ktoromkoľvek štádiu konania. Jeho odopretie môže znamenať zmenu alebo zrušenie rozhodnutia v rámci aplikácie riadnych alebo mimoriadnych opravných prostriedkov.²² Iná situácia nastane v prípade, keď účastník konania sám predloží všetky podklady rozhodnutia a správny orgán ich nedoplní tak, aby vykonal zásadné dôkazy, o ktorých by účastník nemal vedomosť. Potom by sa pre účastníka výzva na vyjadrenie k podkladom rozhodnutia stala iba formálnym úkonom, ktorý zákonodarca nemal na mysli.²³ Treba tiež zdôrazniť, že samotné porušenie § 33 ods. 2 Správneho poriadku nie je dostatočným právnym dôvodom na zmenu alebo zrušenie rozhodnutia, ak nemalo vplyv na vecnú správnosť rozhodnutia vo veci samej.²⁴

Povinnosť správneho orgánu umožniť účastníkovi konania vyjadriť sa k podkladom pre rozhodnutie sa vzťahuje aj na odvolacie konanie. Pokiaľ by odvolací správny orgán účastníka konania neoboznámil s novo vykonanými dôkazmi, ktoré odvolací správny orgán zabezpečil v štádiu odvolacieho konania a ani by nedal účastníkovi konania príležitosť k takto vykonaným dôkazom sa vyjadriť, potom by svojim postupom porušil právo účastníka na spravodlivý proces podľa už spomínaného článku 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorého podstatou je garancia zachovania právnych požiadaviek v priebehu konania i pred orgánmi verejnej moci, a to predovšetkým, keď novo vykonané dôkazy vyhodnotil v neprospech účastníka konania.²⁵ Uvedené vyplýva zo súdnej judikatúry, podľa ktorej účastník má právo vyjadrovať sa k podkladom v ktoromkoľvek štádiu konania. Môže sa vyjadriť k jednotlivým dôkazom aj k celkovému spôsobu prípravy podkladov, môže sa vyjadriť k otázkam skutkovým aj právnym. Zmyslom takto široko koncipovaného oprávnenia je predísť neskorším možným námietkam účastníka, ktoré by mohli viesť k prieťahom v konaní alebo iným komplikáciám. Správny orgán v konaní môže pokračovať a teda vydať rozhodnutie, ak účastník sa svojho práva na vyjadrenie výslovne vzdá, alebo ostane nečinný. Pokiaľ správny orgán vydal rozhodnutie vo veci samej bez toho, aby umožnil účastníkovi vyjadriť sa pred rozhodnutím, ide o procesné pochybenie správneho orgánu a teda o takú vadu, ktorá môže mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia.²⁶

¹⁹ SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár, s. 137.

²⁰ KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok. Komentár, s. 168.

²¹ SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár, s. 136-137.

²² POTÁŠCH, P. a kol. Všeobecné správne konanie – teória a prax. Judikatúra, s. 91.

²³ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžp/13/2013 zo dňa 13.05.2014.

²⁴ KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok. Komentár, s. 169.

²⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžo/56/2014 z 01.07.2015.

²⁶ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžp/3/2011 z 28.09.2011.

V zásade treba za porušenie § 33 ods. 2 Správneho poriadku považovať každú situáciu, keď sa dotknutá osoba dozvedá napríklad o vykonaných dôkazoch až z odôvodnenia doručeného rozhodnutia vo veci samej, a to bez ohľadu na to, či ide o rozhodnutie prvostupňového alebo druhostupňového správneho orgánu.²⁷

Výnimku z tohto pravidla by teda v zmysle súdnej judikatúry mohlo spôsobiť výslovné vzdanie sa tohto práva účastníkom konania. Toto vzdanie sa práva by však malo byť z formálneho hľadiska písomné alebo v ústnej podobe zaznamenané v zápisnici. Rovnako tak treba uviesť, že ak bol účastník konania riadne vyzvaný na vyjadrenie sa k podkladu s určením primeranej lehoty, pasivita účastníka konania v takom prípade nemôže byť vykladaná na ťarchu správneho orgánu.

Na strane druhej výnimku z tohto práva nemôže predstavovať pasivita účastníka konania, keďže § 33 ods. 2 Správneho poriadku je poňaté ako právo a nie povinnosť účastníka konania. Správny orgán z pasivity účastníka konania nemôže vyvodiť, že sa účastník konania vzdal práva na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia. Treba však pripustiť, že ak účastník konania bol vyzvaný na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia (a to pokojne aj v rámci oznámenia o začatí správneho konania) a ak sa rozhodol ostať pasívny a ponechať si „tromfy v rukáve“ až na prípadné konanie o opravnom prostriedku, správny orgán v takom prípade nemusel nevyhnutne porušiť povinnosť dostatočne zistiť skutkový stav veci a samo o sebe takéto konania správneho orgánu nie je v rozpore s právnym poriadkom.²⁸

Výnimku z tohto pravidla nepredstavuje ani zásada koncentrácie konania.²⁹ Podstata zásady koncentrácie konania sa totiž týka zisťovania skutkového stavu veci a nie vyjadrenia sa k podkladu rozhodnutia. Ak preto v právnej praxi ide o správne konanie vedené zásadou koncentrácie konania,³⁰ a teda účastník konania nemá právo na predkladanie nových podkladov (a dôkazov) na vydanie rozhodnutia po určitom okamihu, neznamená to, že nemá právo na vyjadrenie sa k podkladom na vydanie rozhodnutia. Zásada koncentrácie konania totiž dopadá na účastníka konania a nie na správny orgán, ktorý v rámci svojej činnosti mohol doplniť spisový materiál o nové poklady, ku ktorým sa účastník konania má právo vyjadriť sa.

Zároveň je potrebné dodať, že povinnosť správneho orgánu dať účastníkovi konania možnosť vyjadriť sa k podkladom pre rozhodnutie nie je možné nahradiť napríklad postupom účastníka konania podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov, t. j. postupom sprístupnenia informácií na základe žiadosti o sprístupnenie informácií, ktorý je upravený v § 14 a nasl. uvedeného zákona a túto povinnosť správny orgán nemôže nahradiť ani poukazovaním na práva účastníka konania podľa § 23 ods. 1 Správneho poriadku.³¹

Ako sa v praxi zabezpečuje právo na vyjadrenie sa k podkladom rozhodnutia?

V právnej praxi sa stretávame s výzvou na vyjadrenie sa k podkladom rozhodnutia formulovanou

- a) už v rámci oznámenia o začatí správneho konania alebo
- b) ako samostatnú listinu zaslanú účastníkovi konania po ukončení zhromažďovania podkladov pre vydanie rozhodnutia.

Vo všeobecnosti sa prvý prípad využíva vtedy, keď správny orgán má už v danej chvíli dostatočne zistený skutkový stav veci najmä ako dôsledok nadväzného kontrolného procesu. Tu máme za to, že tento postup správneho orgánu je v súlade so zákonom v takom prípade, ak počas

²⁷ KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok. Komentár, s. 167.

²⁸ Primerane porovnaj uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 7Sžso/34/2012 zo 04.07.2013 vo veci nepriznania nároku na trovy konania, kde v odôvodnení súd uvádza, že „žalobca teda nevyvinul v dostatočnom rozsahu súčinnosť so správnym orgánom napriek tomu, že v oznámení o začatí správneho konania z 1. júna 2010 v zmysle § 33 ods. 2 Správneho poriadku na možnosť vyjadrenia sa k podkladom pre vydanie rozhodnutia, ako aj k možnosti navrhnúť ich doplnenie, bol vyzvaný.“

²⁹ Podľa tejto zásady sa neuplatní všeobecné pravidlo, že účastník konania môže uplatniť pripomienky a námietky kedykoľvek v priebehu správneho konania. Toto pravidlo sa neuplatní, ak osobitný zákon vychádza zo zásady koncentrácie konania a na neskôr uplatnené pripomienky a námietky už správny orgán neprihliada; SREBALOVÁ, M. Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu, s. 40.

³⁰ Pozri napríklad § 61 ods. 3 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

³¹ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžp/13/2013 z 13.05.2014.

správneho konania sa nevyskytnú žiadne nové podklady. V prípade ak sa vyskytnú, je podľa nášho názoru nevyhnutné, aby došlo k vyzvaniu účastníka konania aj pred vydaním rozhodnutia ako takého [t. j. podľa situácie uvedenej v písmene b)].

V rámci postupu podľa písmena b) sa štandardne účastníkom konania zasiela listina, v ktorej správny orgán vymenuje všetky podklady, ktoré zhromaždil a ktoré považuje za podklady pre vydanie rozhodnutia. Správny orgán zároveň účastníkovi konania určí lehotu na vyjadrenie sa k tomuto podkladu. V praxi pritom nie sú neznáme prípady, keď práve v tejto fáze zároveň účastník konania požiada o nazretie do spisu podľa § 23 Správneho poriadku. Vzhľadom na zákonodarcove vymedzenie v § 23 ods. 1 Správneho poriadku máme za to, že správny orgán je zásadne povinný tejto žiadosti vyhovieť.

S uplatnením práva na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia teda úzko súvisí právo na nahliadnutie do spisu v správnom konaní. Zmyslom využitia tohto procesného práva v priebehu správneho konania je predovšetkým prispieť k získaniu prehľadu o všetkých doterajších úkonoch správneho orgánu tak, aby na základe poznatkov a podľa vlastnej úvahy mohol účastník konania využívať ďalšie procesné práva, predovšetkým právo navrhovať dôkazy a doplnenie podkladov.³² Účastníci konania, ich zástupcovia a zúčastnené osoby majú právo nazerať do spisov, robiť si z nich výpisy, odpisy a dostať kópie spisov s výnimkou zápisníc o hlasovaní alebo dostať informáciu zo spisov s výnimkou zápisníc o hlasovaní iným spôsobom.³³ Takéto zákonné právo môže účastník konania a jeho právny zástupca využívať v ktoromkoľvek štádiu konania. Uplatňovať ho možno vždy voči konajúcemu orgánu, u ktorého sa spis nachádza. Správny orgán je povinný umožniť realizovať toto procesné právo účastníka len čo o to požiada.³⁴

3 VYJADRENIE SA K PODKLADU ROZHODNUTIA V ČASE PANDÉMIE COVID-19

Obzvlášť v čase pretrvávajúcej pandémie je realizácia práva na nahliadnutie do spisu značne obmedzená opatreniami na zabránenie šírenia koronavírusu, ktoré majú priamo za následok obmedzenie pohybu a s tým spojeného osobného kontaktu účastníka konania so správnym orgánom. Keďže spisy správneho konania sa spravidla nachádzajú v sídle správneho orgánu rozhodujúceho vo veci, je prístup účastníka konania ku spisu značne obmedzený, až znemožnený.

V súčasnosti je úkon nahliadnutia do spisu v správnom konaní v podmienkach Slovenskej republiky stále naviazaný na osobnú účasť účastníka konania, resp. jeho zástupcu, na správnom orgáne, kde sa konkrétny spis nachádza. Je nepochybné, že dlhé mesiace boli aj zamestnanci orgánov verejnej správy svojim zamestnávateľom poverení na výkon práce z domu (tzv. *home office*³⁵). Na viacerých orgánoch verejnej správy boli tiež zavedené osobitné režimy, pokiaľ ide o návštevne hodiny. Často sa stávalo, že zamestnanci boli povinní byť na pracovisku napríklad len jeden deň do týždňa.

Vidno, že z tohto dôvodu môže byť uplatnenie tohto práva celkom problematické, a to hlavne na časové „zladenie sa“. To potom môže mať negatívne dôsledky vo vzťahu k dodržaniu zákonných lehôt na vydanie rozhodnutia (§ 49 Správneho poriadku³⁶), a teda aj na dodržanie zásady rýchlosti konania (§ 3 ods. 4 Správneho poriadku³⁷).

³² Tamtiež.

³³ Bližšie pozri § 23 Správneho poriadku.

³⁴ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžp/13/2013 z 13.05.2014.

³⁵ V slovenskom právnom poriadku nariaďuje zamestnávateľ prácu z domu, ak to povoľuje povaha práce, ale navrhnúť to môže aj samotný zamestnanec; HAMULÁK, J., NEVICKÁ, D. The Slovak v the Danish Labor Law Approach to COVID-19 Pandemic, s. 232.

³⁶ Osobitne preto, lebo tieto lehoty majú poriadkový charakter; porovnaj KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok, s. 242.

³⁷ Obsahom rýchlosti v tejto zásade sú skutočnosti, ktoré vedú správny orgán k tomu, aby vec vybavil v čo najkratšom čase s použitím čo najvhodnejších prostriedkov bez zbytočného zaťažovania subjektov; VRABKO, M. In VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť, s. 51. K vzájomnému prepojeniu zásady rýchlosti konania a zásady materiálnej pravdy pozri VÁČOK, J. Zásada rýchlosti konania verus zásada materiálnej pravdy v správnom konaní, s. 303-309.

Na základe tohto praktického problému sme si položili výskumnú otázku – ako v čase COVID-19 zabezpečiť čo najširšie možnosti uplatnenia práva na vyjadrenie sa k podkladu pre vydanie rozhodnutia?

Sme toho názoru, že aj keď pandémia COVID-19 spôsobila nevyčísliteľné škody na životoch, zdraví, ako aj na majetku, tak na druhej strane môže predstavovať aj pozitívum v oblasti digitalizácie postupov orgánov verejnej moci, a teda orgánov verejnej správy nevynímajúc. Jednoducho povedané, COVID-19 nám ukázal, že „sa to dá“ a zároveň nám aj ukázal, akých nedostatkov sme sa v tejto oblasti dopúšťali.

Domnievame sa, že vhodným riešením danej situácie je využívanie moderných elektronických služieb. Ich právny základ je predmetom právnej úpravy 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“). Tento zákon upravuje výkon verejnej moci elektronicke, t. j. právnú úpravu niektorých informačných systémov pre výkon pôsobnosti orgánov verejnej moci v elektronickej podobe.

Vymedzenie pôsobnosti tohto zákona napovedá, že aj vedenie spisu by malo byť digitalizované, aj keď výslovne túto povinnosť EgovZ nevymedzuje. Na strane druhej však možno túto skutočnosť odvodiť zo znenia § 17 ods. 1 EgovZ, kde sa vymedzujú výnimky z výkonu verejnej moci elektronicke. Výnimka sa tu nevzťahuje na vedenie spisu, ale na situácie, keď tak ustanoví osobitný zákon, alebo keď to vyplýva z povahy úkonu (ústne úkony, konkludentné úkony, úkony, ktoré sa uskutočňujú na mieste). Aj pre ne však platí, že sa musia byť zaznamenané a založené v spise.

Ako by teda v praxi mohlo vyzerať poskytnutie možnosti vyjadriť sa pred vydaním rozhodnutia, ale napríklad aj možnosť nahliadnutia do spisu?

V prvom rade treba povedať, že v praxi orgánov verejnej správy sa využíva mnoho rozličných informačných systémov, preto by bolo vhodné, aby tieto boli prepojitelné na ústredný portál verejnej správy (www.slovensko.sk), pričom by využívali kapacitu samotného informačného systému a nie ústredného portálu. Ústredný portál tu musí slúžiť len ako platforma, prostredníctvom ktorej dôjde k sprístupneniu podkladov pre vydanie rozhodnutia. Opačný prístup by jednoznačne zahliťl ústredný portál a jeho kapacitu.

Ďalej sa treba zamyslieť nad tým, či by sprístupňovanie spisu na diaľku malo nároky na prácu navyše pre zamestnancov, plus aj nároky týkajúce sa finančné prostriedky. Čo sa týka práce navyše, tak treba povedať, že v súčasnosti upravuje EgovZ inštitút tzv. konverzie (§ 35 až 39 EgovZ), ktorého podstata spočíva v transformácii listinného dokumentu do elektronickeho dokumentu a naopak (v prípade, ak by išlo o konverziu so zachovaním právnych účinkov dokumentu, tak hovoríme o tzv. zaručenej konverzii). Orgány verejnej moci sú oprávnené v režime EgovZ vykonávať (zaručenú) konverziu. Z daného možno odvodiť, že už v súčasnosti existujú na orgánoch verejnej správy kapacity, ktoré konverziu zabezpečujú. Z daného dôvodu vidíme ako možnú výzvu len nárok na tzv. osobohodiny (t. j. treba vyčleniť osobu, ktorá zabezpečí konverziu), a nie nárok z pohľadu nového zaškolovania zamestnancov alebo prípadne vyššie finančné nároky na chod orgánu verejnej správy.³⁸

O tom, že táto myšlienka nie je úplne nepredstaviteľná, môže svedčiť aj skutočnosť, že obdobné riešenie je pripustené pri súdnych spisoch. Prostredníctvom webového sídla Elektronický súdny spis (dostupný na: <https://obcan.justice.sk/sudny-spis/prihlasenie>) sa účastník konania na základe využitia svojho občianskeho preukazu s čipom môže prihlásiť a prístupiť ku všetkým spisom, ku ktorým má pridelený prístup, v prípade, ak tento eID nemá, môže mu byť pridelený prístupový kód, ktorý vygeneruje súd, na ktorom je vedené súdne konanie a prostredníctvom ktorého účastník prihlási do modulu elektronickeho súdneho spisu.³⁹

Sme toho názoru, že aj pre oblasť verejnej správy by bolo vhodné zabezpečenie obdobného prístupu. Je zrejmé, že v prípade správnych konaní sa vo väčšej miere bude prejavovať tá skutočnosť, že nie všetky fyzické osoby majú a využívajú elektronicke občiansky preukaz. Práve pre tieto osoby by potom prichádzalo do úvahy zabezpečenie prístupu prostredníctvom prístupového kódu.

³⁸ V zásade prichádzajú do úvahy len náklady súvisiace so zabezpečením miesta na príslušnom serveri.

³⁹ Poskytovanie informácií z elektronickeho súdneho spisu účastníkom konania. Dostupné na: https://www.slovensko.sk/sk/agendy/agenda/_poskytovanie-informacii-z-elek/, cit. 2021-04-20.

V prípade, ak dôjde k sprístupneniu spisového materiálu elektronicky, prípadne ak účastník konania sa bude chcieť vyjadriť k podkladu pre vydanie rozhodnutia elektronicky, je nevyhnutné, aby bol zároveň poučený o dvoch skutočnostiach, a to konkrétne:

- a) o súčiastiach spisového materiálu, ku ktorým účastník konania nemá prístup ani osobne, a to konkrétne zápisnice o hlasovaní a tiež skutočností, ktoré sú utajovanou skutočnosťou, bankovým tajomstvom, daňovým tajomstvom, obchodným tajomstvom alebo pri ktorých platí zákonom uložená alebo uznaná povinnosť mlčanlivosti,⁴⁰
- b) poučenie o právnych následkoch tej skutočnosti, ak dôjde k vyzradeniu týchto skutočností.

Sme presvedčení, že uvedeným postupom by boli pre účastníka konania zabezpečené všetky práva súvisiace s vydaním rozhodnutia a jeho právom na vyjadrenie sa tak, ako ich vyžaduje text správneho poriadku, právna teória, ale predovšetkým ako ich vyžadujú právna prax v podobe názorov vyjadrených v rozhodnutiach Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

4 ZÁVER

Na základe uvedeného rozboru možno skonštatovať, že právo na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia spolu s právom na nahliadnutie do spisu správneho konania je právom, ktoré nevyhnutne svedčí účastníkovi konania a ktoré musí správny orgán nielen rešpektovať, ale musí mu aktívne vytvoriť predpoklady na jeho účinné uplatňovanie.

Sme toho názoru, že toto právo prináleží účastníkom konania bez ohľadu na to, či sa nachádzame v stave pandémie alebo nie. Stav pandémie tu nemôže odôvodniť tú skutočnosť, že správny orgán nezabezpečil práva účastníka konania v tom rozsahu, v akom to vyžadujú právne predpisy a súdna prax.

V rámci článku sme analyzovali právnoteoretický pohľad na právo na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia, analyzovali sme súvisiacu judikatúru správnych súdov k danej téme. Dospeli sme k záveru, že danému právu by jednoznačne prospelo, ak by spis správneho konania bol vedený v elektronickej podobe. Dospeli sme k záveru, že povinnosť viesť spis správneho konania v elektronickej podobe v súčasnosti *expressis verbis* neexistuje, avšak možno ho nepriamo odvodiť z textu EgovZ. Samotné zabezpečenie elektronickej verzie spisu podľa nášho názoru nebude predstavovať zvýšené nároky na finančné zabezpečenie orgánov verejnej správy, prípadne ani na prácu navyše pre zamestnancov. Naopak, okrem práv, ktoré sú predmetom tohto príspevku, by tento postup ďalej vhodne doplnil požiadavky správnych súdov týkajúcich sa žurnalizácie spisu, ako aj k rýchlejšiemu zabezpečeniu konania, keďže proces doručovania medzi orgánmi vecí navzájom (správnymi súdmi a orgánmi verejnej správy) bude plynulejší.

Okrem toho sme sa zamerali aj na právo na nahliadanie do spisu správneho konania, kde možno konštatovať, že aj na toto právo možno uplatniť nami uvedené myšlienky týkajúce sa jeho zabezpečenia.

Chceli by sme vyjadriť presvedčenie, že nami ponúknuté riešenie je v súlade s teoretickým konceptom práva na vyjadrenie sa k podkladu rozhodnutia, ako aj nárokom, ktoré na toto právo kladú správne súdy.

Použitá literatúra:

- HAMUĽÁK, J., NEVICKÁ, D. The Slovak v the Danish Labor Law Approach to COVID-19 Pandemic. In: International and Comparative Law Review 2020, vol. 20, no. 2, s. 231-238.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013, 357 s.
- KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín : Heuréka, 2017. 279 s.
- POTASCH, P. a kol. Všeobecné správne konanie – Teória a prax. Judikatúra. Bratislava : EUROKÓDEX, 2017. 216 s.
- POTASCH, P. a kol. Správny poriadok. Komentár. 3. vydanie. Bratislava : C. H. Beck. 2019, 624 s.
- SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár. Bratislava: Iura Edition, 2007, 352 s.
- SREBALOVÁ, M. Rýchlosť správneho konania a nečinnosť správneho orgánu. Bratislava: VO PraF UK, 2008, 120 s.

⁴⁰ Porovnaj § 23 ods. 1 a 3 Správneho poriadku.

VAČOK, J. Zásada rýchlosti konania verzus zásada materiálnej pravdy v správnom konaní. In: Principy a zásady v právu. Teorie a praxe. Praha: Leges, 2010, s. 303-309.
VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 232 s.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.

matej.horvat@flaw.uniba.sk

JUDr. Matúš Radosa

matus.radosa@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

P.O.BOX 313

810 00 Bratislava

VÝZVY SPRÁVNEHO SÚDNICTVA NA POMEDZÍ SPRÁVNEHO A OBČIANSKEHO PRÁVA (SÚDNY PRIESKUM ROZHODNUTÍ VO VKLADOVOM KONANÍ)

Róbert Jakubáč

Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky

Abstract: The administrative judiciary faces many challenges in connection with the creation of the Supreme Administrative Court of Slovak Republic, the electronic public administration, or the hypertrophy of legal norms in the field of public administration. These challenges undoubtedly require a broad professional discussion, but they should not be a reason to omit some less „attractive“ or less „typical“ challenges of the administrative judiciary. In this paper, the author points out the pitfalls and challenges of the administrative judiciary resulting from the penetration of administrative and civil law in the decision-making activities of the state administrative bodies in the field of the real estate cadastre. The author illustrates the individual challenges of the administrative judiciary in this area by referring to specific decisions of administrative courts, but also other court instances.

Abstrakt: Správne súdnictvo dnes čelí mnohým výzvam v nadväznosti na kreovanie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, elektronizáciu verejnej správy, či hypertrofiu právnych noriem v oblasti verejnej správy. Tieto výzvy si nesporne vyžadujú širokú odbornú diskusiu, avšak nemali by byť dôvodom na opomínanie niektorých menej „atraktívnych“, či menej „typických“ výziev správneho súdnictva. V predmetnom príspevku autor poukazuje na úskalia a výzvy správneho súdnictva vyplývajúce z prieniku správneho a občianskeho práva v rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností. Jednotlivé výzvy správneho súdnictva v uvedenej oblasti autor ilustruje poukazom na konkrétne rozhodnutia správnych súdov, ale aj iných súdnych inšancií.

Key words: administrative judiciary, entry in the real estate cadastre, invalidity of a legal act, principle of material equality, annulment of a legal norm by the constitutional court

Kľúčové slová: správne súdnictvo, vklad do katastra nehnuteľností, neplatnosť právneho úkonu, princíp materiálnej rovnosti, zrušenie právnej normy ústavným súdom

1. SPRÁVNE SÚDNICTVO A VKLADOVÉ KONANIE

Správne súdnictvo je v zákone č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „SSP“) poňaté ako nástroj ochrany práv a právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy (§ 2 ods. 1 SSP) a ako nástroj ochrany zákonnosti v rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy (§ 5 ods. 3 SSP). Túto „ochrannú“ funkciu správne súdnictvo plní aj vo vzťahu k tak špecifickej rozhodovacej činnosti v oblasti verejnej správy, akou je rozhodovanie orgánov štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vo vkladovom konaní.

Špecifikum rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vo vkladovom konaní spočíva v tom, že tieto orgány v predmetnom konaní rozhodujú nielen o právach a právom chránených záujmoch fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy,¹ ale zároveň o ich právach v oblasti občianskeho práva,² a to v nadväznosti na prieskum občianskoprávneho úkonu – vkladovej zmluvy. Orgány štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vo vkladovom konaní tak realizujú zákonom zverenú právomoc na pomedzí správneho (verejného) a občianskeho (súkromného) práva.

Z vyššie uvedeného je zjavné, že správny súd sa pri prieskume rozhodnutí orgánov štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vydaných vo vkladovom konaní môže atypicky ocitnúť

¹ Napr. právo na riadne evidovanie vecných práv fyzických osôb a právnických osôb v katastri nehnuteľností.

² Rozhodnutím orgánu štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností o povolení vkladu za predpokladu platnosti vkladovej zmluvy vzniká, mení sa alebo zaniká vecné právo k nehnuteľnosti.

v situácii, kedy nachádza, čo je právom ani nie tak v oblasti správneho práva alebo teda v oblasti verejnej správy, ako skôr v oblasti občianskeho práva. V tomto príspevku upriamime pozornosť práve na niektoré úskalia a výzvy správneho súdnictva vyplývajúce z prieniku správneho (verejného) a občianskeho (súkromného) práva v rozhodovacej činnosti orgánov štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vo vkladovom konaní. Okruh úskalí a výziev správneho súdnictva vo vzťahu ku vkladovému konaniu je však podstatne širší, ako je to načrtnuté v tomto príspevku.

2. POŇATIE VKLADOVÉHO KONANIA V SPRÁVNOM SÚDNICTVE

Vkladové konanie je v správnom súdnictve ponímané ako rozhodovací procesný postup, pri ktorom okresný úrad, katastrálny odbor ako správny orgán (ďalej aj len „okresný úrad“) na základe predložených písomných podkladov posudzuje všetky skutočnosti, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie vkladu, pričom výsledkom tohto rozhodovacieho procesného postupu je rozhodnutie o povolení vkladu alebo rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad.³ Správne súdy vnímajú vkladové konanie zjednodušene aj ako konanie, v ktorom okresný úrad skúma platnosť zmluvy a oprávnenie nakladať s nehnuteľnosťou.⁴ Skutočne, v rámci vkladového konania okresný úrad skúma (okrem iných) platnosť predloženej vkladovej zmluvy,⁵ pokiaľ samozrejme nejde o zmluvu o prevode vlastníctva nehnuteľnosti vyhotovenú vo forme notárskej zápisnice alebo autorizovanú advokátom.⁶ Posúdenie platnosti vkladovej zmluvy pritom neraz vyžaduje posúdenie platnosti ďalších občianskoprávných úkonov.⁷ Rozhodovacia činnosť orgánov štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností a správnych súdov v katastrálnych veciach preto vyžaduje rozsiahle znalosti občianskoprávnej normatívnej úpravy, judikatúry a odbornej literatúry týkajúcej sa (ne)platnosti právnych úkonov a nakladania s nehnuteľnosťami, čo rozhodne nie je agenda príznačná pre správne súdnictvo. Zároveň možno konštatovať, že právna úprava rozhodovania vo vkladovom konaní a následnom prieskumnom konaní v rámci správneho súdnictva implikuje celý rad pomerne závažných výziev pre orgány štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností ako aj pre správne súdy. V rámci ďalšieho výkladu sa zameriame na niektoré výzvy súvisiace s posudzovaním typicky súkromnoprávnej problematiky platnosti vkladovej zmluvy vo vkladovom konaní a správnom súdnictve s poukazom na rozhodnutia a stanoviská prezentované v rámci správneho súdnictva.

3. POSUDZOVANIE PLATNOSTI VKLADOVEJ ZMLUVY VO VKLADOVOM KONANÍ A SPRÁVNOM SÚDNICTVE

3.1 Prvá výzva - okamih rozhodný pre posúdenie platnosti vkladovej zmluvy

Súdna prax⁸ ako aj odborná literatúra⁹ jednoznačne dospeli k záveru, že splnenie podmienok na vklad orgán štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností skúma ku dňu vydania rozhodnutia o návrhu na vklad. Menej jasnou sa javí byť otázka okamihu, ku ktorému majú orgány štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností posudzovať platnosť vkladovej zmluvy.

Kým v súdnej praxi mimo správneho súdnictva sa javí byť prevažujúcim právny názor, podľa ktorého sa otázka platnosti právneho úkonu (a teda aj zmluvy) posudzuje k okamihu, ku ktorému bol právny úkon urobený,¹⁰ niektoré ešte stále pomerne čerstvé rozhodnutia správnych súdov smerujú (aj keď to v nich nie je výslovne uvedené) k záveru, že platnosť vkladovej zmluvy sa má posudzovať

³ Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 24. 11. 2010, sp. zn. 6Sžo 191/2010.

⁴ Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. 06. 2020, sp. zn. 10Sžrk/5/2019.

⁵ Pozri § 31 ods. 1 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov.

⁶ Pozri § 31 ods. 2 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov.

⁷ Napr. posúdenie platnosti plnomocenstva na uzatvorenie vkladovej zmluvy.

⁸ Napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 23. 01. 2008, sp. zn. 6Sžo 101/2007

⁹ Napr. ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol.: Občiansky zákonník I., § 1 – 450. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 903.

¹⁰ Napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 M Obdo V 16/2006, rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky z 29.5.2012, sp. zn. 22 Cdo 2222/2011.

ku dňu uzatvorenia vkladovej zmluvy.¹¹ Jasná identifikácia časového okamihu, ku ktorému sa má posudzovať platnosť vkladovej zmluvy je pritom kľúčová pre rozhodovanie o návrhu na vklad. Význam riešenia predmetnej právnej otázky vyniká v prípadoch, kedy vkladová zmluva bola uzatvorená za platnosti a účinnosti určitej právnej úpravy, v zmysle ktorej bola táto zmluva platne uzatvorená a v zmysle ktorej je platným právnym úkonom, avšak v čase rozhodovania o návrhu na vklad je platná a účinná odlišná právna úprava, v zmysle ktorej už vkladová zmluva nie je platným právnym úkonom.

Aj keď je možné v rozhodovacej praxi správneho kolégia identifikovať určitú ideu a prístup posudzovaniu okamihu rozhodného pre posudzovanie platnosti vkladovej zmluvy vo vkladovom konaní, otázka je, do akej miery budú tento prístup rešpektovať sudy v civilnom sporovom konaní, a do akej miery bude tento prístup akceptovať Ústavný súd Slovenskej republiky, ak by sťažovateľ v podanej ústavnej sťažnosti namietol, že posudzovaním platnosti vkladovej zmluvy, podľa právnej úpravy účinnej ku dňu rozhodovania o návrhu na vklad bol porušený princíp právnej istoty ako jeden z postulátov materiálneho právneho štátu.

3.2 Druhá výzva – kolízia občianskoprávnej úpravy (ne)platnosti právnych úkonov a princípu materiálnej rovnosti

Posudzovanie platnosti (vkladovej) zmluvy síce spravidla nie je, ale v určitých prípadoch môže byť pomerne zložitá už v občianskoprávnej rovine. V rovine katastrálneho konania a posudzovania splnenia podmienok na povolenie vkladu na základe príslušnej vkladovej zmluvy sa k občianskoprávnej úprave platnosti právnych úkonov „pridáva“ ešte princíp materiálnej rovnosti, v zmysle ktorého správne orgány dbajú o to, aby pri rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely [§ 3 ods. 5 zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „SpP“)]. Z aplikačnej praxe sú známe prípady, kedy sa orgán štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností v rámci vkladového konania a následne aj správny súd v rámci správneho súdnictva museli vysporiadať s otázkou vzťahu občianskoprávnej úpravy platnosti právnych úkonov a princípu materiálnej rovnosti. Na ilustráciu možno uviesť prípad, kedy bol okresnému úradu predložený návrh na vklad vlastníckeho práva na základe kúpnej zmluvy, ktorej predmetom bol prevod vlastníctva bytu. Táto kúpna zmluva bola vyhotovená podľa vzoru skoršej darovacej zmluvy, na základe ktorej „aktuálny“ prevodca nadobudol vlastníctvo bytu. Iste, v kúpnej zmluve boli doplnené náležitosti súvisiace s odplatnosťou tohto zmluvného typu. Kým okresný úrad vklad vlastníckeho práva na základe darovacej zmluvy povolil, zatiaľ návrh na vklad na základe kúpnej zmluvy zamietol. Ako dôvod zamietnutia návrhu na vklad na základe kúpnej zmluvy okresný úrad uviedol tú skutočnosť, že v kúpnej zmluve absentovali niektoré náležitosti obligatórne vyžadované v § 5 ods. 1 zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov – predmetné náležitosti však chýbali aj v príslušnej darovacej zmluve. Kým okresný úrad vyhodnotil kúpnu zmluvu ako neplatný právny úkon, darovaciu zmluvu takto neposúdil. Následne bola podaná správna žaloba a správny súd sa musel v nadväznosti na námietky uvedené v správnej žalobe vysporiadať s poukazom žalobcov na zásadu materiálnej rovnosti a na to, že na základe obdobnej zmluvy už predsa bol povolený vklad vlastníckeho práva. V danom prípade správny súd s poukazom na zásadu materiálnej rovnosti zrušil rozhodnutie okresného úradu o zamietnutí návrhu na vklad vlastníckeho práva a vec vrátil na ďalšie konanie.¹² Zrušenie rozhodnutia o zamietnutí návrhu na vklad z dôvodu neplatnosti vkladovej zmluvy primárne s poukazom na zásadu materiálnej rovnosti (§ 3 ods. 5 SpP) sa nejaví byť korektným riešením. Skôr sa javí, že s prihliadnutím k účelu spravovania katastra nehnuteľností, ktorým je (okrem iných) ochrana práv k nehnuteľnostiam, mal správny súd zamerať svoju pozornosť na preskúmanie správnosti záveru okresného úradu o neplatnosti vkladovej zmluvy a „uprednostniť“ občianskoprávny, resp. súkromnoprávny rozmer preskúmvanej právnej veci, t. j. javí sa, že vzhľadom na skutkovú a právnu povahu rozhodovanej

¹¹ Napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 18. 05. 2018, sp. zn. 6Sžrk/3/2018 – tento rozsudok bol publikovaný v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod publikačným číslom R 54/2018. Ústavná sťažnosť proti tomuto rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky bola Ústavným súdom Slovenskej republiky odmietnutá uznesením zo dňa 05. 02. 2019, sp. zn. III. ÚS 51/2019 ako zjavne neopodstatnená.

¹² Rozsudok Krajského súdu v Bratislave z 19. 05. 2009, sp. zn. 3Sp 9/2008.

právnej veci mala ustúpiť do úzadia jedna zo základných zásad správneho konania, ktorá sa subsidiárne vzťahuje aj na vkladové konanie.¹³

3.3 Tretia výzva – formalistický verzus teleologický prístup k posudzovaniu (ne)platnosti právnych úkonov vo vkladovom konaní a správnom súdnictve

„Večný“ konflikt formalistického a teleologického prístupu k posudzovaniu (ne)platnosti právnych úkonov nachádza svoj odraz aj vo vkladovom konaní a v správnom súdnictve. Tento konflikt dobre ilustrujú protikladné stanoviská prezentované v rozhodnutiach senátov správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ohľadne možnosti zriadenia vecného bremena v prospech podielového spoluvlastníka.

Podľa § 151n ods. 1 Občianskeho zákonníka vecné bremená obmedzujú vlastníka nehnuteľnej veci v prospech niekoho iného tak, že je povinný niečo trpieť, niečo sa zdržať alebo niečo konať. Práva zodpovedajúce vecným bremenám sú spojené buď s vlastníctvom určitej nehnuteľnosti, alebo patria určitej osobe.

Podľa § 151o ods. 2 Občianskeho zákonníka zmluvou môže zriadiť vecné bremeno vlastníka nehnuteľnosti, pokiaľ osobitný zákon nedáva toto právo aj ďalším osobám.

Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku z 13. 05. 2010, sp. zn. 8Sžo/98/2010 konštatoval, že „v zmysle § 151n OZ, zriadenie vecného bremena znamená obmedzenie vlastníka nehnuteľnosti pri výkone jeho vlastníckeho práva v prospech niekoho iného tak, že je povinný niečo trpieť, niečo sa zdržať alebo niečo konať, pričom vecné bremená spojené s vlastníctvom nehnuteľnosti prechádzajú s vlastníctvom veci na nadobúdateľa. Obsahom vecného bremena môže byť aj právo užívania bytu, ktoré je spravidla zriadené pre určitú osobu. Najčastejším dôvodom vzniku vecného bremena je písomná zmluva. Takto môže zriadiť vecné bremeno vlastníka zaťažovanej nehnuteľnosti, pričom podľa ustálenej judikatúry aj spoluvlastník nehnuteľnosti môže zmluvou zriadiť vecné bremeno k spoluvlastníckemu podielu, pričom účastníkmi zmluvy musia byť zásadne všetci spoluvlastníci (s výnimkou prípadov, keď vecné bremeno obmedzuje iba jeho spoluvlastnícke práva). Keď je možné zriadiť vecné bremeno k spoluvlastníckemu podielu v prospech tretej osoby, o to viac je to možné v prospech ostatných spoluvlastníkov. O takýto prípad ide aj v prejednávanej veci s tým, že obsahom vecného bremena, ktoré zriaďuje podielová spoluvlastníčka v prospech druhej spoluvlastníčky nehnuteľností je právo doživotného bývania, podľa ktorého má oprávnený z vecného bremena právo bezplatne doživotne užívať uvedené nehnuteľnosti a povinná z vecného bremena sa zaväzuje rozsah tohto užívania strpieť, pričom toto vecné bremeno zaťaží aj prípadných nadobúdateľov jej spoluvlastníckeho podielu. Odvolací súd sa nestotožňuje so záverom, že tu dochádza k splynutiu práva a povinnosti u oprávnenej osoby, pretože spoluvlastníctvo k týmto nehnuteľnostiam nezakladá jej právo bezplatne doživotne užívať tieto nehnuteľnosti ako ich výlučný vlastník. Obsah práv vyplývajúcich z vlastníckeho (spoluvlastníckeho) práva je iný, než obsah práv z vecného bremena; z povahy vecného bremena vyplýva, že sa viaže na oprávnenú osobu a trvá doživotne, čo pri vlastníckom práve neplatí. Odvolací súd sa stotožňuje aj s názorom s názorom navrhovateľiek, že zmluva o zriadení vecného bremena neodporuje zákonu, takže zamietnutie vkladu je neprimeraným a neopodstatneným zásahom do ich zmluvnej voľnosti.

Obdobný právny názor zaujal aj Najvyšší súd Českej republiky pri výklade niektorých ustanovení noviel Občianskeho zákonníka uverejnenom pod č. R 45/1986, podľa ktorého nemožno vylúčiť ani takú zmluvu o zriadení vecného bremena, ktorou si pôvodný vlastníka celej nehnuteľnosti, ktorý previedol iba jej časť a zostal tak spoluvlastníkom, zriadiť právo zodpovedajúce vecnému bremenu, a to užívanie celej veci. Ak chce spoluvlastník svoje právo užívať celú vec zaistiť aj voči právnym nástupcom druhého spoluvlastníka, nemožno považovať takú zmluvu za odporujúcu zákonu.“

Taktiež Krajský súd v Prešove v minulosti zaujal právny názor, že k nehnuteľnosti, ktorá je v spoluvlastníctve, môže byť zriadené vecné bremeno v prospech nehnuteľnosti vo vlastníctve jedného zo spoluvlastníkov alebo naopak, pričom vecné bremeno umožňuje jej lepšie využitie každému ďalšiemu vlastníkovi.¹⁴

¹³ Pozri § zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov

¹⁴ Pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 20. 07.2011, sp. zn. 10Sžr/25/2010.

S vyššie uvedeným právnym názorom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa v plnej miere stotožňujeme. Osobitne by sme chceli zdôrazniť v zhode s Najvyšším súdom Slovenskej republiky, že „obsah práv vyplývajúcich z vlastníckeho (spoluvlastníckeho) práva je iný, než obsah práv z vecného bremena“. Práva spoluvlastníka určitej veci sú v zásade limitované právami ostatných spoluvlastníkov nehnuteľnosti. Právne postavenie osoby oprávnenej z práva zodpovedajúceho vecnému bremenu, ktorého obsahom je právo bývania v určitom dome, je nepochybne výhodnejšie ako právne postavenie spoluvlastníka nehnuteľnosti, ktorá je zaťažená týmto vecným bremenom, a ktorého veľkosť spoluvlastníckeho podielu na danej nehnuteľnosti je napr. 1/5. Obsah oprávnení osoby oprávnenej z práva zodpovedajúceho vecnému bremenu spravidla nebude zhodný s obsahom oprávnení spoluvlastníka nehnuteľnosti, čo do rozsahu možnosti realizácie práv spoluvlastníka.

Pri výklade právnej normy je potrebné prihliadať aj na zmysel a účel právnej úpravy, resp. právnej normy s dôrazom na zásadu zmluvnej voľnosti a tieto zásady je potrebné akceptovať aj vo vzťahu k výkladu § 151n ods. 1 Občianskeho zákonníka. Ak obsah práv vyplývajúcich z vlastníckeho (spoluvlastníckeho) práva je iný, než obsah práv z vecného bremena, potom môže zo strany niektorého spoluvlastníka alebo niektorých spoluvlastníkov vzniknúť požiadavka, aby sa v jeho prospech, resp. v ich prospech zriadilo vecné bremeno. Pokiaľ vznikne medzi spoluvlastníkmi nehnuteľnosti zhoda na zriadení vecného bremena v prospech niektorého z nich, resp. v prospech niektorých z nich, nie je dôvod považovať dohodu o zriadení vecného bremena v prospech niektorého spoluvlastníka, resp. v prospech niektorých spoluvlastníkov za neplatnú len s poukazom na to, že nikto nemôže mať právo zodpovedajúce vecnému bremenu k vlastnej veci.

Podľa nášho názoru teda vecné bremeno zaťažujúce celú nehnuteľnosť, ktorá je alebo má byť v podielovom spoluvlastníctve, možno zriadiť aj v prospech niektorého zo spoluvlastníkov tejto nehnuteľnosti.

Opomenúť však nemožno, že na stanovisko, že je možné zriadiť vecné bremeno v prospech podielového spoluvlastníka nehnuteľnosti zaťaženej vecným bremenom, prezentované v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 13. mája 2010, sp. zn. 8Sžo/98/2010 reagoval iný senát tohto súdu a to v rozsudku z 28. januára 2015, sp. zn. 6Sžr/13/2014 – tento rozsudok z 28. januára 2015 sa obvykle interpretuje tak, že podľa právneho názoru v ňom prezentovaného nie je možné zriadiť vecné bremeno v prospech podielového spoluvlastníka nehnuteľnosti. To znamená, že v rozhodovacej praxi Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v rámci správneho súdnictva bol prezentovaný aj právny názor, že vecné bremeno nie je možné zriadiť v prospech podielového spoluvlastníka nehnuteľnosti, ktorá má byť vecným bremenom zaťažená.

Napokon ešte uvádzame, že nám nie je známe žiadne zjednocujúce stanovisko správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v predmetnej veci a tak si zrejme budeme musieť počkať na zjednocujúce stanovisko práve vznikajúceho Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

3.4 Štvrtá výzva – judikatúra správnych súdov a rozhodovanie orgánov štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vo vkladovom konaní

Problematika záväznosti judikatúry a komentovanie judikatúry je (vďačným) predmetom mnohých odborných príspevkov. Inak tomu nie je ani v súvislosti s judikatúrou v rámci správneho súdnictva. Nie je žiadnym tajomstvom, že v istých prípadoch sa publikovanie určitého rozhodnutia v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky javí byť kontroverzné a dáva podnet k odborným polemikám, ale aj k úvahám o povinnosti orgánov verejnej správy rešpektovať taký judikát, vo vzťahu ku ktorému je možné vzniesť relatívne racionálne právne námietky. V tejto súvislosti by sme chceli poukázať na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 21. 02. 2018, sp. zn. 6Sžr/20/2017 publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod poradovým (publikačným) číslom 38/2018.¹⁵

K vyššie uvedenému judikátu bola priradená právna veta v nasledovnom znení: „Ustanovenie § 5 ods. 1 zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov v znení neskorších predpisov je kogentného charakteru, a preto nie je povinnosťou katastrálneho orgánu prerušiť katastrálne konanie a vyzývať jeho účastníkov na doplnenie alebo opravu zmluvy, pretože správny orgán nielenže nemá povinnosť, ale ani oprávnenie nahrádzať vôľu účastníkov zmluvy, keďže

¹⁵ Ústavná sťažnosť proti tomuto rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky bola odmietnutá uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 19. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 441/2018 – 17.

ide o chýbajúce podstatné náležitosti zmluvy a došlo by k hmotnoprávnemu zásahu do samotnej podstaty zmluvy. V takomto prípade nie je možné vzniknutý nedostatok zmluvy zhojiť výzvou na jej doplnenie alebo opravu alebo dodatočne ho konvalidovať dodatkom k zmluve, a preto ide o absolútnu neplatnosť právneho úkonu s účinkami ex tunc, na ktorú musí katastrálny orgán prihladiť ex offa a návrh na vklad vlastníckeho práva z predmetnej zmluvy zamietnuť.“ Táto právna veta je odrazom pomerne formalistického prístupu k výkladu právnej úpravy platnosti zmluvy o prevode vlastníctva bytu alebo nebytového priestoru a len potvrdzuje obavy zo vzniku novej „dvojkoľajnosti“ rozhodovacej praxe súdov pri interpretácii právnych noriem a inštitútov súkromného práva na jednej strane v rozhodovacej praxi správnych súdov a na druhej strane v rozhodovacej praxi „civilných“ súdov. V rámci rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky ako aj Ústavného súdu Českej republiky sa kladie dôraz na princíp favor contractus a odmieta sa striktný formalistický výklad právnych noriem upravujúcich inštitút (ne)platnosti právnych noriem. Absencia určitej náležitosti zmluvy o prevode vlastníctva bytu alebo nebytového priestoru vyžadovanej v § 5 zákona č. 182/1993 Z. z. by nemala spôsobovať neplatnosť predmetnej zmluvy, ak nie je žiadna rozumná pochybnosť o tom, čo je predmetom prevodu.

V nadväznosti na vyššie uvedené judikáty sa natíska pomerne bizarná otázka možnosti „prekonania“ judikatúry v rozhodovacej činnosti orgánov verejnej správy, ktorá by si snáď zaslúžila byť predmetom odborných polemík. Taktiež sa natíska otázka, či by pred publikovaním určitého rozhodnutia ako judikátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nemal byť oslovený so žiadosťou o stanovisko aj príslušný ústredný orgán verejnej správy, do gescie ktorého patrí odvetvie štátnej správy, ktorej sa rozhodnutie týka.

3.5 Piata výzva – zrušenie právnej normy po rozhodnutí orgánu štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností ústavným súdom a správne súdnictvo

V aplikačnej praxi môže nastať a aj nastal prípad, kedy orgán štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností vydal rozhodnutie na základe platnej a účinnej právnej normy, o ktorej následne po právoplatnosti tohto rozhodnutia Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol, že je v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, pričom toto rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky bolo publikované v Zbierke zákonov Slovenskej republiky skôr, ako by správny súd rozhodol o správnej žalobe smerujúcej proti predmetnému právoplatnému rozhodnutiu orgánu verejnej správy. To v praxi znamená, že správny súd rozhodoval o zákonnosti právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy v čase, kedy už v dôsledku rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky stratila účinnosť právna norma, podľa ktorej orgán verejnej správy rozhodol. Pre správny súd v takomto prípade vyvstáva otázka, ako sa vysporiadať s týmto právnym stavom.

Podľa § 135 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov *na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy*. Z uvedenej právnej úpravy sú v zákone č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov výslovne ustanovené výnimky, avšak výnimky sa týkajú „iba“ konaní podľa § 6 ods. 2 písm. d) až f) a i) až k) a rozhodovania podľa § 192 zákona č. 162/2015 Z. z.

V odbornej literatúre sa vo vzťahu k § 135 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov uvádza, že „správny súd ... zásadne pri preskúmaní rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy vychádza nielen zo skutkového stavu, ale aj z právneho stavu, ktorý tu bol v čase rozhodovania orgánu verejnej správy (právoplatnosti rozhodnutia a vydania opatrení) ... Právnym stavom treba rozumieť aktuálnu podobu právneho poriadku aj existujúcich právnych vzťahov.“ (Baricová, J., Fečík, M., Števec, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 703)

Možno z § 135 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. a stanoviska k nemu prezentovaného v odbornej literatúre odvodiť, že by správny súd vo vyššie uvedenom prípade nemal prihladiť na „následné“ rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorým Ústavný súd Slovenskej republiky právnou normou, z ktorej vychádzalo rozhodnutie žalovaného orgánu verejnej správy, označil za protiústavnú? Krajský súd v Banskej Bystrici v rozsudku z 01.08.2019, sp. zn. 24S/119/2018 na túto otázku odpovedal záporne. Podľa Krajského súdu v Banskej Bystrici je povinnosťou správneho súdu prihladiť aj na eventuálne „následné“ rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky o protiústavnosti právnej normy, na základe ktorej rozhodol žalovaný orgán verejnej správy. Takýto prístup by však vnášal veľmi veľkú mieru neistoty do rozhodovania orgánu verejnej správy, ktorý by

sa potom vždy musel obávať toho, že Ústavný súd Slovenskej republiky po vydaní jeho rozhodnutia rozhodne o protiústavnosti právnej normy, z ktorej orgán verejnej správy musel pri svojom rozhodovaní vychádzať. V predmetnej právnej veci bude na základe kasačnej sťažnosti rozhodovať Najvyšší súd Slovenskej republiky a možno už nový Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Je zrejmé, že rozhodnutie o kasačnej sťažnosti bude mať zásadný význam aj do budúcnosti.

4. ZÁVER

Vkladové konanie a súdny prieskum rozhodnutí vo vkladovom konaní predstavuje prakticky nevyčerateľnú studnicu výziev pre správne súdnictvo. Vyššie sme bez nároku na komplexnosť výkladu s poukazom na rozhodovaciu činnosť správnych súdov formulovali či aspoň naznačili niektoré úskalia a výzvy správneho súdnictva vyplývajúce z prieniku správneho a občianskeho práva v právnej úprave vkladového konania. Prvé tri výzvy sú špecificky spojené so súdnym prieskumom rozhodnutí vo vkladovom konaní. Štvrtá a piata výzva však presahujú rámec súdneho prieskumu rozhodnutí vo vkladovom konaní a môžu byť podnetom k širšej odbornej diskusii. Naznačili sme obavu z možnej „dvojkoľajnosti“ interpretácie určitých noriem a inštitútov v súdnej praxi – jednej v rámci správneho súdnictva a druhej v rámci „civilného“ súdnictva; zamedzenie takejto interpretačnej dvojkoľajnosti predstavuje jednu z veľkých výziev nielen nášho správneho súdnictva alebo aj súdnictva ako takého. V neposlednom rade sme naznačili, že správne súdnictvo nie je možné vtiesnať len do rámca správneho práva a že ho nemožno vnímať len optikou ideových východísk správneho práva alebo teda verejného práva. Presahy „iných“ právnych odvetví do právnej úpravy niektorých druhov správnych (administratívnych) konaní predstavujú určitú výzvu vo vzťahu k personálnemu obsadeniu správnych súdov.

Predložili sme možno viac otázok ako odpovedí, ale niekedy sú otázky dôležitejšie ako odpovede, ktoré ostatne hľadáme, formulujeme a prepisujeme celý život.

Použitá literatúra

ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol.: Občiansky zákonník I., § 1 – 450. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2015
Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. 06. 2020, sp. zn. 10Sžrk/5/2019
Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 18. 05. 2018, sp. zn. 6Sžrk/3/2018
Rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky z 29.5.2012, sp. zn. 22 Cdo 2222/2011
Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 20. 07.2011, sp. zn. 10Sžr/25/2010
Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 24. 11. 2010, sp. zn. 6Sžo 191/2010
Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 23. 01. 2008, sp. zn. 6Sžo 101/2007
Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 M Obdo V 16/2006
Rozsudok Krajského súdu v Bratislave z 19. 05. 2009, sp. zn. 3Sp 9/2008

Kontaktné údaje:

Mgr. Róbert Jakubáč, PhD.
robert.jakubac@skgeodesy.sk
Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky
Chlumeckého 2
820 12 Bratislava
Slovenská republika

DISCIPLINÁRNA PRÁVOMOC NAD ETICKÝM VÝKONOM POVOLANIA ČLENOV SLOVENSKEJ ADVOKÁTSKEJ KOMORY UPLATŇOVANÁ ZO STRANY NAJVVYŠŠIEHO SPRÁVNEHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY?

Viera Jakušová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The contribution describes possible situation, which can be caused by passing a law that would allow the transfer of disciplinary authority from the Slovak Bar Association to the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic. The contribution deals with potential impact of such transfer in relation to advocates or rather their autonomy and values their special position among other liberal professions, which are notary and executor.

Abstrakt: Príspevok pojednáva o možnej situácii, ktorá by mohla vzniknúť v prípade prijatia zákona, ktorý by umožňoval presun disciplinárnej právomoci zo Slovenskej advokátskej komory na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Príspevok sa zaoberá potenciálnym dopadom takéhoto presunu vo vzťahu k advokátom, resp. k ich samospráve a hodnotí ich osobitné postavenie medzi ostatnými slobodnými povolaniami, ktorými sú notár a exekútor.

Key words: the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic, the Slovak Bar Association, liberal professions, interest autonomy, professional autonomy, disciplinary authority.

Kľúčové slová: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, Slovenská advokátska komora, slobodné povolania, záujmová samospráva, profesijná samospráva, disciplinárna právomoc.

1 ÚVOD

Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR“), ktorý nadobudol účinnosť od 1. januára 2021, zakotvil nový čl. 142 ods. 2. V príspevku sa primárne zameriame na jeho písm. c), ktoré zavádza novo koncipovanú pôsobnosť Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd SR“), ktorá je vykonávaná disciplinárnymi senátmi. Okrem toho, že sa ústavne zakotvila disciplinárna právomoc Najvyššieho správneho súdu SR voči sudcom, prokurátorom (vrátane generálneho prokurátora), tak znenie článku ponecháva na zákon vykonávanie disciplinárnej právomoci Najvyšším správnym súdom SR aj voči iným osobám, ktorými sú podľa dôvodovej správy notári, exekútori a advokáti. Tieto tri osoby majú práve spoločné to, že výkon ich profesie by sa dal považovať za slobodné povolanie.

Považujeme za potrebné upozorniť, že pri odovzdávaní príspevku (apríl 2021) nedošlo k prijatiu zákona, ktorý by priamo ustanovoval odňatie disciplinárnej právomoci z pôsobnosti stavovských organizácií, ktorých sú uvedené tri subjekty členmi. Príspevok pojednáva len o možnej situácii, ktorá by mohla vzniknúť v prípade prijatia takého zákona.

V príspevku poukazujeme všeobecne na pôsobnosť Najvyššieho správneho súdu SR, so zameraním na znenie čl. 142 ods. 2 písm. c) Ústavy SR. Následne všeobecne charakterizujeme Slovenskú advokátsku komoru (ďalej len „SAK“) ako samosprávnú stavovskú organizáciu a poukazujeme na jej disciplinárnu právomoc vo vzťahu k jej členom. Hodnotíme tiež dopad presunu disciplinárnej právomoci vo vzťahu k členom SAK. Poukazujeme na vysoký stupeň nezávislosti SAK a porovnáваме postavenie advokáta s postavením notára a exekútora v právnom poriadku Slovenskej republiky (ďalej len „SR“). Ďalej uvádzame právne princípy štátu a naznačujeme možný dôsledok, ktorý by mohol nastať na základe obmedzenia nezávislosti SAK.

Cieľom príspevku je definovať nezávislosť SAK, poukázať na rozdielne postavenie troch právnických profesií – advokát, notár a exekútor a definovať dopad zmeny disciplinárnej právomoci vo vzťahu k členom SAK.

Ako bolo už aj uvedené, v príspevku sa zameriavame primárne na slobodné povolanie advokát, nakoľko obsah tejto právnickej profesie má, podľa nášho názoru, pár odlišností od zvyšných dvoch slobodných povolání. Na tieto odlišnosti poukážeme prostredníctvom analýzy postavenia právnických povolání a následne ich navzájom komparujeme. Pri spracovaní príspevku sme použili okrem analýzy a komparácie aj ostatné základné výskumné metódy, ktorými sú indukcia, dedukcia a syntéza.

2 NAJVVYŠŠÍ SPRÁVNY SÚD SR A JEHO PÔSOBNOSŤ

Dňa 9. decembra 2020 bol Národnou radou Slovenskej republiky schválený vládny návrh ústavného zákona¹, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR², a taktiež aj vládny návrh zákona o reforme súdnictva³, ktorý novelizuje celkovo 28 ďalších zákonov.⁴ Oba vládne návrhy zákonov nadobudli účinnosť k 1. januáru 2021.

Podľa čl. 143 ods. 1 Ústavy SR tvoria sústavu súdov Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“), Najvyšší správny súd SR a ostatné súdy. Najvyšší správny súd SR sa tak stal rovnocenným vrcholným orgánom sústavy všeobecných súdov. Sídлом Najvyššieho správneho súdu SR je mesto Bratislava; jeho obvodom je celé územie SR.⁵

K zriadeniu Najvyššieho správneho súdu SR teda došlo k 1. januáru 2021, pričom reálne začne vykonávať svoju činnosť až od 1. augusta 2021. Takto koncipovaná právna úprava má za cieľ vytvoriť priestor pre vykonanie všetkých úkonov potrebných pre zabezpečenie riadneho fungovania tohto súdu. V prvom rade je potrebné daný súd obsadiť sudcami a ustanoviť jeho vedenie. Po vykonaní personálneho obsadenia je možné aby Najvyšší správny súd SR začal vykonávať svoju činnosť. Do času, kým začne tento súd vykonávať svoju činnosť, budú jeho pôsobnosť vykonávať orgány ustanovené doterajšími predpismi, t. j. Najvyšší súd SR, Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“) a disciplinárne senáty.⁶

2.1 Pôsobnosť Najvyššieho správneho súdu SR

Podľa § 11 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“)⁷ Najvyšší súd SR rozhoduje

- a) o správnej žalobe proti rozhodnutiu výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu,
- b) v konaní o registráciu kandidátnych listín pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky a pre voľby do Európskeho parlamentu,
- c) v konaní o prijatí návrhu za kandidáta na funkciu prezidenta SR,
- d) v konaní o žalobe o odmietnutí registrácie politickej strany alebo politického hnutia,
- e) v konaní o žalobe generálneho prokurátora SR na rozpustenie politickej strany,
- f) v konaní o kompetenčných žalobách,
- g) o kasačných sťažnostiach.

¹ Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z.

² Vládny návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In *nrsr.sk. Zákony. Vyhľadávanie v návrhoch zákonov. Detaily návrhu zákona*. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7962>

³ Vládny návrh zákona o reforme súdnictva. In *nrsr.sk. Zákony. Vyhľadávanie v návrhoch zákonov. Detaily návrhu zákona*. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7971>

⁴ Dôvodová správa k zákonu o reforme súdnictva. Všeobecná časť. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484605>

⁵ Pozri § 4a zákona č. 371/2004 Z. z. o sídlach a obvodoch súdov Slovenskej republiky a o zmene zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

⁶ Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR. Všeobecná časť. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484567>

⁷ Znenie zákona účinné od 1. mája 2020 do 31. júla 2021.

Uvedená pôsobnosť Najvyššieho súdu SR⁸ prejde do rúk Najvyššieho správneho súdu SR, ktorý bude okrem uvedeného rozhodovať aj **v konaní vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy**.⁹ Rozšírenie pôsobnosti Najvyššieho správneho súdu SR v § 11 SSP vychádza z čl. 142 ods. 2 písm. a) Ústavy SR. Na tento účel sa v SPP bude tiež zavádzať nový typ konania, a to konanie vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb.¹⁰

Podľa čl. 142 ods. 2 Ústavy SR Najvyšší správny súd SR rozhoduje aj

a) o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy,

b) o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany alebo politického hnutia,

c) o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, prokurátorov a ak tak ustanoví zákon, aj iných osôb.

Právna úprava pôsobnosti všeobecných súdov je vo všeobecnej rovine a rámcovo upravená v čl. 142 ods. 1 Ústavy SR¹¹, pričom je dotváraná zákonnou úpravou, a to zákonom č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákonmi upravujúcimi konanie pred súdmi (najmä procesné kódexy).

Už uvedený čl. 142 ods. 2 Ústavy SR obsahuje ďalšiu ústavnú pôsobnosť Najvyššieho správneho súdu SR, okrem tej, ktorá je uvedená v ods. 1 (správne súdnictvo). V prípade čl. 142 ods. 2 písm. a) Ústavy SR prešla pôsobnosť v agende volebného súdnictva na komunálnej úrovni z Ústavného súdu SR na Najvyšší správny súd SR. V prípade čl. 142 ods. 2 písm. b) Ústavy SR je dôležité povedať, že Ústava SR neobsahovala informáciu o tom, ktorý súd, či iný štátny orgán vydáva rozhodnutia o rozpustení alebo pozastavení činnosti strany alebo politického hnutia. Čl. 129 ods. 4 Ústavy SR len uvádza, že Ústavný súd SR rozhoduje o tom, či rozhodnutie o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany alebo politického hnutia je v zhode s ústavnými zákonmi a s inými zákonmi. Predmetným ústavným zákonom sa tak v Ústave SR zaviedlo popri prieskume rozhodnutia o rozpustení politickej strany alebo o pozastavení jej činnosti, aj konanie o týchto otázkach.¹²

V čl. 142 ods. 2 písm. c) Ústavy SR ide o novo koncipovanú pôsobnosť Najvyššieho správneho súdu SR, ktorú doteraz vykonávali disciplinárne senáty. Článok zakladá priamo v texte Ústavy SR disciplinárnu právomoc Najvyššieho správneho súdu SR voči sudcom, prokurátorom (vrátane generálneho prokurátora) **a ak tak zákon ustanoví, aj voči iným osobám**.¹³ Podľa dôvodovej správy sa na zákon ponecháva vykonávanie disciplinárnej právomoci Najvyšším správnym súdom SR voči **notárom, exekútorom a advokátom**.¹⁴

3 SLOVENSKÁ ADVOKÁTSKA KOMORA

Podľa § 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 tohto zákona (ďalej len „ZoA“) SAK možno zaradiť medzi subjekt záujmovej samosprávy, konkrétne, medzi samosprávnú stavovskú organizáciu, ktorá združuje všetkých advokátov zapísaných v zozname

⁸ Podľa § 20 SPP na Najvyššom súde SR vo veciach správneho súdnictva konajú a rozhodujú sudcovia správneho kolégia.

⁹ Informatívne konsolidované znenie zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484614>

¹⁰ Dôvodová správa k zákonu o reforme súdnictva. Všeobecná časť. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484605>

¹¹ Zo zákona: „*Súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.*“ Pozri čl. 142 ods. 1 Ústava SR.

¹² Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR. Osobitná časť. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484567>

¹³ Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR. Osobitná časť. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484567>

¹⁴ Dôvodová správa nevyklučuje vykonávanie disciplinárnej právomoci aj voči iným subjektom. Uvedené subjekty uvádza iba príkladom.

advokátov vedenom komorou. Medzi základné znaky stavovských organizácií patrí exkluzivita a podmienenosť členstva, vykonávanie povolania vo verejnom záujme, spravidla povinné členstvo v komore, existencia vnútorných predpisov, ktorými sú členovia komory viazaní a uplatňovanie administratívnoprávnej zodpovednosti vo vzťahu k členom komory.¹⁵

Podľa § 66 ods. 1 ZoA je SAK zriadená týmto zákonom. SAK je právnickou osobou a jej sídlom je Bratislava. Medzi jej orgány patria konferencia advokátov, predsedníctvo komory, ktoré má 9 členov a 3 náhradníkov, revízná komisia, ktorá má 9 členov a 3 náhradníkov, disciplinárna komisia, ktorá má 31 členov a 10 náhradníkov, odvolacia disciplinárna komisia, ktorá má desať členov a troch náhradníkov.¹⁶

Konferencia advokátov je najvyšší orgán komory. Konferencia advokátov volí ostatné orgány komory, pričom volebné obdobie komory je štvorročné.¹⁷ Podľa § 68 ods. 1 ZoA konferenciu advokátov zvoláva predsedníctvo komory najmenej raz za štyri roky. Ak o to písomne požiada aspoň jedna tretina advokátov alebo revízná komisia, predsedníctvo komory je povinné zvolať ju do dvoch mesiacov od doručenia žiadosti.

Podľa § 75 ods. 1 ZoA sú predpisy komory, uznesenia konferencie advokátov a uznesenia predsedníctva komory prijaté v súlade s týmto zákonom pre advokátov, advokátskych koncipientov, euroadvokátov, zahraničných advokátov a medzinárodných advokátov záväzné. Podrobnosti o organizácii a činnosti komory, o organizácii a činnosti orgánov komory a kancelárie komory upravuje organizačný poriadok a rokovací poriadok. Podrobnosti o voľbách upravuje volebný poriadok.¹⁸

3.1 Disciplinárna právomoc

Disciplinárnu právomoc nad etickým výkonom povolania členov SAK majú momentálne v rukách jej disciplinárne orgány. Týmito orgánmi sú disciplinárna komisia a odvolacia disciplinárna komisia. Podľa § 74 ods. 1 ZoA disciplinárna komisia rozhoduje v disciplinárnych senátoch o disciplinárnych previneniach advokátov a volí zo svojich členov predsedu disciplinárnej komisie, ktorý riadi jej činnosť. Odvolacia disciplinárna komisia rozhoduje v trojčlenných odvolacích disciplinárnych senátoch o odvolaniach v disciplinárnych konaniach a volí zo svojich členov predsedu odvolacej disciplinárnej komisie, ktorý riadi jej činnosť.¹⁹

SAK si na účely vykonávania disciplinárneho konania schvaľuje disciplinárny poriadok, ktorý podrobnejšie upravuje postup disciplinárneho konania voči svojim členom.²⁰ Disciplinárna zodpovednosť je výrazom potreby zaistiť dodržiavanie predpísaných pravidiel v relatívne ucelených a v stabilizovaných organizačných sústavách.²¹

Podľa § 56 ods.1 a § 57 ods. 3 ZoA môžeme vyvodiť, že disciplinárne konanie je vykonávané SAK nielen voči advokátovi, ale aj voči euroadvokátovi, zahraničnému advokátovi a medzinárodnému advokátovi alebo advokátskemu koncipientovi.

Členovia SAK sú disciplinárne stíhaní, ak sa dopustia disciplinárneho previnenia, ktorým sa rozumie zavinené porušenie povinnosti vyplývajúcej zo ZoA alebo z predpisu SAK.²² Porušenie povinností daných ZoA a stavovskými predpismi musí byť subjektívne zavinené. V rámci disciplinárneho konania voči advokátom²³ sa neuplatňuje objektívna zodpovednosť za následok.

¹⁵ MUNKOVÁ, V., *In. VRABKO, M. a kol., Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Bratislava : C.H. Beck, 2018, s. 132.

¹⁶ Pozri § 66 ods. 3 a 4 ZoA.

¹⁷ Pozri § 67 ods. 1 a 2 ZoA.

¹⁸ Pozri § 75 ods. 2 ZoA.

¹⁹ Pozri § 74a ods. 1 ZoA.

²⁰ Pozri Disciplinárny poriadok SAK schválený konferenciou advokátov 10. júna 2017.

²¹ MARTVON, A., *In. VRABKO, M. a kol., Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* Bratislava : C.H. Beck, 2018, s. 216.

²² Pozri § 56 ods. 1 ZoA.

²³ V ďalšom texte budeme používať pojem „advokát“, pod ktorý budeme subsumovať i ostatných členov SAK, na ktorých sa vzťahuje disciplinárna právomoc. Napokon i znenie § 66 ods. 2 ZoA uvádza, že SAK združuje všetkých advokátov zapísaných v zozname advokátov, pričom je nepochybné, že združuje okrem advokátov i euroadvokátov, advokátskych koncipientov, zahraničných advokátov a medzinárodných advokátov, ktorí sú podľa § 71 ods. 2 písm. b) ZoA zapísaní v príslušných zoznamoch vedených Predsedníctvom komory.

Porušením môže byť tak konanie, ako aj opomenutie (nečinnosť) advokáta. Z uvedeného vyplýva, že disciplinárne možno postihnúť najmä tie konania advokátov, ktoré súvisia s poskytovaním právnych služieb podľa ZoA. To však neznamená, že aj v prípade, keď advokát koná ako súkromná osoba, nemôže sa dopustiť konania, ktoré by mohlo byť dôvodom na začatie disciplinárneho konania. Možné je to najmä v prípadoch konaní, ktoré sú v rozpore s dobrými mravmi, etikou, morálkou alebo by mohli poškodiť povesť advokácie.²⁴

Za disciplinárne previnenie možno uložiť ako disciplinárne opatrenie písomné napomenutie, verejné napomenutie, peňažnú pokutu až do výšky stonásobku minimálnej mesačnej mzdy ustanovenej osobitným predpisom, pozastavenie výkonu advokácie uložené od šiestich mesiacov do troch rokov, vyčiarknutie zo zoznamu advokátov, zoznamu advokátskych koncipientov, zoznamu euroadvokátov, zoznamu zahraničných advokátov alebo zoznamu medzinárodných advokátov.²⁵

V súvislosti s uvedeným sa tu otvára otázka verejnosti konania. Disciplinárne konania vedené SAK sú neverejné²⁶. Na získanie informácií o priebehu a výsledkoch disciplinárnych konaní advokátov neprichádza do úvahy ani využitie zákona 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 (ďalej len „ZSI“) vzhľadom na jeho § 8 o utajovaných skutočnostiach.²⁷ Podľa § 23 ods. 1 ZoA je advokát povinný zachovávať mlčanlivosť o všetkých skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel v súvislosti s výkonom advokácie. ZoA neobsahuje právnu úpravu o zverejňovaní rozhodnutí v disciplinárnych konaniach. Z logiky veci vyplýva, že takéto rozhodnutie je verejné iba v prípade, ak je advokátovi uložený trest verejného napomenutia.

Disciplinárne previnenie advokáta patrí medzi verejnoprávne disciplinárne delikty, pričom súčasťou týchto deliktov sú správne disciplinárne delikty.²⁸ Správny delikt možno vo všeobecnosti charakterizovať ako protiprávne konanie, ktorého znaky ustanovuje zákon, a za ktoré orgán verejnej moci (správny orgán) ukladá sankcie ustanovené administratívno-právnou normou.²⁹ Pri negatívnom vymedzení možno povedať, že správnym deliktom nie sú súdne delikty (resp. trestné činy).³⁰ Je nepochybné, že disciplinárna zodpovednosť sa vyvodzuje za menej závažné protiprávne konania v porovnaní s trestnoprávnou zodpovednosťou. Na tomto mieste možno spomenúť princíp *ultima ratio*, resp. zásadu subsidiarity trestnoprávnej represie. Aplikácia princípu *ultima ratio* v rozhodovacej praxi spočíva v uprednostnení zodpovednosti podľa noriem netrestnoprávnej povahy pred postihom páchatela prostredníctvom noriem trestného práva (tu sa prejavuje zásada subsidiarity trestnoprávnej represie).³¹ Štát využíva v súlade so zásadou subsidiarity trestnoprávnej represie svoje právo trestať páchatela protiprávných činov len v prípadoch, kedy to skutočne vyžaduje ochrana celospoločenských záujmov a len v nevyhnutnej miere.³² Je zrejme, že právomoc prejednávať trestné činy je zverená všeobecným súdom. Ak sudy prejednávajú tak závažné protiprávne konania, t. j. trestné činy, tak prečo je potrebný presun disciplinárnej právomoci zo stavovských organizácií, a to rovno pod

²⁴ FIAČAN, I. - GALANDA, M. - ONDRIŠ, Š. - HREŽĐOVIČ, Ľ. § 56 [Disciplinárne previnenia a disciplinárne opatrenia]. In. OLEJ, J. a kol., *Zákon o advokácii. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2013.

²⁵ Pozri § 56 ods. 2 ZoA.

²⁶ Pozri § 18 ods. 8 Disciplinárny poriadok SAK schválený konferenciou advokátov 10. júna 2017.

²⁷ Zo zákona: „Ak požadovaná informácia tvorí utajovanú skutočnosť podľa osobitného zákona alebo je predmetom bankového tajomstva alebo daňového tajomstva podľa osobitného zákona, ku ktorým žiadateľ nemá oprávnený prístup, povinná osoba ju nespřístupní s uvedením odkazu na príslušný právny predpis.“ Pozri § 8 ods. 1 ZSI.

²⁸ MARTVOŇ, A., In. VRABKO, M. a kol., *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C.H. Beck, 2018, s. 217.

²⁹ ŠKULTÉTY, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2006, s. 149.

³⁰ MARTVOŇ, A., In. VRABKO, M. a kol., *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C.H. Beck, 2018, s. 217.

³¹ ČENTÍK, T., Kde sú hranice aplikácie princípu *ultima ratio* v trestnom práve? In. *Ulpianus*, 2014. [online], [cit. 05.04.2021]. Dostupné na internete: <https://www.ulpianus.sk/blog/8472>.

³² ŠAMKO, P., Základné východiská princípu *ultima ratio*. In. *Právne listy*, 2014. [online], [cit. 05.04.2021]. Dostupné na internete: <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a288-zakladne-vychodiska-principu-ultima-ratio>.

Najvyšší správny súd SR? Disciplinárne previnenia majú predsa nižšiu spoločenskú nebezpečnosť než trestné činy. V prípade zverenia disciplinárnej právomoci Najvyššiemu správne súdu SR sa nám tento súd javí ako neprimeraná inštancia na riešenie disciplinárnych konaní stavovských organizácií. Okrajovo pripomenieme, že disciplinárne konania SAK sú neverejnými, zatiaľ čo konania pred súdmi sú verejné.³³

Domnievame sa, že rovnako, ako pri rozhodovacej činnosti súdov, dochádza k určitým precedensom i pri rozhodovaní SAK v disciplinárnych konaniach. Právotvorný precedens predstavuje primárne riešenie prípadu, ktorý sa stáva záväzným pre všetky prípady v budúcnosti z dôvodu jeho prvotnosti a novosti.³⁴ Predmetom polemik môže byť práve to, ako má byť sudcami Najvyššieho správneho súdu SR zaužívaná precedentná prax SAK zohľadnená v prípade disciplinárnych konaní.

V nadväznosti na disciplinárne orgány, ktoré sa skladajú z disciplinárnych senátov, možno povedať, že členov týchto senátov si volia všetci advokáti každé štyri roky na konferencii advokátov, na ktorej schvaľujú aj predpisy, podľa ktorých sa pri výkone svojej profesie budú riadiť.³⁵ Plné aktívne a (v určitých veciach obmedzené) pasívne volebné právo majú všetci advokáti zapísaní do zoznamu advokátov komory, vrátane advokátov s pozastaveným výkonom činnosti.³⁶

Dá sa povedať, že pri súčasnom počte advokátov, ktorých je viac ako 5600³⁷, je zorganizovanie konferencie mimoriadne nákladnou záležitosťou, ktorá môže zafažiť spoločné prostriedky advokátov. Najbližšia konferencia advokátov sa má konať v júni 2021³⁸. Na tejto konferencii sa bude rozhodovať o voľbe členov disciplinárnych komisií prvého a druhého stupňa a tiež o schválení znenia disciplinárneho poriadku na ďalšie štyri roky. Pri zásadnej zmene právomoci advokátskej samosprávy spôsobenej legislatívnym zásahom zo strany zákonodarcu, by v tomto smere pravdepodobne došlo k anulácií a ohrozeniu výsledkov najbližšej konferencie advokátov, čo by bolo spojené aj s možnými vysokými materiálnymi škodami advokátov. Na druhej strane možno povedať, že predmetom konferencie advokátov budú aj iné právne otázky než len voľba členov disciplinárnych komisií.

3.2 Nezavislosť SAK a ostatné slobodné povolania

Ako už bolo uvedené, SAK je samosprávnou stavovskou organizáciou, ktorá združuje všetkých advokátov. SAK vykonáva dohľad nad riadnym výkonom advokácie, čo patrí k jej základným úlohám. SAK zapisuje do zoznamu advokátov osoby, ktoré splnili zákonom stanovené podmienky na zápis a taktiež má právomoc vyčiarknuť osoby zo zoznamu.³⁹ Tiež môže pozastaviť výkon advokácie.⁴⁰

SAK je plnoprávny a uznávaný člen Európskeho združenia advokátskych komôr (CCBE) a jej členovia sa riadia predpismi, ktoré sú plne v súlade s európskymi štandardmi v štátoch usilujúcich sa o udržanie a presadzovanie princípov právneho štátu.⁴¹

Tiež je dôležité povedať, že samotné advokátske povolanie je slobodné povolanie, ktoré možno vykonávať len podľa ZoA.⁴² Advokát vykonáva svoje povolanie slobodne, pričom sa považuje za samostatne zárobkovo činnú osobu podľa § 5 ods. 1 písm. c) zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len

³³ Pozri § 2 ods. 17 zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov.

³⁴ VRABKO, M., In. VRABKO, M. a kol., *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C.H. Beck, 2018, s. 44.

³⁵ Pozri § 69 ods. 1 a 2 ZoA.

³⁶ Volebný poriadok SAK schválený konferenciou advokátov 10. júna 2017.

³⁷ Slovenská advokátska komora. Vyhľadanie advokáta. [online], [cit. 06.04.2021]. Dostupné na internete: <https://www.sak.sk/web/sk/cms/lawyer/adv?web/sk/cms/closeBanner=1>.

³⁸ Slovenská advokátska komora. Voľby do orgánov Slovenskej advokátskej komory. [online], [cit. 06.04.2021]. Dostupné na internete:

https://www.sak.sk/web/sk/cms/news/form/link/display/512791/_event.

³⁹ Pozri § 3 až 7 ZoA.

⁴⁰ Pozri § 8 ZoA.

⁴¹ Council of Bars and Law Societies of Europe. Who we are. [online], [cit. 01.04.2021]. Dostupné na internete: <https://www.ccbe.eu/about/who-we-are/>.

⁴² Pozri § 2 ods. 3 ZoA.

„ZoSZ“) (ako aj notár a exekútor).⁴³ Okrem iného možno povedať, že advokát nie je poverený výkonom verejnej moci (ako je tomu tak u notára⁴⁴ či exekútora⁴⁵).

Podľa § 1 ods. 1 ZoA advokácia pomáha uplatňovať ústavné právo fyzických osôb na obhajobu a chrániť ostatné práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb v súlade s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, so zákonmi a s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi. Uvedený paragraf stavia advokáta do pozície akéhosi „strážcu zákonnosti konania“, ktorý dohliada na to, aby neboli upreté práva či fyzickým, tak i právnickým osobám. Výkon advokácie je zastupovanie týchto osôb v konaní pred súdmi, orgánmi verejnej moci a inými právnymi subjektmi, obhajoba (nielen) v trestnom konaní, poskytovanie právnych rád, spisovanie listín o právnych úkonoch, spracúvanie právnych rozborov, správa majetku osôb a ďalšie formy právneho poradenstva a právnej pomoci, ak sa vykonáva sústavne a za odmenu.⁴⁶

Na základe uvedeného považujeme SAK za subjekt s vysokým štandardom nezávislosti od štátu. Takýto štandard, podľa nášho názoru, garantuje vymožitelnosť práva na území SR a zachovanie princípov právneho štátu. Zásah orgánu štátnej moci do právomoci SAK by mohol spôsobiť narušenie jej nezávislosti, čo by mohlo pravdepodobne viesť aj k porušeniu právnych princípov právneho štátu. Bližšie k uvedenému uvádzame v ďalšom texte v podkapitole 3.3.

Pre dotvorenie obrazu uplatňovania disciplinárnej právomoci Najvyšším správnym súdom SR voči slobodnému povolaniu advokát je potrebné poukázať i na postavenie zvyšných dvoch právnických profesií, ktoré uvádza dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR. Podľa dôvodovej správy sa na zákon ponecháva vykonávanie disciplinárnej právomoci Najvyšším správnym súdom SR aj voči notárom a exekútorom.

Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „NP“) je notár štátom určenou osobou vykonávať notársku činnosť a ďalšiu činnosť podľa NP. Postavenie notára je v porovnaní s ostatnými právnymi profesiami kontinentálneho systému práva osobitné. Notár je v rámci systému orgánov verejnej moci akousi predĺženou rukou štátu, plniacou prevenciu v právnych vzťahoch.⁴⁷ Štát prenesením niektorých svojich právomocí plní preventívnu úlohu v práve prostredníctvom notárov. Výkon notárstva je v záujme štátu. Časť svojich právomocí štát prenáša na notárov zákonom. Notár nie je štátnym orgánom, ani štátnym zamestnancom, je však štátom poverený na výkon notárskeho úradu v rozsahu, ktorý mu vymedzuje zákon.⁴⁸ Vzhľadom na postavenie notára, možno povedať, že **ide o slobodné právnické povolanie (podnikateľ) verzus verejný činiteľ**, ktorému je daná dôvera štátu tým, že mu deleguje priamo zákonom výkon určitých činností, ktorý však na notára dohliada a štátu zodpovedá.⁴⁹

Štátny dohľad nad činnosťou notárov⁵⁰ a nad činnosťou Notárskej komory Slovenskej republiky (ďalej len „Notárska komora SR“) vykonáva Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „Ministerstvo spravodlivosti SR“).⁵¹ Podľa § 9 NP Minister spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „Minister spravodlivosti SR“) **vymenúva** notára do notárskeho úradu a **odvoláva** notára z notárskeho úradu, určuje počet notárskych úradov každého súdu prvého stupňa (počet miest notárov) a ich prípadnú zmenu, zriaďuje a ruší notársky úrad, na návrh komory môže navzájom preložiť notárov s ich súhlasom do notárskeho úradu v obvode iného súdu prvého stupňa najskôr po uplynutí troch rokov od vymenovania notára do notárskeho úradu.

⁴³ Zo zákona: „*Samostatne zárobkovo činná osoba na účely tohto zákona je fyzická osoba, ktorá vykonáva činnosť podľa osobitných predpisov.*“ Pozri § 5 ods. 1 písm. c) ZoSZ.

⁴⁴ Zo zákona: „*Vykonávanie notárskej činnosti je výkonom verejnej moci.*“ Pozri § 4 ods. 4 NP.

⁴⁵ Zo zákona: „*Vykonávanie exekučnej činnosti je výkonom verejnej moci.*“ Pozri § 5 ods. 2 EP.

⁴⁶ Pozri § 1 ods. 2 ZoA.

⁴⁷ GRÓFIKOVÁ, Z. § 2 [Notár a notársky úrad]. In. VALOVÁ, K. a kol., *Notársky poriadok*. Bratislava: C. H. Beck, 2016, s. 7.

⁴⁸ Tamtiež, s. 7.

⁴⁹ VANC, M. Právnické profesie v praxi: notár a exekútor. In. *Právne noviny*, 2020. [online], [cit. 03.04.2021]. Dostupné na internete: <https://www.pravnenoviny.sk/pravnicke-profesie-iii>.

⁵⁰ Pozri § 3 ods. 1 NP.

⁵¹ Pozri § 89 ods. 1 NP.

Možno povedať, že notárstvo funguje na princípe *numerus clausus*, ktorý znamená, že počet notárskych úradov je regulovaný a určovaný štátom. Notár môže mať i postavenie sudcu, a to v dedičských veciach (v umorovacích konaniach a v solučných úschovách).⁵²

Podľa čl. 2 bod 2 Disciplinárneho poriadku Notárskej komory SR podliehajú disciplinárne zodpovednosti notári a notárski kandidáti, pokiaľ sú ustanovení za zástupcu notára. Disciplinárne konanie vedené disciplinárnym senátom je neverejné.⁵³

Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „EP“) je exekútor štátom určenou a splnomocnenou osobou na vykonávanie núteného výkonu exekučných titulov. Napriek legálnej definícii súdneho exekútora obsiahnutej v § 2 ods. 1 EP je postavenie súdneho exekútora už dlhší čas predmetom značných polemík. Nepochybne je súdny exekútor integrálnou súčasťou justičného systému SR, a teda je zaradovaný medzi takzvané orgány ochrany práva. Aj exekučné konanie je súčasťou práva na spravodlivý proces podľa čl. 46 Ústavy SR. Na druhej strane je rovnako nepochybným faktom to, že určité špecifiká výkonu funkcie súdneho exekútora umožňujú vnímať jeho postavenie ako slobodné povolanie. V mnohých, predovšetkým v daňovoprávnych atribútoch je súdny exekútor považovaný za podnikateľský subjekt. Domnievame sa, že postavenie súdneho exekútora v systéme orgánov ochrany práva je natoľko špecifické, že ho doktrinálne nemožno jednoznačne subsumovať ani pod jednu z uvedených kategórií. Možno teda konštatovať, že **súdny exekútor je orgánom ochrany práva** (a teda súčasť justičného systému SR), **a to orgánom štátom určeným a splnomocneným na vykonávanie núteného výkonu exekučných titulov**. Tento orgán ochrany práva má však špecifické postavenie v tom, že výkon činnosti súdneho exekútora sa zároveň považuje za slobodné povolanie.⁵⁴

Podľa § 8 ods. 2 EP Ministerstvo spravodlivosti SR vykonáva štátny dohľad nad činnosťou Slovenskej komory exekútorov a činnosťou exekútorov sledovaním dodržiavania zákonnosti postupov exekútorov v konkrétnych veciach, pravidelnými a účelovými previerkami exekútorských úradov a exekučných spisov, hodnotením správ komory o činnosti komory a činnosti exekútorov.

Podľa § 9 EP Minister spravodlivosti SR **vymenúva a odvoláva** exekútorov, vyhlasuje výberové konanie na funkciu exekútora, môže exekútora na jeho žiadosť preložiť s účinnosťou k prvému dňu nasledujúceho kalendárneho polroka do územného obvodu iného krajského súdu; na tento účel si minister môže vyžiadať stanovisko komory, rozhoduje o zbavení exekútora povinnosti mlčanlivosti.

Exekučné konanie je civilným súdnym konaním. Štát preniesol výkon svojej súdnej moci na súdneho exekútora, ktorý je orgánom verejnej moci a vykonáva zásahy do osobnej a majetkovej sféry povinného a v niektorých prípadoch aj tretích osôb. Skutočnosť, že štát delegoval konkrétne oprávnenia na osobu, ktorá nie je štátnym orgánom, nezabavuje štát zodpovednosti za nútený výkon exekučných titulov. Preto je úlohou štátu (okrem vytvorenia vyhovujúcich podmienok na realizáciu nútenej vymožitelnosti práva) aj kontrola kvality tejto činnosti. Prejavom tejto kontrolnej úlohy štátu sú práve dopytovacie a pokynové oprávnenia exekučného súdu voči exekútorovi v konkrétnom exekučnom konaní.⁵⁵ Podľa § 32 EP je súd oprávnený požadovať od exekútora vysvetlenia alebo správy o priebehu každej exekučnej veci, ktorá bola exekútorovi pridelená, ktoré je exekútor povinný súdu v určenej lehote poskytnúť. Ak pri výkone exekúcie dochádza k prietahom alebo porušovaniu povinností ustanovených týmto zákonom, môže súd uložiť exekútorovi vykonanie potrebných opatrení na odstránenie nedostatkov. Nesplnenie povinnosti uloženej súdom je závažným disciplinárnym previnením.

Podľa § 219 EP je exekútor disciplinárne zodpovedný za disciplinárne previnenie. Disciplinárne konanie je vždy verejné, ak disciplinárny senát z dôvodov verejného záujmu alebo ochrany oprávnených záujmov disciplinárne obvineného nerozhodne inak. Termín ústneho

⁵² VANC, M. Právnické profesie v praxi: notár a exekútor. In. *Právne noviny*, 2020. [online], [cit. 03.04.2021]. Dostupné na internete: <https://www.pravnenoviny.sk/pravnicke-profesie-iii>.

⁵³ Pozri čl. 10 bod 2 Disciplinárny poriadok Notárskej komory Slovenskej republiky schválený konferenciou notárov dňa 11.10.2019.

⁵⁴ ŠTEVČEK, M. - KOTRECOVÁ, A. § 2 [Postavenie a činnosť exekútora]. In ŠTEVČEK, M. a kol. *Exekučný poriadok*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 3.

⁵⁵ MOLNÁR, P. § 32 [Oprávnenia súdu voči exekútorovi]. In. ŠTEVČEK, M. a kol. *Exekučný poriadok*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 99.

pojednávania zverejní Slovenská komora exekútorov na svojom webovom sídle najneskôr päť dní pred termínom pojednávania.⁵⁶

Možno povedať, že Minister spravodlivosti SR menuje a odvoláva notára do notárskeho úradu a exekútora do exekútorského úradu, a taktiež vykonáva štátny dohľad nad oboma komorami, ktorými sú členmi. Prejavom kontrolnej úlohy štátu voči exekútorovi, ktorý vykonáva nútený výkon rozhodnutia v exekučnom konaní, sú aj dopytovacie a pokynové oprávnenia exekučného súdu. V prípade oboch komôr je počet členov limitovaný (spomínaný princíp *numerus clausus*), v porovnaní so SAK, ktorá je otvorenou komorou. Okrem iného, disciplinárne konania Notárskej komory SR a SAK sú neverejné, pričom verejné konania môžeme vidieť u Slovenskej komory exekútorov. Rozdielom je tiež nevykonávanie štátneho dohľadu nad SAK zo strany orgánov štátnej moci.

Z uvedeného možno vyvodiť, že samospráva notárov a exekútorov nedisponuje až takým vysokým štandardom nezávislosti ako samospráva advokátov, nakoľko je nad činnosťou Notárskej komory SR a Slovenskej komory exekútorov vykonávaný štátny dohľad. Vykonávanie štátneho dohľadu Ministerstvom spravodlivosti SR nad nimi je logické vzhľadom ich postavenie a na obsah a rozsah práv.

Medzi spoločné znaky uvedených troch právnických povolání patrí to, že všetky tri profesie sú zároveň samostatne zárobkovo činnými osobami, ktoré vykonávajú slobodné povolanie podľa § 5 ods. 1 písm. c) ZoSZ. Avšak, ako bolo už aj v texte uvedené (napriek tomu, že ZoSZ subsumuje všetky tri subjekty medzi slobodné povolania), notár a exekútor nie sú len slobodnými povolaniami, ale i verejnými činiteľmi pri výkone svojich činností, a teda majú skôr špecifické, resp. hybridné postavenie v porovnaní s advokátom. Nesporným spoločným znakom je však to, že na účely samosprávy je pre každý stav zriadená stavovská organizácia, ktorá združuje svojich členov.⁵⁷ Všetky tri komory majú povinné členstvo, pričom členovia sú viazaní jej vnútornými predpismi a je voči nim uplatňovaná administratívno-právna zodpovednosť zo strany komôr.⁵⁸

Aký teda dopad zmeny tejto právomoci vyplýva vo vzťahu k advokátom? Dopadom je možné ohrozenie nezávislosti advokátov. Prečo je nezávislosť advokátov taká dôležitá? Vytvára sa pri obmedzení nezávislosti advokátov priestor na potenciálny zásah do práv a právom chránených záujmov? Určite, a to do práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb ako to uvádzame ďalej v texte.

3.3 Princípy právneho štátu v súvislosti s disciplinárnou právomocou voči členom SAK

Podľa E. Ottovej v právnej teórii neexistuje jednoznačné vymedzenie základných, imanentných znakov právneho štátu a jednotlivé znaky ani nie je možné vzájomne striktné oddeliť. Z právnych princípov štátu preto uvádzame nasledovné:

1. princíp obmedzenej vlády (limited government),
2. garancie základných práv a slobôd,
3. právna istota.⁵⁹

Princíp obmedzenej vlády požaduje obmedzenie a sebalimitáciu štátnej moci ako celku, všetkých jej zložiek, a to v relácii či v prospech občanov a občianskej spoločnosti. Pritom právna (ústavná či zákonná) úprava vymedzujúca oblasť pôsobenia štátu musí byť striktná, kazuistická a jednoznačná, aby bola prekážkou rozvoja svojvôle či zákonného bezprávia, aby držala na uzde prirodzenú rozpínavosť štátnej moci. Zákony a ostatné právne predpisy upravujúce správanie jednotlivých členov spoločnosti by mali byť, naopak, čo najvšeobecnejšie, aby tak ponechali dostatok priestoru pre súkromnú iniciatívu, aby umožnili slobodné rozhodovanie v konkrétnych situáciách. Preto je dôležité hľadať vyváženú mieru či limity zasahovania štátu do života občanov a občianskej spoločnosti.⁶⁰

Garancie základných práv a slobôd sa v právnom štáte prejavujú v tom, že je tam prítomná priorita práv, slobôd občanov a spoločnosti pred štátom. Právny štát nemá byť štátom vrchnostenským. Má slúžiť občanom a nie naopak, občania štátu. Podstatou základných práv a slobôd

⁵⁶ Pozri § 226 ods. 5 EP.

⁵⁷ Konkrétne sú to Notárska komora SR, Slovenská komora exekútorov a SAK.

⁵⁸ VRABKO, M., In: VRABKO, M. a kol., *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava : C.H. Beck, 2018, s. 133.

⁵⁹ OTTOVÁ, E., *Teória práva*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2005, s. 55.

⁶⁰ Tamtiež, s. 56.

je zabezpečenie individuálnej slobody predovšetkým pred zásahmi zo strany štátu. Úlohou štátu je prirodzené ľudské práva právne zakotviť, organizačne zabezpečiť a poskytnúť im právnu ochranu. Ľudské práva sú preto základom každej štátnosti i právneho poriadku.⁶¹

Právna istota sa prejavuje stanovením jasných, vopred daných a všeobecne poznateľných pravidiel. Ich dôslednou realizáciou právo umožňuje poznať aké konanie sa vyžaduje a aké môžeme očakávať. Umožňuje predvídať dôsledky konania, a tým poskytuje jednotlivcom subjektívnu istotu, že voči nim bude zachované právo, že sa v konkrétnych prípadoch uplatní spravodlivosť. Právna istota je teda istotou, ktorú poskytuje právo, je dôverou v právo. Jej predpokladom a nevyhnutnou podmienkou je kvalitná tvorba práva a kvalitná realizácia a aplikácia práva.⁶²

Podľa nášho názoru, by mal byť stanovený, podľa princípu obmedzenej vlády, určitý limit zasahovania štátu do (občianskej) spoločnosti. Advokát chráni práva spoločnosti, resp. práva fyzických a právnických osôb. Práve advokát je osoba, ktorá má oprávnenie zastupovať tieto osoby v konaní pred súdmi, orgánmi verejnej moci a inými právnymi subjektmi, obhajovať ich v jednotlivých konaniach, poskytovať im právne rady a ďalšie formy právneho poradenstva a právnej pomoci. Práva majú byť v právnom štáte garantované a mala by byť zabezpečená aj individuálna sloboda jednotlivcov pred zásahmi zo strany štátu. V súvislosti s tým, možno povedať, že legislatívny zásah v podobe odňatia disciplinárnej právomoci SAK, by spôsobil narušenie jej nezávislosti, a tak by potencionálne mohlo dôjsť aj k zásahu do práv fyzických a právnických osôb, ktorých práva sú advokátmi chránené.

4 ZÁVER

V úvode sme si stanovili za cieľ definovať nezávislosť SAK, poukázať na rozdielne postavenie troch právnických profesií – advokát, notár a exekútor a definovať dopad zmeny disciplinárnej právomoci vo vzťahu k členom SAK.

Existenciu vysokého stupňa nezávislosti SAK môžeme vyvodiť už len z pozície samotného advokáta, ktorý vykonáva svoje povolanie slobodne, pričom pomáha uplatňovať právo osôb na obhajobu a chrániť ostatné práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb v súlade s Ústavou SR, ústavnými zákonmi, so zákonmi a s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi. Advokát je v akejsi pozícii „strážcu zákonnosti konania“, ktorý dohliada na to, aby neboli upreté práva či fyzickým, tak i právnickým osobám. Advokát zastupuje tieto osoby v konaniach pred súdmi, orgánmi verejnej moci a inými právnymi subjektmi, obhajuje ich (nielen) v trestnom konaní, poskytuje im právne rady, spisuje listiny o právnych úkonoch, spracúva právne rozbor, spravuje majetok osôb a poskytuje ďalšie formy právneho poradenstva a právnej pomoci. Okrem iného možno povedať, že advokát nie je poverený výkonom verejnej moci (ako je tomu tak u notára či exekútora).

SAK je samosprávnou stavovskou organizáciou, ktorá združuje všetkých advokátov a je zároveň i plnoprávnym a uznávaným členom Európskeho združenia advokátskych komôr (CCBE).

Ako aj advokáti majú stavovskú organizáciu, ktorá ich združuje, tak je tomu aj u notárov (Notárska komora SR) a exekútorov (Slovenská komora exekútorov). Rozdielne postavenie advokáta v porovnaní s notárom či exekútorom možno vidieť v tom, že notár a exekútor sú osoby poverené výkonom verejnej moci, pričom dohľad nad nimi a ich komorami vykonáva štát. Prejavom kontrolnej úlohy štátu voči exekútorovi, ktorý vykonáva nútený výkon rozhodnutia v exekučnom konaní sú aj dopytovacie a pokynové oprávnenia exekučného súdu. V prípade oboch komôr je počet členov limitovaný (princíp *numerus clausus*) v porovnaní so SAK, ktorá je otvorenou komorou. Okrem iného, disciplinárne konania Notárskej komory SR a SAK sú neverejné, pričom verejné konania môžeme vidieť u Slovenskej komory exekútorov. Rozdielom je tiež nevykonávanie štátneho dohľadu nad SAK zo strany orgánov štátnej moci.

Je zrejmé, že samospráva notárov a exekútorov nedisponuje až takým vysokým štandardom nezávislosti ako samospráva advokátov, nakoľko je nad činnosťou Notárskej komory SR a Slovenskej komory exekútorov vykonávaný štátny dohľad. Vykonávanie štátneho dohľadu Ministerstvom spravodlivosti SR nad nimi je logické vzhľadom ich postavenie a na obsah a rozsah práv.

Medzi spoločné znaky uvedených troch právnických povolání patrí to, že všetky tri profesie sú zároveň samostatne zárobkovo činnými osobami, ktoré vykonávajú slobodné povolanie podľa § 5 ods. 1 písm. c) ZoSZ. Avšak, ako bolo už aj v texte uvedené (napriek tomu, že ZoSZ subsumuje

⁶¹ Tamtiež, s. 62.

⁶² Tamtiež, s. 66.

všetky tri subjekty medzi slobodné povolania), notár a exekútor nie sú len slobodnými povolaniami, ale i verejnými činiteľmi, a teda majú skôr špecifické, resp. hybridné postavenie v porovnaní s advokátom. Nesporným spoločným znakom je však to, že na účely samosprávy je pre každý stav zriadená stavovská organizácia, ktorá združuje svojich členov. Všetky tri komory majú povinné členstvo, pričom členovia sú viazaní jej vnútornými predpismi a je voči nim uplatňovaná administratívnoprávna zodpovednosť zo strany komôr.

Na základe uvedeného považujeme SAK za subjekt s vysokým štandardom nezávislosti od štátu. Čo sa týka dopadu zmeny disciplinárnej právomoci vo vzťahu k advokátom, tak vzhľadom na vysokú mieru nezávislosti SAK, ktorá garantuje vymožitelnosť práva na území SR, sa domnievame, že zásah štátu do jej právomoci má možnosť narušiť takúto nezávislosť a spôsobiť i rozvrat samosprávy SAK. Vzhľadom na princíp obmedzenej vlády, by mal byť stanovený určitý limit zasahovania štátu do spoločnosti, pričom ochranom práv spoločnosti je advokát. Tieto práva majú byť v právnom štáte garantované a mala by byť zabezpečená aj individuálna sloboda jednotlivcov pred zásahmi zo strany štátu. V súvislosti s tým, možno povedať, že legislatívny zásah v podobe odňatia disciplinárnej právomoci SAK, by spôsobil narušenie jej nezávislosti, a tak by potencionálne mohlo dôjsť aj k zásahu do práv fyzických a právnických osôb, ktorých práva sú advokátmi chránené a k porušeniu princípov právneho štátu.

Prikláňame sa k zachovaniu disciplinárnej právomoci, ktorú momentálne vykonáva SAK nad svojimi členmi, nielen kvôli udržaniu nezávislosti a zachovaniu princípov právneho štátu, ale aj kvôli určitej ustálenej precedentnej praxi jej disciplinárnych senátov a neprimeranosti subsumpcie takejto právomoci pod danú inštanciu, a to pod Najvyšší správny súd SR.

Použitá literatúra:

Právne predpisy:

Disciplinárny poriadok Notárskej komory Slovenskej republiky schválený konferenciou notárov dňa 11.10.2019.

Disciplinárny poriadok Slovenskej advokátskej komory schválený konferenciou advokátov 10. júna 2017.

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

Volebný poriadok Slovenskej advokátskej komory schválený konferenciou advokátov 10. júna 2017.

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

Zákon 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.

Zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

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. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Monografie a učebnice:

OLEJ, J. a kol., *Zákon o advokácii. Komentár*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2013, 768 s. ISBN 978-80-89603-11-4.

OTTOVÁ, E., *Teória práva*. 1 vyd. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2005, 226 s. ISBN 80-7160-200-0.

ŠKULTÉTY, P. a kol., *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie, 2006, 221 s.

ŠTEVČEK, M. a kol. *Exekučný poriadok*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, 1072 s. ISBN 978-80-7400-706-4.

VALOVÁ, K. a kol., *Notársky poriadok*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2016, 816 s. ISBN 978-80-89603-44-2.

VRABKO, M. a kol., *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vyd. Bratislava : C.H. Beck, 2018, 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

Internetové zdroje:

Council of Bars and Law Societies of Europe. Who we are. [online], [cit. 01.04.2021]. Dostupné na internete: <https://www.ccbe.eu/about/who-we-are/>.

ČENTÍK, T., Kde sú hranice aplikácie princípu ultima ratio v trestnom práve? In. *Ulpianus*, 2014. [online], [cit. 05.04.2021]. Dostupné na internete: <https://www.ulpianus.sk/blog/8472>. ISSN 2644-528X.

Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Všeobecná časť. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484567>.

Dôvodová správa k ústavnému zákonu č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Osobitná časť. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484567>.

Dôvodová správa k zákonu o reforme súdnictva. Všeobecná časť. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484605>.

Informatívne konsolidované znenie zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete:

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484614>.

Slovenská advokátska komora. Voľby do orgánov Slovenskej advokátskej komory. [online], [cit. 06.04.2021]. Dostupné na internete:

https://www.sak.sk/web/sk/cms/news/form/link/display/512791/_event.

Slovenská advokátska komora. Vyhľadanie advokáta. [online], [cit. 06.04.2021]. Dostupné na internete: <https://www.sak.sk/web/sk/cms/lawyer/adv?web/sk/cms/closeBanner=1>.

ŠAMKO, P., Základné východiská princípu ultima ratio. In. *Právne listy*, 2014. [online], [cit. 05.04.2021]. Dostupné na internete: <http://www.pravnelisty.sk/clanky/a288-zakladne-vychodiska-principu-ultima-ratio>.

VANC, M. Právnické profesie v praxi: notár a exekútor. In. *Právne noviny*, 2020. [online], [cit. 03.04.2021]. Dostupné na internete: <https://www.pravnenoviny.sk/pravnicke-profesie-iii>. ISSN 2454-0048.

Vládny návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. In *nrsr.sk. Zákony. Vyhľadávanie v návrhoch zákonov. Detaily návrhu zákona*. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7962>.

Vládny návrh zákona o reforme súdnictva. In *nrsr.sk. Zákony. Vyhľadávanie v návrhoch zákonov. Detaily návrhu zákona*. [online], [cit. 25.03.2021]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=7971>.

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

NAJVYŠŠÍ SPRÁVNÝ SÚD SR AKO NOVÝ SUBJEKT SPRÁVNEHO SÚDNICTVA A NEDOSTATKY PRÁVNEJ ÚPRAVY JEHO FUNGOVANIA S AKCENTOM NA NEDOSTATKY PRI JEHO KOMPETENCIÁCH NA ÚSEKU POZEMKOVÉHO PRÁVA¹

Anton Martvoň

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: This professional contribution focuses on the long-awaited Supreme Administrative Court of the Slovak Republic as a new subject of administrative justice with an emphasis on the shortcomings of the legal regulation of its functioning and the shortcomings in its competencies with a focus on the field of land law.

Abstrakt: Tento odborný príspevok sa zameriava na dlho očakávaný Najvyšší správny súd SR ako nový subjekt správneho súdnictva s akcentom na nedostatky právnej úpravy jeho fungovania a na nedostatky pri jeho kompetenciách so zameraním na úsek pozemkového práva.

Key words: The Supreme Administrative Court of the Slovak Republic, administrative justice, judiciary, administrative courts, land law.

Kľúčové slová: Najvyšší správny súd SR, správne súdnictvo, súdna moc, správne súdy, pozemkové právo.

1 ÚVOD

Od 1. januára 2021 bol ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. zriadený *Najvyšší správny súd Slovenskej republiky* (NSS SR) doplnením čl.142 a 143 Ústavy SR. Svoju činnosť začne vykonávať od 1. augusta 2021. Časový úsek 7 mesiacov od vzniku do skutočného začatia vykonávania činnosti bol určený na zabezpečenie personálneho obsadenia súdu a jeho materiálno-technické vybudovanie.

2 PRÁVNE POSTAVENIE A PLÁNOVANÉ ZAŤAŽENIE SUDCOV NAJVYŠŠIEHO SPRÁVNEHO SÚDU SR

Správne kolégium Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NS SR“) malo v r. 2020 presne 22 sudcov a v r. 2019 malo 26 sudcov. V r. 2019 pripadlo v priemere 84 rozhodnutých vecí na 1 sudcu s novým nápadom 76 vecí.

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „NSS SR“) má mať 30 sudcov s plánovaným zaťažením 73 rozhodnutých vecí a s nápadom 66 nových vecí na jedného sudcu ročne², pričom zostáva otvorená otázka odbornosti a vytvorenia určitých typov kolégií vzhľadom na výber a vymenovanie za sudcov NSS SR aj z radov nesudcov, ako aj mimo sudcov NS SR.

¹ Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantu APVV evidenčné č. APVV-19-0494 s názvom „Efektívne pozemkové úpravy“ udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja (APVV).

² Analytické centrum Ministerstva spravodlivosti SR: Odhad počtu sudcov Najvyššieho správneho súdu SR. Bratislava: január 2021, publikované na: <https://zasadnutia.sudnarada.sk/data/att/7699.pdf>

Na NSS ČR, kde bolo v roku 2019 sudcov 34, bolo zaťaženie na jedného sudcu cca 126 rozhodnutých vecí a s nápadom 137 nových vecí na jedného sudcu pri cca 10,667 mil. obyvateľoch Českej republiky.³

V zmysle § 101e ods. 2 a 3 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch v aktuálnom znení v súčasnosti platí:

- (2) Výkon súdnictva prechádza od 1. augustu 2021 z Najvyššieho súdu na Najvyšší správny súd vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. augusta 2021 daná právomoc najvyššieho správneho súdu.
- (3) V súvislosti s prechodom výkonu súdnictva podľa odseku 2 prechádzajú od 1. augusta 2021 práva a povinnosti vyplývajúce zo štátnozamestnaneckých vzťahov, z pracovnoprávných vzťahov a iných právnych vzťahov zamestnancov zabezpečujúcich jeho výkon z Najvyššieho súdu na Najvyšší správny súd. Majetok štátu, ktorý bol k 31. júlu 2021 v správe Najvyššieho súdu a ktorý slúži na zabezpečenie výkonu súdnictva podľa odseku 2, prechádza od 1. augusta 2021 do správy Najvyššieho správneho súdu. Podrobnosti o prechode týchto práv a povinností a o prechode správy majetku štátu sa upravia dohodou medzi Najvyšším súdom SR a Najvyšším správnym súdom SR, v ktorej sa vymedzí najmä druh a rozsah preberaného majetku, práv a povinností.

V čase písania tohto príspevku predmetná dohoda, ktorá by mala byť uzavretá v zmysle § 101e ods. 3 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch v aktuálnom znení (ďalej len „zákon o súdoch“) medzi NS SR a NSS SR ešte neexistuje. Zároveň je otázne, že či ju medzi sebou NS SR a NSS SR vôbec uzavru a v akej podobe, keďže by mala riešiť nielen prechod kompetencií, ale aj prechod správy majetku štátu, pri ktorom práve vidím veľký priestor na to, že nemusí dôjsť k dohode. A tu vidím problém, že zákon o súdoch a jeho novela, ktorá bola súčasťou legislatívneho zriaďovania NSS SR vôbec nerieši situáciu, že čo v prípade, že k takejto dohode nedôjde a nebude uzavretá medzi NS SR a NSS SR, pričom chýba zákonné určenie právnej entity alebo subjektu, ktorému by potom prináležala kompetencia vyriešiť tento problém a rozhodnúť v prípade neuzavretia dohody, že ktorý majetok štátu zostane v správe NS SR a ktorý prejde do správy NSS SR. Tu by sa mi ako riešenie pozdávalo zverejnenie predmetnej kompetencie Súdnej rade SR, alebo Ústavnému súdu SR, aby mohli rozhodnúť v danom probléme, ktorého vyriešenie je určite kľúčové a dôležité k začatiu činnosti NSS SR.

3 KOMPETENCIE NSS SR

Kompetencie, ktoré prechádzajú z Ústavného súdu SR, z Úradu pre verejné obstarávanie, alebo z NS SR na NSS SR, možno rozdeliť do 4 nasledovných oblastí:

- a) **agenda správneho súdnictva prechádzajúca z Najvyššieho súdu SR na NSS SR**
- rozhodovanie o priestupkoch, správnych deliktach a o sankcii za iné podobné protiprávne konanie;
 - veci týkajúce sa kompetenčných žalôb (§ 412 až 419 SSP);
 - postúpenie vecí inému správne súdu tej istej inštancie z dôvodov uvedených v § 18 ods. 3 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“), spory o určenie miestnej príslušnosti alebo kauzálnej príslušnosti medzi správnymi súdmi tej istej inštancie v zmysle § 18 ods. 3 SSP, ak správny súd tej istej inštancie, ktorému bola vec postúpená s tým nesúhlasí, spory o príslušnosť správneho súdu, ak ju nemožno určiť podľa § 10-13 SSP, prikázanie veci (§ 85 SSP);
 - námietky zaujatosti proti sudcom krajských súdov a sudcom najvyššieho súdu a návrhy na ich vylúčenie z prejednávania a rozhodovania vecí;
 - správne dovolanie (aj keď je neprípustné podľa Správneho súdneho poriadku): (2017 – 25 dovolaní, 2018 - 15 dovolaní, 2019 – 0 dovolaní),
 - dávkové veci sociálneho poistenia (dôchodkového zabezpečenia) vrátane konania o nečinnosti a o inom zásahu, opravné prostriedky podané proti rozsudkom krajských súdov v

³ <http://www.nssoud.cz/>

- dôchodkovej agende - dávkové veci sociálneho poistenia (dôchodkového zabezpečenia) vrátane konania o nečinnosti a nezákonnom zásahu;
- rozhodovanie o kasačných sťažnostiach voči rozhodnutiam Krajského súdu v Banskej Bystrici vo veciach Úradu priemyselného vlastníctva so sídlom v BB;
 - odvolania proti rozsudkom krajských súdov vo veciach všeobecne záväzných nariadení územnej samosprávy - všeobecne záväzné nariadenia obcí a miest a samospráv. krajov
 - odvolania (staré veci) proti rozhodnutiam krajských súdov v azylovej agende;
 - rozhodovanie o kasačných sťažnostiach vo veciach zaistenia, rozhodovanie o kasačných sťažnostiach vo veciach azylu a poskytovania doplnkovej ochrany cudzincom, vrátane administratívneho vyhostenia cudzincov a pobytu cudzincov
 - kasačné sťažnosti a staré odvolania proti rozhodnutiam krajských súdov v agende finančnej (najmä daňové, colné, dotácie, subvencie, vratky rozpočtu, ceny, verejné obstarávanie, finančný a kapitálový trh a pod.),
 - kasačné sťažnosti a staré odvolania proti rozhodnutiam krajských súdov v agende v oblasti hospodárskej súťaže, jadrových udalostí a konanie o vydaní súhlasu s inšpekciou
 - rozhodovanie o kasačných sťažnostiach proti rozhodnutiam krajských súdov – veci podľa zák. č. 211/2000 Zb. o slobodnom prístupe k informáciám.
 - kasačné sťažnosti proti ostatným rozhodnutiam krajských súdov - veci životného prostredia, poľovníctvo, rybníctvo a lesníctvo, stavebné konanie, priestupky, dopravné priestupky (krajské dopravné inšpektoráty), zbrane a strelivo, súkromné bezpečnostné služby, sankcie vo veciach dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou a ochranou zdravia v pôsobnosti Sociálnej poisťovne, zdravotných poisťovní, Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny, Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, MPSVR SR, ÚDZS, MZ SR, MS SR, VÚC, miest a obcí vo veciach sociálnych, vrátane konania o nečinnosti a nezákonnom zásahu, rozhodnutia krajských súdov v agende „Spr“ a Centra právnej pomoci s prednostným vybavovaním, ostatné veci vyššie neuvedené,
 - nedávkové veci sociálneho poistenia, zdravotné a nemocenské poistenie, iná sociálna agenda, sociálne dávky, sociálna pomoc, sociálna starostlivosť a hmotná núdza, vojenské a policajné dôchodky, dávky sudcov, prokurátorov, odškodňovanie podľa osobitných predpisov, dohľad nad zdravotnou starostlivosťou a ochranou zdravia v pôsobnosti Sociálnej poisťovne, zdravotných poisťovní, Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny, Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, MPSVR SR, ÚDZS, MZ SR, MS SR, VÚC, miest a obcí vo veciach sociálnych, vrátane sankcií – kasačné sťažnosti a staré odvolania proti rozhodnutiam krajských súdov v tejto sociálnej agende
 - rozhodovanie vo veciach patriacich do pôsobnosti veľkého senátu (§ 22 ods. 1 písm. a) až c) SSP),
 - rozhodovanie o správnej žalobe proti rozhodnutiu výboru NR SR na preskúmanie rozhodnutí NBÚ (§ 11 písm. a) SSP
 - staré žaloby podané proti rozhodnutiam správnych orgánov podľa § 244 a nasl. O.s.p. vo veciach vecnej príslušnosti najvyššieho súdu - rozhodnutia a postup ústredných orgánov štátnej správy a iných orgánov s celoslovenskou pôsobnosťou, ak to ustanovil zákon (§246 ods. 2 písm. a) a § 250l OSP),
 - konanie proti nezákonnému zásahu orgánu verejnej správy; kasačné sťažnosti voči rozhodnutiam krajských súdov v konaní o žalobách proti nečinnosti a proti inému zásahu orgánu verejnej správy,
 - rozhodovanie vo veciach volebných (§ 264 až 312 SSP) a vo veciach politických práv (§ 375 a nasl. SSP),
 - o rozpustení alebo o pozastavení činnosti politickej strany alebo politického hnutia a v konaní o žalobe generálneho prokurátora Slovenskej republiky na rozpustenie politickej strany
 - riešenie podnetov generálneho prokurátora SR na zaujatie stanoviska na zabezpečenie jednotného výkladu zákona
 - rozhoduje o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam iných orgánov na základe ustanovenia osobitných zákonov
 - rozhodovanie vo veciach katastrálnych, pozemkových a reštitučných, vo veciach poľovníctva, rybníctva a lesníctva

b) agenda pôsobností, ktoré dovtedy vykonával Ústavný súd SR - agenda vo veci volieb a referenda

- návrh na začatie konania o ústavnosti a zákonnosti volieb podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy SR - voľby prezidenta SR, voľby do NRSR, do Európskeho parlamentu, do územnej samosprávy (obce, mestá, VÚC);
- sťažnosť proti výsledku referenda podľa čl. 129 ods. 3 Ústavy SR;
- návrhy na disciplinárne konanie proti generálnemu prokurátorovi SR podľa čl. 136 ods. 3 Ústavy SR.

c) agenda pôsobností prechádzajúca z rôznych disciplinárnych orgánov - disciplinárna zodpovednosť – konkr. agenda presúvaná na základe zákona zo Súdnej rady SR, z Notárskej komory, z Generálnej prokuratúry SR, zo Slovenskej komory exekútorov, či prípadne v budúcnosti zo SAK (pri SAK to nie je ešte doriešené).

d) agenda pôsobností prechádzajúca z Úradu pre verejné obstarávanie na NSS SR.

Som toho názoru, že ide o veľké množstvo kompetencií, ktoré prejdú na NSS SR, pri ktorých bude potreba (resp. rozhodovacia súdna prax si vyžiada potrebu) zriadiť špecializované kolégiá na NSS SR zo sudcov NSS SR, aby mohlo dôjsť aj k ich špecializácii, predovšetkým aj tých sudcov NSS SR, ktorí pred tým neboli sudcovia na žiadnom súde.

4 NEDOSTATKY PRÁVNEJ ÚPRAVY KOMPETENCIÍ NSS SR NA ÚSEKU POZEMKOVÉHO PRÁVA

Prechod kompetencií z NS SR na NSS SR na úseku rozhodovania vo veciach katastrálnych, pozemkových a reštitučných sa udeje od 1. augusta 2021, no podľa môjho osobného názoru, predmetná legislatívno-právna úprava prechodu týchto kompetencií má a bude mať nasledovné právno-aplikačné problémy v praxi:

Chýba kompetencia NSS SR i krajských súdov na rozhodovanie o žalobách v správnom súdnictve proti:

- a) rozhodnutiam okresného úradu, ktorý rozhodol o tom, že kto je povinnou osobou na vydanie nehnuteľnosti alebo inej náhrady za ňu podľa § 5 a § 16 ods. 2 zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v aktuálnom znení;**
- b) rozhodnutiam Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR o tom, že kto je povinnou osobou na poskytnutie náhrady živého a mŕtveho inventára, ako aj za zásoby, v zmysle § 20 zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku aktuálnom znení.**

V oboch prípadoch ide o rozhodnutia orgánov štátnej správy, ktoré sú vydané v zmysle zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v aktuálnom znení (ďalej len „zákon o úprave vlastníckych vzťahov“), pričom ich súdny prieskum je podľa súčasnej právnej úpravy vylúčený aj keď ide o rozhodnutia s dopadom na Ústavou SR garantované vlastnícke práva obyvateľov Slovenskej republiky, ktoré im ako nároky práve zákon o úprave vlastníckych vzťahov priznáva.⁴

Taktiež chýba kompetencia NSS SR i krajských súdov na rozhodovanie o žalobách a kasačných sťažnostiach v správnom súdnictve:

- c) na preskúmanie postupu prípravného výboru a združenia účastníkov pozemkových úprav pri pozemkových úpravách a o žalobách prehlasovaných členov združenia účastníkov**

⁴ Bližšie pozri: § 21b zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v aktuálnom znení.

pozemkových úprav napádajúcich uznesenia takéhoto združenia týkajúcich sa pozemkových úprav v zmysle § 23 a nasl. zákona č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločnostiach v aktuálnom znení;

- d) na základe ktorých, by NSS SR mal oprávnenie **nielen zrušiť rozhodnutie krajského súdu, ale zároveň by mohol priamo zrušiť aj rozhodnutie správneho orgánu (resp. orgánu verejnej správy) alebo vysloviť jeho nulitnosť, pokiaľ by dôvody na takýto postup existovali už v konaní pred krajským súdom** (NSS ČR takúto kompetenciu dokonca má).

Som toho názoru, že by NSS SR určite pomohla kompetencia a možnosť zmeniť rozhodnutie krajského súdu zamietajúceho (resp. odmietajúceho) takúto obdobnú žalobu tak, že by svojim rozhodnutím o kasačnej sťažnosti nielen zmenil výrok rozhodnutia krajského súdu, ale by aj cez daný výrok zrušil rozhodnutie orgánu verejnej správy a vec by tomuto orgánu verejnej správy priamo vrátil aj na opätovné (ďalšie) konanie a rozhodnutie.

Dôvodom, že prečo si to myslím je to, že slovenská právna úprava v Správnom súdnom poriadku totiž neobsahuje právny dôvod kasačnej sťažnosti zodpovedajúci alebo podobný dôvodu zakotvenom v § 103 ods. 1 písm. b) SŘS v ČR, kde je zakotvené:

„vady řízení spočívající v tom, že **skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanovení o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost rozhodnutí správního orgánu, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit**; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.“⁵

A práve takéto prípady vád správneho konania a zákonnosti rozhodovania správnych orgánov na úseku pozemkového práva sa často v dôsledku protizákonného konania úradníkov objavujú v SR, napr. pri reštitúciách, či pri pozemkových úpravách alebo v stavebnom konaní. Pričom **dovolanie v správnom súdnictve** v zmysle SSP ako inštitút neexistuje a **je nepripustné** (pozri napr. Uznesenie NS SR 1Sdo/15/2016 alebo uznesenie ÚS SR zo dňa 16. februára 2010, číslo II. ÚS 65/2010).

Taktiež som toho názoru, že v súčasnosti chýba kompetencia NSS SR i krajských súdov na rozhodovanie o žalobách v správnom súdnictve:

- e) **na preskúmanie zákonnosti postupu prijatia, ako aj na preskúmanie obsahu vyhlášok vydávaných okresnými úradmi v zmysle § 20 ods. 2 zákona č. 7/2010 o ochrane pred povodňami v aktuálnom znení** (ďalej len „zákon o ochrane pred povodňami“) a **v zmysle § 61 písm. i) zákona č. 364/2004 Z. z. tzv. vodný zákon.**

§ 20 ods. 2 zákona č. 7/2010 o ochrane pred povodňami zakotvuje nasledovné:

„Správca vodohospodársky významných vodných tokov vypracuje pre lokalitu ležiacu pri neohradzovanom vodnom toku návrh na určenie rozsahu inundačného územia a predloží ho okresnému úradu. Rozsah inundačného územia určí okresný úrad vyhláškou.“

§ 61 písm. i) zákona č. 364/2004 Z. z. tzv. vodný zákon zakotvuje nasledovné:

„Okresný úrad môže vyhláškou upraviť, obmedziť, prípadne zakázať všeobecné užívanie povrchových vôd na vodohospodársky významných vodných tokoch“.

V právnej praxi však na túto problematiku ohľadom súdneho prieskumu obsahu vyhlášok vydávaných okresnými úradmi (ďalej len „OÚ“) v zmysle § 20 ods. 2 zákona č. 7/2010 o ochrane pred povodňami a v zmysle § 61 písm. i) zákona č. 364/2004 Z. z. tzv. vodný zákon (ďalej len „predmetné vyhlášky OÚ“) nie sú jednotné právne a ani súdne názory prezentované v judikatúre. Preto v tejto časti môjho príspevku uvediem a rozoberiem názor ZA a aj PROTI súdnemu prieskumu predmetných vyhlášok OÚ.

⁵ § 103 ods. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní v aktuálnom znení.

Argument ZA súdny prieskum predmetných vyhlášok OÚ:

Rozhodnutím OÚ vo forme vyhlášky o určení inundačného územia vydanej v zmysle § 20 ods. 2 zákona č. 7/2010 a postupom OÚ, teda konaním, ktoré predchádza vydaniu uvedenej vyhlášky, môžu byť ukrátení obyvatelia na svojich právach. Napadnutú vyhlášku možno považovať za rozhodnutie orgánu verejnej moci, ktorá by nemala byť vylúčená zo súdneho prieskumu s poukazom pritom na **nález Ústavného súdu SR sp. zn. I.ÚS 354/08**, podľa ktorého sa **pod pojmom rozhodnutie orgánu verejnej moci chápe nielen správny akt individuálnej povahy, ale aj takzvaný správny akt „zmiešanej povahy“**, nakoľko hranica medzi individuálnym a normatívnym správnym aktom v niektorých prípadoch nie je jednoznačná.

Rozhodnutie o určení inundačného územia podľa zákona o ochrane pred povodňami a podľa vodného zákona je síce vyhlásené vo forme vyhlášky, ale v danom prípade sa týka konkrétnych subjektov - vlastníkov nehnuteľností v dotknutom území, ktoré je možné určiť a ktorých práva a povinnosti vo vzťahu ku konkrétnym pozemkom boli zmenené s tým, že obsah vlastníckeho práva bol značne obmedzený (napríklad zákazom umiestňovať bytové a nebytové budovy), pričom im boli uložené konkrétne nové povinnosti (napríklad povinnosť vykonať opatrenia na zamedzenie alebo zmiernenie nebezpečenstva povodne). **Ide v tomto prípade o správny akt zmiešanej povahy, ktorý nepochybne zasahuje do základných ľudských práv, a to práva vlastníť majetok.**

Argument PROTI súdnemu prieskumu predmetných vyhlášok OÚ:

Najvyšší súd SR ako kasačný súd dospel zasa k záveru, že napadnutá vyhláška je normatívnym aktom, ktorá nie je preskúmateľná správnym súdom.

Konkrétne, v jeho rozhodnutí – **NS SR, ako súd kasačný, rozsudok sp. zn. 6Sžk/11/2019 zo dňa 15.10.2020**, kde rozhodol nasledovne:

„Kasačný súd konštatoval, že normatívny správny akt, ktorý nie je rozhodnutím a contrario, nepodlieha súdnemu prieskumu podľa čl. 46 ods. 2 prvej vety Ústavy SR, a to ani v prípade, ak sa týka základných práv a slobôd. Preskúvaná vyhláška sa vzťahuje na neurčitý počet adresátov rovnakého druhu, informácie obsiahnuté vo vyhláške sú záväzné pre každý subjekt, na ktorý sa vzťahujú práva, povinnosti a obmedzenia súvisiace s vlastníctvom, nájmom alebo iným postavením subjektov (fyzických a právnických osôb), nehnuteľností nachádzajúcich sa v rozsahu inundačného územia a nehnuteľností, na ktoré sa práva, povinnosti a obmedzenia, určené rozsahom inundačného územia, vzťahujú. Vyhláška žalovaného (OÚ) je normatívnym aktom vydaným žalovaným ako kompetentným orgánom verejnej správy vo veciach štátnej vodnej správy na vydávanie vyhlášok, ktorými sa určuje inundačné územie pri vodohospodársky významných vodných tokoch (§ 61 ods. 1 bod 2 v spojení s § 46 ods. 1 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách). Pokiaľ žalovaný vyhlášku vydal a konal v rozsahu kompetencie určenej zákonom, charakter vyhlášky ako normatívneho aktu, vzhľadom na jej obsah, podľa kasačného súdu, nie je možné považovať za tzv. zmiešaný alebo hybridný správny akt, ktorý by za splnenia zákonných podmienok mohol byť preskúmateľný súdom v súdnom prieskume.“

„**Neexistuje právny inštitút, ktorý by umožňoval správnemu súdu prieskum opatrení všeobecnej povahy, tak ako je to v českom právnom poriadku, keď v súdnom prieskume v ČR, cez tento právny inštitút je možné preskúmať aj normatívne právne akty, za splnenia zákonných podmienok, pri materiálnom ponímaní opatrenia všeobecnej povahy.** Za opatrenie všeobecnej povahy (v ČR) sa považuje vymedzenie záplavového územia a jeho aktívne zóny.“⁶

Pri analýze tohto právneho názoru sa da vyvodiť záver, že: keďže právny inštitút „opatrenia všeobecnej povahy“ nie je v právnom poriadku SR pozitívne upravený (vrátane právnej úpravy v SSP), **nie je možné vyhlášku o určení záplavového územia hodnotiť z materiálneho poňatia (určitosť predmetu konania, neurčitosť adresátov, záväznosť), i keď je nepochybné, že vymedzenie záplavového územia má veľký dopad na využitie nehnuteľnosti v príslušnej oblasti, jeho**

⁶ Rozsudok NS SR sp. zn. 6Sžk/11/2019 zo dňa 15.10.2020.

vymedzenie, vrátane vymedzenia jeho aktívnych zón, pôsobí nielen voči vlastníkom, užívateľom nehnuteľností, ale aj osobám oprávnených z iných vecných a obligračných práv.

Napriek dôležitému environmentálnemu aspektu prejednávanej veci, kasačný súd musí konštatovať, že za súčasnej právnej úpravy obsiahnutej v SSP nie je daná právomoc - kompetencia správnych súdov na preskúmanie normatívnych aktov tohto druhu - vyhláška žalovaného, na rozdiel od právnej úpravy v Českej republike.

Vyššie spomenutý rozsudok NS SR sp. zn. 6Sžk/11/2019 zo dňa 15.10.2020 zašiel ešte ďalej a uvádza sa v ňom nasledovné - citujem:

„Ak by správne súdy akceptovali žalobcami navrhnutý a Krajským súdom v Bratislave, v napadnutom rozsudku, akceptovaný procesný a hmotnoprávny postup (v danej veci), akceptovanie tejto situácie by spôsobilo nulítnosť rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/221/2014-204 zo dňa 31.01.2019, ktorý bol správnym súdom vo veci vydaný, ktorý by v konečnom dôsledku nebol vykonateľný, a tým zmätočnosť tohto súdneho rozhodnutia, z dôvodu, že súdne rozhodnutie vydal súd, ktorý nebol kompetentný - nemal právomoc takéto súdne rozhodnutie vydať, keďže nemal zákonom danú kompetenciu na súdny prieskum vyhlášky žalovaného.

Kasačný súd sa „nebráni“ súdnemu prieskumu vyhlášky žalovaného, resp. obdobných normatívnych aktov: musí však existovať platná právna úprava (SSP), ktorá určí legislatívny rámec a rozsah súdneho prieskumu týchto aktov... Na základe vyššie uvedených zákonných ustanovení a právnych argumentov dospel podľa môjho názoru NS SR ako kasačný súd k záveru, že napadnutá vyhláška je normatívnym aktom, ktorá nie je preskúmateľná súdom...“.

Z toho paradoxne vyplýva, že nejde teda o opatrenie v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP, keďže nejde o správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní.

Preto je na mieste si položiť otázku, že či by mala byť predmetná vyhláška OÚ posudzovaná ako normatívny správny akt, alebo ako iný zásah orgánu verejnej správy v zmysle § 3 ods. 1 písm. e) SSP? Ja sa osobne prikláňam k názoru, že ide o iný zásah orgánu verejnej správy v zmysle § 3 ods. 1 písm. e) SSP a tak by to malo byť súdmi aj posudzované, nakoľko takéto predmetné vyhlášky OÚ zásadne zasahujú do ústavných práv, ako aj do povinností ostatných obyvateľov SR s citeľnými zásahmi do vlastníckeho práva.

Ako príklad citeľného zásahu predmetnej vyhlášky OÚ (ktorou sa ustanovuje inundačné územie) do práv a povinností fyzických a právnických osôb cez zákazy, je právna úprava v zmysle § 20 ods. 3 a nasl. zákona č. 7/2010 o ochrane pred povodňami, ktorá zakotvuje, že:

„(3) Inundačné územie pri neohradzovanom vodnom toku možno rozšíriť, ak sa medzi hranicou inundačného územia určenou podľa tohto zákona a záplavovou čiarou povodne so strednou pravdepodobnosťou výskytu nachádza stavba, objekt alebo zariadenie podľa odseku 5 alebo odseku 6 písm. e).

(5) V inundačnom území **je zakázané umiestňovať**

- a) bytové budovy,
 - b) nebytové budovy okrem ubytovacích zariadení na krátkodobé pobyty, ktoré nezhoršia odtok povrchových vôd, chod ľadov alebo kvalitu vody, sú odolné voči tlaku vody a sú chránené pred zaplavením interiéru vodou,
 - c) stavby, objekty alebo zariadenia, ktoré môžu zhoršiť odtok povrchových vôd, chod ľadov alebo kvalitu vody,
 - d) materiál a predmety, ktoré môžu zhoršiť odtok povrchových vôd, chod ľadov alebo kvalitu vody alebo ktoré by mohla voda počas povodne odplaviť,
- Atd'.

(6) V inundačnom území **je zakázané**

- a) zriaďovať oplotenie, živý plot alebo inú obdobnú prekážku, ktorá zhoršuje podmienky na odtok povrchových vôd,
- b) ťažiť zeminu, piesok, štrk alebo nerasty bez povolenia podľa osobitného predpisu,

- c) vykonávať terénne úpravy, ktoré môžu zhoršiť odtok povrchových vôd počas povodne,
- d) obhospodarovať lesné pozemky, poľnohospodárske pozemky alebo záhrady spôsobom, pri ktorom by mohlo dôjsť k zhoršeniu odtoku povrchových vôd počas povodne,
- e) zriaďovať tábory, kempy a iné dočasné ubytovacie zariadenia okrem krátkodobého turistického stanovania.“.

5 ZÁVER

Záverom si dovoľujem zhodnotiť a skonštatovať, že zriadenie Najvyššieho správneho súdu SR a jeho zaradenie do sústavy slovenského súdnictva ako také vítam a plne podporujem.

No, na druhej strane si myslím, že zákonodarcovia s vládou mohli presnejšie vymedziť alebo NSS SR mohli priamo zveriť kompetencie na vyššie spomínaných problémových úsekoch pozemkového práva, ktorým som sa venoval v tomto mojom príspevku. Súdný prieskum správnych rozhodnutí, ako aj inštitút kasácie v slovenskom správnom súdnictve má ešte viaceré nedostatky a legislatívne diery, no pevne verím, že novo zriadený NSS SR bude práve svojou rozhodovacou a výkladovou právomocou cez judikatúru tieto nedostatky a legislatívne diery odstraňovať v záujme zákonnosti a lepšieho, či efektívnejšieho správneho súdnictva v SR.

Použitá literatúra a použité zdroje:

Analytické centrum Ministerstva spravodlivosti SR: Odhad počtu sudcov Najvyššieho správneho súdu SR. Bratislava: január 2021, publikované na: <https://zasadnutia.sudnarada.sk/data/att/7699.pdf>
Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I.ÚS 354/08
Rozsudok NS SR sp. zn. 6Sžk/11/2019 zo dňa 15.10.2020
Uznesenie ÚS SR zo dňa 16. februára 2010, číslo II. ÚS 65/2010
Správny súdny poriadok v aktuálnom znení
Zákon č. 7/2010 o ochrane pred povodňami v aktuálnom znení
Zákon č. 364/2004 Z. z. tzv. vodný zákon v aktuálnom znení
Zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v aktuálnom znení
Zákon č. 150/2002 Sb. Soudní řád správní v aktuálnom znení
Zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch v aktuálnom znení
<http://www.nssoud.cz/>

Kontaktné údaje:

Mgr. Anton Martvoň, PhD.
anton.martvon@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského, Právnická fakulta
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

VEREJNÝ ZÁUJEM NA VYKONANÍ POZEMKOVÝCH ÚPRAV Z POHĽADU ROZHODOVACEJ ČINNOSTI SPRÁVNÝCH SÚDOV¹

Maroš Pavlovič

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: Land consolidation is a tool used for the rational spatial arrangement of land ownership in a particular area. The district office decides on their implementation on the basis of an agreement between the owners. If the owners do not make a deal, the district office decides under the conditions established by law. The decision of the district office can be reviewed by a court at the request of the participant. The article summarizes the decisions of the courts in matters of public interest for the implementation of land consolidation.

Abstrakt: Pozemkové úpravy predstavujú nástroj slúžiaci na racionálne priestorové usporiadanie pozemkového vlastníctva v určitom území. O ich vykonaní rozhoduje okresný úrad na základe dohody vlastníkov. V prípade, ak sa vlastníci nedohodnú, okresný úrad rozhoduje za podmienok ustanovených zákonom. Rozhodnutie okresného úradu je na návrh účastníka preskúmateľné súdom. Príspevok sumarizuje rozhodnutia súdov vo veci verejného záujmu na vykonaní pozemkových úprav.

Key words: land consolidation, administrative courts, judiciary, practice of the courts, public interest.

Kľúčové slová: pozemkové úpravy, správne súdy, judikatúra, súdna prax, verejný záujem.

1 ÚVOD

Pozemkové úpravy sú predmetom verejnej diskusie od prijatia zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku. Túto diskusiu akcelerovalo prijatie zákona Slovenskej národnej rady č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách. Aj napriek intenzívnym snahám o ich vykonávanie a aj napriek ich nespornému úžitku sa pozemkové úpravy nedarí realizovať v takom rozsahu, ako by to bolo potrebné. Naposledy sa vláda SR v auguste 2019 zaviazala vykonať pozemkové úpravy na celom území SR v horizonte najbližších 30 rokov. S týmto intenzívnym programom bude bezpochyby spojený aj rad potencionálnych sporov, ktoré môžu vzniknúť a môžu sa týkať zásahu do vlastníckych práv. Keďže Ústava SR predpokladá zásah do vecných práv na základe verejného záujmu, je potrebné poznať, čo obsahuje pojem verejný záujem na vykonaní pozemkových úprav. Príspevok zhrňa základné poznanie o verejnom záujme na vykonaní pozemkových úprav, interpretuje ustanovenie § 1 ods. 1 zákona č. 330/1991 Zb. a poukazuje na súdnu prax.

2 VEREJNÝ ZÁUJEM A POZEMKOVÉ ÚPRAVY

Verejný záujem je vo všeobecnosti problematicky definovateľný. Je preto potrebné tento pojem napíňať *ad hoc* podľa konkrétneho mechanizmu upraveného konkrétnym právnym predpisom. V prípade, ak ide o verejný záujem súvisiaci s vykonávaním pozemkových úprav, je ťažiskovým predpisom zákon č. 330/1991 Zb.

Vzhľadom na aplikačnú prax potom verejný záujem na vykonávaní pozemkových úprav následne rozvíja judikatúra správnych súdov. V našom prípade sa zameriame na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžr/71/2014 z 20. 5. 2015 a rozsudok Krajského súdu Bratislava, sp. zn. 2S/190/2012 z 25. 09. 2013, ktorý predchádzal rozsudku Najvyššieho súdu SR. Tieto rozsudky boli okrem iného podnetom pre pokus o rozšírenie teórie verejného záujmu na vykonaní pozemkových úprav, ktorý prinášame v nasledujúcich podkapitolách.

¹ Tento príspevok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu Agentúry na podporu výskumu a vývoja č. APVV-19-0494 pod názvom „Efektívne pozemkové úpravy“.

2.1 Verejný záujem na vykonaní pozemkových úprav

Vykonávanie pozemkových úprav vo verejnom záujme je upravené v § 1 ods. 1. zákona č. 330/1991 Zb., podľa ktorého: *Obsahom pozemkových úprav je racionálne priestorové usporiadanie pozemkového vlastníctva v určitom území a ostatného nehnuteľného poľnohospodárskeho a lesného majetku s ním spojeného vykonávané vo verejnom záujme v súlade s požiadavkami a podmienkami ochrany životného prostredia a tvorby územného systému ekologickej stability, funkciami poľnohospodárskej krajiny a prevádzkovo-ekonomickými hľadiskami moderného poľnohospodárstva a lesného hospodárstva a podpory rozvoja vidieka.* V citovanom ustanovení je vyjadrený verejný záujem na vykonaní pozemkových úprav hneď v niekoľkých kvalitatívnych kategóriách.

Prímárne je záujem verejnosti na vykonaní pozemkových úprav reprezentovaný racionálnym priestorovým usporiadaním vlastníctva v určitom území. Potreba racionálneho usporiadania pozemkového vlastníctva vychádza z výraznej rozdrobenosti pozemkového vlastníctva na Slovensku a taktiež aj z nezanedbateľnej výmery pozemkov neznámych vlastníkov, ktoré sú spravované prostredníctvom Slovenského pozemkového fondu. Pozemkové úpravy tak predstavujú prínos vo forme scelenia pozemkového vlastníctva – komasácie. Jej cieľom je usporiadať pozemkové vlastníctvo tak, aby vlastníkom pozemkov vznikli ucelené parcely spôsobilé na efektívne uplatňovanie triády vlastníckych oprávnení, nenarádzajúce na limity spoluvlastníctva pozemkov a na neupotrebitelnosť ich podielov na vlastnom podiele na pozemku. Pozemkové úpravy tak vytvárajú priestor na zvyšovanie kvality uplatňovania vlastníckych oprávnení, čím sa bezpochyby zaraďujú do kategórie verejného záujmu, a to aj s ohľadom na koncipovanie vecných práv v právnom poriadku SR odvodených od čl. 20 Ústavy SR. Vlastníci jednotlivých podielov na pozemkoch nachádzajúcich sa v rôznych častiach katastrálneho územia, resp. v obvode pozemkových úprav, sa tak prostredníctvom scelenia pozemkového vlastníctva môžu dostať k parcelám vo svojom absolútnom vlastníctve nachádzajúcim sa na jednom mieste. Práve v tomto spočíva racionalizácia priestorového usporiadania pozemkového vlastníctva. Takto vytvorené parcely majú následne vplyv na zvýšenie možnosti dispozície s pozemkami, čo má v konečnom dôsledku vplyv aj na zvyšovanie ich ceny. V trhovu orientovanej ekonomike je v záujme každého vlastníka, aby vec, ktorú vlastní, mala čo najvyššiu možnú cenu, resp. hodnotu. Samozrejme, vzhľadom k špecifickosti pozemku ako predmetu vlastníckeho práva treba dodať, že súkromné vlastníctvo naráža na určité limity, tak aby na úkor uplatňovania si svojich súkromných práv nebol verejný záujem limitovaný. Základný náčrt týchto limitov je obsiahnutý práve v čl. 20 Ústavy SR, ktorý ďalej odkazuje na zákony.

Ďalej je verejný záujem na vykonávaní pozemkových úprav v § 1 ods. 1 zákona č. 330/1991 Zb. definovaný prostredníctvom ich vykonávania *v súlade s požiadavkami a podmienkami ochrany životného prostredia a tvorby územného systému ekologickej stability.* Práve životné prostredie je v súčasnej dobe klimatickej zmeny objektom zvýšeného spoločenského záujmu. Z pohľadu pozemkov, resp. pôdy je jeho najmarkantnejším vyjadrením v právnom poriadku SR prijatie ústavného zákona č. 137/2017 Z. z., ktorým sa do čl. 44 Ústavy SR okrem iného vložil nový ods. 5, podľa ktorého: *Poľnohospodárska pôda a lesná pôda ako neobnoviteľné prírodné zdroje požívajú osobitnú ochranu zo strany štátu a spoločnosti.* Čl. 44 Ústavy SR je systematicky zaradený do šiesteho oddielu Ústavy SR – *Právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva.* Keďže životné prostredie nemá hranice a bezprostredne ovplyvňuje život na Zemi, je v záujme celej spoločnosti pristupovať k životnému prostrediu so zvýšeným úsilím o jeho dobrý a trvalo udržateľný stav. Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v § 2 definuje životné prostredie ako *všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja.* Druhá veta legálnej definície životného prostredia obsahuje demonštratívny výpočet zložiek životného prostredia, ktorými sú *najmä ovzdušie, voda, horniny, pôda, organizmy.* Z pohľadu ochrany pôdy ako jednej zo zložiek životného prostredia stojíme pred výzvou spojenou so zmierňovaním následkov klimatickej zmeny. Pod jej vplyvom podlieha pôda erózii. Zmierňovanie tohto nepriaznivého vplyvu, ktorý sa odráža v znižovaní kvality životného prostredia sa v rámci pozemkových úprav realizuje prostredníctvom budovania spoločných zariadení a opatrení. Spoločné zariadenia a opatrenia sú pevnou súčasťou projektu pozemkových úprav. Z nami načrtnutého pohľadu, ide najmä o spoločné zariadenia a opatrenia ustanovené v § 12 ods. 4 písm. b) a písm. c) zákona č. 330/1991 Zb., podľa ktorého *Spoločné zariadenia a opatrenia, ktoré slúžia vlastníkom pozemkov v obvode pozemkových úprav, sú protierózne opatrenia slúžiace na ochranu pôdy pred veternou eróziou a vodnou eróziou a súvisiace stavby (zatravnienia, zalesnenia, vetrolamy, vsakovacie pásy, terasy, prehrádzky a prielahy) a opatrenia na ochranu životného prostredia, ktoré spočívajú hlavne*

vo vytvorení ekologickej stability a podmienok biodiverzity krajiny (biokoridory, biocentrá, interakčné prvky, sprievodná zeleň). Vlastník pozemkov v obvode pozemkových úprav má dokonca podľa § 12 ods. 8 zákona č. 330/1991 Zb. povinnosť poskytnúť nevyhnutnú výmeru pozemkov pre potrebu budovania spoločných zariadení a opatrení. Vo verejnom záujme ochrany životného prostredia preto môže byť jeho vlastnícke právo limitované povinnosťou vyplývajúcou z predmetného ustanovenia. Do vlastníckych práv však môže byť takýto spôsobom zasiahnuté iba primerane. Primeranosť je vyjadrená v § 11 ods. 4 zákona č. 330/1991 Zb., podľa ktorého *nové pozemky vlastníka sú primerané, ak rozdiel hodnoty pôvodných pozemkov a nových pozemkov vlastníka nepresahuje desať percent hodnoty pôvodných pozemkov vrátane pozemkov alebo ich častí potrebných na spoločné zariadenia a opatrenia*. Zákon teda upravuje možnosť zásahu do vlastníckych práv, no túto vzápätí limituje tak, aby nedochádzalo k prílišnému zásahu, ktorý by mohol negatívne ovplyvniť vlastnícke právo účastníka pozemkových úprav k pozemkom.

Verejný záujem je možné badať aj v poslednej časti ustanovenia § 1 ods. 1 zákona č. 330/1991 Zb., podľa ktorého sa pozemkové úpravy majú vykonávať v súlade s *funkciami poľnohospodárskej krajiny a prevádzkovo-ekonomickými hľadiskami moderného poľnohospodárstva a lesného hospodárstva a podpory rozvoja vidieka*. V tomto kontexte zohrávalo zásadnú úlohu prijatie ústavného zákona č. 137/2017 Z. z., ktorým sa do Ústavy SR zavádza pojem *potravinová bezpečnosť*. Problém hospodárenia a funkčného využívania poľnohospodárskej krajiny v súčasnosti spočíva najmä v rozdrobenosti pozemkového vlastníctva. Paradoxom však zostáva, že práve rozdrobené pozemkové vlastníctvo udržiava nadradené postavenie užívacieho oprávnenia – najčastejšie reprezentovaného nájomnou zmluvou podľa zákona č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov, na úkor práva s vecou disponovať a práva z veci poberať plody. Vďaka systému nájomných zmlúv sa v podmienkach SR hospodári na veľkých poľnohospodárskych celkoch – kultúrnych dieloch, ktoré sú zväčša vysadené jedným druhom poľnohospodárskej plodiny. Takéto hospodárenie má vplyv na znižovanie produkčných vlastností pôdy a nepriaznivo vplýva aj na biodiverzitu v prostredí. Veľké kultúrne diely v prípade istých typov poľnohospodárskych plodín napríklad neposkytujú dostatočný úkryt pre zver, následkom čoho trpí biodiverzita v poľnom prostredí. Pozemkové úpravy sú jedným z nástrojov, ktoré môžu napomôcť odstrániť tento nepriaznivý stav, a to práve na pozadí v tomto odseku analyzovanej časti ustanovenia § 1 ods. 1 zákona č. 330/1991 Zb. Na myslí máme moderné poľnohospodárstvo. Ide o právne neurčitý pojem, preto jeho výklad môže byť rôzny. Ak sa zameriame na úmysel zákonodarcu, ktorý nájdeme v dôvodovej správe vládneho návrhu zákona č. 330/1991 Zb. predloženého v rámci 9. volebného obdobia Slovenskej národnej rady pod číslom parlamentnej tlačky 143, je moderné poľnohospodárstvo interpretované skôr prostredníctvom transformácie na trhovú ekonomiku. Zákonodarca sa v dôvodovej správe opiera o transformáciu poľnohospodárskych podnikov, ako aj o opätovné uznávanie vlastníckeho práva v úplnej kvalite. Práve opätovným obnovením vlastníckych vzťahov k pôde a ich racionálnym usporiadaním si zákonodarca kládol za cieľ zabezpečiť zlepšenú starostlivosť o poľnohospodársku a lesnú pôdu. Pri gramatickej interpretácii podľa Krátkeho slovníka slovenského jazyka nachádzame pri hesle *moderný* nasledovný opis: *zodpovedajúci súčasným požiadavkám, primeraný dnešku, súčasný*. Z tohto uhla pohľadu môžeme konštatovať, že v súčasnosti sú trendy v poľnohospodárstve zamerané na ekologickú a trvalo udržateľnú poľnohospodársku prvovýrobu rešpektujúcu životné prostredie. Pojem moderné poľnohospodárstvo tak obsahuje aj kvality zamerané na zvyšovanie biodiverzity, primerané využívanie územia či elimináciu chemického ošetrovania rastlín. Zvyšovaniu biodiverzity bráni systém užívacích vzťahov a rozdrobenosť pozemkového vlastníctva, a to až do okamihu racionálneho usporiadania pozemkového vlastníctva. Práve preto zohrávajú pozemkové úpravy dôležitú úlohu aj vo vzťahu k poľnohospodárstvu či lesnému hospodárstvu. Osobitný význam s pomerne silným akcentom na verejný záujem dodáva tejto časti ustanovenia § 1 ods. 1 zákona č. 330/1991 Zb. práve vyššie spomínaná *potravinová bezpečnosť* začlenená do Ústavy SR. Pôda sa tak prostredníctvom tohto pojmu stáva strategickou súčasťou štátnej politiky zameranej na bezpečnosť. Táto konštrukcia okrem iného vyníma nakladanie s pôdou z rámca EÚ, a to najmä z mechanizmu voľného pohybu tovaru a služieb v európskom hospodárskom priestore.

2.2 Verejný záujem na vykonaní pozemkových úprav a súdna prax

Verejným záujmom na vykonaní pozemkových úprav sa zaoberali aj správne sudy v súdnom systéme SR. Pre potrebu tohto príspevku bude rozhodujúci rozsudok Krajského súdu Bratislava sp.

zn. 2S/190/2012 z 25. 09. 2013 a rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžr/71/2014 z 20. 05. 2015, ktorým Najvyšší súd SR potvrdil zmienený rozsudok Krajského súdu Bratislava.

Pre uvedenie do problematiky interpretácie verejného záujmu je však nutné poukázať napr. na nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 33/95, podľa ktorého *Pojem verejného záujmu je právne vymedziteľný len vo vzťahu ku konkrétnemu základnému právu či slobode. Ak účel zamýšľaný obmedzením práva vlastníť majetok nie je možné dosiahnuť prostriedkami, ktoré zasahujú miernejšie do ústavou chráneného vlastníckeho práva, a ak verejný záujem je nadradený a objektivizovaný voči záujmom vlastníka, podmienku verejného záujmu možno pokladať za splnenú. Širokú autonómiu pre určovanie verejného záujmu ponecháva národným štátom aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý v prípade James a ostatní proti Spojenému kráľovstvu z 21. februára 1986, § 37, séria A, č. 98 konštatoval, že Pojem verejný záujem je nevyhnutne rozsiahly ... Súd považuje za prirodzené, že rámec voľnej úvahy ponechaný na zákonodarcovi pri uskutočňovaní sociálnej a hospodárskej politiky by mal byť dostatočne široký, preto Súd bude rešpektovať zákonodarcu v jeho predstave, čo je verejný záujem, ledaže by jeho úsudku zjavne chýbal rozumný základ.*²

Uvedené rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu SR preto vytvárajú predpoklad pre upravenie kvalitatívnych kategórií verejného záujmu priamo v zákone. Inak tomu nie je ani v prípade zákona č. 330/1991 Zb. Z uvedeného vychádzal aj Krajský súd v Bratislave a neskôr Najvyšší súd SR v nasledujúcom prípade.

V danom prípade sa žalobca domáhal preskúmania zákonosti postupu a napadnutého rozhodnutia Okresného úradu Bratislava, odboru opravných prostriedkov ako právneho nástupcu pôvodne žalovaného Krajského pozemkového úradu v Bratislave. Napadnuté rozhodnutie žalovaného sa týkalo povolenia vykonania jednoduchých pozemkových úprav na žiadosť a účet účastníka konania, ktorý vlastnil nezanedbateľnú výmeru pozemkov.

Krajský súd Bratislava rozsudkom sp. zn. 2S/190/2012 z 25. 09. 2013 žalobu zamietol, pričom vo vzťahu k verejnému záujmu na vykonaní pozemkových úprav uviedol, že *Pozemkové úpravy sú vo všeobecnosti fenoménom, ktorý si vynútil život a činnosť človeka v poľnohospodárskej krajine. Ich forma, ktorá je používaná v tom ktorom období, je produktom ľudského intelektu, technických a vedeckých poznatkov doby, v ktorej boli tvorené ich pravidlá. Pozemkové úpravy sú odbornou disciplínou, ktorá sa zaoberá riešením právnych, technických, ekologických, ekonomických, poľnohospodárskych, biologických, ako aj spoločenských vied. Sceľovanie, parcelácia, usporiadanie pozemkov, rozmiestňovanie druhov pozemkov, arondácia hraníc a s tým súvisiaci výkon právnych, terénnych, komunikačných, vodohospodárskych, protieróznych, ekologických a iných opatrení s cieľom zlepšiť poľnohospodársku výrobu a prevádzkové pomery, zlepšiť životné podmienky vidieckeho obyvateľstva a usporiadať vlastnícke vzťahy na upravovanom území, to všetko je obsahom pozemkových úprav. Dôležité je uvedomiť si, že pozemkové úpravy sú opatrením, ktoré má pozitívny dopad súčasne na niekoľko oblastí života ľudí. Projekty pozemkových úprav v danom území obsahujú vyriešené vlastnícke vzťahy k navrhovaným opatreniam, pričom zároveň rešpektujú prírodné pomery a technické obmedzenia. Vo svojom odôvodnení sa Krajský súd Bratislava dotkol aj problému spočívajúcemu vo vysokej rozdrobenosti pozemkového vlastníctva na Slovensku. Podľa Krajského súdu Bratislava Slovensko je charakteristické rozdrobenosťou pozemkového vlastníctva, t. j. javom, ktorý nie je na prvý pohľad viditeľný, ale má určujúci charakter pre mnoho oblastí života. Máme pozemky s malou výmerou, nevhodným tvarom, s vysokým počtom spoluvlastníkov a bez možnosti prístupu. Dôsledkom sú súvisiace obmedzenia výkonu vlastníckych práv, nižšia ekonomická využiteľnosť pôdy, zmena krajinného rázu. Rozdrobenosť pozemkového vlastníctva je taká veľká, že niekedy neumožňuje ich samostatné užívanie. Parcely nemajú zabezpečený prístup z verejných alebo miestnych komunikácií, majú nevhodný tvar a malú výmeru, a navyše sú v spoluvlastníctve s viacerými spoluvlastníkmi. Tým zostáva jediná možnosť - ponechať pozemok v prenájme doterajšiemu užívateľovi. Väčšia fragmentácia (rozdrobenosť) pozemkového vlastníctva a s ňou spojené obmedzenie vlastníckych práv tak má za následok hospodárenie na väčších blokoch poľnohospodárskej pôdy - krajina sa stáva homogénnejšou a tým aj menej stabilnou a ekologicky menej hodnotnou. Usporiadanie pozemkového vlastníctva pomocou pozemkových úprav umožňuje výkon vlastníckych a užívacích práv - a tým zvyšuje pestrosť krajiny, zlepšuje jej ekologické, retenčné*

² Združenie SLATINKA. *Kto a ako rozhoduje o verejnom záujme na Slovensku*. [online]. [cit. 06. 06. 2021]. Dostupné na webovej stránke: <https://www.slatinka.sk/assets/Publikacie/brozura-final-a-na-web.pdf>

a protierózne funkcie. Napokon k verejnému záujmu Krajský súd Bratislava uvádza, že je potrebné poukázať na vyššie uvedené výhody pozemkových úprav vychádzajúc z § 1 zákona o pozemkových úpravách, pričom verejný záujem pramení priamo z účelu a obsahu pozemkových úprav, keďže sa vytvárajú nové vlastnícke vzťahy, dochádza ku komplexnému riešeniu regulovaného právneho predpisom a je nesporne vo verejnom záujme, aby bola odstránená neprehľadnosť vo vlastníckych a užívateľských vzťahoch. V obvode JPÚ je pozemkové vlastníctvo rozdrobené, je tu vysoký počet spoluvlastníckych podielov, veľký počet neznámych vlastníkov, sú tu nie celkom optimálne tvary pozemkov a tiež tu vidno potrebu lepšieho prístupu k jednotlivým pozemkom, a teda jednoznačne bol preukázaný verejný záujem súvisiaci s racionálnym priestorovým usporiadaním pozemkového vlastníctva v tomto území. Verejným záujmom pritom nie je len výstavba na dotknutých pozemkoch, ale na území určenom na poľnohospodárske využitie ide hlavne o racionálne usporiadanie pozemkov pre takéto účely. ... Rovnako aj tvrdenie, že pozemky sú užité na poľnohospodárske účely desiatky, stovky rokov bez problémov, nemôže poprieť nesporné výhody pozemkových úprav v danom prípade.

S argumentáciou Krajského súdu Bratislava sa stotožnil aj Najvyšší súd SR, ktorý vo svojom rozsudku sp. zn. 2Sžr/71/2014 z 20. 05. 2015 dopĺňa argumentáciu Krajského súdu Bratislava v predmetnej veci o svoj právny názor. Podľa Najvyššieho súdu SR: Účel predmetného konania, ktorý vyplýva zo zákona o pozemkových úpravách, totiž charakterizuje toto konanie ako konanie vo verejnom záujme. Uvedené tiež pramení zo skutočnosti, že toto konanie je vždy zahájené z úradnej moci, i keď podnet na zahájenie môžu vysloviť práve vlastníci pozemkov nadpolovičnej výmery poľnohospodárskej pôdy v dotknutom katastrálnom území. Verejný záujem pri pozemkových úpravách je racionálne usporiadanie pozemkového vlastníctva v určitom území s prihliadnutím na ďalšie podmienky a tiež verejným záujmom pri pozemkových úpravách je aj zníženie rozdrobenosti pozemkového vlastníctva, čo má veľký význam pre posilnenie právnej istoty a právneho postavenia účastníkov. Je nepochybné, že vo verejnom záujme je, aby bola odstránená neprehľadnosť vo vlastníckych vzťahoch a užívateľských vzťahoch a napravenie dlhodobo neriešeného chaotického právneho stavu. Práve z dôvodu existencie prevažujúceho verejného záujmu na predmetnom konaní je na základe zákona o pozemkových úpravách obmedzené vlastnícke právo jednotlivých vlastníkov pozemkov, ktoré je nutné v rámci pozemkových úprav riešiť.

Ďalej Najvyšší súd SR poukazuje aj na rozdiel v intenzite zásahu do vlastníckeho práva, keď konštatuje, že *Pozemkové úpravy nie je možné stotožniť s pojmom vyvlastnenia. V podstate sa jedná o hromadnú dobrovoľnú zmenu vlastníckych práv dotknutých pozemkov. Každý vlastník nehnuteľnosti vstupujúci do pozemkovej úpravy musí akceptovať novonastolený stav, ak bol dosiahnutý správnym procesným postupom a ak boli súčasne dodržané zákonom stanovené podmienky, obmedzenia a regulatívy. Nesúhlas s vecným usporiadaním nehnuteľnosti v schválenom projekte pozemkových úprav, ktorý bol v danom prípade schválený vlastníckymi nadpolovičnej výmery pôdy dotknutej navrhovanou komplexnou pozemkovou úpravou, nemôže viesť k záveru o porušení zákonných požiadaviek vyplývajúcich zo zákona o pozemkových úpravách. Na veci nič nemení ani skutočnosť, že ostatní vlastníci s konaním nesúhlasili a nikdy nedali na predmetné konanie súhlas.*

Na margo posledného citovaného názoru Najvyššieho súdu SR musíme konštatovať, že je principiálne správny, no obsahuje jednu faktickú nepresnosť. Súhlas vlastníkov nadpolovičnej výmery všetkých pozemkov v obvode pozemkových úprav sa týka začatia konania (§ 7 ods. 2 písm. c) zákona č. 330/1991 Zb.). Nové usporiadanie pozemkov v obvode pozemkových úprav si vyžaduje schválenie zásad umiestnenia nových pozemkov, ktoré sú platné, ak s nimi súhlasia účastníci, ktorí vlastnia najmenej dve tretiny výmery pozemkov (§ 11 ods. 23) zákona č. 330/1991 Zb.). Otázkou týchto pomerov vo svojich rozsudkoch rieši najmä Krajský súd Bratislava, ktorý dáva za pravdu žalobcovi, ktorý napáda mechanizmus súhlasu účastníkov vlastníckych nadpolovičnú výmeru všetkých pozemkov v obvode pozemkových úprav. Podľa právneho názoru Krajského súdu v Bratislave: *S názorom žalobcu sa dá súhlasiť v tom, že je vhodnejšie, keď už priamo na začiatku procesu, teda pri zisťovaní záujmu o povolenie pozemkových úprav, s týmto vyslovia súhlas vlastníci vlastníci 2/3 výmery pozemkov, nakoľko sa tým zabezpečí predpoklad účelnosti a hospodárnosti vykonania JPÚ, nakoľko 2/3 sú predpokladom pre úspešné ukončenie pozemkových úprav. Platí však, že pre povolenie pozemkových úprav stačí, ak záujem o pozemkové úpravy prejavia vlastníci vlastníci nadpolovičnú väčšinu výmery pozemkov.*

Tu si však dovolíme nesúhlasiť s názorom Krajského súdu Bratislava. Pre dynamiku konania je potrebné, aby účastníci boli prostredníctvom konania vzdelávaní a bola zabezpečená osвета pri vykonávaní pozemkových úprav. Často účastníci konania o pozemkových úpravách s pozemkovými

úpravami nesúhlasia z prozaických dôvodov, napr. pre nepochopenie významu pozemkových úprav, vytvorenie neistoty vyvolanej konaním, ktoré môže zasiahnuť do ich práv, alebo pre potrebu vystúpenia zo zóny komfortu. V konaní o pozemkových úpravách za využívania účelných nástrojov osvetly však často dôjde k pochopeniu významu vykonania pozemkových úprav a z odporcov motivovaných nedostatočným pochopením sa stanú zástancovia. Je preto správne, že pre začatie konania sa vyžaduje nižšie kvórum, no pre schválenie nového usporiadania sa vyžaduje vyššie kvórum. Práve schválenie zásad umiestnenia nových pozemkov dvojtretinovou väčšinou zabezpečuje vyššiu mieru legitimity vykonania pozemkových úprav a zapísania nového stavu. Začatie konania nutne neznamená zmenu vo vlastníckych pomeroch a k pochopeniu potreby zmeny, resp. racionálneho usporiadania vlastníckych pomerov často dochádza až v samotnom konaní. Pre efektívne vykonávanie pozemkových úprav je podľa nášho názoru vo verejnom záujme, aby v zákonom stanovených dôvodoch o záujme na ich vykonaní rozhodovala nadpolovičná väčšina a rovnako je vo verejnom záujme, aby o zapísaní nového stavu rozhodovala dvojtretinová väčšina.

3 ZÁVER

Verejný záujem je potrebné definovať *ad hoc* v jednotlivých prípadoch. Pre potreby vykonávania pozemkových úprav je pozitívne, že verejný záujem na ich vykonaní je upravený v zákone č. 330/1991 Zb. a rovnako tak sa ním zaoberá aj súdna prax. Pri hodnotení verejného záujmu na vykonaní pozemkových úprav je potrebné vychádzať z obsahu pozemkových úprav, ktorý je definovaný v § 1 ods. 1 zákona č. 330/1991 Zb. Z tohto znenia vychádza pri svojich záveroch aj súdna prax. Je nesporné, že verejný záujem na vykonaní pozemkových úprav je dlhodobo súčasťou vykonávania pozemkových úprav. V podmienkach SR túto skutočnosť podčiarkuje aj nepriaznivý stav, v akom sa nachádza pozemkové vlastníctvo, a to najmä s akcentom na jeho rozdrobenosť, ako aj mieru neznámych a nezistených vlastníkov. Verejný záujem na vykonaní pozemkových úprav je možné pozorovať aj v ich samotnom procese ich realizácie. Nejde tu totiž o nariadenie nového stavu, navrhnutého na základe rozhodnutia orgánu verejnej moci. Realizácia vykonávania projektu pozemkových úprav obsahuje samosprávne metódy a formy činnosti. Vlastníci pozemkov sa združujú v združení účastníkov pozemkových úprav, schvaľujú si pravidlá fungovania vo forme stanov a taktiež na základe väčšinového princípu prijímajú rozhodnutia. Ide teda o realizáciu rozhodnutia vlastníkov pozemkov v obvode pozemkových úprav s asistenciou a supervíziou, ktorú poskytuje štát.

Záverom je potrebné uviesť, že verejný záujem na vykonaní pozemkových úprav sa netýka iba racionálneho usporiadania pozemkového vlastníctva. Stále väčšiu rolu pri pozemkových úpravách zohráva ochrana životného prostredia, najmä s dôrazom na klimatickú zmenu, a potreba racionálneho a trvalo udržateľného využívania územia, a to aj pre potreby zabezpečenia potravinovej bezpečnosti, ktorej nedostatky bolo možné badať aj na začiatku pandemickej krízy, kedy nebolo zrejmé, ako bude zabezpečené zásobovanie potravinami v rámci európskeho hospodárskeho priestoru. Môžeme preto konštatovať, že je vo verejnom záujme mať funkčnú, odolnú, efektívnu a trvalo udržateľne využívanú krajinu s jasnou vlastníckou štruktúrou.

Použitá zdroje:

- Združenie, SLATINKA. *Kto a ako rozhoduje o verejnom záujme na Slovensku*. [online]. Dostupné na webovej stránke: <https://www.slatinka.sk/assets/Publikacie/brozura-final-a-na-web.pdf>
- Rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/190/2012 z 25. 09. 2013
- Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžr/71/2014 z 20. 05. 2015,
- Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 33/95 z 20. 12. 1995

Kontaktné údaje:

Mgr. Maroš Pavlovič, LL.M
maros.pavlovic@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo námestie č. 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava
Slovenská republika

SÚDNY PRIESKUM V RÁMCI PROCESOV VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA –EFEKTÍVNE RIEŠENIE PRE SLOVENSKO

Miroslav Slašťan

Univerzita Komenského, Právnická fakulta

Abstract: This article responds to the legislative initiative of the new government of the Slovak Republic, established in 2020, to change the control of public procurement completely and to build it on a new value system. As the control of public procurement, as well as the mechanism of the processes and scope of public procurement themselves, arises from secondary European Union law, there is necessary question of the compatibility of this new legislative initiative with European Union law and the possibilities offered by European Union law to Member States in transposing directives. The paper also analyzes the basic sources of EU law that regulates the various requirements of public procurement control mechanisms, in particular the monitoring mechanism provided for in Directive 2014/24/EU and the review procedures and their means provided for in Directive 89/665/EEC, commenting on possible major shortcomings in the proposed legislation from 2020.

Abstrakt: Príspevok reaguje na zákonodarnú iniciatívu novej vlády Slovenskej republiky etablovanej v roku 2020, zmeniť kontrolu verejného obstarávania „od základov“ a postaviť ju na novom hodnotovom systéme. Keďže kontrola verejného obstarávania, ako aj mechanizmus samotných procesov a rozsahu verejného obstarávania vyplýva zo sekundárneho práva Európskej únie, vyvstáva otázka súladu tejto novej zákonodarnej iniciatívy s právom Európskej únie, ako aj otázka možností, ktoré právo Európskej únie členských štátom v rámci transpozície smerníc poskytuje. Príspevok analyzuje základné pramene práva EÚ, ktoré upravujú jednotlivé náležitosti kontrolných mechanizmov verejného obstarávania, predovšetkým mechanizmus monitorovania stanovený v smernici 2014/24/EÚ a revízne postupy a ich prostriedky stanovené v smernici 89/665/EHS, pričom poskytuje komentár k možným zásadným nedostatkom navrhovanej právnej úpravy z roku 2020.

Key words: judicial protection, public procurement, European Union, control, review mechanism, review measures, Slovak republic, administrative justice, monitoring, directive, case law of the Court of Justice.

Kľúčové slová: súdna ochrana, verejné obstarávanie, Európska únia, kontrola, postupy preskúmania, revízne prostriedky, Slovenská republika, správne súdnictvo, monitorovanie, smernica, judikatúra Súdneho dvora.

1 ÚVOD

Procesy verejného obstarávania a ich efektívna kontrola predstavujú vhodný a jednoduchý pohľad na úroveň fungovania verejnej správy, nastavenie hodnotového systému pri spotrebe verejných zdrojov a tiež mieru zodpovednosti verejných funkcionárov.¹

Nie je prekvapením, že počas takmer tridsaťročnej epizódy podrobných pravidiel verejného obstarávania, sa nastavenie ich kontroly odohrávalo skôr na úrovni inštitucionálneho a personálneho súperenia rôznych vrstiev aktuálne vládnucej garnitúry, bez relevantných úvah o zmene systému, ktorý bol podrobený nielen kritike verejných obstarávateľov a podnikateľského prostredia, ale aj odborných kruhov, tých právnických nevynímajúc.

¹ Príspevok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-14-0852.

Pravidlá verejného obstarávania majú právny základ v sekundárnom práve Európskej únie (EÚ), a to pokiaľ ide o vymedzenie vecnej pôsobnosti, spôsobov verejného obstarávania, vrátane tzv. revízných mechanizmov (postupov), ktoré predstavujú základný rámec pre kontrolné mechanizmy spôsobov verejného obstarávania (kontrola verejného obstarávania). Právna úprava verejného obstarávania tiež musí akcentovať základné ciele, ktoré predstavujú ratio existencie EÚ, najmä plné uplatnenie voľného pohybu tovarov, služieb a slobody podnikania (usadenia sa), v súčinnosti s uplatnením všeobecných právnych zásad, najmä zákazu diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti a zásady rovnakého zaobchádzania a vzájomného uznávania kvalifikácií. Pravidlá verejného obstarávania spadajú osobitne do noriem zameraných na presadenie hospodárskej súťaže na úrovni EÚ a jej ochrany.

Na úrovni práva Európskej únie patrí efektívna kontrola procesov verejného obstarávania medzi kľúčové inštitúty zabezpečujúce vymáhateľnosť práva vo verejnom obstarávaní, pričom žaloby zo strany Európskej komisie voči transpozičnej legislatíve členských štátov, alebo dokonca samotnej realizácie konkrétnych verejných obstarávaní, nie sú výnimkou,² a to aktuálne najmä vo vzťahu k vymedzeniu revízných postupov verejného obstarávania.³

Z vyššie uvedeného vyplýva, že vnútroštátna legislatíva je „oklieštená“ nielen v rámci riešenia „hmotnoprávných“ postupov verejného obstarávania, ale aj „procesnoprávných“ spôsobov kontroly a rozhodovania o deliktach, resp. následkoch ich porušenia.

V slovenskej legislatíve sú procesy verejného obstarávania vrátane ich kontroly upravené v zásade kodifikovaným spôsobom v rámci zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Za účelom spresnenia sekundárneho práva EÚ uvedme, že zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní vychádza najmä zo:

i) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES,¹² účinná od 18.04.2016, pričom transpozičná lehota uplynula v rovnaký deň,⁴

ii) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/25/EÚ z 26. februára 2014 o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb a o zrušení smernice 2004/17/ES,⁵

iii) smernice Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác⁶ a

iv) smernice Rady 92/13/EHS z 25. februára 1992, ktorou sa koordinujú zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia o uplatňovaní právnych predpisov spoločenstva, o postupoch verejného obstarávania subjektov pôsobiacich vo vodnom, energetickom, dopravnom a telekomunikačnom sektore⁷.

2 EURÓPSKY PRÁVNÝ RÁMEC KONTROLY VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA

Existujú dva základné postupy kontroly nad verejným obstarávaním stanovené v sekundárnom práve EÚ, ktoré sú v *rôznom rozsahu* kogentné (pre členské štáty záväzné), resp. majú iba dispozitívnu povahu a v slovenskom znení ich smernice nazývajú ako:

² Pozri napr. žalobu Európskej komisie zo dňa 07.02.2018 voči Luxembursku, C-87/18 alebo žalobu Európskej komisie zo dňa 06.02.2018 voči Rakúsku, C-77/18.

³ Pozri napr. žalobu Európskej komisie zo dňa 20.10.2008 voči Írsku, C-456/08 alebo žalobu Európskej komisie zo dňa 30.05.2000 voči Španielsku, C-214/00.

⁴ Ú. v. EÚ L 94, 28.3.2014, s. 65 – 242.

⁵ Ú. v. EÚ L 94, 28.3.2014, s. 243 – 374.

⁶ Ú. v. ES L 395 30.12.1989, s. 33.

⁷ Ú. v. L 76 23.3.1992, s. 14.

- i) monitorovanie⁸ a
 - ii) postupy preskúmania,⁹
- príčom oba postupy majú rôzny právny základ.

Ad i)

Monitorovanie ako forma kontroly verejného obstarávania, ktorú sú povinné členské štáty vykonávať, má právny základ v ustanoveniach čl. 83 až 86 smernice 2014/24/EÚ. Jej účel podrobne objasňujú najmä body 121 a 122 preambuly citovanej smernice, ktoré idú značne „nad rámec“ gramatického výkladu samotných ustanovení čl. 83 až 86 smernice 2014/24/EÚ.

Totíž z normatívneho textu čl. 83 ods. 1 a 2 smernice 2014/24/EÚ v zásade vyplýva (iba) povinnosť, aby členské štáty uplatňovanie pravidiel verejného obstarávania monitorovali, pričom túto úlohu môžu plniť „jeden alebo viaceré orgány, subjekty alebo štruktúry“. Uvedené orgány majú monitorovať uplatňovanie pravidiel verejného obstarávania ex offa alebo „na základe prijatých informácií“, pričom majú mať právomoc iniciovať konanie pred vnútroštátnymi orgánmi auditu, súdnymi orgánmi, prípadne ďalšími kontrolnými orgánmi.¹⁰ Úniový zákonodarca však citovaný (a jasný) normatívny text vysvetľuje, že monitorovacie orgány nemusia byť nevyhnutne aktívne legitimované subjekty súdnych konaní.¹¹

Na strane druhej už úniový zákonodarca prostredníctvom bodu 122 preambuly smernice 2014/24/EÚ dopĺňa a rozširuje normatívny text čl. 83 až 86 smernice 2014/24/EÚ, keď dodáva účel monitorovania stanoveného smernicou, a zároveň navyše konštatuje aj zapojenie „tretích subjektov“ do celého systému kontroly verejného obstarávania. Normatívny text smernice ich však neuvádza. Podľa bodu 122 „občania, dotknuté zainteresované strany, bez ohľadu na to, či sú organizované, a iné osoby alebo orgány, ktoré nemajú prístup k postupom preskúmania podľa smernice 89/665/EHS, majú mať ako daňovníci oprávnený záujem na riadnych postupoch obstarávania. Majú mať možnosť upozorniť na možné porušenie tejto smernice monitorovací orgán (a to aj iným spôsobom, než prostredníctvom systému preskúmania podľa smernice 89/665/EHS) a bez toho, aby na tomto základe museli predstúpiť pred vnútroštátne súdne orgány. Aby sa nemuseli vytvárať duplicitné orgány alebo štruktúry, členské štáty by mali mať možnosť ustanoviť možnosť obrátiť sa na orgány alebo štruktúry vykonávajúce všeobecné monitorovanie, sektorové orgány dohľadu, miestne orgány dohľadu, orgány zaoberajúce sa hospodárskou súťažou, ombudsmana alebo vnútroštátne kontrolné orgány“.¹²

Nakoniec patrí do diskrečnej právomoci členských štátov rozhodnúť, ako a kto by mal v praxi monitorovanie verejného obstarávania vykonávať, pričom monitorovanie má vychádzať z kontrol ex post založených na vzorkách alebo zo systematických kontrol ex ante postupov verejného obstarávania.¹³ Z takéhoto znenia účelu monitorovania vyplýva, že právomoc monitorovacích orgánov (napr. Úradu pre verejné obstarávanie) musí byť obligatórna a v zásade ex offa (tzn. nie len iniciovaním námietky dotknutým uchádzačom).¹⁴

⁸ Pozri terminológiu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES, Ú.v. EÚ L 94, 28.3.2014, s. 65–242, osobitne bod 121 preambuly.

⁹ Vid' smernica Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác a tiež znenie smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES, Ú.v. EÚ L 94, 28.3.2014, s. 65–242, bod 122 preambuly.

¹⁰ Vid' čl. 83 ods. 2 druhá pododsek smernice 2014/24/EÚ.

¹¹ Najmä bod 121, odst. 1, posledná veta preambuly smernice 2014/24/EÚ.

¹² Výslovne bod 122 preambuly smernice 2014/24/EÚ.

¹³ Vid' bod 121, odst. 1 preambuly smernice 2014/24/EÚ.

¹⁴ K transpozičnej povinnosti členských štátov pozri teoretické východisko: Siman, M. – Slašťan, M. Právo Európskej únie (inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou), s. 337 a nasl.

Je následne v kontexte navrhovanej zákonodarnej iniciatívy vlády SR v roku 2020¹⁵ nutné uviesť, že smernica 2014/24/EÚ vyžaduje aj príslušnú metodickú činnosť monitorovacích orgánov (usmernenia, informácie a podpora nielen verejným obstarávateľom, ale aj hospodárskym subjektom), pričom verejným obstarávateľom musí byť dostupná „podpora, pokiaľ ide o plánovanie a vykonávanie postupov obstarávania“.¹⁶ Uvedená podpora má výslovne stanovené ciele, akými sú zvýšenie efektívnosti verejného obstarávania, zvýšenie právnej istoty a profesionalizácie postupov obstarávania.¹⁷

Ad ii)

Postupy preskúmania predstavujú fundamentálne nástroje kontroly verejného obstarávania jednak v rovine administratívnej, ako aj súdnej. Základným prameňom práva EÚ je smernica 89/665/EHS o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác¹⁸ a ďalej bohatá judikatúra Súdneho dvora, ktorá smernicu sprevádza.

Je skutočnosťou, že smernica 2014/24/EÚ sa zameriava na ochranu poskytovanú hospodárskym subjektom, tzn. zainteresovaným uchádzačom vo verejnom obstarávaní a vyžaduje ich aktívnu obranu. Výslovným cieľom smernice je poskytnúť osobitnú súdnu ochranu „každý osobe, ktorá má alebo mala záujem na získaní určitej zákazky a ktorá bola alebo je poškodená údajným porušením práva Únie v oblasti verejného obstarávania, alebo vnútroštátnych predpisov, ktorými sa toto právo transponuje“¹⁹.

Podľa judikatúry Súdneho dvora je zmyslom prijatia smernice 89/665/EHS „umožniť prostredníctvom primeraných postupov preskúmania správne uplatnenie hmotnoprávných ustanovení práva EÚ v oblasti verejného obstarávania, ktorých cieľom je zabezpečiť pre hospodárske subjekty so sídlom v členských štátoch fungovanie nenarušenej a čo najširšej hospodárskej súťaže“.²⁰

V zmysle čl. 1 ods. 1 smernice 89/665/EHS, pokiaľ ide o zákazky, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti smernice 2014/24/EÚ, členské štáty sú povinné prijať opatrenia potrebné na zabezpečenie toho, aby sa rozhodnutia prijaté verejnými obstarávateľmi mohli účinne a predovšetkým čo najskôr preskúmať v súlade s podmienkami stanovenými v článkoch 2 až 2f tejto smernice z dôvodu, že týmito rozhodnutiami sa porušilo právo EÚ v oblasti verejného obstarávania alebo vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa toto právo transponuje („opravné prostriedky“ alebo „revízne prostriedky“). Súdny dvor judikoval, že článok 1 ods. 1 a 3 smernice 89/665/EHS ukladá členským štátom, aby prijali nevyhnutné opatrenia s cieľom zaručiť existenciu účinných a čo najrýchlejších nástrojov proti rozhodnutiam verejných obstarávateľov nezlučiteľným s právom EÚ, ktoré zaručia široký prístup k týmto revíznym prostriedkom každej osobe, ktorá má alebo mala záujem o získanie určitej zákazky a ktorá bola poškodená alebo existuje riziko jej poškodenia údajným porušením.²¹

¹⁵ In concreto ide o 1) Zákon o súdnej ochrane vo verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, predkladateľ: Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, rezortné číslo: spis č. 29984/2020/100 a 2) Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, predkladateľ: Úrad vlády Slovenskej republiky - podpredseda vlády Slovenskej republiky, rezortné číslo: spis č. 7578/2020/LO.

¹⁶ Pozri čl. 83 ods. 4 písm.b) smernice 2014/24/EÚ.

¹⁷ Výslovne bod 121, odst. 2 preambuly smernice 2014/24/EÚ. Ďalej sa tu tiež uvádza, že takáto podpora prostredníctvom „usmernení“ nemusí nevyhnutne predstavovať komplexnú právnu analýzu príslušných otázok; môže by sa obmedziť na všeobecné uvedenie prvkov, ktoré by sa mali zohľadniť pri následnej podrobnej analýze otázok, napríklad poukázaním na judikatúru, ktorá by mohla byť relevantná, alebo na usmerňujúce poznámky či iné zdroje, v rámci ktorých už bola dotknutá konkrétna otázka preskúmaná.

¹⁸ Smernica Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác, Ú.v. L 395, 30.12.1989, s. 33–35.

¹⁹ Vid' bod 122 preambuly smernice 2014/24/EÚ, alebo čl. 1 ods. 3 smernice 89/665/EHS.

²⁰ Pozri rozsudok Súdneho dvora z 21. októbra 2010, C-570/08, Lefkosias, ECLI:EU:C:2010:621, bod 30.

²¹ Vid' rozsudok Súdneho dvora Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, bod 43.

Následne čl. 2 ods. 1 smernice 89/665/EHS určuje, že členské štáty sú povinné stanoviť vo svojom vnútroštátnom práve tri typy revízných opatrení v rámci jednotlivých revízných prostriedkov umožňujúcich *osobe poškodenej v rámci postupu zadávania zákazky* žiadať od zodpovedného orgánu:

- i) po prvé „predbežné rozhodnutia na účely nápravy údajného porušenia alebo zabránenia ďalšiemu poškodeniu dotknutých záujmov vrátane opatrení na pozastavenie alebo zabezpečenie pozastavenia postupu zadávania verejnej zákazky alebo vykonávania akéhokoľvek rozhodnutia prijatého verejným obstarávateľom“,
- ii) po druhé zrušenie nezákonne prijatých rozhodnutí,
- iii) a po tretie náhradu škody.²²

Je ďalej skutočnosťou, že určenie orgánov členských štátov s právomocou riešiť spory týkajúce sa práv jednotlivcov (uchádzačov vo verejnom obstarávaní) vyplývajúcich z právneho poriadku EÚ v oblasti verejného obstarávania prislúcha právnomu poriadku každého členského štátu.²³ Rozhodovacia právomoc o revízných opatreniach môže byť prenesená na samostatné (revízne) orgány, ktoré sú zodpovedné za rôzne aspekty postupu preskúmania.²⁴ Smernica 89/665/EHS však výslovne zakotvuje požiadavku, aby orgán, ktorý má preskúmať právomoc, bol od verejného obstarávateľa nezávislý.²⁵

Uvedené obligatórne revízne prostriedky, resp. v ich rámci prijímané opatrenia sú základom práva EÚ a nevyhnutným rozsahom kontroly verejného obstarávania, pričom o nich môže rozhodovať jeden alebo viac orgánov, ktoré nemusia mať súdnu povahu (v takomto prípade musia byť ich rozhodnutia vždy písomne odôvodnené a podliehať súdnemu preskúmaniu alebo preskúmania iným orgánom, ktorý je súdnym orgánom v zmysle článku 267 ZFEÚ a ktorý je nezávislý od verejného obstarávateľa, ako aj orgánu zodpovedného za preskúmanie²⁶).

V zásade tak platí, že výsledkom transpozície smernice 89/665/EHS môže byť:

- i) rozdelenie a rozdrobenie právomocí medzi správne a súdne orgány (Úrad pre verejné obstarávanie, Rada Úrad pre verejné obstarávanie, správne súdy, civilné – všeobecné súdy), tzn. napríklad „slovenský model“,
- ii) rozdelenie právomocí medzi správne a súdne orgány, pričom rozhodujúcu úlohu majú správne orgány, ktoré môžu prijímať predbežné opatrenia a rozhodovať o neplatnosti aktov verejných obstarávateľov, pričom súdne orgány výlučne vykonávajú obmedzený súdny prieskum rozhodnutí správneho orgánu (český model) alebo
- iii) rozdelenie právomocí medzi správne a súdne orgány, pričom rozhodujúcu úlohu majú súdne orgány a správne orgány vykonávajú v zásade len metodickú činnosť (rakúsky model),
- iv) vykonávanie právomocí jediným orgánom, ktorý má dominujúcu súdnu povahu a vykonáva aj monitorovacie právomoci (najmä maďarský model).

3 NOVÝ PRÁVNÝ RÁMEC KONTROLY VEREJNÉHO OBSTARÁVANIA V NAVRHOVANEJ LEGISLATÍVE Z ROKU 2020

V neľahkých časoch determinovaných fundamentálne prijímaním opatrení na boj proti šíreniu nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19²⁷, boli po marcových parlamentných voľbách

²² Napr. rozsudok Súdneho dvora z 26.11.2015, C-166/14, MedEval, ECLI:EU:C:2015:779, bod 29.

²³ Napr. rozsudky Súdneho dvora z 24. septembra 1998, Tögel, C-76/97, Zb. s. I-5357, bod 28 a z 28. októbra 1999, Alcatel Austria a i., C-81/98, Zb. s. I-7671, bod 49.

²⁴ Vid' čl. 2 ods. 2 smernice 89/665/EHS.

²⁵ Pozri čl. 2 ods. 3 a 9, čl. 2a ods. 2, čl. 2e ods. 1 a pod. smernice 89/665/EHS.

²⁶ Pozri čl. 2 ods. 8 smernice 89/665/EHS.

²⁷ Vid' napr. zákon č. 69/2020 Z.z. o mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 v oblasti zdravotníctva a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

v roku 2020 členmi novej vlády predložené dva návrhy zákonov, ktoré majú od základov meniť mechanizmus kontroly vo verejnom obstarávaní, a to:

i) Zákon o súdnej ochrane vo verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, predkladateľ: Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, rezortné číslo: spis č. 29984/2020/100 a

ii) Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, predkladateľ: Úrad vlády Slovenskej republiky - podpredseda vlády Slovenskej republiky, rezortné číslo: spis č. 7578/2020/LO.

Oba návrhy zákonov sú vzájomne podmienené. Novelizáciou zákona č. 343/2015 Z. z. sa má dosiahnuť výrazné obmedzenie *dohľadových právomocí* Úradu pre verejné obstarávanie, zrušenie možnosti kontroly verejných obstarávateľov a verejného obstarávania zo strany Úradu pre verejné obstarávanie *ex offa* a zrušenie možnosti kontroly verejných obstarávateľov a verejného obstarávania zo strany verejnosti (tretích subjektov) a nakoniec aj úplné zrušenie pravidiel podlimitných zákaziek a zákaziek s nízkymi hodnotami (tie majú mať režim zákaziek, ktoré nepodliehajú verejnému obstarávaniu). Novým zákonom o súdnej ochrane vo verejnom obstarávaní sa má dosiahnuť najmä presun konania o námietkach z Úradu pre verejné obstarávanie na osobitné správne súdy.

Predovšetkým je možné uviesť, že derogáciou pravidiel zadávania podlimitných zákaziek a zákaziek s nízkymi hodnotami dochádza nielen k vyňatiu spod právneho režimu povinnosti vyhýbať sa konfliktu záujmov (čl. 24 smernice 2014/24/EÚ, resp. § 23 zákona o verejnom obstarávaní), ale tiež k rozporu s tými normami, ktoré stanovila na túto skupinu zákaziek judikatúra Súdneho dvora, resp. ktoré sú zakotvené v primárnom práve EÚ a jeho všeobecných právnych zásadách (t.j. mimo smerníc EÚ o verejnom obstarávaní).

Jednoznačne nezodpovedá skutočnosti, že zadávanie podlimitných zákaziek nie je upravené v práve EÚ. Následne derogáciou súčasných pravidiel zadávania podlimitných zákaziek vystavuje predkladateľ uvedených návrhov zákonov Slovenskú republiku enormnému riziku v prípade obchádzania práva EÚ jednotlivými verejnými obstarávateľmi, ktoré spočíva v postihovaní každého jednotlivého porušenia napríklad súdnym konaním podľa čl. 258 až 260 Zmluvy o fungovaní EÚ, vrátane nepriaznivých finančných dopadov na štátny rozpočet v podobe možnosti ukladania finančných sankcií Súdnym dvorom EÚ.

Napriek skutočnosti, že podlimitné zákazky a koncesie nepodliehajú režimu sekundárneho práva EÚ, t.j. smerníc v oblasti verejného obstarávania, je potrebné reflektovať predovšetkým tú skutočnosť, že na zákazky, ktoré sú pod prahovými hodnotami smerníc v oblasti verejného obstarávania, sa priamo vzťahujú viaceré ustanovenia primárneho práva EÚ, ktoré ustanovujú základné slobody a princípy fungovania Európskej únie a jej spoločného trhu.

V súvislosti s problematikou pravidiel zadávania zákaziek pod prahovými hodnotami európskych smerníc rozvinul pomerne bohatú judikatúru Súdny dvor EÚ.²⁸ Európska komisia následne sumarizujúc judikatúru Súdneho dvora v tejto oblasti vydala pre členské štáty výkladové oznámenie 2006/C 179/02 o právnych predpisoch Spoločenstva uplatniteľných na zadávanie zákaziek, na ktoré sa úplne alebo čiastočne nevzťahujú smernice o verejnom obstarávaní.²⁹ Je vhodné uviesť, že predkladateľ citovaných návrhov zákonov zrejme pozabudol na skutočnosť, že zákon č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní nie je len vnútroštátnym predpisom preberajúcim výlučne smernice o verejnom obstarávaní (najmä smernice 2014/24/EÚ a 2014/25/EÚ), ale preberá aj ďalšie záväzné normy a pravidlá práva Únie, ktoré upravujú aj zadávanie zákaziek nespádajúcich do pôsobnosti uvedených smerníc.

²⁸ Napr. rozsudky Súdneho dvora EÚ vo veciach C-231/03 Coname, C-147/06 a C-148/06 SECAP a Santorso, C-221/12 Belgacom, C 113/13 Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ a i C-278/14 SC Enterprise Focused Solutions SRL.

²⁹ Uverejnené v Úradnom vestníku EÚ, 1.8.2006, C179/2.

Konštatujem, že uvedená zákonodarná iniciatíva z roku 2020 odstraňuje súčasnú právnu istotu verejných obstarávateľov v súvislosti s existenciou uplatniteľnosti práva EÚ na zadávanie podlimitných zákaziek, ktorým je existencia nízkej hodnoty zákazky. Platí, že posudzovanie dopadu zákazky na vnútorný trh Únie, alebo existencia dostatočnej súvislosti s fungovaním vnútorného trhu Únie je založená na kritériu *hospodárskeho významu*, ktoré je vo vnútroštátnej (aj súčasnej slovenskej) legislatíve vyjadrené finančným limitom, resp. najmä existenciou tzv. zákazky s nízkou hodnotou. Judikatúra Súdneho dvora jasne konštatuje, že mimo pôsobnosť noriem práva EÚ (nielen smernice 2014/24/EÚ, ale aj primárneho práva EÚ a všeobecných právnych zásad, resp. judikatúry Súdneho dvora) sú len zákazky, ktoré majú „*veľmi nepatrný hospodársky význam*“ (tzn. nemôžu ovplyvniť fungovanie vnútorného trhu EÚ).

Navrhovaná právna úprava zmeny zákona č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní spolu s návrhom zákona o súdnej ochrane vo verejnom obstarávaní rozsiahlo deroguje celú šiestu časť zákona o verejnom obstarávaní (t.j. správu vo verejnom obstarávaní) a výrazným spôsobom redukuje kontrolné právomoci Úradu pre verejné obstarávanie. Navrhovaná úprava tiež deroguje Radu úradu, ako kolektívny druhostupňový orgán, ktorý bol historicky kreovaný z dôvodu potreby posilnenia nezávislosti úradu a zabezpečenia konzistentnosti v rozhodovacej činnosti úradu. Kreovaním Rady úradu sa úrad v rámci rozhodovacej činnosti významne priblížil k statusu orgánu súdnej povahy.

Predovšetkým konštatujem, že Rada Úradu pre verejné obstarávanie spĺňa všetky podmienky uvedené judikatúrou Súdneho dvora, aby bola označená ako „vnútroštátny súdny orgán“ podľa čl. 267 ZFEÚ, keďže ide o orgán:

- zriadený zákonom,
- trvalého charakteru,
- nezávislý,
- prijímajúci záväzné rozhodnutia,
- aplikujúci právo,
- pričom konanie pred ním prebiehajúce má prevažne sporový charakter,³⁰

teda je orgánom povolaným k zabezpečeniu jednoty výkladu práva EÚ (najmä „hmotnoprávných“ ustanovení smernice 2014/24/EÚ, ale aj smernice upravujúcej jej právomoci, tzn. smernice 89/665/EHS), ktorú predvída ust. čl. 2 ods. 9 smernice 89/665/EHS v spojení s čl. 267 ZFEÚ.

Mám teda za to, že predkladateľ navrhovanej právnej úpravy v dôvodovej správe opomenul uviesť konkrétne a presvedčivé dôvody navrhovaného zavedenia úplne nového systému správy vo verejnom obstarávaní, resp. jeho oklieštenie (predkladateľ len lakonicky konštatuje nasledovné: „Navrhuje sa vypustenie oprávnení Úradu pre verejné obstarávanie, ktoré nie sú primerané jeho postaveniu a úlohám, a to aj v nadväznosti na zmeny v revízijských postupoch, navrhovanými v návrhu zákona o súdnej ochrane vo verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých predpisov.“). Možno tiež očakávať, že v prípade rozhodovania súdov o námietkach sa významne predĺži proces verejného obstarávania, nakoľko rozhodovanie v súdnom konaní vždy bolo, je a bude časovo náročnejšie ako rozhodovanie v správnom konaní (najmä vzniknú aj rôzne nové obštrukcie či spôsoby predlžovania rozhodovania, napr. nové spory o príslušnosť správnych súdov, riešenie námietok zaujatosti sudcov príslušných správnych súdov a pod.).³¹ Sekundárne právo EÚ pritom výslovne vyžaduje rýchlosť a účinnosť každého revízneho mechanizmu povinne stanoveného vnútroštátnym právom. Je totiž nepochybné, že článok 1 ods. 1 smernice 89/665/EHS členským štátom stanovuje povinnosť zabezpečiť, aby všetky rozhodnutia verejných obstarávateľov mohli byť predmetom účinného a čo *najrýchlejšieho* preskúmania.

Následne návrh zákona o súdnej ochrane vo verejnom obstarávaní (LP/2020/624) je vo viacerých svojich častiach v rozpore s právom EÚ. Uvedené platí osobitne vo vzťahu k obmedzeniu

³⁰ Vid' rozsudok Súdneho dvora z 27.1.2005, C-125/04, Denuit, Zb. s. I-923, bod 12. Pozri tiež Siman, M. – Slašťan, M. Súdny systém Európskej únie, s. 307 a nasl.

³¹ Ďalšie nemenej významné je riziko nejednotnej rozhodovacej činnosti viacerých senátov správnych súdov, pričom notoricky je známa v Slovenskej republike pretrvávajúca neexistencia zjednocovania judikatúry všeobecných súdov, vrátane absencie jej publicity.

súdneho prieskumu na „vybrané“, tzv. samostatne preskúmateľné úkony (navrhované ust. § 29) verejného obstarávateľa, ktoré nereflektuje na existenciu častej praxe verejných obstarávateľov používať výnimku z postupov verejného obstarávania v rozpore so zákonom, resp. smernicovým právom EÚ (t.j. nepoužiť verejné obstarávanie vôbec odôvodnením predstieranou výnimkou podľa § 1 ods. 2 až 14 zákona).

Z judikatúry Súdneho dvora naopak jasne vyplýva, že s ohľadom na ciele, vnútornú štruktúru a znenie smernice Rady 89/665/EHS a s cieľom zachovať jej *effet utile* je zrejme, že preskúmateľným rozhodnutím v zmysle článku 1 ods. 1 smernice Rady 89/665/EHS je *každý akt* verejného obstarávateľa, prijatý vo vzťahu k určitej verejnej zmluve na poskytnutie služieb v rámci vecnej pôsobnosti smernice 2014/24/EÚ, ktorý môže mať právne účinky bez ohľadu na to, či je tento akt prijatý mimo rámca formálneho postupu verejného obstarávania alebo v jeho rámci.³²

Napríklad uvádzam, že Úrad pre verejné obstarávanie v rámci svojej doterajšej činnosti identifikuje rozhodnutia verejných obstarávateľov o tom, že zákazka nepatrí do pôsobnosti zákona o verejnom obstarávaní, tzn. zákazka je podľa niektorých z ust. čl. 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17 a 37 smernice 2014/24/EÚ z jej rozsahu pôsobnosti vylúčená (ergo verejný obstarávateľ uplatní a „zneužije“ príslušnú výnimku podľa ust. § 1 ods. 2 až 14 zákona č. 343/2015 Z. z.), ako najčastejší prípad závažného porušenia práva SR a EÚ v oblasti verejného obstarávania, pričom túto skutočnosť zachytí Úrad pre verejné obstarávanie výnimočne pred podpisom zmluvy a častejšie po jej podpise a zverejnení v CRZ. Z predloženého návrhu zákona vyplýva, že v rozpore s vyššie citovanými normami práva EÚ, nebude takýto postup (rozhodnutie) verejného obstarávateľa alebo obstarávateľa možné napadnúť prieskumnou žalobou, keďže návrh zákona toto rozhodnutie neoznačuje ako preskúmateľné (§ 29 návrhu zákona) a ani určovacou žalobou (§ 61 návrhu zákona). Voči najzávažnejšiemu porušeniu noriem verejného obstarávania (podľa citovaných rozhodnutí Súdneho dvora) príslušným verejným obstarávateľom nebude podľa navrhovanej úpravy existovať súdna ochrana?

Navrhovaná právna úprava ďalej kreuje „súdnú ochranu verejného obstarávania“ do roviny výlučne sporu medzi verejným obstarávateľom a hospodárskym subjektom, deroguje aktívnu legitimitáciu na podanie námietok, resp. žaloby Úradu pre verejné obstarávanie a aj zainteresovanej verejnosti a neumožní efektívny prieskum nezákonných postupov a rozhodnutí vo verejnom obstarávaní. Naopak umožní súdom, aby ukladali pokuty žalobcom (hospodárskym subjektom) za podanie „zjavne nedôvodnej žaloby“ (§ 46 ods. 2 navrhovaného zákona). V celom súhrne ustanovení navrhovaného zákona o súdnej ochrane vo verejnom obstarávaní bude zrejme predvídateľným následkom posilnenie osobnej nezodpovednosti a nepostihnuteľnosti nezákonného verejného obstarávania na strane verejných inštitúcií.

Za zásadné črty uvedenej zákonodarnej iniciatívy tak považujem i) oslabenie kontrolnej právomoci úradu (zákazky financované z EÚ) a úplné odňatie možnosti výkonu kontroly v prípade verejného obstarávania financovaného iba z prostriedkov štátneho rozpočtu a ii) oslabenie, resp. až vylúčenie verejnej kontroly obstarávacích procesov, najmä zabránením možnosti podávať akékoľvek námietky či podnety na kontrolu zo strany zainteresovanej verejnosti.

4 ZÁVER

Kontrola verejného obstarávania tak, ako ju zakotvujú najmä smernice 2014/24/EÚ a 89/665/EHS, patrí medzi základné osobitné piliere ochrany práv, ktoré príslušným subjektom z práva EÚ vyplývajú. Súdny dvor konštantne judikuje význam smernice 89/665/EHS, ktorá ukladá členským štátom povinnosť zabezpečiť, aby protiprávne rozhodnutia verejných obstarávateľov mohli byť účinne a čo najskôr preskúmané. Ide o fundamentálny základ monitorovania a revízných postupov vo verejnom obstarávaní. Nakoniec harmonizácia monitorovania a revízných postupov stanovených smernicami 2014/24/EÚ a 89/665/EHS je minimálna, teda ak sa členský štát rozhodne akokoľvek existujúci štandard administratívnej a súdnej ochrany v rámci transpozície sekundárneho práva EÚ

³² Napr. rozsudok Súdneho dvora vo veci C-26/03, Stadt Halle, ECLI:EU:C:2005:5, bod 34.

znižít, musí ho náležite porovnať s existujúcimi záväzkami vyplývajúcimi z práva EÚ, predovšetkým aj z pohľadu požiadaviek, ktoré plynú z rozvíjajúcej sa judikatúry Súdneho dvora.

Smernicové právo EÚ zavádza konkrétne požiadavky na postupy preskúmania (revízne postupy). Uvedené neznamená, že členský štát musí len revízne postupy v každom príslušnom štádiu verejného obstarávania, ako aj po jeho skončení zaviesť, ale každý jednotlivý revízny postup a orgán, ktorý ho vykonáva, musí mať adekvátnu právomoc.

Podľa čl. 2 ods. 1 smernice 89/665/EHS musia členské štáty stanoviť vo svojom vnútroštátnom práve tri typy revíznych opatrení v rámci jednotlivých revíznych postupov, umožňujúcich osobe poškodenej v rámci postupu zadávania zákazky žiadať od zodpovedného orgánu:

i) po prvé „predbežné rozhodnutia na účely nápravy údajného porušenia alebo zabránenia ďalšiemu poškodeniu dotknutých záujmov vrátane opatrení na pozastavenie alebo zabezpečenie pozastavenia postupu zadávania verejnej zákazky alebo vykonávania akéhokoľvek rozhodnutia prijatého verejným obstarávateľom“,

ii) po druhé zrušenie nezákonne prijatých rozhodnutí,

iii) a po tretie náhradu škody.

Z citovaného ustanovenia je zrejmé, „že uvedené tri typy revíznych opatrení“ musia byť v zásade k dispozícii aktívne legitimovanému subjektu „v rámci jednotlivých revíznych postupov“.

Predložený návrh zákona o súdnej ochrane vo verejnom obstarávaní tiež neobsahuje žiadny mechanizmus súdneho preskúmania postupu zadávania podlimitných zákaziek. Predkladateľ návrhu zákona o súdnej ochrane vo verejnom obstarávaní výslovne uvádza, že „pri navrhovaní riešenia kontroly vo verejnom obstarávaní sa predpokladá, že predmetom kontroly budú len nadlimitné zákazky a koncesie“ (Dôvodová správa k návrhu zákona, str. 3). Ak Slovenská republika deroguje súčasný mechanizmus kontroly a najmä mechanizmus preskúmania zadávania podlimitných zákaziek, a zároveň ho nenahradí adekvátnym mechanizmom, dopustí sa zrejme porušenia vyššie uvedených noriem práva EÚ, ktoré sú nielen jasne stanovené citovanou judikatúrou Súdneho dvora, ale sú tiež náležite presadzované Európskou komisiou (aj v rámci jej právomocí podľa čl. 259 ZFEÚ a následného súdneho konania podľa čl. 260 ZFEÚ).

Existujúci mechanizmus kontroly verejného obstarávania je podľa môjho názoru skôr vhodnejšie „kozmeticky“ upraviť. Za významný nedostatok slovenskej legislatívy považujem v zásade len skutočnosť, že nepriznáva Úradu pre verejné obstarávanie rozhodovaciu právomoc podľa čl. 2d smernice 89/665/EHS, t.j. právomoc rozhodnúť o neplatnosti zmluvy, ktorá bola uzatvorená za okolností stanovených citovanou smernicou³³ a to najmä v rámci konania o preskúmanie úkonov kontrolovaného po uzavretí zmluvy. Pre porovnanie efektívnej právnej úpravy možno uviesť českú legislatívu. Podľa ust. §264 zákona č. 134/2016 Sb. nastáva neplatnosť uzatvorených zmlúv *ex lege* ak Úrad pre ochranu hospodárskej súťaže (ÚOHS) uloží verejnému obstarávateľovi v konaní začatom na návrh podľa §254 zákaz plnenia zmluvy, ak bola zmluva na verejnú zákazku alebo rámcová dohoda uzatvorená postupom uvedeným v § 254 ods. 1 (s použitím výnimky mimo zákona, bez predchádzajúceho uverejnenia oznámenia o začatí obstarávania a pod.). Platí, že zmluva, ohľadom ktorej ÚOHS uložil zákaz plnenia, bez toho aby postupoval podľa odseku 3 (z dôvodov hodných osobitného zreteľa) je neplatná *ex tunc*.³⁴ Aj poľská legislatíva upravuje neplatnosť a neúčinnosť zmluvy *ex lege* z viacerých dôvodov (§ 146 poľského zákona o verejnom obstarávaní³⁵), napr. ak verejný obstarávateľ neuviedol oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania vo vestníku, alebo Ú.v. EÚ, alebo zákazku zadal priamo bez použitia postupov verejného obstarávania, zabránil účasti hospodárskemu subjektu v dynamickom nákupnom systéme, a pod. Práve právomoc uvedených monitorovacích orgánov rozhodnúť (najmä v prvom stupni) o neplatnosti zmluvy je významným urýchľovačom nápravy v rámci procesov verejného obstarávania.

³³ Pozri dôvody uvedené v čl. 2d ods. 1 písm. a) až c) smernice 89/665/EHS.

³⁴ Pozri § 264 ods. 1 zákona č. 134/2016 Sb. o zadávaní veřejných zakázek, Česká republika.

³⁵ Prawo zamówień publicznych, Dziennik Ustaw Poz. 1843, 27 września 2019 r. (zákon o zadávaní veřejných zákaziek).

Použitá literatúra, pramene a judikatúra:

Prawo zamówień publicznych, Dziennik Ustaw Poz. 1843, 27 września 2019.

Siman, M. – Slašťan, M.: Súdny systém Európskej únie. 3 vyd. Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, 2012. s. 783. ISBN 978-80-89406-07-4.

Siman, M. – Slašťan, M.: Právo Európskej únie (inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou). 1. vyd. Bratislava: EUROIURIS - Európske právne centrum, 2012. 1233 s. ISBN 978-80-89406-12-8.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES, Ú.v. EÚ L 94, 28.3.2014.

Smernica Rady 89/665/EHS z 21. decembra 1989 o koordinácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení týkajúcich sa uplatňovania postupov preskúmania v rámci verejného obstarávania tovarov a prác.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2007/66/ES z 11. decembra 2007, ktorou sa menia a dopĺňajú smernice Rady 89/665/EHS a 92/13/EHS, pokiaľ ide o zvýšenie účinnosti postupov preskúmania v oblasti zadávania verejných zákaziek, Ú. v. EÚ L 335, 20.12.2007.

Zákon CXLIII 2015, A közbeszerzéséről szóló 2015. évi CXLIII. Törvény.

Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Kontaktné údaje:

Prof. JUDr. PhDr. Miroslav Slašťan, PhD.

miroslav.slastan@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Šafárikovo nám. č. 6

Bratislava

Slovenská republika

KRIZOVÁ OPATŘENÍ A KONTROLA JEJICH ZÁKONNOSTI

Josef Staša

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

Abstract: The paper deals with the nature of crisis measures issued by state executive bodies and/or bodies of territorial self-governing units, their system in the Czech legal order, preconditions, requisites, properties and possible defects. It pays attention to checks on their legality in the Czech Republic, including (and in particular) the protection provided by the administrative justice.

Abstrakt: Příspěvek se zabývá povahou krizových opatření vydávaných orgány moci výkonné a/nebo orgány územních samosprávných celků, jejich systémem v českém právním řádu, předpoklady, náležitostmi, vlastnostmi a možnými vadami. Pozornost věnuje kontrolám jejich zákonnosti v České republice, včetně (a zejména) ochrany poskytované ve správním soudnictví.

Key words: Crisis Measures, Administrative Power, Administrative Activity Form, Measures of a General Nature, Legislation, Governmental Power, Administrative Justice, Constitutional Justice

Klíčová slova: krizová opatření, správní pravomoc, forma správní činnosti, opatření obecné povahy, právní předpisy, vládní moc, správní soudnictví, ústavní soudnictví

1 NA ÚVOD

Téma krizových opatření se stalo, nejen pro právní teorii, vysoce aktuální v souvislosti s probíhající koronavirovou pandemií. Do popředí pozornosti se dostává problematika, která je v té či oné podobě již dlouhou dobu předmětem právní úpravy, ale která se nacházela jaksí v pozadí pozornosti, na okraji zájmu. Zvrat souvisí s jejími nedostatky a/nebo tvrzenými nedostatky, které se ukázaly a ukazují při masivní plošné aktivaci předmětných právních institutů a/nebo alespoň byly a jsou v této souvislosti platně úpravě vytýkány. Přitom platí, že vytýkané nedostatky opírající se o rozumná tvrzení, mohou být sice překlenutelné rozumným výkladem, nicméně již sama existence důvodně pochybností ohledně obsahu normy něco o kvalitě regulace vypovídá.

Krizová opatření mají být především předmětem zájmu teorie ústavního práva a teorie správního práva. Uplatňování krizových opatření je však nepochybně podnětem k teoretické reflexi v dalších právních oborech, v právu občanském, v právu pracovním a samozřejmě v právu trestním.

Následující text je spíše souhrnem poznámek věnovaných jednak některým obecným otázkám krizových opatření, resp. jejich teoretickému chápání, jednak právní úpravě krizových opatření v České republice.

2 KRIZOVÁ SITUACE, KRIZOVÝ STAV A KRIZOVÉ OPATŘENÍ

Krizová opatření představují specifickou reakci veřejné moci na krizovou situaci (= krizi). V daném kontextu lze krizi charakterizovat¹ zejména jako nebezpečně se vyvíjející a obtížně řešitelný stav věcí ohrožující existenci nebo integritu určité společnosti; krize značí mimořádnost, nežádoucí abnormalitu.

Terminologickou otázkou, která může mít význam pro označování traktovaných opatření, je, zda odlišovat krizovou situaci vyznačující se určitou (definovanou) mírou odchylky od normálu od „prosté“ mimořádné situace, kdy odchylka takové míry nedosahuje. Jejich nerozlišování ovšem nemá znamenat rezignaci na třídění nežádoucích situací, jemuž musí odpovídat formulace (= ve vztahu k tvorbě práva) a výběr (= ve vztahu k aplikaci práva) různých opatření. Příliš ostré rozlišování by naproti tomu přineslo riziko ztráty spojitosti mezi opatřeními, jejichž smyslem je zdolávání/zdolání ne

¹ Extrakcí/parafrází slovníkových definic. Viz např. heslo „krize“ ve slovníku SCS.ABZ.CZ; dostupné online na <https://slovník-cizich-slov.abz.cz>.

žádoucích abnormalit. Pracovně je proto lépe uvažovat, bez ohledu na pojmy užívané v pozitivním právu², prostě o jednotném označení „krizová situace“ (a posléze) „krizové opatření“ (= ve smyslu doktrinálním).

Reálně existující krizová situace je dána určitými objektivními okolnostmi, nikoli pouhým subjektivním vnímáním³ a hodnocením skutečnosti ze strany nositelů veřejné moci a/nebo veřejnosti. Vytváří „prostředí“ pro uplatňování krizových opatření. Vznik a podoba krizové situace naplňuje hypotézu právní normy, která je základem pro uplatnění toho či kterého krizového opatření.

Nutným předpokladem krizových opatření je jejich právní základ. Obecný rámec je dán ústavními limity⁴. Je žádoucí, nikoli však nezbytné, aby ústavní předpisy vymezovaly speciální předpoklady jejich uplatnění. Není samozřejmě vyloučeno, aby obsahovaly i detailnější specifickou úpravu (kompetenční, hmotněprávní, procedurální, sekundární⁵). Minimálním, resp. standardním požadavkem je existence takové úpravy v rovině běžného zákona (nezbytný zákonný základ)⁶. Krizová opatření představují právní prostředky zdolávání/zdolání krizové situace.

Možným pojítkem mezi krizovou situací a krizovými opatřeními jsou krizové stavy, které mají ústavní základ⁷, popřípadě „pouhý“, resp. „běžný“ zákonný⁸ základ. V praxi může jít i o časově omezený zákonný základ vztažený ke zdolávání/zdolání konkrétní krizové situace⁹. Vyhlášení krizového stavu předpokládá ohrožení určité intenzity (diferenciace); Krizový stav vytváří formální rámec krizové situace, který má usnadnit její zdolávání/zdolání a po jehož vyhlášení lze (zejména, ale nejen) přijímat některá krizová opatření, která by jinak nebyla možná, přičemž by mělo jít o razantnější krizová opatření.

Jak z historie právní úpravy¹⁰, tak z mezinárodního srovnání¹¹ je patrné (a bylo to již naznačeno i v úvodu předchozího odstavce), že právní zakotvení krizového stavu není nezbytné. Odtud se podává možnost dvou odlišných modelových legislativních přístupů

² V českém právu je jiný přístup patrný z § 2 písm. b) a c) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon); tento zákon pohlíží na krizovou situaci nikoli materiálně, ale formálně, když ji svazuje s vyhlášením krizového stavu. Příklady některých jinak označovaných opatření viz níže; nejde ale pouze o přívlastek, již samotnému pojmu „opatření“ připisuje pozitivní právo řadu významů; většinu traktovaných krizových opatření lze považovat za „specifická správněprávní opatření“ (k terminologickým souvislostem viz STAŠA, J.: Nad významy termínu „opatření“ v předpisech správního práva; tato třída opatření je zmíněna na s. 780).

³ Subjektivní vnímání a/nebo špatné hodnocení vnímaného může ovšem na druhé straně vyvolat falešný dojem krizové situace, což může vést k „hromadnému“ uplatňování krizových opatření *ultra vires*.

⁴ K jejich obecnému vymezení viz např. DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, s. 421 a násl.

⁵ Sekundární úprava se týká kontroly a odpovědnosti.

⁶ Příkladem z českého práva jsou „tradiční“ úpravy nejen na úsecích ochrany veřejného zdraví, veterinární péče, rostlinolékařské péče. S reakcí na abnormality výše označené jako krizové situace počítají i úpravy na nejrůznějších dalších úsecích (energetika, vodní hospodářství, ochrana ovzduší, radiační ochrana, ochrana státních hranic, kybernetická bezpečnost nebo ochrana finančních trhů). S ohledem na možný rozsah tohoto příspěvku bude pozornost omezena na úsek ochrany veřejného zdraví.

⁷ Příkladem z českého práva je nouzový stav podle čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

⁸ Příkladem z českého práva je stav nebezpečí podle § 3 cit. krizového zákona.

⁹ Příkladem z českého práva je stav pandemické pohotovosti podle § 1 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (= tzv. pandemický zákon).

¹⁰ V českém právu je obecný institut krizového stavu spojen až s cit. ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky. Dříve šlo o jednotlivosti (např. stav bdělosti, stav pohotovosti a stav ohrožení jako stupně povodňové aktivity) nebo o instituty podobající se spíše dnešnímu stavu ohrožení státu podle čl. 7 zmíněného ústavního zákona (volně srov. s § 113 odst. 3 Ústavní listiny ČSR z r. 1920 nebo s § 19 odst. 1 bodem 6. Zákona č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti).

¹¹ Příkladem může být srovnání České republiky a Dánského království. Ke srovnání řady zemí viz https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_EmergencyPowersObservatory&lang=EN.

- „s“ krizovým stavem,
- „bez“ krizového stavu.

V prípade modelu „s“ krizovým stavem je třeba rozlišovať medzi vyhlásením krizového stavu a stanovením („specifických“) krizových opatrení podmienených vyhlásením krizového stavu. Vzniká rovněž otázka vzťahu zmieněných krizových opatrení k „obecným“ (vyhlásením krizového stavu nepodmíněným) krizovým opatrením.

U vyhlásení krizového stavu jde o to, zda samo o sobě někomu stojícímu vně struktur veřejné moci přímo zakládá nějakou povinnost, či nikoli (zda je, či není samo o sobě schopné někomu způsobit újmu na jeho subjektivních právech). Není-li tomu tak, mění vyhlásení krizového stavu pouze právní pozici příslušných vykonavatelů veřejné moci a pro ostatní „adresáty“ má toliko informativní význam. Přesvědčivě se nedařilo vyrovnat se s charakterem vyhlásení krizového stavu ani v rámci soudní kontroly jeho ústavnosti¹².

Nestanoví-li zákon něco jiného, není v době vyhlášeného krizového stavu vyloučeno přijímat dvojí krizová opatření (ona „specifická“ a ona „obecná“). Je radno vyvarovat se střetu jejich obsahu, což ale může být prakticky obtížné zejména tehdy, je-li pravomoc k jejich přijímání svěřena různým orgánům. Obecně i v případě střetu by měla dostat přednost „specifická“ krizová opatření; při řešení kolize může hrát roli i vztah jejich původců¹³. Netřeba zdůrazňovat, že kolize různých krizových opatření ohrožuje jejich efektivnost.

Ani v případě modelu „bez“ krizového stavu nejsou vyloučeny úpravy ke zdolání určité „typové“, popřípadě konkrétní krizové situace (diferenciace, popřípadě modifikace či rozšíření okruhu krizových opatření).

Navazující problematikou jdoucí nad rámec tohoto příspěvku je u obou modelů náhrada újmy způsobené v důsledku krizových opatření (kompenzační opatření).

3 PRÁVNÍ FORMA KRIZOVÝCH OPATŘENÍ A VYHLÁŠENÍ KRIZOVÉHO STAVU

Krizová opatření jsou zásadně¹⁴ považována za správní úkony. Problematičtější se to zdá být s odpovědí na otázku, o jakou forem správní činnosti jde, resp. má jít.

Pro krizová opatření je typické, že reagují na potřebu zdolávat/zdolat konkrétní krizovou situaci a že jsou určena neurčitěmu okruhu osob. O jejich závaznosti a jednostrannosti není pochyb. Přestože nejčastěji budou (alespoň zprvu) reakcí na nenadálou situaci, nelze opomenout požadavek (alespoň) vnější (výsledné) formy¹⁵. Lze je tedy charakterizovat jako regulativní, konkrétní, neadresné, jednostrané a formální úkony¹⁶. Tomu v českém právu odpovídá forma opatření obecné povahy.

Pro některá krizová opatření je tato forma výslovně předepsána¹⁷. I když tomu tak není, lze na tuto formu usuzovat na základě naplnění uvedených charakteristik (u opatření obecné povahy se správně vychází z jejich materiálního chápání/pojetí¹⁸).

¹² Srov. usnesení Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 8/20. Důkazem je nejen to, že většinový názor byl doprovázen několika odlišnými stanovisky. Lze souhlasit s názorem, že „rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu má normativní účinky, neboť aktivizuje hypotézy norem obsažených v některých zákonech“ (SLÁDEČEK, V.: *Vláda a nouzový stav*, s. 271), nicméně v případech autorem zmiňovaných, s nimiž lze spojovat přímé vnější účinky (§ 6 odst. 9 písm. o) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 1 odst. 3 písm. f) zákona č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě, ve znění pozdějších předpisů) jde o „odbrěmenění“ od obecně platných povinností. Tvzení o přímých externích účincích vyhlášení nouzového stavu (odlišná stanoviska R. Suchánka a M. Tomkové k cit. usnesení) by bylo zapotřebí otestovat podrobným rozbořem institutů obsažených v mnoha zákonech.

¹³ Nadřazené postavení vlády ve vztahu k ústředním správním úřadům.

¹⁴ K možné výjimce u krizových opatření vlády viz níže.

¹⁵ Slevit lze naproti tomu z požadavku procedury.

¹⁶ Ke klasifikaci správních úkonů viz blíže např. STAŠA, J.: *K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech* (o klasifikačních kritériích na s. 15).

¹⁷ Viz § 69, § 80 odst. 1 písm. g) a § 94a zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 3 odst. 6 tzv. pandemického zákona.

¹⁸ Viz náleží Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 14/07. Ve vztahu k právní úpravě ochrany veřejného zdraví byla vedena diskuse o povaze „mimořádného opatření“ podle § 95 cit. zákona o

Některá dříve upravená¹⁹ krizová opatření mají předepsanu formu prováděcího právního předpisu (dnes označovaného jako nařízení); z pohledu současné teorie jde o propůjčení formy právního předpisu²⁰. Pozornosti hodný je vcelku čerstvý judikatorní počín, kdy soud označil na základě argumentace systematickou a vývojem právní úpravy nařízení za opatření obecné povahy²¹.

Dlužno ještě upozornit na skutečnost, že některé instituty shodné/podobné svým obsahem mají duální povahu (jsou-li adresné, jde o rozhodnutí²² či faktický zásah, jsou-li ne adresné, jde o opatření obecné povahy, popřípadě nařízení).

Vyhlášení, popřípadě prodloužení/ukončení/obnovení krizového stavu může mít z hlediska uplatňování veřejné moci různou povahu zejména v závislosti na tom, kterému orgánu veřejné moci přísluší²³. Význam může mít i to, zda/nakolik se při něm projevují prvky kontroly jiným orgánem veřejné moci²⁴.

Jako nejožehavější se v českém právu ukázala otázka povahy vyhlášení nouzového stavu a krizových opatření vydávaných vládou v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu a v průběhu nouzového stavu. Jde o to, zda/nakolik mají být předmětná usnesení vlády považována za úkony, jejichž původcem je vláda coby správní orgán (vykonavatel státní správy), nebo za úkony, které lze označit za „akty vládnutí“²⁵. Rozdílné důsledky toho, či onoho začlenění se týkají uplatňování jednak požadavku zákonnosti²⁶, resp. požadavku na podrobnost režimu úpravy, jednak podrobení kontrole²⁷.

Kvalifikace samotného vyhlášení nouzového stavu jako aktu vládnutí politického charakteru²⁸ se zdá být příhodné.

Jak je to ale s povahou oněch krizových opatření vydávaných vládou?

ochraně veřejného zdraví, ve znění účinném do 30. listopadu 2015; i tento institut mohl/měl být považován za opatření obecné povahy (STAŠA, J.: K právní povaze mimořádných "prohibičních" opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, s. 36-37).

¹⁹ Opatření obecné povahy se jako explicitní forma správní činnosti objevují v platném právu v r. 2004 (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád).

²⁰ Op. cit. v poznámce č. 16, s. 16. Konkrétně viz § 82 odst. 2 písm. m) a § 85 cit. zákona o ochraně veřejného zdraví. Jde o nařízení krajské hygienické stanice.

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2020, č. j. 4 As 258/2020-60: „Znění § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví, podle něhož se mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku stanovují formou nařízení jako právního předpisu krajské hygienické stanice, přitom podle pravidla *lex posterior derogat priori* musí ustoupit pozdější právní úpravě představované § 94a odst. 2 téhož zákona, která stanoví, že se tato mimořádná opatření vydávají jako opatření obecné povahy.“

²² V cit. zákoně o ochraně veřejného zdraví viz § 53 odst. 1 písm. a) a c) a odst. 3, § 61 odst.2, § 67 a § 70 odst. 2.

²³ V českém právu to podle úpravy krizového řízení může být hejtman kraje (stav nebezpečí), nebo vláda (nouzový stav). U hejtmana jde jednoznačně o výkon státní správy (přenesené působnosti); viz § 39a cit. krizového zákona. Stav pandemické pohotovosti byl vyhlášen *ex lege*, jeho ukončení nebo (znovu)obnovení přísluší Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

²⁴ Vztah mezi hejtmanem kraje a vládou u stavu nebezpečí a vztah mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR u nouzového stavu. Aktuálně ještě vztah mezi Ministerstvem zdravotnictví ČR, nebo krajskou hygienickou stanicí na straně jedné a vládou na straně druhé u stavu pandemické pohotovosti.

²⁵ Viz v usnesení Ústavního soudu České republiky ze dne 22. dubna 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

²⁶ D. Hendrych in HENDRYCH, D. Správní právo. Obecná část, s. 5.

²⁷ SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, s. 34.

²⁸ Z odůvodnění usnesení cit. v poznámce č. 12 (bod 30.): „... [N]eobsahuje-li samotné rozhodnutí o nouzovém stavu ve smyslu čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti republiky přímo konkrétní krizová opatření, je jeho přímý a "izolovaný" přezkum Ústavním soudem v zásadě vyloučen, neboť v takovém případě jde primárně o akt vládnutí politického charakteru. Naopak - v případě, že by konkrétní krizová opatření byla stanovena přímo v rozhodnutí o nouzovém stavu, přezkum Ústavního soudu by nemohl být absolutně vyloučen vůči té části rozhodnutí, která by obsahovala konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování, ...“

Závěr v tom smyslu, že nemůže jít o opatření obecné povahy²⁹ lze považovat za předčasný. Je totiž otázkou, zda relevantním parametrem konkretizace nemůže být již to, že krizové opatření čelí konkrétní krizové situaci, jejímž trváním je (rovněž) podmíněno³⁰. Prostorová „neomezenost“, ani skutečnost, že jde o pravomoc vlády, roli nehraje³¹.

Vyloučení opatření obecné povahy otevřelo cestu k prohlášení krizového opatření vlády za jiný právní předpis, který je výronem státní správy. Tento závěr není příliš přesvědčivý³².

Zbývá posoudit, zda tato krizová opatření nemají stejnou povahu jako samo vyhlášení nouzového stavu, zda totiž nejsou výronem moci vládní. Otázkou je, jaké problémy by to vyvolalo ve vztahu k přezkumu je jich zákonnosti/ústavnosti.

Na okraj možno podotknout, že teoretický popis rozhraní mezi moci vládní a státní správou je současnou doktrínou správního práva v podstatě opomíjen. Donedávna mohl převažovat pocit, že úvahy tímto směrem jsou neaktuální (zavánějící tradicionalizmem); události posledního roku mohou vést k obratu.

4 SYSTÉM KRIZOVÝCH OPATŘENÍ

Právní úprava v České republice odpovídá modelu „s“ krizovým stavem.

Systém krizových opatření³³ na úseku ochrany veřejného zdraví byl donedávna³⁴ tvořen

- žádným krizovým stavem „nepodmíněnými“ mimořádnými opatřeními při epidemii nebo nebezpečí jejího vzniku v působnosti Ministerstva zdravotnictví ČR (opatření obecné povahy)³⁵ a krajských hygienických stanic (nařízení³⁶)³⁷,
- žádným krizovým stavem „nepodmíněnými“ opatřeními před zavlečením infekčních onemocnění ze zahraničí v působnosti Ministerstva zdravotnictví ČR (opatření obecné povahy)³⁸,
- nouzovým stavem „podmíněnými“ krizovými opatřeními v působnosti vlády³⁹,
- stavem nebezpečí, popřípadě⁴⁰ nouzovým stavem „podmíněnými“ krizovými opatřeními v působnosti hejtmánů krajů⁴¹.

²⁹ Z odůvodnění usnesení cit. v poznámce č. 12 (bod 40.): „*Usnesení vlády o přijetí krizového opatření se vztahovalo na celé území České republiky, prostorové kritérium tedy na konkrétnost předmětu regulace neukazuje. Regulace zároveň nebyla omezena na přesně vymezené věci (předměty) a jde o plošné omezení pohybu osob, který nebyl vyčerpán individuálním jednáním. I přesto, že úprava byla přijata na základě akutní potřeby boje proti epidemii a původně byla omezena na určitý časový úsek, je nutné přihlídnout právě (především) k obecnosti stanoveného předmětu regulace z hlediska prostorového. Při zohlednění de facto absolutní obecnosti adresátů dané regulace (tj. všechny osoby na území státu) lze dospět k závěru, že pojmové znaky opatření obecné povahy v daném případě naplněny nejsou.*“

³⁰ Z tohoto úhlu pohledu by ovšem požadavku obecnosti vlastně nedostál, byť v jiné rovině, ani tzv. pandemický zákon.

³¹ Vláda je explicitně zmocněna vydávat obecné povahy opatření (v podobné souvislosti) podle zákona č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic), jakož i (ve zcela odlišné souvislosti) podle zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty, ve znění pozdějších předpisů.

³² V tomto ohledu lze souhlasit s V. Sládečkem (op. cit. v poznámce č. 12, s. 275). Diskusi dále komplikují argumenty směřující k jinému právnímu předpisu „obdobnému zákonu“ (tamtéž, s. 276; též J. Filip v odlišném stanovisku k usnesení Ústavního soudu ČR sp. zn. 11/20, bodu 6.). Podnětná je teze J. Filipa v odlišném stanovisku k usnesení cit. v poznámce č. 12, bodu 23., podle níž je toto krizové opatření „*zvláštním (mimořádným) aktem vůle státu řešit nějakou krizovou situaci*“.

³³ Ve smyslu doktrinálním.

³⁴ Do 26. února 2021.

³⁵ Ust. § 69, § 80 odst. 1 písm g) a § 94a odst. 2 až 4 cit. zákona o ochraně veřejného zdraví.

³⁶ Překonáno judikaturou (viz výše).

³⁷ Ust. § 69 a § 85 cit. zákona o ochraně veřejného zdraví,

³⁸ Ust. § 68, § 80 odst. 1 písm. h) a § 94a odst. 2 až 4 cit. zákona o ochraně veřejného zdraví.

³⁹ Ust. § 2 písm. c) a § 6 odst. 3 až 5 cit. krizového zákona.

⁴⁰ Za předpokladu, že taková opatření nebyla nařízena vládou.

⁴¹ Ust. § 2 písm. c) a § 14 odst. 4 až 6 cit. krizového zákona.

Během současné pandemie byl tento systém vcelku neorganicky⁴² doplněn o stavem pandemické pohotovosti „podmíněná“ mimořádná opatření za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku v působnosti Ministerstva zdravotnictví ČR, nebo krajských hygienických stanic⁴³. Zároveň byla obdobně podmíněna stanovená⁴⁴ do té doby „nepodmíněná“ mimořádná opatření sledující uvedený účel a uplatňovaná celostátně. Aktuálně je tato úprava v platnosti do konce února r. 2022.

Pouze pro zajímavost lze připomenout, že právní úprava opatření „aby nemoci, které sluší oznámiti, byly zamezeny a potlačeny“ má na území dnešní České republiky více než stoletou tradici⁴⁵.

Fungování původního systému mělo některá úskalí, které se pokusil odstranit tzv. pandemický zákon. Na hodnocení jeho přínosu je ale zřejmě ještě brzy.

Neuralgickým bodem české úpravy bylo/je ustanovení o náhradě škody způsobené nouzovým stavem nebo stavem nebezpečí „podmíněnými“ krizovými opatřeními⁴⁶.

5 PŘEDPOKLADY, NÁLEŽITOSTI, VLASTNOSTI A VADY KRIZOVÝCH OPATŘENÍ

Mezi předpoklady krizových opatření patří zákonné zmocnění, existence/trvání krizové situace (popřípadě podmiňujícího krizového stavu), subsidiarita a proporcionalita.

Z náležitostí⁴⁷ krizových opatření je třeba zmínit alespoň některé náležitosti obsahu, jmenovitě

- požadavek určitosti/konkrétnosti,
- požadavek srozumitelnosti,
- požadavek důvodnosti.

Jde o potřebnou míru konkrétnosti. Je zřejmá souvislost s ústavním požadavkem uplatňování státní (veřejné) moci⁴⁸. Kritika byla zaměřena na krizové opatření, jehož obsahem je „zákaz nebo nařízení další určité činnosti k likvidaci epidemie nebo nebezpečí jejího vzniku“⁴⁹.

Ve vztahu k možnému obsahu krizových opatření nelze nezmínit paradox spočívající v menší razantnosti opatření ke zdolání současné pandemie ve srovnání s „obecnou“ úpravou⁵⁰.

⁴² Alternativou byla zejména novela zákona o ochraně veřejného zdraví.

⁴³ Ust. § 2 tzv. pandemického zákona.

⁴⁴ Ust. § 2 odst. 4 písm. b) tzv. pandemického zákona. Jde o mimořádná opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) a i) cit. zákona o ochraně veřejného zdraví.

⁴⁵ Zákon č. 67/1913 ř. z., o zamezení a potlačení přenosných nemocí. Jeho režimu byly podrobeny stanovené nemoci [přímo zákonem, popřípadě podzákoným právním předpisem (nařízením)]. Jednotlivé typy opatření se týkaly různě vymezeného okruhu, popřípadě všech těchto nemocí. Mělo jít o „potřebná“ opatření, která měla být učiněna „bez průtahů“, a to „na dobu nebezpečnosti nákazy“. Formulace byly i na dnešní dobu velice přesné. Z katalogu opatření stojí za zmínku alespoň nejpodrobněji propracované „obmezení práce neb uzavření živnostenských podniků“ [toto opatření se týkalo živností, jejichž provozování „s sebou přináší zvláštní nebezpečnosti“ rozšíření dané (určité) nemoci za předpokladu, že by „podle poměrů v závodě jsoucích jeho další provozování zakládalo naléhavé a těžké ohrožení závodních zřízenců samých nebo veřejnosti vůbec“; mírnější alternativou bylo omezení provozování živnosti s „pevnou provozovnou“, uzavření provozovny, nebo zákaz vstupu některých osob do provozoven; uzavření provozovny bylo krajním opatřením pro případ, že „toho zcela mimořádná nebezpečnost nutně vyžadují“; úprava byla provázána s ustanovením o náhradě „za ušlý výdělek“].

⁴⁶ Viz § 36 cit. krizového zákona, jehož znění je důsledkem pozměňovacího návrhu (srov. s vládním návrhem zákona, tisk č. 447 Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, III. volební období). Srov. též s absencí ustanovení o náhradě škody v cit. zákoně o ochraně veřejného zdraví. O řešení se pokouší § 9 tzv. pandemického zákona.

⁴⁷ Jde o požadavky kladené na krizová opatření. Člení se na náležitosti kompetence, obsahu, vnější formy, popřípadě i procedury (ta u krizových opatření ustupuje do pozadí).

⁴⁸ Čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

⁴⁹ Ust. § 69 odst. 1 písm. i) cit. zákona o ochraně veřejného zdraví. K jeho kritice viz např. op. cit. v poznámce č. 4, s. 430-431 nebo WINTR, J.: K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020, s. 293-294. Co se týče samotné dikce normy, jde možná o kritiku příliš přísnou.

⁵⁰ Podle § 2 odst. 2 písm. e) tzv. pandemického zákona lze zakázat nebo omezit „konání veřejných nebo soukromých akcí, při nichž dochází ke kumulaci osob na jednom místě, nebo stanovení podmínek jejich konání ...; zákaz nebo omezení nelze vztáhnout na shromáždění podle zákona

Krizová situace se z povahy věci vyznačuje nepřehledností. Obsah krizových opatření by měl být (i proto) zcela srozumitelný⁵¹.

Obsah krizového opatření se musí opírat o racionální důvody. Jde o netriviální požadavek limitovaný možností/schopností poznat všechny relevantní souvislosti a odhadnout možné důsledky opatření. Důvody mají být vyjádřeny v odůvodnění krizového opatření. S ohledem na okolnosti (naléhavá potřeba rychlé reakce) je však zapotřebí pečlivě vážit možnou míru tolerance vůči vadám odůvodnění.

Vlastnostmi krizových opatření jsou platnost a účinnost (závaznost). Nabytí platnosti a účinnosti je podmíněno vyhlášením. Diskutovat lze o nezbytnosti, resp. délce nezbytné doby odstupu mezi platností a účinností⁵². Krizová opatření nejsou exekučně proveditelná, v závislosti na jejich obsahu mohou být) jsou přímo vynutitelná (bezprostředními zásahy, které jsou třídou faktických zásahů).

Ve vztahu k možným vadám vlastního obsahu krizových opatření bude obtížné rozlišit mezi nezákonností a věcnou nesprávností. Význam vad odůvodnění by neměl být přeceňován⁵³. Procedurální vady se mohou týkat vyhlášení.

Nejzávažnější vady krizového opatření mohou způsobovat jeho nicotnost.

6 KONTROLY KRIZOVÝCH OPATŘENÍ A VYHLÁŠENÍ KRIZOVÉHO STAVU

Kontrolu krizových opatření lze rozdělit na kontrolu právní a kontrolu politickou.

V případě kontroly právní je kritériem hodnocení zákonost, potažmo ústavnost.

Mají-li krizová opatření povahu opatření obecné povahy, podléhají jednak instanční kontrole (přezkumné řízení⁵⁴), jednak soudní kontrole v rámci správního soudnictví (řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části⁵⁵, a to jako tzv. abstraktní přezkum, ale také jako tzv. incidenční přezkum⁵⁶).

Zvláštností je povinnost periodické sebekontroly⁵⁷.

Je otázkou zda/nakolik lze při kontrole zákonosti použít běžných měřítek (za nikoli běžných okolností). To lze vztáhnout především na posuzování (ne)přezkoumatelnosti napadených opatření. Citlivější přístup by znamenal v rámci soudního řízení meritorně posoudit důvodnost přijetí krizového opatření i v případě, že samo odůvodnění nemá dostatečnou vypovídací schopnost⁵⁸.

o právu shromažďovacím“. Přitom taková omezení jsou připuštěna Listinou základních práv a svobod (čl. 19 odst. 2) a na možná omezení odkazuje i § 19 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ Jeden ze zjevných nedostatků při zdolávání aktuální kritické situace.

⁵² V tzv. pandemickém zákoně viz § 3 odst. 6. Okamžikem vyhlášení bylo závazné opatření podle § 95 cit. zákona o ochraně veřejného zdraví, ve znění účinném do 30. listopadu 2015.

⁵³ Viz níže.

⁵⁴ Ust. § 174 odst. 2 cit. správního řádu.

⁵⁵ Ust. § 101a až § 101d zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶ K rozlišení viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.

⁵⁷ Podle § 3 odst. 7 tzv. pandemického zákona je původce mimořádného opatření nejméně jednou za 2 týdny od jeho vydání povinen je přezkoumat; smyslem je posoudit, zda pominuly nebo zda se změnilly důvody „pro jeho vydání“ (spíše trvání).

⁵⁸ K problematice zdůvodnění/odůvodnění viz ONDŘEJEK, P.: Proporcionalita opatření přijímaných ve výjimečných stavech, s. 626-628. Přísnější pohled zaujímá J. Wintr (op. cit. v poznámce č. 49, s. 295-297).

Při přezkoumávání opatření obecné povahy by se tak soud (i proto) mohl častěji dostat k poslednímu kroku tzv. algoritmu jejich soudního přezkumu⁵⁹, resp. k materiálnímu/skutkovému aspektu posuzování proporcionality⁶⁰.

Vzhledem k „pomíjivosti“ krizových opatření v dynamické situaci je aktuální uvažovat o akademických výrocih deklarujících nezákonnost⁶¹.

Nakolik se má za dané, že krizová opatření vlády nejsou opatřeními obecné povahy, ale jinými právními předpisy, natolik je jejich soudní kontrola omezena kontrolou v rámci ústavního soudnictví.

Politické kontrole podléhají opatření vlády (kontrola ze strany Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR) i opatření hejtmanů krajů (ze strany zastupitelstev krajů).

Ve vztahu k úkonům vlády, které jsou výronem moci vládní, je politická kontrola kontrolou výlučnou. I zde se ale nabízí diskutovat o možném podrobení ústavnímu soudnictví).

7 NA ZÁVĚR

Prozatím platí, že značná část dosavadních odpovědí na kladené otázky vyvolává otazníky.

Ukazuje se potřeba věnovat problematice krizových opatření podrobnější pozornost a řešit ji „od základů“. K tomu je ale zapotřebí určitý odstup, neboť daná problematika je poměrně čerstvá (riziko nezralé reakce) a značně živá (riziko unáhlené reakce).

Podrobně a kriticky bude zapotřebí analyzovat judikaturu⁶².

Rozeř současné pandemické situace nejspíše ukazuje, že s dosavadními zažitými přístupy zcela vystačit nelze⁶³. Další diskuse může vyústit v náměty *de lege ferenda*.

⁵⁹ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98: „*Algoritmus soudního přezkumu opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 a 2 s. ř. s.) spočívá v pěti krocích; za první, v přezkumu pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; za druhé, v přezkumu otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (jednání ultra vires); za třetí, v přezkumu otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; za čtvrté, v přezkumu obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu opatření obecné povahy (nebo jeho části) se zákonem (materiální kritérium); za páté, v přezkumu obsahu vydaného opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality.*“

⁶⁰ Viz též ONDŘEJEK, P. op. cit. v předchozí poznámce, s. 621-622).

⁶¹ Deklaratorní výrok o nezákonnosti opatření obecné povahy, které již pozbylo platnosti, je specialitou tzv. pandemického zákona (§ 13 odst. 4). Předtím se při nedostatku takové pravomoci objevila (marná) snaha brojit proti důsledkům již neplatného opatření obecné povahy či hrozbě jeho opakování tzv. zásahovou žalobou (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. března 2021, č. j. 5 As 377/2020-42). Na okraj je ale třeba podotknout, že neexistuje přímé propojení deklarace nezákonnosti se zákonem č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁶² Materiálu prozatím rychle přibývá. Srov. zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu NSS ze dne 26. února 2021, č. j. 6 As 114/2020-63, ze dne 16. března 2021, č. j. 5 As 160/2020-66, ze dne 19. března 2021, č. j. 5 As 386/2020-37, ze dne 25. března 2021, č. j. 4 As 301/2020-147, ze dne 14. dubna 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133, ze dne 22. dubna 2021, č. j. 6 Ao 11/2021-48, ze dne 6. května 2021, č. j. 5 Ao 1/2021-65, ze dne 11. května 2021, č. j. 3 Ao 3/2021-27, ze dne 20. května 2021, č. j. 10 Ao 1/2021-156 a č. j. 8 Ao 4/2021-75, ze dne 21. května 2021, č. j. 6 Ao 22/2021-44, ze dne 27. května 2021, č. j. 7 Ao 6/2021-112, ze dne 28. května 2021, č. j. 8 Ao 14/2021-45, ze dne 1. června 2021, č. j. 8 Ao 11/2021-24, ze dne 2. června 2021, č. j. 9 Ao 3/2021-41 a č. j. 10 Ao 2/2021-114, ze dne 9. června 2021, č. j. 8 Ao 15/2021-65 a ze dne 11. června 2021, č. j. 10 Ao 12/2021-81.

⁶³ K diskusi se např. nabízí, zda/nakolik lze za krizové situace za cenu zpřísnění parametrů a důsledného provádění následné kontroly slevit ze standardních požadavků na náležitosti projevu vůle orgánu veřejné moci.

Použitá literatúra:

DIENSTBIER, J., DERKA, V., HORÁK, F.: Ústavnost mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. In: Právník, CLIX, 2020, č. 5, s. 417-450. ISSN 0231-6625.

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

ONDŘEJEK, P.: Proporcionalita opatření přijímaných ve výjimečných stavech. In: Časopis pro právní vědu a praxi, XXVIII, 2020, č. 4, s. 613–629. ISSN 1210-9126.

SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo. 4. vyd. Praha : Wolters Kluwer, 2019. 512 s. ISBN 978-80-7598-564-4.

SLÁDEČEK, V.: Vláda a nouzový stav. In: Správní právo, LIII, 2020, č. 5-6, s. 266-281. ISSN 0139-6005.

STAŠA, J.: K právní povaze mimořádných "prohibičních" opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. In: Kriminalistika, XLVI, 2013, č. 1, s. 32-37. ISSN 1210-9150.

STAŠA, J.: Nad významy termínu "opatření" v předpisech správního práva. In: Právní rozhledy, XXV, 2017, č. 22, s. 777-782. ISSN 1210-6410.

STAŠA, J.: K pojetí a členění forem správní činnosti po 40 letech. In: Acta Universitatis Carolinae. Iuridica, LXVI, 2020, č. 2. s. 11-22. ISSN 0323-0619.

WINTR, J.: K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. In: Správní právo, LIII, 2020, č. 5-6, s. 282-297. ISSN 0139-6005.

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

PANDEMICKÁ OPATŘENÍ A ŽALOBY V ČESKÉM SPRÁVNÍM SOUDNICTVÍ

Tomáš Svoboda, Denisa Skládalová¹

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract: During the extensive response of the Czech Republic to the covid-19 pandemic, certain legal instruments aimed at protecting public health were (and to some extent still are) applied. In simple terms, it is possible to speak in particular of certain „pandemic measures“ of the executive branch. They have different legal bases, but all these measures should be accompanied by effective judicial protection of individuals (illegally) affected by these measures on their subjective rights. The presentation (and the subsequent written paper) assesses the extent to which this protection is or should be situated in the administrative judiciary, more specifically in the „basic“ types of claims (proceedings) under the Code of Administrative Justice.

Abstrakt: Při rozsáhlé reakci České republiky na pandemii onemocnění covid-19 byly (a v určitém rozsahu stále jsou) uplatňovány určité právní nástroje směřující k ochraně veřejného zdraví. Zjednodušeně lze hovořit zejména o určitých „pandemických opatřeních“ moci výkonné. Ta mají různé právní základy, pro všechna tato opatření by však mělo platit, že s nimi má být spojena efektivní soudní ochrana osob jimi (nedovoleně) dotčených na svých subjektivních právech. Příspěvek hodnotí, do jaké míry je či by měla být tato ochrana situována do správního soudnictví, konkrétněji do „základních“ žalobních typů (řízení) podle soudního řádu správního.

Key words: pandemic; covid-19; public administration measures; judicial review; Czech administrative justice; Code of Administrative Justice

Klíčová slova: pandemie; covid-19; opatření veřejné správy; soudní ochrana; české správní soudnictví; soudní řád správní

1 ÚVOD

Obdobně jako ve většině světa, pandemie onemocnění covid-19 s sebou přinesla situaci, o které lze říci, že na ni Česká republika nebyla připravena. Nebyla na ni připravena již politicky, jelikož česká politická reprezentace nedokázala (v rovině vládní ale i parlamentní) zaujmout konsistentní postoj k nastalé situaci,² jako nepřipravena se ale ukázala také materiálně³ či personálně.⁴ Zejména však Česká republika ukázala svou *právní nepřipravenost* na mimořádné situaci či obdobné výzvy. Okrajovým zájmem o problematiku ochrany veřejného zdraví počínaje, nepřiliš přesvědčivým právním rámcem „zvládní“ pandemie na českém území a jeho nedůslednou realizací konče.

¹ T. Svoboda je odborným asistentem na katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, D. Skládalová je interní doktorandkou na téže katedře a současně působí jako asistentka soudkyně Nejvyššího správního soudu ČR.

Příspěvek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu „Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky“ č. MUNI/A/1659/2020 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v r. 2021.

² Odkázat lze zejména na to, že zatímco v rámci tzv. jarní vlny rozšíření onemocnění covid-19 na českém území došlo k poměrně razantní reakci státu, na podzim loňského roku následovalo (zejména) politické podcenění situace, čímž zřejmě došlo k prohloubení jejích důsledků.

³ Zjistilo se, že se zanedbal nákup potřebných zdravotnických či ochranných prostředků, přičemž ty, které se nakoupily dodatečně, se v některých případech ukázaly jako předražené či nepotřebné (na což poukázal zejména Nejvyšší kontrolní úřad; viz Výroční zpráva NKÚ za rok 2020, dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2020.pdf>.)

⁴ V této rovině bylo poukazováno na nedostatek zdravotnického personálu ale rovněž na personální poddimenzovanost orgánů ochrany veřejného zdraví (krajských hygienických stanic).

V kontextu pandémie sice byly přijaty některé zvláštní zákony,⁵ stěžejní zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, tzv. *pandemický zákon* (dále také „PandZ“), však nabyl účinnosti až dne 27. 2. 2021 a k regulaci společenské situace začal být využíván až o něco později (od 12. 4. 2021, kdy skončil dosud poslední nouzový stav ve smyslu českého práva).⁶ V mezidobí byly uplatňovány dosavadní právní nástroje, které ovšem nebyly za účelem reakce na pandemickou situaci konstruovány. To s sebou pochopitelně přineslo různé problémy.

Co však dle našeho názoru nutně vystupuje do popředí, je problematika *ochrany (veřejných) subjektivních práv* jednotlivců v pandemické situaci. Předmětnou reakcí státních orgánů na aktuální situaci totiž docházelo (a v době odevzdání tohoto příspěvku stále ještě v nezanedbatelné míře dochází) k rozsáhlému omezování subjektivních práv a svobod, a to včetně těch ústavně garantovaných (počínaje svobodou pohybu a pobytu a konče právem na podnikání⁷). Vůči těmto omezením by v podmínkách (materiálního⁸) právního státu přirozeně měly být konstruovány určité právní mechanismy, resp. prostředky ochrany dotčených osob, jsou-li tato omezení v rozporu s právem. Přičemž s ohledem na převážně „exekutivní původ“ předmětných omezení a „veřejnoprávnost“ dotčených práv lze přirozeně očekávat stěžejní roli soudní ochrany, přesněji přístup k ochraně poskytované správním soudnictvím (v jeho organizačním smyslu). Tomuto předpokladu ovšem dosavadní vývoj v českém pandemickém kontextu odpovídal jen z části.

Cílem tohoto příspěvku je nastínit roli českých správních soudů v rámci ochrany subjektivních práv ve stále ještě aktuální pandemické situaci pohledem aplikovatelnosti žalobních typů upravených soudním řádem správním⁹ a poukázat na některé problémy s tím související. Příspěvek vychází z právního stavu k 31. 5. 2021.

2 PANDEMICKÁ OPATŘENÍ

Pro reakci českého státu na pandemickou situaci obecně platí, že v rovině práva byla realizována prostřednictvím určitých *pandemických opatření*. Situaci však poněkud komplikuje (viz níže), že pojem „opatření“ není v českém správním právu, na rozdíl od správního práva slovenského,¹⁰ jakkoli systematicky užíván či obecně definován. Nepředstavuje v tomto směru žádný

⁵ Např. zákon č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastníci se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 243/2020 Sb., o pravomoci Policie České republiky a obecní policie postihovat porušení krizových opatření a mimořádných opatření nařízených v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru SARS CoV-2 na území České republiky; či zákon č. 569/2020 Sb., o distribuci léčivých přípravků obsahujících očkovací látku pro očkování proti onemocnění COVID-19, o náhradě újmy způsobené očkovaným osobám těmito léčivými přípravky a o změně zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a řada dalších.

⁶ To je lze vysvětlit zejména tím, že vláda považovala za vyhovující reakci na pandemii v podobě dlouhodobé aplikace krizového zákona. Ta ovšem předpokládá prodloužení již zmíněného nouzového stavu, k čemuž však vláda na počátku tohoto roku ztratila politickou podporu v Poslanecké sněmovně (Parlamentu ČR). V důsledku toho bylo nutné v poměrně krátkém čase připravit odlišný právní základ pro realizaci pandemických opatření, což vyústilo v přijetí pandemického zákona (přičemž lze dodat, že pandemický zákon by aktuálně napaden z důvodu vad procedury jeho přijetí, Ústavní soud však v této věci dosud nerozhodl).

⁷ Srov. § 5 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon); dále také „KrZ“.

⁸ Který by, jak plyne z judikatury českého Ústavního soudu, měl být založen nikoli pouze na dodržování formální zákonitosti, nýbrž také na dodržování ústavních principů a hodnot (viz např. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 26. 9. 2000, sp. zn. I. ÚS 129/2000).

⁹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále také „SŘS“).

¹⁰ Srov. § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok, ve znění pozdějších předpisů; kdy opatřením veřejné správy se podle tohoto zákona rozumí *správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté*. Naopak české správní soudnictví

blíže konkretizovaný správní úkon či jejich skupinu. Namísto toho je „opatření“ užíváno v celé řadě různých kontextů, přičemž jeho podstata a právní povaha se může značně proměňovat.¹¹ To se ukázalo jako problematické, jelikož na pandemickou situaci byly (zjednodušeně řečeno) uplatňovány dvě podoby opatření - opatření *mimořádná* a *krizová*. Jakkoli ovšem tyto odlišné „režimy“ byly aplikovány v principu za tímž účelem (zvládnání pandemie), vykazují významné odlišnosti, které se odrážejí také v rovině podoby soudní ochrany.

2.1 Mimořádná opatření

Co se týče mimořádných opatření (v kontextu tématu), lze rozlišovat dvě skupiny těchto opatření. První skupinou jsou mimořádná opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví.¹² Tato opatření byla v českém právním řádu přítomná (v uvedeném zákoně) již dříve a jsou aplikovatelná v obecnějším kontextu ochrany veřejného zdraví, byť některá míří přímo na ochranu před šířením nakažlivých nemocí, čehož bylo také využíváno.¹³ Pro tato mimořádná opatření zásadně platí, že jsou vydávána ve formě opatření obecné povahy (tedy z pohledu teorie správního práva smíšeného správního aktu), byť se zjednodušením procesního postupu, přičemž orgány příslušnými pro jejich vydání jsou Ministerstvo zdravotnictví či případně krajské hygienické stanice.¹⁴

Druhou skupinou mimořádných opatření jsou opatření vydávaná podle již zmíněného pandemického zákona. Tato opatření již umožňují širší možnosti omezení práv a povinností, tudíž „silnější“ reakci na pandemickou situaci.¹⁵ Tato opatření ovšem mohou být vydávána (nařizována) pouze v době stavu pandemické pohotovosti a s jeho skončením pozbývají platnosti (účinnosti). Tento stav byl vyhlášen již ze zákona (dnem nabytí účinnosti pandemického zákona), může být nicméně ukončován či obnovován Poslaneckou sněmovnou.¹⁶ Co se týče právní formy těchto mimořádných opatření, jsou (taktéž) vydávána jako opatření obecné povahy, a to shodnými orgány (Ministerstvem zdravotnictví či krajskými hygienickými stanicemi, byť s jistými specifiky¹⁷).

I pro mimořádná opatření podle pandemického zákona pak platí, že postup jejich vydávání je zjednodušen. Zejména je, obdobně jako v případě mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, „vypuštěno“ řízení o návrhu opatření obecné povahy,¹⁸ prostřednictvím kterého mohou osoby dotčené návrhem opatření obecné povahy uplatňovat k návrhu námítky či připomínky (což však na druhou stranu koliduje s potřebou operativnosti při vydávání mimořádných opatření). Tím přirozeně roste význam navazující soudní ochrany, která v případě mimořádných opatření v principu odpovídá „běžnému“ přezkumu opatření obecné povahy (být s určitými specifiky, kterým je věnována pozornost později).

2.2 Krizová opatření

Složitější je situace v případě opatření vydávaných podle krizového zákona, označovaných tímto zákonem za krizová opatření.¹⁹ Tato opatření jsou přijímána orgány krizového řízení, kterých krizový zákon předpokládá vícero. Nejvýznamnějším je však bezesporu vláda, které přísluší přijímat krizová opatření nejvyšší intenzity.²⁰ Vládě přísluší taktéž vyhlášení některého z krizových stavů,

s obdobnou obecnou kategorií nepracuje, což platí i pro právní úpravu procesních postupů správních orgánů.

¹¹ Podrobněji viz např. STAŠA, J. Nad významy termínu "opatření" v předpisech správního práva. In: Právní rozhledy, 2017, s. 777-782.

¹² Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (také také „VeřZdr“).

¹³ Srov. zejména mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku ve smyslu § 69 VeřZdr.

¹⁴ Srov. § 94a ve spojení s § 80 odst. 1 písm. g) či § 82 odst. 2 písm. m) VeřZdr.

¹⁵ Srov. § 2 odst. 2 PandZ.

¹⁶ Srov. § 1 odst. 1 PandZ.

¹⁷ V případě mimořádných opatření dle pandemického zákona tento zákon zejména vyžaduje předchozí souhlas vlády s těmito opatřeními (§ 3 odst. 3 PandZ).

¹⁸ Srov. § 172 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také „SpŘ“).

¹⁹ Srov. § 2 písm. c) KrZ.

²⁰ Srov. zejména § 5 a 6 odst. 1 KrZ.

ktorý je predpokladom pro „aktivaci“ mechanismu upraveného krizovým zákonem. Konkrétně byl v České republice vyhlášen a prodlužován (v řádu měsíců) stav nouzový.²¹

Co se týče samotných krizových opatření, v jejich případě již krizový zákon nespécifikuje, o jaký úkon (procesní formu) se má jednat. Z díkce krizového zákona lze dovozovat pouze to, že tato opatření mohou mít povahu jak opatření interního charakteru (určitých tzv. nevrchnostenských opatření, která však obecně zákonný základ nevyžadují), tak opatření zasahujících do práv a povinností jednotlivců (tedy jinak řečeno opatření vrchnostenských či regulativních). Zmíněná regulativní krizová opatření pak mohou představovat vícero teorií správního práva rozlišovaných právních forem činnosti veřejné správy (jejich orgánů) - od individuálních, přes smíšené až po normativní správní akty.²² Obdobný závěr, byť nikoli hned zpočátku, byl zkonstatován také v judikatuře českého Ústavního soudu.²³

Tímto se ovšem nazírání na krizová opatření regulativní povahy z pohledu jejich soudního přezkumu významně komplikuje, a to ve dvou rovinách. V první rovině připadá v úvahu uplatnění několika řízení ve správním soudnictví, a to v závislosti na *materiální povaze* předmětného krizového opatření.²⁴ Je proto třeba rozlišovat obsah předmětného krizového opatření, resp. jej určitým způsobem „kvalifikovat“ pro účely jeho soudního přezkumu, což pochopitelně poněkud komplikuje situaci zejména potenciálním žalobcům.²⁵

Případně, což se ukázalo jako častější a závažnější problém, se ochrana proti krizovým opatřením může pohybovat mimo kompetence správního soudnictví (a to navzdory tomu, že jsou tato opatření přijímána orgány krizového řízení). Konkrétně se jedná o opatření normativní povahy, která mohou být v českém právním řádu přímo přezkoumávána (jakožto právní předpisy obecně) výhradně Ústavním soudem a která také v dosavadní praxi, jak se zdá, jednoznačně převažovala.²⁶

3 ŘÍZENÍ PODLE SOUDNÍHO ŘÁDU SPRÁVNÍHO

Lze říci, že české správní soudnictví je postaveno na trojici „základních“ žalobních typů (směřujících vůči rozhodnutí, nečinnosti a nezákonnému zásahu), přičemž umožňuje také přezkum smíšených správních aktů v podobě opatření obecné povahy. Níže jsou následně nastíněna některá základní specifika uplatnění těchto druhů řízení v kontextu přezkumu pandemických opatření.

V první řadě je však vhodné se zastavit u opatření, která se nacházejí mimo kompetence (působnost a pravomoc) českého správního soudnictví. Takovými opatřeními budou jednak již zmíněná opatření nevrchnostenské povahy (jelikož tato opatření jsou zásadně realizována prostředky soukromoprávní povahy, čemuž v principu odpovídá ochrana práv v rovině soukromého práva). Dále takovými „opatřeními“ budou také úkony sice povahou veřejnoprávní, avšak ústavně-politického charakteru (které jsou spojeny primárně s politikou, nikoli právní odpovědností). Za takovýto úkon judikatura českého Ústavního soudu označila akt vyhlášení nouzového stavu vládou.²⁷

3.1 Absence přezkumu normativních správních aktů

Co ovšem do rozsahu kompetencí českého správního soudnictví (v jeho organizačním pojetí) taktéž nespádá, je již dříve naznačený přezkum normativních správních aktů (podzákonných právních předpisů). Tento přezkum je českým právním řádem, jak již bylo zmíněno, společně s přezkumem

²¹ V české literatuře podrobněji k pandemickému vývoji v loňském roce viz zejména KŘEPELKA, F. Právo pandemie covidu-19: náčrt celkového obrazu. In: Časopis zdravotnického práva a bioetiky, 2020, č. 3, s. 5 a násl.

²² Podrobněji viz SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). In: Právní rozhledy, 2021, č. 9, s. 317 a násl.

²³ Srov. usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 20/20.

²⁴ Viz SVOBODA, T., HEJČ, D., op. cit. v pozn. 22, s. 319 a porůznu; obdobně např. SOVA, A. Přezkum opatření přijatých v době nouzového stavu. In: Správní právo, 2020, č. 5–6, s. 299.

²⁵ Podrobněji viz SVOBODA, T. Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). In: Právní rozhledy, 2019, č. 12, s. 436 a násl.

²⁶ HEJČ, D., SVOBODA, T. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). In: Právní rozhledy, 2021, č. 11, s. 398.

²⁷ Být možností jeho přezkumu ani zcela nevyloučila, srov. usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

legislativních aktů v užším smyslu svěřen výhradně Ústavnímu soudu.²⁸ Pro tento přezkum ovšem současně platí, že jej mohou přímo iniciovat pouze „zvláštní navrhovatelé“ v rámci tzv. abstraktní kontroly právních předpisů.²⁹ Krizovým opatřením normativní povahy dotčení jednotlivci k tomuto procesně legitimovaní nejsou, resp. mohou návrh na zrušení opatření této povahy spojit pouze s ústavní stížností, která však (zjednodušeně řečeno) předpokládá aplikaci předmětného normativního opatření (jakožto právního předpisu) vůči dotčené osobě s ústavněprávními dopady.³⁰

To ale prakticky znamená jednak předpoklad existence určitého aplikačního aktu vydávaného zpravidla na základě porušení povinností stanovených předmětným krizovým opatřením a vyčerpání všech právně relevantních prostředků ochrany vůči tomuto aktu, což je přinejmenším značně časově náročné. V této souvislosti se tak ukazuje, že ochrana práv osob dotčených krizovými opatřeními normativní povahy není v českém právu efektivní.³¹

Lze však mít za to, že se nejedná jen o izolovaný problém krizových opatření. Spíše jde o širší problém *nevyváženosti* systému právních záruk zákonnosti v české veřejné správě. Lze si totiž povšimnout toho, že tento systém je konstruován poměrně robustně ve vztahu k aplikačním formám správních činností, mnohem méně již ve vztahu ke správní normotvorbě (v jejím externím smyslu).³² To platí také pro dosud malý zájem literatury o tuto problematiku.³³ Odrazem uvedeného je praktická absence dobře dosažitelných prostředků ochrany subjektivních práv vůči normativním (správním) aktům v českém právním řádu.³⁴

Za zmínku v této souvislosti stojí především to, že Ústava ČR v čl. 87 odst. 3 písm. a) umožňuje „svěřit“ zákonem přezkum právních předpisů z hlediska jejich souladu se zákonem Nejvyššímu správnímu soudu.³⁵ Tato možnost však v době při přijetí soudního řádu správního využita nebyla, což se setkalo také s kritikou.³⁶ Přezkum normativních správních aktů ve správním soudnictví proto není vyloučen a domníváme se, že (nejen s ohledem na aktuální situaci) by úvahy tímto směrem měly být vedeny.³⁷

V kontextu krizových opatření může být přesto nejasné, zda by tento přezkum mohl být (v mezích čl. 87 odst. 3 Ústavy ČR) i tak aplikován. V případě krizových opatření normativní povahy totiž panuje nejasnost ohledně jejich právní síly³⁸ (a tudíž také hledisek uplatňovaných v rámci jejich kontroly), přičemž český Ústavní soud na tuto otázku zatím výslovnou odpověď neposkytl.³⁹ Pokud bychom totiž dospěli k závěru, že tato opatření mají právní sílu zákona, nebyla by tato opatření

²⁸ Podrobněji viz HEJČ, D., SVOBODA, T., op. cit. v pozn. 26, s. 395 a násl.

²⁹ Srov. § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů; dále také „ZoÚS“.

³⁰ Přesněji předpokládá tvrzení individualizovaného zásahu orgánu veřejné moci vůči této osobě vedoucím k porušení ústavně zaručeného základního práva nebo svobody, srov. § 72 odst. 1 písm. a) ZoÚS.

³¹ HEJČ, D., SVOBODA, T., op. cit. v pozn. 26, s. 397.

³² K tomu srov. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 323 a násl.; či SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 473 a násl.

³³ Výjimkou je BRAŽINA, R., HEJČ, D., KADEČKA, S. Ochrana subjektivních práv proti normativním správním aktům. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 290-301.

³⁴ Podrobněji viz tamtéž.

³⁵ Podle zmíněného ustanovení Ústavy ČR *zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem*.

³⁶ Viz např. MIKULE, V. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*, 2002, č. 3, s. 85–90; z novější literatury např. PLACHÝ, J. Rušení právních předpisů jako (staro)nový prvek ve správním soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, č. 2, s. 299-309.

³⁷ Takto již HEJČ, D., SVOBODA, T., op. cit. v pozn. 26, s. 400.

³⁸ Viz tamtéž, s. 395 a 396.; či obdobně CHVOJKA, Š. Role Ústavního soudu v koronakrizi. *Jurisprudence*, 2021, č. 2, s. 18 a násl.

³⁹ Srov. zejm. nálezh Ústavního soudu ČR ze dne 22. 2. 2021, sp zn. Pl. ÚS 106/20; přičemž lze dodat, že Ústavní soud označuje tyto akty za právní předpisy *sui generis*.

přezkoumatelná pro rozpor se zákonem, nýbrž „až“ pro rozpor s ústavním pořádkem, s čímž již však citované ustanovení Ústavy ČR nepočítá.⁴⁰ Nadto by tento přezkum musel být svěřen pouze Nejvyššímu správnímu soudu, který se aktuálně potýká s problémem přetíženosti.⁴¹

3.2 Řízení o žalobě proti rozhodnutí

Přesuneme-li se k druhům řízení upraveným v českém správním soudnictví, „hlavním“ žalobním typem v systematické žalobních typů v soudním řádu správním je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.⁴² I tento žalobní typ, resp. druh řízení může být aplikovatelný v případě přezkumu pandemických opatření, byť zcela okrajově. V případě mimořádných opatření je, jak již bylo zmíněno, jejich přezkum situován do roviny přezkumu opatření obecné povahy (být obsahově o tyto akty jít nemusí, viz dále). Tento druh řízení nicméně může být aplikovatelný na některá krizová opatření, která mohou obsahově odpovídat individuálním (s)právním aktům.⁴³ To však spíše hypoteticky, jelikož soudní přezkum opatření této povahy jsme zatím nezaznamenali.

V této souvislosti lze nicméně upozornit na jisté nejasnosti ohledně obsahu pojmu rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního, o kterých se domníváme, že aktuálně v kontextu českého správního soudnictví panují. Zjednodušeně lze říci, že v judikatuře českých správních soudů zprvu převládalo tzv. materiální pojetí tohoto rozhodnutí, které bylo zásadně založeno na sledování naplnění jeho materiálních znaků.⁴⁴ Proti tomuto pojetí nicméně bylo (a to nikoli zcela nedůvodně) namítáno, že v důsledku přílišného rozšiřování uplatnitelnosti žaloby proti rozhodnutí fakticky vyprazdňuje (zejména) tzv. zásahovou žalobu.⁴⁵ Na tomto základě judikatura zhruba posledních deset let uplatňuje určitou „korekci“ tohoto pojetí v té podobě, že vyžaduje také naplnění určitých formálních znaků rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního.⁴⁶

Nejsme ovšem přesvědčeni o tom, že tato korekce (ústící v tzv. materiální-formální pojetí rozhodnutí) v jejím dosavadním pojetí vede k dostatečně konsistentní a předvídatelné judikатурní praxi,⁴⁷ což pak může mít nežádoucí důsledky.⁴⁸ Potud může být nejasné také „podřazení“ krizových opatření individuální povahy pod odpovídající žalobní typ. Nicméně s ohledem na to, že tato opatření jsou spíše hypotetická, souvisí naznačený problém s pandemickým kontextem jen okrajově.

3.3 Řízení o ochraně před nezákonným zásahem

V rovině soudní ochrany proti činnosti (avšak nikoli výhradně, viz dále) správních orgánů navazuje na řízení o žalobě proti rozhodnutí v české právní úpravě řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (souhrnně pod legislativní zkratkou zásah), resp. řízení o tzv. zásahové žalobě.⁴⁹ Také toto řízení, resp. předmětná žaloba, nalézá uplatnění v případě přezkumu pandemických opatření.

Předně toto řízení může být, v návaznosti na výše naznačené nejasnosti, hypoteticky uplatněno i vůči krizovým opatřením individuální povahy. Poněkud zřetelněji může být uplatněno v případě krizových opatření tzv. faktické povahy (bez procesní stránky), která zřejmě taktéž připadají v úvahu,⁵⁰ byť opět jsou spíše hypotetická. Skutečný význam zásahové žaloby se v aktuálním kontextu nicméně jeví v poněkud odlišném kontextu.

⁴⁰ Přesněji počítá s přezkumem Ústavním soudem, srov. čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR.

⁴¹ Důsledkem čehož je také rozšíření institutu nepřijatelnosti kasační stížnosti od 1. 4. 2021 (srov. § 104a SŘS ve znění zákona č. 77/2021 Sb.).

⁴² Upravené v § 65 až 78 SŘS.

⁴³ Takovým opatřením může být např. opatření směřující vůči individualizovaným provozovatelům krizové infrastruktury (§ 12a odst. 1 KrZ).

⁴⁴ Srov. § 65 odst. 1 SŘS.

⁴⁵ Viz např. POTĚŠIL, L. Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. In: Právní rozhledy, 2015, č. 10, s. 359 a násl.

⁴⁶ Podrobněji viz SKLÁDALOVÁ, D. Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. In: Právní rozhledy, 2021, č. 12, s. 435-442.

⁴⁷ Viz tamtéž a zde rozebíraná soudní judikatura.

⁴⁸ Viz SVOBODA, T., op. cit. v pozn. 25, s. 436 a násl.

⁴⁹ Upravené v § 82 až 87 SŘS.

⁵⁰ Takovým opatřením může být typicky výzva k poskytnutí určitého věcného prostředku potřebného k řešení krizové situace (§ 29 odst. 3 ZKrŘ).

Zásahovou žalobu totiž lze - alespoň v rovině možnosti - vnímat také jako atypickou formu ochrany vůči krizovým opatřením normativní povahy, pokud bychom na tato opatření (či jejich důsledky), jsou-li protiprávní, pohlíželi jako na zásahy ve smyslu soudního řádu správního. Přestože judikatura českých správních soudů stabilně konstatuje, že nedostatek pravomoci správních soudů k přezkumu normativních aktů nelze obcházet zásahovou žalobou, v kontextu pandemie dovodila, že ve zcela výjimečných případech mohou důsledky krizového opatření vlády normativní povahy (jako jiného, resp. podzákoného právního předpisu) představovat *přímý zásah* do práv jednotlivce.⁵¹ Je však třeba naplnit určité omezující podmínky.

Je zapotřebí prokázat bližší vztah⁵² mezi žalobcem a napadeným právním předpisem či důsledky, které vyvolává. V opačném případě by byl setřen rozdíl mezi zásahovou žalobou a přezkumem zákonnosti podzákoných právních předpisů Ústavním soudem (jak byl naznačen výše). Vzhledem k požadavku existence účinného prostředku ochrany subjektivních práv proto soud může buď deklarovat nezákonnost zásahu (účinků napadeného krizového opatření normativní povahy), nebo rozhodnout výrokem, který bude mít za následek neúčinnost krizového opatření nebo jeho ustanovení ve vztahu k žalobci samotnému. Ústavní soud následně s konstatováním, že správní soudy za určitých mimořádných okolností umožnily bránit se proti konkrétním důsledkům krizových opatření prostřednictvím zásahové žaloby, odmítl ústavní stížnost stěžovatelek z důvodu předchozího nevyčerpání zásahové žaloby jakožto účinného prostředku ochrany jejich práv, který měly stěžovatelky k dispozici před podáním ústavní stížnosti.⁵³

Je ovšem nutné dodat, že výše uvedený přístup je stále založen na ojedinelém právním názoru judikatury,⁵⁴ jehož uplatnění mimo rámec pandemie a souvisejících opatření zatím nejspíše nebude přicházet v úvahu. Současně pak platí, že byť tento přístup má své jisté opodstatnění, má také zjevné nevýhody. Otázkou proto je, zda by jeho širší uplatnění v úvahu přicházet mělo.

Výhodou tohoto přístupu je zajištění přezkum normativních správních aktů ve správním soudnictví (a zmírnění zmíněného problému neefektivnosti ochrany subjektivních práv vůči normativním správním aktům). Nevýhodou však je „narušení“ právem předpokládaného systému přezkumu (včetně otázky odpovědnosti za škodu⁵⁵) a taktéž nejasnost, na které normativní správní akty by se toto řešení (ještě) mělo vztahovat. Má proto potenciál vygenerovat další (novou) nejasnou situaci mezi prostředky ochrany subjektivních práv, která může „celkovou“ efektivnost ochrany práv dotčených osob v konečném důsledku paradoxně spíše snižovat.

3.4 Řízení o ochraně proti nečinnosti

Řízení podle soudního řádu správního, které naopak zřejmě aplikovatelné není, je ochrana proti nečinnosti správního orgánu.⁵⁶ Nicméně je tomu tak proto, jak je toto řízení konstruováno, nikoli

⁵¹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020-141, část IV.1.

⁵² Při zkoumání tohoto bližšího vztahu vyšel Městský soud v Praze z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, který má v případě individuální stížnosti pravomoc přezkoumat, zda vnitrostátní právní předpis pro stěžovatele nevyvolává účinky, které by odporovaly Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (podrobněji viz rozhodnutí cit. v předcházející pozn.).

⁵³ Viz usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21.

⁵⁴ Srov. odlišné stanovisko k části odůvodnění usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21, a dosud nevyřčený názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (k tomu srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 2. 2021, č. j. 9 As 264/2020-29, bod 20, kterým byla otázka předložena rozšířenému senátu).

⁵⁵ V českém právu totiž soudní judikatura stabilně zastává názor, že odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci nelze spojovat s normativními právními akty, resp. normotvorbou (přesněji právotvorbou), nýbrž pouze s výkonem veřejné moci v podobě aplikace práva (srov. např. SIMON, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Praha: C.H. Beck, 2019, s. 319 a násl.). Nezákonný zásah však lze spojovat s druhou z uvedených rovin - rovinou aplikační. Přirozeně proto vyvstává otázka, zda by za naznačený nezákonný zásah v podobě důsledků protiprávního normativních správního aktu odpovědnost nesena být mohla či nikoli. K určitému posunu v otázce odpovědnosti za normotvorbu pak dochází i na základě pandemického zákona, jelikož ten fakticky zavádí také odpovědnost za mimořádná opatření normativní povahy, byť s jistými omezeními (k tomu viz pozn. 64).

⁵⁶ Upravená v § 79 až 81 SŘS.

nutně proto, že by v kontextu pandemických opatření nepřipadala v úvahu nečinnost příslušných orgánů. Ta obecně vyloučena není, jelikož plynou-li z právní úpravy (viz výše) oprávnění činit předmětná pandemická opatření, lze vyvozovat, že za splnění podmínek předpokládajících uplatnění těchto opatření k jejich uplatnění dojit musí.⁵⁷

Pro toto řízení a odpovídající tzv. nečinnostní žalobu ovšem platí, že (ne zcela systematicky) směřuje nikoli proti všem formám vrchnostenské nečinnosti správních orgánů, nýbrž pouze proti některým (vybraným) formám, a to vůči nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.⁵⁸ Osvědčení je v českém pojetí neregulativní úkon,⁵⁹ který v kontextu právního rámce reakce na pandemii nijak výslovně předpokládán není. O meritorních rozhodnutích již sice uvažovat lze (viz výše), nicméně v případě pandemické reakce nejsou předpokládána návrhová řízení, ke kterým tento žalobní typ směřuje (nýbrž vydávání pandemických opatření z moci úřední).

Současně však lze dodat, že právní ochrana vůči nečinnosti při vydávání (přijímání, nařizování apod.) pandemických opatření principiálně vyloučena není. Tato ochrana totiž může být realizována již zmiňovanou zásahovou žalobou, jelikož česká judikatura dovodila v případech nečinnosti nepodřaditelné pod nečinnost ve smyslu nečinnostní žaloby existenci tzv. *nečinnostního zásahu* spadajícího pod žalobu zásahovou.⁶⁰

Otázkou další je, zda by tato možnost byla aplikovatelná i v pandemické situaci. V případě krizových opatření může tyto úvahy komplikovat specifické postavení vlády (a krizových opatření normativní povahy); v případě mimořádných opatření vydávaných Ministerstvem zdravotnictví či krajskými hygienickými stanicemi pak forma těchto opatření (opatření obecné povahy) a skutečnost, že jsou vydávána z moci úřední.

V této souvislosti lze nicméně poukázat na to, že judikatura českých správních soudů zcela nedávno přijala (v jistých dimenzích) závěr, že zásahovou žalobou se lze bránit také proti nezahájení správního řízení z moci úřední. Tento závěr sice směřují k (ne)vydání správního rozhodnutí z moci úřední, nicméně principiálně může být aplikovatelný také na (ne)vydávání opatření obecné povahy.

Předpokladem pro nastíněný způsob využití zásahové žaloby je předně dotčení veřejného hmotného práva žalobce v důsledku nezahájení řízení z moci úřední. Dále je zapotřebí zohlednit subsidiární povahu zásahové žaloby a nejprve využít dostupných prostředků k ochraně práva. Konečně se nesmí jednat ani o zneužití práva ze strany žalobce. Pravidlem přesto nadále zůstává, že neexistuje veřejné subjektivní (procesní) právo na zahájení řízení z moci úřední – v případě žaloby směřující k ochraně (pouze) tohoto práva soud žalobu odmítne, neboť žalované jednání z povahy věci nemůže být (nezákonným) zásahem.⁶¹

S ohledem na důraz kladený na restriktivní přístup k výše nastíněným závěrům (a zcela opačný trend soudního přezkumu v podobě přezkumu množství vydávaných pandemických opatření) však využití této judikurní cesty za účelem domáhání se přijetí pandemických opatření ve formě opatření obecné povahy v praxi neočekáváme.

3.5 Řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části

S ohledem na vydávání mimořádných opatření ve formě opatření obecné povahy pak dosud prakticky nejvýznamnějším druhem řízení podle soudního řádu správního aplikovatelným na přezkum pandemických opatření je řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části.⁶² V tomto případě se již důsledně vzato nejedná o žalobní typ, nýbrž o návrhové řízení ve správním soudnictví; praktický význam tohoto rozlišení ale velký není.

⁵⁷ To lze dovozovat již z pozitivních závazků státu plynoucích ze základního (individuálního) práva na ochranu zdraví, případně z (kolektivního) ústavně chráněného statku ochrany veřejného zdraví (srov. čl. 31 Listiny základních práv a svobod); resp. nejobecněji z národního zdraví jako zřetelného veřejného zájmu (k tomu viz KŘEPELKA, F., op. cit. v pozn. 21, s. 56 a násl.).

⁵⁸ Srov. § 79 odst. 1 SŘS.

⁵⁹ Srov. § 154 a násl. SpŘ.

⁶⁰ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

⁶¹ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

⁶² Upravené v § 101a až 101d SŘS.

Z pohľadu tohoto druhu řízení jsou významná zejména specifika, která upravuje pandemický zákon pro přezkum mimořádných opatření (přičemž tato specifika se vztahují jak na opatření vydávaná podle pandemického zákona samotného, tak na opatření vydávaná podle zákona o ochraně veřejného zdraví za účinnosti pandemického zákona).

Zvláštní ustanovení pro soudní přezkum pandemických mimořádných opatření jsou obsažena v § 13 PandZ. Zákon stanoví odlišnou věcnou příslušnost k projednání návrhu, který vydalo Ministerstvo zdravotnictví, a to pro Nejvyšší správní soud (což principiálně odpovídá jejich celostátní působnosti). Pandemický zákon zkracuje obecnou jednoroční lhůtu pro podání návrhu na jeden měsíc, přičemž návrhy se projednávají zásadně přednostně (což na jednu stranu zvyšuje efektivnost tohoto přezkumu, ovšem na druhou stranu pochopitelně klade zvýšené nároky na navrhovatele a v důsledku také na správní soudy co do jejich zátěže).

Z hlediska způsobu soudního přezkumu je však patrně nejvýznamnějším specifikem možnost deklarace nezákonnosti mimořádného opatření nebo jeho části, pozbylo-li platnosti v průběhu řízení o jeho zrušení, která v rámci přezkumu opatření obecné povahy obecně přítomna není.⁶³

Deklarace nezákonnosti již zrušeného mimořádného opatření pak představuje potenciální základ pro uplatnění nároku na náhradu škody způsobené předmětným opatřením, resp. v příčinné souvislosti s ním.⁶⁴ Především však umožňuje správním soudům rozhodovat i v případech kontinuálního rušení a nahrazování mimořádných opatření, aniž by muselo docházet k neustálým změnám v návrhu (petitu) z tohoto důvodu. Být současně lze poznamenat, že pokud navrhovatel je s těmito změnami srozuměn a usiluje výhradně o zrušení předmětného opatření, deklaratorní výroku pro něj může být paradoxně nevýhodný.

Co však stojí za závěrečnou zmínku, je skutečnost, že prostřednictvím přezkumu mimořádných opatření jako opatření obecné povahy dochází k faktickému přezkumu normativních (správních) aktů správními soudy. Pro tato opatření totiž platí, jak již bylo zmíněno, že se nemusí jednat o smíšené správní akty obsahově, nýbrž může jít (a v praxi zpravidla zřejmě půjde) o akty svou povahou normativní, kterým byla forma opatření obecné povahy pouze tzv. *propůjčena*.⁶⁵

I tento přístup pak lze považovat za reakci na dosavadní stav neefektivnosti ochrany subjektivních práv vůči normativním aktům mající své výhody (v podobě zajištění ochrany práv jednotlivců dotčených normativními správními akty), ale i nevýhody. Jako nevýhoda, resp. problematický aspekt tohoto řešení, se aktuálně ukazují požadavky na odůvodňování takto vydávaných pandemických opatření. Přesněji se z aktuální judikatury zdá, že státní správě se nedaří dostatečně odůvodňovat jí vydávaná opatření obecné povahy.⁶⁶ Otázkou potom může být, do jaké

⁶³ Obdobná možnost je nicméně obecně upravena v rámci zásahové žaloby, srov. § 82 *in fine* SŘS.

⁶⁴ Pro úplnost pak lze uvést, že pandemickým zákonem je upravena zvláštní skutková podstata odpovědnosti za škodu, na jejímž základě stát odpovídá za škody způsobené mimořádnými opatřeními, aniž by tato opatření musela být protiprávní (což se principiálně vymyká obecné úpravě odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů). Současně však lze dodat, že pandemický zákon také omezuje rozsah takto nahrazované škody (srov. § 8 PandZ).

⁶⁵ Viz SVOBODA, T., HEJČ, D., op. cit. v pozn. 22, s. 318.

⁶⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133, kde se v této souvislosti konstatuje: „Soud samozřejmě také vnímá, že si mnoho lidí stěžuje na to, že smyslu mnohých ukládaných opatření nerozumí. Základem akceptace uvalovaných opatření a v důsledku toho i jejich dobrovolného dodržování je srozumitelné vysvětlení jejich potřebnosti a nezbytnosti při zvážení negativních důsledků do práv a oprávněných zájmů osob, které jsou opatřeními dotčeny. (...) Takové vysvětlení má být samozřejmě nejen v samotných opatřeních, ale například má být dále sdělováno i prostřednictvím médií. Ale každému, koho vysvětlení opatření zajímá, by mělo být vždy dostupné společně s textem samotného opatření. Ostatně nutnost sepsat vedle samotných příkazů též jejich odůvodnění nutí původce mimořádného opatření k tomu, aby skutečně zvážil právě ty aspekty, které zákonodárce dal do požadavku na odůvodnění v pandemickém zákoně. Nelze pak rozhodně vyloučit, že by obsah opatření mohl být jiný, pokud by danou úvahu odpůrce učinil. Pokud určité opatření totiž nejde odůvodnit v souladu se zákonnými požadavky, zpravidla je to v důsledku toho, že zákonným požadavkům nevyhovuje. Pokud by odpůrce odůvodnění vždy řádně sepsal, již v této fázi by mohl zjistit, že opatření má případně slabiny. Ty by

míry je tento stav důsledkem pochybení příslušných orgánů státní správy, anebo spíše již – s ohledem na aktuální situaci – nepřiměřených požadavků správních soudů.⁶⁷ Odpověď na tuto otázku ale pochopitelně překračuje rámec tohoto příspěvku.

4 ZÁVĚR

O aktuální pandemické situaci lze nepochybně říci, že přináší nové právní otázky, což platí i pro oblast správního soudnictví. V českém kontextu se jako základní problém z tohoto pohledu, jak se domníváme, ukazuje nemožnost přezkoumávat normativní správní akty, resp. nedostatečná efektivnost tohoto přezkumu prováděného za současného právního stavu výhradně Ústavním soudem (což se projevilo v případě přezkumu krizových opatření normativní povahy). Na tento problém bychom mohli pohlížet dvojím způsobem.

V první rovině jej lze chápat jako prostý důsledek nedostatků koncepce aktuálního právního rámce reakce státu na pandemii, kdy zákonodárce zpočátku nepřipravil základ pro efektivní ochranu dotčených osob pandemickými opatřeními normativní povahy.

Mohli bychom jej chápat ale i obecněji jako problém nemožnosti přezkoumávat normativní správní akty správními soudy, byť to Ústava ČR připouští (prostřednictvím Nejvyššího správního soudu za předpokladu odpovídajícího zákonného zmocnění). V tomto směru aktuální situace nabízí prostor pro úvahy o využití této dosud nevyužité možnosti, přesněji pro úvahy o zavedení odpovídajícího nového žalobního typu ve správním soudnictví.⁶⁸

Možných závěrů ve vztahu ke správnímu soudnictví se ale nabízí více (přičemž opět nepřímo souvisí s přezkumem pandemických opatření normativní povahy). Pandemická situace s sebou přinesla také „náznak“ rozšíření tzv. zásahové žaloby, kdy soudní judikaturou byly jako nezákonný zásah ojediněle označeny také důsledky krizových opatření vlády normativní povahy (tedy obsahově normativních aktů). Zjevně jde o *ad hoc* řešení v kontextu pandemické situace, hypoteticky se ale může dočkat i širšího uplatnění.⁶⁹

Pozoruhodné je ale také řešení přezkumu mimořádných opatření, konkrétněji opatření obsahově normativní povahy na základě tzv. propůjčení těmto opatřením formy opatření obecní povahy (která ve správním soudnictví běžně přezkoumatelná jsou). Jednak jde o atypické řešení výše naznačeného problému přezkumu správní normotvorby, jehož „funkčnost“ lze prozatím hodnotit jen omezeně. Jednak toto řešení přináší také svoje dílčí specifika soudního přezkumu dle pandemického zákona. Zmínit lze zejména možnost deklarování nezákonnosti již zrušeného mimořádného opatření, která může otevírat prostor pro diskusi o perspektivě uplatnění deklaratorních řízení v českém správním soudnictví.

Použitá literatura:

HEJČ, D., SVOBODA, T.: K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). In: Právní rozhledy, 2021, č. 11, s. 391-400.

CHVOJKA, Š.: Role Ústavního soudu v koronakrizi. Jurisprudence, 2021, č. 2, s. 14-27.

KŘEPELKA, F. Právo pandemie covidu-19: náčrt celkového obrazu. In: Časopis zdravotnického práva a bioetiky, 2020, č. 3, s. 1-70.

BRAŽINA, R., HEJČ, D., KADEČKA, S.: Ochrana subjektivních práv proti normativním správním aktům. In: SKULOVÁ, S., POTĚŠIL, L. a kol. Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě – jejich systém a efektivnost. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 290-301. ISBN 978-80-7400-647-0.

bylo možné napravit ještě před jeho vydáním. Namísto toho je zjevné, že se tak často nestane a až v okamžiku, kdy je vydáno, se začnou ozývat jeho adresáti, že se nedá splnit nebo jeho plnění přináší významné obtíže, což pak vede k rychlým změnám v přijatých opatřeních a jejich nepřehlednosti.“

⁶⁷ K tomu v obecné rovině výstižně KŘEPELKA, F., op. cit. v pozn. 21, s. 55 a 56.

⁶⁸ Nejobecněji bychom naznačený problém mohli chápat také jako problém nastavení systému prostředků ochrany práv ve veřejné správě (či ještě obecněji tzv. právních záruk zákonnosti ve veřejné správě), kdy je ochrana subjektivních práv před jejich dotčením protiprávními normativními správními akty (ale obecněji i legislativou v užším smyslu) věnována menší – a zřejmě nedostatečná – pozornost.

⁶⁹ Srov. pozn. 54 *in fine*.

- MIKULE, V.: Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. In: *Justiční praxe*, 2002, č. 3, s. 85–90.
- PLACHÝ, J.: Rušení právních předpisů jako (staro)nový prvek ve správním soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, č. 2, s. 299-309.
- POTĚŠIL, L.: Materiální pojetí rozhodnutí ve správním soudnictví. In: *Právní rozhledy*, 2015, č. 10, s. 359-363.
- PRŮCHA, P.: *Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd.* Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- SIMON, P.: *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci.* Praha: C.H. Beck, 2019, 386 s. ISBN 978-80-7400-768-2.
- SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo. 4., aktualiz. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, 510 s. ISBN 978-80-7598-564-4.
- SKLÁDALOVÁ, D.: Formální znaky rozhodnutí podle soudního řádu správního pohledem judikatury NSS. In: *Právní rozhledy*, 2021, č. 12, s. 435-442.
- SOVA, A.: Přezkum opatření přijatých v době nouzového stavu. In: *Správní právo*, 2020, č. 5–6, s. 298-312.
- STAŠA, J.: Nad významy termínu "opatření" v předpisech správního práva. In: *Právní rozhledy*, 2017, s. 777-782.
- SVOBODA, T., HEJČ, D.: K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). In: *Právní rozhledy*, 2021, č. 9, s. 315-324.
- SVOBODA, T.: Nad (nejasnými) hranicemi mezi žalobními typy podle soudního řádu správního (2. část). In: *Právní rozhledy*, 2019, č. 12, s. 435-439.

Kontaktní údaje:

Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.
tomas.svoboda@law.muni.cz
Masarykova univerzita, Právnická fakulta
Veveří 70
611 80 Brno
Česká republika

Mgr. Denisa Skládalová
skladalova.d@gmail.com
Masarykova univerzita, Právnická fakulta
Veveří 70
611 80 Brno
Česká republika

NAJVYŠŠÍ SPRÁVNÝ SÚD - NAJVYŠŠIA JUSTIČNÁ AUTORITA, ALEBO SÚDNY START-UP?

Ján Škrobák

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The paper deals with the issue of filling the positions of judges of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic. The legal and factual problems that accompanied the appointment of judges threatened to seriously jeopardize its respect in the community of legal practitioners and the proper performance of administrative justice in the Slovak Republic.

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá otázkou personálnej kreácie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Právne a faktické problémy, ktoré sprevádzali kreovanie sudcov súdu, hrozili vážne ohroziť jeho rešpekt v právnickej obci a riadny výkon správneho súdnictva v Slovenskej republike.

Key words: Supreme Administrative Court, filling the positions of judges, selection procedure for the position of judges.

Kľúčové slová: Najvyšší správny súd, obsadzovanie miest sudcov, výberové konanie na miesto sudcov.

1 ÚVOD¹

Som si vedomý, že tento príspevok spracúva tému, ktorá môže budiť kontroverzie. Písať a hovoriť o personálnych otázkach je spravidla citlivé a môže byť spravidla nerozumné. Aj preto by som sa chcel predovšetkým vyjadriť k okolnostiam formulovania témy príspevku. Tému som si vybral a názov príspevku stanovil v čase, keď ešte neprebehlo ani prvé kolo výberového konania na sudcov Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj len „najvyšší správny súd“) a takisto ešte nebolo ani uzavreté podávanie prihlášok v rámci druhého kola výberového konania na sudcov tohto súdu. V danej chvíli som teda nevedel, aký bude priebeh a aké výsledky ani prvého kola (a samozrejme ani druhého kola²) výberového konania – poznal som len okruh prihlásených kandidátov v prvom kole, niektorých z nich profesne, iných preto, lebo som si zo záujmu pozrel ich zverejnené životopisy a motivačné listy, ďalších som nepoznal vôbec.

Ani v danej fáze, ani v čase konania konferencie, ani s odstupom pár týždňov, keď príspevok finalizujem do písomnej podoby, by nebolo vhodné a ani spravodlivé generalizovať.

V čase výberu témy som ďalej nevedel, že do druhého kola výberového konania sa prihlási väčší počet súčasných sudcov správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj len „najvyšší súd“).

Inak povedané, tému príspevku som formuloval v čase, keď sa javilo, že správnomu súdnictvu v Slovenskej republike hrozí zásadná personálna diskontinuita a strata rokmi budovaného odborného potenciálu. V situácii, keď je už na dosah naplnenie vízie mnohých administratívistov – vytvorenie samostatného najvyššieho správneho súdu – to prinášalo určitý trpký pocit.

Medzičasom sa moje vnímanie situácie posunulo, rovnako, ako sa zmenili objektívne okolnosti.

Prvé i druhé kolo výberového konania hodnotím pozitívne z hľadiska výsledku, menej ma potešil priebeh prvého kola v rozsahu, v akom som ho mal možnosť sledovať – s ohľadom na to, aké

¹ Tento príspevok bol spracovaný ako výstup z riešenia grantu APVV-17-0403 Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronické služby verejnej správy.

² Tretie kolo výberového konania sa ku dňu odovzdania príspevku neuskutočnilo, boli iba podané prihlášky.

odborné a osobnostné požiadavky môžeme na kandidátov na funkciu vo vrcholnom justičnom orgáne spravodlivo klásť. Už to, že takéto otázky považovali členovia Súdnej rady SR za potrebné niektorým kandidátom klásť, je smutným svedectvom toho, že niektorí kandidáti nepreukázali pri podaní prihlášky dostatok sebareflexie ani rešpektu k novej justičnej inštitúcii.

Zaregistroval som, že aj niektorí kolegovia právnicki, ktorí pôvodne kritizovali odmietavý postoj sudcov správneho kolégia podrobiť sa výberovému konaniu, po prvom kole pre ich postoj majú vyššie porozumenie.

Zmenené okolnosti (teda prihlášky väčšieho počtu sudcov správneho kolégia do výberového konania na sudcov najvyššieho správneho súdu a dobré výsledky prvého i druhého kola) však vlastne nezmenili podstatu veci.

Tú vnímam jednak v rovine toho, ako sa zákonodarca nastavením systému zachoval k súčasným sudcom správneho kolégia najvyššieho súdu – stále platí, že sčasti dochádza k personálnej diskontinuite; ale aj v rovine toho, ako podľa môjho názoru neprimerane legislatívnym nastavením systému výberu sudcov riskoval nielen disrupciu kontinuity výkonu správneho súdnictva, ale riskoval aj negatívne dopady systému výberu na percepciu a autoritu súdu.

2 LEGISLATÍVNE NASTAVENIE VÝBEROVÉHO KONANIA

V prvom rade je potrebné aspoň stručne načrtnúť normatívny a spoločenský kontext.

Národná rada Slovenskej republiky dňa 9. 12. 2020 schválila vládny návrh ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov³, ako aj vládny návrh zákona o reforme súdnictva⁴. V súhrne predstavujú najvýznamnejšiu reformu systému súdnictva v Slovenskej republike od jej vzniku. Sústava všeobecných súdov v jej dôsledku prestane byť „pyramídou s jediným vrcholom“ – popri najvyššom súde sa stane rovnocenným vrcholným orgánom sústavy všeobecných súdov aj najvyšší správny súd. Po novom tak v zmysle čl. 143 ods. 1 Ústavy SR sústavu súdov budú tvoriť najvyšší súd, najvyšší správny súd a ostatné súdy. K 1. januáru 2021 (dátum účinnosti zmieňovanej novely Ústavy SR i zákona o reforme súdnictva – a teda aj zriadenia najvyššieho správneho súdu), resp., k 1. augustu 2021, keď najvyšší správny súd začne svoju činnosť, sa tak naplní dlhoročné volanie významnej časti slovenskej administratívistickej obce po jeho zriadení⁵.

Už v procese tvorby reformy jedným z neuralgických bodov odbornej diskusie bol spôsob kreácie sudcov najvyššieho správneho súdu. Predkladateľ predstavil, a napokon aj presadil, model, pri ktorom nedochádza k „automatickému“ preloženiu sudcov správneho kolégia najvyššieho súdu na najvyšší správny súd, ale všetci uchádzači, vrátane sudcov správneho kolégia, sa mali podrobiť výberovému konaniu.

Mnohí sudcovia správneho kolégia – v zhode s významnou časťou odbornej verejnosti, vrátane Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty v rámci medzirezortného pripomienkového konania k reformnému legislatívnemu balíku – tento návrh kritizovali.

Ministerstvo spravodlivosti SR ako „kompromis“ inkorporovalo do zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon o sudcoch a prísediach“) úpravu „zjednodušeného výberového konania“. Podľa § 151zf ods. 1 tohto zákona prvé celkové počty miest sudcov najvyššieho správneho súdu a voľné miesta sudcov najvyššieho správneho súdu určí po prerokovaní so súdnou radou minister do 31. januára 2021. Podľa odseku 2 toho istého paragrafu voľné miesta sudcov podľa odseku 1 sa obsadzujú na základe výsledkov výberového konania, ktoré do 31. júla 2021 uskutočňuje súdna rada. Podľa odseku 3 toho istého paragrafu výberové konanie podľa odseku 2 pozostáva z verejného vypočutia v súdnej rade a overenia predpokladov sudcovskej spôsobilosti; výberové konanie vyhlasuje a administratívne a organizačne zabezpečuje predseda súdnej rady. Podľa odseku 4 verejné vypočutie podľa odseku 3 sa uskutočňuje podľa pravidiel verejného vypočutia kandidátov na sudcu ústavného súdu. Napokon, podľa odseku 6 § 151zf zákona o sudcoch a prísediach ak odseky

³ Ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁴ Zákon č. 423/2020 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva.

⁵ Pozri napr. TÓTHOVÁ, K.: Niekoľko úvah k pripravovanému Správne súdnemu poriadku. In Justičná revue. Roč. 66, č. 12 (2014), s. 1519-1524. ISSN 1335-6461.

2 až 5 neustanovujú inak, na výberové konanie na voľné miesto sudcu najvyššieho správneho súdu podľa odseku 1 sa použijú § 28 až 29.

Táto osobitná úprava znamenala, že na prvé výberové konanie na sudcov najvyššieho správneho súdu sa nepoužívajú ustanovenia paragrafov 28a až 28f zákona o sudcoch a prísediacich. V prípade týchto ustanovení ide o ustanovenia upravujúce náležitosti hromadných výberových konaní. Možno teda povedať, že prvým kandidátom na sudcov najvyššieho správneho súdu vďaka tomu „odpadol“ písomný test, vypracovanie prípadovej štúdie, vypracovanie súdneho rozhodnutia, preklad z cudzieho jazyka, ale aj psychologické posúdenie.

Zákonodarca tak dosiahol dvojaký efekt – pre existujúcich sudcov správneho kolégia najvyššieho súdu sa cesta na najvyšší správny súd oproti preloženiu ex lege sťažila, pre iných uchádzačov sa prístup k najvyššiemu správne súdu oproti štandardným výberovým konaniam výrazne uľahčil.

3 ZHODNOTENIE LEGISLATÍVNEHO NASTAVENIA VÝBEROVÉHO KONANIA

Osobne som veľmi podporoval a podporujem to, aby sa súčasťou zboru sudcov najvyššieho správneho súdu stali aj odborníci z mimosúdneho prostredia. Kto pozná moje názory – ale aj publikačné výstupy⁶ – vie, že konzistentne podporujem otvorenosť justície vo vzťahu k externému prostrediu, a som presvedčený, že najvyššiemu správne súdu bude svedčiť, ak ho posilnia aj odborníci z akadémie, prokuratúry, advokácie či verejnej správy. Malo by však naozaj ísť o posilnenie, teda zrejme nie o väčšinu sudcov nového súdu, a naozaj by malo ísť o odborníkov na správne právo.

Hoci podporujem otvorenosť justície a vždy som bol skôr odporcom striktného kariérneho systému, kde sa cesta k taláru začínala už v roli justičného čakatela, nemožno prehliadnúť, že na prácu sudcu je nevyhnutne potrebné mať súbor kompetencií, ktoré sa síce nepochybne môžu naučiť aj iní právnici, ale potrebujú mať na to pri sebe v senáte skúsených sudcov. Nepochybne aj akademik či advokát dokáže kvalitne posúdiť právne otázky, a naučiť sa pracovať so spisom a písať rozhodnutia zvládne, myslím si však, že to, čo sa musí naučiť a nemusí to byť ľahké, je „mindset sudcu“, osobitne vrcholnej justičnej inštitúcie – mindset, ktorého podstatou je naozaj autoritatívne rozhodovanie o právnych veciach so všetkým, čo k tomu patrí, a to s vedomím všetkej spoločenskej zodpovednosti a s vedomím, že rozhodnutie nielenže bude s vysokou pravdepodobnosťou finálnym rozhodnutím v konkrétnej právnej veci, ale silou autority aj v iných právnych vzťahoch. Ako akademik so skúsenosťami z advokácie sa cítim byť oprávnený konštatovať, že v rôznych právnických povolaniach logicky prichádza iné bremeno zodpovednosti spojené s iným uhlom prístupu k veci. Pociťujem obrovský rešpekt pred bremenom sudcu, osobitne vrcholnej súdnej inštitúcie, rozhodnúť tak, aby sa čo najviac priblížil podstate objektívneho práva a zároveň právnym princípom. Táto práca si žiada obdivuhodný mix sebadôvery a zároveň sebakritickosti, odvahy rozhodnúť a zároveň vedomia zodpovednosti, súbor vyvážených kompetencií, ktoré si ostatné právnické povolania natoľko nežiadajú.

Najvyšší správny súd bude vrcholným justičným orgánom a ako taký by mal budiť nielen dôveru, na čo zjavne kládlo a kladie dôraz ministerstvo spravodlivosti, ale aj rešpekt, a to aj svojou odbornosťou. V jeho radoch by teda nemali nájsť miesto právnici, ktorí vzniknutú situáciu berú len ako „ľahkú“ kariérnu príležitosť bez toho, aby dokázali preukázať nejaký hlbší odborný záujem o správne právo a o správne súdnictvo. Žiaľ, aj takí uchádzači sa v prvom kole našli. Áno, je pravdou, že Súdna rada SR ich efektívne „odfiltrovala“. Lenže – to neznamená, že v procese kreácie súdu nezostáva určitá reputačná škvrnka – napríklad v tom, že členovia Súdnej rady SR (a ja ich v zásade plne chápem) zjavne proste nemohli pristupovať ku všetkým uchádzačom úplne rovnako, pokiaľ išlo o výber otázok. Doprajem si komfort akademika a poviem to otvorene – za tento stav nenesie v žiadnom prípade zodpovednosť Súdna rada SR. Bol to právotvorca, kto si dovolil neprimeraný hazard s tým, aké bude zloženie najvyššieho správneho súdu.

Želal by som si, aby sme v Slovenskej republike mali vrcholné justičné orgány budiace úctu a rešpekt nie preto, že nad nimi v hierarchii súdov už nikto alebo takmer nikto nestojí, ale preto, že v

⁶ ŠKROBÁK, J.: Sudcovská samospráva verus suverenita občanov. In Cofola 2011. Brno : Masarykova univerzita, 2011, s. 1202-1218. ISSN 1335-6461; alebo ŠKROBÁK, J.: Zloženie výberových komisií pre výber sudcov. In Bratislavské právnické fórum 2019 : úlohy správy justície na zabezpečenie nezávislého a transparentného súdnictva. 1. vyd. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2019, s. 71-79. ISBN 978-80-7160-528-7.

nich funkcie ako svoje poslanie vykonávajú nielen odborne erudované, ale aj múdre, úctyhodné osobnosti, ktoré keď prehovoria o svojom odbore, je poctou ich počúvať.

Stále zastávam názor, že nie je správne, ak sudcovia správneho kolégia neboli bez ďalšieho (samozrejme s ich súhlasom) preložení na najvyšší správny súd bez potreby výberového konania, aj keď išlo o jeho „soft verziu“. Stále súhlasím s hlasmi mnohých sudcov správneho kolégia, že v ich prípade malo ísť o preloženie na súd inštančne rovnako postavený, bez potreby výberového konania, a že určitú diskrimináciu možno vnímať v tom, že z existujúcich sudcov najvyššieho súdu niektorí môžu vo výkone svojho povolania pokračovať kontinuálne a iní sa musia podrobiť výberovému konaniu. A nie, nemožno akceptovať námietku, že predsa aj sudcovia správneho kolégia môžu pokračovať v práci na inom kolégiu najvyššieho súdu – to je síce pravda, ale nemohli by pokračovať v práci v oblasti správneho súdnictva.

Je to o to zvláštnejšie, že na preloženie na najvyšší správny súd sú v zákone stanovené menej rigorózne požiadavky z hľadiska dĺžky praxe, než pre preloženie na najvyšší súd – to je mimochodom ďalšia úprava, kde je najvyšší správny súd už akoby literou zákona znevažovaný oproti najvyššiemu súdu⁷. Viem, že ide o nešťastné „dedičstvo“ správneho súdnictva⁸, o ktoré je spravdla menší záujem sudcov, no o to viac „vynikne“ paradox, že pred sudcov, ktorí mali záujem bez ďalšieho pokračovať vo svojej práci v správnom súdnictve, zákonodarná moc a exekutíva postavili formálnu prekážku.

Argument, že ide o nový súd s „novou agendou“ v mojich očiach neobstojí. Je samozrejme pravdou, že ide o nový súdny orgán, ale na rovnakej úrovni v hierarchii justičných orgánov, a agendu má takmer rovnakú, ako správne kolégium najvyššieho súdu. Rozdielom je samozrejme agenda disciplinárnych konaní, lenže stále chcem veriť, že táto agenda má byť akcesorická a nie určujúca.

V zásade v mojich očiach platí, že sudcovia správneho kolégia najvyššieho súdu mali záujem vykonávať takmer rovnakú prácu na inštančne rovnako postavenom súde a zákon pred nich postavil zbytočnú formálnu prekážku. Táto prekážka však zároveň viedla k tomu, že z hľadiska uchádzačov z externého prostredia pomerne „benevolentné“ nastavenie výberového procesu pritiaхло aj zopár uchádzačov, ktorí so správnym právom a správnym súdnictvom profesijne nemali v podstate nič spoločné a zjavne neurobili dobré meno ani len výberovému konaniu, nieto ešte samotnej justičnej inštitúcii, ak by sa na ňu nejakým omylom osudu dostali.

4 ZÁVER

Môj príspevok nemôže mať záver v rovine konkrétnych odporúčaní, pretože kocky sú už hodené a výber sa musí dokončiť za nastavených podmienok. Konkrétnejšie závery ani nemožno odo mňa spravodlivo požadovať, v situácii, keď ani tvorcovia systému príliš konkrétne nepomenovali dôvody, pre ktoré zvolili (nielen) mnou kritizované riešenie. Môžem však povedať, že v tejto otázke na ich nahlas nevyslovené slová reagovala spôsobom, s ktorým sa do značnej miery stotožňujem, pani doktorka Elena Berthotyová vo svojom motivačnom liste v rámci druhého kola výberu, ktorý si každý môže prečítať.

Možno povedať, že Súdna rada SR zvládla nateraz výber v rámci prvých dvoch kôl výberového konania so ctou a výsledkom bude zrejme najvyšší správny súd predstavujúci „zdravý mix“ sudcov so skúsenosťami so správneho súdnictva a nových sudcov – odborníkov na správne právo a správne súdnictvo z iného ako justičného prostredia. To však samo osebe nestačí na to, aby sme zabudli, ako právotvorca „zarískoval“ s reputáciou novokreovaného súdu ešte pred rozbehom jeho činnosti a ako ohrozil kontinuitu výkonu správneho súdnictva na Slovensku.

Na mieste je však optimistický záver: Verím, a doteraz zvolení sudcovia o tom svedčia zatiaľ najvýznačnejšie, že najvyšší správny súd bude napokon obsadený erudovanými odborníkmi na správne právo a vybuduje si autoritu a rešpekt nielen vďaka sile ich osobností, ale aj a najmä vďaka kvalite jeho rozhodnutí.

⁷ Podľa ustanovenia § 11 ods. 2 zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov na najvyšší súd možno prideliť len sudcu, ktorý vykonával právnickú prax po dobu najmenej 15 rokov. Naproti tomu na najvyšší správny súd podľa toho istého ustanovenia možno prideliť len sudcu, ktorý vykonával právnickú prax po dobu najmenej desať rokov.

Obdobná úprava je potom v § 14 ods. 2, pokiaľ ide o preloženie na najvyšší súd, resp., na najvyšší správny súd.

⁸ Pozri § 14 ods. 2 zákona o sudcoch a prísediach – prvá veta.

Nuž, a úplným záverom by som rád využil aj tento článok a poďakoval za dlhé roky dobrej spolupráce s Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou a jej Katedrou správneho a environmentálneho práva sudcom správneho kolégia najvyššieho súdu. Vážené dámy, vážení páni, patrí Vám vďaka nás i našich študentov. Osobitne ďakujem ostatným trom predsedom správneho kolégia, s ktorými sme mali tú česť spolupracovať aj v pedagogickom procese: pani doktorke Ide Hanzelovej, pani doktorke Elene Závadskej a pánovi doktorovi Jozefovi Milučkému. Z ďalších sudcov by som rád ešte osobitne poďakoval pánovi magistrovi Petrovi Melicherovi a pani doktorke Jane Zemkovej, ktorí venovali našim študentom veľa svojho vzácneho času.

Použitá literatúra:

ŠKROBÁK, J.: Sudcovská samospráva verzus suverenita občanov. In Cofola 2011. Brno : Masarykova univerzita, 2011, s. 1202-1218. ISSN 1335-6461.

ŠKROBÁK, J.: Zloženie výberových komisií pre výber sudcov. In Bratislavské právnické fórum 2019 : úlohy správy justície na zabezpečenie nezávislého a transparentného súdnictva. 1. vyd. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2019, s. 71-79. ISBN 978-80-7160-528-7.

TÓTHOVÁ, K.: Niekoľko úvah k pripravovanému Správne súdne poriadku. In Justičná revue. Roč. 66, č. 12 (2014), s. 1519-1524. ISSN 1335-6461.

Kontaktné údaje:

Doc. Mgr. Ján Škrobák, PhD.
jan.skrobak@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo námestie 6
810 00 Bratislava
Slovensko

AKTUÁLNÍ VÝZVY PRO SPRÁVNÍ SOUDNICTVÍ V OTÁZCE SOUDNÍHO PŘEZKUMU NEZAHÁJENÍ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ NA ZÁKLADĚ PODNĚTU

Soňa Večeřová

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

Abstract: The Sixth Chamber of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic, with regards to certain cases of a person filing tip-offs, raised the question of a potential existence of substantive subjective law, which may be affected by the de facto inaction of the administrative body during initiation of administrative proceedings ex officio. This case, referenced as 6 As 108/2019 from December 10th 2019, was forwarded to the extended chamber. On 26th March 2021, the extended chamber of the Supreme Administrative Court ruled in this matter and corrected its previous conclusions. This article aims to analyse situations in which the conclusion regarding non-existence of public subjective law seems debatable and to evaluate the arguments for changing the existing conclusions of case law. The case under consideration concerned proceedings for the removal of a building. It is therefore necessary to address the question of applicability of the conclusions reached by the extended chamber of the Supreme Administrative Court to other cases of administrative proceedings initiated ex officio.

Abstrakt: Šestý senát Nejvyššího správního soudu ČR ve vztahu k některým osobám podávajícím podnět nastolil otázku možné existence hmotného subjektivního práva, do kterého může být faktickou nečinností správního orgánu při zahajování správního řízení ex offo zasaženo, a věc vedenou pod sp. zn. 6 As 108/2019 dne 10.12.2019 postoupil rozšířenému senátu. Dne 26.3.2021 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ČR v této věci rozhodl a své dosavadní závěry korigoval. Článek má za cíl analyzovat situace, ve kterých se závěr o neexistenci veřejného subjektivního práva jeví jako diskutabilní a zhodnotit argumenty pro změnu dosavadních závěrů judikatury. Jelikož se v posuzovaném případě jednalo o situaci řízení o odstranění stavby, je namíste se zabývat otázkou aplikovatelnosti závěrů snesených v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ČR i na další případy správních řízení zahajovaných ex offa.

Key words: initiation of administrative proceedings ex officio, tip-off, public subjective rights, judicial protection, unlawful interference

Klíčové slová: zahájení správního řízení z moci úřední, podnět, veřejné subjektivní právo, soudní ochrana, nezákonný zásah

1 ÚVOD

Tradičním názorem české vědy i judikatury je názor, že neexistuje veřejné subjektivní právo na to, aby správní řízení z moci úřední bylo na základě podnětu zahájeno.¹ Za této situace se osoba podávající podnět nemůže domoci soudního přezkumu postupu správního orgánu v případě, že správní řízení na základě podnětu nebylo zahájeno. Tato teze je přijímána judikaturou Nejvyššího správního soudu ČR,² judikaturou Ústavního soudu ČR a také odbornou literaturou.³ Nezřídka se

¹ Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č.j. 6 As 108/2019-39 (bod 37). Dále jen „rozsudek RS NSS“.

² Dále jen „NSS“.

³ Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č.j. 3 Ans 1/2009-58, rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 4 As 117/2017 a řada dalších. Shodně také usnesení Ústavního soudu ze dne 26.6.2001, sp. zn. II ÚS 345/01 nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 8.10.2002, sp. zn. II ÚS 586/02. POTĚŠIL, L. a kol.: Správní řád. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 264 nebo JEMELKA, L a kol.: Správní řád. Komentář. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 269.

však začaly objeďovat náměty k diskuzi o tom, zda by nezařájení správního řízení z moci úřední přece jen nemohlo představovat nezákonný zásah do hmotných práv některých podatelů. Také NSS již ve své judikatuře nalezl případy, kdy s ohledem na konkrétní okolnosti případu soudní přezkum v dané věci připustil.

Nejnovější judikaturou v této otázce je rozsudek RS NSS, který považuji za významný posun v nazírání na danou problematiku. Rozšířený senát NSS rozhodoval na podkladě otázek nastolených šestým senátem NSS. Pro správní soudnictví tak lze odklon od dosavadní judikatury, otázky nastolené šestým senátem NSS a rozsudek RS NSS považovat za aktuální výzvu pro správní soudnictví České republiky, neboť s novými závěry se nyní bude vypořádávat teorie i praxe.

2 SHRNUŤI DOSAVADNÍHO PŘÍSTUPU

Jak již bylo uvedeno, judikatura jednoznačně dovodila, že neexistuje subjektivní právo na to, aby správní řízení z moci úřední bylo zahájeno a tento závěr je veskrze přebírán a respektován také odbornou literaturou. Osobám podávajícím podnět tedy náleží pouze právo podnět podat a tomuto právu odpovídá povinnost správního orgánu se tímto podnětem zabývat a vyřídít jej, příp. k žádosti podatele jej o naložení s podnětem informovat.⁴ Jelikož neexistuje veřejné subjektivní právo na zahájení správního řízení z moci úřední, je vyloučena také ochrana poskytovaná správními soudy, neboť dle § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,⁵ soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu **veřejným subjektivním právům** fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínky stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Tedy „jakkoli závažné porušení objektivního práva rozhodnutím orgánu státní správy, které by nemělo za následek také porušení subjektivních práv navrhovatele, není možné soudním rozhodnutím napravit“.⁶ Vyloučena byla judikaturou výslovně ochrana v podobě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu,⁷ neboť za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. nelze považovat sdělení v návaznosti na podnět dle § 42 SprŘ o tom, že řízení z moci úřední nebylo zahájeno. „Pokud správní orgán neshledá naplnění podmínek k zahájení správního řízení, nejedná se o úkon, kterým by se zakládala, měnila nebo rušila práva nebo povinnosti oznamovatele.“⁸ Svou formou je sdělení úkonem dle části čtvrté SprŘ.⁹ Dále byla judikaturou vyloučena ochrana v podobě žaloby na ochranu proti nečinnosti, neboť dle § 79 odst. 1 s.ř.s. se lze žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhat pouze toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat **rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení**, v důsledku čehož se vydání rozhodnutí mohou žalobou domáhat pouze účastníci již zahájeného správního řízení.¹⁰ V neposlední řadě byla judikaturou vyloučena také ochrana v podobě žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením, neboť jejímž prostřednictvím se ochrany může dle § 82 s.ř.s. domáhat pouze ten, kdo tvrdí, že byl přímo **zkrácen na svých právech** nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo. NSS vyslovil v rámci rozhodování závěr, že „stěžovatelům v dané situaci právo na zahájení řízení z moci úřední nenáleží a nemohli se proto úspěšně žalobou proti nezákonnému zásahu domáhat ochrany před zásahem do tohoto práva.“¹¹

Závěr o neexistenci veřejného subjektivního práva na zahájení správního řízení z moci úřední vychází primárně z dělení správních řízení. Tato se dělí na řízení zahajovaná na základě žádosti, sloužící k ochraně subjektivního veřejného práva, a na řízení zahajovaná z moci úřední, která slouží k ochraně práva objektivního a u nichž se jedná o projev dozorové pravomoci správního orgánu.¹² V druhém případě je tedy na správním orgánu, kdy svou dozorovou pravomoc vykoná a kdy nikoli.

⁴ Dle § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Dále jen „SprŘ“.

⁵ Dále jen „s.ř.s.“.

⁶ MACUR, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 37-38.

⁷ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 9. 2012, čj. 1 As 93/2009-273.

⁸ Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 4 As 117/2017.

⁹ Rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86. Shodně také Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 4 As 117/2017.

¹⁰ Např. rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č.j. 3 Ans 1/2009-58.

¹¹ Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 4 As 117/2017.

¹² Shrnuto také v rozsudku RS NSS (bod 31 a 32).

Dále lze upozornit na jeden z argumentů NSS, kterým NSS podporuje svůj závěr o nemožnosti osoby podatele domoci se zahájení řízení z moci úřední: „Dalším důvodem nepochybně je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoli, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledně rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto řízení a nebylo by tudíž ani účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva“.¹³ Shodný argument uvádí také odborná komentářová literatura.¹⁴

2.1 Vybrané závěry judikatury

Již v minulosti byly nalézány některé případy, kdy se nemožnost zahájení řízení z moci úřední jevila jako nesprávná, a proto byly hledány možné způsoby, jak tento stav napravit. Podrobně jsou tyto případy popsány v usnesení NSS ze dne 10. 12. 2019, č.j. 6 As 108/2019-34, kterým byla věc postoupena rozšířenému senátu. Příkladně lze zmínit případ zahajování řízení o odstranění pevné překážky z veřejně přístupné účelové komunikace, kdy bylo shledáno, že „I kdyby ovšem samotná možnost obecného užívání veřejné cesty, která je otevřena každému potenciálnímu uživateli, subjektivním právem nebyla, musí podle názoru NSS existovat veřejné subjektivní právo těch, kteří veřejnou cestu pravidelně užívají právě z naléhavé komunikační potřeby, (...)“.¹⁵ Vedle toho pro zcela výjimečné případy bylo NSS v rozsudku ze dne 30. 5. 2019, č. j. 2 As 199/2018-37 konstatováno, že „Pokud je zákonem stanoveno, že v určité věci správní orgán zahájí správní řízení z úřední povinnosti (případně jiný postup podobné povahy), jsou-li splněny zákonné podmínky, může být za určitých okolností nezahájení takového řízení nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.). Bude tomu tak tehdy, má-li být v řízení, jež má být takto zahájeno, rozhodováno o subjektivních právech nebo povinnostech jednotlivce. Jednotlivec má subjektivní veřejné právo, aby řízení, v němž má být rozhodnuto o jeho subjektivních právech nebo povinnostech (veřejných, ale i soukromých), byla zahájena tehdy, jsou-li pro to splněny zákonem stanovené podmínky. Pokud má správní orgán prostor pro správní uvážení, zda i za splnění ‚vstupních‘ (nutných) zákonných podmínek správní řízení zahájit, anebo nikoli, může být správním soudem kontrolováno pouze to, zda správní orgán při úvaze o zahájení, anebo nezahájení řízení dodržel limity správního uvážení.“¹⁶

Já osobně jsem v návaznosti na výše uvedené, zejm. v návaznosti na argumentaci možností kohokoli podat podnět a v návaznosti na argumentaci ve vztahu k veřejně přístupným účelovým komunikacím, konstatovala, „že i v případě zahajování řízení *ex officio* by byla vhodná obdobná úvaha o tom, že být správní řízení z moci úřední slouží prvořadě k ochraně veřejného zájmu, a tedy neexistuje samo o sobě veřejné subjektivní právo kohokoli na zahájení řízení z moci úřední, může zde existovat ‚privilegovaná‘ skupina osob, která by v zahájeném správním řízení měla postavení účastníka řízení, a v zahájeném správním řízení by jí náležela veřejná subjektivní práva. Z tohoto důvodu by ale této skupině osob bylo účelné právě jen pro tuto fázi řízení přiznat nějaká procesní práva či by této skupině osob mohlo náležet přímo veřejné subjektivní právo na zahájení řízení“.¹⁷ Již po delší dobu poukazují na tu skutečnost, že být se v případě řízení zahajovaných *ex officio* jedná o ochranu objektivního práva, má mnoho těchto řízení významný vliv na práva a povinnosti konkrétních osob. V některých případech, jak je tomu ostatně i v případě odstraňování nepovolených staveb, nemá osoba k dispozici žádný jiný srovnatelný prostředek ochrany. Nelze přehlédnout, že vybrané osoby, které podávají podnět, by v zahájeném řízení měly jako účastníci řízení přiznána práva a mohly

¹³ Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009.

¹⁴ POTĚŠIL, L. a kol.: Správní řád. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 264.

¹⁵ Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č.j. 6 Ans 2/2007 – 128.

¹⁶ Jednalo se o speciální právní úpravu zahajování řízení z moci úřední, a to dle § 17 odst. 2 písm. d) zákona č. 133/2000 Sb., zákon o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ze kterého vyplývá, že změna rodného čísla se provede v případě, kdy došlo ke změně pohlaví. Bylo tedy dovozeno veřejné subjektivní právo osoby, aby rodné číslo v evidenci bylo v souladu se skutečností a v případě změny těchto skutečností má osoba právo na změnu rodného čísla.

¹⁷ VEČERŮVÁ, S. Soulad principů demokratického právního státu s neexistencí veřejného subjektivního práva na zahájení řízení z moci úřední. In ČAMDŽÍČOVÁ, S (ed.). Výzvy demokracie. Sborník příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2019. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019, s. 57.

by se v zahájeném správním řízení vyjadřovat a relevantně bránit. Nezahájením řízení, jehož nezahájení doposud nebylo soudem přezkoumatelné, jim možnost uplatňování jejich procesních práv byla upřena.

3 ZÁVĚRY ROZŠÍŘENÉHO SENÁTU NSS

Závěry rozšířeného senátu NSS byly očekávány s napětím, neboť, ať by již bylo rozhodnuto jakkoli, jedná se o ucelenější pojednání a osvětlení současného řešení této otázky ze strany NSS. NSS rozhodl tak, že korigoval své dosavadní závěry a pro některé případy připustil možnost přezkumu na základě zásahové žaloby podle § 82 s.ř.s. Zásadním je, že NSS vůbec připustil, že je možné, „aby (objektivně protizákonná) nečinnost správního orgánu při uplatnění jeho úřední moci (nezahájení řízení z moci úřední) přímo zasáhla do veřejného hmotného subjektivního práva určité osoby“.¹⁸ NSS definoval podmínky pro možný soudní přezkum, a to (i) neposkytnutí ochrany subjektivnímu (veřejnému hmotnému) právu žalobce v důsledku nečinnosti správního orgánu spočívající v nezahájení správního řízení z moci úřední a (ii) subsidiarita zásahové žaloby, tj. neexistence jiné možnosti ochrany subjektivního hmotného práva v rámci veřejné správy nebo v řízení před správním soudem.¹⁹

Podmínka subsidiarity zásahové žaloby je dále konkretizována pro tento typ zásahové žaloby. Před podáním žaloby je nutno vyčerpat jiné právní prostředky, a to konkrétně uplatnit podnět podle § 42 SprŘ, a to „s relevantními informacemi pro zahájení řízení z moci úřední, včetně toho, jak právě žalobce trvající nezákonnost zkracuje na právech“,²⁰ a dále uplatnění podnětu k opatření proti nečinnosti nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 2 SprŘ. Dle mého názoru může opatření proti nečinnosti spočívat v příkazu nadřízeného správního orgánu, aby nečinný správní orgán řízení z moci úřední zahájil.²¹ Tomu odpovídá také závěr rozšířeného senátu, že výrok, kterým by bylo vyhověno zásahové žalobě v daném případě, by mohl znít: „přikazuje se zahájit řízení o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona“.²² V obecné rovině lze s těmito podmínkami souhlasit. Je namístě upozornit správní orgán na nezákonný stav, aby veřejná správa mohla svá pochybení napravit před tím, než se věcí bude zabývat správní soud. Požadavku NSS na aktivitu subjektu tak nelze v obecné rovině nic vyčíst. Nicméně lze polemizovat s argumentací NSS v tom směru, že i pokud správní orgán bude mít o existenci nepovolené stavby povědomost z jiné činnosti, a dokonce bude mít povědomost o tom, že se tento stav dotýká také hmotných práv budoucího žalobce, je nutno trvat na předchozím uplatnění podnětu dle § 42 SprŘ, neboť až podáním podnětu bude zřejmé, že se žalobce s porušením jeho subjektivních práv „nechce smířit“, přičemž „mnoha osobám, do jejichž právní sféry stavba zasahuje, totiž ve skutečnosti nemusí vůbec vadit“.²³ NSS pro tyto požadavky shledává závažný důvod.²⁴ Je pravdou, že zahájení řízení z moci úřední primárně slouží k ochraně objektivního práva a v tomto případě je jeho zahájení plně v kompetenci správního orgánu. Pokud však správnímu orgánu bude znám nejen protiprávní stav, ale také skutečnost, že se tento stav dotýká hmotných práv osob, měla by dle mého tato vědomost zakládat povinnost správního orgánu veřejná subjektivní práva ochránit, aniž by mu osoba zvláště musela zkrácení na svých právech a intenzitu tohoto zkrácení sdělovat. Tento závěr činím také s přihlédnutím k tomu, že v případě odstranění nepovolených staveb nemá správní orgán, jsou-li naplněny podmínky vymezené v § 129 odst. 1 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon,²⁵ dle NSS prostor pro správní uvážení, zda řízení zahájí či nikoli, ale je jeho povinností řízení zahájit.²⁶ V obecné rovině ve vztahu k řízením zahajovaným *ex offio* platí, že jak „plyne ze zásady oficiality, kterou je toto řízení ovládáno, má správní orgán nejenom oprávnění, ale především povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná

¹⁸ Rozsudek RS NSS (bod 81).

¹⁹ Rozsudek RS NSS (bod 82 - 87).

²⁰ Rozsudek RS NSS (bod 97).

²¹ Více k opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení viz VEČEŘOVÁ, S. Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední. In: Správní právo, 2020, č. 3, str. 137–148.

²² Rozsudek RS NSS (bod 111).

²³ Rozsudek RS NSS (bod 94 a 98).

²⁴ Rozsudek RS NSS (bod 98).

²⁵ Dále jen „stavební zákon“.

²⁶ Rozsudek RS NSS (bod 65 a 89).

zákonem“.²⁷ Nicméně tento můj závěr je diskutabilní a zcela jistě by mohl vést k nejednotnosti v rozhodování správních soudů při posuzování, zda byla v konkrétním případě splněna podmínka subsidiarity zásahové žaloby. Z tohoto důvodu se lze přiklonit k nutnosti vyčerpat soudem uvedené právní prostředky ochrany před podáním žaloby.

Pokud mohou být dotčena veřejná subjektivní hmotná práva osoby podávající podnět a tato osoba vyčerpala veškeré požadované právní prostředky ochrany, pak správní soud musí posoudit, zda jsou v daném případě dány důvody k zahájení řízení z moci úřední. Konkrétně NSS uvádí, že správní soudy musí posoudit následující: „(i) **zda se lze důvodně domnívat**, že se jedná o terénní úpravu, která v době svého vzniku i dnes vyžaduje povolení; (ii) pokud je povolení třeba, zda takové povolení nebylo pravomocně vydáno; případně (iii) **zda není známa žádná skutečnost**, která by předem vyloučila možnost, že bude odstranění terénní úpravy nařízeno. Jsou-li důvody k zahájení řízení naplněny, přikáže soud stavebnímu úřadu zahájit řízení podle § 129 odst. 2 stavebního zákona“.²⁸ Zde se domnívám, že je nutné se zabývat mírou jistoty, s jakou by měl správní soud posuzovat podmínku existence skutečnosti, která by předem vyloučila možnost, že bude odstranění terénní úpravy nařízeno. Tato skutečnost úzce souvisí s tím, že pouze v zahájeném správním řízení má účastník řízení v plném rozsahu možnost uplatňovat svá práva a bránit se proti případnému rozhodnutí, ať již formou odvolání, či posléze formou správní žaloby. Stejně tak pouze v zahájeném správním řízení je prováděno dokazování za plného uplatňování práv účastníků řízení. V posuzovaném případě je řízení o odstranění stavby, resp. o dodatečném povolení stavby, prostorem pro uplatnění námitek účastníků řízení a prostředkem k hájení jejich práv, která mohou být povolením stavby dotčena. Za této situace se domnívám, že řízení by měla být prioritně zahajována a pouze v případě, že je vedení řízení bez důvodných pochybností vyloučeno, by zahájeno být nemělo. Ostatně obdobnou úvahou by se dle mého názoru měl řídit i správní orgán při posuzování podnětu. Tuto podmínku stanovenou NSS bych tedy spíše vykládala ve prospěch zahajování správních řízení. Posuzování meritorní otázky by mělo být předmětem zahájeného správního řízení. Posuzování podnětu správním orgánem ani posuzování zásahové žaloby správním soudem nemá nahrazovat dokazování před správním orgánem.

3.1 Odlišné stanovisko

Je nutno poukázat na to, že závěr rozšířeného senátu NSS nebyl přijat bez výhrad. Odlišné stanovisko k rozsudku v souladu s § 55a s.r.s. uplatnil soudce Aleš Roztočil. Podle něj se zahájení řízení z moci úřední stává nárokovým a „Právní úprava rozlišující mezi řízeními zahajovanými z moci úřední a řízeními zahajovanými na žádost obsažená v § 44 a § 46 správního řádu se tak stává fakticky obsoletní“.²⁹ Tento závěr nesdílím a nedomnívám se, že by NSS přezkum nezahajování správního řízení *ex offio* připustil v závažném rozsahu. Dle mého NSS tuto možnost připustil právě pro případy, kde se nemožnost zahájit řízení jevila jako nanejvýš diskutabilní.

Ani navrhované řešení pomoci řízení o určení právního vztahu podle § 142 SprŘ nepovažuji za plně dostačující. Samotné určení toho, že se jedná o stavbu nepovolenou, není způsobilé stejnou měrou naplnit cíl, ke kterému má zahájení řízení o odstranění stavby vést. V řízení o určení právního vztahu by byla posuzována pouze otázka povolení/nepovolení stavby a po případném rozhodnutí o určení nepovolené stavby by bylo zahajováno další správní řízení. Stejná otázka však může být posuzována v rámci samotného řízení o odstranění stavby jako otázka předběžná. Samotné vedení řízení o odstranění stavby nepředjímá jeho výsledek.

4 MOŽNOSTI DALŠÍHO UPLATNĚNÍ

V posuzovaném případě se NSS zabýval řízením o odstranění stavby. Vedle toho připustil, že „shora rozvedený právní názor je použitelný i mimo rámec § 129 odst. 1 písm. b) stavebního zákona“.³⁰ NSS ale také dodává, že právní názor jím vyslovený je nutno vykládat restriktivně. Jistě tedy nelze dovodit, že si nyní lze vynutit zahájení veškerých správních řízení zahajovaných *ex offio*, a to dokonce kýmkoliv. Nadále tedy bude nutné rozlišovat skupinu osob, jejichž hmotná práva nemohou

²⁷ FIALA, Z. Správní řád: praktický komentář [Systém ASPI]. Praha: Wolters Kluwer, 2020 [cit. 19. 4. 2021]. Dostupné v Systému ASPI.

²⁸ Rozsudek RS NSS (bod 122).

²⁹ Rozsudek RS NSS, odlišné stanovisko soudce Aleše Roztočila (bod 2).

³⁰ Rozsudek RS NSS (bod 71).

být nezahájením řízení jakkoli dotčena, a skupinu osob, jejichž hmotná práva být dotčena mohou. Nemožnost domoci se zahájení správního řízení první skupinou i nadále bude představovat pravidlo.

Jako příklad vyloučení soudního přezkumu NSS uvádí řízení o přestupku, neboť poškozený by nemohl napadat výrok správního rozhodnutí týkající se viny či sankce, včetně výroku o zastavení řízení o přestupku. Naproti tomu soudce Aleš Roztočil ve svém odlišném stanovisku uvádí, že „toto odlišení působí dosti uměle, neboť ve stejné logice lze argumentovat, že i protiprávní jednání, zasahující do práv další osoby, může být právě ukončeno pomocí sankčního řízení“.³¹ Mám za to, že každé jednotlivé řízení zahajované *ex offio* by mělo být podrobeno dostatečnému zkoumání a u každého z těchto řízení musí být řešení otázky možného soudního přezkumu velice pečlivě zvažováno a argumentačně podloženo. U poškozeného je nutno zohlednit právě tu skutečnost, že se proti výroku o vině a uložení sankce poškozený nemůže odvolat, neboť zájem na potrestání pachatele je zájmem společnosti, nikoli konkrétního poškozeného. Vedle toho je nutno zohlednit možnost poškozeného domáhat se svých nároků na náhradu škody, nemajetkové újmy či vydání bezdůvodného obohacení v rámci řízení civilního. Vedle toho lze ale např. uvažovat o možnosti zahájení přestupkového řízení na základě podnětu samotného podezřelého, neboť tento může mít zájem na objasnění věci a očištění jeho jména. Například Pavel Molek ve své knize odkazuje na relevantní judikaturu ve vztahu k trestnímu řízení, kdy pod právo na přístup k soudu v trestním řízení zahrnuje pouze právo „domoci se trestního řízení, které dotčeného jednotlivce odsoudí nebo očiští. Jeho součástí naopak není právo (...), aby stát zahájil stíhání na základě jednotlivcem podaného trestního oznámení“.³² Některé další příklady, které by zasluhovaly hlubší zkoumání, lze nalézt také ve stavebním zákoně, a to např. nařízení údržby stavby dle § 139 stavebního zákona, pokud by jejím neudržováním mohlo být zasaženo do práv vlastníka sousedního pozemku. Pro právní teorii i praxi se tedy otevírá řada případů, ve kterých bude otázka možného soudního přezkumu řešena.

5 ZÁVĚR

Tento příspěvek je prvním seznámením s novým náhledem NSS na problematiku zahajování správních řízení z moci úřední a jeho přezkumu správními soudy. Daná problematika jistě zasluhuje rozsáhlejší zkoumání, což je také předmětem mého zájmu. Samotnou skutečnost, že NSS svou dosavadní a konstantní judikaturu korigoval, vnímám pozitivně. Ostatně jak konstatuje NSS, „Dlouhodobost určitého právního názoru (zde sahajícího dokonce až do sklonku 19. století) nicméně ještě neznamená jeho nezměnitelnost. Soudy musí vždy pečlivě vážit, zda určité tradiční právní názory nenarážejí na soudobé požadavky ochrany základních práv.“³³ Je nutno vnímat modernizaci veřejné správy a klást důraz na veřejnou správu jako službu veřejnosti.

Postavení osob, u kterých je legitimní, aby jim byl přiznán nárok na soudní přezkum nezahájení správního řízení na základě jejich podnětu, se s přijetím rozsudku RS NSS zlepšilo. Otevřela se nová cesta pro uplatňování práv, která nyní nemusí končit u sdělení správního orgánu, že nebyly shledány důvody pro zahájení správního řízení z moci úřední. Rozsudek RS NSS nám nyní umožňuje podrobit soudnímu přezkumu za splnění podmínek daných NSS kterékoli řízení zahajované *ex offio*. Lze očekávat, že postupně bude ze strany správních soudů a NSS vznikat další judikatura týkající se dalších řízení zahajovaných *ex offio*.

Pokud bychom i nadále chtěli zachovat striktní oddělení zahajování řízení na žádost a z moci úřední, mám za to, že bychom museli *de lege ferenda* u vybraných správních řízení zákonem připustit možnost jejich zahájení na žádost. Toto řešení však vyžaduje komplexní posouzení a případnou úpravu celé řady právních předpisů. *De lege ferenda* lze také uvažovat o výslovném zákonném zakotvení možnosti soudně přezkoumat povinnost správního orgánu zahájit správní řízení *ex offio*. S tím vyvstává otázka, jakou žalobou by bylo možné se tohoto přezkumu domoci a kdo by byl aktivně legitimovaným subjektem k podání dané žaloby. Nabízí se řešení ponechat možnost přezkumu v souladu s rozsudkem RS NSS prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu a výslovně zákonem stanovit, že nezákonným zásahem je také nečinnost správního orgánu,³⁴ který v rozporu se zákonem nezahájil správní řízení z moci úřední, a tím přímo zasáhl do hmotných práv žalobce, když

³¹ Rozsudek RS NSS, odlišné stanovisko soudce Aleše Roztočila (bod 8).

³² MOLEK, P. Právo na spravedlivý proces. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 76-77.

³³ Rozsudek RS NSS (bod 37).

³⁴ Jak je připomenuto v rozsudku RS NSS (bod 69), nečinnost, na kterou nedopadá § 79 s.ř.s., může být nezákonným zásahem.

v dôsledku nečinnosti správneho orgánu nebylo verejné hmotné právo žalobce ochráneno. Současne by mohla byť výslovně zákonem zakotvena také podmínka subsidiarity, jak ji stanovuje rozsudek RS NSS. Za obdobných podmínek by mohlo být uvažováno o rozšíření ochrany poskytované prostřednictvím žaloby proti nečinnosti, která je v současné době značně zúžená pouze na případy nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.

V závěru bych již pouze citovala jednu pasáž rozsudku RS NSS, se kterou se plně ztotožňuji, a to: „Lidé ve 21. století nemohou být chápáni jako pasivní objekty působení „vrchnostenského“ charakteru. Člověk je subjektem práva, ne bezprávným předmětem ochrany práva objektivního. V demokratickém právním státě nelze akceptovat, že na zahájení řízení z moci úřední není nikdy právní nárok a že je na libovůli veřejné správy, zda objektivní právo (a tím někdy i právo subjektivní) ochrání“.³⁵ Libovůle v rozhodování správních orgánů je jistě jevem, kterému se snaží moderní pojmání veřejné správy zabránit.

Použitá literatura:

FIALA, Z. Správní řád: praktický komentář. [Systém ASPI]. Praha: Wolters Kluwer, 2020 [cit. 19. 4. 2021], 865 s. ISBN 978-80-7598-797-6. Dostupné v Systému ASPI.

JEMELKA, L a kol.: Správní řád. Komentář. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 1047 s. ISBN 978-80-7400-751-4.

MACUR, J. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 37-38. ISBN 8021004843.

MOLEK, P. Právo na spravedlivý proces. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, 573 s. ISBN 978-80-7357-879-4.

POTĚŠIL, L. a kol.: Správní řád. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, 916 s. ISBN 978-80-7400-804-7.

VEČEŘOVÁ, S. Soulad principů demokratického právního státu s neexistencí veřejného subjektivního práva na zahájení řízení z moci úřední. In ČAMDŽÍCOVÁ, S (ed.). Výzvy demokracie. Sborník příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2019. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019, s. 53-59. ISBN 978-80-88266-50-1 (PDF).

Usnesení Ústavního soudu ze dne 26.6.2001, sp. zn. II ÚS 345/01.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 8.10.2002, sp. zn. II ÚS 586/02.

Rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č.j. 6 Ans 2/2007-128.

Rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č.j. 3 Ans 1/2009-58.

Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 4. 9. 2012, č.j. 1 As 93/2009-273.

Rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 4 As 117/2017.

Rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2019 č. j. 2 As 199/2018-37.

Usnesení NSS ze dne 10. 12. 2019, č.j. 6 As 108/2019-34.

Rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2021, č.j. 6 As 108/2019-39.

Kontaktné údaje:

JUDr. Soňa Večeřová

sona.vecerova01@upol.cz

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Tř. 17. listopadu 8

771 11 Olomouc

Česká republika

³⁵ Rozsudek RS NSS (bod 74).

NAJVYŠŠÍ SPRÁVNÝ SÚD – CIEĽ ALEBO PROSTRIEDOK¹

Marián Vrabko

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The long-term dream came true and The Supreme Administrative Court was established. Its competence and authority will focus on deciding on disciplinary offenses of judges, prosecutors and other persons to be determined by the legislator. It was created mainly for this reason. At the same time, it is forgotten that its powers and competences should focus on the control of public administration. Because public administration is still under the influence of political elites.

Abstrakt: Dlhoročný sen administratívistov sa naplnil a vznikol Najvyšší správny súd. Jeho pôsobnosť a právomoc sa bude sústreďovať na rozhodovanie o disciplinárnych deliktov sudcov, prokurátorov a ďalších osôb, ktoré určí zákonodarca. Vznikol najmä preto. Zabúda sa pritom, že jeho právomoc a pôsobnosť by sa mala koncentrovať na kontrolu verejnej správy, lebo tá je stále pod vplyvom politických elít.

Key words: the Supreme Administrative Court, administrative procedure, administrative court proceedings, public administrative, state administrative, forms of public administrative, administrative decision making, substantive law, procedural law.

Kľúčové slová: Najvyšší správny súd, správne konanie, administratívne konanie pred správnym súdom, verejná správa, štátna správa, formy činností verejnej správy, rozhodovacie procesy vo verejnej správe, hmotnoprávna úprava, procesnoprávna úprava.

1 ÚVOD

Z histórie vieme, že boj o správne súdnictvo a správne súdy bol dlhý a ako sa zdá, ešte sa neskončil. Nie je pravdou, že o plnohodnotnom správnom súdnictve uvažovali politici posledného milénia, tak ako to bolo prezentované niektorými súčasnými politikmi. O fungujúcom správnom súdnictve snívajú administratívisti v Československu po roku 1952, keď bolo zrušené zákonom ktorým bola kreovaná prokuratúra ako strážca socialistickej zákonnosti – zákon č. 62/1952 Zb. o prokuratúre.

Najvyšší Správny súd vznikol v Československu na základe zákona č. 3/1918 Zb. z. a n. o najvyššom správnom súde a o riešení kompetenčných konfliktov, zákon bol publikovaný skôr ako zákon o vyhlásení Československa. Taký význam mu prikladali zakladatelia Československa. Pre úplnosť dodávame, že posledným predsedom Najvyššieho správneho súdu bol prof. Juraj Hromada, CSc., vtedajší pedagóg Katedry správneho práva našej Právnickej fakulty. Možnože by bolo vhodné uvažovať o prerušenej obnove kontinuit. Podobne dlhodobo o správnom súdnictve ako o vonkajšom prostriedku kontroly verejnej správy uvažovali administratívisti z Katedry správneho práva (jej názov bol rôzny).

Je dobre, že Najvyšší správny súd Slovenskej republiky je tu. Otázkou je aký je, aký bude, aký by mohol byť?

2.1 Právomoc a pôsobnosť NSS SR

Ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných predpisov bol do Ústavy SR čl. 143 ods. 1 zakonponovaný do sústavy súdov SR aj Najvyšší správny súd, ktorý je postavený na úrovni Najvyššieho súdu SR. Ich kompetencie by mali byť rozdielne zadefinované v osobitných zákonoch. Prípadné kompetenčné konflikty medzi týmito dvomi súdmi bude rozhodovať Ústavný súd Slovenskej republiky v súlade s ustanovením čl. 126 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

¹ Príspevok je súčasťou grantu APVV-19-0494 - Efektívne pozemkové úpravy.

Zákonom č. 423/2020 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva (ďalej len zákon o reforme súdnictva), bolo priamo novelizovaných 29 platných a účinných zákonov, vrátane tých, ktorými sa začala upravovať právomoc a príslušnosť Najvyššieho správneho súdu SR (ďalej len NSS SR). Dovoľte mi, aby som z tohto množstva zákonov, ktorými sa realizuje reforma justície príkladom uviedol tie, ktoré sa primárne dotýkajú NSS SR:

Z. č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich v znení neskorších predpisov,

Z. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o prokuratúre),

Z. č. 185/2002 Z. z. o súdnej rade a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,

Z. č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,

Z. č. 314/2018 Z. z. o ústavnom súde v znení neskorších predpisov.

Z príkladom uvedených zákonov jednoznačne vidieť, že ide o pomerne rozsiahlu a zásadnú reformu justície.

Ústava Slovenskej republiky v čl. 142 ods. 2 uvádza, že NSS SR rozhoduje:

- a) o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy,
- b) o rozpustení alebo pozastavení činnosti politickej strany,
- c) o disciplinárnej zodpovednosti sudcov, prokurátorov a ak tak ustanoví osobitný zákon, aj iných osôb.

Týmto tromi ústavnými funkciami je vymedzená ústavná právomoc a pôsobnosť NSS SR.

V skutočnosti ide teda v prvom prípade o skúmanie zákonnosti a ústavnosti kreovania orgánov obecnej a regionálnej samosprávy. V druhom prípade ide o skúmanie ústavnosti či neústavnosti zhromažďovacieho a združovacieho práva. V treťom prípade ide o uplatňovanie disciplinárnej zodpovednosti voči dvom kategóriám verejne činných osôb, ktoré sa do funkcie dostanú menovaním, konkrétne sudcovia a prokurátori. Zo znenia Ústavy je zrejmé, že zákonodarca predpokladá, že týchto fyzických osôb môže byť aj viac.

Podľa zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov je v § 5 opäť zvýraznená štruktúra súdov, vrátane NSS SR.

V § 8a je bližšie konkretizovaná právomoc a pôsobnosť NSS SR:

- rozhoduje o kasačných sťažnostiach,
- rozhoduje v I. stupni vo veciach o ktorých to ustanovuje Ústava a zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len SSP),
- podľa osobitných predpisov rozhoduje o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam iných orgánov a v iných otázkach,
- dbá o jednotný výklad obsahu správneho súdnictva jednak vlastnou činnosťou, ale aj zjednocovaním stanovísk k aplikácii všeobecne záväzných predpisov, ich zverejňovaním v Zbierke stanovísk a rozhodnutiach NSS SR.

NSS SR by mal začať svoju činnosť 1. 8. 2021. Týmto, ako aj ďalšími ustanoveniami zákonodarca bližšie konkretizoval ústavné úlohy NSS SR, bližšie vymedzil jeho právomoc a pôsobnosť.

Novodobé správne súdnictvo sme čiastočne zaviedli prijatím troch predpisov civilného práva procesného. Konkrétne ide o:

z. č. 161/2015 Z. z., Civilný mimosporový poriadok, (Ďalej len CMSP),

z. č. 160/2015 Z. z., Civilný sporový poriadok. (Ďalej len CSP),

z. č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok. (Ďalej len SSP), a ešte pred tým novelou Občianskeho súdneho poriadku, ktorý bol týmito predpismi zrušený. Správne súdnictvo sme začali zavádzať procesnými predpismi, čo je nezvyklé, ale možné.

Vo všeobecnosti môžeme uviesť, že procesné právo je právo verejné. Prvkami procesného práva sú:

- procesnoprávne subjekty,
- procesnoprávne úkony,
- procesnoprávne vzťahy.

Procesnoprávne subjekty môžu byť základné a osobitné.

Procesnoprávne úkony môžu byť úkony súdov a účastníkov konania.

Procesnoprávne vzťahy vznikajú medzi procesnými subjektami v momente začatia konania.

Charakteristickými znakmi procesného práva sú:

- jedným zo subjektov je orgán verejnej správy,
- subjekty vzťahu nie sú v rovnakom postavení,
- normy, ktoré regulujú tieto vzťahy sú zvyčajne kogentné,
- právo má v rozhodujúcej miere formálny charakter,
- jeho normy primárne neurčuje obsah právnych pomerov subjektov vzťahu,
- normy upravujú postup, priebeh konania. Môžeme konštatovať, že uvedené skutočnosti spĺňajú aj predchádzajúce aj súčasné procesnoprávne predpisy.

Dovoľte príkladom deklarovať, že SSP sme jednoznačne zaviedli správne súdy: V § 5 ods. 1 SSP sa uvádza, že ... konanie pred správnym súdom ..., v § 6 ods. 1 sa uvádza, že: ... správne súdy v správnom súdnictve preskúmavajú ..., v § 7 SSP sa uvádza, že ... správne súdy nepreskúmavajú ..., takto by sme mohli pokračovať aj ďalej.

Myslíme si, že niet pochýb o tom, že správne súdnictvo sme už mali aj pred účinnosťou novely Ústavy a pred prijatím zákona o reforme súdnictva. Otázkou je, aké bolo pred účinnosťou ústavného zákona o reforme súdnictva a čo sa stalo po účinnosti tohto zákona.

Musíme vychádzať z toho, že ho zaviedol procesný predpis, ktorý spĺňal kritériá procesného predpisu tak ako sme ich charakterizovali vyššie. Tento procesný predpis obsahoval však niekoľko zaujímavých faktov, na ktoré sme už viackrát upozorňovali.

V prvom rade zavádza nové hmotnoprávne pojmy, ktoré doterajšie hmotnoprávne predpisy nepoznali, alebo ich obsah chápali diametrálne odlišne ako nový procesný predpis.

Po druhé zaviedol procesnoprávne inštitúty a postupy, ktorých obsah je diametrálne odlišný od obsahu identických pojmov v správnom konaní podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len správny poriadok). Máme na mysli všeobecný procesný predpis, ktorý sa subsidiárne využíva pri rozhodovacích procesoch vo verejnej správe. Spomínané inštitúty respektíve ich obsah, nezodpovedá obsahu inštitútov v správnom poriadku. Za všetky stojí za zmienku obsah pojmu správne konanie vo verejnej správe a obsah pojmu administratívne konanie v konaní pred správnymi súdmi. A tak sa stalo, že napr. konanie o oprave chyby v katastrálnom operáte je správnym konaním, ďalej v zmysle § 22 ods. 1 katastrálneho zákona, katastrálnym konaním a v zmysle § 21 ods. 3 pís. a. zákona o prokuratúre a v zmysle § 3 ods. 1 pís. a. SPP administratívnym konaním.

Po tretie. Niektoré hmotnoprávne pojmy bližšie konkretizovali iné zákony, ktoré boli súčasne novelizované so SPP, napr. v zákone o prokuratúre. Demonstratívne uvedieme inštitút – opatrenie orgánu verejnej správy so všeobecnými účinkami.

Navyše správne súdnictvo zostalo súčasťou všeobecných súdov a mnohí predsedovia súdov ho spočiatku vnímali len ako doplnkovú činnosť. Aj po účinnosti SSP existovali Krajské súdy, ktoré nemali zriadené špecializované senáty, takže o špecializácii súdov sa často len uvažovalo.

Pre úplnosť a prehľadnosť je potrebné zvýrazniť, že všetky tri procesné predpisy sú kompatibilné a navyše § 25 SSP jednoznačne hovorí, že ak SSP neustanovuje inak, používajú sa na konanie pred správnym súdom primárne ustanovenia prvej a druhej časti Civilného sporového poriadku, okrem ustanovení o intervencii. Ak niektorá otázka nie je riešená ani v CSP, správny súd postupuje primárne podľa základných princípov tak, aby sa naplnil účel správneho súdnictva. Nehovoriac o tom, že správny poriadok inak vníma obsah pojmu princíp v práve a princíp pri aplikácii práva, ako zásadu v konaní.

Keď administratívisti vo svojich vystúpeniach horlili za správne súdnictvo ako vonkajšiu kontrolu verejnej správy, ako aj vonkajšiu kontrolu foriem činnosti verejnej správy, boli častokrát odbíjaní s odôvodnením, že na to nie sú finančné, materiálne ani personálne podmienky. Od počiatku sa všetci horlivci za správne súdnictvo výnimočne zhodli v tomto, že správne súdy by nemali byť ďalším stupňom rozhodovania, teda druhým stupňom, kde v prvom stupni rozhodovali orgány verejnej správy. Správne súdy by mali kontrolovať aplikáciu práva vo verejnej správe. Samozrejme odlišne v štátnej správe a odlišne v samospráve, či už územnej alebo regionálnej i s výnimkami vo vzťahu k záujmovej samospráve. Nie však tak, aby vznikla taká situácia ako vznikla pri aplikácii zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnenie niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Nielen občania, ale ani súdy v niektorých prípadoch nevedia či v danom prípade pôjde o aplikáciu ustanovení CSP alebo SSP, či teda predmet sporu vznikol pri výkone verejnej správy orgánmi verejnej správy, alebo ide o klasický súkromnoprávny spor, ktorý budú rozhodovať civilné súdy.

Osobitným problémom v súvislosti s prijatím SSP je posilnenie právomoci a pôsobnosti prokuratúry – ako monokratického štátneho orgánu pri kontrole foriem činnosti verejnej správy. O to viac, že zo vznikom prokuratúry zaniklo kolegiálne správne súdnictvo v Československu. Pôsobnosť prokuratúry je nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy, je vymedzená v § 20 z. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

2.2 Latentný rozvoj správneho súdnictva

Prelomovým v tejto dobe latentného rozvoja správneho súdnictva sa stalo to, že disciplinárne senáty všeobecných súdov nefungovali tak ako by mali, niektorí sudcovia v disciplinárnych senátoch nepracovali a tak sa disciplinárne konania tam kde sa mali konať, nekonal, niekde sa nezačali, niekde nepokračovali a niekde nemal kto konať. Táto kritická situácia vyvrcholila v tom momente, keď sa zistilo, že niektorí sudcovia sa spreneverili svojmu poslaniu.

Niektorí aktéri v aréne sa boja o správne súdnictvo, častokrát poukazovali na to, že český Nejvyšší správní soud rieši aj disciplinárne delikty sudcov. Tu sa našla inšpirácia a prijal sa nápad, že by to mohol robiť aj náš NSS SR. Z ústavného vymedzenia právomoci a pôsobnosti NSS SR vôbec nie je zrejmé, že NSS SR by mal byť vrcholným orgánom kontroly výkonnej moci pri aplikácii práva vo verejnej správe. Z ústavného vymedzenia sa zdá, že NSS SR má 3 rozhodujúce úlohy, ktoré sa však kontroly činnosti verejnej správy dotýkajú len okrajovo a to tak, ako je ústavne vymedzená právomoc a pôsobnosť NSS SR. Zdá sa, že bol naplnený cieľ. Vznikol NSS SR. Nie však ako kolegiálny kontrolný orgán verejnej správy, ale najmä ako disciplinárny orgán sudcov a prokurátorov či kontrolný orgán zhromažďovacieho a združovacieho práva. Je chvályhodné, že na prvom mieste je kontrola kreovania orgánov územnej samosprávy. Nie je však tam už kontrola orgánov zastupiteľstiev, ich foriem činnosti, pri ktorej častokrát dochádza k porušovaniu základných ľudských práv a slobôd. To je opäť len jeden príklad na možné porušovanie zákonnosti orgánmi verejnej správy, kde NSS SR nebude môcť zasahovať, alebo ak bude, tak len tak, aby neprekročil limity svojej právomoci a pôsobnosti, na čo bude Ústavný súd SR s ľahkosťou poukazovať.

Domnievame sa, že takto nemožno definovať právomoc a pôsobnosť NSS SR a nič na tom nemení ani zákonné vymedzenie právomoci v zákone č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Myslíme si, že rozšírenie právomoci v § 8a spomínaného zákona je neúplné a často bude napádané v tom zmysle, že činnosť NSS SR je protiústavná.

3 ZÁVER

Zdá sa, že NSS SR vznikol ako východisko z núdze.

Kreovanie NSS SR nemôže byť cieľom tohto procesu, ale NSS SR sa musí stať prostriedkom vonkajšej kontroly verejnej správy v čo najširšom slova zmysle, máme na mysli už spomínanú ochranu základných ľudských práv a slobôd, už aj preto, aby v tejto činnosti, tam kde je to možné odbremenil Ústavný súd SR. Ústavný súd SR by potom neriešil problém, kde v štruktúre orgánov štátnej správy je Úrad verejného zdravotníctva, keď má pod sebou miestny orgán štátnej správy (Regionálny úrad verejného zdravotníctva) a nad sebou ústredný orgán štátnej správy (Ministerstvo zdravotníctva SR), keďže Ústava v čl. 122 uvádza, že ústredné orgány štátnej správy a miestne orgány štátnej správy sa zriaďujú zákonom. Z čoho potom vyplýva, že u nás máme len ústredné orgány štátnej správy a miestne orgány štátnej správy a nemáme miestne orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou a ani orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou.

Či sa NSS SR stane skutočným vrcholným kolegiálnym kontrolným orgánom verejnej správy závisí od mnohých okolností. Azda najdôležitejším bude to, ako bude ustanovená jeho právomoc a pôsobnosť v Ústave a vykonávacích predpisoch a aká bude verejná správa v budúcnosti. Ak chceme, aby bola naďalej ako špecifická entita pokrývajúca verejný aj súkromný záujem prostredníctvom právne pohyblivých pojmov a správneho uváženia, či teda bude mať verejnoprávny charakter v takom rozsahu ako ho má teraz, potom by mala podliehať kolektívnej súdnej kontrole. Nie vo všetkých vyspelých krajinách verejná správa takto funguje. U nás je to pozostatok minulosti, kde verejnú správu vnímame ako súbor foriem súčasťou verejnej správy a súbor foriem činnosti týchto súčastí, ktoré sú kreované tak, že pri ich kreovaní má rozhodujúcu úlohu prevažne parlamentná väčšina. Je to pre víťaza volieb výhodné, víťaz berie všetko, i keď nie hneď, ale postupne. Verejná správa môže byť aj sprivatizovaná, prakticky bez politického vplyvu. Vidíme to na prenesenom výkone štátnej správy, ktorý môžu realizovať ako fyzické osoby, tak aj právnické osoby, ako subjekty

súkromného práva. Pripravili sme si pre túto skutočnosť aj pôdu v legislatívnom procese, lebo správne súdy nediferencujú či pri výkone verejnej správy došlo k porušeniu súkromnoprávných alebo verejnoprávnych predpisov, dôležité je aby došlo k porušeniu práva, právom chránených záujmov a povinností vo verejnej správe pri výkone verejnej správy. Či to bude v budúcnosti tak ako doteraz, alebo aj inak je vlastne jedno. Len realizácia vonkajšej kontroly bude iná v závislosti od toho, či pôjde o subjekt súkromného alebo verejného práva a či to bude v podmienkach verejnej správy.

Z vývoja tohto inštitútu za posledných 50 rokov resp. od účinnosti Správneho poriadku je zrejmé, že v ČSSR, ČSFR a ani SR problém NSS SR ako kolektívneho kontrolného orgánu verejnej správy takto politici nechceli vnímať. Obľúbený argument, že nie sú finančné, materiálne ani personálne zdroje sa častom bude opäť objavovať, ako účelový argument.

V závislosti od fungovania verejnej správy bude nevyhnutné nastaviť jej kontrolnú činnosť. Zdá sa, že NSS SR vznikol ako východisko z disciplinárnej núdze. To však neznamená, že v budúcnosti nemôže fungovať ako plnohodnotný subjekt súdnej sústavy oprávnený kontrolovať výkon verejnej správy a to bez ohľadu na to, či ju budú vykonávať subjekty súkromného alebo verejného práva, vrátane územných samosprávnych korporácií.

Použitá literatúra:

VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vyd. Bratislava: C.H.Beck, 2018. 338 s.

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

Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Zostavila: Lívia Trellová, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012. 400 s.

Kontaktné údaje:

Prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.

marian.vrabko@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

P. O. BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave