

**KONTROLA ROZHODOVACÍCH PROCESOV  
VO VEREJNEJ SPRÁVE  
AKO PROSTRIEDOK HOSPODÁRSKEJ  
EFEKTÍVNOTI VEREJNEJ SPRÁVY**

**CONTROL OF DECISION-MAKING PROCESS  
IN PUBLIC SERVICE  
AS MEANS OF ECONOMIC EFFICIENCY  
OF THE PUBLIC SERVICE**

**Sekcia správneho práva  
Session of Administrative Law**

**Garant sekcie / Scholastic Referee:**  
prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.

**Recenzenti / Reviewers of papers:**  
prof. JUDr. Ľubor Cibulka, CSc.  
JUDr. Ondrej Laciak, PhD.

## **OBSAH / CONTENT**

<b>THE NEW RELATIONSHIP BETWEEN LAW ON OFFENCES AND STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE SYSTEM IN HUNGARY</b> Zsuzsanna Árva .....	420
<b>PRESKÚMAVANIE INDIVIDUÁLNYCH SPRÁVNÝCH AKTOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY</b> Zuzana Čierniková .....	428
<b>ELEKTRONIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY – CESTA K EFEKTÍVNEJŠEJ VEREJNEJ SPRÁVE</b> Martin Dufala .....	439
<b>PRESKÚMAVANIE ROZHODNUTÍ NA ÚSEKU KATASTRA NEHNUTELNOSTÍ</b> Jana Elzerová .....	445
<b>NĚKOLIK KRITICKÝCH POZNÁMEK KE KONTROLE ROZHODOVACÍCH PROCESŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ</b> Petr Havlan .....	452
<b>KONTROLA ZÁKONNOSTI ROZHODOVACÍCH PROCESŮ V OBLASTI CENOVÉ REGULACE</b> David Hejč .....	456
<b>KONTROLA ROZHODOVACÍCH PROCESOV V OBLASTI SPRÁVNEHO TRESTANIA</b> Zuzana Kiselyová .....	468
<b>KONTROLA ROZHODNUTÍ A JINÝCH POSTUPŮ ORGÁNŮ VEŘEJNOPRÁVNÍCH KORPORACÍ</b> Martin Kopecký .....	476
<b>VEREJNOSŤ AKO KONTROLA ROZHODOVACÍCH PROCESOV – CESTA K ZEFEKTÍVNENIU VEREJNEJ SPRÁVY (NIELEN) NA ÚSEKU ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA</b> Rastislav Král .....	483
<b>SÚDNY PRIESKUM NORMATÍVNYCH SPRÁVNÝCH AKTOV ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY</b> Marek Kubíček .....	491
<b>KONTROLA DOTAČNÍCH SMLUV NA ÚROVNI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ</b> Jan Malast .....	502
<b>ADMINISTRATÍVNOPRÁVNA ZODPOVEDNOSŤ PRI VÝKONE VEREJNEJ SLUŽBY</b> Vladimír Minčíč .....	507
<b>MANAGEMENT CONTROL OF THE PUBLIC FINANCE SECTOR ENTITIES IN POLAND</b> Ambroży Mituś .....	514
<b>PÔSOBNOSŤ NAJVVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SLOVENSKEJ REPUBLIKY NA ÚROVNI ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY</b> Peter Molitoris .....	524
<b>PRESKÚMANIE SPRÁVNÝCH ROZHODNUTÍ V RÁMCI EURÓPSKEHO SPRÁVNEHO SÚDNICTVA</b> Bernard Pekár .....	530
<b>ACHIEVEMENT OF THE RIGHT TO LEGAL REMEDY IN THE HUNGARIAN ADMINISTRATIVE PROCEDURES</b> Kitti Pollák .....	536
<b>ZÁSADA DVOJINSTANČNOSTI JAKO NÁSTROJ EFEKTIVNOSTI</b> Lukáš Potěšil .....	546

<b>ORGANIZAČNÍ USPOŘÁDÁNÍ SPRÁVNÍHO ÚŘADU JAKO PŘEDPOKLAD ŘÁDNÉHO, PŘEZKOUATELNÉHO A HOSPODÁRNÉHO VÝKONU KOMPETENCE (NA PŘÍKLADU RADY PRO ROZHLASOVÉ A TELEVIZNÍ VYSÍLÁNÍ)</b>	
Olga Pouperová .....	554
<b>AKTUÁLNÍ OTÁZKY SOUDNÍHO PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ V ČESKÉ REPUBLICE</b>	
Petr Průcha .....	563
<b>STÁTNÍ SPRÁVA NA ÚSEKU SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ</b>	
Marie Sciskalová .....	569
<b>RESTRUCTURING OF LOCAL GOVERNMENT'S RESPONSIBILITIES IN HUNGARY</b>	
Judit Siket.....	575
<b>K VYBRANÝM OTÁZKÁM POJMU, PRINCIPU A HODNOCENÍ EFEKTIVNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY</b>	
Soňa Skulová, Alena Kliková .....	586
<b>SOUDNÍ KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE SE ZAMĚŘENÍM NA STAVEBNÍ POVOLENÍ</b>	
Veronika Solisová .....	592
<b>TEÓRIA A PRAX ELEKTRONICKÝCH PODANÍ</b>	
Soňa Sopúchová.....	598
<b>PREDPOKLADY PRE UKLADANIE EFEKTÍVNYCH SANKCIÍ</b>	
Mária Srebalová .....	604
<b>PROKURÁTORSKÝ DOZOR NAD ZÁKONNOSTOU V ÚZEMNOPLÁNOVACEJ ČINNOSTI</b>	
Ján Škrobák .....	611
<b>INKOMPATIBILITA VO VEREJNEJ SPRÁVE – ÁNO ALEBO NIE?</b>	
Katarína Tóthová.....	617
<b>PÔSOBNOSŤ PROKURÁTORA PRI PRESKÚVANÍ POSTUPU A ROZHODNUTÍ ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY</b>	
Lenka Trnkusová.....	622
<b>EFEKTIVNOSŤ ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY A ZÁSADA DVOJINSTANČNÍHO SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ</b>	
Jiří Venclíček.....	626
<b>SÚDNA KONTROLA DOKAZOVANIA PRI SPRÁVE DANE Z PRIDANEJ HODNOTY</b>	
Martin Vernarský .....	636

# THE NEW RELATIONSHIP BETWEEN LAW ON OFFENCES AND STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE SYSTEM IN HUNGARY<sup>1</sup>

Zsuzsanna Árva

University of Debrecen, Faculty of Law

## 1 INTRODUCTION

The Fundamental Law of Hungary took effect on 1 January 2012 as the fundamental rule of constitutionality and it induced the extensive reexamination and reframing of the legal system. As part of this process, the new law on local self-governments was created in 2011 and the new law on offences (misdemeanors) was created in 2012. In many respects, it has started a new chapter in the history of administrative criminal jurisdiction. In parallel with this change the system of public administration was transferred also significant.

Following the political transformation in Hungary, Act II of 2012 is already the third law on offences to be applied in our country, however, in many respects jurisdiction has not reached a point of rest this time either. Thus, it still has not been clarified clearly how it should develop further in consideration of theoretical requirements, international or national legal standards, and legal policy directions. Major international influences include for example the principle of fair trial established by international conventions or the changes of sanctioning systems and requirements of the rule of law, while the legal policy considerations might include for example a decision regarding the scope of those actions for which the state applies the means of ultima ratio of criminal law. This study tries to present what kind of relationships being between the institutional changes.

## 2 LEGAL FACTORS OF THE HUNGARIAN ADMINISTRATIVE SANCTIONING SYSTEM

### 2.1 International conventions – principle of fair trial

Besides theory, it was the principle of fair trial that exerted most influence on the Hungarian law on offences. The right to a fair trial is probably the most comprehensive right that is included in such international conventions as the European Convention of Human Rights signed in Rome on 4 November, 1950 (Article 6) or the International Covenant on Civil and Political Rights. The regulations of the effective Fundamental Law are closer to the former as it uses the term “fair” instead of “just” and it also includes the requirement of judgment within a reasonable time.

Based on the effective law, the requirement of fair trial prevails over justness, which according to the Constitutional Court is a quality that can be judged only with the consideration of the entire procedure and its circumstances. Therefore, despite the absence of certain details, and likewise, regardless of the fact that all partial regulations have been observed, the trial can be “inequitable” or “unjust” or “not fair.” (Resolution no. 6/1998. (III. 11. of the CC)

1. The principle, however, also includes the right to access to court, the organizational side of which is the principle of judicial monopoly of jurisdiction, also declared by the fundamental law, the intersection of which is quasi jurisdiction also implemented by the law on offences. One of the most problematic areas for the effectiveness of the principle is exactly the law on offences, in connection with which the opportunity to go to court was granted exactly by the decision of the constitutional court [resolution 63/1997. (xii. 12.) Of the cc].

2. The law on offences is an especially sensitive area of the relation between the organizational and personal sides even today. When Hungary joined the Rome Convention, it expressed a reservation regarding paragraph 1 of Article 6 of the Convention, the exact text of which can be found in Article 4 of Act XXXI of 1993 enacting the convention<sup>2</sup> and which ensured that

<sup>1</sup> This research was supported by the **European Union** and the **State of Hungary, co-financed by the European Social Fund** in the framework of TÁMOP 4.2.4. A/2-11-1-2012-0001 ‘National Excellence Program’.

<sup>2</sup> “in the procedures in progress at administrative authorities with regard to offences, Hungary at present cannot ensure the right to access to court, as the effective Hungarian provisions of law do not make such a right possible against the legally binding decisions of administrative authorities regarding offences.” Article 4 of act xxxi of 1993.

the enforcement of Act I of 1968 should not be contrary to the Convention. With regard to the lawfulness of the reservation, one of the most comprehensive expert opinions has been prepared by Márta Bittó, who came to the conclusion, in light of the analysis of the practices of the Strasbourg Court, that Hungary could not have made this reservation<sup>3</sup>, while on the other hand she summarized those criteria on the basis of which the Court qualifies a case as belonging to criminal law.<sup>4</sup>

2. The anomalies connected to the preparation of the law on offences in 1999 were ended by the constitutional court with its resolution no. 63/1997 (xii. 12.) Which speeded up the process of legislation significantly. The decision declared the dual nature of offences – being against public administration and bagatelle cases pertaining to criminal law – and although with a different legal reasoning, it prescribed the right of access to court in both cases.

3. The above mentioned separation has resulted in conceptual problems exerting their influence to this day<sup>5</sup>, at the same time the majority of authors dealing with this field<sup>6</sup> instead of the majority opinion accepted the concurrent explanation of Iászló Sólyom, to which constitutional court judges János Németh and Tamás Lábady also joined. According to these views, although simplifying the issue, based on the principle of argument a maiore ad minus, with regard to the entire field of offences criminal law guarantees should have been applied without separation, which interpretation, however, is significantly closer both to the Strasbourg practice and the recommendations of the Council of Europe, as well as the theory in Hungary.

## **2.2 The Framework of the Rule of Law**

Constitutional Court made several comments with regard to the sanctioning system also, based on the former constitution as well. Although the Constitution did not include any stipulations on the sanctioning system *expressis verbis*, this was adopted by the Fundamental Law as well, thus the former resolutions of the Constitutional Court can be regarded as prevailing. I would like to emphasize two of these here. Resolution no. 498/D/2000 studied the relationship of the Constitution and sanctions expressly, which acknowledged the discretionary powers of the legislator in connection with the regulation of the application conditions and extent of sanctions claiming that this discretionary power is limited by the stipulations of the Constitution. Such a rule includes especially the principle of the rule of law, individual freedom, and human dignity.

In 2007 it caused a general outcry in society that the legislator reclassified certain traffic-related activities pertaining to the law on offences previously (e.g. speeding) to the scope of objective fines, and thus it made it possible for the state to apply the presumption of guilt and to apply sanctions towards the registered keeper even in the absence of guilt.

The constitutionality of the objective traffic fines was initiated by the ombudsman as well. With its resolution no. 60/2009. (V. 28.) the Constitutional Court recognized the change as constitutional based on the common ground of administrative sanctions. It stated that strict liability in itself is not unconstitutional and it does not go against the requirement of the rule of law. Namely, in traffic very serious hazards can occur, thus it is in the interest of the general public to have traffic regulations observed. The state can ensure the latter with sanctions, which exactly makes it

---

<sup>3</sup> Bittó Márta: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és a magyar szabálysértési jog. [The European convention of human rights and the Hungarian law on offences] *Állam- és jogtudomány* 1995. 219-239. pp.

<sup>4</sup> The criteria can be found in detail in: Balla Lajos – Kardos Sándor: A tisztességes eljárásról a strasbourgi bíróság gyakorlatában [On fair trial in the practice of the Strasbourg court]. *Bírák Lapja*, 2005/1. 35-36. pp.

<sup>5</sup> The majority of conceptual problems stem from the fact that a differentiation between opposition to public administration and bagatelle criminal law is clear in theory, however, it cannot be carried out in the majority of cases. One of the unsolvable problems of the law on offences is the large number of so called fluid boundary cases (i.e. those at the border between public administration and criminal law), which make separation impossible. Contemporary legal theory, therefore, accepts the mixed nature of offences without actual categorization, in which both the criminal and public administration logic prevails. See Nagy: *op. cit.* 183. p.

<sup>6</sup> Kántás Péter: Egy alkotmánybírósági határozat margójára. [On the margin of a Constitutional Court resolution] *Belügyi Szemle*, 1998/6. 88-97. pp. and Máthé Gábor: Közigazgatási büntetőjog vagy "Janus-arcú" büntetőjog? [Administrative criminal law or Janus-faced criminal law?] *Magyar Közigazgatás*, 2001/6. 321-330. pp.

possible for the person infringing the regulations to accept liability for his/her actions.<sup>7</sup> The objective (strict) liability of the registered keeper that is independent of culpability is not unconstitutional either if it meets the following criteria. The sanction and the norm including the presumption of liability shall have a clear and just content and the presumption should be rebuttable. In case the penalty meets these requirements, the infringement of the rule of law cannot be established.

The above mentioned decision, however, also entails that the offence sanctions become independent in many respects and are separate from other public administration sanctions. Although offences currently belong to public administration law as a branch of law, however in operation such principles pertaining to criminal law also prevail as the presumption of innocence or the grounds for exclusion of culpability. These principles, however, do not provide a constitutional hindrance for the legislator to re-qualify offences to objective sanctions for the purposes of preventive considerations and the enforcement of administrative law. All these, however, probably do not apply to the traditionally criminal-type offences, where the aim is not to enforce administrative law. It can be established that these actions were included in the law on offences due to the necessity of decriminalization originally, however, currently their nature affects the entirety of offences and practically entails the need for higher level guarantees.

### 3 THE CURRENT RULES OF MISDEMEANORS

#### 3.1 The Features of the New Act

In 2012 the new law on offences was created and with its making the legislator decided that it is necessary to maintain the category of these acts and the separate judging system related to it. This, at the same time, also means that in the case of offences, although in theory belonging to public administrative sanctions, when decided on such principles prevail that are separate, stronger than the traditional public administration sanctioning and closer to criminal law, including for example the presumption of innocence. This is especially important in view of the recently amended Act on Administrative Procedures, when the common rules of the application of administrative sanctions were relegated by the legislator to the act on administrative procedures. Although the rules to be applied for objective sanctions were common even before, this means the fixing of the fact that the state for the time being does not want to have a sanctioning system that rests on common grounds and into which offences would also belong, but the latter remains as an area with a relatively independent reason for existence. In the present case we cannot talk about a change of character, however, the reform is really large-scale. Such a jurisdiction becoming independent was established that is not (yet) part of the criminal law but based on the following is getting closer to it. The first thing that we might notice in connection with the new law is the change in the Preamble as the reference to opposition to public administration was almost completely left out from the objectives of the regulation. Instead, the practical (thus what has been present in the provisions of law for decades) objective of the public administration sanction is present that is wider than the theoretical objective,<sup>8</sup> which extends the theoretical objective in two directions: on the one hand towards social norms, and on the other hand, towards criminal law. In the Preamble of the new law actually these two objectives appear, while the general theoretical objective of the public administration sanction, i.e. the enforcement of public law, cannot be found. The text of the Preamble would be more likely to fit into a traditional misdemeanor law code rather than to a group of administrative sanctions, which strengthens the connection of the legal field to criminal law due to the fact that the difference cannot be regarded simply as a matter of degree or quantity compared to criminal law. At the same time, the wording strongly resembles the codification attitude that appeared in connection with the first Hungarian law code on misdemeanors, i.e. Act XL of 1879. The defining characteristic of misdemeanors was found by many in the preventive character and in smaller weight, which differentiates misdemeanors from other criminal offences.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> A similar practice was established also by the European Court of Human Rights. See O'Halloran and Francis v. United Kingdom, 29 June 2007 (No. 15809/02 és 25624/02)

<sup>8</sup> Madarász: *op. cit.*, 37-42. pp.

<sup>9</sup> Explanation of Act XL of 1879. and Szatmári Lajos: *Bírság a magyar államigazgatásban*. [Penalties in Hungarian public administration] In Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos, eds.: *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. [Theoretical introduction to legal liability and sanctioning system] 12. ELTE ÁJK, Budapest, 1990 81-84. pp.

It is obvious from the Preamble as well that the legislator practically acknowledges those decriminalization attempts which the classical public administration authors – including Tibor Madarász as well – regarded alien to administrative legal sanctions. According to these latter opinions, the criminal acts that were transferred from criminal law do not lose their criminal character only due to the decision of the legislator and the treatment of these acts as misdemeanor reflects it better that these are actually the most moderate degrees of crime.<sup>10</sup>

The move away from administrative law is reflected by the new type of definition as well, which has two major starting points: the rule to penalize by law and danger to society. The former represents a radical new feature in offence law as during the 200 year old history of the field it has never happened that the legislator would prescribe only determination by law and thus would assert the principle of *nullum crimen sine lege* in administrative criminal jurisdiction as well. As a result of this, one of the founding stones of the classical interpretation of administrative criminal law does not prevail any more, namely the determination by public administration.

### **3.2 The New System Of Local Governments**

Simultaneously with making determination by law exclusive, the legislator made it possible in the new Act on Local Governments (Act CXXXIX of 2011) for the local government to sanction cases of ostensibly anti-communal acts in decrees and to even impose fines or on-the-spot fines. Although this kind of behavior is not an offence, still they entered the legal system to substitute for these.

The Constitutional Court, however, nullified the above mentioned stipulation with its resolution no. 38/2012. (XI. 14.) passed on 14 November, 2012. The antecedent of the procedure was the motion of the commissioner of fundamental rights, in the above mentioned stipulations of the Act on Local Governments he saw the infringement of the principle of the rule of law and the requirement of legal security following from it. The ombudsman referred to the practice of the Constitutional Court with regard to the interpretation of legal security, as for the local governments the Act provided a discretionary order as it is called, which violates the requirement of subordination of public administration to law and the requirement for the clarity of norms.

The constitutional body – referring back to resolution 176/2011. (XII. 29.) of the CC – emphasized again that the decision regarding those acts that should be included in the scope of the protection of public order is the responsibility of the legislator. When drawing the lines of penalization, however, it has to keep in view that in constitutional democracies the principle of general freedom of action prevails, according to which – in a legal sense – everything can be done that is not prohibited by normative provisions. As a result of this, the state is obligated to respect the freedom of the individual. Therefore, a provision of law can classify a certain behavior as one infringing individual rights or public order, and thus as prohibited, if it has an adequate constitutional ground. In consideration of the fact that the new regulation of the act on offences – in the opinion of the Constitutional Court as well – is moving closer to criminal law, the requirements of criminal law of the rule of law shall apply to it. Thus the punishable declaration shall not be arbitrary and that it shall fulfill the requirement for clarity on norms.

Based on the mandate of the Act on Local Governments, the local governments received authorization for the establishment of such administrative legal functions, the application of which fall under the scope of the Act on Administrative Procedures. The regulations of the Act on Administrative Procedures, at the same time, determine the rules for the procedures of the authorities of the local government applying the sanctions stipulated by the local governments and include financial legal framework regulations as well with regard to the application of sanctions in a particular case. The regulation of the procedural law effective since 1 February 2012, in a peculiar way, inserted financial legal rules into the system of rules of the procedural code. Later, the amendment of the law on offences built in the fines regulated by the local government and on-the-spot fines into the Act on Administrative Procedures. As a result of this, the Act on Administrative Procedures established rules that are identical with sectoral administrative financial legal sanctions for the application of sanctions stipulated by the local governments. However, the procedural law guarantees created by the regulations of the Act on Administrative Procedures do not compensate for the deficiencies of the authorization, as they do not provide guarantees for citizens against the legislature.

---

<sup>10</sup> Madarász: *op. cit.*, 9-10. pp.

The debated provisions of the Act on Local Governments authorize the local governments to prohibit – in the absence of this regulation – behaviors that do not qualify as unlawful and to pronounce the possibility of repressive sanctions against those who violate such prohibitions. Thus the local governments received authorization without the law regulating the scope of authority of the legislator and its framework. Anti-communal and ostensibly anti-communal behavior, however, are such undefined legal terms according to the constitutional body that provide very broad, discretionary authority for local governments to decide which types of behavior it considers as prohibited and as providing a basis for imposing a fine in consideration of the rules of cohabitation in the local community. This method of authorization provides an opportunity for the local government to use its authorization to practice the power of the state arbitrarily, without the real infringement of the community's interests, to intervene in the life of citizens living in its jurisdiction with state means of coercion.

Due to the indefiniteness of the legal framework, the threat of abusing legislative power is increased also by the fact that all the fines collected on the basis of these decrees constitute the income of local governments. Without guarantees provided by law, such a financial interest might prompt local governments to ordain prohibitions as extensively as possible to increase their sources of income, to impose high fines as much as possible, as well as to provide community workers this way to perform their tasks. The interpretation of the content of this authorization is rendered more difficult by the fact that the use of terminology in the Act on Local Governments is not straightforward. In consideration of all the above, the Constitutional Court established that it was against the Fundamental Law.

### **3.3 The New Character Of Misdemeanors**

The new law on offences also defines the lower degree of danger to society as a conceptual term, which traditionally has been a term connected to administrative criminal jurisdiction. It is a new feature that its content is now specified by the legislator, in fact, with the help of the lower degree danger mentioned above. The lower degree of danger to society as a criterion has been the basis of debate for a longer time in legal literature: namely, whether an offence can be dangerous to society at all and what does lower degree actually mean. According to the majority opinion, the category of danger to society is not only a special feature of criminal law<sup>11</sup>, but as a consequence of prevention, other branches of law, including public administration law, aim at “eliminating the possibility of danger.”<sup>12</sup> At the same time, the codification of the danger to society as part of definition results in a direct and closer relationship with criminal law than before as in theory it might even bring up the question of quantitative limitation.

Another significant issue that relates to the definition of offence is the terminological shift that replaced the term imputation with culpability. Imputation was the criterion of offence – as first a state administration, later public administration legal category – in a way separating the legal institution from criminal law. We can find the term ‘imputation’ both in the literature related to administrative criminal jurisdiction<sup>13</sup> and in the Constitutional Court resolution no. 63/1997. (XII.12.) that has become one of the most famous resolutions dealing with offences. Former provisions of law undoubtedly avoided the category of culpability despite the fact that without a doubt the basis of liability was deliberateness pertaining to criminal law and negligence. The legal stipulations [Act I of 1968 as well as Act LXIX of 1999], however, instead of using the term ‘culpability’ applied the more neutral term of “liability for offence”. The new regulation in this respect undoubtedly settles the confusion over terminology as deliberateness and negligence together really mean the application of liability based on culpability pertaining to criminal law. The difference, however, still remained in the sense that the basis of culpability is negligence and higher degree, i.e. deliberate commission is a condition only in those statements of facts where it is explicitly indicated by the legislator.

At this point we should also discuss those legal policy grounds that can be considered mostly in the sense that practically a newer quantitative decriminalization took place, as in the case of traditionally criminal-type actions the limit increased from HUF 20,000 to HUF 50,000. This change at the same time strengthens the bagatelle criminal law characteristic in that these acts are typically judged by public administration. Of course, due to the principle of fair trial there can be differences in this regard.

---

<sup>11</sup> Szatmári: *op. cit.*, 102. p.

<sup>12</sup> Szatmári: *op. cit.*, 90. p.

<sup>13</sup> See Máthé Gábor (ed.): *Közigazgatási büntetőjog*. [Administrative criminal law] Tankönyvkiadó, Budapest, 1988.



The general explanation attached to the bill emphasized that by increasing the limit, the number of crimes against property might be reduced by a quarter: from the 273,613 crimes against property committed in 2010 63,019 were committed in a value limit between HUF 20,000 and 50,000.<sup>14</sup> It is an interesting parallel that the reason for the creation of offence as a legal institution was also to reduce the number of crimes, 15 which, however, at that time resulted in the change of character of the legal field as those acts that had belonged to criminal law until then were moved to the area of state administration and which change decreased the number of crimes statistically.

The significant increase of severity in the sanctioning system also indicates an approach to criminal law. This is not only expressed in the degree but also in the introduction of new penal forms and the changes in the conditions for enforcement. The actual degree changed almost to double in many cases, this can be seen for example in the case of confinement and with regard to fines that can be imposed on acts that can result in confinement. Community work was added to the law as a new penal category which is a category that can be found in criminal law as well. The term 'fine' was retained, it has been the characteristic feature of public administration law since the creation of the category of offences, as at the time of misdemeanor law we talked about financial penalties, which, however, is already a penal category in criminal law.

Confinement as a form of punishment was not only retained by the legislator but its former role was altered, as traditionally fines were considered in legal literature as the primary form of punishment, the new law changed this situation and it raised the strictest form of punishment to the first place by retaining the majority of enforcement conditions. This way it remained that confinement can only be an alternative form of punishment that can be applied only by the court. Among the special criteria so far it was included that it could be imposed only for offences defined by law, which, however, lost its significance with the law created in 2012 as all offences can be defined by law only.

It also indicates an increase in severity and a shift that the collection of unpaid fines is not even attempted and the consideration of repeated nature can be mentioned among conditions for enforcement, the application of which was not possible for a long time in the absence of a unified system of records. It is also a change that the forms of punishments can be imposed independently as well as in combination with one another, with the exception of the collective use of confinement and community work. The measures can be applied with each other and with the punishments, but even independently, which on the whole makes it possible to impose stricter sanctions.

The character of the independent jurisdiction is strengthened by the fact that the principle of *ne bis in idem* is enforced by the new code not only with regard to crimes but also towards other administrative sanctions.<sup>16</sup> The existence of financial and procedural rules that have become independent also has an effect on independence, which is strengthened in the new code also by the fact that it enforces a different principle in connection with time frame in the field of financial and procedural norms. In the case of financial rules a principle similar to criminal law prevails, according to which the provision of law in effect at the time of commission shall be applied, however, if it is more favorable, then the one at the time of judgment shall be used. The most favorable rules for the person involved in the procedure cannot be selected here either from the two types of time frames. On the other hand, in connection with the procedural rules, with regard to the time frame, it is always the rule at the time of judgment that has to be used. Apart from this, it can be stated in general that the new code realizes a clearer separation of financial and procedural rules.

Such significant procedural principles as the right for legal remedy or the presumption of innocence remain, moreover, they develop further and the new code uniformly regulates them. All this is connected with one of the important features of offences, the duality that prevails in several respects. One of them is the position between public administration and criminal law in a financial legal respect, and which remains with this law as well, while the other is the division in a financial and procedural sense, according to which the financial right of the jurisdiction is closer to criminal law, while in the case of procedural law the characteristics of public administration prevail. At the same time, the simplification of the procedure strengthens the public administration side as the

<sup>14</sup> General explanation of bill T/4863

[http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy\\_irom.irom\\_adat?p\\_ckl=39&p\\_izon=4863](http://www.mkogy.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_izon=4863) [3 February 2012]

<sup>15</sup> Király Tibor: *Kihágások a magyar jogban*. [Misdemeanor in Hungarian law] In Móra Mihály (ed.): *Tanulmányok az állam és jog kérdései köréből*. [Studies related to state and law] Jogi és Közgazdasági Könyvkiadó, Budapest, 1953. 123. p.

<sup>16</sup> Article 2 section (4) of Act II of 2012.

traditional legal policy ground for sanctioning by means of public administration is that it results in a faster and simpler procedure. 17 Usually, these advantages prevail as opposed to criminal law pertaining to judicial judgment.

### **3.4 The Victory of Diversion Theory**

These changes indicate simultaneously the necessity of the law on offences and at the same time they carry in themselves the opportunity for transformation, as a result of which the criminal acts can reenter criminal law, while acts against administration can continue to exist as offences or with regard to the direction of legislation as objective-based sanctions. This at the same time brings up the classic debate of returning and diversion theory that has basically emerged already before the first codification of offences law. Representatives of the theory of returning urge that those acts should be separated from offences that are of criminal nature and that could be returned to criminal law. In this respect the theoretical problem is that offences appear basically around two poles: being against public administration and criminal law, the majority of acts are what is called of fluid boundary nature, in the case of which the elements mingle in such a way that they cannot be categorized clearly. Returning, at the same time, would also mean that acts that are qualified as pertaining to criminal law would have to be judged by judicial bodies, which, although would be pointing forward in terms of guarantees, would impose a significant burden on the system of jurisdiction.

Supporters of diversion theory (or counter returning) would maintain the unity of the legal field or would even banish acts against administration from offences. According to several experts, the former separation is not possible as fluid boundary actions would always remain, located between the two branches of law. As a result of this, representatives of this theory believe that the unity of the field and thus uniform judgment shall be maintained. Both solutions raised major dilemmas, as a result of which Hungarian legislation has traditionally voted for the maintenance of the double nature of administrative penal law. This was the case in 1999 as well as resolution no. 63/1997. (XII.12.) of the Constitutional Court, which represented a starting point during codification, stated it clearly that offences are two-faced legal institutions.

This duality, at the same time, made the legal field hard to manage with regard to regulation. Several people referred to the opinion of criminal jurist András Szabó, according to whom the offence cases are related to criminal law because most of them are of criminal nature as it only applied to the public administration procedure. As opposed to this, Péter Kántás considers the preservation of unity to be a criminological necessity rather than a choice based on theoretical grounds. Seeing the reasons for the establishment of the legal institution, we have to state that he is certainly right in this respect. Géza Zábó also criticizes those proposals according to which the criminal type offences should be separated, in which cases this way at first instance a court could proceed. Besides the already mentioned theoretical problems, he also highlights that the change would give an unsolvable task to bodies enforcing the law as it would require the reform of the complete judicial system.<sup>18</sup>

## **4 SUMMARY**

In the preparation period of codification in 1999 it was considered obvious in literature that returning cannot be a realistic alternative, as besides the difficulties involved in the separation of actions, the operation of courts would also be more difficult. In the current system we can find a peculiar characteristic, as while with regard to theory the new code rather realizes diversion, the longer-term concept aims at returning by means of criminal law type offences. At the same time, the proposal also results in increase of severity, which actually moves the entire field towards criminal law, although for the time being it preserves the integrity of the field. Examining the new law and the changes of the Act on Administrative Procedures concerning the establishment of the common procedural bases for objective sanctions, we can state that the traditional framework is removed as the current provision of law simultaneously realizes quantitative decriminalization, strengthens the criminal law nature of the legal field, and at the same time for the time being preserves offences law.

---

<sup>17</sup> See Kis – Nagy: *op. cit.*, 8. p.

<sup>18</sup> Árva Zsuzsanna: *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténete köréből*. DELA, Debrecen, 2008. 259-261. pp.

The local governments lost their regulation function in the territory of misdemeanor law, and the fourth amend of Fundamental Law retained this change. The local governments can assign the territory of one of the misdemeanors with order on the basis of Fundamental Law. But the Hungarian local governments cannot make misdemeanor-rules in the future too.

Resolution no. 38/2012. (XI.14.) of the Constitutional Court, made in November 2012 and already referred to above, also stated that the law applies criminal law and penal procedural law solution both in its liability dogmatics and in the regulation of the procedure, and the regulation was moved towards bagatelle criminal law. The Preamble of the law was interpreted by the Constitutional Court in a way to mean that the approach of the legislator created a kind of quasi-trichotomous system, obviously moving offences law closer to criminal law. "In consideration of all the above, it can be stated that offences lost their role in the sanctioning of behaviors against public administration and its character as bagatelle criminal law has become dominant. Essentially, offences have become the third, most moderate level of the trichotomous system of penal law." Thus this way we can witness a kind of conceptual shift again, where, even if not as significant as the turn in 1953-55 that reclassified the field to public administration law from criminal law, the creation of the new law still marks significant changes.

**Bibliography:**

- ÁRVA, Zsuzsanna: Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténete köréből. DELA, Debrecen, 2008. 381 pages. ISBN 978 963 473 130 6
- BALLA, Lajos – KARDOS, Sándor: A tisztességes eljárásról a strasbourgi bíróság gyakorlatában [On fair trial in the practice of the Strasbourg court]. *Bírák Lapja*, 2005/1. 35-36. pp.
- Bittó, Márta: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye És A Magyar Szabálysértési Jog. [The European Convention Of Human Rights And The Hungarian Law On Offences] *Állam- És Jogtudomány* 1995. 219-239. Pp.
- KÁNTÁS Péter: Egy alkotmánybíróági határozat margójára. [On the margin of a Constitutional Court resolution] *Belügyi Szemle*, 1998/6. 88-97. pp.
- KIRÁLY Tibor: Kihágások a magyar jogban. [Misdemeanor in Hungarian law] In Móra Mihály (ed.): *Tanulmányok az állam és jog kérdései köréből.* [Studies related to state and law] *Jogi és Közgazdasági Könyvkiadó*, Budapest, 1953. 339 pages. ISBN in 00322
- KIS, Norbert – NAGY, Marianna: *Európai Közigazgatási büntetőjog*, Budapest, HVGORAC, 2007. 300 pages. ISBN 978 963 7490 64 4
- MADARÁSZ Tibor – ifj. SZATMÁRI Lajos, eds.: *A bíróság a magyar államigazgatásban. A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai.* [Theoretical introduction to legal liability and sanctioning system] 12. *ELTE ÁJK*, Budapest, 1990. 313 pages. ISBN 963 462 549 5
- MADARÁSZ Tibor: *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái.* Budapest, ELTE, 1989. 140 pages. ISBN 963-462-424-3
- MÁTHÉ Gábor: *Közigazgatási büntetőjog vagy "Janus-arcú" büntetőjog?* [Administrative criminal law or Janus-faced criminal law?] *Magyar Közigazgatás*, 2001/6. 321-330. pp.
- MÁTHÉ, Gábor (ed.): *Közigazgatási büntetőjog.* [Administrative criminal law] *Tankönyvkiadó*, Budapest, 1988. 524 pages. ISBN 963 18 1577 3
- NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer.* Budapest, Osiris, 2000. 223 pages. ISBN 963 379 974 0

**Contact information:**

Zsuzsanna, Árva, PhD  
arva.zsuzsanna@law.unideb.hu  
University of Debrecen, Faculty of Law  
Kassai street 26.  
H-4028 Debrecen  
Hungary

# PRESKÚMAVANIE INDIVIDUÁLNYCH SPRÁVNÝCH AKTOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY<sup>1</sup>

Zuzana Čierniková

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The article deals with review of individual administrative acts issued by local authorities focusing on non-valid decisions of local authorities issued when deciding matters of administrative punishment. In the first chapter the article lays down the ground rules regarding role of local self-government in Slovak republic. The article introduces applicable and effective legal regulation of local authorities decision-making in administrative proceedings regarding administrative punishment and methods of judicial interpretation of laws from the point of constitutional conformity. Judicial decisions on review of individual administrative acts are introduced in the second chapter. In the last chapter the article presents outcomes of such judicial review in practice regarding effectivity of decision-making and review of decision-making when enforcing administrative punishment.

**Abstrakt:** V článku sa autorka venuje problematike preskúvania individuálnych správnych aktov územnej samosprávy, konkrétne neprávoplatných rozhodnutí obcí v sankčných veciach. V prvej časti predstavuje východiská súvisiace s postavením územnej samosprávy v štáte, rozbor platnej právnej úpravy rozhodovania obcí v sankčných veciach a pravidiel ústavne konformného výkladu. Druhá časť rozoberá rozhodovacia činnosť všeobecných súdov pri preskúvaní neprávoplatných rozhodnutí obce v sankčných veciach. Tretia časť sa zaoberá vplyvom rozhodovacej činnosti súdov na právnu prax z pohľadu efektivity.

**Key words:** individual administrative acts of local authorities, local self-government, review of non-valid decisions issued by local authorities

**Kľúčové slová:** individuálne správne akty územnej samosprávy, územná samospráva, preskúvanie neprávoplatných rozhodnutí územnej samosprávy

## 1 ÚVOD

Príspevok sa týka problematiky individuálneho rozhodovania územnej samosprávy, pričom z pohľadu subjektov rozhodovania sa zameriava na rozhodovanie obcí, z pohľadu obsahu rozhodovania sa zameriava na sankčné rozhodnutia, teda rozhodnutia vydávané obcami v priestupkovom konaní a v správnom konaní o správnom delikte a z pohľadu právnych účinkov individuálneho správneho aktu sa zameriava na neprávoplatné rozhodnutia obcí.

## 2 POZITÍVNOPRÁVNE A TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ

Pri rozbere problematiky preskúvania neprávoplatných sankčných rozhodnutí obce je nutné priblížiť východiska, z ktorých musia vychádzať tak orgány ochrany práva ako aj analýza rozhodovacej činnosti orgánov ochrany práva. Týmito východiskami sú 1. postavenie územnej samosprávy v štáte, 2. pozitívnoprávna úprava rozhodovania obcí v sankčných veciach, 3. ústavne konformný výklad právnych predpisov a limity tohto výkladu.

### 2.1 Postavenie územnej samosprávy v slovenskej republike

Územnú samosprávu vnímame nielen ako zložku verejnej správy, ale najmä ako imanentný prvok výstavby demokratického štátu. Subjekty územnej samosprávy, ktorými sú v podmienkach Slovenskej republiky obce a samosprávne kraje, ako reprezentanti preneseného výkonu verejnej moci v štáte sú charakteristické svojou relatívnou nezávislosťou a samostatnosťou. Rovnako ako fyzické osoby a právnické osoby súkromného práva sú ako subjekty súkromnoprávneho vzťahu

<sup>1</sup> Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja číslo APVV-0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

viazané článkom 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Ako nositeľ verejnomocenského pôsobenia sú subjekty územnej samosprávy v pozícii subjektu vykonávajúceho verejnú moc povinné konať v súlade s článkom 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Relatívnosť nezávislosti a samostatnosti subjektu územnej samosprávy spočíva v tom, že do jeho postavenia a činnosti môže štát zasiahnuť, pričom však pri zasahovaní do postavenia a činnosti subjektov územnej samosprávy štát koná v rámci limitov determinovaných vnútroštátnou a medzinárodnou právnou úpravou. Medzinárodnoprávnym dokumentom určujúcim postavenie územnej samosprávy je Európska charta miestnej samosprávy a Európska charta regionálnej samosprávy. Vnútroštátne limity zasahovania štátu do postavenia a činnosti subjektov územnej samosprávy predstavuje predovšetkým ústava, ktorá poskytuje subjektom územnej samosprávy ústavnoprávne garancie a priznáva im právo na samosprávu. Na ochranu práva na samosprávu disponujú orgány územnej samosprávy právom podania ústavnej sťažnosti v zmysle čl. 127a Ústavy Slovenskej republiky. Základnými ústavnými garanciami relatívne samostatného a nezávislého postavenia a činnosti subjektov územnej samosprávy na jednej strane a limitmi zasahovania štátu do postavenia a činnosti subjektov územnej samosprávy na druhej strane sú:

- čl. 67 ods. 2 Ústavy SR, ktorý ustanovuje, že povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5,

- čl. 67 ods. 3 Ústavy SR, ktorý ustanovuje, že štát môže zasahovať do činnosti obec a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom.

Obce a samospráve kraje vo svojom verejnomocenskom pôsobení zohrávajú dvojíťu rolu, a to ako nositeľ originálnej (samosprávnej) pôsobnosti a ako nositeľ odvodenej (štátosprávnej) pôsobnosti. Dôsledné rozlišovanie medzi samosprávnou a prenesenou štátosprávnou pôsobnosťou územnej samosprávy v aplikačnoprávných rozhodovacích procesoch sa prejavuje tak v rovine právnej ale aj v rovine materiálneho zabezpečenia. V právnej rovine sa uplatňuje predovšetkým v určení zodpovedného subjektu za výkon verejnej moci, v režime preskúmania rozhodnutí a v právnom rámci, v ktorom je územná samospráva viazaná.

V zmysle § 3 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z.z. zákona o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov za škodu, ktorá bola spôsobená nezákonným rozhodnutím alebo nesprávnym úradným postupom orgánu územnej samosprávy pri výkone verejnej moci, okrem výkonu územnej samosprávy, zodpovedá štát. Za škodu spôsobenú orgánmi územnej samosprávy pri výkone územnej samosprávy zodpovedá v zmysle § 10 tohto zákona územná samospráva.

V súvislosti s preskúmaním individuálnych správnych aktov územnej samosprávy predstavujú zákon o obecnom zriadení a zákon o samospráve vyšších územných celkov právny základ pre dvojíťu režim.

Pre štátosprávne aplikačnoprávne rozhodovacie procesy obcí § 27 ods. 1 zákona o obecnom zriadení ustanovuje: „Na konanie, v ktorom o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb rozhoduje pri prenesenom výkone štátnej správy obec, sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.“ Samosprávne aplikačnoprávne rozhodovacie procesy obcí v zmysle § 27 ods. 2 zákona o obecnom zriadení prebiehajú nasledovne: „Na konanie, v ktorom o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb rozhoduje pri výkone samosprávy obec, sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní; o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obce rozhoduje súd, ak osobitný predpis neustanovuje inak.“ Pod osobitným predpisom zákonodarca v odkaze rozumel napríklad zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon o samospráve vyšších územných celkov základné ustanovenia pre uplatňovanie rozhodovacích procesov upravuje odlišne od vymedzenia v zákone o obecnom zriadení, keď v § 22 ods. 1 ustanovuje: „Na konanie, v ktorom o právach a povinnostiach právnických osôb a fyzických osôb rozhoduje samosprávny kraj, vzťahuje sa všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.“ Až z nasledujúcich ustanovení vyplýva dvojaký režim preskúmania individuálnych správnych aktov samosprávnych krajov, keď ods. 2 v súvislosti s preskúmaním samosprávnych individuálnych správnych aktov samosprávneho kraja ustanovuje: „Proti rozhodnutiu samosprávneho kraja vo veciach územnej samosprávy možno podať opravný prostriedok na súde“, pričom zákonodarca odkazuje na § 250i zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok. Nasledujúci ods. 3 vo veci preskúmania štátosprávnych individuálnych správnych aktov samosprávneho kraja ustanovuje: „Proti rozhodnutiu samosprávneho kraja vo veciach výkonu

štátnej správy preneseného na samosprávny kraj je odvolacím orgánom príslušný ústredný orgán štátnej správy.“

Právny rámec resp. súbor právnych predpisov, ktorými sa územná samospráva musí pri aplikačnoprávnych rozhodovacích procesoch riadiť má svoj ústavnoprávny základ. Čl. 67 ods. 2 Ústavy SR ustanovuje: „Povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5.“ V ods. 3 ďalej ústavodarca vymedzil vzťah štátu a územnej samosprávy, keď zakotvil garanciu postavenia územnej samosprávy tak, že: „Štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom.“

Na ústavnú garanciu postavenia územnej samosprávy, do ktorého môže štát zasiahnuť len spôsobom ustanoveným zákonom nadväzuje zákonodarca v ustanoveniach § 5 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, ktoré pojednávajú o vzťahu štátu a obce vo veciach preneseného výkonu štátnej správy. V súvislosti s aplikačnoprávnymi rozhodovacími procesmi zákonodarca v § 5 ods. 2 zákona o obecnom zriadení ustanovuje: „Obec pri rozhodovaní o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb vo veciach preneseného výkonu štátnej správy koná podľa zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov.“ Z uvedeného je zrejmé zákonom ustanovená viazanosť obce pri štátosprávnych aplikačnoprávnych rozhodovacích procesoch (na rozdiel od samosprávnych aplikačnoprávnych rozhodovacích procesov) aj právnymi predpismi nižšej právnej sily ako je zákon. V zákone o samospráve vyšších územných celkov sa obdobné ustanovenie nenachádza.

V rovine materiálneho zabezpečenia, ktoré taktiež vyplýva z pozitívoprávnej úpravy, sa rozlišovanie medzi samosprávnou a prenesenou štátosprávnou pôsobnosťou obce prejavuje v tom, že v zmysle čl. 71 ods. 1 Ústavy SR náklady výkonu štátnej správy preneseného na územnú samosprávu uhrádza štát. Základné zákony územnej samosprávy na toto ústavné vymedzenie nadväzujú, keď v zmysle § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení s prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky a podľa § 6 ods. 2 zákona o samospráve vyšších územných celkov s prenesením úloh štátnej správy na samosprávny kraj štát poskytne samosprávnemu kraju potrebné finančné a iné materiálne prostriedky.

## 2.2 Pozitívoprávna úprava rozhodovania obcí so zreteľom na sankčné rozhodnutia

Požiadavka dôsledného rozlišovania medzi originálnou a odvodenou pôsobnosťou subjektov územnej samosprávy sa prejavuje na strane subjektov územnej samosprávy v postavení a činnosti týchto subjektov a na strane štátu v rozsahu a intenzite možného zásahu do postavenia a činnosti subjektov územnej samosprávy. Do 1. 1. 2002 nebolo pravidlo určenia pôsobnosti subjektu územnej samosprávy vymedzené výslovne a určito, čo spôsobovalo právnej praxi interpretačné problémy. Pôsobnosť sa určovala predovšetkým s ohľadom na obsahové vymedzenie § 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ktorý upravoval a v platnom znení doposiaľ upravuje tak, ako vyplýva už z názvu ustanovenia, „samosprávu obce“. Základným právnym pravidlom rozlišovania medzi samosprávnym a štátosprávnym druhom pôsobnosti je s účinnosťou od 1. 1. 2002 výkladové pravidlo zakotvené v § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prechode pôsobností“), podľa ktorého ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo samosprávneho kraja neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo samosprávneho kraja. Spomínané výkladové pravidlo sa vynie celým verejnomocenským postavením a činnosťou obce a samosprávneho kraja. Nepochybne sa teda bude uplatňovať tak v rozhodovacích aplikačnoprávnych procesoch subjektov územnej samosprávy resp. ich orgánov, ktoré sú predmetom skúmania tohto príspevku, aj v rozhodovacích normotvorných procesoch subjektov územnej samosprávy resp. ich orgánov, ktoré sú na účely príspevku témou okrajovou, skôr využívanou na objasnenie postoja v súvislosti s preskúmaním rozhodovacích aplikačnoprávnych procesov územnej samosprávy v podobe individuálneho správneho aktu.

V zmysle uvedeného výkladového pravidla by tak od 1. 1. 2002 nemali vznikať interpretačné problémy v súvislosti s určovaním druhu pôsobnosti obce a samosprávneho kraja. Problematickou ostáva jedine časová pôsobnosť výkladového pravidla, teda či ho možno aplikovať aj na právnymi predpismi založenú pôsobnosť obce a samosprávneho kraja, ktoré nadobudli účinnosť pred prijatím resp. nadobudnutím účinnosti výkladového pravidla. Historický výklad, ktorý podáva dôvodová správa k zákonu o prechode pôsobností k výkladovému pravidlu dodáva: „Taktiež sa ustanovuje

interpretačné pravidlo na rozlíšenie pôsobnosti samosprávneho kraja v prípade, ak zákon túto pôsobnosť jednoznačne nedefinuje.“ Zákonom č. 453/2001 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú sa niektoré ďalšie zákony, sa spomínané výkladové pravidlo zaviedlo do znenia § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení. V dôvodovej správe k tejto novele zákonodarca uvádza, že: „Účelom úpravy ustanovenia § 4 ods. 4 ... je zosúladienie s terminológiou platných osobitných predpisov a spojenie odsekov upravujúcich vecne tú istú problematiku.“

V ďalšej časti príspevku sa venujem sankčnému rozhodovaniu obcí, nakoľko v podmienkach výstavby územnej samosprávy disponujú rozsiahlejšími sankčnými kompetenciami, čo do rozsahu právom regulovaných spoločenských vzťahov, ktorých sa dotýkajú. Za základné kompetenčné ustanovenie, ktoré zakladá oprávnenie a zároveň povinnosť obcí konať a rozhodovať v sankčných veciach voči právnickým osobám a fyzickým osobám oprávneným na podnikanie je § 13 ods. 9 zákona o obecnom zriadení. V zmysle tohto ustanovenia obec môže uložiť právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie pokutu do 6638 eur ak a) poruší všeobecne záväzné nariadenie, b) neudržiava čistotu a poriadok na užívanom pozemku alebo na inej nehnuteľnosti, a tým naruší vzhľad alebo prostredie obce, alebo ak znečistí verejné priestranstvo alebo odkladá veci mimo vyhradených miest, c) nesplní v určenej lehote bez vážneho dôvodu povinnosť uloženú starostom poskytnúť osobnú pomoc alebo vecnú pomoc počas odstraňovania a pri odstraňovaní následkov živelných pohromy alebo pri inej mimoriadnej udalosti. Kompetenciu obcí v sankčných veciach, teda na konanie a rozhodovanie v správnom konaní o správnom delikte voči právnickým osobám, fyzickým osobám oprávneným na podnikanie a fyzickým osobám, ako aj na konanie a rozhodovanie v priestupkovom konaní voči fyzickým osobám zakladá množstvo osobitných zákonov<sup>2</sup>. Právne predpisy spomenuté v poznámke pod čiarou, ale aj kompetenčné ustanovenie § 13 ods. 9 zákona o obecnom zriadení vykazujú jeden spoločný znak, a tým je absencia výslovného stanovenia, že obec v týchto veciach koná pri prenesenom výkone štátnej správy.

### 2.3 Ústavné konformný výklad právnych predpisov

Obce ako nositelia verejnomocenského oprávnenia vystupujú vo vzťahoch, ktoré vznikajú z takéhoto pôsobenia obce, ako subjekty obligatórne sa riadiace čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, keď môžu konať iba v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Negatívne dôsledky pozitívnoprávnej úpravy v činnosti subjektu územnej samosprávy, je možné korigovať aplikáciou všeobecných právnych princípov a zásad v súdnom konaní. Vo verejnoprávných vzťahoch musí byť vyvodzovaná výkladom, a to s použitím čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Kým v rámci ústavného súdnictva Ústavný súd SR priamo aplikuje tento hodnotový systém, keď konštatuje rozpor pozitívnoprávnej normy so všeobecnými právnymi princípmi a zásadami, v rámci správneho súdnictva súdy pri preskúmaní zákonitosti rozhodovania a konania správnych orgánov aplikujú tento hodnotový systém iba nepriamo, čiže prostredníctvom ústavného konformného výkladu právnej normy v podobe záväzného právneho názoru a tým autoritatívneho deklarovania správneho právneho posúdenia veci. Súdnym výkladom v rámci doktríny dotvárania práva nedochádza k priamej zmene pozitívneho práva, ale k upresňovaniu jednotlivých abstraktných pojmov, pričom zákonné ustanovenie v spojení so súdnym rozhodnutím následne tvorí konkrétnu modifikovanú právnu normu aplikovateľnú správnym orgánom v správnom konaní. V súdnom konaní o preskúmaní zákonitosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu z hľadiska zachovania všeobecných právnych zásad a princípov, súd ustáli všeobecne aplikovateľné zásady a princípy v odôvodnení rozhodnutia, pričom právnym názorom súdu je správny orgán viazaný. Táto metóda sa v súdnom konaní o preskúmaní zákonitosti rozhodnutia správneho orgánu aplikuje vtedy, kedy

<sup>2</sup> Napríklad zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“), zákon č. 219/1996 Z.z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov“), zákon č. 282/2002 Z.z. o niektorých podmienkach držania psov v znení neskorších predpisov (ďalej len „o niektorých podmienkach držania psov“), zákon č. 377/2004 Z.z. o ochrane nefajčiarov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane nefajčiarov“).

doslovná, čistá aplikácia právnej normy vedie k významnej tvrdości zákona, v prípadoch právnych medzier v zákonoch alebo za účelom zabezpečenia vnútornej logiky právneho systému.<sup>3</sup>

V prípade, že súd využije možnosť uvedeného prístupu, teda dôjde k výkladu zákona s použitím všeobecných zásad a princípov, z odôvodnenia rozsudku by mali byť zrejmé nasledovné skutočnosti:

- citácia dotknutého ustanovenia pozitívnej právnej úpravy a identifikácia pojmu, ktorý je predmetom výkladu,
- identifikácia druhovo významných okolností zo skutkového stavu, ktorá odôvodňuje aplikáciu zásad – napr. tvrdość zákona, medzera v zákone, resp. aplikácia čistej dikcie vedie k absurdným právnym dôsledkom,
- identifikácia, že ide o postup podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky,
- ustálenie obsahu všeobecnoprávneho princípu alebo zásady a prameňa zásady alebo princípmi, ktorý je aplikovateľný k pozitívnej právnej norme,
- druh aplikovaného výkladu – logický alebo systematický, extenzívny alebo reštriktívny,
- ako právna norma znie po aplikácii uvedeného postupu – modifikovaná právna norma (právna veta).<sup>4</sup>

V tejto súvislosti možno poukázať aj na záver Ústavného súdu Slovenskej republiky vyslovený v jeho náleze sp. zn. III. ÚS 70/2010 zo dňa 01. novembra 2010, podľa ktorého „nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahŕňajúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu. Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne treba vychádzať najprv z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchyliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvoľe (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom. Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona“.

### 3 ROZHODOVACIA ČINNOSŤ VŠEOBECNÝCH SÚDOV

Do takto vymedzeného teoretického a pozitívoprávneho prostredia a rozhodovacej činnosti Ústavného súdu vo veci uplatňovania ústavne konformného výkladu v zmysle čl. 152 ods. 4 Ústavy SR môžeme zasadiť rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov pri preskúmaní zákonnosti individuálnych rozhodnutí územnej samosprávy v konkrétnej veci. Príspevok sa sústreďuje na preskúmanie individuálnych rozhodnutí v tkz. sankčných veciach, teda rozhodnutí vydávaných v priestupkovom konaní alebo správnom konaní o správnom delikte predovšetkým obcou.

V rozhodovacej činnosti všeobecných súdov vo veci preskúmania individuálnych správnych aktov územnej samosprávy v sankčných veciach nastal významný prelom v roku 2010, kedy všeobecné súdy zmenili svoj postoj k preskúmaniu neprávoplatných rozhodnutí obcí v sankčných veciach s poukazom na to, že nie sú príslušné rozhodovať o opravných prostriedkoch proti takýmto neprávoplatným rozhodnutiam. Rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov v tejto veci

<sup>3</sup> Rumana, I.: Aplikácia základných zásad a všeobecných princípov v rozhodovacej činnosti najvyššieho súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov. *K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve*. s. 96 a 97.

<sup>4</sup> Rumana, I.: Aplikácia základných zásad a všeobecných princípov v rozhodovacej činnosti najvyššieho súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov. *K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve*. s. 97.



už môžeme označiť za ustálenú, keď Najvyšší súd SR aj krajské sudy rozhodujú jednotne a v spomínaných intenciách. Najvýznamnejšie rozhodnutia všeobecných súdov vo veci preskúmania sankčných rozhodnutí obcí boli publikované ako judikáty v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky č. 5/2012 pod číslom 87 až 89.

Právne vety týchto judikátov stanovujú nasledovné:

Judikát publikovaný v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky č. 5/2012 pod číslom 87/2012 (Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. mája 2011, sp. zn. 6 Rks 9/2011): Povaha rozhodnutia obce o uložení sankcie za priestupok - Rozhodnutie obce o uložení sankcie za priestupok treba považovať za individuálny správny akt vydaný v správnom konaní, ktorým sa zasiahlo do práv a oprávnených záujmov fyzickej osoby, ktorý je po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov preskúmateľný súdom v správnom súdnictve podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (§ 247 a nasl. občianskeho súdneho poriadku).

Judikát publikovaný v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky č. 5/2012 pod číslom 88/2012 (Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 10. októbra 2011, sp. zn. 5 Rks 2/2011): Postavenie obce v konaní o správnom delikte – V konaní o správnom delikte rovnako ako pri prejednávaní priestupku vystupuje obec v úlohe správneho orgánu (nie samosprávneho orgánu), tzn. že v konaní o správnom delikte má postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy, preto o odvolaní proti jej rozhodnutiu rozhoduje príslušný orgán štátnej správy.

Judikát publikovaný v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky č. 5/2012 pod číslom 89/2012 (Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 22. marca 2012, sp. zn. 8 Rks 1/2012): Postavenie obce v konaní o správnom delikte - Prejednanie a rozhodnutie o odvolaní proti rozhodnutiu obce o uložení pokuty za iný správny delikt podľa zákona č. 219/1996 Z. z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb v znení neskorších predpisov patrí do právomoci Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky.

Rozhodovacia činnosť všeobecných súdov pri preskúmaní sankčných rozhodnutí obcí je pomerne rozsiahla, čo nepochybne spôsobuje množstvo subjektov, ktoré sankčné rozhodnutiach v prvom stupni vydávajú, ale aj rozsiahle kompetenčné zákonné splnomocnenia obcí v sankčných veciach. V ďalšej časti príspevku sa s ohľadom na uvedené zaoberám tromi rozhodnutiami, ktoré boli publikované aj s právnou vetou ako judikáty a ďalším rozhodnutím Najvyššieho súdu SR, ktoré v porovnaní s judikátmi ponúka mierne odlišnú právnu argumentáciu, avšak s rovnakým záverom. Zároveň priblížim právnu argumentáciu súdov, ktorou dospeli k záveru, že v konaní o správnom delikte má obec postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy.

### 3.1 Judikát č. 89/2012

Najvyšší súd SR v konaní o kompetenčnom konflikte podľa § 8a OSP medzi Ministerstvom zdravotníctva SR a krajským súdom vo veci preskúmania neprávoplatného rozhodnutia obce o uložení pokuty za správny delikt z dôvodu porušenia § 2 ods. 1 písm. a) bod 1 a 2 zákona o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov, ku ktorému došlo tým, že účastník konania porušil zákaz predaja alkoholických nápojov mladistvým osobám.

Právnu argumentáciu najvyššieho súdu v súvislosti s posudzovaním druhu pôsobnosti, v ktorej obec vydala svoje sankčné rozhodnutie môžeme zhrnúť do nasledujúcich bodov.

a) **pôsobnosť** V súvislosti s rozlišovaním samosprávnej a prenesenej štátosprávnej pôsobnosti obce najvyšší súd uviedol, že zo systematického a logického výkladu ustanovenia § 2 zákona o prechode pôsobnosti, ktorý obsahuje pôsobnosti na jednotlivých úsekoch štátnej správy prechádzajúce na obce, ako aj z účelu zákona je nesporné, že pri rozhodovaní v sankčných veciach musí vždy ísť o prenesený výkon štátnej správy.

b) **príslušnosť** Orgán príslušný na rozhodovanie o opravnom prostriedku proti sankčnému rozhodnutiu obce najvyšší súd zistil nasledovným postupom. Keďže zákon o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov neustanovuje orgán príslušný na výkon štátnej správy v druhom stupni vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje obec, podľa § 58 ods. 1 správneho poriadku je odvolacím orgánom správny orgán najbližšieho vyššieho stupňa nadriadený správnomu orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Základný zákon regulujúci oblasť ochrany verejného zdravia - zákon č. 355/2007 Z.z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov explicitne neustanovuje právomoc konkrétneho orgánu

verejného zdravotníctva, ktorý je odvolacím orgánom vo veciach, v ktorých na úseku štátnej správy ochrany zdravia v prvom stupni rozhoduje obec. Preto podľa § 19 ods. 1 písm. b) zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy bude príslušným správnym orgánom Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky ako ústredný orgán štátnej správy pre ochranu zdravia.

c) procesné ustanovenia Pokiaľ ide o procesnoprávne aspekty konania o správnom delikte, najvyšší súd poukázal na § 12 ods. 5 zákona o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov, ktorý ustanovuje, že na rozhodovanie o pokutách a na ukládanie sankcií sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, teda správny poriadok. Vzhľadom na ustanovenia tohto procesného predpisu podotkol, že právna úprava preskúmania správnych rozhodnutí (najmä rozhodnutí sankčnej povahy) je vybudovaná na zásade dvojinstančnosti správneho konania. Na preskúmanie rozhodnutia je povolaný zásadne orgán druhého stupňa. V prvom rade formou podania, ktorou sa účastník domáha zmeny alebo zrušenia prvostupňového rozhodnutia je odvolanie. V zmysle § 70 správneho poriadku osobitné zákony ustanovujú, v ktorých prípadoch súdy preskúmajú rozhodnutia správnych orgánov.

Najvyšší súd poukazuje i na skutočnosť, že procesný postup preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy o uložení sankcie za iný správny delikt musí byť rovnaký ako pri preskúmaní priestupkov, inak by nemohla byť zachovaná rovnosť účastníkov konania (fyzických osôb a právnických osôb, resp. fyzických osôb - podnikateľov) a keďže podľa § 83 ods. 2 zákona o priestupkoch návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom možno podať až po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku v správnom konaní, treba takýto procesný postup zachovať aj pri prejednávaní iných správnych deliktov.

d) preskúmanie rozhodnutia Námietku správneho orgánu, ktorý poukázal na ustanovenie § 27 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obce pri výkone samosprávy o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb rozhoduje súd, ak osobitný predpis neustanovuje inak, neprijal s odôvodnením, že sa v prípade deliktuálnej spôsobilosti nepoužije, nakoľko ukládanie sankcií obcou a konanie o nich je osobitne upravené v ustanovení § 13 ods. 9 a 10 zákona o obecnom zriadení.<sup>5</sup>

e) postavenie obce v konaní V súvislosti s postavením obce ako subjektu správneho konania najvyšší súd uviedol, že je nesporne snahou zákonodarcu konať a rozhodnúť urýchlene a hospodárne v správnom konaní s možnosťou súdneho prieskumu správneho rozhodnutia až po právoplatnom skončení správneho konania. Takáto právna úprava zákonom ustanovuje postavenie obce nielen v konaní o priestupkoch, ale aj v konaní o správnych deliktoch, ako správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy a súčasne vylučuje jej postavenie samosprávneho orgánu. Najvyšší súd dospel k záveru, že v konaní o správnom delikte rovnako ako pri prejednávaní priestupku vystupuje obec v úlohe správneho orgánu (nie samosprávneho orgánu), tzn. že v konaní o správnom delikte má postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy, čím o odvolaní proti jej rozhodnutiu v danom prípade rozhoduje príslušný správny orgán.

f) ústavne konformný výklad Najvyšší súd tiež poukázal na skôr spomínaný nálezh Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 70/2010 zo dňa 01. novembra 2010.

Z uvedených dôvodov najvyšší súd rozhodol, že o odvolaní proti rozhodnutiu obce (starostu obce) o inom správnom delikte rozhoduje orgán štátu príslušný podľa osobitných predpisov, a tým je

<sup>5</sup> Zákon o obecnom zriadení v týchto ustanoveniach stanovuje (9) Obec môže právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie uložiť pokutu do 6638 eur, ak a) poruší nariadenie,

b) neudržiava čistotu a poriadok na užívanom pozemku alebo na inej nehnuteľnosti, a tým naruší vzhľad alebo prostredie obce, alebo ak znečistí verejnú priestranosť alebo odkladá veci mimo vyhradených miest,

c) nespĺní v určenej lehote bez vážneho dôvodu povinnosť uloženú starostom poskytnúť osobnú pomoc alebo vecnú pomoc počas odstraňovania a pri odstraňovaní následkov živelných pohromy alebo pri inej mimoriadnej udalosti.

(10) Pokutu možno uložiť do jedného roka odo dňa, keď sa obec dozvedela o tom, kto sa konania podľa odseku 8 dopustil, najneskôr však do troch rokov od porušenia nariadenia alebo nespĺnenia povinnosti podľa odseku 8 písm. c). Pri ukladaní pokút sa prihliada najmä na závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania. Na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.<sup>15)</sup> Pokuta je príjmom obce.

v danej veci Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky. Až právoplatné rozhodnutie tohto druhostupňového správneho orgánu je preskúmateľné súdom na základe žaloby (§ 70 správneho poriadku a § 247 a nasl. OSP).

### 3.2 Judikát č. 88/2012

Najvyšší súd SR v konaní o kompetenčnom konflikte podľa § 8a OSP medzi obvodným úradom životného prostredia a krajským súdom vo veci preskúmanie neprávoplatného rozhodnutia obce o uložení pokuty za správny delikt z dôvodu porušenia § 13 ods. 9 písm. b) zákona o obecnom zriadení, ku ktorému malo dôjsť tým, že účastník konania neudržiaval čistotu a poriadok na užívanom pozemku alebo na inej nehnuteľnosti, a tým narušil vzhľad alebo prostredie obce

Najvyšší súd v odôvodnení svojho rozhodnutia vychádzal z tých istých právnych argumentov ako môžeme vyčítať z judikátu 89/2012. Odlišné bolo rozhodnutie len čo do určenia príslušného orgánu, avšak aj v tejto časti opiera najvyšší súd svoje rozhodnutie o obdobné úvahy. K zisteniu orgánu príslušného na konanie a rozhodovanie o opravnom prostriedku dospel výkladom ustanovenia § 1 ods. 2 zákona č 525/2003 Z. z., podľa ktorého štátnu správu starostlivosti o životné prostredie vykonávajú obce v rozsahu ustanovenom osobitnými predpismi a § 5 ods. 3 písm. a) tohto zákona, podľa ktorého obvodný úrad životného prostredia vykonáva v druhom stupni štátnu správu starostlivosti o životné prostredie vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni koná obec.

### 3.3 Judikát č. 87/2012

Najvyšší súd SR v konaní o kompetenčnom konflikte podľa § 8a OSP medzi Ministerstvom vnútra SR a krajským súdom vo veci preskúmania neprávoplatného rozhodnutia obce o priestupku podľa § 11 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane nefajčiarov, v zmysle ktorého sa priestupku dopustí ten, kto poruší zákaz fajčenia podľa § 7 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane nefajčiarov, ktorého sa mal účastník konania dopustiť tak, že fajčil na mieste, kde je fajčenie zakázané.

Najvyšší súd v odôvodnení svojho rozhodnutia taktiež vychádzal z tých istých právnych argumentov ako môžeme vyčítať z judikátu 89/2012, svoje rozhodnutie navyše oprel o tieto odlišné argumenty.

a) procesné ustanovenia Podľa zákona o ochrane nefajčiarov sa na priestupkové konanie podľa tohto zákona subsidiárne použije zákon o priestupkoch a podľa § 51 zákona o priestupkoch sa subsidiárne vzťahuje na konanie o priestupkoch zákon o správnom konaní. Podľa ustanovenia § 83 ods. 2 zákona o priestupkoch, návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom možno podať až po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku v správnom konaní.

b) postavenie obce v konaní Ustanovenie § 52 ods. 1, 2 zákona o priestupkoch upravuje okruh subjektov, ktoré prejednávajú priestupky, pričom toto ustanovenie v znení účinnom od 1.1.2004 do 31.1.2009 medzi správne orgány prejednávajúce priestupky priamo zaraďovalo aj obce (§ 52 písm. c), teraz je príslušnosť obce na konanie o priestupkoch upravená v osobitnom zákone.

Vychádzajúc z vyššie citovaných zákonných ustanovení najvyšší súd dospel k záveru, že pri prejednávaní priestupku vystupuje obec v postavení správneho orgánu (nie samosprávneho orgánu), takže má v konaní postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy, čo vyplýva z ustanovení zákona o priestupkoch v spojení s ustanoveniami zákona o ochrane nefajčiarov a teda súčasne vylučuje jeho postavenie ako samosprávneho orgánu.

Najvyšší súd ďalej zdôraznil, že uvedenou právnou úpravou prejavil zákonodarca svoju vôľu konať a rozhodnúť vo veciach priestupkov urýchlene a hospodárne v správnom konaní s možnosťou súdneho prieskumu správneho rozhodnutia až po právoplatnom skončení správneho konania.

### 3.4 Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo/185/2010

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn. 2Sžo/185/2010 zastavil súdne preskúmacie konanie podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku vo veci rozhodnutia o priestupku podľa § 7 zákona o niektorých podmienkach držania psov a opravný prostriedok postúpil Ministerstvu vnútra SR. V odôvodnení rozhodnutia poukázal na nasledovné.

a) pôsobnosť V prípade úpravy podmienok držania psov, evidencie psov a vydávania všeobecne záväzných nariadení obce v medziach zákona o niektorých podmienkach držania psov ide nepochybné o výkon samosprávy, a to vzhľadom na citované interpretačné pravidlo vyplývajúce z ustanovenia § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení. Do tohto zákona bola zavedená aj osobitná

úprava skutkových podstát priestupkov (§ 7 zákona o niektorých podmienkach držania psov); konanie o uvedených priestupkoch však už nemožno považovať za výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

b) postavenie obce v konaní Najvyšší súd v tejto otázke vychádzal zo zákona o priestupkoch a jeho celkového účelu. Priestupok je vecou trestného charakteru, a preto je v záujme štátu a jeho orgánov postihovať protiprávne konanie, ktoré je za priestupok označené v zákone o priestupkoch alebo v osobitnom zákone (v tomto prípade zákone o niektorých podmienkach držania psov). Orgány štátu, ktoré sú príslušné na konanie vo veciach priestupkov, vykonávajú štátnu správu. Zákon o priestupkoch v ustanovení § 52 (v znení účinnom do 31. decembra 2009) určoval správne orgány, ktoré boli vecne príslušné konať a rozhodnúť vo veciach priestupkov, išlo o obvodné úrady, orgány Policajného zboru v zákonom vymedzenej pôsobnosti, orgány Železničnej polície v zákonom vymedzenej pôsobnosti a ďalšie orgány, o ktorých to ustanovil osobitný zákon – napríklad obce (podľa zákona o niektorých podmienkach držania psov). Všetky uvedené správne orgány vykonávajú v konaní o priestupkoch štátnu správu, preto aj obce v konaní a rozhodovaní vo veciach priestupkov vykonávajú prenesenú štátnu správu.

c) procesná rovnosť V konaní o priestupkoch (dvojinštančnom správnom konaní) ako aj v súdnom preskúmvacom konaní má byť zachovaný jednotný postup. Zostáva tak zachovaný rozsah práv a povinností účastníkov konania a v rovnakej miere sa uplatňujú aj zásady priestupkového konania (napríklad zásada zákonnosti, voľného hodnotenia dôkazov, zásada prezumpcie neviny, zásada zákazu reformácie in peius, zásada dvojinštančnosti konania, vyšetrovacía zásada a podobne). Ak by obce v konaní o priestupkoch vykonávali samosprávu, bol by tento postup narušený, nakoľko konanie pred obcami by bolo jednonštančné, súd by v rámci preskúmvacieho konania postupoval podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (čím by preskúmvával neprávoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy) a účastníkovi priestupkového konania by boli odňaté práva, ktoré by mohol uplatniť v odvolacom správnom konaní (ktoré by inak prebehlo, ak by nerozhodovala obec ako samosprávny orgán).

d) určenie odvolacieho orgánu Napokon najvyšší súd poukázal na ustanovenie § 89 zákona o priestupkoch, ktorý upravuje aj postavenie ústredného orgánu štátnej správy vo veciach priestupkov, ktorým je ústredný orgán štátnej správy Slovenskej republiky, do ktorého pôsobnosti patrí úsek štátnej správy, v ktorom došlo k porušeniu povinnosti zakladajúcej priestupok; ak takto nemožno určiť ústredný orgán štátnej správy, je ním vo veciach pôsobnosti Slovenskej republiky Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.

#### **4 EFEKTIVITA PRESKÚMAVANIA APLIKAČNOPRÁVNÝCH ROZHODOVACÍCH PROCESOV OBCÍ V SANKČNÝCH VECIACH**

Následky rozhodovacej činnosti všeobecných súdov pri preskúmvaní sankčných rozhodnutí obcí môžeme z hľadiska efektivity výkonu verejnej správy označiť za negatívne. Negatívne následky rozhodovacej činnosti z pohľadu efektivity výkonu verejnej správy sa v právnej praxi prejavujú vo viacerých rovinách.

Spomínanou rozhodovacou činnosťou všeobecných súdov sa nepochybne narúša právna istota, a to tak vo vzťahu k účastníkom konania, ale aj správnym orgánom. V právnej praxi vznikajú aplikačné problémy v súvislosti s určením orgánu, ktorý je príslušný konať a rozhodovať o opravnom prostriedku voči sankčnému rozhodnutiu obce. Zákonodarca pri určení kompetencie obce v sankčných veciach v spomínaných prípadoch podľa zákona o ochrane nefajčiarov, zákona o niektorých podmienkach držania psov, zákona o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov alebo § 13 ods. 9 zákona o obecnom zriadení (vo veciach porušenia VZN a porušenia iných taxatívne vymedzených povinností), ako aj v prípade niektorých iných právnych predpisov, výslovne neustanovil, že obec pri rozhodovaní v sankčných veciach podľa týchto predpisov koná pri prenesenom výkone štátnej správy. Vzhľadom na uvedené zákonodarca v týchto prípadoch ani výslovne nezakotvil kompetenciu konkrétnych orgánov štátnej správy konať a rozhodovať o opravných prostriedkoch proti prvostupňovým sankčným rozhodnutiam obce, prípadne nezakotvil kompetenciu orgánov štátnej správy konať a rozhodovať v druhom stupni, keď v prvom stupni koná a rozhoduje obec. K zisteniu príslušnosti konkrétneho orgánu štátnej správy súdy dospievajú na základe zložitých konštrukcií. V prvom rade vychádzajú z toho, že akékoľvek rozhodovanie obce v sankčných veciach považujú za rozhodnutie vydávané pri prenesenom výkone štátnej správy a následne hľadajú, do pôsobnosti ktorého orgánu štátnej správy by daná vec mohla patriť z hľadiska obsahu právnej regulácie.

Z dôvodu početnosti kompetenčných ustanovení obcí v sankčných veciach aj z dôvodu počtu obcí – subjektov konajúcich v sankčných konaniach, je takmer isté, že takého „hľadanie“ príslušného odvolacieho orgánu obcami nebude viesť k jednotným a jednoznačným záverom. K jednotnému záveru ohľadne určenia príslušného odvolacieho orgánu nebude viesť ani rozhodovacia činnosť všeobecných súdov, a to najmä z dôvodu individuálnej záväznosti súdnych rozhodnutí. Druhým hlavným dôvodom je rozdielna pôsobnosť vo veci vydania normatívneho správneho aktu a jeho aplikácie. Obec v rámci uplatňovania práva na samosprávu môže v zmysle rozsiahlych zákonných osobitných splnomocnení na samosprávu normotvorbu (no v zmysle čl. 68 Ústavy SR aj bez týchto osobitných zákonných splnomocnení) vydávať všeobecne záväzné nariadenia v samosprávnej pôsobnosti, z pohľadu rozhodovacej činnosti všeobecných súdov sa už porušenie resp. prejednanie porušenia toho istého samosprávneho všeobecne záväzného nariadenia považuje za činnosť uskutočňovanú pri prenesenom výkone štátnej správy. S ohľadom na rôznorodosť spoločenských vzťahov, ktoré sú predmetom regulácie všeobecne záväzných nariadení, možnú obsahovú rôznorodosť právnych noriem jedného všeobecne záväzného nariadenia a frekventovanosť zmien právnej úpravy vo všeobecne záväzných nariadeniach by sa snaha všeobecných súdov „pomôcť“ obecnej územnej samospráve určiť odvolací orgán zdala keď aj nie nemožná, tak určite neefektívna.

V právnej praxi sa obce, ale aj druhostupňové orgány „určené“ všeobecnými súdmi s takouto rozhodovacou činnosťou súdov často nestotožňujú. V toho dôsledku využívajú pozitívnym právom vymedzené právne nástroje, ako je napríklad inštitút riešenia kompetenčných sporov podľa § 8a OSP. Správanie sa správnych orgánov možno označiť za legitímne a legálne, kritika skôr môže smerovať k skutočnosti, že rozhodovacou činnosťou súdov dochádza k podnecovaniu využívania týchto prostriedkov.

Ďalším negatívnym následkom spomínanej rozhodovacej činnosti je riziko postupovania opravného prostriedku jednak medzi sústavou orgánov verejnej správy na jednej strane a sústavou všeobecných súdov na druhej strane a jednak v rámci týchto jednotlivých sústav. V praxi dokonca dochádza k takému nežiaducemu javu, keď po sérii postúpení opravného prostriedku, sa tento dostane na odvolacie konanie obci, ktorá rozhodovala v prvom stupni. Zrejmým negatívnym dôsledkom v praxi nepochybne bude aj nečinnosť orgánov ochrany práva.

Posledným identifikovaným negatívnym následkom rozhodovacej činnosti súdov je nebezpečenstvo uplynutia zákonom stanovených subjektívnych a objektívnych lehôt na prejednanie priestupku alebo správneho deliktu. Uplynutie zákonom stanovených lehôt a dôsledku toho zánik zodpovednosti za správny delikt, nemožno považovať za efektívny výkon vecí vo verejnom záujme, čím prejednanie priestupkov a správnych deliktov nepochybne je. V tejto súvislosti nepomôže ani ustanovenie § 246d OSP, podľa ktorého ak osobitný zákon upravujúci priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty určuje lehoty pre zánik zodpovednosti, prípadne pre výkon rozhodnutia, tieto lehoty počas konania podľa piatej časti OSP neplynú. K zastaveniu plynutia zákonných lehôt pre zánik zodpovednosti totižto dochádza len počas súdneho konania podľa piatej časti OSP, nie však počas konania a rozhodovania o kompetenčnom spore podľa § 8a OSP, či v prípade uplatňovania procesných inštitútov podľa správneho poriadku.

## **5 ZÁVER**

Rozhodovacia činnosť všeobecných súdov v súvislosti s preskúvaním neprávoplatných rozhodnutí obcí v sankčných konaniach, teda v priestupkovom konaní a v správnom konaní o správnom delikte, som podrobila skúmaniu tak z pohľadu efektívnosti výkonu verejnej správy, ako aj z pohľadu konformity s východiskami stanovenými v prvej kapitole príspevku, teda nezávislosti územnej samosprávy, pozitívnoprávnej úpravy rozhodovania obcí v sankčných veciach a inštitútu sudcovskej tvorby práva v podmienkach Slovenskej republiky. Z hľadiska efektivity výkonu verejnej správy môžeme pomerne jednoznačne označiť rozhodovacia činnosť všeobecných súdov za vedúcu k neefektívnosti výkonu verejnej správy a samotného preskúvania neprávoplatných rozhodnutí obcí v sankčných veciach. Z hľadiska nastolených východísk ostáva zrejme na rôznom výklade najmä dvoch dotknutých strán právnej praxe – súdov a verejnej správy. S ohľadom na uvádzanú konkrétnu právnu argumentáciu všeobecných súdov je zrejme, že sudy sa v odôvodnení svojich rozhodnutí zaoberali minimálne dvoma východiskami. Ostáva však na zvážení druhého dotknutého spektra právnej praxe a na diskusiu v právnej vede, či je možné sa so závermi a odôvodnením všeobecných súdov stotožniť.

**Použitá literatúra:**

SREBALOVÁ, M.: Samospráva v Slovenskej republike. 1999.

SOTOLÁŘ, J.: Samospráva obce. Košice: SOTAC, 2011.

SOTOLÁŘ, J.: Zákon o obecnom zriadení (Komentár). Košice: Sotac, 2003.

ŠKULTÉTY, P.: Základy miestnej správy. Bratislava: VO PF UK , 1999.

VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné: Všeobecná časť. Bratislava: C.H. Beck, 2012.

[www.justice.gov.sk/Stranky/Sudne-rozhodnutia/Sudne-rozhodnutia.aspx](http://www.justice.gov.sk/Stranky/Sudne-rozhodnutia/Sudne-rozhodnutia.aspx)

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Zuzana Čierniková

[zuzana@ciernikova.com](mailto:zuzana@ciernikova.com)

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta

Šafárikovo nám. 6, P.O.Box 313

810 00 Bratislava 1

Slovenská republika

## ELEKTRONIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY – CESTA K EFEKTÍVNEJŠEJ VEREJNEJ SPRÁVE<sup>1</sup>

Martin Dufala

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** Conference paper deals with eGovernment, which may be one of the tools to ensure the effective performance of the public administration. The current state of eGovernment in the Slovak Republic is not satisfactory and many benefits of the eGovernment are not available. Its positive contribution can be used not only by citizens who come into contact with the public administration, but also by public authorities. eGovernment can also serve as an instrument for the control within the public administration, whereas activities carried out through information technology are more difficult to manipulate and can be easier to control.

**Abstrakt:** Príspevok sa zaoberá elektronizáciou verejnej správy, ktorá môže byť jedným z nástrojov, ako možno zabezpečiť efektívnejší výkon verejnej správy. Aktuálny stav elektronizácie verejnej správy v Slovenskej republike však nie je uspokojivý a mnohé výhody elektronizácie verejnej správy nie je možné využiť. Jej pozitívny prínos je možné využiť nielen zo strany občanov, ktorí prichádzajú do kontaktu s verejnou správou, ale aj orgánmi verejnej správy. Zároveň môže slúžiť ako nástroj kontroly vo verejnej správe, keďže jednotlivé činnosti vykonané prostredníctvom informačných technológií sú ťažšie manipulovateľné a je ich možné jednoduchšie kontrolovať.

**Key words:** public administration, Government, control, efficiency of public administration

**Kľúčové slová:** verejná správa, elektronizácia, kontrola, efektivita verejnej správy

### 1 ÚVOD

Požiadavka efektívnosti vo verejnej správe rezonuje v Slovenskej republike v ostatnom období veľmi často. Spája sa s modernizáciou verejnej správy a jej racionalizáciou. Tento pojem, ktorý sa pôvodne spájal najmä s ekonomickou stránkou hodnotenia určitého javu, sa vo verejnej správe postupne presadil ako jedno z kritérií jej hodnotenia. „Efektívnosť“ verejnej správy je daná mierou racionálneho chovania jej nositeľov pri uskutočňovaní zamýšľaných cieľov v daných podmienkach a čase. Efektívnosť je jedným z možných kritérií pre meranie úspešnosti verejnej správy.<sup>2</sup> Efektívnosť ako vlastnosť je zároveň podľa môjho názoru nielen kritériom fungovania verejnej správy, ale zároveň by efektívna verejná správa mala byť aj jedným z cieľov, ku ktorým smerujú aktivity v rámci uskutočnených, práve realizovaných alebo plánovaných zmien vo verejnej správe. Vzhľadom na podiel štátnej správy v systéme verejnej správy je nevyhnutné, aby sa požiadavka efektívnosti požadovala a aplikovala aj v štátnej správe. „Efektívnosť štátnej správy predstavuje plnenie úloh súvisiacich s výkonom štátnej správy na požadovanej úrovni, v požadovanom rozsahu a kvalite. Uvedené sa posudzuje vo vzťahu k, resp. prostriedkom disponibilným zdrojom prostriedkov štátneho rozpočtu vyčleneným na plnenie týchto úloh, k materiálnym zdrojom, ľudským zdrojom, pričom minimalizácia zdrojov by nemala byť na úkor kvality plnenia úloh.“<sup>3</sup> V súčasnom stave dlhodobého napätého štátneho rozpočtu sa otázka efektívnosti verejnej správy, osobitne tak aj štátnej správy, dostáva do popredia. Svedčia o tom okrem iného aj zmeny prebiehajúce v štátnej správe označované ako „reforma ESO“ alebo

<sup>1</sup> Tento článok bol vypracovaný s podporou projektu „Právna úprava správneho súdnictva v Slovenskej republike“ podporeného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo projektu APVV-0448-10.

<sup>2</sup> HENDRYCH, D.: Správní věda - Teorie veřejné správy. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, s. 194.

<sup>3</sup> VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 227.

„program ESO“<sup>4</sup>. Jedným z cieľov týchto zavádzaných zmien je aj zvýšenie efektívnosti verejnej správy.

Za jeden z nástrojov alebo prostriedkov pri vytváraní efektívnejšej verejnej správy považujem práve elektronizáciu verejnej správy. Tento nástroj v sebe skrýva veľa príležitostí a s jeho využitím sa spájajú nové možnosti vo verejnej správe, ktoré by mohli uľahčiť občanom kontakt a prístup k službám poskytovaným verejnou správou. Aj keď uplatnenie elektronizácie v slovenskej verejnej správe je nedostatočné, len veľmi krátko je účinný nový zákon, ktorý by mal asi prvý krát od vzniku samostatnej Slovenskej republiky legislatívne upravovať možnosti využitia elektronizácie v slovenskej verejnej správe v jednom právnom predpise.

## 2 K POJMU ELEKTRONIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

Ak sa chceme zaoberať pojmom elektronizácia verejnej správy, je potrebné vychádzať z pojmu<sup>5</sup> informatizácia. Informatizácia je jednou z najdôležitejších foriem modernizácie verejnej správy. Informatizácia verejnej správy nadväzuje na celkovú informatizáciu spoločnosti a na vplyv využívania nových informačno-komunikačných prostriedkov. Je charakterizovaná ako cieľavedomé a systémové zavádzanie informačných a komunikačných technológií do všetkých relevantných oblastí spoločenského, politického a hospodárskeho života s cieľom zvýšiť poznatkový potenciál spoločnosti.

Elektronizáciu verejnej správy je možné charakterizovať ako využívanie informačných a komunikačných technológií on-line vo verejnej správe spojené s organizačnými zmenami a novými zručnosťami s cieľom zlepšiť služby verejnej správy a uplatňovanie demokratických postupov, ako aj posilniť podporu verejných politík. Ide o elektronickú formu výkonu verejnej správy pri aplikácii informačno-komunikačných technológií v procesoch verejnej správy.

Verejná správa, v ktorej je možné využívať takéto informačné technológie, je označovaná ako elektronická verejná správa alebo eGovernment.

## 3 DOTERAJŠÍ STAV ELEKTRONIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY A PRIJATÉ ZMENY

Súčasná právna úprava elektronickej verejnej správy v Slovenskej republike je upravená vo viacerých právnych predpisoch, a to len čiastočne.

Elektronický podpis a zaručený elektronický podpis upravuje zákon č. 215/2002 Z. z. o elektronickej podpise a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon ustanovuje, za akých podmienok má elektronický podpis právne účinky vlastnoručného podpisu, a tak zrovnoprávňuje dokumenty v elektronickej forme podpísané zaručeným elektronickým podpisom s právnymi úkonmi uskutočnenými v písomnej podobe. Ďalej zákon definuje pojmy elektronický podpis a zaručený elektronický podpis, týmto právnym predpisom boli novelizované aj ďalšie právne predpisy najmä procesného charakteru, ktoré rozšírili možnosť urobiť podanie aj elektronickými prostriedkami podpísané zaručeným elektronickým podpisom práve za podmienok podľa tohto zákona.

V roku 2006 bol prijatý zákonom č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon upravuje:

- práva a povinnosti povinných osôb v oblasti vytvárania, prevádzkovania, využívania a rozvoja informačných systémov verejnej správy,
- základné podmienky na zabezpečenie integrovateľnosti a bezpečnosti informačných systémov verejnej správy,
- správu a prevádzku ústredného portálu verejnej správy,
- postup pri vydávaní elektronickej odpisu údajov z informačných systémov verejnej správy a výstupu z informačných systémov verejnej správy.<sup>6</sup>

Z hľadiska rozvoja eGovernmentu je dôležité to, že tento zákon zaviedol **Ústredný portál verejnej správy**, ktorý je definovaný ako informačný systém verejnej správy na poskytovanie služieb a informácií povinnými osobami prostredníctvom spoločného prístupového miesta, prostredníctvom ktorého sa sprístupňujú spoločné funkcie evidencie, autentifikácie, autorizácie a podpory používateľov, riadenia toku informácií, elektronickej podateľne a elektronickej platby daní a

<sup>4</sup> Program ESO (Efektívna, Spolahlivá a Otvorená štátna správa) bol schválený uznesením vlády Slovenskej republiky č. 164/2012 na jej zasadnutí dňa 27.4.2012.

<sup>5</sup> Pojmy uvedené v tejto časti sú definované napríklad aj v Metodickom pokyne Ministerstva financií na použitie odborných výrazov pre oblasť informatizácie spoločnosti č. MF/014235/2008-132.

<sup>6</sup> § 2 písm. j) zákona č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.



poplatkov. Zabezpečuje centrálny a jednotný prístup k informačným zdrojom a službám verejnej správy. Cieľom portálu je poskytnúť informácie a služby, ktoré sú súčasťou informačných serverov jednotlivých rezortov verejnej správy, integrovať a prehľadnou a prístupnou formou ich poskytovať používateľovi. Medzi najvýznamnejšie úlohy portálu patrí nasmerovanie používateľa na využitie konkrétnej elektronickej služby verejnej správy s využitím relevantných informačných zdrojov. Dovolím si však vysloviť názor, že tento portál neplní svoju úlohu v predpokladanom rozsahu a je najčastejšie využívaný ako zdroj informácií o jednotlivých úsekoch verejnej správy, prípadne slúži na vyhľadanie príslušných formulárov a tlačív alebo slúži na presmerovanie na stránky jednotlivých orgánov verejnej správy.

Významným krokom bolo prijatie zákona č. 136/2010 Z. z. o službách na vnútornom trhu a doplnení niektorých zákonov, ktorý sa transponovala Smernica 2006/123/ES o službách na vnútornom trhu. Tento zákon totiž zaviedol **jednotné kontaktné miesta**. Účelom vytvorenia jednotných kontaktných miest v Slovenskej republike je uľahčenie vstupu slovenských a zahraničných záujemcov o podnikanie v oblasti služieb na slovenský trh. Ich vznikom sa sústreďujú jednotlivé povinné administratívne úkony súvisiace s podnikaním na jedno miesto a zabezpečujú pre podnikateľov všetky formality, ktoré súvisia so získaním prístupu k podnikaniu alebo s jeho výkonom. Ide hlavne o ohlásenia živnosti, žiadosti o vydanie oprávnenia na podnikanie podľa osobitných predpisov, zapísanie do príslušného registra, zápis do obchodného registra, prihlásenie sa do povinného zdravotného poistenia, vyžiadanie výpisu z registra trestov.

Ďalej by som nemal opomenúť čiastkovú právnu úpravu nachádzajúcu sa v ďalších právnych predpisoch. Z viacerých spomeniem právnu úpravu umožňujúcu podávať návrhy na zápis do obchodného registra elektronickejšími prostriedkami, ďalej aplikácia eDane umožňuje daňovým subjektom (zastúpeným autorizovaným používateľom) doručovať na adresu elektronickej podateľne správcu dane elektronickejší dokumenty, portál eŽaloby je určený na podávanie návrhov na začatie konania (žalôb) na okresné a krajské súdy v civilných veciach (občianskoprávne, pracovné, rodinné a obchodné veci, okrem obchodného registra) v elektronickej podobe. Sociálna poisťovňa umožňuje odvádzateľom poistného (zamestnávateľ právnická osoba, resp. fyzická osoba) využívať elektronickejší služby prostredníctvom Systému EZU (Elektronický zber údajov). Občanmi je často využívaný aj informačný systém geodézie, kartografie a katastra prostredníctvom webových služieb internetového portálu, tzv. katasterportál, ktorý umožňuje prístup k údajom katastra nehnuteľností, získanie základných informácií okamžite a bez návštevy príslušnej správy katastra.

Ak by som v krátkosti chcel zhodnotiť aktuálnu situáciu, tak by sa dalo po dlhých rokoch minimálnych aktivít v oblasti eGovernmentu skonštatovať, že aj čiastková a roztrúsená úprava je lepšia ako žiadna právna úprava a nijaké možnosti elektronickej verejnej správy. Avšak absentovala tu „zastrešujúca“ právna úprava elektronickej verejnej správy, ktorá by umožnila ďalší rozvoj a zavedenie ďalších možností, ktoré ponúkajú informačné technológie a využívajú mnohé štáty Európskej únie.

Túto absenciu potvrdzujú aj viaceré snahy o prijatie nového zákona, ktorý by komplexnejšie upravoval elektronickejší verejnú správu v Slovenskej republike. V septembri 2010 vláda Slovenskej republiky schválila Legislatívny zámer zákona o elektronickej verejnej správe, ktorý predznamenával zásadné zmeny v oblasti komunikácie s orgánmi verejnej správy. Na tento legislatívny zámer nadviazal návrh zákona o elektronizácii administratívnych procesov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý bol vypracovaný na jeseň roku 2011, ktorý mal za cieľ ustanoviť všeobecnú právnu úpravu spôsobu výkonu verejnej správy a verejnej moci elektronickejší cestou a odstránenie čiastkovej právnej úpravy elektronickej verejnej správy, avšak vzhľadom na veľké množstvo pripomienok v medzirezortnom pripomienkovom konaní a vysoký počet zásadných pripomienok sa tento návrh zákona do ďalšieho štádia legislatívneho procesu nedostal. Po určitej odmlke sa vo februári 2013 dostal do legislatívneho procesu návrh zákona o elektronickejší výkone verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý do veľkej miery vychádza z českej právnej úpravy. Tento návrh zákona bol 4. septembra 2013 s viacerými zmenami, ktoré sa okrem iného dotkli aj jeho názvu, prijatý a účinnosť nadobudne 1. novembra 2013.

### 3.1 Aktuálne zmeny v oblasti elektronizácie verejnej správy

Po viacerých neúspešných pokusoch sa od 1. novembra 2013 stane účinným zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente). Z hľadiska elektronizácie verejnej správy to považujem za významnú zmenu, keďže tento právny predpis by mal viac-menej komplexne upravovať elektronickejší výkon verejnej správy v Slovenskej republike.

Zákon si kladie za cieľ vytvoriť **elektronickú alternatívu** k existujúcim právnym inštitútom, ktoré sú v platnom práve buď upravené výlučne na listinný spôsob výkonu verejnej moci, alebo sú prispôbené aj pre výkon v elektronickej podobe, avšak ich úprava je fragmentovaná a nejednotná. Podstatou zákona je kodifikovanie elektronickej komunikácie ako **nosnej formy** komunikácie s verejnou mocou i samotnej verejnej moci medzi sebou tak, aby sa komunikačné procesy zjednodušili, zrýchlili, sprehľadnili, zjednotili a aby sa zvýšila bezpečnosť tejto komunikácie.<sup>7</sup> V porovnaní s doterajšou právnou úpravou a doteraz prezentovanými návrhmi zákona upravujúcimi elektronický výkon verejnej správy tak má tento zákon vysokú ambíciu, keďže by mal upravovať podmienky na to, aby elektronický výkon verejnej správy bol alternatívou k doterajšiemu listinnému spôsobu vo verejnej správe, čiže by mal zabezpečiť možnosť kompletne vybavovať agendu vo verejnej správe prostredníctvom informačných technológií. Navyše, elektronická komunikácia by mala byť nosnou, čiže by mala začať postupne prevládať a nahrádzať doterajšiu písomnú listinnú formu. Tieto aktivity hodnotím veľmi pozitívne a pre rozvoj a rozširovanie elektronickej verejnej správy za veľmi potrebné, aj keď sa domnievam, že za súčasného stavu informačných systémov verejnej správy v Slovenskej republike to nie je možné.

Zákon o eGovernmente zavádza aj nové právne inštitúty, ktoré nie sú doteraz upravené a sú pre plnohodnotný výkon verejnej moci v elektronickej podobe nevyhnutné. Zákon prináša a upravuje:

- elektronické schránky,
- identifikáciu a autentifikáciu osôb,
- autorizáciu,
- zaručenú konverziu,
- úhradu platieb platených orgánom verejnej moci zo zákona alebo na základe zákona,
- referenčné registre.

#### 4 ZÁVER

V elektronizácia verejnej správy v Slovenskej republike ako neustále prebiehajúcim procese dochádza v poslednom období po dlhom čase k viacerým aktivitám, ktoré môžu elektronický výkon verejnej správy posunúť výrazne vpred. Dovolím si tvrdiť, že z časti je to aj z dôvodu vyriešenia jednej zo základných otázok, a to otázky financovania. V tomto smere sú podľa môjho názoru výraznou pomocou finančné prostriedky Štrukturálnych fondov Európskej únie prostredníctvom čerpania v rámci Operačného programu Informatizácia spoločnosti. Napriek relatívne nízkemu percentu čerpania týchto finančných prostriedkov sa v poslednom období tieto finančné možnosti využívajú na dobudovanie a rozvoj informačných systémov v jednotlivých úsekoch verejnej správy. Dôvodom týchto aktivít môže byť aj blížiaci sa koniec programového obdobia, počas ktorého je možné uvedené finančné prostriedky čerpať, a riziko vrátenia finančných prostriedkov v prípade nevyčerpania v stanovenom období.

Positívne hodnotím to, že uvedené finančné prostriedky sa využívajú jednak na vybudovanie alebo dokončenie informačných systémov verejnej správy na jednotlivých úsekoch verejnej správy a jednak aj na „oživenie“ portálu verejnej správy. Portál zmenil nielen svoju vizuálnu stránku, ktorá je pre prehľadné využitie občanmi takisto veľmi dôležitá, ale s rozvojom jednotlivých informačných systémov by mal postupne umožňovať aj elektronickú komunikáciu s orgánmi verejnej správy, resp. verejnej moci.

Tu sa však dostávam k otázke, ktorá v mojich úvahách rezonovala už dlhšiu dobu a ani tvorcovia eGovernmentu v nej podľa môjho názoru nemali úplne jasno. Totižto, na úspešné zavedenie elektronickej verejnej správy sú podľa môjho názoru potrebné dva základné predpoklady. Jeden by som zaradil do kategórie právnych, a tým je prijatie potrebnej právnej úpravy, v tomto prípade komplexného zákona alebo viacerých zákonov upravujúcich elektronický výkon verejnej moci. Druhá dôležitá požiadavka je technického charakteru a je ním existencia informačných systémov a ďalších technických inštitútov a predpokladov (elektronické schránky, základné registre, konverzia dokumentov), bez ktorých nie je technicky možný výkon elektronickej verejnej správy. Otázkou ostáva, či niektorý z týchto predpokladov podmieňuje zavedenie toho druhého alebo ich je možné splniť nezávisle od seba, prípadne je potrebné ich uskutočniť v rovnakom čase.

<sup>7</sup> Bližšie pozri Všeobecnú časť Dôvodovej správy k návrhu zákona o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente).

Vzhľadom na to, že oba predpoklady vyžadujú na svoje splnenie určitý čas, ide o odlišné procesy a nie je možné veľmi presne predpokladať ich trvanie, nebude možné ich uskutočniť v rovnakom čase. Na druhej strane, uskutočniť ich nezávisle od seba nie je dobrým riešením, pretože oba predpoklady sa do určitej miery ovplyvňujú a v prípade absencie jedného z nich nebude elektronická verejná správa fungovať. Ako možný spôsob riešenia by som navrhoval naplniť tieto predpoklady popri sebe a v prípade skoršieho splnenia technických predpokladov počkať so spustením eGovernmentu do času prijatia potrebnej právnej úpravy a tento čas využiť napríklad na testovanie informačných systémov vo verejnej správe. Ak by naopak boli ťažkosti s technickou stránkou a legislatívny rámec by bol pred schválením, v takomto prípade navrhujem odloženie účinnosti právneho predpisu do času dobudovania technického zabezpečenia informačných systémov a s nimi súvisiacich inštitútov.

Aktuálna situácia je taká, že právny rámec je schválený, avšak informačné systémy a ďalšie technické zabezpečenie nie je dokončené. Informačné systémy na jednotlivých úsekoch verejnej správy síce existujú, ale v mnohých prípadoch sú nekompatibilné a tým pádom nie je možné využiť jednotlivé informácie v rámci celej verejnej správy. Len postupne sa jednotlivé informačné systémy menia, prípadne vytvárajú. Zákonodarca túto situáciu vyriešil tak, že v prechodných ustanoveniach zákona o eGovernmente odložil splnenie niektorých povinností na neskoršie, a to dokonca odlišným spôsobom pri jednotlivých inštitútoch. Podľa týchto prechodných ustanovení orgány verejnej moci nie sú tri roky odo dňa účinnosti zákona o eGovernmente, t.j. od 1. novembra 2013 povinné uplatňovať výkon verejnej moci elektronicke, ak im to neumožňujú technické dôvody. Technické dôvody im to momentálne neumožňujú a dôvodom je množstvo parciálnych úprav elektronickeho konania a s tým súvisiacich vytvorených a prevádzkovaných elektronickejších služieb týchto orgánov. V prechodnom období sa počíta s postupným zosúladovaním a prechodom na postup výlučne podľa tohto zákona.<sup>8</sup> Ďalšie prechodné ustanovenia odkladajú povinnosť Úradu vlády Slovenskej republiky ako subjektu, ktorý bude zriaďovať elektronicke schránky, o tri mesiace od účinnosti zákona. Ďalšie povinnosti sú odložené do obdobia spustenia jednotlivých modulov vo verejnej správe. Túto situáciu považujem za veľmi neprehľadnú a nesystematickú, ktorá podľa môjho názoru skomplikuje využívanie eGovernmentu nielen občanom a orgánom verejnej moci, ale aj jednotlivým subjektom, ktorým zo zákona vyplývajú určité povinnosti a úlohy v elektronickej verejnej správe. Navyše, prechodné obdobie v dĺžke tri roky pre splnenie niektorých podmienok na zavedenie elektronickej verejnej správy je podľa môjho názoru neprímerane dlhé.

Za ďalšie negatívum prijatej právnej úpravy považujem možnosť uskutočniť elektronicke podania len prostredníctvom zaručeného elektronickeho podpisu. Napriek tomu, že tento zákon sa výrazne inšpiroval českou právnou úpravou, čo v tomto prípade hodnotím pozitívne, ponechal povinnosť použitia zaručeného elektronickeho podpisu pri elektronickej komunikácii. Pre občanov je táto skutočnosť veľmi demotivujúca, keďže s použitím zaručeného elektronickeho podpisu sú spojené relatívne vysoké náklady a pre občana, ktoré ročne uskutoční len niekoľko podaní, je to ekonomicky nevýhodné. Podobne ako v minulosti, aj v prípade prijatia nového zákona o eGovernmente a s tým súvisiacich zavedených zmien vo verejnej správe je negatívom nízka informovanosť o zavedených zmenách a možnostiach elektronickej komunikácie vo verejnej správe. V tomto prípade to však pripisujem skutočnosti, že zavedenie viacerých inštitútov prebehne v prechodnom období. Občan tak má po účinnosti zákona o eGovernmente len veľmi obmedzené možnosti elektronickej komunikácie s orgánmi verejnej správy. A to až do času dobudovania základných registrov verejnej správy, jednotlivých modulov vo verejnej správe a ostatných informačných systémov vo verejnej správe.

Svoj príspevok však nechcem zakončiť len kritikou a výpočtom negatívnych hľadísk. Prijatie novej právnej úpravy má určite aj svoje pozitívne stránky. Tou je určite prijatie chýbajúcej právnej úpravy v oblasti elektronickej verejnej správy v Slovenskej republike ako komplexného zákona. Môžem dokonca povedať, že až na úrovni akejsi „kodifikácie“ právnej úpravy eGovernmentu. Táto právna úprava by zároveň mohla umožniť naplnenie jedného z cieľov, a to vytvorenie alternatívy k doterajšiemu listinnému spôsobu komunikácie s orgánmi verejnej správy, ale aj medzi samotnými orgánmi verejnej správy. Ako ďalšie pozitívum by som označil vytváranie jednotlivých aplikácií v rámci elektronickej verejnej správy, ktoré sú označené ako moduly, a zároveň ďalšej fázy ústredného portálu verejnej správy. Po splnení vyššie uvedených úloh a cieľov bude občanom

<sup>8</sup> Bližšie pozri Osobitnú časť Dôvodovej správy k návrhu zákona o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente).

umožnený výkon verejnej moci elektronicky elektronickými prostriedkami v celom rozsahu a v každom štádiu bez toho, aby bol potrebný akýkoľvek osobný kontakt. To prinesie úsporu času a nákladov nielen na strane občanov, ale aj orgánov verejnej správy. Preto je možné elektronizáciu verejnej správy považovať za jeden z nástrojov budovania efektívnej verejnej správy.

V neposlednom rade by som ešte vyzdvihol zavedenie Integrovaných obslužných miest, ktoré môžeme označiť ako rozšírený ekvivalent jednotných kontaktných miest. Tie by mali umožniť jednoduchší a efektívnejší kontakt medzi občanmi a orgánmi verejnej správy.

Nová právna úprava vytýčila vysoké ciele, ktoré kladú vysoké nároky najmä na orgány verejnej správy. Bude určite veľmi zaujímavé sledovať, ako sa týchto úloh zhostia, aj keď si myslím, že na niektoré úlohy majú až príliš dlhý časový rámec. Určité možnosti ovplyvniť tieto udalosti máme podľa môjho názoru my všetci, keď môžeme ako občania sledovať plnenie povinností vyplývajúce orgánom verejnej správy zo zákona, v prípade ich neplnenia sa dotazovať na dôvody a vytvárať tlak. V konečnom dôsledku potom budeme môcť využiť možnosti eGovernmentu. Prvá takáto úloha pripadla Úradu vlády Slovenskej republiky, ktorý by mal zriadiť elektronické schránky.

**Použitá literatúra:**

HENDRYCH, D.: Správní věda - Teorie veřejné správy. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009

VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2012

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Martin Dufala  
martin.dufala@flaw.uniba.sk  
Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta  
Šafárikovo nám. 6  
811 08 Bratislava  
Slovenská republika

# PRESKÚMAVANIE ROZHODNUTÍ NA ÚSEKU KATASTRA NEHNUTEĽNOSTÍ<sup>1</sup>

Jana Elzerová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The article deals with the review of decisions in the field of land register, in particular decisions on the admittance and refusal of contribution. The article analyzes judicial remedy and compares them with the foreign legislation. At the same time the article deals with the perspectives of development in this field.

**Abstrakt:** Príspevok sa zaoberá analýzou prieskumu rozhodnutí v oblasti katastra nehnuteľností, konkrétne rozhodnutí o povolení a zamietnutí vkladu. Analyzuje prípustné opravné prostriedky a komparuje ich so zahraničnou právnou úpravou. Zároveň uvádza perspektívy vývoja na tomto úseku.

**Key words:** land register, courts, Geodesy, Cartography and Cadastre Authority of the Slovak Republic, review, decision, appeal

**Kľúčové slová:** kataster nehnuteľností, sudy, Úrad geodézie, kartografie, katastra Slovenskej republiky, prieskum, rozhodnutie, odvolanie

## 1 ÚVOD

Na úvod príspevku by som rada poukázala na aktuálnu reformu štátnej správy, ktorá sa vo veľkej miere dotýka aj samotnej organizačnej štruktúry na úseku katastra nehnuteľností.

Program ESO je skratkou pre "efektívnu, spoľahlivú a otvorenú štátnu správu", ktorý sa má realizovať pre obdobie rokov 2012 až 2016. Je súčasťou programového vyhlásenia vlády, pričom jeho cieľom je reorganizácia štátnej správy. Vytýčený cieľ sa má naplniť v troch krokoch, ktorého výsledkom bude nové usporiadanie miestnej štátnej správy. Zámerom je zlúčenie kompetencií jednotlivých orgánov miestnej špecializovanej štátnej správy vytvorením jedného miestneho úradu so všeobecnou vecnou pôsobnosťou.

Prvou etapou v rámci zámeru reorganizovať štruktúru miestnej štátnej správy bolo prijatie zákona č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zákon nadobudol účinnosť dňom 1. januára 2013, ku ktorému došlo k zrušeniu špecializovaných orgánov miestnej štátnej správy, ktoré mali pôsobnosť na území kraja, medzi ktoré patrili aj katastrálny úrad. Jeho pôsobnosť týmto dňom prešla na správy katastra v sídle kraja.

Prvá etapa vytvorila predpoklad pre užšiu integráciu, ktorá bola realizovaná v druhej etape. Zámerom druhej etapy bolo konštituovanie jednotnej sústavy miestnych orgánov štátnej správy. Vo vzťahu k organizačnej štruktúre na úseku katastra nehnuteľností bolo zrušených 72 správ katastra, ako i viaceré obvodné úrady a ich kompetencie prešli na okresný úrad ako integrovaný miestny orgán štátnej správy.<sup>2</sup> Nová právna úprava s účinnosťou od 1. októbra 2013<sup>3</sup> ustanovila, že pôsobnosť správ katastra bola zverená okresným úradom a pôsobnosť správ katastra v sídle kraja ako druhostupňových orgánov prešla na novokonštituované okresné úrady v sídle kraja.

Účelom novej reorganizácie miestnej štátnej správy je predovšetkým zníženie finančných prostriedkov potrebných pre fungovanie štátnej správy, väčšia prehľadnosť štruktúralného usporiadania, hospodárnosť, efektívnosť a racionálnosť.

<sup>1</sup> Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo APVV – 0448 – 10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

<sup>2</sup> Dôvodová správa. Všeobecná časť. In:

<http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=4428>

<sup>3</sup> zákon č. 180/2013 o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Vo vzťahu k statickej stránke pôsobiacej na úseku katastra možno konštatovať, že došlo k presunu kompetencií na úseku katastra nehnuteľností zo špecializovanej miestnej štátnej správy do sústavy všeobecnej miestnej štátnej správy, konkrétne na okresné úrady a okresné úrady v sídle kraja. Domnievam sa, že navrhované usporiadanie je z pohľadu občana prehľadnejším. Na strane druhej som však názoru, že časté štrukturálne zmeny vo verejnej správe vplyvujú negatívne na stabilitu v rozhodovacej činnosti týchto orgánov. Zároveň i právna úprava z rokov 1996 až 2001, kedy fungovalo obdobné koncepčné riešenie na úseku katastra, ako to upravuje nová právna úprava, sa v aplikačnej praxi neosvedčila a preukázala sa ako nedostatočne funkčná, pričom nepriniesla ani zníženie nákladov na tomto úseku. Právny stav z obdobia rokov 1996 až 2001, kedy bolo zverené rozhodovanie na úseku katastra nehnuteľností všeobecným miestnym orgánom štátnej správy, bolo predmetom kritiky viacerých autorov, ako napríklad autora Horňanského a autorky Tomašovičovej, ktorí konštatovali: „Doterajší právny stav na úseku katastra nehnuteľností v Slovenskej republike, keď rozhodovanie o vzniku, zmene a zániku vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam bolo kompetenčne začlenené do orgánov miestnej štátnej správy, bol v európskom meradle absolútnou výnimkou. Vo všetkých členských a čakaťských krajinách Európskej únie s výnimkou Slovenska, bola z dôvodu garantovania nezávislosti rozhodovania táto činnosť zahrnutá do špecializovanej štátnej správy alebo do organizačnej štruktúry orgánov súdnej moci.“<sup>4</sup>

Zverenie rozhodovania na úseku katastra všeobecným miestnym orgánom štátnej správy nie je typickým pre krajiny Európskej únie. Na ilustráciu možno uviesť okolité štáty, ako napríklad Maďarskú republiku, kde je pôsobnosť na úseku katastra začlenená do sústavy špecializovaných miestnych orgánov štátnej správy. Rovnako aj v Českej republike je rozhodovanie zverené špecializovaným miestnym orgánom štátnej správy. Iné koncepčné riešenie na úseku katastra nehnuteľností funguje v Poľskej republike, kde je predmetné rozhodovanie zverené súdom. V Rakúskej republike je rozhodovanie na úseku katastra nehnuteľností taktiež zverené súdom, konkrétne pozemkovým súdom. Na základe uvedeného možno konštatovať, že ani v jednej zo spomenutých krajín nie je toto rozhodovanie začlenené do kompetencie všeobecných orgánov miestnej štátnej správy.

So zreteľom na osobitosť konania na úseku katastra, ktoré je vysoko špecializované a potrebu garancie nezávislosti tohto rozhodovania sa prikláňam k názoru, že súčasné usporiadanie, ktoré túto činnosť zaradilo do špecializovanej štátnej správy bolo optimálnym riešením a v našich právnych podmienkach sa osvedčilo a z týchto dôvodov by bolo vhodné ho zachovať. Ako negatívum možno hodnotiť aj skutočnosť, že absentuje podrobnejšia odborná analýza, ktorá by poukázala na vhodnosť a účelnosť navrhovaného začlenenia do sústavy všeobecných orgánov miestnej štátnej správy.<sup>5</sup>

## 1 SÚDNY PRIESKUM V RÁMCI KONANIA O POVOLENÍ VKLADU

Príspevok je ďalej venovaný analýze súdneho prieskumu v rámci konania a rozhodnutia o povolení vkladu, ktorá predstavuje najfrekvencovanejšiu činnosť v rámci rozhodovania okresných úradov na úseku katastra nehnuteľností.

Zásada vkladania označovaná aj ako zásada intabulácie alebo zásada konštitutívnosti vyjadruje, že vznik, zmena, zánik vlastníckych práv ako i iných vecných práv k nehnuteľnostiam nastáva okamihom vkladu do katastra nehnuteľností, okrem prípadov výslovne ustanovených v Občianskom zákonníku alebo v inom zákone. Zásada vkladania sa v plnej miere aplikuje v rámci zmluvného vzniku, obmedzení ako i zániku vlastníckych a iných vecných práv.

V úvode by som rada poukázala na problematiku prerušenia konania v rámci konania o povolení vkladu. Zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších predpisov (ďalej len „katastrálny zákon“) upravuje prerušenie konania v § 31a.

Dôvody, pre ktoré okresný úrad preruší konanie sú v katastrálnom zákone vymedzené taxatívne. Rozhodnutie o prerušení konania sa doručuje účastníkom konania, pričom voči nemu nie je prípustné odvolanie, čo ustanovuje § 29 Správneho poriadku. Po odpadnutí prekážky, pre ktorú

<sup>4</sup> HORŇANSKÝ, I., TOMAŠOVIČOVÁ, J.: A opäť sú tu katastrálne úrady. In: Justičná revue, 53, 2001, č. 10, s. 1038.

<sup>5</sup> Bližšie k uvedenej problematike: ELZEROVÁ, J.: Orgány štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností, In: Olomoucké debaty mladých právnikov 2013, v tlači.

bolo konanie prerušené alebo po uplynutí doby, správny orgán pokračuje v konaní o návrhu na vklad.

Ďalším rozhodnutím, do ktorého môže vyústiť konanie o povolení vkladu je rozhodnutie o zastavení konania, ktoré upravuje ustanovenie § 31b katastrálneho zákona. Katastrálny zákon ako *lex specialis* vo vzťahu k zákonu o správnom konaní, obsahuje osobitné ustanovenia týkajúce sa zastavenie konania, ktoré sú obsiahnuté v ustanovení § 31b katastrálneho zákona.

Proti rozhodnutiu o zastavení konania z dôvodu späťvzatia návrhu účastníkom konania so súhlasom ostatných účastníkov, ďalej z dôvodu nezaplatenia správneho poplatku v určenej lehote, ako i z dôvodu, že vo veci koná iný príslušný okresný úrad nemožno podať odvolanie. Uvedené rozhodnutia sú v zmysle ustanovenia § 248 Občianskeho súdneho poriadku vylúčené zo súdneho prieskumu, keďže ide o procesné rozhodnutia, ktorými sa upravuje vedenie konania. Na ilustráciu možno uviesť aj stanovisko Úradu geodézie, kartografie a katastra č. 3/2006, v ktorom sa konštatuje: „Rozhodnutie o zastavení konania z dôvodu nezaplatenia správneho poplatku je procesným rozhodnutím, ktorým sa upravuje vedenie konania a takéto rozhodnutia sú v zmysle ustanovenia § 248 Občianskeho súdneho konania z preskúmania súdom vylúčené.“<sup>6</sup>

Na strane druhej, v prípade ak dôjde k zastaveniu konania z iných dôvodov ustanovených v § 31b<sup>7</sup> katastrálneho zákona, možno proti nim podať odvolanie. Uvedené rozhodnutia sú zároveň preskúmateľné súdom. Dôvodom je skutočnosť, že síce ide o rozhodnutia procesnej povahy, netýkajú sa však vedenia konania a znamenajú ukončenie konania bez vydania meritórneho rozhodnutia. Na ilustráciu možno uviesť Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 17.8.2004, sp.zn. 2 SŽ-o-KS 71/04 (R 85/2004) v ktorom sa konštatuje: „Rozhodnutie o zastavení konania – a naň nadväzujúce potvrdzujúce – je síce svojím charakterom procesným rozhodnutím, netýka sa však vedenia konania, ale ukončuje konanie bez meritórneho prejednávania. Ako také podlieha súdnemu preskúmaciemu konaniu podľa zákonnej úpravy účinnej od 1.1. 2004, pretože nie je predbežnej povahy a netýka sa vedenia konania. Končí sa ním – aj keď výlučne z procesných dôvodov pre prekážky procesného charakteru – administratívne konanie v konkrétnej veci.“

Meritórnymi rozhodnutiami v rámci konania o povolení vkladu sú rozhodnutie o povolení vkladu a rozhodnutie o zamietnutí vkladu, ktorým je venovaný nasledovný výklad.

### 1.1 Rozhodnutie o povolení vkladu

Okresný úrad v rámci konania o povolení vkladu posudzuje, či sú splnené zákonom ustanovené podmienky pre vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností. Výsledkom vkladového konania môže byť v prípade splnenia zákonom ustanovených podmienok pozitívne rozhodnutie alebo rozhodnutie o zamietnutí vkladu.

Dňa 1. januára 2014 by mal nadobudnúť účinnosť nový zákon o katastri nehnuteľností<sup>8</sup>. Novokoncipovaný zákon o katastri nehnuteľností v ustanovení § 35 odsek 1, totožne ako súčasná právna úprava, naďalej zakotvuje, že, proti rozhodnutiu o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností nie je možné podať odvolanie a ani ho nie je možné preskúmať mimo odvolacieho konania. Rozhodnutie o povolení vkladu možno napadnúť len podaním žaloby v zmysle ustanovení § 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku, alebo v prípade nezákonnosti možno podať žiadosť o podanie protestu prokurátorom v zmysle § 22 a nasl. zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

Napriek úsiliu Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky<sup>9</sup> o zavedenie inštitútu odvolania proti rozhodnutiu o povolení vkladu, Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej

<sup>6</sup> [http://www.skgeodesy.sk/files/slovensky/ugkk/rezortne-periodika/KB3\\_2006.pdf](http://www.skgeodesy.sk/files/slovensky/ugkk/rezortne-periodika/KB3_2006.pdf)

<sup>7</sup> Konkrétne, ak dôjde k zastaveniu konania z dôvodov uvedených v § 31b písm. a),b),c) a f)

<sup>8</sup> <https://lt.justice.gov.sk/Document/DocumentDetails.aspx?instEID=-1&matEID=5543&docEID=273095&docFormEID=14&docTypeEID=5&langEID=1&tStamp=20121211140834200>

<sup>9</sup> Nejde o prvý iniciatívu Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky o zavedenie odvolania proti kladnému rozhodnutiu o povolení vkladu. Konkrétne v roku 2008 predložilo do medzirezortného pripomienkového konania návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v ktorom navrhovalo ustanoviť prípustnosť odvolania proti rozhodnutiu správy katastra o návrhu na vklad a teda aj proti rozhodnutiu správy katastra o povolení vkladu. K uvedenej problematike bližšie pozri: STRAKA, P.: Zmeny v prevodoch nehnuteľností od 1. septembra 2009. In: ARS Notaria, č. 3, 2009, s. 6. Taktiež v: Elzerová, J.: Problematika

republiky presadil ponechanie doterajšej právnej úpravy, v zmysle ktorej nemožno podať odvolanie proti kladnému rozhodnutiu o povolení vkladu.

Možno konštatovať, že zavedenie inštitútu odvolania proti povoleniu vkladu by mohlo spôsobiť negatívny dopad na reálny trh s nehnuteľnosťami ako i oslabiť právnu istotu účastníkov konania v dôsledku predĺženia vkladového konania. Na strane druhej by jeho zavedenie mohlo mať pozitívny efekt na zníženie miery podvodov pri zmluvnom prevode vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam. Vzhľadom na skutočnosť, že „pomer podvodných konaní, vo vzťahu ku všetkým konaniam o povolení vkladu sa pritom vyjadruje v promile a tvorí len niekoľko tisícín celku“<sup>10</sup> sa domnievam, že negatívne dôsledky, ktoré by boli spojené so zavedením odvolania voči pozitívnemu rozhodnutiu by prevýšili pozitíva, ktoré by priniesla takáto právna úprava. Z tohto dôvodu ako aj z dôvodu hospodárnosti a úspornosti konania sa prikláňam k ponechaniu doterajšej právnej úpravy, ktorá neumožňuje podať odvolanie proti kladnému rozhodnutiu okresného úradu, ktorým sa vklad práva do katastra nehnuteľností povoľuje.

Na ilustráciu zahraničnej právnej úpravy, podľa ktorej je prípustné odvolanie proti rozhodnutiu, ktorým sa vklad povoľuje uvádzam Maďarskú republiku a Rakúsku republiku.

Maďarská právna úprava evidencie nehnuteľností zveruje posudzovanie podmienok pre vykonanie zápisu práva do evidencie nehnuteľností príslušnému obvodnému pozemkovému úradu. Možno konštatovať, že z pohľadu inštitucionálneho usporiadania je rozhodovanie v oblasti katastra nehnuteľností zverené špecializovaným miestnym orgánom štátnej správy.

Obvodný pozemkový úrad posudzuje, či sú zákonom ustanovené podmienky pre vykonanie zápisu splnené, pričom rozhoduje vo forme uznesenia. Obsahom každého uznesenia je poučenie o opravnom prostriedku, ktorým je odvolanie.

V prípade, ak došlo k zamietnutiu podania, uznesenie obsahuje aj odôvodnenie. Obvodný pozemkový úrad je oprávnený vydať i tzv. zjednodušené uznesenie, ktorým sa návrhu vyhovie a ktoré sa oznamuje zaslaním odpisu z listu vlastníctva.<sup>11</sup>

Maďarský zákon o evidencii nehnuteľností pripúšťa aj proti uzneseniu, ktorým obvodný pozemkový úrad vyhovel podanému návrhu na vklad v plnom rozsahu odvolanie, ktoré možno podať do 30 dní odo dňa jeho doručenia na druhostupňový správny orgán, ktorým je župný pozemkový úrad. Podané odvolanie môže účastník účinne späťvziať a to až do vtedy, kým župný pozemkový úrad o podanom odvolaní právoplatne nerozhodne.

Odlíšne inštitucionálne usporiadanie na úseku katastra nehnuteľností funguje v rakúskych právnych podmienkach, kde sa rozhodovanie na úseku katastra nehnuteľností, so zreteľom na skutočnosť, že ide o rozhodovanie s prvkami justičnej činnosti, zveruje pozemkovým súdom.

Pozemkové súdy rozhodujú vo forme uznesenia, proti ktorému je prípustný riadny opravný prostriedok. Rakúsky zákon pripúšťa odvolanie aj proti kladnému rozhodnutiu, teda uzneseniu, ktorým sa návrh na vklad povolil v súlade s podanou žiadosťou. Konkrétne ide napríklad o prípad povolenia vkladu alebo predbežného zápisu.

Odvolanie sa podáva v písomnej forme alebo ústne do zápisnice v 30 dňovej lehote, ak sa doručuje v rámci Rakúskej republiky. Rakúska právna úprava v tomto smere rozlišuje niekoľko lehôt, v ktorých účastník vkladového konania má podať odvolanie v závislosti od toho, či sa predmetné uznesenie, proti ktorému sa odvolanie podáva adresuje do Rakúskej republiky, prípadne do krajín Európskej únie alebo mimo krajín Európskej únie. Ak sa uznesenie doručuje do európskych krajín platí 60 dňová lehota a mimo nich 90 dňová lehota, pričom odvolanie sa adresuje prvostupňovému súdu. Ak sú splnené zákonom ustanovené podmienky, o podanom odvolaní rozhoduje súd druhej inštancie, ktorému doručí prvostupňový súd potrebnú dokumentáciu a upovedomí dotknuté osoby, ktorým bolo doručené predmetné uznesenie.<sup>12</sup> Ak súd druhého stupňa nevyhovie podanému odvolaniu, toto opatrenie sa zapíše do pozemkovej knihy, pričom zapísané

---

katastrálneho konania a jeho komparácia s vybranými štátmi Európskej únie. In: Mílniky práva v stredo- a juhovýchodnej Európe 2012, 1. časť. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012. s. 507-511.

<sup>10</sup> DRÁČOVÁ, J., VOJČÍK, P., BAREŠOVÁ, E.: Katastrálny zákon s porovnaním úpravy v Českej republike. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 122.

<sup>11</sup> Blížšie pozri: VRABKO, M. a kol.: Katastrálne konanie v Českej republike, Maďarsku a Rakúsku. Vybrané zákony, vyhlášky a nariadenia. Bratislava: VO PraF UK, 2007, s. 76 a nasl.

<sup>12</sup> § 122 až § 129 Gesamte Rechtsvorschrift für Allgemeines Grundbuchsgesetz 1955 (GBG).



právo sa nemôže vymazať, kým neprijme rozhodnutie Najvyšší súdny dvor alebo kým nedôjde k uplynutiu lehoty na podanie dovolania, pokiaľ ho zákon pripúšťa.<sup>13</sup>

## 1.2 Prieskum rozhodnutia, ktorým sa vklad práva nepovoľuje

Nový zákon o katastri nehnuteľností mení postup Úradu geodézie, kartografie, katastra Slovenskej republiky v prípade podania odvolania proti zamietnutiu rozhodnutia o povolení vkladu. Ide o podstatnú zmenu, podľa ktorej od 1. januára 2014 o podanom odvolaní bude rozhodovať Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky. V nasledovnej časti príspevku priblížim súčasnú právnu úpravu tohto inštitútu so zreteľom na predpokladané legislatívne zmeny.

Súčasná právna úprava pripúšťa proti zamietavému rozhodnutiu o povolení vkladu podať riadny opravný prostriedok, ktorým je odvolanie. Novelou č. 173/2004 Z. z., bola stanovená lehota na podanie odvolania 30 dní na príslušnú správu katastra, ktorá rozhodnutie vydala. Zákon v ustanovení § 31 odsek 7 v prvom rade počíta s využitím inštitútu autoremedúry, v rámci ktorého je okresný úrad oprávnený vyhovieť podanému odvolaniu v celom rozsahu. Ak okresný úrad v celom rozsahu odvolaniu nevyhoví, predkladá svoje rozhodnutie spolu s odvolaním a so spisovým materiálom na posúdenie odvolaciemu orgánu, ktorým je krajský súd. Krajský súd o odvolaní rozhoduje podľa piatej časti tretej hlavy Občianskeho súdneho poriadku.<sup>14</sup>

Navrhované znenie § 35 odsek 2 ustanovuje oprávnenie účastníka konania podať odvolanie proti rozhodnutiu o zamietnutí vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností v lehote do 30 dní odo dňa jeho doručenia. Zásadná zmena, ktorú zavádza nová právna úprava oproti doterajšej spočíva v tom, že v prípade, ak podanému odvolaniu v rámci inštitútu autoremedúry nevyhoví okresný úrad v celom rozsahu, o odvolaní nerozhodne krajský súd, ale Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky. Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky navrhuje, aby so zreteľom na pripravovanú rekodifikáciu Občianskeho súdneho poriadku a s ňou spojenú kodifikáciu Správneho súdneho poriadku, ktorá výrazne zúži súdny prieskum vo vzťahu k neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov, o odvolaní rozhodoval Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky v navrhovanej 90-dňovej lehote, ktorá podľa stanoviska Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky bude kratšia v porovnaní s lehotou, v ktorej rozhodovali o odvolaní krajské sudy.<sup>15</sup>

## 2 ZÁVER

Nová právna úprava s navrhovaným termínom účinnosti od 1. januára 2014 zveruje rozhodovanie o odvolaní proti zamietnutiu návrhu na vklad Úradu geodézie, kartografie, katastra Slovenskej republiky, ktorý o podanom odvolaní bude rozhodovať v zmysle ustanovení zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov. Navrhovanú právnu úpravu hodnotím pozitívne a jej prínos vidím predovšetkým v tom, že prípadné pochybenia v rozhodovacej činnosti okresných úradov, umožňuje napraviť efektívnejšie a rýchlejšie ako predchádzajúca právna úprava. Efektívnosť tejto právnej úpravy vidím predovšetkým v možnosti podania odvolania na inštančne nadriadený orgán, ktorý je zároveň ústredným orgánom štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností. Rýchlosť je zabezpečená zákonným zakotvením povinnosti Úradu geodézie, kartografie, katastra Slovenskej republiky rozhodnúť v 90 dňovej lehote, ktorá je nepochybne kratšia ako doba, v ktorej rozhodovali sudy, najmä so zreteľom na ich preťaženosť.

Záverom možno konštatovať, že rozhodovanie o odvolaní proti zamietnutiu návrhu na vklad je rozhodovacím procesom v oblasti aplikácie práva, o ktorom podľa navrhovanej právnej úpravy bude rozhodovať orgán štátnej správy. Ústrednému orgánu štátnej správy na úseku katastra je tak daná možnosť odstrániť prípadnú nezákonnosť v rozhodovacom procese spôsobenú príslušnými miestnymi orgánmi štátnej správy. Až následne po právoplatnom ukončení konania, bude daná

<sup>13</sup>MACHAJOVÁ, J.: Správa katastra a katastrálne konanie v Rakúskej republike. In: Katastrálne konanie vo vybraných štátoch Európskej únie, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta Vydavateľské oddelenie, 2006, s. 50.

<sup>14</sup>DRÁČOVÁ, J., VOJČÍK, P., BAREŠOVÁ, E.: Katastrálny zákon s porovnaním úpravy v Českej republike. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 119-123.

<sup>15</sup>Dôvodová správa – osobitná časť k návrhu zákona o katastri nehnuteľností a o zmene a doplnení niektorých zákonov. In: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=4428>.

možnosť tým, ktorých subjektívne práva boli porušené, obrátiť sa so žalobou na súd.<sup>16</sup> Možno predpokladať, že novou právnou úpravou sa posilní zásada rýchlosti a hospodárnosti konania, pričom prieskum zo strany súdu sa bude uplatňovať až v štádiu právoplatného rozhodnutia.

#### **Použitá literatúra:**

Monografie a periodiká:

BOLEČEK, S.: Opravné prostriedky pri vkladovom konaní – úvahy de lege ferenda v podmienkach Slovenskej republiky ako členského štátu EÚ. In: Katastrálne konanie vo vybraných štátoch Európskej únie. Bratislava: Praf UK VO, 2006, s. 95-101.

DRÁČOVÁ, J., VOJČÍK, P., BAREŠOVÁ, E.: Katastrálny zákon s porovnaním úpravy v Českej republike. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, 414 s. ISBN 978-80-7380-380-3.

ELZEROVÁ, J.: Problematika katastrálneho konania a jeho komparácia s vybranými štátni Európskej únie. In: Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2012, 1. časť. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012. s. 507-511. ISBN 978-80-7160-317-7.

ELZEROVÁ, J.: Orgány štátnej správy na úseku katastra nehnuteľností, In: Olomoucké debaty mladých právnikov 2013, v tlači.

HORŇANSKÝ, I.: Kataster nehnuteľností v praxi. Bratislava: EPOS, Miroslav Mračko, 2003. 365 s. ISBN 80-8057-545-2.

HORŇANSKÝ, I., TOMAŠOVIČOVÁ, J.: A opäť sú tu katastrálne úrady. In: Justičná revue, Roč. 53, č. 10, 2001. s. 1037-1054.

JAKUBÁČ, R.: Právna úprava zápisov vlastníckych a iných práv do katastra nehnuteľností. In: Justičná revue, 65, č. 5. 2013, s. 635 - 636.

MACHAJOVÁ, J.: Správa katastra a katastrálne konanie v Rakúskej republike. In: Katastrálne konanie vo vybraných štátoch Európskej únie, Bratislava: Praf UK VO, 2006, 105 s. ISBN 80-7160-230-2.

SREBALOVÁ, M.: Vývoj terminológie verejnej správy (s osobitným zreteľom na pojem správny orgán) v súčasnosti. Správny právo č. 4/2006, s. 262 – 263.

VRABKO, M. a kol.: Katastrálne konanie v Českej republike, Maďarsku a Rakúsku. Vybrané zákony, vyhlášky a nariadenia. Bratislava: PraFUK VO, 2007, 187 s. ISBN 978-80-7160-254-5.

Právne predpisy:

zákon č. 180/2013 o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov  
zákon č. 345/2012 Z. z. o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov

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

zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov

zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov

Allgemeines Grundbuchsgesetz (GBG), StF: BGB1.Č.39/1955: Spolkový zákon z 2. februára 1955 o pozemkových knihách

Internetové zdroje:

<http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=4428>

[http://www.skgeodesy.sk/files/slovensky/ugkk/rezortne-periodika/KB3\\_2006.pdf](http://www.skgeodesy.sk/files/slovensky/ugkk/rezortne-periodika/KB3_2006.pdf)

<https://lt.justice.gov.sk/Document/DocumentDetails.aspx?instEID=->

[1&matEID=5543&docEID=273095&docFormEID=14&docTypeEID=5&langEID=1&Stamp=20121211140834200](https://lt.justice.gov.sk/Document/DocumentDetails.aspx?instEID=-1&matEID=5543&docEID=273095&docFormEID=14&docTypeEID=5&langEID=1&Stamp=20121211140834200)

[http://www.skgeodesy.sk/files/slovensky/ugkk/rezortne-periodika/KB3\\_2006.pdf](http://www.skgeodesy.sk/files/slovensky/ugkk/rezortne-periodika/KB3_2006.pdf)

<sup>16</sup>Na uvedenú problematiku poukazuje aj autor: BOLEČEK, S.: Opravné prostriedky pri vkladovom konaní – úvahy de lege ferenda v podmienkach Slovenskej republiky ako členského štátu EÚ, In: Katastrálne konanie vo vybraných štátoch Európskej únie, Bratislava: Praf UK VO, 2006, s. 99.

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Jana Elzerová

elzerova.jana@gmail.com

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie 6, P.O. BOX 313

810 00 Bratislava 1

Slovenská republika

## NĚKOLIK KRITICKÝCH POZNÁMEK KE KONTROLE ROZHODOVACÍCH PROCESŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Petr Havlan

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

**Abstract:** After the brief introduction dedicated to the defining of the control of the decision-making processes in the public administration and its importance (including the contractual processes), the article provides critical examination of several aspects of the state and the nature of the control in question in the Czech Republic. In the conclusion of the article the necessary need to bring a new conception of the control of the processes in the public administration is stated - the control which would serve not just as a tool of growth of economic efficiency of the public administration, but which could in its consequences help to prevent or recover the very nature of the public administration, the nature nowadays attacked at the most sophisticated ways.

**Abstrakt:** Po stručném úvodu, věnovaném vymezení a významu kontroly obecně a kontroly veřejnosprávních rozhodovacích procesů, a to včetně procesů smluvních, příspěvek kriticky přibližuje některé momenty současného stavu a charakteru této kontroly v České republice. V závěru příspěvku je pak vyslovena teze o nezbytnosti přijít s novou koncepcí kontroly procesů ve veřejné správě, která by byla nejen nástrojem garantujícím zvýšení hospodářské efektivity veřejné správy, ale která by ve svých důsledcích mohla přispět k zachování, potažmo obnovení, nyní nanejvýš sofistikovaně atakované, samotné podstaty veřejné správy jako takové.

**Key words:** control - decision-making processes in public administration - nature of public administration

**Klíčová slova:** kontrola, veřejnosprávní rozhodovací procesy, podstata veřejné správy

### 1 ÚVOD

Základní (obecné) vymezení pojmu kontrola je tak trochu příslovečným nošením dříví do lesa, nicméně fakt, že sama kontrola je proces - a to proces zjišťování skutečnosti („toho co je“), srovnání zjištěné skutečnosti („toho co je“) s předpokládaným stavem („s tím, co být mělo, resp. aktuálně být má“), identifikace a hodnocení odlišností zjištěné skutečnosti od předpokládaného stavu, potažmo zjišťování příčin proč „to, co je“ neodpovídá „tomu, co být má“ – má nutně, a to nejen v tady daném kontextu, zásadní význam.

V daném kontextu pak stojí nepochybně za pozornost časové hledisko, resp. rozlišování kontroly předběžné, průběžné a následné. Podstatu předběžné kontroly představuje oprávnění kontrolního orgánu vyslovit případně nevyslovit souhlas s rozhodnutím, potažmo aktivitami na něj navazujícími, kontrolovaného. Uplatnění předběžné kontroly je tedy obvykle spojeno s ochrannou veřejného zájmu nebo garancí jistoty v právních vztazích. Průběžnou kontrolou se zjišťuje správnost, účelnost a hospodárnost rozhodování a navazujících aktivit kontrolovaného. Je pro ni příznačné operativní odstraňování - s ohledem na zamýšlený cíl (předpokládaný stav) - zjištěných nedostatků. Jakousi finální kontrolou, resp. finální fází kontroly, je pak kontrola následná, která „komplexně“ posuzuje rozhodnutí a aktivity kontrolovaného z hlediska stupně realizace zamýšleného cíle.<sup>1</sup> Důležité je samozřejmě také to, že se víceméně všeobecně přijímá, že kontrola je integrální součástí řídicí činnosti, a že se tento pojem neustále vyvíjí, resp. rozšiřuje, jakož i modifikuje. Za součást moderní kontroly se dnes považuje např. poradenství a jako kontrola svého druhu je bráno třeba i hodnocení míry dosažení vytčeného cíle či splnění stanoveného úkolu apod.<sup>2</sup>

Veřejná správa jako komplexní společenský jev, rozsáhlý sociální systém v sobě nutně nese řadu potenciálních nedostatků a poruch v rozhodovací činnosti, a obsahuje struktury, které je

<sup>1</sup> K tomu např. HENDRYCH, D.: Správní věda – Teorie veřejné správy. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, s. 171 a 172.

<sup>2</sup> Více k tomu tamtéž, s. 172 a 173

produkujú a kumulujú. Už z povahy veci je prítom zřejmé, že „pátrat“ po týchto nedostatkách a poruchách je možné jednak zevnitř daného systému, a jednak z jeho vnějšku. Klíčový v tomto smyslu je prítom vztah kontrolujícího a kontrolovaného, resp. pozice a role těchto subjektů kontrolního procesu v systému veřejné správy, popř. postavení a role kontrolujícího vůči tomu systému.

Ono „pátrání“ po nedostatkách a poruchách ve veřejné správě - čili proces zjišťování stavu veřejné správy, potažmo rozhodovacích procesů v ní, srovnání zjištěného stavu se stavem předpokládaným, jakož i identifikace a hodnocení odlišností od předpokládaného stavu, by měl být završen aktivitami oprávněného orgánu (nikoli nutně přímo kontrolního), které povedou k odstranění zjištěných rozdílů (nedostatků, poruch). Přijetí odpovídajícího opatření k nápravě by tedy mělo být završením daného procesu; že tomu tak často není, je bohužel smutnou realitou (viz dále). Zde pak už jen pro úplnost poznamenejme, že předmětem kontroly veřejné správy, rozhodovacích procesů v ní jsou v principu zákonnost, účelnost a hospodárnost, přičemž ne vždy jsou tato kritéria brána v potaz současně, resp. akcent na to které kritérium může být u jednotlivých druhů kontrol odlišný.

## 2 STRUČNĚ K SOUČASNÉMU STAVU KONTROLY VEŘEJNOSPRÁVNÍCH PROCESŮ V ČESKU

Kriticky lze nahlédnout již „vrcholnou“ vnější kontrolu vyplývající z dělby moci. Např. *parlamentní kontrola*, od níž by bylo možno právem očekávat, že Parlament ČR, jako reprezentant moci zákonodárné, využije svých kontrolních pravomocí vůči vládě ČR, jako reprezentantce moci výkonné, a pozitivně tak ovlivní koncepci a efektivitu fungování celé české veřejné správy, je ve skutečnosti spíše prostředkem ostrého, avšak poněkud nekonstruktivního a neproduktivního politického boje. Co totiž víc než zvýšenou politickou, potažmo společenskou tenzi přineslo v posledních letech uplatnění takových nástrojů parlamentní kontroly jako je zřizování (resp. úsilí o zřizování) různých vyšetřovacích komisí, uplatňování interpelačního práva či pokusy o vyslovení nedůvěry vládě. Také *majetková a účetní kontrola* reprezentovaná v Česku hlavně Nejvyšším kontrolním úřadem - a to nejen z důvodu, řekněme, vlastních vnitřních problémů tohoto úřadu (obecně známý a typický je např. několik let trvající problém s odpovídajícím obsazením funkce jeho presidenta), ale hlavně z důvodu, že se doposud nepodařilo (mj. v zájmu posílení nezávislosti daného orgánu) ústavně zakotvit rozšíření jeho pravomoci a působnosti i na kontrolu hospodaření s jiným veřejným majetkem a kontrolu plnění jiných veřejných rozpočtů než je majetek a rozpočet státu - nemá parametry, které by kontrola vykonávaná orgánem typu „účetního dvora“ mohla a měla mít. Rezervy pak má nepochybně i *soudní kontrola* české veřejné správy, a to na všech úrovních, tzn. jak kontrola zajišťovaná soustavou *správního soudnictví*, tak kontrola realizovaná cestou *soudnictví ústavního, či případně civilního*. Zřetelně patrné je to zvláště při srovnání úrovně rozhodovací činnosti soudních institucí současnosti a minulosti, kdy určitou metou pro dnešního soudce, o jejíž dosažení by měl usilovat, zůstává např. úroveň a konciznost rozhodování prvorepublikového nejvyššího správního soudu.<sup>3</sup>

Nejednu kritickou poznámku by bylo možno učinit také na adresu dalších aktivit vykazujících výrazné rysy tzv. vnější kontroly jako je mediace Veřejného ochránce práv, vyřizování podnětů, stížností a petic občanů či uplatňování práva na informace, stejně jako aktivit, kdy kontrolující je součástí organizace veřejné správy a provádí kontrolu coby veřejnosprávní činnost v rámci své řídicí pravomoci a působnosti, potažmo kdy v rámci subordinačního vztahu kontroluje vyšší orgán nižší, tj. kdy jde o vnitřní kontrolu veřejné správy, resp. tzv. služební dozor, nebo naopak, kdy kontrolní aktivity jsou zaměřeny na nepodřízené subjekty a jde tak o administrativní dozor. Kriticky lze samozřejmě přistoupit rovněž k pojetí a realizaci dozoru nad samosprávami, jakož i k dalším činnostem s kontrolními rysy, kam lze řadit poradenství coby integrální součást kontroly v moderním smyslu, či v podobném duchu chápané hodnocení míry dosažení vytčeného cíle či splnění stanoveného úkolu (např. u různých realizovaných projektů) apod.

Soudím ale, že podrobnější kritický pohled, si zaslouží ještě trochu něco jiného, a to dnes *cum grano salis* nanejvýš moderní („do pera“ se mi ale spíše dere slovo „modernistická“) *evaluace*.

Evaluace (z angl. *evaluation*) představuje „hodnocení“ ve smyslu manažerských teorií. V zásadě jde o to, že před orgány veřejné správy jsou postaveny (v principu politické) cíle a stanoven soubor úkolů, směřujících ke splnění těchto cílů. Přítom monitorování a hodnocení plnění

<sup>3</sup> K některým momentům s tím spojeným, a to včetně těch, které dnešním soudcům jejich situaci nijak neulehčují, např. HAVLAN, P.: *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, zejména s. 250 a 251 a literatura tam citovaná.

týchto úkolů umožňuje celkově vyhodnotit činnost daného orgánu. Z uvedeného plyne, že evaluace může mít smysl hlavně tam, kde správní činnost je zaměřena na výsledek, typicky např. na poskytování nějaké veřejné služby, a kde je tak namístě hovořit o hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti takového počínání.

Od druhé poloviny 90. let minulého století je v Evropě patrná snaha po metodologickém (technologickém) zvládnutí evaluace, založená na přesvědčení, že management ve veřejné správě je významným nástrojem zvyšování její celkové výkonnosti, její racionality a efektivnosti. Na základě tohoto přesvědčení pak byly některé manažerské techniky a modely ve veřejné správě také uplatněny.<sup>4</sup> Zároveň se ukazuje, že plně legitimní jsou ale rovněž názory, které, často oprávněně (což mohu potvrdit i z vlastní zkušenosti) kritizují (zejména v poslední době příznačně) přeceňování evaluace, čili jakousi evaluační mánii, spojenou navíc i s určitým evaluačním alibismem.<sup>5</sup>

### 3 JAK DÁL V KONTROLE VEŘEJNOSPRÁVNÍCH PROCESŮ

Mnohé nasvědčuje tomu, že na kontrolu veřejné správy bude třeba klást v následujících letech zcela nové, dříve těžko představitelné nároky. Dokonce se ukazuje, že bude třeba přijít s jejím koncepčně novým zaměřením. Hlavním, svým způsobem bezprecedentním důvodem tohoto stavu je fakt cíleného a nanejvýš sofistikovaného ataku směřovaného proti samotné veřejné správě.

Jestliže ještě na počátku 70. let minulého století bylo v souvislosti s „postindustriální společnosti“ zdůrazňováno, že právě tato společnost bude „otázkou správy věcí veřejných mnohem více než záležitostí trhu“.<sup>6</sup>

Mimořádné nároky na kontrolu průběhu těchto „privatizačních procesů“ ve veřejné správě<sup>7</sup> (kde je ve hře i legitimita kontroly samé) pak klade skutečnost, že se vše děje v podstatě legálně na základě účelově přijatých zákonů a jiných právních předpisů. Přesto, má-li být zachována integrita veřejné správy a nezbytné podmínky pro její fungování, musí být kontrola veřejné správy *pro futuro* orientována také, ba především tímto směrem.

Příspěvek byl zpracován s podporou grantů GAČR 13-30730S a MUNI/A/0837/2012.

<sup>4</sup> V tomto smyslu typickou manažerskou technikou je kupř. totální kvalitativní management, známý pod zkratkou TQM (čili *Total Quality Management*). Dále lze zmínit např. tzv. model dokonalosti, který pro soukromý sektor vyvinula Evropská nadace pro kvalitní management pod názvem „*Business Excellence Model*“ a který byl poté převzat pro veřejnou správu pod názvem „*Public Service Excellence Model*“, hodnotící model z dílny Vysoké školy správních věd ve Speyeru výlučně pro veřejnou správu či z poměrně nedávné doby (tj. doby portugalského předsednictví Evropské unii v roce 2000) model CAF (společný hodnotící rámec - *Common Assessment Framework*), který postupně dosáhl v EU značného rozšíření. V České republice byla první verze společného hodnotícího rámce publikována Národním informačním střediskem pro podporu kvality (NIS-PK) v roce 2006; druhá pak pod názvem „Společný hodnotící rámec – CAF CZ 2009 (Zlepšování organizace pomocí sebehodnocení)“ právě v roce 2009. Více k tomu např. POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O.: *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 177-180, či POMAHAČ, R.: *Základy teorie veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2011, s. 241-246.

<sup>5</sup> R. Pomahač charakterizuje „evaluační mánii“ jako „stav, kdy se přehnaně obáváme rozhodovat o věcech, kterým nerozumíme. Tohoto strachu se lze nejlépe zbavit, získáme-li důvěru v cizí ohodnocení skutečností, které lze z hlediska našeho rozhodování považovat za důležité. Tamtéž, s. 32 a 33. Uvedené přitom samozřejmě není jen nějakým specifickým Českou republiky. Např. ve Velké Británii je v současné době kritizován systém KPIs (*Key Performance Indicators*), jímž je, a to jen s mírnou nadsázkou, evaluován takřikajíc kde kdo, potažmo kde co. Více k tomu např. ČULÍK, J.: O dědictví Margaret Thatcherové na rozdíl od pana Urbana z osobní britské zkušenosti. In: *Britské listy: internetový deník o všem, o čem se v České republice příliš nemluví*. 7. 5. 2013 a navazující literatura tam citovaná.

<sup>6</sup> BELL, D.: *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*. New York: Basic Books, 1973, s. 159 a porůznu.

<sup>7</sup> K jejich sociálním souvislostem a důsledkům viz např. KELLER, J.: *Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2010, zejména s. 13 a násl., a porůznu.

**Použitá literatúra:**

BELL, D.: The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting. New York: Basic Books, 1973. 507 s. ISBN 0-465-01281-7

HAVLAN, P.: Veřejné vlastnictví v právu a společnosti. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 318 s. ISBN 978-80-7179-617-6.

HENDRYCH, D.: Správní věda - Teorie veřejné správy. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. 230 s. ISBN 978-80-7357-1.

KELLER, J.: Tři sociální světy. Sociální struktura postindustriální společnosti. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2010. 211 s. ISBN 978-80-7419-031-5

POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O.: Veřejná správa. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.

POMAHAČ, R.: Základy teorie veřejné správy. 1. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2011. 268 s. ISBN 978-80-7380-330-8.

ČULÍK, J.: O dědictví Margaret Thatcherové na rozdíl od pana Urbana z osobní britské zkušenosti. In: Britské listy - internetový deník o všem, o čem se v České republice příliš nemluví. 7. 5. 2013.

**Kontaktní údaje:**

doc. JUDr. Petr Havlan, CSc.

petr.havlan@law.muni.cz

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Veveří 70

611 80 Brno

Česká republika

## KONTROLA ZÁKONNOSTI ROZHODOVACÍCH PROCESŮ V OBLASTI CENOVÉ REGULACE

David Hejč

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

**Abstract:** In connection with price-making there are some limits for certain commodities. These limits are the exception to the principle of price-making by agreement. This limitation is called as price regulation which can be defined as the determination of commodity prices by competent executors of public administration. It is authoritative regulation by laying down rules for determining the price for a commodity. The administrative acts of price regulation can infringe national and international legal regulation. The illegality of the administrative acts of price regulation causes interference in subjective rights of their addressees. The paper deals with the control of the administrative acts issued for the purpose of price regulation as a guarantee of legality for the public administration in this area. This control provides not only protection of subjective rights of the addressees but also protection of economic efficiency of the public administration in this area, because simultaneously the administrative acts of price regulation infringing legality threatens the economic efficiency of public administration in which they are issued.

**Abstrakt:** Na některé komodity v souvislosti s tvorbou jejich ceny se vztahují omezení, která jsou výjimkou ze zásady sjednávání cen dohodou. Uvedené omezení je označováno jako cenová regulace, kterou lze definovat jako stanovení nebo přímé usměrňování cen komodit k tomu příslušnými vykonavateli veřejné správy. Jedná se tedy o autoritativní vrchnostenskou regulaci, kdy se stanoví pravidla pro stanovení ceny za určitý druh zboží. Správní akty z oblasti cenové regulace se přitom vedle pramenů práva vnitrostátního původu mohou dostat do rozporu se závazky mezinárodními. Tato protiprávnost správních aktů cenové regulace způsobuje zásah do subjektivních práv jejich adresátů. Příspěvek se věnuje kontrole správních aktů vydávaných za účelem cenové regulace jako záruce zákonnosti veřejné správy v dané oblasti. Touto kontrolou je zajišťována nejen ochrana subjektivních práv osob, kterým je cenová regulace adresována, ale vede rovněž k ochraně hospodářské efektivnosti veřejné správy dané oblasti, neboť správní akty cenové regulace porušující zákonnost ohrožují současně hospodářskou efektivnost veřejné správy v jejíž rámci jsou vydávány.

**Key words:** Price regulation, control of legality, subjective rights, measure of general nature

**Klíčové slová:** Cenová regulace, kontrola zákonnosti, subjektivní práva, opatření obecné povahy.

### 1 ÚVOD

V současnosti se v České republice na některé komodity v souvislosti s tvorbou jejich ceny vztahují omezení, která jsou modifikací či výjimkou ze zásady sjednávání cen dohodou, resp. tvorby cen výlučně na základě tržní dynamiky, tedy vztahu mezi nabídkou a poptávkou.<sup>1</sup> Uvedené omezení je označováno jako cenová regulace, kterou lze definovat jako stanovení nebo přímé usměrňování cen výrobků, výkonů, prací a služeb k tomu příslušnými vykonavateli veřejné správy.<sup>2</sup> Jedná se tedy o autoritativní vrchnostenskou regulaci, kdy se bez vztahu ke konkrétním smluvním stranám stanoví pravidla pro stanovení ceny za určitý druh zboží,<sup>3</sup> což prakticky znamená omezení smluvní volnosti účastníků smluvního vztahu.

Opatření cenové regulace lze proto považovat za správní akty<sup>4</sup>, které mohou významným způsobem zasáhnout do veřejných subjektivních práv svých adresátů, zejména do ústavně

<sup>1</sup> BĚLOHLÁVEK, A. Cenová regulace, s. 1.

<sup>2</sup> Srov. HENDRYCH, D. Právnický slovník, s. 1459.

<sup>3</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. května 2005, sp. zn. 2 As 4/2004.

<sup>4</sup> V celém textu je pojmem správní akt myšlen veřejně mocenský akt largo sensu, nikoliv pouze individuální správní akt. Srov. PRŮCHA, Petr. Správní právo, s. 269 a násl.



garantovaného vlastnického práva a práva na podnikání. Cenová regulace však výrazně ovlivňuje nejen soukromý sektor a jeho hospodářskou efektivnost, ale v některých případech citelně zasahuje do hospodaření s veřejnými prostředky. Příkladem lze uvést regulaci úhrad zdravotní péče z veřejného zdravotního pojištění.

Správní akty z oblasti cenové regulace se přitom vedle právního řádu České republiky mohou dostat do rozporu také se závazky mezinárodními, a to ať už s mezinárodními smlouvami o ochraně a podpoře investic nebo s právem Evropské unie, týkajícího se především oblasti volného pohybu zboží.

Příspěvek se věnuje kontrole správních aktů vydávaných za účelem cenové regulace jako záruce zákonnosti veřejné správy v dané oblasti. Touto kontrolou je zajišťována nejen ochrana subjektivních práv osob, kterým je cenová regulace adresována, ale vede rovněž k ochraně hospodářské efektivnosti veřejné správy dané oblasti, neboť správní akty cenové regulace porušující zákonnost ohrožují současně hospodářskou efektivnost veřejné správy v jejíž rámci jsou vydávány.

Problematika kontroly zákonnosti správních aktů cenové regulace je přitom neoddelitelně spjata s problematikou formy těchto správních aktů, v jejímž rámci vyvstává otázka zařazení správních aktů cenové regulace, z důvodu jejich povahy, mezi opatření obecné povahy.

## 2 PRÁVNÍ ÚPRAVA CENOVÉ REGULACE

V České republice je oblast cenové regulace na úrovni zákona upravena především zákonem č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o cenách"). V ustanovení § 1 zákona o cenách je jako předmět jeho úpravy uvedeno, že se vztahuje na uplatňování, regulaci a kontrolu cen výrobků, výkonů, prací a služeb pro tuzemský trh, včetně cen zboží z dovozu a cen zboží určeného pro vývoz. V odstavci 5 citovaného ustanovení je uvedeno, že tento zákon mimo jiné vymezuje pravomoc správních orgánů při uplatňování, regulaci a kontrole cen. Cenovou regulací se podle § 3 odst. 1 zákona o cenách rozumí *stanovení cen, mezi, ve kterých mohou být sjednávány, usměrňování výše cen nebo i stanovení postupu při sjednávání, uplatňování a vyúčtování cen nemovitostí, jejich částí a služeb spojených s jejich užíváním cenovými orgány.*

Způsoby cenové regulace podle zákona o cenách jsou úřední stanovení cen, věcné usměrňování cen a cenové moratorium.<sup>5</sup> Následující text se věnuje v praxi zřejmě nejčastějšímu způsobu cenové regulace, kterým je úřední stanovení cen. Nutno však podotknout, že závěry týkající se povahy správních aktů cenové regulace a možnosti jejich soudního přezkumu platí i pro ostatní uvedené způsoby cenové regulace.

Úředně stanovené ceny jsou ceny určeného druhu zboží stanovené cenovými orgány jako maximální, pevné nebo minimální.<sup>6</sup> Cenové orgány, kterým je svěřena pravomoc k cenové regulaci stanovením cen, nalezneme v zákoně č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o působnosti cenových orgánů").

Jedná se v první řadě o Ministerstvo financí, které vykonává působnost při uplatňování, regulaci a kontrole cen výrobků, výkonů, prací a služeb (dále jen "zboží"), cen dalšího majetku a majetkových práv, pokud zákon o působnosti cenových orgánů nestanoví jinak.<sup>7</sup> Na základě této zbytkové působnosti Ministerstvo financí reguluje cenu největšího okruhu zboží. V současné době Ministerstvo financí stanoví maximální cenu pro použití železniční veřejné vnitrostátní dopravní cesty celostátních a regionálních drah, nemovitostí, jejichž cena je plně nebo částečně hrazena ze státního rozpočtu, státního fondu nebo jiných prostředků státu, nájemné z pozemků pro veřejná pohřebiště, mléčné výrobky pro žáky, služby spojené s užíváním nájemního bytu atd.

Dále v oblasti zdravotnictví je cenovým regulátorem jednak Ministerstvo zdravotnictví, které v současné době stanoví maximální ceny u zdravotních výkonů, stomatologických výrobků a zdravotnických prostředků, jednak Státní úřad pro kontrolu léčiv, který stanoví maximální ceny léčivých přípravků a potravin pro zvláštní lékařské účely.

Dalšími orgány cenové regulace jsou Energetický regulační úřad, který v současné době reguluje formou úředně stanovených minimálních, pevných a maximálních cen elektrickou energii, a Český telekomunikační úřad, který formou úředně stanovených minimálních a maximálních cen reguluje služby elektronicky komunikací. Zvláštní postavení má Celní úřad Kolín, který reguluje formou pevných cen cigarety pro účely odvodu spotřební daně.

<sup>5</sup> § 4 zákona o cenách.

<sup>6</sup> § 5 zákona o cenách.

<sup>7</sup> § 2 odst 1 zákona o působnosti cenových orgánů.

Jako orgány cenové regulace vystupují na regionální a místní úrovni také obce a kraje, které v rozsahu a za podmínek stanovených v rozhodnutí ministerstva financí<sup>8</sup> mohou svým nařízením regulovat cenu zboží formou úředně stanovené maximální ceny (§ 4 a § 4a zákon o působnosti cenových orgánů). Obce a kraje tak mohou stanovit maximální ceny u nucených odtahů vozidel včetně sčtežení vozidla na parkovišti a případného přitažení zpět, u integrované veřejné vnitrostátní osobní silniční a železniční dopravy, u městské hromadné dopravy, u taxislužby osobní, u služeb parkovišť, u přiložení a odstranění technických prostředků k zabránění odjezdu vozidla a služeb souvisejících s pohřebnictvím.<sup>9</sup>

Tato cenová opatření, resp. správní akty cenové regulace uvedených vykonavatelů veřejné správy, jsou přitom různě označena, a to například jako cenový výměr, cenové rozhodnutí nebo cenový předpis a v případě územně samosprávných celků to jsou nařízení obce nebo kraje. Snad jen v případě posledně zmíněných správních aktů cenové regulace obcí a krajů (nařízení), je otázka jejich právní formy zákonem zcela jasně určena (podle zákona jde o právní předpisy, tedy normativní správní akty). S touto problematikou právní formy správních aktů cenové regulace, která má zásadní význam pro způsob kontroly zákonnosti správních aktů cenové regulace, se musela vypořádat především judikatura, jejíž přehled nabízí následující část.

### 3 CENOVÁ REGULACE V SOUDNÍ JUDIKATUŘE

Z počátku judikatura Ústavního soudu u správních aktů cenové regulace, konkrétně v souvislosti s přezkumem cenového výměru Ministerstva financí, kterým se vydal seznam zboží s regulovanými cenami,<sup>10</sup> dospěla k závěru, že se jedná o akt, který má *specifickou, normativní povahu, neboť nesměřuje vůči konkrétnímu právnímu subjektu, ale zavazuje - obdobně jako právní předpis - blíže neurčený, resp. neurčitý okruh (počet subjektů), které právně disponují s určitým druhem zboží*.<sup>11</sup>

K povaze předmětu regulace daného cenového výměru se již toto rozhodnutí blíže nevyjadřuje, ačkoliv esenciální náležitostí normativního správního aktu je vedle obecně vymezených adresátů také obecnost předmětu jeho regulace. V případě uvedeného cenového výměru Ministerstva vnitra lze soudit, že o abstraktním vymezení předmětu jeho regulace by bylo možné v některých částech přinejmenším pochybovat. Například právní úprava maximální ceny pro zemní plyn dodávaný ze státního podniku Transgas s. p., značnou mírou konkrétnosti obsahuje.<sup>12</sup> Problematice konkrétnosti předmětu regulace se samostatně věnuje část textu níže.

Co se týká blíže neurčeného počtu subjektů, které správní akty cenové regulace zavazují, je situace, na rozdíl od předmětu jejich právní regulace, méně složitá. Podle § 3 odst. 2 zákona o cenách správní akty cenové regulace *jsou závazná pro okruh adresátů, který je v nich vymezen*. Pro určení, že se jedná o abstraktně vymezenou skupinu adresátů je totiž rozhodující způsob jejich určení ve správním aktu cenové regulace. Jelikož v souvislosti s cenovou regulací přichází nejvíce v úvahu případy, kdy jsou tito adresáti určeni druhově, jako množina subjektů vymezená určitými znaky (být fakticky může jít třeba i jen o jediný subjekt, který znaky této množiny bude naplňovat), budou správní akty cenové regulace co do adresátů v zásadě vždy abstraktní, stejně jako právní předpisy.<sup>13</sup>

Ačkoliv uvedená starší judikatura Ústavního soudu spatřuje ve správním aktu cenové regulace normativní povahu se závazností obdobnou jako u právního předpisu, nepovažuje tyto správní akty za právní předpisy. Jako hlavní důvod je uveden způsob "vyhlášení" správního aktu

<sup>8</sup> Výměr Ministerstva vnitra č. 01/2013, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, ze dne 28. listopadu 2012.

<sup>9</sup> Srov. Vývoj a rozsah regulace. [online]. [cit. 2013-07-06]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/soukr-omy-sektor/regulace/cenova-regulace/vyvoj-a-rozsah-regulace>.

<sup>10</sup> Výměr Ministerstva financí č. 01/99, kterým se vydal seznam zboží s regulovanými cenami, ze dne 30. 11. 1998.

<sup>11</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 8 prosince 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99. Jemu předcházela nález ve věci cenového výměru Federálního ministerstva financí, Ministerstva financí ČR a Ministerstva financí SR č. 06/91, který stanovil cenu za nadlimitní odběr plynu, dospívající k podobným závěrům, ze dne 23. 4. 1991.

<sup>12</sup> Část 1 oddíl A odst. 1 výměru Ministerstva financí č. 01/99, kterým se vydal seznam zboží s regulovanými cenami, ze dne 30. 11. 1998.

<sup>13</sup> KNAPP, V. Teorie práva, s. 149 a násl.

cenové regulace, který podle této judikatury nemá charakter formální publikace právního předpisu, jež by podmiňovala i jeho platnost, ale je pouhým zveřejněním opatření správního orgánu.

Následná judikatura Ústavního soudu ve věcech správních aktů cenové regulace však tento názor překonává a tyto správní akty již řadí mezi právní předpisy. K uvedenému odchylení došlo nálezem pléna<sup>14</sup> ve věci Rozhodnutí vlády, o hodnotách bodu a výši úhradu zdravotní péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění. Daný správní akt cenové regulace je podle pléna Ústavního soudu *nutno považovat za nahrazení projevu vůle smluvních stran aktem státního orgánu, jež je obecné, tj. má právně normativní obsah. Stupeň obecnosti vlastní právní normě je přitom vymezen tím, že právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičnimi znaky, a nikoli určením (výčtem) jejich prvků.*

Předmět regulace tohoto správního aktu cenové regulace pak již, dle mého soudu, nedosahuje takové míry konkretizace jako ve shora uvedeném případě určení maximální ceny zboží, konkrétně plynu specifikovaného svým původem (podnik Transgas, s. p.), neboť jde o cenové ohodnocení obecněji vymezeného zboží (zdravotnického výkonu).

Počínaje tímto nálezem jsou tedy správní akty cenové regulace judikaturou řazeny mezi právní předpisy, přičemž původní překážka absence jejich náležité publikace byla překonána argumentací, že klasifikaci pramenů práva je nutno odvinout v první řadě od obsahu právní normy. Tento přístup, kdy jsou správní akty cenové regulace považovány za právní předpisy jako normativní správní akty s obecně vymezenými adresáty i předmětem regulace, potvrdila i následná poměrně četná judikatura Ústavního soudu, která se s daným názorem pléna ztotožnila.<sup>15</sup>

Na uvedený vývoj judikatury Ústavního soudu, řadící správní akty cenové regulace mezi právní předpisy, navazuje judikatura Nejvyššího správního soudu, který převzal shora uvedenou judikaturu Ústavního soudu, a správní akt cenové regulace odmítl přezkoumávat pro svoji nepřislusnost.<sup>16</sup> Judikatura Nejvyššího správního soudu opakovaně dospívala ke stejným závěrům jako Ústavní soud, tedy že žalované správní akty cenové regulace nejsou individuální správní akty, nýbrž jde o normativní správní akty a ty tomuto obecnému soudu nepřislusní přezkoumávat.<sup>17</sup>

#### 4 CENOVÁ REGULACE A OPATŘENÍ OBECNÉ POVAHY

Následně však byl do soudního řádu správního zaveden nový druh řízení, a to řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.<sup>18</sup> Tímto řízením se zajišťuje soudní přezkoumatelnost opatření obecné povahy, tedy smíšeného správního aktu, proces jehož vydání je obecně upraven ve správním řádu.<sup>19</sup> Ve správním řádu je uvedeno, že podle dané právní úpravy *postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.*<sup>20</sup> Podle judikatury Nejvyššího správního soudu z uvedeného ustanovení plyne, že opatřením obecné povahy je aktem s konkrétně vymezeným předmětem a obecně určenými adresáty, tedy úkonem správního orgánu v určité věci, který se přímo dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob. Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové, nad rámec zákona.<sup>21</sup> K tomu je nutno doplnit, že zejména na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07 se v souvislosti s opatřeními obecné povahy prosadil materiální přístup, tedy že opatření obecné povahy je nejen to, co je takto zákonem označeno s tím, že to naplňuje uvedené znaky opatření obecné povahy, ale dále je opatřením obecné povahy i to, co takto označeno není a přesto tyto znaky naplňuje.<sup>22</sup>

<sup>14</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99.

<sup>15</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2000 sp. zn. III. ÚS 479/99, usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 2. 2002 sp. zn. IV. ÚS 50/02 a nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 8/02

<sup>16</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 6/2002 ze dne 9. 10. 2003.

<sup>17</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 4/2004 ze dne 18. 5. 2005, sp. zn. 5 As 34/2006 ze dne 30. 11. 2007 a sp. zn. 6 As 34/2005 ze dne 28. 6. 2007.

<sup>18</sup> § 101 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> § 171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>20</sup> § 171 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>21</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005 sp. zn. 1 Ao 1/2005.

<sup>22</sup> K tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2006 sp. zn. 1 Ao 1/2006, kde se uvádí, že *„je nerozhodné, zda právní předpis určitý správní akt jako opatření obecné povahy výslovně pojmenovává.“*

Prvním a doposud jediným rozhodnutím ve věci správního aktu cenové regulace, které vzešlo z předmětného řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, bylo rozhodnutí o návrhu na zrušení části cenového výměru Ministerstva financí, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami.<sup>23</sup>

Pokud by Nejvyšší správní soud, který uvedené rozhodnutí vydal, dospěl v souvislosti s přezkoumávaným správním aktem cenové regulace k závěru, že správní akty cenové regulace jsou (přínejmenším pro účely soudního přezkumu) "nově" zavedeným opatřením obecné povahy a nikoliv právním předpisem, tak jak vyplývá z přecházející judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu ve věcech cenové regulace, mělo by to zásadní dopad na způsob kontroly zákonnosti takových správních aktů cenové regulace a současně na úroveň ochrany veřejných subjektivních práv adresátů těchto správních aktů.

Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že správní akty cenové regulace mohou do veřejných subjektivních práv zasáhnout i poměrně intenzivním způsobem. Jakékoliv zavedení cenové regulace na trhu je z hlediska ústavněprávního komplikované a často vysoce sporné zejména proto, že koliduje současně s několika ústavou chráněnými právy.<sup>24</sup> Správní akty cenové regulaci zasahují především do smluvní vůle, která je derivátem ústavní ochrany práva vlastnického dle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (jehož základním komponentem je *ius disponendi*). Cenová regulace může zasáhnout i do práva práva podnikat či provozovat jinou hospodářskou činnost. Cenová regulace je proto opatřením výjimečným a akceptovatelným pouze za zcela omezených podmínek.<sup>25</sup>

V případě vydávání správních aktů cenové regulace se proto musí příslušný orgán vypořádat zejména s otázkou, zda je vůbec zamýšlená regulace nutná a jaký je její cíl. Dále si musí vyhodnotit, jaká a čí práva budou touto cenovou regulací dotčena a zda její aplikace nezpůsobí diskriminaci určité skupiny jednotlivců, přičemž toto hodnocení by samo o sobě mělo dát odpověď na otázku přiměřenosti takové regulace. V opačném případě by šlo o ústavně nekonformní zásah státní moci do subjektivních práv jednotlivců.<sup>26</sup>

Shora uvedený význam formy správního aktu cenové regulace v souvislosti s jeho soudním přezkumem tkví v tom, že v případě dotčení veřejných subjektivních práv, kdyby šlo o právní předpis, může jej přezkoumávat a rušit v zásadě pouze Ústavní soud.<sup>27</sup> V důsledku toho k podání návrhu na zrušení přímo správního aktu cenové regulace jako podzákoného právního předpisu nejsou jeho adresáti aktivně procesně legitimováni. Výjimkou je pouze nepřímý návrh na zrušení podzákoného právního předpisu skrze ústavní stížnost, ovšem pouze v případech porušení práv garantovaných ústavním pořádkem.<sup>28</sup> Přímou samotný návrh na zrušení podzákoného právního předpisu tak fyzická ani právnická osoba podat nemůže. K podání návrhu na zrušení přímo podzákoného právního předpisu jsou aktivně legitimovány jen specifické subjekty, jako např. vláda, skupina poslanců nebo senátorů atd.<sup>29</sup>

Právní úprava v tomto smyslu neumožňuje přímou soudní ochranu pro adresáty normativních správních aktů. Objevuje se názor, že takový stav žádný problém nepředstavuje, neboť právní předpis se uskutečňuje teprve konkrétním aktem aplikace (rozhodnutím), proti němuž je již soudní žaloba ke správnímu soudu připuštěna, a soud v konkrétní věci není nezákonným právním předpisem vázán. Proti tomu lze však namítnout, že práva a povinnosti mnohdy vznikají z právního předpisu přímo, aniž by bylo třeba aplikace,<sup>30</sup> čehož je cenový regulace příkladem.

<sup>23</sup> Výměr Ministerstva financí č. 01/2010, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami, ze dne 8. 12. 2009.

<sup>24</sup> BĚLOHLÁVEK op. cit. 66.

<sup>25</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 24/99.

<sup>26</sup> BĚLOHLÁVEK op. cit. 66, 67.

<sup>27</sup> Mimo výjimku ("anomálii") podle § 78 odst. 6 zákona č. 114/1992 Sb., zákona o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, kdy je podzákoný právní předpis rušen ústředním orgánem státní správy.

<sup>28</sup> § 74 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>29</sup> § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>30</sup> Srov. Hendrych, D. Správní právo, s. 696.

Naopak kdyby správní akt cenové regulace byl opatřením obecné povahy, byl by k jeho přezkumu příslušný správní soud,<sup>31</sup> a současně aktivní procesní legitimace k podání návrhu na jeho zrušení by byla nastavena obdobně, jako v případě soudního přezku individuálních správních aktů, neboť návrh na zrušení opatření obecné povahy je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že jím byl na svých právech zkrácen.<sup>32</sup> Uroveň soudní ochrany veřejných subjektivních práv je tak v případě jejich narušení opatřením obecné povahy jednoznačně vyšší, než v případě podzákoných právních předpisů.<sup>33</sup>

V rámci předmětného rozhodnutí o návrhu na zrušení (části) opatření obecné povahy ve věci cenového výměru Ministerstva vnitra však Nejvyšší správní soudu dospěl opět k závěru, že se jedná o právní předpis. Přitom se neomezil pouze na odkázání na příslušnou (shora uvedenou) judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která správní akty cenové regulace označuje za normativní akty, nýbrž předložil vlastní argumenty pro svůj závěr, že se o opatření obecné povahy nejedná. Tuto argumentaci Nejvyššího správního soudu lze rozdělit do dvou základních částí. Jednak jde o otázku, zda vůbec daný cenový výměr naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy jako smíšeného správního aktu (konkrétní předmět regulace a abstraktně vymezení adresátů), a dále zda i v případě, kdyby tento cenový výměr naplňoval znaky opatření obecné povahy, by jej bylo možné přezkoumávat v rámci soudního řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Těmto dvěma rovínám se samostatně věnují následující části textu.

#### 4.1 Povaha správních aktů cenové regulace

Jak již bylo výše uvedeno, opatření obecné povahy je svou povahou správní akt, který má své adresáty vymezeny obecně, zatímco předmět regulace je konkrétní. Co se týká obecně definovaného okruhu adresátů, lze i na základě všech výše uvedených správních aktů cenové regulace konstatovat, že se zřejmě v zásadě vždy bude jednat o abstraktně vymezenou skupinu adresátů. Tato obecnost adresátů bude naplněna i v případě, kdy se správní akt cenové regulace bude fakticky vztahovat třeba jen na jeden subjekt.

Avšak co se týká povahy předmětu regulace je situace mnohem složitější. Je to právě předmět regulace, resp. jeho konkrétnost či abstraktnost, která je rozhodující v tom, zda bude správní akt cenové regulace po materiální stránce opatřením obecné povahy nebo právním předpisem.

Podle K. Knappa se obecností předmětu regulace právního aktu rozumí to, že v něm obsažená právní norma obecně vymezuje svou skutkovou podstatu, což jinými slovy znamená, že nikdy nemůže řešit určitý konkrétní případ. *Kdyby tak nějaký právní předpis činil, nebylo by jeho dotyčné ustanovení právní normou, ale byl by to právním předpisem per nefas vydaný individuální (např. správní) akt.*<sup>34</sup> Jako typický příklad konkrétnosti předmětu regulace správního aktu je v judikatuře Nejvyššího správního soudu uváděno příkazové značení umístěné na určité křižovatce. Konkrétnost předmětu spočívá v uvedeném případě v tom, že dopravní značení řeší konkrétní dopravní situaci, resp. řeší dopravní situaci v konkrétním místě.<sup>35</sup>

Převážná většina opatření obecné povahy nacházejících se v našem právním řádu, vymezují svůj předmět individuálním způsobem právě na základě konkretizace polohy resp. místa, na který se vztahují. Konkretizace předmětu ve většině případů těchto abstraktně konkrétních správních aktů spočívá tedy v tom, že povinnost jimi ukládaná se vztahuje pouze na určité území ("individualizace předmětu místem regulace"). Vedle zmíněného dopravního značení, lze dále uvést územní plány obcí, na jejichž základě se závazně určuje budoucí využití konkrétních pozemků. Dále omezení obecného nakládání s povrchovými vodami, přičemž takové omezení se opět týká konkrétního vodního zdroje, resp. vodního zdroje nacházejícího se v konkrétním místě (prostorové určení).

<sup>31</sup> Do konce roku 2011 byl tímto soudem v prvním stupni Nejvyšší správní soud a od 1. 1. 2012 to jsou soudy krajské (viz zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů).

<sup>32</sup> Nižší právní ochrana adresátů podzákoných právních předpisů, byla zřejmě jedním z důvodů, které vedly k tomu, aby v českém právním řádu vznikla pozitivní úprava institutu opatření obecné povahy, tedy aby správní akty adresované neurčité skupině osob bylo možné z formálního hlediska podřadit i pod jiný správní akt, než pouze právní předpis, tak aby před nimi byla umožněna mimo jiné i přímá soudní ochrana.

<sup>33</sup> HEJČ, D. Soudní přezkum správních aktů adresovaných neurčitému počtu osob, s. 163.

<sup>34</sup> KNAPP op. cit. 149 - 150.

<sup>35</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005 sp. zn. 1 Ao 1/2005.

Takto místně specifikovaným předmětem je ovšem třeba i návštěvní řád národního parku, kterým se stanoví podmínky omezení vstupu, vjezdu a volný pohyb osob v národním parku, tedy opět podmínky pro konkrétní území, kterým je v tomto případě určité území národního parku. Jako další příklady lze uvést také stanovení různých ochranných pásem<sup>36</sup> apod. K individualizaci předmětu tu tedy dochází na základě prostorového určení předmětu regulace.

Z materiálního hlediska však může být obtížnější identifikovat opatření obecné povahy s předmětem konkretizovaným jinak než místem. Jedinečnost případu, jako pojmový znak předmětu opatření obecné povahy, je proto zřejmě snadnější určit za situace, kdy správní akt reguluje konkrétně vymezené místo, než když bude nutno konkrétnost předmětu zkoumat nezávisle na prostorově individuálním určení.

V oblasti cenové regulace se, pokud je mi známo, v současnosti nenachází správní akt cenové regulace, konkrétnost jehož předmětu by spočívala v individualizaci místem. Přičemž takto nelze označit ani nařízení obcí, které jako správní akty cenové regulace stanoví maximální ceny v rozsahu a za podmínek stanovených rozhodnutím Ministerstva financí,<sup>37</sup> ačkoliv se vztahují vždy toliko na území správního obvodu dané obce, tedy území určité vymezené.

Takový správní akt cenové regulace vydaný obcí, stejně jako jakoukoliv vyhlášku či jiné nařízení obce (i kraje), nelze totiž považovat za správní akt konkrétně vymezející svůj předmět regulace toliko z důvodu, že se vztahuje na území obce (nebo jejího správního obvodu), jejíž hranice lze zcela přesně určit. Takto územně vymezený předmět totiž bez dalšího nezajišťuje regulaci konkrétní situace (nejedná se o prostorově individuální určení).

Jinými slovy, pokud správní akt platí jen na území obce, neznamená to samo o sobě, že svým předmětem reguluje konkrétní situaci. K obdobnému závěru došel i Nejvyšší správní soud při posuzování nařízení kraje o integrovaném krajském programu, jehož návrh na zrušení jako opatření obecné povahy byl odmítnut. Soud v tomto případě konstatoval, že *"sama skutečnost, že se Program týká území jediného kraje, však nezakládá takovou míru určitosti, která by vybočila z principů normativní právní úpravy."*<sup>38</sup>

Určité území jako konkrétní předmět regulace správního aktu se tedy v případě cenové regulace v současné době neuplatňuje. V právní úpravě se však objevují i smíšené správní akty, které mají svůj předmět konkretizován nezávisle na určitém místě (jinak než prostorově individuálním určením). Příklady lze nalézt jednak přímo v textu právní úpravy, která tyto správní akty výslovně jako opatření obecné povahy označuje, jednak také v v judikatuře, které je za opatření obecné povahy na základě materiálního přístupu označila.

První výslovně pojmenované opatření obecné povahy se objevilo v zákoně o elektronických komunikacích. Jde o tzv. všeobecné opatření, jehož předmětem regulace je například stanovení konkrétních podmínek týkajících se využívání rádiových kmitočtů s ohledem na účelné využívání rádiového spektra a zabránění škodlivé frekvenci. Již z povahy věci se uvedené opatření obecné povahy nemůže vztahovat vymezením svého předmětu regulace na určité, přesně stanovené území. Konkrétnost uvedeného předmětu regulace tedy zřejmě spočívá v unikátnosti jednotlivých frekvenčních pásem.

Dalším příkladem je zákon o bankách, kde je Česká národní banka za situace, kdy je ohrožena nebo narušena stabilita bankovního nebo finančního systému a je-li to pro odstranění ohrožení nebo zmírnění následků narušení účelné, zmocněna k vydání opatření obecné povahy. Tímto opatřením obecné povahy pak může mimo jiné dočasně zakázat nebo omezit některé povolené činnosti anebo provedení některých obchodů, převodů finančních prostředků nebo jiných transakcí.<sup>39</sup> Konkrétnost předmětu uvedeného opatření obecné povahy spočívá v unikátnosti případu, pro který se dané zákazy nebo omezení vydávají (nastalé ohrožení nebo narušení bankovního nebo finančního systému), čemuž odpovídá i individualizovaná povaha ukládaných zákazů a omezení.

Česká národní banka může také na základě zákona o platebním styku,<sup>40</sup> opatřením obecné povahy dočasně zakázat institucím elektronických peněz investovat peněžní prostředky, proti kterým byly vydány elektronické peníze, do aktiv stanovených prováděcím právním předpisem, jejichž druh tímto opatřením současně vymezí. Individualizace předmětu tohoto opatření obecné

<sup>36</sup> Například podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>37</sup> Výměr Ministerstva financí č. 01/2013.

<sup>38</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. ledna 2011 sp. zn. 8 Ao 7/2010.

<sup>39</sup> § 26bb zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>40</sup> Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů,

povahy by pak měla spočívat zejména v poslední větě, tedy ve vymezení, resp. konkretizaci aktiv, na které se daný zákaz vztahuje.<sup>41</sup>

Další správní akt zákonem výslovně označený za opatření obecné povahy, který konkrétnost předmětu své regulace neodvozuje od určité vymezeného místa, se nalézá v návrhu zákona, kterým se mění zákon o Státní zemědělské a potravinářské inspekci.<sup>42</sup> Konkrétnost daného předmětu regulace bude oblasti cenové regulace, resp. případné konkrétnosti předmětu regulace správních aktů cenové regulace zřejmě nejbližší, neboť v tomto návrhu zákona je s formou opatření obecné povahy počítáno např. v souvislosti s omezením prodeje konkrétních potravin (např. potravin určité šarže), tedy specificky vymezeného zboží, které podléhá dané regulaci.

Opatření obecné povahy s "neúzemním" předmětem regulace je součástí také návrhu zákona o ochraně před kybernetickým nebezpečím.<sup>43</sup> V případě kybernetického bezpečnostního incidentu, jehož rozsah je větší nebo jehož rozsah nelze kvůli složitosti incidentu nebo jeho rychlému vývoji přesně určit, je možno takový incident řešit vydáním reaktivního protipatření formou opatření obecné povahy, v němž budou specifikovány konkrétní povinnosti k jeho odvrácení neurčitěmu okruhu povinných osob definovanému za užití generických znaků odpovídajících jeho charakteru.<sup>44</sup> Konkrétnost daného předmětu regulace tak zřejmě bude vycházet ze specifčnosti kybernetického bezpečnostního incidentu, na který bude reagováno a v jehož souvislosti se budou konkrétní práva a povinnosti ukládat.

Příkladem "neúzemního" opatření obecné povahy z materiálního hlediska, tedy správního aktu, který za opatření obecné povahy označil až soud, je usnesení zastupitelstva městské části, o stanovení počtu členů zastupitelstva na dané volební období. K tomu, aby správní akt svůj předmět vymezil konkrétně, je nutné, aby jím byl regulován jednotlivý případ, tedy určitý konkrétní skutkový stav. Uvedené je v předmětném usnesení zastupitelstva obce, o stanovení počtu jeho členů na dané volební období, naplněno právě tím, že se stanovení počtu zastupitelů týká konkrétního volebního období a nikoliv všech volebních období v budoucnosti, a proto lze konstatovat, že takové usnesení *upravuje jednotlivý případ, tedy s ohledem na čas, místo a ostatní okolnosti určitý (konkrétní) skutkový stav, resp. konkretizovaný předmět a určitou zachycenou (fixovanou) situaci.*<sup>45,46</sup>

V zákoně i soudní judikatuře tedy můžeme nalézt řadu případů, kdy konkrétnost předmětu regulace správního aktu adresovaného neurčitě vymezené skupině osob, tedy opatření obecné povahy, spočívala v jiném než územním či prostorovém vymezení. Ačkoliv je pravdou, že v předchozím textu uváděná judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu (včetně posledně uvedeného případu cenového výměru Ministerstva vnitra, podrobeného soudnímu přezkumu v rámci řízení o návrhu na opatření obecné povahy), dospívá k závěrům, že předmět přezkoumávaných správních aktů cenové regulace je vymezen abstraktně, nelze na jejím základě dojít k paušalizovanému závěru, že správní akty cenové regulace mají svůj předmět regulace a priori vymezen vždy obecně. Každý jednotlivý správní akt cenové regulace je vždy třeba hodnotit separátně a nelze se přiklánět k obecnému hodnocení co se týká povahy předmětu jeho regulace.

U každého správního aktu cenové regulace je proto v souvislosti posouzením jeho povahy, resp. formy nutno zkoumat předmět jeho regulace, tedy zda se jedná o předmět obecný nebo naopak konkretizovaný. Konkrétnost předmětu regulace by mohly zřejmě naplňovat například správní akty cenové regulace léčivých přípravků a zdravotnických prostředků, které stanoví maximální cenu každého jednotlivého léčivého přípravku nebo zdravotnického prostředku, vyráběného jednou určitou společností.<sup>47</sup> Uvedený předmět regulace, spočívající ve stanovení maximální ceny vybraného produktu vyráběného konkrétním výrobcem (tedy nikoliv produktu určeného obecně třídou znaků), lze považovat již za natolik individualizovaný, že ze mít o jeho obecné normativnosti vážné pochybnosti.

<sup>41</sup> § 52e odst. 5 zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů,

<sup>42</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>43</sup> Návrh zákona o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti).

<sup>44</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti).

<sup>45</sup> Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9. srpna 2010 sp. zn. 4 Ao 4/2010.

<sup>46</sup> Podobně také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16.01.2013 sp. zn. 1 Aos 2/2012.

<sup>47</sup> KRÁL, J. Potenciál institutu opatření obecné povahy v oblasti regulace cen a úhrad, s. 416.

V takovom prípade, kdy by správni akt cenové regulace byl nejen adresován obecně vymezené skupině adresátů, ale současně by bylo možné předmět jeho regulace označit za konkrétní, lze dospět k závěru, že takový správni akt cenové regulace naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy. Jelikož však správni akty cenové regulace mají vlastní právní úpravu jejich vydání, je vyloučeno, aby se v takových případech na základě "pouhého" materiálního přístupu uplatnila právní úprava vydávání opatření obecné povahy ve správni řádu.

Platí totiž, že za situace, kdy zákonná úprava správni orgánu cenové regulace nestanoví povinnost při vydávání správniho aktu cenové regulace, byť by jej bylo možné na základě materiálního přístupu označit za opatření obecné povahy, postupovat podle správniho řádu (kde je proces vydávání opatření obecné povahy upraven), nebylo by logické, aby takový správni akt cenové regulace byl následně v důsledku zrušení jen proto, že tak správni orgán cenové regulace neučinil (nepostupoval podle právní úpravy vydávání opatření obecné povahy). I na tyto případy se totiž vztahuje základní požadavek právního státu, že veřejná moc může činit jen to, co jí zákon výslovně ukládá, a protože zákon tento typ rozhodovací činnosti správniho orgánu cenové regulace nepodřazuje a naopak základní rámec vydávání správniích aktů cenové regulace je stanoven autonomně, není dán žádný racionální důvod, pro který by správni orgán cenové regulace měl být v případě toliko materiálního opatření obecné povahy vázán podrobnými pravidly obsaženými ve správni řádu.<sup>48</sup>

Konstatování toho, že vybraný správni akt cenové regulace naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy však současně samo o sobě nevede ani k závěru, že správni akt cenové regulace má být přezkoumán v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, čímž se dostáváme ke shora avizované druhé části argumentace Nejvyššího správniho soudu, ve věci cenového výměru Ministerstva financí v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy, které se věnuje následující část.

#### 4.2 Správni akt cenové regulace a soudni přezkum opatření obecné povahy

Z předchozí části vyplývá, že nelze vyloučit, že některé správni akty cenové regulace naplňují pojmové znaky opatření obecné povahy, tedy nejen že okruh jejich adresátů je vymezen obecně, ale současně předmět jejich regulace je konkrétní. V souvislosti s materiálním pojetím opatření obecné povahy<sup>49</sup> se rozvinula judikatura, na základě které opatřením obecné povahy je každý, byť takto výslovně neoznačený akt naplňující pojmové znaky tohoto správniho aktu.

Nejvyšší správni soud v předmětném rozhodnutí, ve kterém správni akt cenové regulace posuzoval jako opatření obecné povahy, však dospěl k závěrům, které lze interpretovat tak, že i kdyby správni akt cenové regulace naplňoval pojmové znaky opatření obecné povahy, uvedeny materiální přístup, na základě kterého by jej bylo možné za tento správni akt označit, by nebylo možné aplikovat, neboť tomu brání formální stránka těchto správniích aktů cenové regulace.

Podle Nejvyššího správniho soudu v souvislosti s přezkoumávaným výměrem Ministerstva financí totiž z ustanovení cenového zákona a zákona o působnosti cenových orgánů vyplývá, že správni orgánům regulace cen není svěřeno vydávat správni akty cenové regulace formou opatření obecné povahy, nýbrž formou právního předpisu, byť nazývaného třeba jako rozhodnutí. V důsledku toho v případě, kdy zákonodárce (1.) předpokládá určitou činnost státního orgánu a (2.) pro tuto činnost stanoví určitou formu, nelze ze strany soudu z obsahu vydávaného aktu dovodit, že se jedná o akt jiný, než zákonem výslovně předvídaný.<sup>50</sup>

Nicméně za nedlouho po vydání předmětného rozhodnutí Nejvyššího správniho soudu ve věci přezkumu správniho aktu cenové regulace jako opatření obecné povahy, v jehož odůvodnění je obsažen citovaný názor, vydal Ústavní soud usnesení, ve kterém pro nepřislusnost odmítl návrh skupiny poslanců na zrušení nařízení hl. m. Prahy, kterým se vymezují zpoplatněné parkovací zóny,<sup>51</sup> z důvodu, že se materiálně jedná o opatření obecné povahy, k jehož přezkumu je příslusný obecný soud v rámci správniho soudnictví. Ústavní soud k tomu konstatoval, že v kontextu zavedení institutu opatření obecné povahy do právního řádu České republiky, již nadále není udržitelny právní názor o normativním charakteru místního prostorového určení (konkrétního

<sup>48</sup> Rozsudek Nejvyššího správniho soudu ze dne 9. 8. 2010 sp. zn. 4 Ao 4/2010.

<sup>49</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

<sup>50</sup> Usnesení Nejvyššího správniho soudu ze dne 6. srpna 2010 sp. zn. 2 Ao 3/2010.

<sup>51</sup> Nařízení hl. m. Prahy č. 11/2007 Sb. hl. m. Prahy, kterým se vymezují oblasti hlavního města Prahy, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy, ve znění pozdějších předpisů.



předmětu normy), když v souladu se setrvale uplatňovanou snahou o zvyšování standardu ochrany veřejných subjektivních práv, je namístě jeho posouzení jako opatření obecné povahy.<sup>52</sup>

Následně tedy předmětné nařízení o parkovací zóně přezkoumával Nejvyšší správní soud v této věci vydal rozhodnutí, ve kterém přijal právní názor obsažený v uvedeném předcházejícím usnesení Ústavního soudu, kterým byl návrh v této věci odmítnut z výše uvedeného důvodu (nařízení o parkovací zóně je opatřením obecné povahy). Nejvyšší správní soud tak tedy přezkoumával předmětné nařízení o parkovací zóně v řízení upraveném pro soudní přezkum opatření obecné povahy, aniž by tento návrh odmítl z důvodu, že se nejedná o opatření obecné povahy. V otázce dodržení zákonnosti procesu vydání tohoto nařízení však zjišťoval, zda nebyl porušen proces vydání nařízení jako právního předpisu, nikoliv proces vydání opatření obecné povahy podle správního řádu.

Následná judikatura Nejvyššího správního soudu tak sice v souvislosti s přezkumem nařízení kraje (Program ke zlepšení kvality ovzduší), napadeného návrhem na řízení o zrušení opatření obecné povahy, zopakovala svůj dřívější závěr, tedy že *projeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit*,<sup>53</sup> nicméně uvedené bylo v odůvodnění daného rozhodnutí doplněno o konstatování, že *mimo zákonodárce samého je to pouze Ústavní soud, který - aniž by svou pravomoc překročil - může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu*.<sup>54</sup>

Následně byla proti předmětnému rozhodnutí o odmítnutí přezkumu nařízení kraje (Program ke zlepšení kvality ovzduší) podána ústavní stížnost, v rámci které Ústavní soud dospěl k závěru, že dané nařízení materiální znaky opatření obecné povahy nenaplníuje. Dále přisvědčil závěrům vyplývajícím z judikatury Nejvyššího správního soudu o tom, že *akty veřejné správy, které jsou prima facie právním předpisy, (neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, který zmocňuje k jejich vydání), by měly být primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem. Pokud zákon výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Úvahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou ovšem namístě, pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Nabízí-li se dvojitý možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody*.<sup>55</sup>

V případě správních aktů cenové regulace v současné době nenastává ten případ, kdy by se těmto aktům změnou právní úpravy výslovně přidělovala forma opatření obecné povahy, proto o případech nutnosti překlenutí absence přechodných ustanovení v této oblasti ve prospěch materiálního přístupu k opatření obecné povahy zatím obecně uvažovat nelze.

Podstatné je však poukázat na to, že v případech správních aktů cenové regulace nedochází k tolik určitému označení jejich právní formy v zákoně, který zmocňuje k jejich vydání, jako je tomu např. v případech, kdy zákon správní akt výslovně označí za nařízení (tedy právní předpis). V souvislosti se správními akty cenové regulace tedy nelze vždy a s určitostí konstatovat, že se jedná o akty veřejné správy, které jsou *prima facie* právními předpisy.

Navíc však posledně uvedené rozhodnutí Ústavního soudu současně odkazuje na náleze ve věci přezkumu tržního řádu, v němž Ústavní soud v *obiter dictum* vyslovil, že *akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud došel k závěru, že takový akt (resp. akt stejného druhu, vzešlý z činnosti subjektů veřejné moci, z konkrétní právní úpravy a za vymezených skutkových okolností) má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy*.<sup>56</sup>

Z judikatury Ústavního soudu tedy dále vyplývá, že i v případech, kdy zákonodárce formu správního aktu jasně stanoví, je možné, aby jej Ústavní soud označil za opatření obecné povahy. Má se však jednat o výjimečné případy, které budou vyplývat z konkrétní právní úpravy a za

<sup>52</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

<sup>53</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011 sp. zn. 8 Ao 7/2010.

<sup>54</sup> Tamtéž. Podobně také usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2011 sp. zn. 3 Ao 6/2011.

<sup>55</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013 sp. zn. III. ÚS 1085/11.

<sup>56</sup> Náleze Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 19/11.

vymezených skutkových okolností, což v předmětné věci nařízení kraje (Program ke zlepšení kvality ovzduší) naplněno nebylo. Ostatně podle Ústavního soudu toto nařízení nenaplněovalo ani pojmové znaky opatření obecné povahy, což je esenciální podmínka pro další úvahy o uvedené výjimečnosti případu.

## 5 ZÁVĚR

Současná soudní judikatura, týkající se správních aktů cenové regulace, řadí tyto správní akty mezi právní předpisy, tedy normativní správní akty. Důsledkem toho je, že v případě jejich zásahu do veřejných subjektivních práv jednotlivců, je k jejich přezkumu příslušný toliko Ústavní soud. To znamená, že osoba, jejíž práva byla správním aktem cenové regulace zasažena, je k jejich zrušení aktivně legitimována jen (nepřímou) prostřednictvím současného podání důvodné ústavní stížnosti. V případě soudního řízení určeného k přezkumu opatření obecné povahy je naopak aktivně legitimovaný každý, kdo tvrdí, že opatřením obecné povahy byla dotčena jeho právní sféra - jedná se tedy o vyšší úroveň právní ochrany subjektivních práv. Tím je i kontrola zákonnosti opatření obecné povahy efektivnější.

Některé správní akty cenové regulace přitom svou povahou naplňují pojmové znaky opatření obecné povahy a nikoliv normativního správního aktu. Tedy nejen že zavazují neurčitě vymezenou skupinu osob, což naplňují v zásadě všechny správní akty cenové regulace, ale současně předmět jejich regulace lze označit za konkrétní. Konkrétnost, resp. povahu předmětu správních aktů cenové regulace je nutné zjišťovat v každém jednotlivém případě zvlášť, nelze tedy *a priori* obecně konstatovat, že všechny správní akty cenové regulace mají svůj předmět buď jen abstraktní nebo jen konkrétní.

V těch případech, kdy jde o správní akty cenové regulace s abstraktně (adresáti) konkrétní (předmět) povahou, tedy naplňující pojmové znaky opatření obecné povahy, je pak nutné rozlišovat, zda příslušná právní úprava, zmocňující správní orgán cenové regulace k jejich vydání, tomu kterému správnímu aktu cenové regulace již přiděluje jednu z možných právních forem (rozdílnou od opatření obecné povahy) nebo nikoliv.

V prvním případě, kdy právní úprava zcela jasně stanoví správním aktům cenové regulace jejich formu, jako například v případě správních aktů cenové regulace vydávaných obcemi a kraji, kdy zákon výslovně stanoví, že jde o nařízení tedy právní předpis, je podle stávající judikatury prostor pro jejich zařazení mezi opatření obecné povahy pro účely soudního přezkumu velmi malý a může tak učinit jen Ústavní soud. Doposud se však uvedený krajně materiální přístup uplatnil toliko v případě správního aktu, konkrétnost jehož předmětu regulace spočívala v polohovém určení. Jelikož uvedená individualizace předmětu regulace nebude z povahy věci v případě správních aktů cenové regulace běžná, neboť zde přichází v úvahu spíše individualizace předmětu spjatá se zbožím, jehož cena je regulována, jeví se pak vzhledem k těmto okolnostem, že v takových případech bude Ústavní soud vůči krajnímu materiálnímu přístupu spíše zdrženlivý.

Právní úprava zmocnění k vydávání správních aktů cenové regulace však ve většině případů jejich formu zcela jednoznačně nestanoví, čemuž ostatně odpovídá i názorový vývoj obsažený v judikatuře Ústavního soudu. V těchto případech je k rozhodnutí o tom, že se jedná o opatření obecné povahy, příslušný správní soud. V rámci daného rozhodování aplikuje soud formálně materiální přístup, kdy bude posuzovat, zda jsou naplněny pojmové znaky opatření obecné povahy, především tedy zda ten který správní akt cenové regulace má svůj předmět vymezen konkrétně. Pokud správní soud dospěje k závěru, že takový správní akt cenové regulace naplňuje pojmové znaky opatření obecné povahy, mělo by následovat konstatování, že se jedná o opatření obecné povahy (nebrání-li tomu formální překážka) a následně soud přistoupí k přezkumu tohoto správního aktu tak, jak je to právní úpravou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy předvídáno.

Na základě uvedeného formálně materiálního přístupu lze tedy abstraktně konkrétní správní akty cenové regulace přezkoumávat v rámci řízení určeného k přezkumu opatření obecné povahy, které především úpravou aktivní procesní legitimace, spočívající v možnosti, aby návrh na zrušení opatření obecné povahy podal kdokoliv, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy zkrácen, znamená výrazně zvýšení úrovně ochrany subjektivních práv adresátů těchto správních aktů oproti řízení o přezkumu právních předpisů před Ústavním soudem, což může nepochybně přispět i ke zvýšení hospodářské efektivnosti veřejné správy v oblasti cenové regulace.

**Použitá literatúra:**

- BĚLOHLÁVEK, Alexander, Renáta HÓTOVÁ. Cenová regulace: z pohledu tuzemské, komunitární a mezinárodní úpravy a ochrany investic. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2008, xx, s. 1. ISBN 9788072086764.
- HENDRYCH, Dušan a Josef FIALA. Právníký slovník. 3. podstatně rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, xxii, 1459 s. ISBN 9788074000591.
- PRŮCHA, Petr. Správní právo : obecná část. 7. vyd. Brno : Nakladatelství doplněk. 2007. s.
- KNAPP, Viktor. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 149 a násl. ISBN 8071790281.
- Hendrych, Dušan., a kol., Správní právo, 7. vyd. C.H. Beck: Praha. 2009. s. 696.
- HEJČ, David. Soudní přezkum správních aktů adresovaných neurčitému počtu osob. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, 2012. s. 163. ISBN 978-80-7160-339-9.
- KRÁL, Jakub. Potenciál institutu opatření obecné povahy v oblasti regulace cen a úhrad. Správní právo : odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2012, roč. 45, č. 7, s. 416. ISSN 0139-6005.

**Kontaktné údaje:**

Mgr. David Hejč,  
David.Hejc@law.muni.cz,  
Právníká fakulta Masarykovy univerzity,  
Veveří 70, 611 80 Brno, Česká republika.

# KONTROLA ROZHODOVACÍCH PROCESOV V OBLASTI SPRÁVNEHO TRESTANIA

Zuzana Kiselyová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The paper deals with the issue of decision – making in relation to the administrative sanctions. The author refers to some of the problematic institutes of the administrative sanctions and analyses its possible solutions with reference to the court judicature.

**Abstrakt:** Článok pojednáva o problematike rozhodovacích procesov vo vzťahu k správneho trestaniu. Autorka poukazuje na niektoré problematické inštitúty správneho trestania a analyzuje ich možné riešenia s poukazom na súdnu judikatúru.

**Key words:** administrative justice, administrative sanctions, offence, other administrative offences, circumstance excluding liability.

**Kľúčové slová:** správne súdnictvo, správne trestanie, priestupok, iný správny delikt, okolnosti vylučujúce protiprávnosť.

## 1 ÚVOD

Na rozdiel od trestného práva, ktoré v súčasnosti pozná len jediný delikt, správne právo trestné vyniká tradične pluralitou deliktov. Teória správneho práva člení správne delikty z rôznych hľadísk do viacerých skupín. Vzhľadom na súčasnú slovenskú právnu úpravu možno správne delikty člení na priestupky a iné správne delikty. Iné správne delikty netvorí vnútorne homogénny celok. Členia sa na správne disciplinárne delikty, správne poriadkové delikty, zmiešané správne delikty (právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb), iné správne delikty fyzických osôb (postihované na základe zavinenia).<sup>1</sup>

Vo vzťahu k správneho trestaniu možno o čiastočnej kodifikácii hovoriť iba v prípade priestupkov, ktoré sú upravené v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“). Pokiaľ ide o tzv. iné správne delikty ako priestupky, hmotnoprávna a procesná úprava chýba a postupuje sa väčšinou podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) s prípadnými možnými odlišnosťami, ktoré sú vyjadrené v osobitných predpisoch.

Táto skutočnosť vyvoláva v praxi značné komplikácie, ktoré sú obzvlášť pociťované pri vyvodzovaní zodpovednosti za zmiešané správne delikty (zodpovedným subjektom je fyzická osoba – podnikateľ a právnická osoba) a za správne delikty právnických osôb (zodpovedným subjektom je len právnická osoba<sup>2</sup>). Čo sa počtu týka jedná sa o najrozšírenejší správny delikt, ktorého úprava je roztrieštená v desiatkach zákonov a absentuje jednota ich hmotnoprávnej a procesnoprávnej úpravy. Rozrastajúci sa rad právnych predpisov sa obmedzuje v podstate na úpravu skutkových podstát správnych deliktov, sankcií a ich výšky, ustanovenie príslušnosti správnych orgánov a lehôt na uloženie sankcie. Právna úprava tohto druhu deliktov je nekonceptná a v praxi vyvoláva aplikačné problémy v činnosti správnych orgánov. Pritom za uvedené delikty možno mnohokrát

<sup>1</sup>MACHAJOVÁ, J. Všeobecné správne právo. 5. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o. 2010. s. 259

<sup>2</sup> napríklad § 56 ods. 2 zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov orgány dozoru uložia dozorovanému subjektu podľa § 12 písm. a) (ktorým je prevádzkovateľ hazardnej hry) pokutu od 3 300 eur do 16 000 eur, ak prevádzkuje hazardnú hru v rozpore s týmto zákonom, podmienkami prevádzkovania hazardnej hry určenými v licencií, herným plánom, záznamom o pozastavení prevádzkovania hazardnej hry alebo neplní povinnosti uložené právoplatným rozhodnutím orgánu dozoru. Podľa § 2 písm. a) je prevádzkovateľom hazardnej hry len právnická osoba.

uložiť vysoké pokuty, niekedy až likvidačného charakteru a tendencia zákonodarcu je hornú hranicu týchto pokút zvyšovať.<sup>3</sup>

Súdy v rámci správneho súdnictva preskúmajajú rozhodnutia správnych orgánov, ktorými bola uložená sankcia za správny delikt. Vzhľadom na nekonceptnosť skutkových podstat správnych deliktov právnických osôb<sup>4</sup> je v praxi nevyhnutná aj interpretačná funkcia súdov, a to aplikáciou analogických inštitútov z trestného práva alebo všeobecných právnych princípov na správne delikty. Chýbajúca právna úprava správnych deliktov právnických osôb býva teda často nahradená judikatúrou správnych súdov. Ide pritom o veľmi významnú a praxou vyvolanú funkciu súdov v správnom súdnictve pri preskúvaní rozhodnutí v správnom trestaní. Napriek skutočnosti, že v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky súdne rozhodnutia (precedensy) nepatria k formálnym prameňom práva, t.j. ani správneho práva, odborné stanoviská súdov koncipované v jednotlivých rozhodnutiach veľkou mierou prispievajú k jednotnému výkladu práva a sú obzvlášť významné práve v nekodifikovaných oblastiach, ku ktorým patrí aj správne trestanie. Súdy v Slovenskej republike, ako aj Českej republike<sup>5</sup> pri súdnom prieskume zákonnosti rozhodnutí a postupu správnych orgánov v oblasti správneho trestania už prijali celý rad judikátov, ktoré sú venované použitiu analógie v danej oblasti a na ktoré autorka v predmetnom príspevku poukazuje.

## 2 OKOLNOSTI VYLUČUJÚCE PROTIPRÁVNOSŤ V RÁMCI SPRÁVNEHO TRESTANIA PRÁVNICKÝCH OSÔB

V oblasti správneho práva trestného nie je na rozdiel od trestného práva k vzniku zodpovednosti všeobecne požadované zavinenie. Pri správnych deliktach právnických osôb je v právnej úprave zakotvená objektívna zodpovednosť, t.j. zodpovednosť bez ohľadu na zavinenie. Vzhľadom k charakteru právnickej osoby ako organizovaného útvaru sa všeobecne uznáva, že vedenie a vôľa právnickej osoby sú kvalitatívne odlišné od týchto prvkov v prípade individuálnych subjektov. Pretože právnická osoba nemá vlastné, pôvodné, vnútorné nediferencované poznanie a vôľu, nie je jej možné pričítať zavinenie v tom zmysle, v akom hovoríme o zavinení fyzickej osoby. Otázka podielu jednotlivcov na protiprávnom konaní právnickej osoby je problematická (najmä vo vzťahu vedúcich a podriadených pracovníkov) a vnútorné organizačné akty často nie sú jednoznačným vodídlom. Skúmanie zavinenia je náročná a časovo, osobne, materiálne nákladná záležitosť.<sup>6</sup>

V prípadoch správnych deliktov, pri ktorých sa otázka zavinenia neskúma, t.j. v prípadoch objektívnej zodpovednosti, vnútorný psychický stav nie je rozhodujúci, ale kľúčové je naplnenie objektívnej stránky skutkovej podstaty, ktoré sa musí preukázať, t.j. znaky objektívnej stránky len nutné preukázať vždy.<sup>7</sup> Súdy v tomto smere judikovali, že správny úrad sa pri rozhodovaní o povinnosti právnickej osoby platiť sankciu za správny delikt v obore verejného práva (tzv. zodpovednosť za správny delikt) riadi – ak zákon výslovne neustanoví niečo iné – obdobnými princípmi ako súd v obore súkromného práva pri rozhodovaní o ich všeobecnej zodpovednosti za škodu. Základným predpokladom pre uloženie sankcie tak bude predovšetkým skutočnosť, že poškodenie alebo ohrozenie zákonom chráneného záujmu nastalo prevádzkovou činnosťou právnickej osoby alebo vtedy, ak tento dôvod vznikol pri činnosti právnickej osoby, konaním alebo opomenutím osôb, ktoré právnická osoba k tejto činnosti použila. Zodpovednosť za správny delikt má objektívny, ale nie absolútny charakter, nejde teda o zodpovednosť za zavinenie, ale ani o zodpovednosť za výsledok.<sup>8</sup>

Právna úprava správnych deliktov je väčšinou založená na tzv. absolútnej objektívnej zodpovednosti, t.j. zodpovednosti bez možnosti vyvinenia sa. V tejto súvislosti je však potrebné zvážiť, že uložená sankcia (ktorej výška môže byť značná) predstavuje významný zásah do právnej

<sup>3</sup> MATES, P. K některým aspektům postihu smíšených správních deliktů v souvislosti s reformou správního trestání. In *Právní rozhledy* ročník 11, 2003, č. 7, s. 354

<sup>4</sup> ako aj iných správnych deliktov, autorka sa však v článku zameriava na správne delikty právnických osôb.

<sup>5</sup> V Českej republike je v súčasnosti právna úprava iných správnych deliktov tiež nekomplexná a nekodifikovaná.

<sup>6</sup> PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty právnických osob. In *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 4-5, Praha: Kolokvium. 1993. s. 18, 19

<sup>7</sup> BOHADLO, D. – POTĚŠIL, L. – POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první.* Praha: C.H.Beck. 2013 s. 9

<sup>8</sup> Rozsudok Vrchného súdu v Prahe zo dňa 25. 11. 1994, sp. zn. 6 A 12/94

a majetkovej pozície zodpovednej osoby. Trest ako sankcia verejnoprávneho charakteru so sebou vždy nesie aj prvok spoločenského odsúdenia konania, ktoré je v rozpore s verejným záujmom. Spojenie možnosti uložiť takúto sankciu len s naplnením objektívnych predpokladov môže byť v mnohých prípadoch v rozpore s požiadavkou spravodlivého a primeraného postihu. Otázkou je ďalej aj splnenie účelu trestu, ktorým je predovšetkým generálna a individuálna prevencia.<sup>9</sup>

Vzhľadom na to, že v prevažnej miere je pri správnom trestaní právnických osôb zakotvená absolútna objektívna zodpovednosť, príslušné sankčné ustanovenia jednotlivých osobitných zákonov neobsahujú úpravu tzv. liberačných dôvodov, ktorých existenciou by bola zodpovednosť právnickej osoby vyvrátená. V radoch odbornej verejnosti sa poukazuje na skutočnosť, že príslušný správny orgán ukladá sankciu právnickej osobe po zistení, že došlo k porušeniu alebo nespĺneniu právnej povinnosti, bez toho aby skúmal, či toto porušenie právnická osoba zavinila. Správny orgán sa odvoláva len na zistený stav a škodlivý následok a nepreukazuje dostatočne okolnosti a príčiny, ktoré k nemu viedli, nezisťuje konanie a opatrenia právnickej osoby, ktoré mu predchádzali. Tento postup správnych orgánov je predmetom kritických výhrad. Výhrady sú odôvodňované predovšetkým tým, že existujú určité okolnosti a skutočnosti v činnosti právnických osôb, ktoré ležia mimo možností postihovaných právnických osôb. I keď tento kritizovaný postup správnych orgánov je v súlade s platnou právnou úpravou (kde nie je požadovaný znak zavinenia), vyplývajú kritické výhrady z požiadavky prihliadnuť pri postihu právnických osôb k vyššie uvedeným skutočnostiam a okolnostiam. Niektorí autori zastávajú názor pre zavedenie objektívnej zodpovednosti s možnosťou liberácie.<sup>10</sup>

Správnymi deliktami sú len činy nedovolené, pričom všeobecná nedovolenosť činu (protiprávnosť) sa odvodzuje z celého právneho poriadku ako celku. Ak je určité konanie dovolené, pripustené, aprobované, čo dokonca prikázané, nemôže byť protiprávne. Ak chýba pojmový znak protiprávnosti, nemožno vyvodzovať zodpovednosť za konanie, aj keď po formálnej stránke sú ostatné znaky (najmä znaky skutkovej podstaty) naplnené. Právna náuka rôznych právnych odvetví tieto prípady nazýva okolnosťami vylučujúcimi protiprávnosť. Okolnosti vylučujúce protiprávnosť predstavujú určitý spôsob riešenia konfliktu záujmov, z ktorých len jeden môže byť preferovaný. Ktorý zo záujmov to bude závisí od konštrukcie jednotlivých okolností. Objektívne závažnejší záujem môže v konkrétnej situácii byť hoden menšej ochrany ako záujem sám o sebe menej závažný, pokiaľ je možné klásť nositeľovi vyššieho záujmu za vinu vznik nebezpečnej situácie alebo úroku z jeho strany.<sup>11</sup>

Ak nastanú okolnosti vylučujúce protiprávnosť, spôsobujú, že čin, ktorý inak vykazuje znaky deliktu, nie je deliktom, pretože mu chýba protiprávnosť. Medzi tieto okolnosti sa zaraďujú krajná núdza, nutná obrana, oprávnené použitie zbrane, dovolené riziko, výkon práva a povinnosti, súhlas poškodeného, plnenie úlohy agenta.<sup>12</sup> Okolnosti vylučujúce protiprávnosť pôsobia *ex tunc*, takže konanie od samého počiatku nie je správnym deliktom.

V súvislosti s úvahami o deliktuálnej zodpovednosti právnických osôb vzniká otázka, či voči nim možno uplatňovať tie princípy trestania ako voči fyzickým osobám, či existujú všeobecné princípy trestania (pre fyzické a právnické osoby), a v rámci danej problematiky, či možno okolnosti vylučujúce protiprávnosť uplatňovať aj pri správnom trestaní právnických osôb, hoci v zákonoch obsahujúcich skutkové podstaty správnych deliktov právnických osôb ich úprava absentuje.

Pretože sa protiprávnosť odvodzuje z celého právneho poriadku, nielen z trestno-správnych noriem, nemožno typové prípady vylúčenia protiprávnosti (okolnosti vylučujúce protiprávnosť) obmedzovať len na tie inštitúty, ktoré zákon vyslovene upravuje. Zákon o priestupkoch upravuje výslovne len inštitút nutnej obrany a krajnej núdze. Podľa § 2 ods. 2 zákona o priestupkoch priestupkom nie je konanie, ktorým niekto odvracia primeraným spôsobom priamo hroziaci útok na záujem chránený zákonom alebo nebezpečenstvo priamo hroziace záujmu chránenému zákonom, ak týmto konaním nebol spôsobený zrejme rovnako závažný následok ako ten, ktorý hrozil, a toto nebezpečenstvo nebolo možné v danej situácii odstrániť inak. Ďalej zákon o priestupkoch spomína konanie na príkaz, v zmysle § 6 citovaného zákona za porušenie povinnosti uloženej právnickej osobe zodpovedá podľa tohto zákona ten, kto za právnickú osobu konal alebo mal konať, a ak ide o konanie na príkaz, ten, kto dal na konanie príkaz. V zákone č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení

<sup>9</sup>PRÁŠKOVÁ, H. Správni delikty právnických osôb. In Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4-5, Praha: Kolokvium. 1993. s. 19

<sup>10</sup> Tamtiež s. 20

<sup>11</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy zodpovednosti za správni delikty* Praha: C.H.Beck. 2013 s. 335

<sup>12</sup> IVOR, J. a kol. *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť.* Bratislava: Iura Edition. 2006 s. 151,152

neskorších predpisov nachádzame okolnosti vylučujúce protiprávnosť upravené v § 24 - § 30 citovaného zákona. Ako bolo uvedené, zákony upravujúce iné správne delikty, a teda aj delikty právnických osôb neupravujú okolnosti vylučujúce protiprávnosť vôbec. Nutnosť ich použitia sa odvodzuje z jednoty právneho poriadku, k možnosti ich aplikácie možno dospieť i výkladom pomocou analógie, najmä k zákona o priestupkoch, resp. trestného zákona. Použitie analógie je tu prípustné, pretože okolnosti vylučujúce protiprávnosť sú inštitúty, ktoré vedú k beztrestnosti páchatela, sú teda v jeho prospech. Napriek tejto skutočnosti je výslovná právna úprava základných okolností vylučujúcich protiprávnosť vhodná najmä z hľadiska princípu zákonnosti a právnej istoty. To, ktoré okolnosti vylučujúce protiprávnosť a za akých podmienok, je nepochybne dôležité nielen pre jednotnú rozhodovaciu prax správnych orgánov, ale aj pre právnické (ako aj fyzické) osoby ako adresátov trestno-správnych noriem.<sup>13</sup>

Právnické osoby sú fiktívne útvary, ktoré nemajú prirodzenú, biologickú podstatu. Právnická osoba nemôže konať sama, nemá vlastnú vôľu, koná prostredníctvom fyzických osôb. Pre právnické osoby by sa jednotlivé okolnosti vylučujúce protiprávnosť a ich použitie mohli odvodiť z právnej náuky a judikatúry súdov. Do úvahy prichádza najmä krajná núdza a výkon práv a povinností.

Jednou zo základných podmienok krajnej núdze je existencia nebezpečenstva priamo hroziacemu záujmu chráneného zákonom. Zdrojom nebezpečenstva môžu byť prírodné sily (požiar, povodeň, zemetrasenie, blesk...), zvieratá (divoké zvieratá vo voľnej prírode), veci (porucha stroja, technické nedostatky vecí), biologické a fyziologické procesy (bolesť, choroby, úrazy, epidémia), prípadne i nebezpečné ľudské konanie (ak nejde o útok, proti ktorému je prípustný inštitút nutnej obrany). Nebezpečenstvo môže byť spôsobené i ohrozenou osobou (napríklad vlastnou neopatrnosťou spôsobí požiar), pokiaľ nejde o vyprovokované nebezpečenstvo. Pokiaľ ide o záujem chránený zákonom, môže ísť o záujem individuálny (jednotlivých fyzických a právnických osôb), skupinový, ako aj záujem spoločnosti s štátom. Nebezpečenstvo musí hroziť priamo, bezprostredne. Za priamo hroziace nebezpečenstvo sa považuje stav, keď vývoj udalostí rýchlo speje k poruche, alebo je tento vývoj prerušený, nepokračuje, ale sú splnené takmer všetky podmienky potrebné k tomu, aby hroziaca porucha nastala, keď k uskutočneniu zostávajúcej podmienky či podmienok postačí náhoda, ktorá môže kedykoľvek bezprostredne a s veľkou pravdepodobnosťou nastať. Požiadavka subsidiarity znamená nemožnosť odvrátiť nebezpečenstvo inak, teda iným spôsobom. Podmienka proporcionality krajnej núdze vyjadruje, že následok spôsobený odvrácaním nebezpečenstva nesmie byť zrejme rovnako závažný alebo ešte závažnejší ako ten, čo hrozil. Ďalšia podmienka krajnej núdze spočíva v tom, že v krajnej núdzi nemôže konať osoba, ktorá je povinná nebezpečenstvo znášať (napr. lekári, zdravotní pracovníci, hasiči). Pre úplnosť je potrebné dodať, že niektorí autori<sup>14</sup> zaraďujú inštitút vyššej moci k okolnostiam vylučujúcim protiprávnosť.

Pri výkone niektorých činností právnických osôb (napríklad v oblasti životného prostredia) môže dôjsť k situácii, keď bezprostredne hrozí nebezpečenstvo záujmu chráneného zákonom a keď je nutné takéto nebezpečenstvo odvracať. Aj keď právnická osoba na rozdiel od fyzickej osoby nie je za danej situácie vystavená priamemu životnému nebezpečenstvu, voľba konania a motivácia rozhodnutia je určená mierou a charakterom rizika, možnosť voľby konania je ale vzhľadom k naliehavosti vonkajšieho nebezpečenstva málo reálna, blíži sa nevyhnutnosti určitého konania. Správny orgán potom musí zisťovať, či boli splnené kumulatívne všetky podmienky krajnej núdze. Z rozhodovacej praxe správnych orgánov možno uviesť niektoré príklady, keď bolo posudzované naplnenie podmienok krajnej núdze.<sup>15</sup>

O konaní v krajnej núdzi sa napríklad zmieňuje rozsudok Vrchného súdu v Prahe 27. Októbra, 1998 (sp. Zn. 5 A 37/96). Súd za ňu v prípade odberu podzemnej vody prekračujúceho povolený limit považoval okolnosť, že sa tak stalo v dôsledku nepredvídateľnej havárie. V citovanom rozsudku dospel súd k záveru, že i správne trestanie musí všeobecne prihliadať k okolnostiam vylučujúcim protiprávnosť, t.j. k okolnostiam, ktoré spôsobujú, že konanie vykazujúce znaky správneho deliktu nie je protiprávne (a nie je deliktom). Právne normy buď výslovne označujú okolnosti vylučujúce protiprávnosť, ako napríklad krajnú núdzu, nutnú obranu...poprípade je nutné odvodiť ich výkladom z príslušných ustanovení osobitných zákonov. Ich využitie ale vyplýva i zo všeobecných právnych princíпов. V danom prípade zákon o vodách jednoznačne ustanovil povinnosť mať k odberu a k akémukoľvek inému užitiu podzemných vôd povolenie. Aj tento záujem na ochrane podzemných vôd sa môže dostať do konkurencie so záujmom chráneným iným

<sup>13</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty* Praha: C.H.Beck. 2013 s. 336

<sup>14</sup> Například Zástěrová

<sup>15</sup> Tamtéž s. 343,344,346.

zákonom (ochrana majetku, osôb). V danom prípade sa správny orgán nevysporiadal s námietkou uplatnenou žalobcom, že nutnosť zvýšeného odberu podzemných vôd bola vyvolaná haváriou vodovodného potrubia. Je síce nesporné, že záujem na riadnom odbere podzemných vôd v súlade s vydaným povolením je zákonom daný; rovnako zákon vyvodzuje za takéto protiprávne konanie postih bez ohľadu na zavinenie. Zodpovednosť však nemožno za takéto konanie vyvodiť tam, kde ním bolo odvracaná iná, ťažšia následok, dotýkajúci sa záujmu chráneného iným zákonom a vo svojich dôsledkoch tak došlo k minimalizácii škôd.

Súdy riešili aj prípady, pri ktorých nešlo o prípady krajnej núdze ako okolnosti vylučujúcej protiprávnosť. Konaním v krajnej núdzi nie je zamestnávanie cudzincov bez povolenia k zamestnaniu a bez povolenia k pobytu v poľnohospodárstve pri žatve s odôvodnením, že zamestnávateľ tak odvracal škodu na úrode.<sup>16</sup> Konaním v krajnej núdzi nebol ani prípad úkonov prevádzkovateľa skládky, ktoré sú v rozpore s prevádzkovým poriadkom skládky a ktoré majú dôsledky prakticky rovnako škodlivé (nedodržanie podmienky subsidiarity).<sup>17</sup>

Výkon práva a plnenie zákonnej povinnosti predstavuje celý súbor okolností vylučujúcich protiprávnosť, spoločné je pre ne to, že ide o výkon dovolených alebo dokonca prikázaných konaní. Pokiaľ je zákonom alebo na základe zákona (napríklad rozhodnutím, opatrením všeobecnej povahy, verejnoprávnou zmluvou...) stanovená určitá povinnosť alebo je založené určité právo, tak je ich výkon dovoleným konaním.<sup>18</sup>

Judikatúra súdov sa zaoberala aj s výkonom práva a plnenia povinnosti ako okolnosťou vylučujúcou protiprávnosť. Vrchný súd v Prahe vo svojom rozhodnutí z 25. januára 1999, č.k. 6 A 64/97-38 rozhodoval o žalobe právnickej osoby, ktorá umiestnila na základe povolenia stavebného úradu podľa stavebného zákona reklamné zariadenia na pozemku. Dodatočne sa zistilo, že stavebný úrad stavbu omylom povolil na lesnom pozemku. Nezákonosť rozhodnutia bola zapríčinená vecnou chybou v evidencii verejnej správy, z ktorej správny orgán vychádzal. Keď bolo rozhodnutie stavebného úradu zrušené pre nezákonnosť, príslušný orgán štátnej správy uložil stavebnej spoločnosti pokutu podľa zákona o lesoch. Spoločnosť v žalobe namietala, že konala v dobrej viere na základe právoplatného rozhodnutia stavebného úradu. Súd rozhodol, že medzi okolnosťami vylučujúce trestnosť za iný správny delikt podľa zákona o lesoch, patrí i to, že účastník konania sa správal dovoleným spôsobom v medziach právoplatného stavebného povolenia. Tomu nie je na prekážku ani to, že rozhodnutie bolo neskôr pre nezákonnosť zrušené, ak takú nezákonnosť účastník konania sám nevyvolal. Ak pochybil stavebný úrad pri vydávaní stavebného povolenia a porušil tak zákon (čo nakoniec viedlo k zrušeniu vydaného povolenia), nemožno v danej veci vytykať žalobcovi, že sa podľa vydaného stavebného rozhodnutia, v jeho medziach a pred jeho zrušením správal; prijatie opačného princípu by znamenalo, že účastník správneho konania môže (ba dokonca musí) spochybňovať právoplatný vrchnostenský akt a je mu dovolené (či dokonca prikázané) ho neuposluchnuť, ak má za to, že takýto akt nezodpovedá zákonu. Pre takýto princíp zákon nemá žiadnu oporu. Jeho použitie by spochybnilo celý zmysel správneho rozhodovania, inštitút právnej moci i právnu istotu účastníkov konania.

K sporom, ktoré sa týkali výkonu práva na základe rozhodnutia orgánu verejnej správy, možno zaradiť prípad, v ktorom rozhodoval Mestský súd v Prahe (z 30. marca 2009, č.k. 8 Ca 231/2006-55). Žalobca vykonával údržbu lesotechnických meliorácií. Pred začatím činnosti požiadal príslušný orgán štátnej správy o vyjadrenie z hľadiska ochrany prírody a dostal súhlasné záväzné stanovisko k zásahu do významného krajinného prvku obnovou a rekonštrukciou jestvujúcej lesotechnickej siete a k revitalizácii lesných rybníkov za podmienok uvedených v tomto rozhodnutí. Česká inšpekcia životného prostredia však žalobcovi v súvislosti s výkonom tejto činnosti uložila pokutu za nedovolený zásah do prirodzeného vývoja osobitne chránených druhov rastlín. Mestský súd v Prahe považoval rozpor medzi správnymi aktmi v situácii, keď orgán štátnej správy vydá ohľadom určitej činnosti rozhodnutie a iný orgán rozhodne o uložení pokuty za to, že osoba konala v súlade s vydaným rozhodnutím, za neakceptovateľnú situáciu.

Napokon ako príklad neuznania konania za okolnosť vylučujúcu protiprávnosť uvediem rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“) 3SŽ/7/2013 zo dňa 11.06.2013. Napadnutým rozhodnutím Rada pre vysielanie a retransmisiu (ďalej len „odporkyňa“ alebo „Rada“) rozhodla podľa § 64 ods. 1 písm. d) zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov

<sup>16</sup> Rozsudok Najvyššieho správneho soudu, č.j. 6 A 32/2001, 211/2004 Sb. NSS

<sup>17</sup> Rozsudok Najvyššieho správneho soudu, č.j. 5 As 46/2009-79

<sup>18</sup> PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty* Praha: C.H.Beck. 2013 s. 356



(ďalej len zákon č. 308/2000 Z. z.) o tom, že MAC TV (ďalej len „navrhovateľka“) ako účastníčka správneho konania porušila povinnosť ustanovenú v § 16 ods. 3 písm. l) zákona č. 308/2000 Z. z. tým, že nedodala Rade na jej vyžiadanie súvislý záznam vysielania vyžiadaného programu. Za uvedené podľa navrhovateľke podľa ustanovenia § 64 ods. 1 písm. d) zákona č. 308/2000 Z. z. uložená sankcia - pokuta určená podľa § 67 ods. 2 písm. a) zákona č. 308/2000 Z. z. vo výške 1.500 eur. Proti uvedenému rozhodnutiu podala navrhovateľka odvolanie, v ktorom zastávala názor, že nebola povinná Rade predložiť záznam z vysielania a to ani na jej vyžiadanie, keďže takáto povinnosť neoprávnené zasahuje do jej ústavou<sup>19</sup> a Dohovorom garantovaných práv. Spôsob, akým dochádza k získaniu dôkazu - záznamu vysielania programu porušuje právo vysielateľa na inú právnu ochranu a právo na spravodlivé súdne konanie, a to v intenciách trestnoprávnej zásady „neobviňovať seba samého“. Podľa navrhovateľky je ustanovenie §16 ods. 3 písm. l) zákona č. 308/2000 Z. z. v priamom rozpore s ustanoveniami čl. 46 ústavy a čl. 6 Dohovoru. Podľa navrhovateľky predstavuje toto zákonné ustanovenie excesívne donútenie vo forme zákona, na základe ktorého je vysielateľ pod hrozbou spáchania správneho deliktu a uloženia sankcie donútený vyprodukovať a odovzdať Rade, ako orgánu verejnej moci dôkaz, ktorý je následne použitý v jeho neprospech na preukázanie spáchania správneho deliktu a uloženia sankcie.

Navrhovateľka argumentovala, že konanie vysielateľa, na základe ktorého nedodal záznamy z vysielania na vyžiadanie Rady nemožno klasifikovať ako protiprávne, ktoré síce môže napíňať znaky správneho deliktu, avšak tu existuje okolnosť, ktorá vylučuje protiprávnosť tohto konania. Medzi okolnosť vylučujúcu protiprávnosť správneho deliktu patrí výkon práva a povinnosti. Nedodaním záznamu vysielania vysielateľ len realizoval výkon svojho práva „neobviňovať seba samého“, ktoré mu zaručuje ústava a Dohovor.

Najvyšší súd sa vo svojom rozhodnutí nestotožnil s názorom navrhovateľky a poukázal na to, že vyžiadanie záznamu vysielania podľa § 5 ods. 1 písm. m/ v spojení s §16 ods. 3 písm. l) zákona č. 308/2000 Z. z. nedošlo k porušeniu princípu prezumpcie neviny, nakoľko ide o plnenie povinnosti vysielateľa stanovenej explicitne zákonom. Samotnú existenciu tejto povinnosti súd nevníma ako rozpornú s Dohovorom. Ide o predloženie „pasívneho záznamu“ vysielateľom, ktoré nevykazuje znaky podávania svedectva vo svoj neprospech. Plnenie tejto povinnosti nie je spojené s požiadavkou na podávanie vysvetlení, svedectiev, respektíve akejkolvek aktívnej činnosti. Preto ani nebol dôvod, aby navrhovateľka musela využiť okolnosť, vylučujúcu protiprávnosť konania, konkrétne v rámci realizácie svojho práva „neobviňovať seba samého“. Záznam vysielania, ktorý si odporkyňa v súlade so zákonom vyžiadala, presne a úplne zachytáva skutkový stav, obsah vysielania. V čase vyžiadania si záznamu ešte neprebíhalo správne konanie voči navrhovateľke. Vyžiadanie si záznamu vysielania ako jednej z foriem výkonu dohľadu nad dodržiavaním právnych predpisov upravujúcich vysielanie a jeho predloženie nie je predložením dôkazu proti sebe, ale poskytnutím informácií o svojej činnosti, s ktorým počíta všeobecne záväzný právny predpis. Takto získaný záznam, ktorý sa v správnom konaní môže stať podkladom pre rozhodnutie, nie je možné považovať za nezákonný, resp. neprípustný, ako to v podanom odvolaní navodzuje navrhovateľka.

V zmysle ustanovenia § 5 ods. 1 písm. m) zákona č. 308/2000 Z. z. je Rade zverené oprávnenie vyžiadať záznamy vysielania. V tomto prípade nejde o zásah do práv vysielateľov – ukladanie povinností ako sa nesprávne domnieva navrhovateľka, keďže povinnosť predložiť záznam vysielania nevzniká vydaním administratívneho rozhodnutia, ale táto povinnosť je povinnosťou vyplývajúcou priamo zo zákona (§ 16 ods. 3 písm. l) zákona č. 308/2000 Z. z.).

Tieto závery potvrdil taktiež aj Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý vo svojom rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 12/2013 zo dňa 10.01.2013 uviedol: „Ak totiž zákon ukladá vysielateľovi povinnosť uchovávať v zákonom ustanovenej lehote súvislý záznam vysielania, môže rada reálne skontrolovať splnenie, resp. nesplnenie tejto povinnosti vysielateľom len tak, že si od vysielateľa vyžiada súvislý záznam vysielania, a tento je vysielateľ povinný jej poskytnúť na zvyčajnom technickom nosiči. (IV. ÚS 92/09).“

Podstata niektorých okolností vylučujúcich protiprávnosť vylučuje ich uplatnenie na zodpovedné osoby – právnické osoby. Ide najmä o oprávnené použitie zbrane (oprávnenou osobou je tu vždy určitá fyzická osoba), o nutnú obranu (odvracanie úmyselného protiprávneho konania, útoku fyzickej osoby), o výkon povolania (vzťahuje sa tiež ku konkrétnej fyzickej osobe).

Súhlas poškodeného a dovolené riziko ako okolností vylučujúcich protiprávnosť sa pri zodpovednosti za správne delikty nevyskytuje veľmi často a teória správneho práva ani judikatúra sa nimi doposiaľ bližšie nezaoberala.

<sup>19</sup> Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

### 3 ZÁVER

Judikatúra súdov v mnohých prípadoch zaujala stanovisko, že delikvent sa aj v prípade objektívnej zodpovednosti vyvinie, ak preukáže skutočnosť, ktorá podľa všeobecných právnych princípov spôsobí neexistenciu protiprávnosti, ako napríklad konanie v súlade s úradným povolením, a iné. Je zjavné, že toto odvetvie stojí v súčasnosti do značnej miery na judikatúre súdov v správnom súdnictve.<sup>20</sup>

Aj keď preskúmavanie rozhodnutí správnych orgánov súdmi prispelo k odstráneniu mnoho aplikačných problémov vyplývajúcich z absencie hmotnoprávnej i procesnej úpravy zmiešaných správnych deliktov, resp. správnych deliktov právnických osôb, ukazuje sa, že skutočné riešenie môže priniesť len prijatie všeobecnej úpravy správneho trestania. Vytvorila by súčasne i potrebný rámec pre zjednocovanie legislatívy tam, kde by bolo potrebné zachovať osobitnú úpravu.<sup>21</sup>

Je potrebné prijať novú právnu úpravu správnych deliktov, kde by boli jednotne a jednoznačne riešené spoločné inštitúty správneho trestania (medzi ktoré patria aj okolnosti vylučujúce protiprávnosť). Autorka zastáva názor, že nie je potrebné upraviť všetky okolnosti vylučujúce protiprávnosť, ktoré by eventuálne prichádzali do úvahy pri vyvodzovaní zodpovednosti za správne delikty, resp. správne delikty právnických osôb,<sup>22</sup> a ktorých analýza bola predmetom tohto článku. Úprava okolností vylučujúcich protiprávnosť bude prirodzene závisieť od formy úpravy správnych deliktov, ktorú si zákonodarca zvolí. V prípade ak sa rozhodne kodifikovať správne delikty vo všeobecnosti, budúca úprava by mala zahŕňať aj také okolnosti vylučujúce protiprávnosť (napríklad nutnú obranu), prípadne liberáčne dôvody, ktoré sa vo vzťahu k právnickej osobe ako fiktívnemu útvaru nemôžu uplatniť. Vzhľadom na obmedzený počet prípadov, v ktorých by sa mohlo dovoliť riziko a súhlas poškodeného vziať do úvahy ako okolnosť vylučujúcu protiprávnosť správnych deliktov, nie je treba tieto okolnosti zvlášť upravovať v prípadnej kodifikovanej úprave správnych deliktov, v týchto prípadoch by mala vystačiť judikatúra súdov v správnom súdnictve.

**Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo APVV – 0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.**

#### Použitá literatúra:

- zákon č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov  
BOHADLO, D. – POTĚŠIL, L. – POTMĚŠIL, J. Správní trestání z hlediska praxe a judikatury. Vydání první. Praha: C.H.Beck. 2013. 206 s. ISBN 978-80-7400-413-1  
IVOR, J. a kol. Trestné právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Iura Edition. 2006. 530 s. ISBN 80-8078-099-4  
MACHAJOVÁ, J. Všeobecné správne právo. 5. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o. 2010. 688 s. ISBN 978-80-89447-27-5  
MATES, P. K některým aspektům postihu smíšených správních deliktů v souvislosti s reformou správního trestání. In Právní rozhledy ročník 11, 2003, č. 7, s. 353-356  
MATES, P. Právní úprava smíšených správních deliktů In Právní rozhledy ročník 7, 1999, č. 7, s. 350-357  
PRÁŠKOVÁ, H. Správní delikty právnických osob. In Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 4-5, Praha: Kolokvium. 1993. s. 3 a nasl.  
PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty Praha: C.H.Beck. 2013. 420 s. ISBN 978-80-7400-456-8  
rozsudok Najvyššieho správneho súdu, č.j. 6 A 32/2001, 211/2004 Sb. NSS  
rozsudok Najvyššieho správneho súdu, č.j. 5 As 46/2009-79  
rozsudok Vrchného súdu v Prahe sp. zn. 6 A 12/94 zo dňa 25. 11. 1994  
rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 12/2013 zo dňa 10.01.2013  
rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 3SŽ/7/2013 zo dňa 11.06.2013  
rozsudok Vrchného súdu v Prahe č.k. 6 A 64/97-38 z 25. januára 1999  
rozsudok Mestského súdu v Prahe č.k. 8 Ca 231/2006-55 z 30. marca 2009

<sup>20</sup> MATES, P. Právní úprava smíšených správních deliktů In Právní rozhledy ročník 7, 1999, č. 7, s. 354

<sup>21</sup> MATES, P. K některým aspektům postihu smíšených správních deliktů v souvislosti s reformou správního trestání. In Právní rozhledy ročník 11, 2003, č. 7, s. 357

rozsudok Vrchného súdu v Prahe sp. zn. 5 A 37/96 z 27. októbra, 1998

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Zuzana Kiselyová  
zuzana.kiselyova@flaw.uniba.sk  
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Šafárikovo nám. č. 6  
P.O. BOX 313  
810 00 Bratislava 1  
Slovenská republika

# KONTROLA ROZHODNUTÍ A JINÝCH POSTUPŮ ORGÁNŮ VEŘEJNOPRÁVNÍCH KORPORACÍ

Martin Kopecký

Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta

**Abstract:** Public corporations, acting as units of local self-government, professional associations and other self-governing bodies are legally endowed with public power, which may interfere with personal rights of the individuals. Their procedures, especially their statutory regulations, individual administrative acts as well as their inactivity are subject to various forms of administrative supervision and judicial control in order to protect the law or rights of individuals. Significant differences objectively exist between administrative and judicial control of territorial and other public corporations, many differences can be also found in the control of each professional association. This paper examines the possibilities of administrative and judicial review procedures of administrative bodies of public corporations regarding protection of legality, protection of rights of individuals, but also to ensure the legitimate interests of self-governmental authorities.

**Abstrakt:** Veřejnoprávní korporace, vystupující v podobě jednotek územní samosprávy, profesních komor a dalších samosprávných subjektů, jsou nadány zákonem svěřenou veřejnou mocí, kterou mohou zasahovat do subjektivních práv jednotlivců. Jejich postupy, především jejich statutární předpisy, individuální správní akty, ale i např. nečinnost, podléhají různým formám správního dozoru a soudní kontroly, v zájmu ochrany objektivního práva či subjektivních práv dotčených osob. Výrazné rozdíly přitom objektivně existují mezi správní a soudní kontrolou územních a jiných veřejnoprávních korporací, ale s mnoha odlišnostmi se lze setkat i v případě kontroly dozoru nad činností jednotlivých profesních komor. Příspěvek se zamýšlí nad možnostmi správní a soudní kontroly postupů orgánů veřejnoprávních korporací z hlediska ochrany zákonitosti, ochrany subjektivních práv jednotlivců, ale též zajištění oprávněných zájmů samosprávných celků..

**Key words:** public corporations; local self-government; professional associations; control of decisions

**Klíčová slova:** veřejnoprávní korporace; územní samospráva; profesní komory; kontrola rozhodnutí

## 1 VEŘEJNOPRÁVNÍ KORPORACE A DECENTRALIZACE

Svěření části veřejných úkolů subjektům samosprávy – veřejnoprávním korporacím – k tomu, aby je vykonávaly vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, tedy **decentralizace**, bylo jedním z projevů demokratizace veřejného života po roce 1989. Vznikla (obnovila se) územní samospráva,<sup>1</sup> vznikly profesní a další korporace zájmové samosprávy,<sup>2</sup> samospráva se projevuje v organizaci a

<sup>1</sup> Základ současné právní úpravy územní samosprávy je obsažen v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále „**Ústava ČR**“) – v čl. 8 a hlavě sedmé, v ústavním zákonu č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků a o změně ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, dále v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) – dále „**OZP**“, zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) – dále „**KZP**“, zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze – dále „**ZHMP**“.

<sup>2</sup> K těmto komorám se v ČR řadí Česká advokátní komora (zřízená zákonem č. 85/1996 Sb., o advokacii – dále „**ZAdv**“), Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora a Česká lékárnická komora (zákon č. 220/1991 Sb., o České lékařské komoře, České stomatologické komoře a České lékárnické komoře – dále „**ZČLK**“), Komora veterinárních lékařů České republiky (zákon č. 381/1991 Sb., o Komoře veterinárních lékařů České republiky – dále „**ZKVL**“), Česká komora architektů a Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (zákon č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků ve výstavbě), Hospodářská komora České republiky a Agrární komora České republiky (zákon č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České

činnosti vysokých škol<sup>3</sup> i u dalších subjektů. Veřejnoprávní korporace mohou výrazně ovlivňovat veřejný život a zasahovat do práv jednotlivců, proto mají existovat i možnosti **kontroly jejich postupů**, ať už z pohledu **ochrany veřejného zájmu** či **ochrany subjektivních práv** jednotlivých dotčených osob.

Podle české ústavní úpravy, obsažené v čl. 105 Ústavy ČR, může být „orgánům samosprávy“, jimiž se s ohledem na systematické zařazení článku do hlavy o územní samosprávě nepochybně rozumí orgány územních samosprávných celků,<sup>4</sup> svěřen, stanoví-li to zákon, výkon státní správy. Tato činnost, označovaná zákonem jako přenesená působnost,<sup>5</sup> je nepřímým výkonem státní správy, v zásadě podléhá stejným kontrolám jako jiný výkon státní správy, a proto ji záměrně pro účely tohoto příspěvku ponechávám stranou. Navíc případné pověřování orgánů jiných subjektů než orgány územní samosprávy výkonem státní správy nemá v podmínkách České republiky ústavní základ a – byť není vyloučené – je velmi výjimečné.<sup>6</sup>

## 2 VYDÁVÁNÍ STATUTÁRNÍCH PŘEDPISŮ A JEJICH KONTROLA

Základním projevem **autonomie** veřejnoprávních korporací je právo vlastní normotvorby ve formě **statutárních předpisů**.<sup>7</sup> S ohledem na územní výsost **územních korporací** zavazují jejich statutární předpisy, označované v České republice jako obecně závazné vyhlášky, na Slovensku všeobecne závazné nariadenia, v německy mluvících zemích Satzungen, nejen členy těchto korporací (občany územních korporací), ale i další osoby se zde nacházející, a i s ohledem na jejich ústavní zakotvení je jim **přízná obecná závaznost a postavení právního předpisu**.<sup>8</sup>

Naproti tomu **statutární předpisy jiných veřejných korporací** tuto povahu nemají, jde o předpisy s **interní závazností** uvnitř korporace.<sup>9</sup> Ukládají-li takové statutární předpisy povinnosti osobám, mají mít zákonný základ (zmocnění) pro jejich vydání,<sup>10</sup> což lze dovodit z možnosti vykonávat nejen státní, ale veškerou veřejnou moc,<sup>11</sup> odvozenou koneckonců od moci státní, na základě a v mezích stanovených zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, též čl. 2 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky). Zákonná úprava proto má stanovit, které statutární (stavovské) předpisy, ze kterých by vyplývaly povinnosti pro jejich členy, může korporace vydávat.<sup>12</sup> Tyto statutární předpisy, jsou-li vydávány korporacemi profesní samosprávy, zavazují jejich členy, ale podle dikce příslušných zákonných úprav může okruh osob, které zavazuje, být širší.<sup>13</sup>

---

republiky), Komora patentových zástupců České republiky (zákon č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích a o změně zákona o opatřeních na ochranu průmyslového vlastnictví – dále „**PatZ**“), Notářská komora České republiky (zákon č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti /notářský řád/ – dále „**NotŘ**“), Exekutorská komora České republiky (zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti /exekuční řád/ a o změně dalších zákonů – dále „**ExŘ**“), Komora auditorů České republiky (zákon č. 93/2009 Sb., o auditorech – dále „**AudZ**“).

<sup>3</sup> Viz zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

<sup>4</sup> Viz např. ZÁŘECKÝ, P. in HENDRYCH, D., SVOBODA, C. A KOL. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 188.

<sup>5</sup> Viz např. § 7 odst. 2 OZř, § 2 odst. 2 KZř, § 2 odst. 3, § 4 odst. 2 ZHMP.

<sup>6</sup> Příkladem je působnost v oblasti státní správy, která je zákonem svěřena vysokým školám: vedení matriky studentů (§ 88 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách) či uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace veřejnou vysokou školou (§ 89 a 90 cit. zákona).

<sup>7</sup> K pojetí autonomie v souvislosti s vydáváním předpisů samosprávy viz např. WEYR, F. Československé ústavní právo. Praha: Melantrich, 1937, s. 57; HÁCHA, E., heslo Autonomie, in Slovník veřejného práva československého. Svazek I. (uspořádali HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K.). Brno: Nakladatelství Polygrafia, 1929, s. 73 – 75.

<sup>8</sup> Viz např. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 22. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 42/96.

<sup>9</sup> Srov. např. SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, s. 67.

<sup>10</sup> K tomu např. KOUDELKA, Z. Zájmová samospráva a její předpisy. In: Bulletin advokacie, 2001, č. 5, s. 14, 15.

<sup>11</sup> Srov. např. SLÁDEČEK, V. in SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 20; náleží Ústavního soudu ČR ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98.

<sup>12</sup> Srov. např. § 53 odst. 1 ZAdv.

<sup>13</sup> Jedná se např. o osoby, které jsou v postavení kandidátů (koncipientů apod.) připravujících se na členství v profesní komoře (srov. např. § 53 odst. 3 ZAdv), případně i vybrané další osoby, které

**Vydávání statutárních předpisů územních samosprávných celků zásadně nepodléhá preventivnímu dozoru ze strany státu.** Podle úpravy v České republice je povinností územních samosprávných celků zaslat Ministerstvu vnitra jako správnímu úřadu, v jehož působnosti je dozor nad činností územní samosprávy, obecně závazné vyhlášky neprodleně po jejich vyhlášení.<sup>14</sup>

V případě **statutárních předpisů jiných osob než územních korporací** není situace ohledně úkolů orgánů státu při vzniku statutárních předpisů jednotná.

(a) V některých případech **není vznik statutárního předpisu podmíněn úkonem žádného správního úřadu.** Tak je tomu např. při vydávání vnitřních předpisů České lékařské komory, České stomatologické komory, České lékárnické komory, České advokátní komory či Komory veterinárních lékařů. U dvou posledně uvedených komor platí, že komory jsou povinny předložit (Česká advokátní komora Ministerstvu spravedlnosti, Komora veterinárních lékařů Ministerstvu zemědělství) veškeré stanovské předpisy přijaté jejich orgány – srov. § 50 odst. 1 ZAdv, § 19 ZKVL). Přijetí ani platnost vnitřních předpisů Komory auditorů taktéž není podmíněna souhlasem jiného orgánu, avšak tato komora je povinna předložit Radě pro veřejný dohled nad auditem (právnícké osobě zřízené zákonem o auditorech) vnitřní předpisy komory, etický kodex a auditorské standardy do 30 dnů ode dne jejich schválení sněmem – srov. zejm. § 33 odst. 3 AudZ.

(b) V některých případech **je k platnosti statutárního předpisu potřeba souhlasu příslušného správního úřadu.** Např. k platnosti kancelářského řádu, kárného řádu a zkušebního řádu, které přijímá Notářská komora České republiky, je třeba souhlasu Ministerstva spravedlnosti – srov. § 37 odst. 4 ve spojení s § 37 odst. 3 písm. m) NotŘ, obdobně v případě vnitřních předpisů Exekutorské komory (§ 110 odst. 8 ExŘ). Stanoví-li zákon požadavek souhlasu (schválení) statutárního předpisu správním úřadem, překračuje funkce správního úřadu dozor nad zákonností činnosti samosprávné komory, zvláště může-li sledovat při vydávání souhlasu i jiná hlediska než jen soulad se zákonem. Naproti tomu veřejnoprávní komora by se mohla bránit neudělení souhlasu s jí přijatým statutárním předpisem ve správním soudnictví, prakticky přichází do úvahy žaloba proti rozhodnutí (zamítnutí žádosti o udělení souhlasu) nebo proti nečinnosti (nevydání rozhodnutí o žádosti o udělení souhlasu s předpisem komory).

Od případů, kdy je k platnosti statutárního předpisu potřebný souhlas správního úřadu je třeba odlišit situace, kdy **některá pravidla**, která se týkají činnosti korporace, **stanoví přímo správní úřad svým právním předpisem.**<sup>15</sup> K zamyšlení je, zda případy, kdy orgán moci výkonné stanoví formou podzákonného právního předpisu pravidla, která se týkají činnosti samosprávné korporace, nejsou výrazem nedůvěry státu k této samosprávě, která je jinak zákonem, který příslušnou veřejnoprávní korporaci zřídil, zakotvená.

**Způsoby nápravy nezákonných statutárních předpisů** musí vycházet z **ústavních pravidel o tom, kdo může rušit nezákonné právní předpisy.** Podle Ústavy ČR rozhoduje **Ústavní soud** o zrušení jiných právních předpisů<sup>16</sup> nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústava ČR sice připouští možnost, aby („běžným“) zákonem bylo stanoveno, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem,<sup>17</sup> k tomu však nedošlo. Kdo a za jakých podmínek je oprávněn podat návrh na zahájení řízení u Ústavního soudu, stanoví zákon, tedy i pro případ řízení o přezkumu podzákonných právních předpisů. Okruh možných navrhovatelů na zrušení jiného právního předpisu stanoví § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (dále „**ZÚstS**“). Ustanovení § 64 odst. 2 písm. g) ZÚstS dává tuto legitimaci **Ministerstvu vnitra**, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy „za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu“. Ministerstvo vnitra je správním úřadem, který vykonává ve veřejném zájmu dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků. Dle podmínek zákonů o územních samosprávných celcích má oprávnění v případě, je-li podle něj obecně závazná vyhláška v rozporu

---

vstupují do právního vztahu ke komoře na základě své vůle – např. stanovský předpis České advokátní komory, kterým se upravuje poplatek za zkoušku a podrobnosti jeho placení je závazný také pro žadatele o umožnění vykonání advokátní zkoušky, zkoušky způsobilosti nebo uznávací zkoušky - § 53 odst. 4 ZAdv).

<sup>14</sup> Viz § 12 odst. 6 OZř, § 8 odst. 9 KZř, § 45 odst. 12 ZHMP.

<sup>15</sup> Např. podle § 51 odst. 1 ZAdv vydá Ministerstvo spravedlnosti právním předpisem (vyhláškou) po předchozím vyjádření České advokátní komory kárný řád.

<sup>16</sup> Myšleno jiných než zákonů – srov. čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy ČR.

<sup>17</sup> Čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy ČR.

se zákonem, vyzvat územní samosprávný celek ke zjednání nápravy, pozastavit její účinnost a podat návrh na zrušení Ústavnímu soudu.<sup>18</sup>

Vydíme-li z toho, že **statutární předpisy jiných než územních samosprávných celků nejsou právními předpisy**, platí, že **ústavní úprava neřeší problém jejich nápravy** pro případ rozporu se zákonem.

Zákony o veřejnoprávních korporacích stanoví v některých případech **právo příslušných správních úřadů podat návrh na přezkoumání statutárního předpisu soudem**.<sup>19</sup> Ačkoli to není výslovně ve všech případech stanoveno, lze dovodit, že důvodem pro podání návrhu je rozpor takového předpisu se zákonem či předpisem práva Evropské unie. Zákon o patentových zástupcích dává v § 64 odst. 3 předsedovi Úřadu průmyslového vlastnictví právo podat žalobu u „příslušného soudu“, má-li za to, že je profesní předpis Komory patentových zástupců v rozporu se zákonem nebo s předpisem práva Evropské unie ve lhůtě do 2 měsíců od jeho přijetí; podle cit. ustanovení se v tomto řízení se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V případech jiných komor není dozorující správní orgán omezen lhůtou, do níž může podat návrh soudu na přezkoumání statutárního předpisu, patrně lze dovodit, že by takový předpis měl být platný, existující.

Problémem však je, že **zákony až na výjimku nestanoví, jaký soud a podle jakých pravidel by měl o takových návrzích správních úřadů rozhodovat**. Jde o věc veřejného práva, o problém nezákonnosti statutárního předpisu, který není právním předpisem, proto by měl být dána pravomoc řešit takové věci soudům rozhodujícím **ve správním soudnictví**. Na první pohled se jeví řešení, že by se mělo postupovat podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „**SŘS**“), obdobně jako při řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, jak to předpokládá např. § 64 odst. 3 PatZ, však naráží na to, že statutární předpis není rozhodnutím ve smyslu SŘS a že rovněž základní funkcí správního soudnictví je ochrana subjektivních veřejných práv, nikoli ochrana objektivního práva, a že aktivní legitimace orgánu hájícího veřejný zájem (zde správního úřadu dozorujícího zákonnost v činnosti veřejnoprávní korporace) by měla být i v procesní rovině dána jasně.

Jako kuriózní či archaický příklad pozitivní úpravy lze považovat úpravu zákona o Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR,<sup>20</sup> podle něhož představenstvo příslušné komory předkládá vládě do 15 dnů od schválení sněmem statut, jednací, volební a příspěvkový řád komory s tím, že vláda rozhodne do 30 dnů od jejich předložení o jejich potvrzení; nepotvrdí je, jsou-li v rozporu s obecně závaznými právními předpisy nebo byly-li přijaty v rozporu se zákonem. Pokud komora nezjedná nápravu do 45 dnů od rozhodnutí vlády, dle textu zákona „předloží vláda věc k rozhodnutí České národní radě“. Předkládání návrhů zákonodárnému sboru, aby posuzoval a rozhodoval o souladu právních předpisů se zákonem, lze v našich dějinách považovat za důsledek dřívějšího sovětského (stalinského) chápání zákonodárného sboru jako „nejvyššího orgánu státní moci“, které neuznávalo princip dělby moci. To, že zákonodárce ještě v roce 1992 u takového řešení pro případ statutárních předpisů Hospodářské komory ČR a Agrární komory ČR, byť nešlo o právní předpis, zůstal, bylo snad odůvodnitelné převratnou dobou vzniku, ale již dávno mohlo dojít k nalezení řešení odpovídajícího principům právního státu.

Fyzická nebo právnická osoba, která podává podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ČR a § 72 odst. 1 písm. a) ZÚstS **ústavní stížnost** proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod, může dle § 74 ZÚstS podat spolu s ústavní stížností návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení (tedy i obecně závazné vyhlášky územního samosprávného celku), jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti. Při rozhodovací činnosti obecných soudů by se obecně závazná vyhláška územního samosprávného celku či její ustanovení, která by dle soudu byla v rozporu se zákonem či mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, **neaplikovala**.<sup>21</sup>

V případě statutárních předpisů jiných než územních samosprávných korporací, zasahují-li do veřejných subjektivních práv jednotlivců (např. členů profesních komor), lze uvažovat o možnosti obrany proti nim v rámci správního soudnictví, a to v řízení vyvolaném **žalobou proti**

<sup>18</sup> § 123 OZř, § 83 KZř, § 106 ZHMP.

<sup>19</sup> Srov. § 50 odst. 2 ZAdv, § 19 ZKVL, § 64 odst. 3 PatZ.

<sup>20</sup> § 20 zákona č. 301/1992 Sb.

<sup>21</sup> V návaznosti na čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR viz např. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 11. 3. 2003, sp. zn. I. ÚS 276/01.

nezákonnému zásahu.<sup>22</sup> Případná žaloba proti rozhodnutí, když statutární předpis má účinky vůči širšímu okruhu osob než je jednotlivý žalobce, naproti tomu nebude zřejmě využitelná.

### 3 VYDÁVÁNÍ A KONTROLA SPRÁVNÍCH AKTŮ

Vydávání statutárních předpisů pochopitelně není jediným postupem veřejnoprávních korporací, který podléhá vnější kontrole.

Nejčastějším postupem bude **vydávání rozhodnutí (správních aktů)** v individuálních věcech. Jde-li o postup, jehož účelem je vydání rozhodnutí o právech či povinnostech jmenovitě určené osoby v určité věci, jedná se o správní řízení,<sup>23</sup> při němž se postupuje podle úpravy správního řádu o správním řízení, nestanovil-li by zvláštní zákon výslovně něco jiného. Jak orgány územních samosprávných celků, tak i orgány jiných veřejnoprávních korporací je možné pro takové případy podřadit pod **pojem správní orgán**, který užívá jako legislativní zkratku § 1 odst. 1 SprŘ.

V případě správních řízení, v nichž vydal orgán územního samosprávného celku rozhodnutí v samostatné působnosti, bude o případném odvolání (řádném opravném prostředku) rozhodovat správní orgán, pro který bude tato činnost výkonem státní správy.<sup>24</sup> S ohledem na princip samosprávy zákon **vylučuje, aby odvolací správní orgán změnil** v odvolacím řízení rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti;<sup>25</sup> neuplatňuje se apelační zásada.

Rozhodnutí, která vydávají orgány jiných než územních samosprávných korporací ve správním řízení, nejsou přezkoumávána na základě odvolání či jiného řádného opravného prostředku správním orgánem, který by byl správním úřadem.<sup>26</sup> Taková **rozhodnutí zásadně nabývají právní moci již v rámci řízení před orgánem samosprávné korporace**, případně po řízení o opravném prostředku, které provedl jiný orgán samosprávné korporace.<sup>27</sup> Jde-li o rozhodnutí, která mohou zasáhnout do subjektivních veřejných práv, může se proti takovým rozhodnutím domáhat osoba, která takové zkrácení na právech tvrdí, jako žalobce, **ochrany práv ve správním soudnictví**, a to žalobou proti rozhodnutí dle § 65 an. SŘS, za podmínek tam stanovených. Pro připomenutí je třeba uvést, že žaloba se ve správním soudnictví podává **zásadně proti pravomocnému správnímu rozhodnutí**, resp. po vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem.<sup>28</sup> Česká úprava správního soudnictví, účinná od 1. 1. 2003, opustila koncepci, kterou znala předchozí úprava části páté hlavy třetí občanského soudního řádu – rozhodování o opravném prostředku proti nepravomocným správním rozhodnutím v případech, kdy tuto možnost stanovil zákon.<sup>29</sup> Obsahuje-li proto zákonná úprava, účinná před 1. 1. 2003, dosud formulaci, že lze proti rozhodnutí orgánu komory podat „opravný prostředek“, o kterém rozhoduje soud,<sup>30</sup> lze ji vyložit i s pomocí přechodného ustanovení, obsaženého v § 129 odst. 1 SŘS, tak, že **lze subjektivní veřejná práva, zasažená rozhodnutím orgánu komory, bránit žalobou podle § 65 an. SŘS**, tedy obranou proti pravomocnému správnímu rozhodnutí.

Nesystémovou úpravu naproti tomu obsahuje § 19 odst. 3 zákona č. 417/2004 Sb., o patentových zástupcích, podle něhož „proti rozhodnutí, které není v právní moci a kterým Komora rozhodla podle odstavce 1 o vyškrtnutí patentového zástupce nebo společnosti patentových zástupců z příslušného seznamu, lze podat opravný prostředek k soudu“, s tím, poznámka pod čarou odkazuje na SŘS. Protože zákona o patentových zástupcích byl přijat až po nabytí účinnosti SŘS, zakotvil (možná nechtěně) speciální úpravu vůči SŘS, když zakotvil pravomoc soudu rozhodovat o opravném prostředku proti rozhodnutí Komory patentových zástupců, které není v právní moci.

<sup>22</sup> § 82 an. SŘS.

<sup>23</sup> Srov. § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád – dále „**SprŘ**“.

<sup>24</sup> O odvolání proti rozhodnutí, které vydal orgán obce v samostatné působnosti v prvním stupni, rozhoduje krajský úřad [srov. § 67 odst. 1 písm. a) KZř], odvolacím orgánem proti rozhodnutí orgánu kraje v samostatné působnosti v prvním stupni je Ministerstvo vnitra (srov. § 89 odst. 1, § 178 odst. 2 SprŘ).

<sup>25</sup> § 90 odst. 1 písm. c) SprŘ.

<sup>26</sup> V minulosti byl i v České republice pro správní úřad užíván výraz „orgán státní správy“.

<sup>27</sup> Srov. např. § 35, § 55 odst. 5 ZAdv.

<sup>28</sup> Srov. § 68 písm. a) a § 5 SŘS.

<sup>29</sup> Srov. § 247 an. občanského soudního řádu č. 99/1963 Sb., ve znění vyplývajícím ze změn provedených zákonem č. 519/1991 Sb.

<sup>30</sup> Srov. např. § 2 odst. 3 a 4, § 18 odst. 5 ZČLK.



Zvláštní pozornost je třeba věnovat **obraně proti těm postupům profesních komor, kdy jednají o žádosti zájemce o zápis do komory**. Rozhodování o zapsání do komory, tedy o přiznání postavení člena profesní komory, případně koncipienta či jinak označené osoby připravující se na „plné“ členství v komoře, lze považovat za rozhodování ve věci subjektivního veřejného práva dotčené osoby. Vedle případů, kdy orgány profesní komory žádosti o zápis do komory vyhovějí a provedou příslušný zápis, přichází do úvahy situace, kdy komora takovou žádost zamítne či odmítne (záleží na terminologii, kterou zvolil zákon o příslušné komoře), či žádné rozhodnutí ani nevydá.

První zákon o profesní komoře, který byl po společenských změnách zahájených v roce 1989 přijat, totiž zákon České národní rady č. 128/1990 Sb., o advokacii, zakotvil v § 6, že uchazeč o výkon advokacie, který nebyl komorou zapsán do seznamu advokátů nebo advokát, který byl komorou vyškrtnut ze seznamu advokátů, s výjimkou vyškrtnutí v důsledku uloženého kárného opatření,<sup>31</sup> anebo advokát, jemuž byl výkon advokacie komorou pozastaven, „má právo domáhat se ochrany návrhem u soudu“. Tehdy, ještě před zakotvením obecné soudní přezkoumatelnosti správních rozhodnutí, v důsledku čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod<sup>32</sup> a následného zákona č. 519/1991 Sb., zvolil zákonodárce model soudní ochrany proti nezapsání do České advokátní komory a proti některým jejím rozhodnutím, že dotčená osoba se může žalobou proti komoře domáhat u soudu, a to okresního, v nalézacím řízení podle části třetí občanského soudního řádu, splnění povinnosti,<sup>33</sup> např. zapsat do komory.

Pozdější, nyní platný zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, takový zvláštní model soudní ochrany ponechal, když podle jeho § 55 odst. 1 písm. a) je ten, kdo nebyl ve lhůtách stanovených tímto zákonem zapsán do seznamu advokátů, do seznamu advokátních koncipientů nebo do seznamu evropských advokátů, oprávněn obrátit se na soud, aby o jeho právu rozhodl.<sup>34</sup> Dle ustálené praxe je úprava vykládána tak, že **ochranu subjektivního veřejného práva v takovém případě neposkytují soudy ve správním soudnictví, ale civilní soud na základě žaloby**, kterým se uplatňuje, aby bylo rozhodnuto **o splnění povinnosti**.<sup>35</sup> Obdobná úprava platí i v případě některých dalších komor.<sup>36</sup> Pro srovnání: platný slovenský zákon o advokacii (zákon č. 586/2003 Z.z.) připouští v § 11 odst. 1 žalobu proti rozhodnutí o nezapsání do komory a jiným rozhodnutím žalobu ve správním soudnictví, podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu.

#### 4 ZÁVĚREM

V příspěvku jsem se snažil poukázat na potřebu efektivní kontroly činnosti veřejnoprávních korporací, zejména v souvislosti s vydáváním statutárních předpisů a individuálních správních rozhodnutí. Jednotky územní samosprávy, profesní komory a dalších samosprávné subjekty jsou nadány zákonem svěřenou veřejnou mocí, kterou mohou zasahovat do subjektivních práv jednotlivců. Jejich postupy, kterými mohou zasáhnout do práv osob, proto podléhají různým formám správního dozoru a soudní kontroly, v zájmu ochrany objektivního práva či subjektivních práv dotčených osob. Snažil jsem se ukázat nejen na rozdíly v kontrole činností územních a jiných veřejnoprávních korporací, ale na problémy se značnou nejednotností a nesystematičností

<sup>31</sup> Podle § 28 odst. 3 zákona ČNR č. 128/1990 Sb., o advokacii, bylo rozhodnutí kárného senátu České advokátní komory, jímž bylo jako kárné opatření uloženo vyškrtnutí ze seznamu advokátů, přezkoumatelné Nejvyšším soudem České republiky podle tehdejší úpravy občanského soudního řádu o „Přezkoumání rozhodnutí jiných orgánů“ podle hlavy čtvrté části čtvrté (§ 244 an.) původního znění občanského soudního řádu č. 99/1963 Sb. Po účinnosti novely občanského soudního řádu č. 519/1991 Sb. byla tato rozhodnutí přezkoumatelná na základě žaloby podle části páté hlavy druhé občanského soudního řádu.

<sup>32</sup> Původně uvozena ústavním zákonem Federálního shromáždění č. 23/1991 Sb.

<sup>33</sup> Srov. § 80 písm. c) občanského soudního řádu.

<sup>34</sup> Právo obrátit se takto soudu mají i dotčené osoby v dalších případech uvedených v § 55 odst. 1 ZAdv.

<sup>35</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2008, č.j. 3 Ads 98/2007-37.

<sup>36</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2012, č.j. 4 Ans 5/2011-78, týkající se výkladu soudní ochrany proti nezapsání do Komory patentových zástupců, dospěl k závěru, že není poskytována ve správním soudnictví, ale shodně jako v případě advokátů v civilním soudnictví. Přitom § 67 PatZ, odkazuje v poznámce pod čarou na použití SŘS ve věcech, kdy se se svým právem obrací na soud např. ten, kdo nebyl ve lhůtách stanovených zákonem zapsán do seznamu patentových zástupců.

zákonných úprav různých profesních komor. Takové úpravy vyvolávají množství otázek, které vytvářejí problémy praxi a na které i právní teorie zatím reagovala jen okrajově.

**Použitá literatura:**

HENDRYCH, D., SVOBODA, C. A KOL. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 1997. 242 s. ISBN 80-7179-084-2.

KOUDELKA, Z. Zájmová samospráva a její předpisy. In: Bulletin advokacie, 2001, č. 5, s. 8-18.

SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer. 500 s. ISBN 978-80-7478-0002-8.

SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2007. 935 s. ISBN 978-80-7179-869-9.

Slovník veřejného práva československého. Svazek I. (uspořádali HÁCHA, E., HOBZA, A., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K.). Brno: Nakladatelství Polygrafia, 1929.

WEYR, F. Československé ústavní právo. Praha: Melantrich, 1937. 339 s.

**Kontaktní údaje:**

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

kopeccky@prf.cuni.cz

Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta

Nám. Curieových 7

116 40 Praha 1

Česká republika

# VEREJNOSŤ AKO KONTROLA ROZHODOVACÍCH PROCESOV – CESTA K ZEFEKTÍVNENIU VEREJNEJ SPRÁVY (NIELEN) NA ÚSEKU ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

Rastislav Král

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

**Abstract:** The paper deals with issues of public participation in decision-making processes of government. Paper analyzes active public participation in solving of environmental causes, with an emphasis on improving the efficiency, accuracy and transparency in decisions of government at all levels. Article deals to the idea of active public participation, especially in administrative proceedings, where environmental causes induce increased need for public control not only by requiring judicial review of decisions but also control through the active involvement variously formalized environmental associations in the proceedings.

**Abstrakt:** Príspevok sa zaoberá otázkami účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch verejnej správy. Analyzuje možné aktívne zapájanie verejnosti pri riešení environmentálnych káz s dôrazom na zvyšovanie efektívnosti, správnosti a transparentnosti rozhodovania orgánov verejnej moci na všetkých úrovniach. Skúmaniu je podrobená myšlienka aktívnej participácie verejnosti v správnom konaní v pozícii účastníka konania s poukazom na medzinárodné záväzky Slovenskej republiky v tejto oblasti a vo svetle vybraných judikátov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Stavanie verejnosti alebo rôznych záujmových skupín, či občianskych iniciatív do pozície účastníka konania je konfrontovaná s otázkou opodstatnenosti využívania inštitútu zúčastnenej osoby v konaní a jeho relevanciou k súčasným potrebám právnej praxe.

**Key words:** control, environment, economy, public administration

**Kľúčové slová:** verejnosť, zainteresovaná verejnosť, účastník konania, zúčastnená osoba, Aarhuský dohovor, životné prostredie.

## 1 ÚVOD

Rozhodovacie procesy predstavujú kľúčovú oblasť činností a aktivít pre plnenie úloh vyplývajúcich zo samotnej podstaty existencie verejnej správy. Čo do kvantity predstavujú rozhodovacie procesy vo verejnej správe nesmierne širokú skupinu, viac či menej, komplikovaných postupov širokého spektra subjektov. V záujme upriamania pozornosti na kvalitatívnu stránku týchto pre spoločnosť bytostne dôležitých procesov je dôležité nezabúdať na kontrolné mechanizmy. Kontrola alebo vedomie možnosti výkonu kontrolnej činnosti môže prispieť k udržiavaniu prirodzeného stavu napätia, ktorý nás prirodzenou cestou motivuje k šetreniu zdrojmi, hľadaniu časovo optimálnych riešení, čo v konečnom dôsledku znamená efektívnejšiu verejnú správu.

Spôsoby a možnosti kontroly vo verejnej správe sú veľmi široké a závisia od cieľa, ktorý má byť kontrolou dosiahnutý. Zámerom príspevku je poukázať na fakt, že aj samotná aktívna účasť verejnosti na rozhodovacích procesoch verejnej správy môže mať pozitívny vplyv na kvalitu rozhodovacích procesov a tým priamo vplývať na zvyšovanie efektívnosti vo verejnej správe. Pre modernú verejnú správu je určitý podiel jednotlivcov na rozhodovaní verejných záležitostí priam príznačný, ak chápeme rozhodovacie činnosti ako určité obsahové jadro činností verejnej správy a rovnako prostriedok na naplňovanie jej funkcií<sup>1</sup>.

Verejnosť sa môže zapájať do rozhodovania rozmanitými spôsobmi. Petície, hromadné pripomienky a ďalšie formy predstavujú nástroje modernej demokracie. Pozornosť upriamime na spôsob, ktorý najmarkantnejšie vyjadruje možnosti uplatňovania práv a povinností v rozhodovacích procesoch verejnej správy právneho charakteru. Podstatou je analýza tých možností, v ktorých má verejnosť, zainteresovaná verejnosť alebo ďalšie subjekty v súlade

<sup>1</sup> SKULOVÁ, S. Rozhodování ve veřejné správě, s. 154

s platnou legislatívou, možnosť a opodstatnenosť vystupovať priamo ako účastník v správnom konaní. V konfrontácii s inštitútom postavenia tzv. zúčastnenej osoby v konaní poukážeme najmä na príklady, kedy predovšetkým v oblasti ochrany životného prostredia vzniká opodstatnenosť aktívnej participácie verejnosti na konaniach a rovnako aj na problémy, ktoré môžu v tejto súvislosti nastať.

## 2 VEREJNOSŤ AKO ÚČASTNÍK KONANIA A ZÚČASTNENÁ OSOBA

Aktívne snahy verejnosti participovať na rozhodovacích procesoch verejnej správy sledujeme ako trendy v poslednom desaťročí najmä v oblasti ochrany životného prostredia. Základ týchto aktivít možno hľadať v čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorý hovorí, že každý má právo na priaznivé životné prostredie a v kontexte ods. 2 predmetného článku vyjadrujúceho povinnosť každého chrániť a zveľaďovať životné prostredie a kultúrne dedičstvo. Nepochybne neustále sa zhoršujúci stav životného prostredia otvára spoločenskú diskusiu a vytvára tlak na minimalizovanie škodlivých činností. Ochrana životného prostredia je tou výnimočnou platformou, ktorá prináša zjednotené potreby verejnosti obhajovať spoločné právo na priaznivé životné prostredie, hájiť spoločný záujem, ktorý možno označiť za záujem verejný. Zmysluplnú argumentáciu vo vzťahu k životnému prostrediu vyjadril aj Najvyšší súd Slovenskej republiky v jednom zo svojich rozhodnutí: Avšak, **ak hovoríme o životnom prostredí, nehovoríme o podmienkach, ktoré robia život jednotlivca alebo spoločnosti znesiteľnejším, lepším alebo technicky komfortnejším, ale hovoríme o neopakovateľnom a nenahraditeľnom stave, bez ktorého by život jednotlivca nebol možný takmer alebo vôbec.** Potom na právo na priaznivé životné prostredie nie je možné nazerať ako na typické subjektívne právo jednotlivca, ktorého sa môže človek v rámci svojej právnej subjektivity dovoliavať a na jeho základe si niečo, tzn. samotné životné prostredie nárokovať, prisvojovať alebo požadovať. Vzhľadom na bezprostrednú odozvu dopadu negatívnych ľudských činností na životné prostredie ako celok, ktoré neakceptuje ani štátnu suverenitu, ani hranice štátov ani normatívne zákazy a príkazy – **je to trvalé benefícium, resp. trvalý kolektívny záujem**, ktorý, najmä vo vzťahu k občanom v zmysle právno-filozofickej teórie spoločenskej zmluvy z konca 18. storočia priamo zaťažuje štát - v prenesenom zmysle obdobne ako právo na život bez vojnového nebezpečenstva alebo životu nebezpečných chorôb, a ktoré musí existovať bez toho, aby jednotlivec chcel, mohol alebo s jeho existenciou spojenú vôľu právne prejavil mal,

- lebo bez jeho existencie už svoju vôľu neprejaví,

- lebo bez jeho existencie nie je možné blahobyť ľudstva dosiahnuť vôbec a zabezpečenie základných ľudských práv vrátane ústavou garantovaného práva na život je nemysliteľné<sup>2</sup>.

Aj preto, že pri ochrane životného prostredia nejde o výlučné subjektívne právo jednotlivca ale o kolektívne snahy ochrany, možno vnímať možnosti participácie verejnosti v rozhodovacích procesoch (v konaniach) za opodstatnenú požiadavku. Táto požiadavka prechádzala (a stále prechádza) zložitým vývojom v legislatívnych rámcoch.

Ak by sme sa zamerali na posudzovanie toho, či verejnosť ako taká, má možnosť zapájať sa do správneho konania, musíme dozaista odpovedať na otázku, kto alebo čo je verejnosť? Bez toho, aby sme rozsiahlou diskusiou odbočili od témy príspevku, možno sa podľa nášho názoru uspokojíť so záverom, že otázku definovania verejnosti a jej vzťahu (postaveniu) ku konkrétnemu konaniu prináleží osobitným právnym predpisom<sup>3</sup>.

Osobitné právne predpisy upravujú hmotnoprávne aspekty a konania na samostatných úsekoch správy (aj v oblasti životného prostredia). Na osobitné konania sa v širšom alebo v užšom rozsahu subsidiárne uplatňuje všeobecný predpis o správnom konaní, zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Ak by sme mali, odhliadnuc od osobitosti predpisov z oblasti ochrany životného prostredia, pri identifikácii podmienok a znakov účastníkov konania (§ 14 správneho poriadku) a zúčastnenej osoby (§ 15a správneho poriadku), podľa správneho poriadku, porovnať ich vzájomné právne postavenie, našli by sme mnohé odlišnosti a rozdiely, ktoré značne limitujú možnosti uplatňovania práv tzv. zúčastnenej osoby v konaní. Aj v odbornej literatúre<sup>4</sup> sme sa mali možnosť stretávať s názormi, že pozícia zúčastnenej

<sup>2</sup> Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, spis značka 5 Špz 41/2009 z 12. 4. 2011

<sup>3</sup> Napr. §6a zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

<sup>4</sup> SOBIHARD, J. Správny poriadok, komentár, s. 64

osoby prináleží najmä rôznym napr. občianskym združeniam<sup>5</sup> (najmä z oblasti ochrany životného prostredia). Ak by sme rozvinuli myšlienky detailnejšie, identifikovali by sme kľúčové rezervy, ktoré v sebe zahŕňa status zúčastnenej osoby. Ak by napríklad občianske združenie, hájace v konaní verejný záujem ochrany životného prostredia, bolo zúčastnenou osobou, tak naproti účastníkovi konania, by jej neprislúchali niektoré dôležité procesné práva a tým by nemohlo plnohodnotne napĺňať cieľ, s ktorým má snahu participovať v konaní. Z tých najmarkantnejších rozdielov v právach účastníka a zúčastnenej osoby možno spomenúť nemožnosť podania odvolania proti rozhodnutiu zúčastnenou osobou, ktorý vyplýva z ustanovenia § 53 správneho poriadku (oprávnenie je priznané výlučne účastníkovi konania). Ďalší dôsledok v rozdielom v procesnom postavení možno spájať s inštitútom odôvodňovania rozhodnutí. V odôvodnení je treba uviesť dôvody, ktoré správny orgán k rozhodnutiu viedli, z ktorých podkladov vychádzal, ako sa vysporiadal s návrhmi a námietkami účastníkov a s ich vyjadreniami k podkladom pre rozhodnutie, ako aj úvahy, ktorými sa riadil pri hodnotení podkladov a výklade právnych predpisov. Odôvodnenie by malo byť presvedčivé<sup>6</sup>. Podľa správneho poriadku § 47 ods. 1 druhá veta, ak je vydané rozhodnutie, ktorým sa vyhovie všetkým účastníkom konania v plnom rozsahu, nie je potrebné rozhodnutie odôvodňovať. To dáva možnosť orgánu vydávajúcemu rozhodnutie sa nevysporiadal s argumentáciou rozhodnutia. Zložitejšie vyvstáva takéto riešenie bez odôvodnenia v situácii, ak v konaní vystupovala zúčastnená osoba, ktorej názory a návrhy sú v oponentskej pozícii k prijatému rozhodnutiu, ktorým sa účastníkom v plnej miere vyhovie. Takáto zúčastnená osoba (napr. ekologická mimovládna organizácia) je priamo vystavená informačnej núdzi. A teda nemá možnosť dozvedieť sa úvahy, ktorými orgán dospel k danému rozhodnutiu, ktoré v konečnom faktickom dôsledku môže spôsobiť negatívny dopad na životné prostredie. Okrem dvoch spomenutých rozdielov nachádzame aj ďalšie rozdiely v procesnom postavení účastníka konania a zúčastnenej osoby. Práve tieto a ďalšie rozdiely spôsobovali v praxi problémy a vznikali otázky postavenia občianskych združení či mimovládnych organizácií v konaniach, ktoré boli z pohľadu týchto organizácií pre ochranu životného prostredia zvlášť dôležité<sup>7</sup>.

Poukázanie na tieto základné rozdielnosti považujeme za dôležité preto, aby sme v ďalšej časti príspevku mohli zacieliť na požiadavky kladené právnym poriadkom Slovenskej republiky a ďalšími medzinárodnými záväzkami v oblasti účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch predovšetkým v oblasti ochrany životného prostredia.

### **3 AARHUSKÝ DOHOVOR A JEHO DOPAD NA ÚČASTNÍCKE POSTAVENIE EKOLOGICKÝCH ORGANIZÁCIÍ V SPRÁVNOM KONANÍ**

Z pohľadu účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch v oblasti ochrany životného prostredia je významným rámcom Aarhuský dohovor<sup>8</sup> (ďalej len „dohovor“). Aarhuský dohovor zakotvuje pre verejnosť právo na prístup k informáciám o životnom prostredí (čl. 4 a 5, tzv. 1. pilier), právo zúčastniť sa rozhodovacích procesov o povolení činností ovplyvňujúcich životné prostredie a právo verejnosti vyjadrovať sa k zámerom, plánom a návrhom právnych predpisov ovplyvňujúcich životné prostredie (čl. 6,7 a 8, tzv. 2. pilier dohovoru) a právo napadnúť porušenie práva v oblasti životného prostredia na nezávislom orgáne, resp. súde (čl.9, tzv. 3. Pilier dohovoru)<sup>9</sup>.

Dohovor sa stal dôležitým prameňom práva pre posudzovanie toho, či environmentálne organizácie, alebo verejnosť vo všeobecnejšom vyjadrení, môžu byť vo vybraných konaniach účastníkmi konania aj v podmienkach Slovenskej republiky. Na základe dohovoru boli novelizované viaceré predpisy z oblasti ochrany životného prostredia v zmysle toho, že verejnosti boli priznané práva účastníka konania.

Ako príklad, ktorý prispel k jasnejšej interpretácii dohovoru, možno uviesť snahu Lesoochranárskeho združenia VLK (ďalej len „združenie VLK“). Tomuto združeniu ochraňujúcemu

<sup>5</sup> V zmysle zastupujúcich verejnosť a verejný záujem na ochrane životného prostredia

<sup>6</sup> HENDRYCH, D. a kol. Správny právo. Obecná časť, s. 400

<sup>7</sup> Napr. snaha Lesoochranárskeho združenia VLK stať sa účastníkom v konaní (a tým mať priznaných v konaní viac procesných práv ako by mal v postavení zúčastnenej osoby) o povolení výnimky ochrany Medveďa Hnedého (povolenia na odstrel udeľované Ministerstvom životného prostredia SR napr. poľovníckym združeniam)

<sup>8</sup> Aarhuský dohovor - Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, 43/2006 Z.z.

<sup>9</sup> WILFLING, P. Účasť mimovládnych organizácií v správnych konaniach a ich prístup k súdu podľa Aarhuského dohovoru, s. 1250

environmentálne záujmy boli v roku 2008 a skôr zamietnuté desiatky podaní o priznanie postavenia účastníka konania, v rôznych druhoch konaní súvisiacich s ochranou životného prostredia<sup>10</sup>. Ani krajské sudy v rámci žalôb v správnom súdnictve proti rozhodnutiam nepriznať postavenie účastníka, nedali združeniu VLK za pravdu a jeho žaloby zamietli. Argumentácia združenia VLK zakladala na možnosti priamej aplikácie dohovoru s príhľadnutím na § 7 ods. 4 a 5 ústavy, zároveň uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 1840<sup>11</sup> a samotný obsah článkov 9 ods. 2 a 3 dohovoru. Za prelomový možno považovať rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NSSR“), ktorý rozhodoval ako odvolací súd (spisová značka 5 Sžp 41/2009) o zamietavom rozhodnutí krajského súdu o správnej žalobe. Pre rozhodnutie NSSR bolo dôležité, že vzhľadom na možný komunitárny rozmer súdneho prieskumu, tento prerušil konanie a predložil Súdnemu dvoru Európskej únie<sup>12</sup> **tri prejudiciálne otázky:**

1.) Je možné článku 9 Aarhuského dohovoru, a to najmä jeho odseku 3, s príhľadnutím na hlavný cieľ sledovaný týmto medzinárodnou zmluvou, tzn. že narúša klasickú koncepciu aktívnej legitímácie tým, že priznáva postavenie účastníka konania aj verejnosti, resp. zainteresovanej verejnosti, priznať bezprostredný účinok. Je možné článku 9 Aarhuského dohovoru, a to najmä jeho odseku 3, s príhľadnutím na hlavný cieľ sledovaný týmto medzinárodnou zmluvou, tzn. že narúša klasickú koncepciu aktívnej legitímácie tým, že priznáva postavenie účastníka konania aj verejnosti, resp. zainteresovanej verejnosti, priznať bezprostredný účinok („self-executing effect“) medzinárodnej zmluvy za situácie, keď Európska únia po tom, ako dňa 17.02.2005 pristúpila k tejto medzinárodnej zmluve, nevydala do dnešného 5Sžp/41/2009 dňa komunitárny predpis vykonávajúci uvedenú zmluvu pre podmienky komunitárneho práva ?

2.) Je možné článku 9 Aarhuského dohovoru, a to najmä jeho odseku 3, potom, čo sa stal súčasťou komunitárneho práva, priznať účinok priamej aplikovateľnosti alebo priameho účinku komunitárneho práva v zmysle ustálenej judikatúry Európskeho súdneho dvora ?

3.) Ak je odpoveď na otázku 1 alebo 2 kladná, potom je možné vykladať čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru s príhľadnutím na hlavný cieľ sledovaný touto medzinárodnou zmluvou, že pod pojem „úkony orgánu verejnej správy“ je nutné zahrnúť aj úkon spočívajúci vo vydaní rozhodnutia, tzn. že možnosť prístupu verejnosti k súdnemu konaniu v sebe zahŕňa aj právo napadnúť samotné rozhodnutie správneho orgánu, ktorého nezákonnosť spočíva v dopade na životné prostredie ?

Súdny dvor Európskej únie odpovedal na predbežné otázky rozsudkom C-240/09, podľa ktorého **„Článok 9 ods. 3 Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia schváleného v mene Európskeho spoločenstva rozhodnutím Rady 2005/370/ES zo 17. februára 2005 nemá priamy účinok v práve Únie. Prináleží však vnútroštátnemu súdu, aby poskytol taký výklad procesného práva týkajúceho sa podmienok, ktoré je potrebné splniť na podanie správneho opravného prostriedku alebo žaloby, ktorý bude v čo najväčšej možnej miere v súlade tak s cieľmi článku 9 ods. 3 tohto dohovoru, ako aj s cieľom účinnej súdnej ochrany práv poskytovaných právom Únie, aby mohla organizácia na ochranu životného prostredia, akou je L. Z. V.(pozn.: združenie VLK), napadnúť na súde rozhodnutie prijaté v rámci správneho konania, ktoré by mohlo byť v rozpore s právom Únie v oblasti životného prostredia.“**<sup>13</sup>

Najvyšší súd Slovenskej republiky, aj na podklade Rozsudku Súdnemu dvoru, rozhodol vo veci tak, že zmenil rozhodnutie krajského súdu, zrušil pôvodné rozhodnutie a vec vrátil žalovanému (Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky) na ďalšie konanie.

Za dôležité možno v tejto kauze považovať závery, ku ktorým NSSR dospel vo svojej argumentácii tohto rozsudku a ktoré môžu významným spôsobom zmeniť pohľad na postavenie verejnosti, či mimovládnych organizácií v správnom konaní, ak ide o veci týkajúce sa ochrany životného prostredia. NSSR uviedol, že medzinárodnoprávne záväzky Slovenskej republiky týkajúce sa ústavou akceptovaného zabezpečenia práva verejnosti na životné prostredie majú v konečnom dôsledku ten dopad, že narúšajú klasickú koncepciu aktívnej legitímácie jednotlivcov v konaní pred

<sup>10</sup> Napr. konanie o povolenie výnimky z podmienok ochrany chráneného živočícha, konanie o vstup do chránených území alebo použitie chemických prípravkov v týchto lokalitách

<sup>11</sup> Vyslovenie súhlasu s dohovorom a rozhodnutie, že dohovor je medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má prednosť pred zákonom.

<sup>12</sup> Pozn.: v čase podania predbežných otázok ešte Súdny dvor Európskych spoločenstiev

<sup>13</sup> Rozsudok Súdnemu dvoru vo veci C-240/09 z 8.marca 2011)

správnymi orgánmi tým, že priznávajú postavenie účastníka konania aj verejnosti, resp. v niektorých prípadoch iba verejnosti zainteresovanej na ochrane životného prostredia. V nadväznosti na tieto úvahy NSSR dodáva, že je potom celkom logické konštatovanie, že Slovenská republika okrem iného prevzala na seba medzinárodný záväzok zabezpečiť v zmysle čl. 9 ods. 3 Aarhuského dohovoru prístup verejnosti k správnym a súdnym konaniam, a pokiaľ zákonodarná alebo výkonná moc nevykonala príslušné normotvorné (všeobecne záväzné) kroky k vytvoreniu vhodných podmienok na implementáciu tohto subjektívneho práva jednotlivca v slovenskom právnom poriadku, potom súdna moc na základe ústavného kritéria prednosti komunitárneho práva (čl. 7 ods. 2 ústavy) a zásady lojálnej spolupráce (čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii) a rešpektovania princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) musí v prípade jednotlivca dovolávajúceho sa v konkrétne prejednávanej veci na právo prístupu verejnosti k správnym a súdnym konaniam toto právo mu v individuálnej veci priznať.

Takto naformulované závery NSSR vniesli nové nazeranie na aplikáciu ustanovení dohovoru. Odstránil sa problém nejasnosti a nevedomosti v súvislosti s účastníctvom verejnosti v správnych konaniach v oblasti ochrany životného prostredia čo možno vnímať ako posun v sledovanej oblasti rozhodovacích procesov vo verejnej správe.

#### **4 VYBRANÉ PROBLÉMY ÚČASTI VEREJNOSTI NA ROZHODOVACÍCH PROCESOCH Z POHĽADU EFEKTÍVNOTI VÝKONU VEREJNEJ SPRÁVY**

Participácia verejnosti či mimovládnych organizácií ako účastníkov v konaniach, zdá sa, prináša nové prvky ich priameho vplyvu vo vybraných odvetviach verejnej správy, predovšetkým v oblasti životného prostredia. Priamy vplyv možno vnímať vo význame využívania procesných práv účastníka konania na to, aby mohli hájiť určité unikátne práva. Špecifikum spočíva v tom, že nepresadzujú ochranu bezvýhradne vlastných subjektívnych práv (napr. práv jednotlivých členov mimovládnej organizácie, ktorá je účastníkom konania), ale zasadzujú sa za napĺňanie základného ústavného práva na priaznivé životné prostredie. Ide o aktívne obhajovanie verejného záujmu, pod ktorý môžeme primeranú úroveň kvality životného prostredia podľa nášho názoru subsumovať. Spolu s novými legislatívnymi zmenami sa vynárajú aj nové otázky a problémy, ktoré môžu v praxi priniesť nejednu komplikovanú, nejasnú či spornú situáciu. V ďalšom texte budeme analyzovať legislatívne postavenie verejnosti ako účastníka konania vo vybraných konaniach podľa zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane prírody a krajiny“) a zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o posudzovaní vplyvov“). Zároveň poukážeme na vybrané problematické ustanovenia zákonnej úpravy a ponúkneme možnosti riešení v rovine de lege ferenda.

##### **4.1 Združenie s právnou subjektivitou**

Zákon o ochrane prírody dáva možnosť stať sa účastníkom konania podľa daného zákona aj združeniu s právnou subjektivitou<sup>14</sup> (napr. záujmové združenie právnických osôb). Takto zadané združenie má spôsobilosť byť účastníkom konania v prípade ak:

- 1.) mu takéto postavenie vyplýva z osobitného predpisu<sup>15</sup> alebo,
- 2.) predmetom činnosti združenia najmenej jeden rok je ochrana prírody a krajiny (§ 2 ods. 1 zákona o ochrane prírody a krajiny), a ktoré podalo predbežnú žiadosť o účastníctvo podľa odseku 6 zákona o ochrane prírody a krajiny a písomne alebo elektronicky potvrdilo svoj záujem byť účastníkom v začatom správnom konaní.

Možno si položiť otázku, akú úlohu zohráva podmienka, že ochrana prírody a krajiny musí byť predmetom činnosti združenia aspoň jeden rok predtým, než sa môže stať účastníkom konania. Je zámerom, aby do konaní vstupovali ako účastníci iba združenia s tradíciou a skúsenosťou v oblasti ochrany prírody a krajiny? Odpoveď možno hľadať asi len veľmi ťažko. Samotná skutočnosť, že združenie má ako predmet svojej činnosti uvedenú v základných dokumentoch ochranu prírody a krajiny neznamená, že túto činnosť v skutočnosti vykonáva. Len zložito (a ak vôbec) môžeme zistiť úroveň kvality či intenzity výkonu takýchto aktivít. Pre samotnú

<sup>14</sup> Pozri § 82 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov

<sup>15</sup> § 27a zákona č. 14/2006 Z.z. v znení zákona č. 408/2011 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

administratívnu procedúru splnenia podmienky účasti v konaní je potrebné preukazovať výlučne to, že v stanovách, alebo v inom zakladajúcom dokumente figuruje činnosť ochrany prírody a krajiny viac ako jeden rok. Je nepochybné, že reálne preukazovanie odbornosti, skúsenosti i intenzity aktivít by bolo administratívne neúnosné. Súčasné podmieňovanie možnosti účasti v konaní minimálne ročným predmetom činnosti ochrany prírody a krajiny nepodporuje podľa nášho názoru snahu o zapájanie sa odborných združení a združení s tradíciou do konania. Aj z toho dôvodu podmienku ročnej histórie ochrany prírody a krajiny v predmete činnosti združenia považujeme za neopodstatnenú. Táto podmienka by mohla byť zo zákonnej úpravy úplne vypustená.

Ďalšou otázkou je spôsob preukazovania predmetu činnosti združenia. Ako bude postupovať príslušný správny orgán v prípade, ak združenie v zakladacích dokumentoch nebude mať predmet činnosti zadefinovaný presnou dikciou zákona o ochrane prírody a krajiny podľa § 2 ods. 1? T.j., že predmetom činnosti združenia je buď ochrana prírody a krajiny (všeobecné vymedzenie), alebo že predmetom činnosti združenia je obmedzovanie zásahov, ktoré môžu ohroziť, poškodiť alebo zničiť podmienky a formy života, prírodné dedičstvo, vzhľad krajiny, znížiť jej ekologickú stabilitu, ako aj odstraňovanie následkov takých zásahov. Ochranou prírody sa rozumie aj starostlivosť o ekosystémy (legálne vymedzenie ochrany prírody a krajiny). Takéto prísne formalistické nazeranie sa môže javiť ako príliš negatívne pre posudzovanie procesov vo verejnej správe, avšak nemožno vylúčiť, kedy takýto pohľad správneho orgánu pri posudzovaní predmetu činnosti združenia v konečnom dôsledku neumožní združeniu stať sa účastníkom v konaní. Bude príslušný orgán ochrany prírody a krajiny (napríklad obec) odborne pripravený na to, aby posúdil, či konkrétna, možno aj vysoko odborná činnosť, ktorá tvorí predmet činnosti združenia (napr. meliorácia a iné) je činnosťou v záujme ochrany prírody a krajiny? Samozrejme vyjadrenia a pomoc v posúdení môže tento orgán hľadať u iných štátnych orgánov či odborných inštitúcií. Každý takýto úkon a overovanie skutočností ale predlžuje dobu priznania alebo nepriznania postavenia účastníka konania a tým dostáva trhliny základná zásada správneho konania, zásada rýchlosti konania. Zo zákona o ochrane prírody a krajiny ďalej nie je jednoznačné, či má byť predmet ochrany prírody a krajiny výlučným predmetom činnosti združenia, alebo ochranné aktivity môžu tvoriť iba určitú časť aktivít združenia. Zastávame názor, že reštriktívny výklad, smerujúci k výlučnému obsahovému zameraniu združenia na ochranu prírody a krajiny, by mohol v obmedziť účasť niektorých združení v správnom konaní.

#### 4.2 Občianska iniciatíva

Zákon o ochrane prírody a krajiny priznáva postavenie účastníka v konaní aj občianskej iniciatíve (ďalej aj ako „iniciatíva“)<sup>16</sup>. Občianska iniciatíva predstavuje relatívne nový útvar v podmienkach slovenského správneho konania, ktorému sú priznávané za splnenia zákonom stanovených podmienok práva a povinnosti účastníka konania. Zákon o ochrane prírody a krajiny odkazuje v úprave podmienok občianskej iniciatívy na zákon o posudzovaní vplyvov, ktorý radí v § 24 občiansku iniciatívu medzi zainteresovanú verejnosť. Základnou charakterovou črtou iniciatívy je združovanie fyzických osôb snažiacich sa presadiť spoločný záujem ochrany životného prostredia. Združenie týchto osôb sa vyznačuje tým, že ide o zoskupenie, ktoré nevzniká na registračnom princípe, ako napríklad občianske združenia<sup>17</sup>. Čím do istej miery iniciatíve chýba autorizácia existencie konkrétneho subjektu práva, ktorý je nositeľom práv a povinností, vykonávatelmi verejnej moci v štáte. Iniciatíva vzniká podľa potreby a na riešenie vzniknutej situácie ad hoc.

V čom možno v praxi pri fungovaní iniciatívy vidieť problémy. Občianskou iniciatívou je najmenej 250 fyzických osôb, starších ako 18 rokov, ktoré podpíšu spoločné stanovisko<sup>18</sup> k navrhovanej činnosti posudzovanej podľa zákona o posudzovaní vplyvov. Občianska iniciatíva sa preukazuje podpisovou listinou, v ktorej je uvedené meno, priezvisko, trvalý pobyt, rok narodenia a podpis osôb, ktoré spoločné stanovisko podporujú. Povinnosťou správneho orgánu je pri začatí konania a následne aj v celom konaní, skúmať spôsobilosť byť účastníkom konania. Rovnako to platí aj pri občianskej iniciatíve. Správny orgán musí skúmať, či osoby podpísané na spoločnom

<sup>16</sup> Pozri § 82 ods. 3 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov

<sup>17</sup> Podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní v znení neskorších predpisov

<sup>18</sup> Stanovisko podľa § 23 ods. 4, § 30 ods. 5 alebo podľa § 35 ods. 3 zákona, z ktorého vyplýva jej záujem na rozhodnutí,



stanovisku majú 18 rokov (aspoň 250 z nich), čo pri stanoviskách, ktoré by mohli podpísať tisíce fyzických osôb (horný limit počtu fyzických osôb v rámci občianskej iniciatívy nie je stanovený) by mohlo značne oddialiť začatie daného konania, prípadne oddialiť priznanie postavenia účastníka konania iniciatívy. Ak by sme chceli hovoriť v tejto diskusii o efektívnosti výkonu verejnej správy, tak je nutné povedať, že takýmto spôsobom nastavené overovacie mechanizmy, značným spôsobom načierajú najmä do personálnych, a v konečnom dôsledku aj finančných a materiálnych, zdrojov potrebných pre výkon verejnej správy. Zaujímavá situácia môže nastať ak orgán overujúci počty a identitu osôb uvedenú v stanovisku zistí, že niektoré fyzické osoby nemôžu tvoriť súčasť občianskej iniciatívy (predovšetkým pre nedostatok veku) a zároveň celkový počet fyzických osôb podpísaných pod spoločné stanovisko sa z tohto dôvodu zníži pod 250. Návod na to, ako by mal v tomto prípade postupovať správny orgán zákon legislatíva priamo neponúka. Zrejme riešením by mohla byť výzva správneho orgánu k navrhovanému splnomocnencovi<sup>19</sup> (vznikajúcej) iniciatívy na doplnenie kmeňa fyzických osôb v stanovenej lehote do takeho počtu, ktorý by odôvodňoval existenciu občianskej iniciatívy. Takýto postup by zodpovedal požiadavkám na efektívne fungovanie a rozhodovanie verejnej správy, kedy by v konaní vystupoval namiesto desiatok účastníkov (jednotlivcov- fyzických osôb) len jeden účastník (iniciatíva), zastrešujúci ich spoločné záujmy. Ak by sme v úvahách pokračovali ďalej a v spomenutom prípade by k doplneniu kmeňa nedošlo, správny orgán by konštatoval neexistenciu občianskej iniciatívy. Keďže je tu predpoklad, že všetky fyzické osoby podpísané pod spoločné stanovisko (ktorých je dokopy menej ako 250) majú záujem byť účastníkom konania, správny orgán by mal v súlade so zásadou úzkej súčinnosti (v tomto prípade s osobami, ktorých sa konanie týka) poskytnúť pomoc a poučenie o možnosti podať písomné stanovisko za každú fyzickú osobu samostatne, kedy by sa účastníkom konania mohla stať každá jednotlivá fyzická osoba<sup>20</sup>.

V prípade, ak sa iniciatíva už stane účastníkom konania môžeme upriamiť pozornosť na ďalšie problémové situácie súvisiace najmä s nejasným vnútorným usporiadaním pri existencii iniciatívy, čo bezprostredne súvisí s uplatňovaním práv a plnením jej povinností v konaní. Splnomocnencom občianskej iniciatívy oprávneným konať v jej mene a prijímať písomnosti je fyzická osoba, ktorá je ako splnomocnenec uvedená v podpisovej listine. Ak taký údaj chýba alebo je nejasný, splnomocnencom občianskej iniciatívy je fyzická osoba uvedená v podpisovej listine na prvom mieste. Splnomocnenec môže písomne určiť svojho zástupcu, ktorý ho zastupuje v rozsahu splnomocnenia<sup>21</sup>. Samotná podstata občianskej iniciatívy navádza k tomu, že konanie splnomocnenca (všetky jeho úkony v konaní) by sa malo odvíjať od spoločných názorov a vôle fyzických osôb tvoriacich iniciatívu. Nepoznáme však kľúč, ktorým sa splnomocnenec riadi pri úkonoch v tých prípadoch ak dôjde v rámci iniciatívy k názorovým rozdielom. V takom prípade, sa zrejme názor splnomocnenca stáva názorom iniciatívy, čo môže viesť k rozkolom vo vnútri iniciatívy. Zákon neupravuje spôsob zániku členstva v iniciatíve. Dôvody môžu byť rozmanité – nesúhlas s postupmi v rámci iniciatívy, medziľudské vzťahy, korupcia, politikárčenie atď. Odliv členov môže v konečnom dôsledku v hraničných prípadoch viesť k nenaplneniu podmienky minimálneho počtu členov iniciatívy a tým viesť k jej zániku a ukončeniu jej pôsobenia ako účastníka konania. Zastávame názor, že prejav vôle člena iniciatívy vo vzťahu k orgánu vedúcemu konanie, v ktorom vyjadrí svoju vôľu nebyť ďalej členom iniciatívy, musí správny orgán akceptovať a na tomto podklade skúmať okolnosti, či iniciatíva naďalej spĺňa podmienky, za ktorých môže byť vo forme iniciatívy účastníkom konania.

Otázne sa môže javiť aj plnenie povinností uložených iniciatíve v konaní. Modelovým príkladom môže byť uloženie pokuty iniciatíve, napr. za sťažovanie postupu konania podľa § 45 správneho poriadku, resp. povinnosť uhradiť trovy konania podľa § 31 ods. 2 správneho poriadku. Ad hoc vytvorená občianska iniciatíva spravidla nemá majetok. Zoskupenie do iniciatívy v záujme hájenia spoločných záujmov predstavuje dobrý základ pre úvahu o solidárnosti pôsobenia členov iniciatívy. Znamená to ale, že správny orgán by mohol finančnú pohľadávku uplatniť v plnej výške voči hociktorému vybranému členovi iniciatívy? Alebo bude uplatňovať nárok u splnomocnenca? Bude následne splnomocnenec uhrádzať záväzok z vlastných, súkromných prostriedkov a následne

<sup>19</sup> § 25 ods. 3 č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<sup>20</sup> § 24a ods. č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<sup>21</sup> § 25 ods. 3 č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

žiadať kompenzáciu od členov iniciatívy? Tieto a ďalšie otvorené otázky modelujú pozíciu občianskej iniciatívy ako účastníka v správnom konaní. Čím viac takýchto otvorených otázok nachádzame tým väčší dosah majú praktické problémy na funkčnosť výkonu verejnej správy. Plynulosť správneho konania je narúšaná nejasnými väzbami a vzťahmi, dôsledkom sú prieťahy v konaniach a neúmerne vynakladanie zdrojov na riešenie zdanlivo jednoduchých záležitostí.

## **5 ZÁVER**

Verejnosť čoraz intenzívnejšie vstupuje do rozhodovacích procesov verejnej správy, čo možno dominantne sledovať aj v oblasti ochrany životného prostredia. Účastou občianskych združení, mimovládnych organizácií či občianskych iniciatív v správnych konaniach sa zvyšuje tlak na kvalitu, rýchlosť a systematickosť práce orgánov verejnej moci. Medzinárodné záväzky Slovenskej republiky v oblasti životného prostredia, najmä Aarhuský dohovor, a na to nadväzujúca judikatúra slovenských súdov, posunuli zainteresovanú verejnosť viac do pozície účastníkov konaní, kým v minulosti im bola priznávaná predovšetkým pozícia zúčastnenej osoby. Aj z dôvodu takéhoto posunu je možné uvažovať o otvorení odbornej diskusie o opodstatnenosti ďalšej existencie inštitútu zúčastnenej osoby v slovenskom správnom poriadku.

Zámer priznávania postavenia účastníka konania zainteresovanej verejnosti musí so sebou prinášať jednoznačnú a prehľadnú legislatívu. Tá by mala smerovať k zvýšenej možnosti ochrany subjektívnych práv v konaní v kombinácii s racionálnym vplyvom verejnosti na kontrolu pri výkone verejnej správy. Kontrolou, ktorú zavádzame zapájaním verejnosti do konaní, posúvame spoločnosť k transparentnejším a účinnejším procesom vo verejnej správe. Verejná správa tak netvorí uzamknutý a nepreniknuteľný kruh vlastných pravidiel. Preto možno aktívnu participáciu verejnosti na rozhodovacích procesoch vnímať ako jednu z ciest na zvyšovanie efektívnosti vo verejnej správe.

### **Použitá literatúra:**

- HENDRYCH, D. a kol.: Správni právo. Obecná časť. 7. vydanie. Praha: C.H.BECK,2009. 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2
- KOŠIČIAROVÁ, S. a kol.: Právo životného prostredia. 1. vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa s.r.o.2006, 464 s., ISBN: 80-88931-57-6
- SKULOVÁ S.: Rozhodování ve veřejné správě. 2. vydanie. Brno: Masarykova univerzita v Brně. 1996. 173 s. ISBN 80-210-1458-X
- SOBIHARD, J.: Správny poriadok: komentár. 5. vyd. Bratislava: IURA EDITION, 2011. 376 s. ISBN 978-80-8078-403-4
- WIFLING, P.: Účasť mimovládnych organizácií s právnych konaniach a ich prístup k súdu podľa Aahurského dohovoru. In: Justičná Revue, 2007, č.10, s.1249- 1260

### **Kontaktné údaje:**

Mgr. PhDr. Rastislav Král  
rastislav.kral@gmail.com  
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy  
Popradská 66,  
P. O. BOX C-2, 041 32 Košice  
Slovenská republika

# SÚDNY PRIESKUM NORMATÍVNYCH SPRÁVNÝCH AKTOV ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Marek Kubíček

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** This article is focused on of normative administrative acts of regulatory public authorities and local public authorities de lege lata and de lege ferenda.

**Abstrakt:** Článok sa zaoberá problematikou preskúvania normatívnych právnych aktov dozorových a regulačných orgánov štátnej správy a miestnych orgánov štátnej správy de lege lata a de lege ferenda.

**Key words:** decision, local self-government, administrative proceeding

**Kľúčové slová:** dozorové a regulačné orgány štátnej správy, miestne orgány štátnej správy, kontrola ústavnosti, kontrola zákonnosti, normatívny správny akt.

## 1 ÚVOD

Normatívne právne akty orgánov štátnej správy možno zaradiť medzi normatívne správne akty. „Normatívne správne akty sú právnymi aktmi, ktoré vytvárajú nové práva a povinnosti k spravovaným subjektom.“<sup>1</sup>

Medzi normatívne správne akty orgánov štátnej správy možno zaradiť:

- a) nariadenia vlády Slovenskej republiky,
- b) všeobecnezáväznú právne predpisy ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy,
- c) všeobecnezáväznú právne predpisy iných orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou,
- d) všeobecnezáväznú právne predpisy orgánov miestnych orgánov štátnej správy.

Normatívne správne akty vznikajú v rámci normotvorných rozhodovacích procesov vo verejnej správe. My sa v ďalšom texte zameriame na všeobecnezáväznú právne predpisy dozorových a regulačných orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou a všeobecnezáväznú právne predpisy miestnych orgánov štátnej správy.

## 2 CHARAKTERISTIKA DOZOROVÝCH A REGULAČNÝCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY A ICH NORMATIVNÝCH

Regulačné a dozorové orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou sú relatívne novou kategóriou orgánov štátnej správy v slovenských podmienkach. Tieto orgány sa začali zriaďovať po roku 2000 v súvislosti s transponovaním právnych aktov Európskych spoločenstiev do slovenského právneho poriadku v čase prístupu do Európskej únie. Tieto orgány boli zriadené buď ako nové orgány štátnej správy (napr. Úrad pre reguláciu sieťových odvetví<sup>2</sup>), alebo de facto transformáciou už existujúcich orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou (napr. Úrad pre reguláciu železničnej dopravy vznikol transformáciou Štátneho dráhového úradu<sup>3</sup>). Regulačné a dozorové orgány štátnej správy sú v súčasnosti zriadené jednotlivými prevažne hmotnoprávnymi predpismi, ktoré upravujú ten úsek verejnej správy, v rámci ktorého vykonávajú dozorové a regulačné úrady

<sup>1</sup> VRABKO M. in VRABKO M. a kol.: Správne právo hmotné Všeobecná časť. s. 197.

<sup>2</sup> Zriadený zákonom č. 276/2001 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach.

<sup>3</sup> Zriadený zákonom č. 109/2005 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 164/1996 Z.z. o dráhach a o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov a o zmene zákona č. 725/2004 Z.z. o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

svoju právomoc. Pojem regulačné a dozorové orgány štátnej správy slovenský právny poriadok nepozná a ide o pojem a kategóriu orgánov štátnej správy vytvorenú teóriou správneho práva.

Podľa teórie správneho práva sú dozorovými a regulačnými orgánmi štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou tieto orgány:

„a) Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky (ďalej len „úrad na ochranu osobných údajov“),

b) Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „telekomunikačný úrad“),

c) Úrad pre reguláciu sieťových odvetví,

d) Poštový regulačný úrad,

e) Úrad pre reguláciu železničnej dopravy,

f) Rada pre vysielanie a retransmisiiu,

g) Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou.“<sup>4</sup>

Ad f) a g): Oba subjekty nie sú podľa pozitívnoprávnej úpravy orgánmi štátnej správy<sup>5</sup> a taktiež nevydávajú všeobecnezáväznú právne predpisy a z toho dôvodu sa im ďalej nevenujeme.

Podľa platnej právnej úpravy sú dozorové a regulačné orgány štátnej správy zriadené ako orgány štátnej správy s celoštátnou (celoslovenskou) pôsobnosťou.<sup>6</sup>

Pre regulačné a dozorové orgány štátnej správy je charakteristické to, že **nemajú priamo nadriadený orgán štátnej správy**, a teda ich regulačnú a dozorovú činnosť v zásade neriadia a nekontrolujú ministerstvá ani ostatné ústredné orgány štátnej správy. Vzhľadom na to sa na ich činnosť nevzťahuje ustanovenie § 39 ods. 1 zákona 575/2001 o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy“), a teda ich činnosť vlada neriadi a nekontroluje prostredníctvom ministrov a ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy a ich štatutárnych orgánov. Touto črtou sa líšia od orgánov štátnej správy, ktoré sa zaraďujú do kategórií dekoncentrovaných orgánov štátnej správy a inšpekčných orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou. Z toho však nemožno vyvodit' nezávislosť dozorových a regulačných orgánov štátnej správy na vlade ako vrcholnom orgáne výkonnej moci. Neexistencia bezprostredne nadriadeného orgánu dozorových a regulačných orgánov štátnej správy má za následok ich relatívne veľký stupeň nezávislosti pri výkone ich právomocí. V individuálno-rozhodovacej **právo-aplikačnej činnosti sa nezávislosť týchto úradov prejavuje v tom, že o riadnom opravnom prostriedku podanom proti prvostupňovým rozhodnutiam týchto orgánov štátnej správy rozhoduje iný orgán toho istého úradu**, teda nie nadriadený orgán štátnej správy, čím tieto orgány štátnej správy pripomínajú ústredné orgány štátnej správy. **Vedúci predstavitelia dozorových a regulačných orgánov štátnej správy sú do funkcie kreovaní rozličným spôsobom** a to aj priamo Národnou radou slovenskej republiky (napr. Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky), ale existujú i také dozorové a regulačné orgány štátnej správy, ktorých vedúcich predstaviteľov kreuje minister (Úrad pre reguláciu železničnej dopravy). Títo predstavitelia sú odvolateľní len za podmienok vymedzených v zákonoch, čím sa líšia od ministrov, ale nie od vedúcich predstaviteľov ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Regulačné a dozorové orgány štátnej správy, ale nemusia vykonávať len činnosti, ktoré podľa práva Európskej únie musia vykonávať nezávislé orgány, a preto môžu niektoré činnosti vykonávať v postavení inšpekčných, resp. dekoncentrovaných orgánov štátnej správy. To má za následok, že činnosti, ktoré vykonávajú v postavení dekoncentrovaných, resp. inšpekčných orgánov štátnej správy môže riadiť a kontrolovať ministerstvo, alebo ostatný ústredný orgán štátnej správy.<sup>7</sup>

Ako už bolo spomenuté vyššie dozorové a regulačné orgány štátnej správy uskutočňujú okrem rozhodovacích procesov v oblasti aplikácie práva aj rozhodovacie procesy v oblasti normotvorby, ktorých výsledkom sú ich normatívne správne akty – vykonávacie predpisy.

<sup>4</sup> MARTVOŇ A. in VRABKO M. a kol.: Správne právo hmotné Všeobecná časť. s. 132.

<sup>5</sup> Pozri § 4 ods. 3 zákona č. 308/2000 Z.z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z.z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov a § 17 ods. 1 zákona č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>6</sup> Porov. napr. (§ 103 ods. 1 zákona č. 513/2009 Z.z. o dráhach (§ 103 ods. 1 zákona č. 513/2009 Z.z. o dráhach v znení neskorších predpisov a (§ 45 ods. 1 zákona č. 122/2013 Z.z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>7</sup> Napr. činnosť Úradu pre reguláciu železničnej dopravy vo veciach špeciálneho stavebného úradu. (Porov. § 102 a § 103 zákona o dráhach).

Oprávnenie týchto orgánov štátnej správy vydávať všeobecnezáväznú právne predpisy možno vyvodiť z čl. 123 ústavného zákona č. 460/1992 Z.z. Ústava Slovenskej republiky („ďalej len ústava“).<sup>8</sup> V súčasnosti je platných 47 právnych predpisov týchto orgánov štátnej správy, z čoho 31 vydal Úrad pre reguláciu sieťových odvetví.

Ako vyplýva z tabuľky číslo 1 takmer 50% všetkých všeobecne záväzných právnych predpisov dozorových a regulačných orgánov štátnej správy má cenový charakter. Rozdelenie právnych aktov na cenové a „necenové“ bolo zvolené z toho dôvodu, že všeobecnezáväznú právne predpisy z oblasti cenotvorby majú výrazný dopad ako na koncových užívateľov služieb s regulovanými cenami (cestovné v osobnej železničnej preprave, ceny plynu, elektrickej energie), tak aj na podnikateľov pôsobiacich v segmente železničnej dopravy, pôšt, telekomunikácií a iných sieťových odvetví. Nezákonnosť a neústavnosť týchto predpisov by mohla znamenať veľké hospodárske škody pre regulované subjekty, eventuálne koncových užívateľov, a preto sa nazdávame, že zákonosti a ústavnosti týchto predpisov treba prikladať značnú pozornosť.

Názov orgánu štátnej správy	Cenové <sup>9</sup>	Iné	Spolu
Úrad na ochranu osobných údajov	0	2	2
Telekomunikačný úrad SR	3	5	8
Úrad pre reguláciu sieťových odvetví	14	17	31
Poštový regulačný úrad	2	0	2
Úrad pre reguláciu železničnej dopravy	4	0	4
Spolu	23	24	47

Tabuľka 1: Všeobecnezáväznú právne predpisy dozorových a regulačných orgánov štátnej správy podľa ich vecnej pôsobnosti

### 3 PRESKÚVANIE VŠEOBECNEZÁVÄZNÝCH PRÁVNÝCH PREDPISOV DOZOROVÝCH A REGULAČNÝCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY DE LEGE LATA

Ústava Slovenskej republiky v súčasnosti o prieskume zákonosti a ústavnosti týchto všeobecne záväzných právnych predpisov mlčí.

Je preto potrebné odpovedať na otázky:

1. Je možné skúmať súlad týchto právnych predpisov?
2. Ktorý orgán má tento prieskum vykonávať?

3. S ktorými právnymi predpismi musia byť právne predpisy dozorových a regulačných orgánov štátnej správy v súlade?

Ad. 1+2: Podľa zásad právneho štátu nepochybne je možné skúmať aj ústavnosť a zákonosť týchto predpisov. Keďže všeobecným orgánom ochrany a kontroly ústavnosti je Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), nepochybne má túto kontrolu vykonávať práve tento súd, o čom môže svedčiť aj konanie o súlade rozhodnutí Úradu pre reguláciu sieťových odvetví vedené pod sp. zn. PL. ÚS 28/03. Konanie však bolo zastavené preto, lebo podľa ústavného súdu boli tieto rozhodnutia individuálnymi právnymi aktmi, a teda na konanie o ich súlade nemal právomoc.

Ad 3: Podľa čl. 125 ústavy možno za „vykonávacie predpisy najvyššej právnej sily“ považovať nariadenia vlády, všeobecne záväznú právne predpisy ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Nepochybne predpisy regulačných orgánov teda musia byť v súlade s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas

<sup>8</sup> Ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväznú právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväznú právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

<sup>9</sup> Do kategórie „cenové právne predpisy“ boli zaradené právne predpisy upravujúce výšku regulovaných cien, spôsob ich výpočtu, alebo spôsob výpočtu úhrad za služby vo verejnom záujme poskytované právnickými a fyzickými osobami súkromného práva.

Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi. Vzhľadom na to, že ministerstvá, alebo ostatné ústredné orgány štátnej správy môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy len na základe výslovného zákonného splnomocnenia, tak by pri správnej formulácii blanketovej normy v zákone nemala nastať situácia, žeby vykonávacie predpisy ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy upravovali rovnaký okruh spoločenských vzťahov ako všeobecne záväzné právne predpisy dozorových a regulačných orgánov štátnej správy z toho dôvodu, že to vylučuje okruh spoločenských vzťahov, ktoré sa upravujú všeobecne záväznými právnymi predpismi dozorových a regulačných orgánov štátnej správy.

Otázkou je či musia byť všeobecne záväzné právne predpisy dozorových a regulačných orgánov štátnej správy v súlade s nariadeniami vlády. Konanie o súlade rozhodnutí Úradu pre reguláciu sieťových odvetví síce bolo vedené pod sp. zn. PL. ÚS 28/03 ako konanie podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy, keďže navrhovateľ považoval Úrad pre reguláciu sieťových odvetví za ústredný orgán štátnej správy. Ústavný súd sa ale v odôvodnení uznesenia s týmto názorom nestotožnil, a teda je podľa nášho názoru otázne, aké by ústavný súd zaujal stanovisko k problematike právnej sily právnych predpisov dozorových a regulačných orgánov vo vzťahu k nariadeniam vlády.

Vláda má univerzálne oprávnenie vydať na vykonanie zákona a v jeho medziach nariadenie vlády, ktoré jej zveril ústavodarca v čl. 120 ods. 1 ústavy. Na druhej strane ústavodarca umožnil v čl. 123 ústavy vydávať všeobecne záväzné právne predpisy aj ministerstvám a iným orgánom štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach, ak sú na to splnomocnené zákonom. Nazdávame sa, že účelom čl. 123 ústavy bolo umožniť, aby vôbec mohli aj ostatné orgány štátnej správy ako vláda vydávať všeobecne záväzné právne predpisy a nemožno z neho automaticky odvodiť záver, že vláda nikdy nemôže vydať nariadenie vo veciach, v ktorých zákonodarca dal povinnosť vydať všeobecne záväzný právny predpis inému orgánu štátnej správy.

Vláda je viazaná čl. 2 ods. 2 ústavy, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon a teda sa treba stručne zmieniť o tom, či vláda môže vydať nariadenie vo veciach, v ktorých uložil zákonodarca povinnosť vydať vykonávací predpis inému vykonávateľovi výkonnej moci. Ústavný súd vo svojom náleze PL. ÚS 7/96 uviedol, že „ak národná rada v splnomocnení prejaví svoju vôľu, aby vláda nariadením vykonala zákon alebo jeho časť, vláda je viazaná vôľou zákonodarcu, pretože zákon jej dovoľuje vydať nariadenie iba v rozsahu ustanovenom národnou radou. Ak národná rada v zákone upraví rozsah splnomocnenia tak, že ním obmedzí pôsobnosť vlády v oblasti normotvorby, má vláda možnosť podať podľa čl. 130 ods. 1 písm. c) ústavy návrh na ústavný súd, aby preskúmal súlad splnomocnenia s čl. 120 ods. 1 ústavy. Ak vláda túto možnosť neuplatní, nemôže vydať nariadenie na úpravu väčšieho ani menšieho rozsahu, než ju zákonodarca poveril v splnomocnení. ... Vláda uplatní svoju normotvornú pôsobnosť v medziach ústavy len vtedy, keď vydá také nariadenie vlády, ktoré je v súlade s každým platným zákonom.“ Ústavný súd sa teda k právomoci vlády vydať nariadenie postavil relatívne šalamúnsky, keď na jednej strane povedal, že vláda nesmie prekročiť splnomocnenie uvedené v zákone, ale na druhej strane podľa nášho názoru, nepovedal, že v prípade, ak by vláda takéto zákonné ustanovenie napadla na ústavnom súde, neuspela by. Podľa nášho názoru by vláda nemala svojimi nariadeniami nahrádzať všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré má podľa zákona vydať iný vykonávateľ verejnej moci. Na druhej strane nie je podľa nášho názoru neústavné, aby vláda vydala nariadenie v ktorom rámcovo upraví spoločenské vzťahy, ktoré má upraviť všeobecne záväzný právny predpis iného orgánu štátnej správy. Toto tvrdenie možno podporiť i ustanovením čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy podľa ktorého musia byť všeobecne záväzné právne predpisy miestnych orgánov štátnej správy všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 v súlade aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

A hoci teória správneho práva a čiastočne aj právny poriadok svojim spôsobom vyčleňujú dozorové a regulačné orgány štátnej správy zo subordinálnych vzťahov, ktoré medzi jednotlivými stupňami štátnej správy existujú, stále sú to podľa platného práva orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou a sú štátnymi orgánmi výkonnej moci. Z toho dôvodu sa možno prikloniť k názoru, že tieto orgány ako orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou sú podriadené vláde a teda z hľadiska vnútroštátneho právneho poriadku by predpisy týchto orgánov štátnej správy mali byť v súlade s nariadeniami vlády, ktorými vláda rámcovo upraví spoločenský vzťah, ktorý má podrobne upraviť vykonávacím predpisom dozorový, alebo regulačný orgán štátnej správy.

Keďže dozorové a regulačné orgány štátnej správy boli zriadené na základe požiadaviek plynúcich z práva Európskej únie, pri hľadaní odpovede na otázku, či musia byť všeobecne záväzné právne predpisy dozorových a regulačných orgánov štátnej správy v súlade s nariadeniami vlády, nemôžno opomenúť smernice Európskej únie, ktorých správna transpozícia si vyžadovala zriadenie takýchto orgánov a skúmanie toho, či je možné, aby spoločenské vzťahy, ktoré majú na základe smerníc upraviť regulačné orgány mohla upraviť rámcovo vládou nariadením. Túto otázku by mal v eventúálnom konaní o súlade právnych predpisov skúmať aj ústavný súd. V prípade, ak by ústavný súd dospel k záveru, že spoločenský vzťah, ktorý má podrobne upraviť vykonávacím predpisom dozorový a regulačný orgán štátnej správy, nemôže rámcovo upraviť vládou nariadením, tak by ústavný súd vzhľadom na nepriamy účinok smerníc, pravdepodobne nemohol vysloviť nesúlad všeobecne záväzného právneho predpisu dozorového a regulačného orgánu štátnej správy s nariadením vlády. Pre ilustráciu uvádzame, aspoň dve odvetvia, v ktorých vyžaduje právo Európskej únie zriadenie nezávislého regulačného orgánu a skúmame či na nami zvolenom úseku môže vláda vydať nariadenie, ktoré všeobecne upraví spoločenské vzťahy, ktoré by mal na základe zákona podrobne upraviť vykonávací predpis dozorového a regulačného orgánu štátnej správy.

Napr. podľa čl. 3 ods. 2 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) (ďalej len „smernica o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby“) v znení neskorších predpisov členské štáty zaručia nezávislosť národných regulačných orgánov tým, že zabezpečia ich právne oddelenie a nezávislé fungovanie od všetkých organizácií poskytujúcich elektronické komunikačné siete, zariadenia alebo služby. **Členské štáty, ktoré si ponechajú vlastnícke práva alebo kontrolu nad podnikmi poskytujúcimi elektronické komunikačné siete a/alebo služby, zabezpečia účinné štrukturálne oddelenie regulačnej funkcie od činností súvisiacich s vlastníctvom alebo riadením.** Požiadavka nezávislosti podľa smernice nezahŕňa nároky na inštitucionálnu autonómiu národného regulačného orgánu.<sup>10</sup> V Slovenskej republike je regulačným orgánom v zmysle smernice o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky. Smernica nevyučuje, aby regulačným orgánom bol i zákonodarný zbor členského štátu, ak pri vykonávaní tejto funkcie spĺňa podmienky odbornosti, nezávislosti, nestrannosti a transparentnosti stanovené v uvedenej smernici a pokiaľ rozhodnutia, ktoré pri výkone tejto funkcie prijíma, možno napadnúť účinnými opravnými prostriedkami na orgáne, ktorý je nezávislý od zúčastnených strán.<sup>11</sup> Vynára sa teda otázka či by eventuálne mohla byť regulačným orgánom podľa smernice aj Vláda Slovenskej republiky.

Ako kľúčové pre získanie správnej odpovede na položenú otázku je treba správne ustáliť, či vláda vykonáva činnosti súvisiace s vlastníctvom, alebo riadením spoločností v oblasti elektronických komunikácií. Slovenská republika vykonáva akcionárske práva štátu k 34% akcií v spoločnosti Slovak Telekom, a.s. v zastúpení ministerstva hospodárstva. Spoločnosť Slovak Telekom, a.s. poskytuje služby v oblasti elektronických komunikácií. V zmysle § 39 ods. 1 zákona o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy činnosť ministerstiev prostredníctvom ministrov a činnosť ostatných ústredných orgánov štátnej správy prostredníctvom ich štatutárnych orgánov riadi, koordinuje a kontroluje vláda. Vláda aj v praxi rozhoduje o kľúčových otázkach ohľadom štátneho podielu v danej spoločnosti o čom svedčí napr. uznesenie vlády č. 133/2013, ktorým vláda splnomocnila ministra hospodárstva v spolupráci s predsedom Výkonného výboru Fondu národného majetku SR a za účasti odborných poradcov iniciovať a viesť rokovania s majoritným akcionárom spoločnosti Slovak Telekom, a. s. – spoločnosťou Deutsche Telekom AG a s manažmentom Slovak Telekom, a. s. o možnostiach a podmienkach naloženia s majetkovou účasťou Slovenskej republiky zastúpenej Ministerstvom hospodárstva SR a Fondu národného majetku SR v Slovak Telekom, a. s.. Vláda tiež uložila týmto uznesením ministromi hospodárstva vypracovať a predložiť na rokovanie vlády návrh ďalšieho postupu vo vzťahu k majetkovým účasťam Slovenskej republiky zastúpenej Ministerstvom hospodárstva SR a Fondu národného majetku SR na podnikaní Slovak Telekom, a. s.. Na základe vyššie uvedeného sa nedomnievame, že vykonávanie funkcie regulátora vládou by naplnilo požiadavku smernice na účinné štrukturálne oddelenie regulačnej funkcie od činností súvisiacich s vlastníctvom alebo riadením. Len na okraj

<sup>10</sup> Porov. HANDRLICA J.. Problematika koncepcie úradov typu nezávislého regulačného orgánu a jej reflexia v slovenskom právnom poriadku, In Právny obzor: 2005, č. 1, s. 78.

<sup>11</sup> Porov. rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-389/08 zo dňa 6. 10. 2010.

možno dodať, že vláda obdobným spôsobom rozhoduje aj o vlastníckych podieloch štátu v iných spoločnostiach v iných odvetviach hospodárstva.<sup>12</sup>

Vo vzťahu k slovenskému telekomunikačnému sektoru by teda v prípade, ak by vláda svojim nariadením upravila podrobnosti o úhrade čistých nákladov na univerzálnu službu, o postupe pri posudzovaní neprímeraného zaťaženia a o zriadení a spravovaní osobitného účtu univerzálnej služby, hoci podľa § 54 ods. 7 zákona č. 351/2011 Z.z. o elektronických komunikáciách má tak spraviť Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky, by pravdepodobne prišlo k nesprávnemu transponovaniu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby).

Podľa čl. 35 ods. 4 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES (ďalej len „smernica o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou“) členské štáty zaručia nezávislosť regulačného orgánu a zabezpečia, aby vykonával svoje právomoci nestranným a transparentným spôsobom. Členské štáty na tento účel zabezpečia, aby bol regulačný orgán pri vykonávaní regulačných úloh, ktoré mu boli uložené na základe tejto smernice a súvisiacich právnych predpisov:

a) právne oddelený a funkčne nezávislý od každého iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu;

b) aby jeho personál a osoby zodpovedné za jeho riadenie:

i) konali nezávisle od akýchkoľvek trhových záujmov a

ii) pri plnení regulačných úloh nepožadovali ani neprijímali priame pokyny od žiadneho štátneho ani iného verejnoprávneho alebo súkromného subjektu. Touto požiadavkou nie je dotknutá prípadná úzka spolupráca s inými príslušnými vnútroštátnymi orgánmi ani všeobecné politické usmernenia, ktoré vydáva vláda a ktoré sa netýkajú regulačných právomocí a povinností podľa článku 37 smernice.

Z tohto ustanovenia možno vyvodiť, že regulačný orgán pre trh s elektrinou by nemala byť vládou ale iný subjekt, v Slovenskej republike je to Úrad pre reguláciu sieťových odvetví.

Podľa čl. 37 ods. 1 písm. a) smernice o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou je regulačný orgán povinný v súlade s transparentnými kritériami stanovovať alebo schvaľovať prenosové alebo distribučné tarify alebo ich metodiky. Úrad pre reguláciu sieťových odvetví splnil túto povinnosť vydaním vyhlášky Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 221/2013 Z.z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike. Vzhľadom na to, že vláda by do tejto kompetencie úradu nemala zasahovať, eventuálne nariadenie vlády upravujúce spoločenské vzťahy v tejto oblasti by mohlo byť v rozpore s právom Európskej únie.

Vzhľadom na to, že skoro polovicu všeobecne záväzných právnych predpisov dozorových a regulačných orgánov štátnej správy tvoria cenové predpisy a vedúcich predstaviteľov týchto orgánov nemôže vláda kedykoľvek odvolať, možno si predstaviť stav nesúlady predpisu dozorového a regulačného orgánu štátnej správy s nariadením vlády vydaným na základe čl. 120 ods. 1 ústavy, v prípade názorových nezhôd nezávislého úradu a vlády vo veciach cenovej regulácie.

Možno uzavrieť, že podľa nášho názoru nemusia byť v súlade s nariadeniami vlády tie právne predpisy dozorových a regulačných orgánov štátnej správy, ktoré upravujú spoločenské vzťahy, ktoré nemôže upraviť orgán vykonávajúci vlastníctvo, alebo riadenie regulovaných subjektov a Slovenská republika má majetkovú účasť v regulovanom subjekte v danom odvetví a svoje práva vykonáva prostredníctvom ministerstva, alebo iného ústredného orgánu štátnej správy. V ostatných prípadoch musia byť všeobecne záväzný právne predpisy dozorových a regulačných orgánov štátnej správy v súlade s nariadeniami vlády, ktoré rámcovo upravujú spoločenský vzťah, ktorý má upraviť dozorový a regulačný orgán štátnej správy všeobecne záväzným právnym predpisom. Analogicky je treba postupovať aj v prípade konania o súlade týchto predpisov s medzinárodnými zmluvami, vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, okrem tých medzinárodných zmlúv, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Vzhľadom na už spomenutý fakt, že v skutočnosti nie všetky činnosti, ktoré vykonávajú regulačné a dozorové orgány štátnej správy, musia vykonávať orgány nepodriadené vláde, by musel ústavný súd od prípadu k prípadu skúmať, či je daný spoločenský

<sup>12</sup> Porov. napr. uznesenie vlády č. 524/2013 k Informácii o preferovanom spôsobe reorganizácie skupiny spoločností Slovenský plynárenský priemysel, a. s..



vzťah takým vzťahom, ktorý musí upraviť nezávislý regulačný orgán, alebo nie, čo nemusí byť vždy úplne jednoznačné<sup>13</sup>, a preto je podľa nášho názoru takýto stav v rozpore so zásadou právnej istoty.

#### 4 PRESKÚMAVANIE VŠEOBECNEZÁVAZNÝCH PRÁVNÝCH PREDPISOV DOZOROVÝCH A REGULAČNÝCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY DE LEGE FERENDA

Na základe záverov predchádzajúcej kapitoly považujeme za dôležité, aby ústava reflektovala skutočnosť, že okrem orgánov ústrednej štátnej správy existuje i iná skupina orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktorá vydáva všeobecne záväzné právne predpisy, a preto je potrebné novelizovať ústavu napríklad spôsobom, aký je uvedený na konci kapitoly. Ústava by mala dať jednoznačnú odpoveď na otázku:

1. S ktorými druhmi právnych predpisov musia byť právne predpisy dozorových a regulačných orgánov štátnej správy v súlade?

2. Ktorý štátny orgán vykonáva abstraktnú kontrolu ústavnosti a zákonnosti týchto právnych predpisov?

Ad 1): Vzhľadom na to, že ide o podzákonné právne predpisy musia byť tieto právne predpisy v súlade s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi. Právne predpisy týchto orgánov by mali byť v súlade s nariadeniami vlády v tom rozsahu, v akom môže vláda v súlade s právom Európskej únie rámcovo regulovať tie spoločenské vzťahy, ktorých reguláciu prostredníctvom vykonávacích predpisov zveril zákonodarca regulačným a dozorovým orgánom štátnej správy. Otázkou je ako tieto právne predpisy určiť. Z hľadiska právnej istoty by malo ísť o všetky právne predpisy, ktoré vydávajú dozorové a regulačné orgány štátnej správy na tých úsekoch svojej pôsobnosti, ktorú neradiaria a nekontrolujú ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy. Je síce možné, že takto sa medzi právne predpisy, ktoré nebudú mať nižšiu právnu silu ako nariadenia vlády dostanú aj niektoré právne predpisy, ktoré upravujú spoločenské vzťahy, ktoré by mohla upraviť aj vláda, a však z hľadiska princípu právnej istoty je podľa nášho názoru toto riešenie lepšie ako skúmanie každého jednotlivého predpisu, alebo jeho časti a následné určovanie či daný spoločenský vzťah je možné rámcovo upraviť nariadením vlády, alebo nie. Ako nevhodný sa javí enumeratívny výpočet dozorových a regulačných orgánov štátnej správy, ktoré môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré nemusia byť v súlade s nariadeniami vlády, keďže tieto orgány štátnej správy nemusia vydávať vykonávacie predpisy len na tých úsekoch štátnej správy, na ktorých má byť ich činnosť nezávislá od vlády. Pred ústavodarcom však okrem úpravy právnej sily všeobecne záväzných právnych predpisov dozorových a regulačných orgánov upravujúcich spoločenské vzťahy, ktoré nie je podľa sekundárneho práva Európskej únie oprávnená upraviť vláda, stojí aj výzva, aby ústavne odňal vláde možnosť takéto nariadenie vydať. To je ale téma, ktorou sa vzhľadom na zameranie a rozsah príspevku zaoberať nebudeme.

Ad 2): Vzhľadom na relatívne veľký, najmä hospodársky, význam spoločenských vzťahov, ktoré mnohé z predpisov regulačných a dozorových orgánov štátnej správy upravujú, právomoc rozhodovať o ich súlade by mal mať ústavný súd, a teda prechod tejto právomoci na správny súd nepovažujeme za vhodný.

Ústava by tiež mala pamätať na možnosť, že zákonodarca splnomocní vydať všeobecne záväzný právny predpis dozorový a regulačný orgán štátnej správy na tom úseku činnosti, ktorý môže byť podriadený vláde, alebo ministerstvu, alebo inému ústrednému orgánu štátnej správy alebo splnomocní vydať vykonávací predpis iný orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy by vzhľadom na postavenie orgánu, ktorý ich vydá v štruktúre orgánov štátnej správy, mali byť aj v súlade s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

Na základe vyššie uvedeného sa navrhuje takéto nové znenie<sup>14</sup> čl. 125 ods. 1 ústavy:

Ústavný súd rozhoduje o súlade:

<sup>13</sup> Napr. všeobecne záväzné právne predpisy Úradu pre reguláciu železničnej dopravy vydávané na základe § 53 ods. 1 zákona č. 513/2009 Z.z. o dráhach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>14</sup> Zmenený text je písaný hrubo.

a) zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom,

b) nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy a **a všeobecne záväzných právnych predpisov iných orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktoré tieto orgány vydali na úseku štátnej správy, na ktorom jej výkon neriadi a nekontroluje, alebo neriadi, alebo nekontroluje ministerstvo alebo ostaný ústredný orgán štátnej správy** s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi,

c) všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd,

d) **všeobecne záväzných právnych predpisov orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, okrem predpisov, ktoré sú uvedené v čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy,**

e) všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy **a so všeobecne záväznými predpismi ostatných orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou,** ak o nich nerozhoduje iný súd.

## 5 PRESKÚVANIE VŠEOBECNE ZÁVAZNÝCH PRÁVNÝCH PREDPISOV MIESTNYCH ORGÁNOV ŠTÁTNEJ SPRÁVY DE LEGE LATA A DE LEGE FERENDA

Na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov miestnymi orgánmi štátnej správy sa vzťahuje čl. 123 ústavy, a teda môžu tieto predpisy vydávať len na základe zákonov a v ich medziach. V súčasnosti sú právnymi predpismi miestnych orgánov štátnej správy všeobecne záväzné vyhlášky a vyhlášky okresných úradov v sídle kraja na úseku štátnej správy o životné prostredie. Z čl. 125 ods. 1 písm. d) ústavy možno vyvodiť, že tieto právne predpisy musia byť v súlade s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy a vzhľadom na uvedené v predchádzajúcich kapitolách, pravdepodobne by mali byť v súlade aj so všeobecne záväznými právnymi predpismi ostatných orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou. Ústavný súd podľa našich informácií nikdy o súlade tohto druhu právnych predpisov nerozhodoval.<sup>15</sup> Je to pravdepodobne spôsobené

a) relatívne malým počtom takýchto predpisov,

b) existenciou prostriedkov prokurátorského dozoru (najmä protest prokurátora),

c) podriadenosťou miestnych orgánov štátnej správy ministerstvám a ostatným ústredným orgánom štátnej správy.

Ústava umožňuje, aby zákonodarca určil, že o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy môže konať iný súd. Z hľadiska právnej sily sú na roveň týmto predpisom postavené všeobecne záväzné nariadenia orgánov územnej samosprávy, ktoré boli vydané pri prenesenom výkone štátnej správy. V súčasnosti v zmysle § 250zfa zákona č. 99/1963 Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov rozhoduje o súlade všeobecne záväzných nariadení subjektov územnej samosprávy, ktoré boli vydané pri prenesenom výkone štátnej správy so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy krajský súd v úprávnom súdnictve. Tento súd preskúma aj súlad všeobecne záväzných nariadení subjektov územnej samosprávy vydanými pri výkone originálnej pôsobnosti so zákonom. Krajský súd síce nepreskúma súlad všeobecne záväzných nariadení subjektov územnej samosprávy s ústavou, ústavnými zákonmi a

<sup>15</sup> Porov. odpoveď na informáciu Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky Spr 1097/2013 a <http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=1277961> <cit. dňa 2013-10-09>

medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a však vzhľadom na to, že podľa § 6 ods. 1 a 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), resp. podľa § 8 ods. 1 a 2 zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o samosprávnych krajoch“) smú subjekty územnej samosprávy vydávať len také všeobecne záväzné nariadenia, ktoré sú v súlade aj s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, resp. aj s medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, pokiaľ by subjekt územnej samosprávy prijal všeobecne záväzné nariadenie, ktoré by bolo v rozpore s ústavou, ústavným zákonom, alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky, a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, resp. aj s inou medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom toto nariadenie by bolo aj v rozpore so spomenutými blanketovými normami zákona o obecnom zriadení a zákona o samosprávnych krajoch. Možno teda konštatovať, že o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy s právnymi predpismi vyššej právnej sily koná a rozhoduje iný súd (ústavný súd) ako v prípade všeobecne záväzných právnych predpisov subjektov územnej samosprávy (krajský súd). Jedinou výnimkou by bolo konanie v ktorom by sa namietal nesúlad všeobecne záväzného nariadenia subjektu územnej samosprávy s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky, resp. v prípade všeobecne záväzných nariadení vydaných pri prenesenom výkone štátnej správy aj s inými medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, v takom prípade by konal o súlade ústavný súd.

Zastávame názor, že v konaniach o zákonnosti všeobecne záväzných právnych predpisov územnej samosprávy a orgánov miestnej štátnej správy by mal rozhodovať iba jeden druh súdov. Názor zastávame preto, že všeobecne záväzné predpisy orgánov miestnej štátnej správy a subjektov územnej samosprávy vydané v rámci preneseného výkonu štátnej správy sú rovnakej právnej sily. Taktiež nie je dôvodné, aby všeobecne záväzné právne predpisy orgánov územnej samosprávy vydané v rámci výkonu samosprávy a v rámci preneseného výkonu štátnej správy preskúmavali rozličné súdy. Z čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy vyplýva, že právomoc ústavného súdu na konanie o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov subjektov územnej samosprávy a orgánov miestnej štátnej správy je len subsidiárna, keďže ju má ústavný súd len v prípade, ak o tom podľa osobitného zákona nekoná a nerozhoduje iný súd. Zastávame názor, žeby súlad všetkých týchto predpisov mali skúmať krajské súdy, keďže ide o predpisy s územnou pôsobnosťou neprekračujúcou územnú pôsobnosť krajských súdov a ústavodarca taktiež vyjadril v čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) ústavy svoj názor, že prieskum týchto predpisov má do kompetencie ústavného súdu spadať len subsidiárne.

Niet dôvodu na odňatie možnosti podať návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, v ktorom rozhoduje krajský súd, štátnym orgánom uvedeným v čl. 130 ods. 1 ústavy s výnimkou generálneho prokurátora, ktorý môže konanie na krajskom súde iniciovať už teraz prostredníctvom prokurátora. De lege ferenda by preto bolo vhodné rozšíriť okruh aktívne legitimovaných subjektov na podanie návrhu na začatie konania o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov orgánov územnej samosprávy a miestnych orgánov štátnej správy aspoň o vládu a verejného ochranca práv.

Rozšírenie aktívne legitimovaných o vládu je vhodné z toho dôvodu, že krajské súdy preskúmavajú aj všeobecne záväzné nariadenia subjektov územnej samosprávy vydané v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Vláda síce v zmysle § 5 ods. 2 zákona o obecnom zriadení riadi a kontroluje prenesený výkon štátnej správy obcou, a však nemá právomoc zrušiť všeobecne záväzné nariadenie obce a ani možnosť odvolať starostu, a teda by mala mať aspoň právo iniciovať konanie o zrušení takéhoto nariadenia.

Verejný ochranca práv by mal byť aktívne legitimovaný preto, lebo mnohé všeobecne záväzné právne predpisy miestnych orgánov štátnej správy a územnej samosprávy zasahujú, resp. môžu zasiahnuť do základného práva alebo slobody obsiahnutých v druhej hlave ústavy, alebo v medzinárodných zmluvách o ľudských právach a základných slobodách. Keďže krajský súd neskúma súlad právnych predpisov s medzinárodnými zmluvami, verejný ochranca práv by mal byť aktívne legitimovaný na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, pokiaľ sa

domnieva, že všeobecne záväzný právny predpis o súlade ktorého koná a rozhoduje krajský súd je v rozpore s druhou hlavou ústavy, alebo s Listinou základných práv a slobôd.

Zastávame tiež názor, že by bolo z praktického hľadiska vhodné, keby krajské sudy preskúmavali aj súlad právnych predpisov subjektov územnej samosprávy a orgánov miestnej štátnej správy s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, keďže porušením týchto prameňov práva vždy dôjde minimálne k porušeniu § 6 ods. 1 a 2 zákona o obecnom zriadení, resp. § 8 ods. 1 a 2 zákona o samosprávnych krajoch.

## **6 ZÁVER**

Problematika normatívnych správnych aktov, t. j. vykonávacích predpisov, dozorových a regulačných orgánov štátnej správy a miestnych orgánov štátnej správy je relatívne málo skúmaná, čo je na škodu veci.

Z ustanovenia čl. 125 ods. 1 ústavy nemožno zistiť právnu silu právnych predpisov dozorových a regulačných orgánov štátnej správy a z ústavy ako celku ani nemožno zistiť, ktorý štátny orgán by mal konať a rozhodovať o súlade týchto právnych predpisov. Vzhľadom na to, že v súlade so zásadami právneho štátu nepochybne taký orgán existovať musí a základným orgánom ochrany ústavnosti je ústavný súd, možno uzavrieť, že oprávneným štátnym orgánom konať a rozhodnúť o súlade týchto právnych predpisov je ústavný súd.

Ako problematický sa javí možný nesúlad právnych predpisov dozorových a regulačných orgánov štátnej správy s nariadením vlády. Keďže vláda je vrcholný orgán výkonnej moci a dozorové a regulačné orgány štátnej správy sú súčasťou výkonnej moci a z ústavy nevyplýva, že sú od vlády nezávislé, možno predpokladať, že ich všeobecne záväzných právne predpisy by mali byť v súlade s nariadeniami vlády. Vzhľadom na to, že vláda riadi výkon akcionárskych práv štátu v akciových spoločnostiach pôsobiacich v trhových segmentoch, v ktorých by mali pôsobiť regulačné orgány, ktoré sú funkčne oddelené od orgánov vykonávajúcich činností súvisiace s vlastníctvom alebo riadením takýchto spoločností, domnievame sa, že vláda nemôže vydávať nariadenia upravujúce okruh spoločenských vzťahov, ktorý spadá do pôsobnosti nezávislých regulačných orgánov v zmysle práva Európskej únie. Z toho vyplýva, že všeobecne záväzných právne predpisy, ktoré vydávajú dozorové a regulačné orgány štátnej správy pri regulácii spoločenských vzťahov, ktorú majú robiť orgány funkčne oddelené od orgánov vykonávajúcich činností súvisiace s vlastníctvom alebo riadením obchodných spoločností, nemusia byť v súlade s nariadeniami vlády. Vzhľadom na to, že určenie toho, či všeobecne záväzný právny predpis upravuje spoločenské vzťahy, ktoré by nemali byť upravené nariadením vlády, by sa muselo robiť od prípadu k prípadu, považujeme to za znak právnej neistoty.

Z dôvodov uvedených v predchádzajúcom odseku zastávame názor, že je potrebné novelizovať čl. 125 ods. 1 ústavy tak, že o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov dozorových a regulačných orgánov štátnej správy bude rozhodovať ústavný súd. Zároveň by mala ústava rozlišovať všeobecne záväzných právne predpisy orgánov štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktoré tieto orgány vydali na úseku štátnej správy, na ktorom jej výkon neriadi a nekontroluje, alebo neriadi, alebo nekontroluje ministerstvo alebo ostaný ústredný orgán štátnej správy a ich ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi. Prvá menovaná skupina právnych predpisov by nemusela byť v súlade s nariadeniami vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, zatiaľ čo druhá skupina by mala aj v súlade s nariadeniami vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ktoré rámcovo upravujú spoločenské vzťahy, ktoré majú na základe zákona upraviť všeobecne záväzným právnym predpisom dozorové a regulačné orgány štátnej správy.

O súlade všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy v súčasnosti rozhoduje len ústavný súd. O súlade všeobecne záväzných nariadení subjektov územnej samosprávy, vrátane tých vydaných pri prenesenom výkone štátnej správy so zákonmi, resp. podzákonnými predpismi rozhoduje krajský súd v rámci správneho súdnictva. O súlade právnych predpisov orgánov územnej samosprávy s inými prameňmi práva rozhoduje ústavný súd. Zastávame názor, že o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a orgánov územnej samosprávy by mal rozhodovať len jeden druh súdov a to krajský súd. De lege ferenda by však bolo vhodné rozšíriť okruh aktívne legitimovaných na podanie návrhu na začatie konania o súlade týchto právnych predpisov aspoň o vládu a verejného ochrancu práv.

Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, č. APVV-0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

**Použitá literatúra:**

VRABKO M. a kol.: Správne právo hmotné Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2012. 453 s. ISBN 978-80-89603-03-9.

HANDRLICA J.. Problematika koncepcie úradov typu nezávislého regulačného orgánu a jej reflexia v slovenskom právnom poriadku, In Právny obzor: 2005, č. 1, s. 67 - 93.

**Použitá pramene práva:**

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/21/ES zo 7. marca 2002 o spoločnom regulačnom rámci pre elektronické komunikačné siete a služby (rámcová smernica) v znení neskorších predpisov.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/22/ES zo 7. marca 2002 o univerzálnej službe a právach užívateľov týkajúcich sa elektronických komunikačných sietí a služieb (smernica univerzálnej služby).

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2009/72/ES z 13. júla 2009 o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou, ktorou sa zrušuje smernica 2003/54/ES.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/34/EÚ z 21. novembra 2012, ktorou sa zriaďuje jednotný európsky železničný priestor (prepracované znenie).

Ústavný zákon č. 460/1992 Z.z. Ústava Slovenskej republiky.

Zákon č. 99/1963 Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 308/2000 Z.z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z.z.o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 276/2001 Z.z.. o regulácii v sieťových odvetviach.

Zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 581/2004 Z.z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 109/2005 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 164/1996 Z.z. o dráhach a o zmene zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov a o zmene zákona č. 725/2004 Z.z. o podmienkach prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 513/2009 Z.z. o dráhach v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 514/2009 Z.z. o doprave na dráhach v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 351/2011 o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 122/2013 Z.z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Vyhláška Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 221/2013 Z.z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike.

**Ostatné zdroje:**

Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-389/08 zo dňa 6. 10. 2010.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/96

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 28/03.

Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 133/2013.

Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 524/2013.

odpoveď na informáciu Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky Spr 1097/2013

<http://www.teleoff.gov.sk/index.php?ID=23> <cit. dňa 2013-10-09>

<http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=1277961> <cit. dňa 2013-10-09>

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Marek Kubíček

marek.kubicek@gmail.com

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava 1

Slovenská republika

# KONTROLA DOTAČNÍCH SMLUV NA ÚROVNI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Jan Malast

Západočeská univerzita v Plzni, Právnická fakulta

**Abstract:** Local self-governments within their economic activities repeatedly enter with private entities into contracts of the specially-purposed investment subsidy, in other words contracts of subsidies. The essence of these agreements is the transfer of public funds from budget of self-governmental unit to the disposition of private entity. Therefore there is an increased interest in the control of concluding such contracts and fulfillment of obligations arising from them. In the Czech doctrine and judicature, however, there is a discrepancy in view of the legal nature of the contractual relationship, which is reflected in the fact that it may not be entirely clear how to control entering into these agreements and fulfilling the obligations arising from them. The paper will draw attention to this discrepancy and suggest the pros and cons of the two possible views of the contracts of subsidy adhered at the Czech courts.

**Abstrakt:** Územní samosprávné celky v rámci své hospodářské činnosti nezdědky uzavírají se soukromými subjekty smlouvy o poskytnutí účelové investiční dotace neboli tzv. dotační smlouvy. Podstatou těchto smluv je převod části veřejných prostředků z rozpočtu samosprávného celku soukromému subjektu. I proto existuje zvýšený zájem na kontrole uzavírání takových smluv a plnění závazků z nich plynoucích. V české doktríně a soudní judikatuře nicméně existuje rozpor v náhledu na právní povahu těchto smluvních vztahů, který se projevuje i v tom, že nemusí být zcela jasné, jak uzavírání těchto smluv a plnění z nich vlastně kontrolovat. Cílem příspěvku bude na tento rozpor upozornit a naznačit klady i zápory obou z možných náhledů na dotační smlouvy, které zastávají české soudy.

**Keywords:** contracts of subsidies, public administration contracts, local self-government

**Klíčová slova:** dotační smlouva, veřejnoprávní smlouva, územní samosprávné celky, judikatura Nejvyššího soudu ČR, judikatura Nejvyššího správního soudu ČR

## 1 ÚVOD

Subjekty veřejné správy bývají nadány nejen autoritativními pravomocemi pro výkon veřejné moci, ale zpravidla realizují i širokou škálu nevrchnostenských úkolů. Proto bývá veřejná správa ve svém materiálním pojetí již tradičně dělena dle své právní formy na tzv. veřejnou správu vrchnostenskou a veřejnou správu fiskální. Kritériem této diferenciacie je oblast práva a užívání právních nástrojů, která jsou užívány k plnění veřejných úkolů a tedy i naplňování veřejného zájmu. V případě správy vrchnostenské jde o právo veřejné a jeho právní instrumenty, u správy fiskální pak o právo soukromé a soukromoprávní instituty. Neboť současná teorie upozorňuje na přílišnou obecnost tohoto dělení, které již není schopno postihnout komplexnost úkolů kladených na moderní veřejnou správu, nabízí také užší kategorizaci správních úkolů dle obsahového hlediska na úkoly správně politické, správně-hospodářské, sociální a kulturní a ekologické.<sup>1</sup>

Právě ona činnost správně-hospodářská, konkrétně nakládání s majetkem, není aktivitou jen státní správy, ale pochopitelně představuje značnou náplň činnosti i pro územní samosprávné celky („ÚSC“). V oblasti územní samosprávy již tradičně uváděno mezi tzv. „záležitosti, které jsou v zájmu“ územních samosprávných celků a které jsou tedy logickou součástí jejich tzv. samostatné působnosti. Hospodaření obcí a krajů je do samostatné působnosti výslovně řazeno nejen současnými zákony o obcích a o krajích (zákony č. 128/2000 Sb. a 129/2000 Sb. v platném znění, dále také jen jako obecní a krajské zřízení), ale totéž je možné dovozovat i v případě hlavního města Prahy, byť jeho právní úprava je v této otázce poněkud méně explicitní (viz zejm. § 34 a násl. zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění, dále také jen „ZHMP“).

<sup>1</sup> Hendrych, D. a kol: Správní právo, obecná část, 8. vydání, C. H. Beck, Praha, 2012, str. 12 a 13.

## 2 DOTAČNÍ SMLOUVY A KONTROLA NAKLÁDÁNÍ S VEŘEJNÝM MAJETKEM ÚSC

Jednou z forem nakládání s majetkem ÚSC je také uzavírání tzv. dotačních smluv. Za ty můžeme považovat kontrakty, jejichž předmětem je poskytnutí finanční, zpravidla účelové, dotace (podpory) z rozpočtu územního samosprávného celku jinému subjektu ať již veřejného nebo soukromého práva.

Bez ohledu na adresáta plnění však poskytovatelem dotace stále zůstává veřejnoprávní subjekt jako součást soustavy veřejné správy a poskytnuté finance pocházejí z rozpočtu určeného k plnění veřejnosprávních úkolů.<sup>2</sup> Tato činnost tak vždy zůstává veřejnou správou ve smyslu správy věcí veřejných konaných ve veřejném zájmu. Z tohoto důvodu jsou na ni kladeny také zvýšené nároky ze strany právní regulace v oblasti kontroly efektivity nakládání s těmito veřejnými prostředky, čímž se zmiňovaná problematika úzce dotýká tematického zaměření této konference.

Volba těchto nástrojů kontroly plnění dotačních smluv totiž z logiky věci bude podstatně ovlivněna především právní povahou tohoto kontraktu. Právě zde však narážíme na podstatný problém, jehož stručné nastínění je cílem tohoto příspěvku.

## 3 PRÁVNÍ POVAHA DOTAČNÍ SMLOUVY VE SVĚTLE DOKTRÍNY A JUDIKATURY

Přestože lze pochopitelně jen obtížně kvantifikovat přesné číslo, lze z běžně dostupných informací<sup>3</sup> soudit, že dotační smlouvy bývají primárně uzavírány v režimu soukromého práva. Tyto smlouvy zpravidla odkazují buď na obecný § 51 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, v platném znění (dále také jen „OZ“) umožňující „...uzavřít i takovou smlouvu, která není zvláště upravena“, pokud to neodporuje obsahu a účelu občanského zákoníku nebo případně na § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, v platném znění, dle něhož lze „...uzavřít i takovou smlouvu, která není upravena jako typ smlouvy“, tentokrát navíc s podmínkou dostatečného určení svých závazků.

Odkazem na citovaná ustanovení smluvní strany projevují vůli realizovat dotační záměr prostřednictvím prostředků soukromého práva, v tomto případě formou tzv. inominátní (nepojmenované) smlouvy. Tento smluvní typ je projevem kontraktační volnosti, podle níž se účastníci soukromoprávních vztahů mohou (v rovině civilního práva) domluvit v zásadě na čemkoliv, s čím obě (všechny) strany souhlasí a co zákon výslovně nezakazuje. Toto právo je obecně zakotveno právě v § 51 občanského zákoníku, přičemž ani v případě zákoníku obchodního nejde o zvláštní případ založení práva uzavřít inominátní kontrakt, nýbrž toliko o jakousi konstataci tohoto faktu se zdůrazněním požadavku určitosti závazků.<sup>4</sup>

Zmíněné pojetí dotační smlouvy odpovídá i judikatuře Nejvyššího soudu ČR („NS“), který judikoval, že „Právní vztah založený smlouvou o poskytnutí grantu uzavřenou mezi žalobcem [samosprávný kraj, pozn. aut.] a žalovanou [obchodní společnost, pozn. aut.] je svou povahou vztahem soukromoprávním (občanskoprávním); žalovaná požádala o poskytnutí dotace na vymezený účel, při jednání o smluvních podmínkách žádný z účastníků nevystupoval jako nositel veřejné moci a obsah smlouvy je výsledkem autonomních vůlí obou subjektů.“<sup>5</sup>

Právní úpravou soukromoprávních inominátních smluv budou především obecná ustanovení o kontraktačním právu obsažená v občanském zákoníku, zejména v ustanovení § 43 a násl. OZ. Nepojmenování a „volná“ konstrukce této smlouvy samozřejmě nemá vliv na její právní závaznost, stejně jako na práva a povinnosti vyplývající z jejího porušení (§ 491 odst. 1 OZ) a to včetně odpovědnosti za škodu.<sup>6</sup> V některých ohledech je dokonce nepojmenovaná dohoda „přísnější“ než mnohé smlouvy typizované, neboť například odstoupení od tohoto kontraktu je možné pouze v případě, že si to strany ve smlouvě výslovně stanoví. Zákon totiž tuto možnost – na rozdíl od některých pojmenovaných smluvních druhů – pro inominátní smlouvu sám nezakládá (§ 48 odst. 1 OZ).

Situaci však značně komplikuje fakt, že „konkurenční“ Nejvyšší správní soud („NSS“) při posuzování právního charakteru dotační smlouvy dospěl ke zcela opačnému závěru než výše citovaný NS. Připouští sice, že „uzavřená smlouva [o poskytnutí dotace] může vzbuzovat dojem

<sup>2</sup> K tomuto podrobněji viz také Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, čj. IV. ÚS 1167/11.

<sup>3</sup> Typicky publikovaných prostřednictvím internetu na webových stránkách celé řady institucí veřejné správy.

<sup>4</sup> Tomsa, M. in Štenglová, I., Plíva, S., Tomsa, M. a kol.: Obchodní zákoník. Komentář. C. H. Beck, Praha, 2010, str. 917.

<sup>5</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 7. 2012, sp. zn. 33 Cdo 469/2011.

<sup>6</sup> Viz například Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 12. 1998, čj. 25 Cdo 2029/1998.

smlouvy soukromoprávní“, zdůrazňuje však, že ve skutečnosti „je smlouvou práva veřejného, jehož základním atributem je nerovnost účastníků a takové smlouvy mohou být uzavírány preferenčním způsobem.“<sup>7</sup> Tento závěr pak NSS opírá – kromě již zmíněné selektivnosti a nerovnosti účastníků – také o to, že „Rozdíl od soukromoprávní smlouvy je i v důsledcích a rozdílný je i režim sporů ze smlouvy vyplývající. Pokud jedna smluvní strana nesplní své povinnosti, může nastupovat vydání správního aktu (v dané věci platební výměr za odvod za porušení rozpočtové kázně).“, což je postup u soukromoprávního kontraktu zjevně nemyslitelný. Stejný závěr zaujal také i tzv. konflíkní senát<sup>8</sup> zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Názor obou těchto tribunálů aprobovaly ve svém rozhodování i soudy nižších instancí<sup>9</sup> a v neposlední řadě veřejnoprávní charakter dotačních smluv připouští i správní teorie.<sup>10</sup>

Připustíme-li tuto argumentaci, tj. názor, že jde o „smlouvu práva veřejného“, nelze než dovodit, že smlouva o poskytnutí dotace je zvláštním případem tzv. veřejnoprávní smlouvy. Obecnou právní úpravou veřejnoprávních smluv je V. část zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění („SprŘ“), jehož definice veřejnoprávních smluv prakticky doslova odpovídá citovanému judikátu. Správní řád veřejnoprávní smlouvu definuje jako „dvoustranný nebo vícestranný právní úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva“ (§ 159 odst. 1 SprŘ). V případě dotačních smluv mezi ÚSC a soukromými subjekty jde o kontrakt, jenž se svým pojetím a charakterem nejvíce blíží smlouvám v teorii označovaným jako subordinační a upraveným v § 161 SprŘ, byť – nutno zdůraznit – o „čistý“ archetyp subordinačních smluv by se u dotačních kontraktů zřejmě nejednalo.

Správní řád k veřejnoprávním smlouvám přistupuje materiálně, když uvádí, že „Veřejnoprávní smlouva se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu.“ (§ 159 odst. 4 SprŘ). Není tedy podstatné, jak bude kontrakt označen zákonem či smluvními stranami, bude-li však jeho obsahem úprava práv a povinností „v oblasti veřejného práva“, půjde vždy o smlouvu veřejnoprávní. Bylo by tomu tak i ve výše zmíněných případech, kdy dotační smlouvy výslovně odkazují na občanský zákoník, případně rovnou na jeho ustanovení § 51, neboť tento prvek v hlavičce smlouvy jistě není rozhodující pro hodnocení její právní povahy. Vypovídají však o vůli smluvních stran uzavřít soukromoprávní kontrakt. Jiný slovy řečeno, tato skutečnost dává vzniknout oprávněným pochybnostem o tom, zda si smluvní strany jsou skutečně vědomy, že fakticky uzavírají kontrakt jiné právní povahy, než jak smluvně navenek deklarují. Obsah takové smlouvy, proces uzavření, náležitosti či případný přezkum by se tedy i v takovém případě posuzovaly dle § 164 a násl. správního řádu jako u veřejnoprávních smluv se subsidiárním užitím příslušných ustanovení občanského zákoníku (viz § 170 SprŘ).

Je evidentní, že ve zpracovávané problematice proti sobě stojí veřejnoprávní pojetí dotační smlouvy ze strany NSS, opakovaně judikované<sup>11</sup> a potvrzené i tzv. konflíkním senátem, na straně druhé pak máme sice vcelku ojedinělé, nicméně ze všech citovaných rozhodnutí časově nejnovější soukromoprávní pojetí dotační smlouvy konstatované NS.

Obě pojetí lze zřejmě v obecné rovině pokládat za představitelná a teoreticky právně přípustná. Cílem tohoto příspěvku není rozhodnout, zda bychom se měli přiklonit spíše k tomu či onomu pojetí. Jeho účelem je především zdůraznit odlišnosti panující v kontrole plnění takové smlouvy, nahlížíme-li na ni jako na smlouvu soukromoprávní či smlouvu veřejnoprávní, resp. akcentovat důležitost rozřešení této otázky pro potřeby kontroly řádného a efektivního nakládání s veřejnými rozpočty.

## 4 PRÁVO (A POVINNOST) KONTROLY NAKLÁDÁNÍ S POSKYTNUTOU DOTACÍ

### 4.1 Postup v případě soukromoprávního náhledu na dotační smlouvy (dle NS ČR)

Lze usuzovat, že v případě uzavření smlouvy o poskytnutí dotace dle § 51 OZ by si smluvní strany ujednaly nejen možnost odstoupení od smlouvy v případě nedodržení účelovosti poskytnuté

<sup>7</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 2 Afs 49/2007-96.

<sup>8</sup> Usnesení Zvláštního senátu ze dne 7. 5. 2010, sp. zn. Konf 14/2010-8.

<sup>9</sup> Viz například Usnesení Krajského soudu Hradec Králové ze dne 30. 6. 2011, sp. zn. 21 Co 83/2011.

<sup>10</sup> Staša, J. in Hendrych, 2012, op. cit., str. 257.

<sup>11</sup> Pro zajímavost lze odkázat třeba také na Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, sp. zn. 2 As 52/2010-59 či Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, sp. zn. 1 As 22/2011-64.



dotace (neboť toto právo jim, jak již bylo řečeno, automaticky nepřísluší), ale zároveň by si zajistily i právo průběžné kontroly používání této dotace. Ani takovéto oprávnění by totiž zřejmě nebylo možné v případě absence explicitního zakotvení ve smlouvě dovodit ze zákona či z principů kontraktačního práva jako takového. V takovém případě by pak vedle obecné veřejnoprávní povinnosti kontroly nakládání s obecními prostředky zároveň ÚSC disponoval i soukromoprávním oprávněním smluvní strany k průběžné kontrole dodržování smluvních podmínek.

Pokud ÚSC při své kontrolní činnosti vůči příjemcům dotace coby její poskytovatel zjistí, že tyto prostředky nebyly použity v souladu s uzavřenou smlouvou, je jeho povinností realizovat právní kroky vedoucí k navrácení poskytnuté dotace.

Ve smyslu ustanovení § 48 odst. 1 OZ může kontrahent od smlouvy odstoupit, pokud je to stanoveno v zákoně, nebo je-li to účastníky smluvního vztahu výslovně dohodnuto. Pokud si tedy ÚSC ve smlouvě pro případ porušení závazků ze smlouvy vyplývajících sjednal možnost od smlouvy odstoupit, stejně jako upravil povinnost příjemce dotace vrátit celou dotaci zpět ÚSC, pak došlo-li by k naplnění hypotézy (předpokladu) této situace – použití dotace v rozporu s účelem stanoveným ve smlouvě – vzniká samosprávnému subjektu právo od smlouvy odstoupit a požadovat zpět poskytnuté finanční plnění.

Odstoupení od smlouvy je jednostranný právní úkon, kterým účastník smluvního vztahu vyjadřuje svou vůli smlouvu zrušit – jde o právní úkon ve smyslu § 34 a násl. OZ, který musí splňovat jeho náležitosti (§ 37 OZ), zejména požadavek vážnosti, určitosti a srozumitelnosti. Vzhledem k tomu, že smlouva byla uzavřena písemně, musí i odstoupení od ní být realizováno v písemné formě (§ 40 odst. 2 OZ).

Platné odstoupení od smlouvy způsobuje, že se na smlouvu hledí, jako by nikdy nevznikla (ruší se *ex tunc*), v důsledku čehož jsou obě smluvní strany povinny vrátit si to, co si vzájemně plnily.

#### 4.2 Postup v případě veřejnoprávního náhledu na dotační smlouvy (dle NSS ČR)

Budeme-li však na dotační smlouvu nahlížet jako na smlouvu veřejnoprávní, je neplnění závazku z ní vyplývajících posuzovat příslušnými ustanoveními (zejména) správního řádu.

V případě, že by poskytovatel dospěl k závěru, že dotace byla užitá v rozporu s účelem stanoveným dotační smlouvou a příjemce dotace by tento názor nesdílel, je na místě iniciace kontradiktorního řízení dle § 141 SprŘ, jehož podstatou bude spor z veřejnoprávní smlouvy.

Výsledkem sporného správního řízení by bylo meritorní rozhodnutí (§ 67 odst. 1 SprŘ), jehož obsahem bude „rozsouzení“ předmětného sporu (svou povahou spíše deklaratorní) a stanovení vzájemných práv a povinností obou smluvních stran. V případě, že by ani na základě tohoto rozhodnutí povinná strana dobrovolně nesplnila povinnost jím stanovenou (typicky nevrátila dotaci použitou v rozporu s účelem, pro něž byla poskytnuta), může být rozhodnutí užit jako exekuční titul v exekučním řízení. Totéž platí i o případném smíru, který mezi sebou mohou obě strany kontradiktorního řízení uzavřít (§ 141 odst. 8 SprŘ).

V úvahu připadá i možnost přistoupení k výpovědi z veřejnoprávní smlouvy dle § 166 odst. 2 SprŘ. Podobně jako v případě soukromoprávního odstoupení od smlouvy je však i zde přípustné jen v případě, kdy je tato možnost ve smlouvě výslovně dohodnuta a to (nad rámec občanského zákoníku) včetně výslovného stanovení výpovědní lhůty.

#### 4.3 Kroky shodné bez ohledu na právní charakter dotační smlouvy

Kromě výše uvedených postupů je také třeba brát v úvahu další, především pak veřejnoprávní nástroje dohledu nad plněním závazků z dotačních smluv v rámci obecné kontroly nakládání s veřejným majetkem. Tyto povinnosti vyplývají primárně ze samotných zákonů upravujících územní samosprávné celky (zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze), dále z rozpočtových pravidel územních rozpočtů (zákon č. 250/2000 Sb. v platném znění), ze zákona o finanční kontrole (zákon č. 320/2001 Sb. v platném znění), zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí (zákon č. 420/2004 Sb. v platném znění) a v neposlední řadě také z předpisů regulujících oblast veřejné podpory (zejména, je-li dotační smlouva uzavřena mezi ÚSC a soukromým subjektem). Skutečnost, že užití těchto nástrojů se předpokládá bez ohledu na právní charakter (či náhled na) dotační smlouvy, však samozřejmě nevylučuje, že tento faktor může hrát svou roli v konkrétních aspektech uplatnění těchto kontrolních nástrojů.

## **5 ZÁVĚR**

Je-li rámcovým tématem této konference kontrola rozhodování veřejné správy jako prostředek její hospodářské efektivity, nelze než dojít k závěru, že nejen klíčovým, ale zřejmě vůbec primárním předpokladem jejího dosažení, je znalost (právní) povahy úkonu, který je kontrolován. Neexistuje-li jednotný názor na to, co se kontroluje, bezpochyby může jít o vážnou překážku ve snaze o dosažení nejen efektivity, ale dokonce i legality či správnosti dané činností v nejobecnějším slova smyslu.

Je nepochybné, že důsledná kontrola rozhodování o nakládání s veřejnými prostředky je jednou z podstatných povinností veřejné správy. To platí i v případě kontroly nad uzavíráním dotačních smluv v oblasti územní samosprávy. Situaci zde však komplikuje nejen problematické právní vymezení dotačního kontraktu jako takového, ale především nejednotná soudní judikatura nejvyšších soudů České republiky. Tato otázka je přitom zcela klíčová nejen pro vhodný postup při kontrole řádného užití s poskytnutými finančními prostředky, ale především pro volbu náležité reakce na případná zjištěná pochybení.

Cílem tohoto stručného příspěvku nebylo rozsoudit „spor“ o právní povahu dotačních smluv či provést jejich detailní analýzu, jako spíše upozornit na to, že nejednotnost, která v jejich vnímání v tuzemské doktríně a soudní judikatuře existuje, se promítá i do oblastí kontroly nakládání s dotačními prostředky a může podstatně zkomplikovat (či znejasnit) postup při uplatňování následků ze zjištěných porušení. To pak v konečném důsledku může přispět i k horší uplatnitelnosti odpovědnosti za porušení těchto kontraktů.

### **Použitá literatura:**

HENDRYCH, D. a kol: Správní právo, obecná část, 8. vydání, C. H. Beck, Praha, 2012  
ŠTENGLOVÁ, I., PLÍVA, S., TOMSA, M. a kol.: Obchodní zákoník. Komentář. C. H. Beck, Praha, 2010  
Nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2012, čj. IV. ÚS 1167/11  
Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 12. 1998, čj. 25 Cdo 2029/1998  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, sp. zn. 2 As 52/2010-59  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 2 Afs 49/2007-96.  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, sp. zn. 1 As 22/2011-64  
Usnesení Krajského soudu Hradec Králové ze dne 30. 6. 2011, sp. zn. 21 Co 83/2011  
Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 7. 2012, sp. zn. 33 Cdo 469/2011  
Usnesení Zvláštního senátu ze dne 7. 5. 2010, sp. zn. Konf 14/2010-8

### **Kontaktní údaje:**

JUDr. PhDr. Jan Malast  
janmal@ksp.zcu.cz  
Katedra správního práva  
Právnická fakulta ZČU  
Sady Pětatřicátníků 14  
306 14 Plzeň  
Česká republika

# ADMINISTRATÍVNOPRÁVNA ZODPOVEDNOSŤ PRI VÝKONE VEREJNEJ SLUŽBY

Vladimír Minčíč

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** In the article, the author analyses legal regulations on responsibility of public (state) service practice. Simultaneously, the author tries to focus on the major problems which occur while inferring responsibility in state service practice

**Abstrakt:** Autor v článku analyzuje právne predpisy o zodpovednosti pri výkone verejnej (štátnej) služby v SR. Autor sa zároveň pokúsi poukázať na najväčšie problémy, ktoré sa s vyvodzovaním zodpovednosti za výkon štátnej služby v praxi vyskytujú..

**Key words:** Civil service, civil servants, Civil service act, public service, Administrative legal responsibility.

**Kľúčové slová:** Štátna služba, štátny zamestnanec, Zákon o štátnej službe, verejná služba, administratívna zodpovednosť.

## 1 ÚVOD

Problematika disciplinárnej zodpovednosti patrí tak do kategórie súkromnoprávnej ako aj verejnoprávnej zodpovednosti. Už na prvý pohľad je zjavné, že sa nejedná o inštitút vlastný iba jednému právnemu odvetviu, ale ide o inštitút multi-odvetvový. Pojem disciplína môžeme chápať buď v subjektívnom, alebo objektívnom zmysle, pričom pod subjektívnym významom rozumieme podriadenie sa subjektu určitému vopred uznanému poriadku, systému a pod. V objektívnom zmysle sa pod pojmom disciplína rozumie najmä ustanovený súbor činností (povinností, úloh) nejakého organizovaného celku. Ide o súbor pravidiel, podľa ktorých tento celok funguje, a ktorých porušenie má za následok uloženie sankcie v podobe pokarhania, peňažnej sankcie, straty hodnosti a pod. „V tomto zmysle treba disciplínu chápať ako právom stanovený, záväzný súbor činností určitého organizovaného systému. Pre všetky druhy disciplinárnej zodpovednosti je charakteristické, že vychádzajú zo vzťahu jednotlivca k takémuto systému.“<sup>1</sup>

## 2 DISCIPLINÁRNA ZODPOVEDNOSŤ

Disciplinárna zodpovednosť je jednou z podskupín všeobecnej právnej zodpovednosti, čiže vyvodzovaním zodpovednosti voči subjektu porušujúcemu svojím protiprávnym konaním, nekonaním, či opomenutím konania právo. Z uvedeného vyplýva, že pojem právna zodpovednosť v sebe nezahŕňa iba zodpovednosť disciplinárnu, ale všetky druhy zodpovednosti typické tak pre verejnoprávne ako aj súkromnoprávne odvetvia práva. Disciplinárna zodpovednosť sa následne podľa toho, v akom druhu právneho odvetvia sa uplatňuje, delí napr. na pracovnoprávnu, správnu a pod. V oboch prípadoch ide o vyvodzovanie právnej zodpovednosti voči konkrétnemu subjektu, ktorý je členom vnútorne celistvej organizačnej sústavy (inštitúcie, organizácie). Podľa toho, do ktorého právneho odvetvia spadá tá ktorá organizačná sústava, môžeme hovoriť o disciplinárnej zodpovednosti v pracovnom práve (subjekt je súčasťou firmy ako zamestnanec), ale aj o zodpovednosti za správny disciplinárny delikt (policať v služobnom pomere atď.). Disciplinárna zodpovednosť môže byť vyvodzovaná len v rámci vnútorných vzťahov určitej organizácie, a nikdy nepôsobí navonok. „Disciplinárny delikt má vnútro-organizačný charakter, a preto sa jeho dôsledky prejavujú len interne vo vzťahu k danej organizačnej štruktúre, ktorej je osoba členom, zamestnancom, funkcionárom alebo je v obdobnom postavení. Nakoniec, externé účinky neprináša ani uloženie najzávažnejšej disciplinárnej sankcie, a to jednostranného zrušenia vzťahu k danej organizačnej štruktúre (napr. výpoveďou).“<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Mates, P., Mazanec, M.: Disciplinárni správní delikty. In: Právnik, č. 7, roč. 136, s. 592.

<sup>2</sup> Vrabko, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 307.

Ako sme už uviedli, tak samotný pojem právna zodpovednosť, a rovnako aj pojem disciplinárna zodpovednosť je pojmom známym vo verejnoprávných ako aj súkromnoprávných odvetviach. A preto je veľmi dôležité položiť si základnú otázku: ako je možné rozlíšiť v konkrétnych prípadoch zodpovednosti, či ide o vyvodzovanie zodpovednosti za disciplinárny delikt, ktorý je klasickým súkromnoprávnym deliktom alebo deliktom správnym? V zmysle teórie, ale aj zaužívanej praxe je základným diferenciacným kritériom pre toto rozlíšenie príslušnosť konkrétneho právneho vzťahu k právnemu odvetviu, v rámci ktorého sa vyvodzuje disciplinárna zodpovednosť. Avšak čo v prípade, ak konkrétny právny vzťah má znaky a patrí medzi dva, resp. viaceré právne odvetvia? Takýmto právnym vzťahom je podľa nášho názoru aj verejná služba, resp. právne postavenie zamestnancov vo verejnej službe, nakoľko vykazuje tak znaky práva správneho (administratívnoprávna regulácia v niektorých prípadoch, administratívnoprávne prvky vzťahu – platové tabuľky, verejnoprávnosť právneho vzťahu a pod.), ako aj znaky práva pracovného (obdobný pracovnoprávny vzťah, v rámci ktorého je realizovaná závislá práva zamestnancom pre orgán verejnej správy). V tomto prípade je podľa nás dôležité skúmať nielen samotný právny vzťah, resp. či daný správny disciplinárny delikt má všetky charakteristické znaky v zmysle teórie správneho práva, ale aj to, prostredníctvom akej metódy regulácie je daný právny vzťah upravený.

Samotný pojem správny disciplinárny delikt môžeme vymedziť ako zavinené porušenie povinností, vyplývajúcich subjektu zo služobných, vnútroorganizačných predpisov organizácie, ktorej je členom na základe konkrétneho právneho vzťahu (služobný, členský, pracovnoprávny, obdobný). „Ďalej ho môžeme vymedziť aj ako delikt fyzickej osoby, ktorá je v osobitných právnych vzťahoch k určitej inštitúcii s osobitnými právami a povinnosťami vyplývajúcimi práve z tohto služobného, zamestnaneckého, členského, resp. obdobného vzťahu. Môže ísť o inštitúcie štátne (napr. polícia, orgány štátnej správy, ozbrojené sily, ozbrojené zbory), profesijné komory alebo iné inštitúcie (napr. verejné vysoké školy). Môže ísť aj o verejnoprávne korporácie alebo inštitúcie.“<sup>3</sup>

Základným determinantom oddelujúcim správne disciplinárne delikty od ostatných druhov disciplinárnych deliktov je najmä špecifické postavenie subjektu (páchateľa deliktu), ktoré je charakteristické tým, že subjekt je v osobitnom právnom vzťahu k orgánu verejnej správy.<sup>4</sup> S týmto tvrdením kolektívu autorov sa nestotožňujeme, keďže máme zato, že iba na základe toho, či je subjekt v osobitnom právnom vzťahu k orgánu verejnej správy, ešte nie je možné tvrdiť, že v prípadoch porušenie zákonných a iných druhov služobných povinností pôjde o spáchanie disciplinárneho správneho deliktu. Na správne určenie toho, či disciplinárny delikt bude zároveň správnym deliktom, je potrebné skúmať aj to, či naplnia všetky znaky správneho disciplinárneho deliktu, ktorými sú subjekt (osobitné postavenie subjektu k orgánu verejnej správy – zamestnanecký, služobný a iný vzťah), objekt (porušenie služobnej disciplíny vo vnútri inštitúcie pri výkone verejnej služby), objektívna stránka (konanie spočívajúce v porušení právnych povinností pri výkone verejnej služby) a subjektívna stránka (zavinenie – aj zavinenie z nedbanlivosti) ako aj to, na akej metóde regulácie je budovaný ten-ktorý konkrétny právny predpis, obsahujúci právnu úpravu zodpovednosti za porušenie vnútornej disciplíny.

Na základe zákonného splnomocnenia majú inštitúcie vo verejnej správe právo vyvodzovať zodpovednosť za správne disciplinárne delikty vo forme sankcií, ktoré majú najrôznejší charakter, od morálnych sankcií (upozornenie), cez peňažné, či majetkové sankcie, až po sankcie funkčné (spočívajúce v ukončení právneho vzťahu s konkrétnym subjektom – páchateľom správneho disciplinárneho deliktu).

Vyvodenie zodpovednosti za spáchanie správneho disciplinárneho deliktu nevyklučuje, a ani nijakým spôsobom nebráni aj náhrade škody zo strany zamestnanca, ak svojím protiprávnym konaním nejakú škodu spôsobil, a tú nie je možné odstrániť uvedením „vecí“ do pôvodného stavu. V niektorých prípadoch (ako je napr. právna úprava náhrady škody za porušenie služobných povinností v štátnej službe) má inštitúcia zákonnú povinnosť škodu vymáhať (k tomu viď nižšie, pozn. autora).

Na záver tejto časti článku, by sme chceli poukázať aj na ďalší faktor ovplyvňujúci zaradenie disciplinárneho previnenia (disciplinárneho priestupku) buď do verejného práva a tým pádom medzi správne disciplinárne delikty, či do práva súkromného, a teda napr. medzi pracovnoprávne delikty (porušenie pracovnej disciplíny zamestnancom v pracovnom pomere). Týmto faktorom je už spomínaná metóda regulácie právnych vzťahov, ktoré upravujú právne postavenie subjektu

<sup>3</sup> Tamtiež, s. 309.

<sup>4</sup> K tomu pozri napr. Vrabko, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Praha: C.H.Beck, 2012.

v konkrétnej inštitúcii. Pokiaľ totiž je právny predpis budovaný metódou verejnoprávnej (administratívnoprávnej) regulácie, tak sa vo veľkej pravdepodobnosti budú aj zavinené porušenia služobných, zákonných, či iných povinností považovať za správne disciplinárne delikty. Avšak pokiaľ je právny predpis charakteristický súkromnoprávnou metódou regulácie, tak v žiadnom prípade nemôžeme hovoriť pri porušení „aj“ služobnej disciplíny o vyvodzovaní disciplinárnej zodpovednosti za správny disciplinárny delikt a to aj v prípade, žeby konkrétny právny vzťah spĺňal ostatné dva faktory, ktoré ovplyvňujú zaradenie disciplinárneho priestupku do správneho práva alebo nie (naplnenie znakov disciplinárneho správneho aktu, osobitný právny vzťah k orgánu verejnej správy). Pôjde síce o delikt disciplinárny (závažné porušenie pracovnej disciplíny), ten sa však bude posudzovať v zmysle predpisov pracovného práva a nie práva správneho.

### 3 PRÁVNA ÚPRAVA DISCIPLINÁRNEJ ZODPOVEDNOSTI VYBRANÝCH DRUHOV VEREJNEJ SLUŽBY

Právna úprava disciplinárnej zodpovednosti je v súčasnosti značne roztrieštená, čo súvisí najmä s jej uplatňovaním vo vnútri jednotlivých systémov, ktoré sú samostatné a nepreviazané s ostatnými právnymi systémami.

Tento jav tak môžeme pozorovať aj v systéme verejnej služby, ktorý (v súčasnosti) tvorí viacero samostatne pôsobiacich druhov verejnej služby s ich vlastnými právnymi úpravami v podobe zákonných noriem.<sup>5</sup> Už z uvedeného možno správne predpokladať, že každá zo zmienených druhov verejnej služby má svoju osobitnú úpravu disciplinárnej zodpovednosti alebo jej časti.

Súčasná právna úprava je však veľmi rozdielna. Hlavným determinantom legislatívnej nejednotnosti právnej úpravy je použitie rozdielnych metód regulácie právnych vzťahov. V niektorých prípadoch sa totiž využíva administratívnoprávna regulácia vybraných právnych vzťahov a tým aj vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti za správne disciplinárne delikty, a v prípade druhej skupiny druhov verejnej služby zasa súkromnoprávna metóda regulácie, čo má za následok vyvodzovanie zodpovednosti v pracovnoprávnom zmysle.

Podľa toho, ktorou z metód právnej regulácie sa upravujú druhy verejnej služby, môžeme rozdeliť vybrané druhy verejnej služby na dve skupiny. Prvou skupinou sú tie druhy verejnej služby, ktoré majú civilný charakter. Tu zaraďujeme štátnu službu v zmysle zákona č. 400/2009 Z. z. a výkon práce vo verejnom záujme v zmysle zákona č. 552/2003 Z. z. V týchto prípadoch sa upustilo od vyvodzovania zodpovednosti a disciplinárneho trestania v správnoprávnom zmysle.<sup>6</sup> V súčasnosti sa v týchto prípadoch uplatňuje disciplinárna zodpovednosť v pracovnoprávnom zmysle.

Druhú skupinu druhov verejnej služby môžeme označiť ako necivilnú, kde zaraďujeme napríklad štátnu službu príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Železničnej polície, príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže, colníkov, hasičov a záchranárov a profesionálnych vojakov. Právna úprava týchto druhov verejnej služby je charakteristická administratívnoprávnu metódou regulácie, a teda vyvodzovaním zodpovednosti ako aj disciplinárnu právomocou a trestaním v správnoprávnom zmysle.

Právna úprava zodpovednosti za výkon štátnej služby (zákon č. 400/2009 Z. z.) je relatívne samostatná. Obsahuje síce ustanovenia o náhrade škody zo strany zamestnanca pri jeho zodpovednosti za porušenie povinností pri výkone štátnej služby, avšak ide o osobitnú právnu úpravu, ktorá je doplnená všeobecnou právnou úpravou o zodpovednosti zamestnancov za porušenie povinností a náhradou škody zakotvenou v Zákonníku práce (ďalej len „ZP“), a to na

<sup>5</sup> Ide napr. o zákon č. 400/209 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov, zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov, zákon č. 78/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov policajného zboru, Zboru väzenskej a justičnej stráže, Slovenskej informačnej služby a Železničnej polície v znení neskorších predpisov, zákon č. 476/2005 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov v znení neskorších predpisov, zákon č. 315/2001 Z. z. o hasičskom a záchrannom zbere v znení neskorších predpisov, zákon č. 200/1998 Z. z. o štátnej službe colníkov v znení neskorších predpisov).

<sup>6</sup> Vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti sa v prípade štátnej služby a výkonu prác vo verejnom záujme (predtým verejná služba, pozn. autora) uplatňovalo za účinnosti staršej právnej úpravy (zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a zákon č. 312/2001 Z. z. o verejnej službe), ktorú nahradili súčasne platné a účinné právne predpisy (zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme).

základe delegovanej pôsobnosti konkrétnych ustanovení ZP ustanovenej v § 120 zákona o štátnej službe.

Oproti všeobecnej úprave ZP sa zákon o štátnej službe v prípade náhrady škody voči štátnym zamestnancom líši v tom, že v zmysle § 116 ods. 1 zákona o štátnej službe je služobný úrad vždy povinný vymáhať škodu od zodpovedného štátneho zamestnanca s tým, že sumu náhrady škody v prípade spôsobenia škody z nebanlivosti môže aj znížiť, suma náhrady škody však musí byť najmenej jedna štvrtina skutočnej škody, a ak škoda presahuje štvornásobok funkčného platu štátneho zamestnanca pred porušením povinnosti, ktorým spôsobil škodu, suma náhrady škody musí byť najmenej jeden funkčný plat. Vyvodzovanie zodpovednosti je pritom budované na princípe zavinenia. Pri náhrade škody sa však dbá najmä na odstránenie škody uvedením do predošlého stavu, a až v prípade ak to nie je možné, môže služobný úrad pristúpiť k náhrade škody v peniazoch. V zásade platí, že v prípade výkonu štátnej služby sa uplatňuje len subjektívna právna zodpovednosť. To je však narušené v dvoch prípadoch, ktoré sú typické pre pracovné právo ako také. Týmito prípadmi sú najmä vyodenie zodpovednosti za schodok na zverených hodnotách, resp. za stratu zverených predmetov.

Výkon prác vo verejnom záujme je taktiež jedným z druhov verejnej služby, kde prostredníctvom výkonu závislej práce verejných zamestnancov dochádza k výkonu verejnej správy. Samotný výkon práce vo verejnom záujme je postavený na pracovnoprávnom základe. Základným právnym vzťahom, prostredníctvom ktorého dochádza k realizácii činnosti zamestnanca je pracovný pomer, ktorý síce je uzatvorený s orgánom verejnej správy a má niektoré charakteristické verejnoprávne prvky (zvýšené kvalifikačné predpoklady, platové tabuľky) avšak je vybudovaný na súkromnoprávnej metóde regulácie, ktorá je charakteristická pre pracovnoprávne vzťahy v klasickom slova zmysle. Právna úprava disciplinárnej zodpovednosti v zákone o výkone prác vo verejnom záujme absentuje (rovnako ako v zákone o štátnej službe, pozn. autora), avšak zákon rovnakým spôsobom ako v prípade štátnej služby upravuje náhradu škody voči zamestnancovi. Dokonca ide o totožnú právnu úpravu.

Disciplinárna zodpovednosť v oboch spomínaných prípadoch vychádza z existencie pracovnoprávneho vzťahu tak štátneho zamestnanca ako aj zamestnanca pri výkone práce vo verejnom záujme. V prípade štátneho zamestnanca ide o verejnoprávny štátnozamestnanecký vzťah založený služobnou zmluvou (prípadne vymenovaním), a v prípade zamestnanca pri výkone práce vo verejnom záujme ide o pracovný pomer založený pracovnou zmluvou. Disciplinárnu zodpovednosť možno voči týmto zamestnancom vyvodzovať vždy v prípade ak dôjde zo strany zamestnanca k porušeniu služobných a pracovných povinností. Nakoľko však tieto vzťahy sú vybudované na súkromnoprávnej metóde regulácie, tak v tomto prípade nemôžeme hovoriť, tak ako to tvrdia niektorí autori, o vyvodzovaní administratívnej zodpovednosti za správne disciplinárne delikty osôb o štátnej službe. V nami analyzovaných právnych vzťahoch totiž ide síce o vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti avšak upravenej pracovnoprávnymi predpismi. Základným právnym predpisom upravujúcim túto problematiku je ZP, ktorý však pozná iba pojmy porušenie pracovnej disciplíny a závažné porušenie pracovnej disciplíny, za ktoré priznáva zamestnávateľovi právo uložiť zamestnancovi písomné upozornenie na takéto porušenie, prípadne vypovedať, či okamžite skončiť pracovnoprávny vzťah so zamestnancom, ktorý pracovnú disciplínu porušil. Takýto postup sa uplatňuje aj v prípade štátnej služby (§ 47 písm. h a § 51 ods. 1 zákona o štátnej službe) a výkonu práce vo verejnom záujme. Z uvedeného je zjavné, že v prípade štátnej služby a rovnako aj výkonu práce vo verejnom záujme nemôžeme hovoriť o správnom trestaní za správne disciplinárne delikty.

Právna úprava disciplinárnej zodpovednosti v druhej skupine druhov verejnej služby (necivilného charakteru) je rovnako ako v prípade prvej skupiny nejednotná, čo však nie je ničím výnimočné, nakoľko sa vo všetkých prípadoch jedná o osobitné právne úpravy. Čo sa týka samotnej právnej úpravy, tak tu musíme konštatovať, že ide o veľmi podobnú právnu úpravu vo všetkých sledovaných druhoch štátnej služby. Všetky sledované druhy štátnej služby majú jeden významný spoločný znak, ktorým je rovnaká metóda právnej regulácie právnych vzťahov (administratívna právna metóda).

*„Disciplinárne delikty a ich právny postih boli novo upravené u tých pracovníkov v štátnej správe, ktorých postavenie je upravené v špecifických služobnoprávných úpravách. Ide o colníkov, vojakov a príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej*

a justičnej stráže a Železničnej polície (rovnako je to aj v prípade hasičov a záchranárov, pozn. autora).<sup>7</sup>

Právna úprava disciplinárnej zodpovednosti nami sledovaných druhov štátnej služby sa nachádza v samostatných častiach právnych predpisov upravujúcich právne postavenie uvedených subjektov. Ide o komplexné právne úpravy, ktoré zahŕňajú:

- vymedzenie základných práv a povinností subjektov,
- charakteristiky disciplinárnych previnení,
- výpočet disciplinárnych opatrení (trestov),
- problematiku disciplinárnej právomoci,
- ukladanie disciplinárnych opatrení.

Čo sa týka samotných disciplinárnych opatrení pri týchto druhoch správnych disciplinárnych deliktov, tak môžeme hovoriť najmä o:

- písomnom pokarhaní,
- znížení služobného platu,
- znížení hodnosti,
- zákaze činnosti,
- prepadnutí veci,
- prepustení zo služobného pomeru a pod.

Už z uvedeného je zjavné, že v týchto prípadoch ide o disciplinárnu zodpovednosť v pravom slova zmysle, tak ako ju chápe teória správneho práva, a pri vyvodzovaní zodpovednosti za služobné, či disciplinárne previnenia, t. z. pri správnom trestaní za správne disciplinárne delikty sa uplatňuje správne právo procesné (s malými odchýlkami v právnej úprave, viď nižšie, pozn. autora). „Disciplinárne alebo služobné previnenie (resp. správny disciplinárny delikt) podľa osobitných predpisov je zavinené nesplnenie alebo porušenie povinností: profesionálneho vojaka, vojaka mimoriadnej služby pri jej výkone, colníka, policajta alebo príslušníka Hasičského a záchranného zboru, pokiaľ nie je trestným činom alebo priestupkom. Zavineným nesplnením alebo porušením povinností sa rozumie úmyselné alebo nebalostné konanie zodpovednej osoby.“<sup>8</sup> Uvedené disciplinárne priestupky totiž spĺňajú všetky nami vytýčené znaky potrebné, pre správne zaradenie disciplinárneho priestupku do toho-ktorého právneho odvetvia (administratívnoprávna regulácia, osobitný právny vzťah k orgánu verejnej správy, naplnenie znakov disciplinárneho správneho aktu).

Právna úprava nami sledovaných druhov štátnej služby nie je jednotná ani v prípade uplatňovania všeobecného správneho konania v zmysle zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Všetky druhy štátnej služby majú svoju vlastnú právnu úpravu disciplinárnych konaní, avšak niektoré právne úpravy (profesionálni vojaci) priamo odkazujú na použitie (v zmysle subsidiárnej pôsobnosti) Správneho poriadku, ktorého použité je na druhej strane v prípade štátnej služby policajtov a colníkov výslovne zakázané.<sup>9</sup>

#### 4 ZÁVER

Na základe našich vyššie uvedených úvah, si dovoľíme tvrdiť, že problematika disciplinárnych priestupkov je značne rozporuplná, nehovoriac o tom, že je nejednotná, čo však súvisí s ich charakterom, ako porušovaním povinností v rámci určitého organizovaného a ohraničeného celku, a teda v tomto prípade nie je kritika na mieste.

Naším cieľom v tomto článku bolo poukázať na to, že ustálený výklad toho, že v podstate každé porušenie právnych povinností v rámci výkonu verejnej služby zamestnancom, ktorý je v právnom vzťahu s orgánom verejnej správy, je disciplinárnym správny deliktom nie je správne, čo sa nám podľa nášho názoru aj podarilo, a to najmä argumentáciou spojenou s tým, že nemožno každý disciplinárny delikt zamestnancov vo verejnej správe radiť medzi správne disciplinárne delikty, ale že je v tomto prípade nutné pri diferenciacii disciplinárnych deliktov skúmať nielen to, či

<sup>7</sup> Kiovská, M.: Problémy administratívnoprávnej zodpovednosti a zodpovednosti za priestupky v procese zdokonaľovania verejnej správy. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, č. 20, 2000, s. 23.

<sup>8</sup> Vrabko, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Praha: C.H.Beck, 2012, s. 313.

<sup>9</sup> Napr. § 247a zákona č. 73/1998 Z. z., ktorý hovorí, že cit.: „Na konanie podľa tohto zákona sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní okrem výkonu rozhodnutia.“ Rovnaká formulácia sa nachádza aj v §236a zákona č. 200/1998 Z. z. o štátnej službe colníkov.

je zamestnanec v osobitnom právnom vzťahu s orgánom verejnej správy a vykonáva verejnú službu, ale aj ďalšie faktory, ktoré na rozlíšenie disciplinárnych deliktov bezprostredne vplyvajú, a ktorými sú najmä to, či prvky daného deliktu spĺňajú charakteristické znaky v zmysle teórie správneho práva, a v neposlednom rade aj to, na základe akej metódy regulácie je budovaný právny predpis, ktorý upravuje právne postavenie zamestnancov vo verejnej správe.

Na záver sa ešte pokúsime analyzovať to, či je vôbec vhodné (tak ako sa tým v súčasnosti vyznačuje právna úprava napr. štátnej služby a výkonu práv vo verejnom záujme) budovať právne vzťahy zamestnancov vo verejnej správe na metóde súkromnoprávnej regulácie, keďže je zjavné, že ide o právne vzťahy, ktoré majú množstvo administratívnoprávnych prvkov a vo svojej podstate ide o právne vzťahy verejnoprávneho charakteru, dokonca zákon v prípade štátnozamestnaneckého pomeru výslovne hovorí, že ide o verejnoprávny vzťah.

Determinantom, na základe ktorého dochádza k identifikácii začlenenía právneho predpisu ako aj právnych vzťahov ním upravených do toho ktorého odvetvia práva, a tým pádom aj k uplatňovaniu odlišného prístupu k výkladu noriem, ktoré obsahuje, je metóda právnej regulácie. V súčasnosti je právna úprava druhov verejnej služby v tomto smere značne nejednotná, nakoľko sa pri civilných druhoch verejnej služby uplatňuje súkromnoprávna metóda a pri štátnej službe ozbrojených a záchranných zložiek administratívnoprávna metóda regulácie. Pokiaľ však porovnáme súčasnú platnú legislatívu predmetných právnych vzťahov s právnou úpravou z minulosti, zistíme, že aj pri vertikálnej komparácii konkrétnych právnych predpisov upravujúcich napr. iba štátnu službu civilných zamestnancov boli používané rôzne metódy regulácie týchto právnych vzťahov. Ako sme už spomenuli, súčasný zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe sa vyznačuje súkromnoprávnou metódou regulácie ovplyvnenou verejnoprávnymi prvkami (kogentnosť, verejnoprávnosť štátnozamestnaneckého pomeru), avšak predchádzajúci právny predpis upravujúci štátnu službu civilných zamestnancov (zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe) bol postavený iba na administratívnoprávnej metóde regulácie. Z naznačeného jednoznačne vyplýva, že použitie súkromnoprávnej metódy regulácie nie je ani historicky podmienené, z čoho usudzujeme, že prípadný opätovný prechod zo súkromnoprávnej metódy regulácie na administratívnoprávnú nie je vylúčený. Rovnakým vývojom prešiel aj výkon prác vo verejnom záujme (predtým verejná služba, pozn. autora), keďže súčasný zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme sa vyznačuje súkromnoprávnou metódou regulácie a predchádzajúci zákon č. 313/2001 Z. z. o verejnej službe bol postavený na administratívnoprávnej metóde regulácie. Po hlbšej analýze uvedenej problematiky a po konzultáciách s odborníkmi, ktorí pripravovali súčasne platné zákony o štátnej službe a zákone o výkone prác vo verejnom záujme sme dospeli k záveru, že jediným dôvodom pre uvedenú zmenu metódy právnej regulácie týchto vzťahov bola administratívna náročnosť zabezpečenia všetkých správno-právnych procesov spojených s realizáciou a aplikáciou predmetných zákonov. Inak povedané, pôsobnosť správno-právnych noriem výrazne predlžovala čas vybavenia záležitostí okolo vzniku, zmien a zániku týchto vzťahov (štátna služba a predchádzajúca verejná služba), ako aj všetkých ostatných vzťahov, ktoré na tieto vzťahy nadväzovali (odmeňovanie, dovolenky, sťažnosti a pod.). Na druhej strane pokiaľ poukážeme na fakt, že zmena metódy regulácie právnych vzťahov nastala iba v prípade civilných druhov verejnej služby, a pri jednotlivých druhoch štátnej služby ozbrojených zložiek zostala administratívnoprávna metóda regulácie zachovaná, pričom v oboch skupinách právnych vzťahov ide o právne vzťahy verejnoprávneho charakteru, tak potom sme presvedčení o nevhodnosti takéhoto zásahu do právnej úpravy. Normy správneho práva totiž, podľa nášho názoru, dávajú účastníkovi týchto právnych vzťahov väčšiu istotu, čo sa samozrejme prejavuje aj vo väčšom pracovnom a morálnom nasadení daného zamestnanca, prípadne v jeho väčšej odolnosti voči vonkajším vplyvom (korupčné správanie, spoločenský status a pod.). Súčasné pracovnoprávne normy (súkromnoprávna metóda právnej regulácie) totiž aj pod vplyvom vonkajších (nielen vnútroštátnych) ekonomických a spoločenských faktorov prestávajú plniť svoju pôvodnú funkciu ochrany slabšieho účastníka pracovnoprávneho vzťahu a stávajú sa čoraz flexibilnejšími s cieľom nastaviť trh práce takým spôsobom, aby bolo pre zamestnávateľa čo najjednoduchšie prepustiť nepohodlného, neefektívneho alebo iným spôsobom nechceného zamestnanca z pracovnoprávneho vzťahu a prijať na jeho miesto iného. S takýmto vývojom pracovnoprávnej legislatívy sa nestotožňujeme, avšak pod vplyvom hospodárskej krízy a neustále sa zvyšujúcej miery nezamestnanosti v krajine musíme podotknúť, že pokiaľ sú takéto opatrenia prijímané iba v krátkodobom horizonte a majú za cieľ posilniť pracovný trh, tak s týmito opatreniami musíme súhlasiť. Avšak na druhej strane sú v prípade výkonu práce pre štát a vo verejnom záujme súkromnoprávne metódy regulácie, podľa nášho názoru, absolútne nevhodné, a to najmä z toho dôvodu, že práve štátna služba a verejná služba by



mali byť budované na princípe lojálnosti zamestnanca voči zamestnávateľovi, na jeho oddanosti službe a na stabilite ich vzťahu k zamestnávateľovi.<sup>10</sup> Na podloženie nášho názoru pre využitie administratívnoprávnej metódy regulácie v právnych predpisoch v rámci právnej úpravy vybraných druhov verejnej služby si dovoľujeme odcitovať jeden z argumentov samotného zákonodarcu, ktorým sa odôvodňovalo použitie tejto metódy regulácie pri už spomínanom pôvodnom zákone o štátnej službe č. 312/2001 Z. z., kde zákonodarca tvrdí, že, cit.: „*právny vzťah medzi fyzickou osobou a štátom sa nemôže zakladať na princípe dvojstranného právneho úkonu (zmluvy) (v súčasnosti sa štátnozamestnanecký pomer zakladá okrem vymenovania aj služobnou zmluvou, pozn. autora), ale musí vzniknúť vymenovaním (prostredníctvom individuálneho správneho aktu).*“<sup>11</sup>

Aj na základe uvedeného máme za to, že najvhodnejší spôsob regulácie predmetných právnych vzťahov bude administratívnoprávny, ktorý podľa nás zaručí efektívny výkon verejnej správy v jej celkovom ponímaní. Súkromnoprávna metóda regulácie nepatrí, ako sme to uviedli vo vyššie citovanom názore zákonodarcu, do právnych vzťahov, ktoré vznikajú pri výkone verejnej správy a zabezpečovaní verejného záujmu a potrieb spoločnosti.

#### **Použitá literatúra:**

- KALENSKÁ, M.: K právnemu postavení štátnych zamestnanců. In: Právny obzor, roč. 77, č. 2, 1994, s. 161-169. ISSN 0032-6984.
- KURIL, J.: K vývoju štátnozamestnaneckých vzťahov. In: Policajná teória a prax, roč. 9, č. 3, 2001, s. 77-82. ISSN 1335-1370.
- KURIL, J.: Metóda právnej regulácie v služobnom pomere príslušníkov PZ. In: Policajná teória a prax, roč. 8, č. 1, 2000, s. 23-35. ISSN 1335-1370.
- ŠKULTÉTY, P. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka, 2009, 225 s. ISBN 978-80-89122-60-8.
- SREBALOVÁ, M.: Poznámka k problematike vlastností individuálnych správnych aktov vo vzťahu k určeniu okamihu, keď je v správnom konaní rozhodnuté vo veci. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, č. 27, 2009, s. 389-396. ISBN 978-80-223-2633-9.
- VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné: Všeobecná časť. Praha: C.H.Beck, 2012, 453 s. ISBN 978-80-89603-03-9.

#### **Kontaktné údaje:**

JUDr. Vladimír Minčíč  
vladimir.mincic@flaw.uniba.sk  
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Katedra správneho a environmentálneho práva  
Šafárikovo nám. č. 6  
810 00 Bratislava 1  
Slovenská republika

<sup>10</sup> V zmysle § 1 ods. 2 písm. e) zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov je štátna služba budovaná aj na princípe stability štátnozamestnaneckého pomeru, čo je však v rozpore s tým, že sa na jej reguláciu využíva súkromnoprávna metóda.

<sup>11</sup> Dôvodová správa k zákonu č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe. Dostupné v Systéme ASPI – stav k 9.4.2013.

# MANAGEMENT CONTROL OF THE PUBLIC FINANCE SECTOR ENTITIES IN POLAND

Ambroży Mituś

Cracow University of Economics, Faculty of Economics and International Relations,

**Abstract:** Although management control was introduced into the Polish legal system with the Act on Public Finances of 27th August 2009, yet despite the passing years, the realisation of the obligations imposed on the public finance sector entities, especially in the case of territorial authorities, is far from satisfactory. This article brings us closer to understanding the notion, nature and scope of management control as well as its legal basis and status in Polish public finance sector entities, especially in local government entities.

**Key words:** management control, public administration, public finance sector entities, local government entities, management control standards, risk management

## 1 DEFINITION AND NATURE OF MANAGEMENT CONTROL

Management control was introduced in the Polish legal system with the Act of 27th August 2009 on Public Finances<sup>1</sup>, and its scope covers all the activities undertaken in the public finance sector entities<sup>2</sup> „to ensure the realisation of aims and tasks in the way which is legal, effective, economic and planned”<sup>3</sup>. The indicated criteria of „the realisation of aims and tasks”, impose the obligation onto the public finance sector entities to undertake the activities (i.e. aims and tasks) which are not only legal but also oriented towards obtaining specified results. The activities undertaken by the public finance sector entities should be characterised by: a) the best possible ratio between the investment and the benefits obtained (effectiveness); b) the lowest possible cost of realisation with the adequate quality of performance (economy); c) adequate term of realisation without additional investment or lower quality of performance (planning)<sup>4</sup>.

Several legal regulations indicated in art. 68 para. 1 of the Act on Public Finances correspond to the criteria of the management control, especially those indicated in art. 44 para. 3 of the Act on Public Finances. According to this article, public expenses should be spent as follows: a) „in a purposeful and economic way”, with the observation of regulations of „achieving the best effects from the investment input” and „optimal selection of means and methods to serve the assumed aims”; b) „in the way which will enable the planned realisation of tasks”; and c) „in the scope and terms of the obligations stipulated earlier”.

Management control embraces the entire scope of activities of the entity and refers to „the process of management (managing)”<sup>5</sup>. As it is indicated in the literature on the subject, management control means „constant and cyclic performance of managerial activities covered by four coordinated functions: planning, organising, motivating and controlling”<sup>6</sup>. Management control means in particular the management involving: planning (especially setting aims and tasks; defining types and scope of improvements in current activities), organisation (i.e. implementation of suitable solutions) and controlling (monitoring and evaluation of the approved solutions). The latter element is the basis

<sup>1</sup> Dz. U. 2013 r., poz. 885.

<sup>2</sup> A group of entities that make up the public finance sector is defined in art. 9 of the Act.

<sup>3</sup> Vide: art. 68 para. 1 of the Act on Public Finances.

<sup>4</sup> *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy (wersja 1.0)*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 20, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zarzadcza-i-audyty-wewnetrzny/kontrola-zarzadcza-w-sektorze-publicznym/baza-wiedzy>.

<sup>5</sup> E. Chojna-Duch, *Próba systematyzacji pojęć i zadań z dziedziny kontroli i audytu wewnętrznego na podstawie ustawy o finansach publicznych*, Kontrola Państwowa Nr 1(330), 2010, s. 48.

<sup>6</sup> M. Matysek, *Projektowanie modelu systemu kontroli zarządczej*, Kontrola Państwowa Nr 2(337), 2011, s. 40.

for submitting the declaration concerning the state of management control. Such understanding of management control „has absorbed” the internal control deeply rooted in Polish traditional meaning<sup>7</sup>; it is the characteristic connection between the functions of „management and control in the entity”<sup>8</sup>.

Management control means „orienting the public administration towards achieving the assumed objectives and results”<sup>9</sup> - it is a combination of „the culture of applying regulations” with „the culture of obtaining the results”<sup>10</sup>. Management control means focusing the attention on the effectiveness, understood as efficiency and success.

## 2 MANAGEMENT CONTROL SYSTEM

The regulations concerning management control are to be found in the Act of 27th August 2009 on Public Finances, in chapter 6 part I titled „Management control and coordination of management control in public finance sector entities”. This chapter is composed of four articles (art 68-71 of the Act on Public Finances) including the regulations defining, i.a. the aim and the criteria of the management control; subjects (bodies) obliged to ensure the implementation and functioning of the control in the public finance sector entity in question as well as several blanket provisions, defining the authorisations, especially for the Minister of Finance, to specify, i.a. the standards of management control and the specific indications for the management control. Such standards and indications have been released in the form of announcement setting the *soft law* in the field of management control<sup>11</sup>. Thanks to the above mentioned (i.e. standards, indications), it was possible to identify and understand the nature of the management control in the public finance sector entities<sup>12</sup>.

The objective of such standards is to „promote a coherent and uniform model of management control in the sector of public finance, in accordance with international standards in this respect, considering the specific tasks of the entity that implements the control and the conditions in which the entity operates”<sup>13</sup>. This is why Polish standards of management control are based on international standards of internal control, i.e. on the COSO internal control model<sup>14</sup>, INTOSAI guidelines<sup>15</sup> and internal control standards of the European Commission<sup>16</sup>. In the abovementioned documents the presented control type is referred to as „*Internal control*”. However, Polish legislature wished to emphasise its managerial nature and prevent it from being identified with „internal control” already existing and rooted in Polish administration, and therefore described the other one as „management control”.

<sup>7</sup> Vide: R. Szostak, *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych - charakterystyka ogólna*, Kontrola Państwowa Nr 5(334), 2010, s. 3-20; R. Szostak, *Na czym polega kontrola zarządcza. Listy, polemiki*, Kontrola Państwowa Nr 1(336), 2011, s. 130.

<sup>8</sup> E. Chojna-Duch, *Próba systematyzacji pojęć ...*, s. 60.

<sup>9</sup> M. Postuła, *Wyznaczanie celów i mierników ich realizacji elementem kontroli zarządczej* [w:] K. Winiarska (red.), *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, 2012, s. 46.

<sup>10</sup> A. Mazurek, K. Knedler, *Kontrola zarządcza. Ujęcie praktyczne*, HANDIKAP, Warszawa 2010, s. 16.

<sup>11</sup> These are: a) Announcement no. 23 of the Minister of Finance of 16th December 2009 on the standards of management control for the public finance sector (Dz. Urz. MF No. 15, item 84); b) Announcement No. 3 of the Minister of Finance of 16th February 2011 on the detailed guidelines as regards the management control self-assessment for public finance sector entities (Dz. Urz. MF No. 2, item 11); c) Announcement No. 6 of the Minister of Finance of 6th December 2012 on detailed guidelines for the public finance sector as regards planning and risk management (Dz. Urz. MF, item 56).

<sup>12</sup> In the literature on the subject it is claimed that the definition of the management control formulated in art. 68 para. 1 of the Act on Public Finances „should be treated as the provision defining the subject of the management control in the public finance sector, rather than an explanation of the essence of such control”. C. Kosikowski, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2011, commentary to art. 68 u.f.p., LexPolonica.

<sup>13</sup> *Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

<sup>14</sup> *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, www.coso.org.

<sup>15</sup> *International Organization of Supreme Audit Institutions*, www.intosai.org.

<sup>16</sup> *The Revised Internal Control Standard for Effective Management SEC (2007) 1341 appendix 1*.

The standards of management control define „basic requirements related to management control” and „constitute an ordered set of guidelines” used to „create, evaluate and improve management control systems” in a particular public finance sector entity<sup>17</sup>. Basically, creating a system of management control does not involve creating something „from scratch”, since the solutions that make up the management control system (procedures and rules of conduct) have existed in public finance sector entities for some time now. The existing solutions may, at the most, require minor adjustments or ordering<sup>18</sup>. New solutions, by contrast, are introduced when an analysis conducted in some area has detected major risks, which have so far not been present or have not been considered. It follows from the nature of management control as a continuous process, requiring constant response, i.e. implementing necessary solutions which are a response to the identified risks, i.e. events that threaten the achievement of defined targets and performance of tasks imposed in a statutory mode or accepted through an agreement<sup>19</sup>. Reducing the risk involves „risk management”, which consists of risk identification, analysis of identified risks and taking up adequate actions (which are a response to the major risks) so as to increase „the likelihood of achieving the targets and performing the tasks”<sup>20</sup>.

In the management control it is important that the existing procedures (solutions) cover and fulfil the management control standards. It is, however, not required to develop and adopt one formal document, e.g. one titled „Management control system in the entity/commune X”.

At the moment, Polish „Management control standards for the public finance sector” are made up of 22 standards divided into five groups (areas), i.e.: *A. Internal environment* (Observing ethical values, Professional competences, Organisational structure, Delegating powers); *B. Objectives and risk management* (Mission, Defining objectives and tasks, Monitoring and evaluating the performance of tasks and objectives, Risk identification, Risk analysis, Risk treatment); *C. Control mechanisms* (Documenting the management control system, Governance, Business continuity, Protecting resources, Detailed control mechanisms related to financial and business operations, Control mechanisms related to IT systems); *D. Information and communication* (On-going information, Internal communication, External communication); *E. Monitoring and assessment* (Monitoring the management control system, Self-assessment, Internal audit, Obtaining the certificate of the status of management control).

The order of particular standard groups reflects the order of the actions which should be taken „in order to design, evaluate and improve” the management control system in the entity<sup>21</sup>. These standards are of general nature and are useful for constructing a system (model) of management control in a given public finance sector entity; a system, which will be flexible and adjusted to the specific nature of the entity. This is why there is no model of management control system and no two identical management control systems<sup>22</sup>.

Pursuant to the standards, management control should function not only on the level of the public finance sector entity (1st level of management control), but also on the level of government administration department or a unit of local authorities (2nd level of management control). Ensuring the functioning of an adequate, effective and efficient management control is the responsibility of: the entity manager, minister (with reference to the government administration departments in his/her charge) and the commune leader (mayor, president of a town), district governor and province marshal (as regards the local government unit)<sup>23</sup>.

Failure to implement relevant solutions related to management control, which can result in the statement of an omission or negligence of management control duties on the part of the manager of a particular PFSE, may result in rendering the person liable for infringing upon the public finance discipline, but only if this (i.e. the omission or negligence of management control obligations)

<sup>17</sup> *Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

<sup>18</sup> *Vide: Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych ...*, s. 19.

<sup>19</sup> *Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem* (Dz. Urz. MF. poz. 56), s. 2.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>21</sup> E. Sławińska-Tomtała, *Kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Praktyczne wskazówki wdrożenia systemu*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 14.

<sup>22</sup> *Vide: Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem* (Dz. Urz. MF. poz. 56), s. 3.

<sup>23</sup> Art. 69 para 1 point 1-3 of the Act on Public Finances.

affected the existence of any statutorily defined actions (infringements)<sup>24</sup>. Among these actions, a large group are infringements related to the failure to observe the major provisions regarding public procurement.

### **3 AREAS (GROUPS OF STANDARDS) OF MANAGEMENT CONTROL**

#### **3.1 Internal environment**

The objective of the standards from the area of „Internal environment” is to create a proper environment, which promotes the management control - what is necessary is appropriate atmosphere and organisational culture within the entity<sup>25</sup>. The standards contained in this area point out that performing all tasks depends on the human resources of the particular entity (managerial staff as well as ordinary employees). Any activities and tasks should be performed by people who have relevant „knowledge, skills and experience”, which will allow for effective and efficient performance of assigned tasks. In particular, it requires the existence and correct functioning of the employee recruitment system as well as the promotion and qualification raising system.

Recruiting employees should proceed in accordance with the procedure valid for the particular entity, guaranteeing the choice of the best candidate for a given job<sup>26</sup>. Each employee, especially a newly hired one, should have access to necessary trainings coherent with his/her career path as well as with the entity’s objectives and tasks<sup>27</sup>.

What is also important is the employees’ awareness of the necessity to behave in an ethical way both at workplace and elsewhere. This is why each public finance sector entity should have the ethical code or another document that would define the values and types of behaviour which the employees should follow and observe when performing assigned tasks. Such a code should i.a. draw attention to the issues of appropriate professional care and conflict of interest; the code should indicate proper and improper behaviour as well as the consequences of improper actions<sup>28</sup>.

Within the „Internal environment” component, the standards require that the organisational structure of the entity should be suited (adequate) to its objectives and tasks, and that the scope of tasks (duties), privileges and responsibilities of the entities, organizational units and employees should be defined in writing in a precise, transparent and coherent way<sup>29</sup>. For this to happen, the organizational structure of the entity must be considered comprehensively, along with the job descriptions, employee’s reporting lines, delegation of authority etc. Adopting certain duties and authorisations by an employee should always be done in writing.

#### **3.2 Objectives and risk management**

According to the standards, in the management control system one should at least „consider the possibility of indicating the reason behind the existence of an entity in the form of a brief and synthetic description of (its) mission”, because „clear definition of the mission may facilitate the determination of the hierarchy of goals and tasks as well as effective risk management”. This is why in the literature on the subject it is claimed that in a modern organization, employee on all levels should know the mission, objectives<sup>30</sup> and tasks of the organisation. The knowledge of these elements contributes to the greater effectiveness in achieving the goals and results, e.g. through an exchange of findings as regards particular processes and areas of organisational activity<sup>31</sup>.

---

<sup>24</sup> Art. 18c para. 1 point 1-13 of the act of 17th December 2004 on the liability due to a breach of the public finance discipline (Dz. U. of 2013, item 168).

<sup>25</sup> L. Ochmańska, T. Jarzabek, *Organizacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych* [w:] K. Winiarska (red.), *Kontrola zarządcza ...*, s. 103.

<sup>26</sup> *Op. cit.*, s. 104-105.

<sup>27</sup> *Op. cit.*, s. 103-104.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 103.

<sup>29</sup> *Vide: Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

<sup>30</sup> The objective is the “desired target outcome of the performed activities”, which an entity would like to achieve. M. Postuła, *Wyznaczanie celów ...*, s. 48.

<sup>31</sup> K. Winiarska, *Teoretyczne zagadnienia kontroli zarządczej* [w:] K. Winiarska (red.), *Kontrola zarządcza ...*, s. 30.

The objectives and tasks of an entity follow both from legal provisions and from strategic documents, entity's action plans, expectations of the employees and service recipients, and are also conditioned by the entity's activity and changes (e.g. legal, economic ones) of its surroundings<sup>32</sup>.

The assigned objectives and tasks must be in particular relevant, coherent, realistic (feasible), measurable and defined as far as time frames are concerned („for the period of at least one year“<sup>33</sup>). The monitoring of the objective realisation is done by the system for monitoring objective and task completion with the use of defined indicators<sup>34</sup>, which provide information (numerical or logical data) on the degree of objective and task realisation<sup>35</sup>. When defining the objectives and tasks, one should also indicate the resources (human resources, tangible assets) that would be used during the realization of these objectives as well as relevant organizational units and people responsible for the aforementioned realisation.

After the objectives and tasks of the entity have been defined, another important element of the management control is risk management. Risk is understood as such events and factors, both internal (employees qualifications, key employees leaving the organisation) and external (changes in legal provisions), which may influence the performance of a task and achievement of assigned goals. In order to limit the risk, a risk management system is used, aimed at preventing the occurrence of adverse events in the future.

According to the standards, one must manage the significant risks, i.e. the events with high probability of occurrence and whose results would be harmful for the entity<sup>36</sup>. Only with reference to such risk should one take up the actions which constitute a response (reaction) to risk. Such actions usually involve reducing the risk to the acceptable level by implementing relevant solutions<sup>37</sup>. The response to a significant risk may also involve tolerance (i.e. conscious readiness to take a certain risk), transfer (e.g. onto another entity) or withdrawal (e.g. terminating or suspending the activity)<sup>38</sup>.

The system of „objective and task definition and monitoring“ as well as the „risk management system“ are the basic elements of management control<sup>39</sup>.

### **3.3 Control mechanisms**

Control mechanisms are a response to identified risks; they „enable the realisation of assumed goals and tasks“<sup>40</sup>. They are contained in various regulations, guidelines, instructions and other documents defining the procedures and within these, the duties, rights and scopes of responsibility of the entities, units and employees. These documents, along with the risk management documentation, constitute the management control system documentation. Of course, the type and scope of implemented solutions depend on the achieved benefits (i.e. acceptable risk level), which should be higher than the cost incurred (i.e. the cost of safeguarding against the risk). In order for the implemented control mechanisms to be effective and able to limit the risk, they must be suited i.a. to the type and scope of the activity and to the size and organisational structure of the entity<sup>41</sup>.

In order for the tasks to be performed in an efficient, effective and economic way, the standards require the introduction of mechanisms for supervising their realisation. Such supervision is not limited to controlling the activities performer by subordinate employees, but is also related to the authority and formulating various guidelines and recommendations. Furthermore, one must introduce such mechanisms that will ensure the continuity of the entity's operation (continuous realisation of objectives and tasks) in case of any threats, either internal or external. The realization of this standard relies upon the next standards, which define that there must be solutions for

<sup>32</sup> *Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem* (Dz. Urz. MF. poz. 56), s. 7.

<sup>33</sup> *Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

<sup>34</sup> *Vide: Ibidem.*

<sup>35</sup> M. Postuła, *Wyznaczanie celów ...*, s. 55.

<sup>36</sup> *Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem* (Dz. Urz. MF. poz. 56), s. 15.

<sup>37</sup> *Vide: Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

<sup>38</sup> E. Sławińska-Tomtala, *Kontrola zarządcza ...*, s. 26.

<sup>39</sup> *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych ...*, s. 55.

<sup>40</sup> *Op. cit.*, s. 56.

<sup>41</sup> L. Ochmańska, T. Jarząbek, *Organizacja kontroli ...*, s. 116-117.

„ensuring the security of data and IT systems”, and that only authorised people may have access to the resources of the entity<sup>42</sup>. The control of the access to resources may involve e.g. limited access to certain premises, or limited access or possibility to modify the IT resources of the entity. An entity is also required to have detailed control mechanisms related to financial and business operations.

### **3.4 Information and communication**

Management control system requires that the employees of each level in an entity should have access to all updated information necessary for proper fulfilment of assigned responsibilities. The area „Information and communication” imposes the existence of the system that would enable internal (horizontal and vertical) and external communication, especially with the entities having influence achieving the goals and task fulfilment<sup>43</sup>. A functioning information system is an essential condition for the entity to perform any activity.

### **3.5 Monitoring and assessment**

The area „Monitoring and assessment” requires that the particular elements of the management control system should be monitored, which „enables the on-going solution of identified problems”<sup>44</sup>. The source of information on the status of management control and its ability to solve the arising problems may also be the results of self-assessment<sup>45</sup>, or of conducted controls<sup>46</sup>. According to the standards, the self-assessment of the management control system should be a documented process, separated from the current activity and conducted at least once a year. Such self-assessment may be conducted with the use of questionnaires and may refer to „particular processes present in the entity, as well as particular elements of the management control system”.

An independent and objective assessment of management control – due to its very nature – may come from the internal audit<sup>47</sup>, which is „an independent and objective activity” and whose aim is to support a minister of an entity manager in the achievement of objectives and task performance through „systematic assessment of the management control and advisory services”<sup>48</sup>. As part of its actions, internal audit checks the correctness of activities, evaluates the risk management processes and contributes to the improvement of the functioning of such processes<sup>49</sup>.

## **4 STATUS OF MANAGEMENT CONTROL IN POLAND**

When presenting the status of management control in Poland<sup>50</sup>, it is worth referring to the surveys conducted in the local government entities (LGE) in December 2011 and in 2012 by the Ministry of Finance.

The surveys conducted in December 2011 were addressed to 2809 local government entities, and strictly speaking to the commune leaders (mayors, presidents of towns), district

<sup>42</sup> *Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

<sup>43</sup> *Vide: Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Vide: Szczegółowe wytyczne dla jednostek sektora finansów publicznych w zakresie planowania oraz zarządzania ryzykiem* (Dz. Urz. MF. poz. 56).

<sup>46</sup> L. Ochmańska, T. Jarząbek, *Organizacja kontroli ...*, s. 132.

<sup>47</sup> Provisions of the act on public finances have it that internal audit is conducted:

– As a mandatory requirement in the units defined in a statutory mode (art. 274 para. 1 point 1-8 of the Act);

– In the units defined in the legal provisions, when the amount of income and revenue or the amount of costs and expenditures has exceeded 40 000 thousand PLN (art. 274 para. 2-3 of the Act);

– In the public finance sector entities whose managers have decided to conduct internal audit (art. 274 para. 4 of the Act);

– In the units in the department indicated by the relevant minister managing the department (art. 274 para. 5 of the Act).

<sup>48</sup> Art. 272 para. 1 of the Act on Public Finances

<sup>49</sup> The Institute of Internal Auditors, *Rola audytu w zarządzaniu sektorem publicznym*, s. 12 (*Tłumaczenie na język polski: Katarzyna Lenczyk-Woroniecka*), <http://www.ii.a.org.pl>.

<sup>50</sup> *Vide:* <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/kontrola-zaradcza-i-audyt-wewnetrzny/kontrola-zaradcza-w-sektorze-publicznym/analizy-oceny-publikacje;jsessionid=C47250C47FF2050FD1275A6E7A279F43>

governors and province marshals. The aim of the study was „to obtain information on the knowledge on management control and action taken in this respect in local government entities”<sup>51</sup>.

QUESTION	YES		NO	
	number	%	number	%
<b>Knowledge of the provisions of the Act on Public Finances</b>				
Do you know the provisions of the Act on Public Finances as regards management control?	2555	99,8%	6	0,2%
Do you understand what obligations for the management practice follow from the provisions of the Act on Public Finances?	2476	96,7%	85	3,3%
Have you taken up any actions so that these obligations are understood by the managers of the local government organisational units and office managerial staff? <sup>52</sup>	2361	92,2%	115	4,5%
<b>Management self-assessment</b>				
Has the management self-assessment been performed in the commune/ district/ province office, using the management control standards, guidelines on management control self-assessment or another tool (e.g. CAF)?	1397	54,5%	1164	45,5%
Has the management been improved as a result of the self-assessment?	1177	84%	220	16%
<b>External controls</b>				
Were any external controls conducted in the entity in 2011 (NIK, RIO etc.)?	1804	70,4%	757	29,6%
Did the conducted controls refer at least to one of the following items <sup>53</sup> : - internal environment - objectives and risk management - control mechanisms - information and communication - monitoring and assessment	974	46%	830	54%
<b>Defining objectives</b>				
Have strategic objectives been defined for the commune/district/province?	2017	78,8%	544	21,2%
Have the objectives been defined for the commune/district/province for the year 2011?	1960	76,5%	601	23,5%
Have the objectives been defined for the commune/district/province for the year 2012?	1959	76,5%	602	23,5%
<b>Effect of the legal provisions on management control</b>				
Do current legal provisions regulating the functioning of local government administration are sufficient to enable you to perform the obligation to ensure the functioning of adequate, effective and efficient management control in the self-governing province/commune/district?	2056	80,3%	505	19,7%

Table 1: Results of the survey<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego w jednostkach samorządu terytorialnego z zakresu wybranych zagadnień kontroli zarządczej, Ministerstwo Finansów, Departament audytu sektora finansów publicznych, maj 2012, s. 3, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3350650/20130307\\_05\\_analiza\\_ankiet\\_jst.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3350650/20130307_05_analiza_ankiet_jst.pdf).

<sup>52</sup> 85 (3,3%) of the LGEs have chosen „not applicable”.

<sup>53</sup> The results refer to the LGEs, where external controls were conducted.

<sup>54</sup> Own work on the basis of: *Analysis of the results of the survey conducted among LGEs as regards the selected issues from the scope of management control along with Attachment 2*



From the surveys submitted by 2561 LGEs (91,2% of LGEs) it follows that<sup>55</sup>:

- Nearly all the respondents<sup>56</sup> (99,8%) stated that they knew the provisions of the Act on Public Finances as regards the management control;
- More than half of the respondents (54,5%) claimed they have conducted the self-assessment of management control, but 220 (16%) of those who claimed they have conducted such self-assessment argued that it has not facilitated the management within the LGE;
- From among 1804 LGEs (in which the controls were conducted), more than half, i.e. 830 (54%) respondents claimed that the conducted controls were not related to any area of management control; we could draw the obvious conclusion that the respondents did not relate external controls to the assessment of management control<sup>57</sup>;
- Strategic objectives – significant for the management control - have not been set for 544 (21,2%) LGEs.

The aim of the survey conducted in 2012<sup>58</sup> was to obtain information on the solutions adopted by the LGEs in three areas of management control, i.e. activity planning, monitoring the achievement of objectives and task performance, and risk management.

The surveys were addressed to 16 regions, 16 districts (one from each region) and 16 communes (one from each random district); the total number of surveys were addressed to 48 LGE boards (1st and 2nd management control levels) and the managers of 144 local government organisational units<sup>59</sup>. In response, 139 completed surveys were received (72,4%), where 85,4% came from LGE boards and 68,1% from the managers of local government organisational units.

By way of an example, the study conducted in the area of planning showed that from among 139 respondents, 113 (81,3%) claimed they have prepared the activity plan for 2012, and only 88 (63,3%) declared that they have prepared a plan that included the indication of goals along with the definition of indicators for measuring the achievement of such goals.

Drawing upon these surveys conducted by the Ministry of Finance, after reviewing and analysing them, we can observe, i.a. that the local government entities had the greatest difficulties with two areas of management, i.e. „Objectives and risk management” and „Monitoring and assessment”. The majority of LGEs claimed they did not manage these areas and that they could not perform a correct assessment, and the fewest LGEs declared that they managed these areas properly.

Furthermore, after reviewing the summary of the comments submitted by the respondents, we can mainly draw one conclusion - there is no understanding of the essence and functioning of management control<sup>60</sup>. In many cases the management control has only procedural, instead of functional character - no practical advantages of the implementation and functioning of management control are observed in the entities. Nevertheless, we can observe that the awareness in this respect is gradually increasing among public administration. To this end, various actions are taken up by the Ministry of Finance, like for example adapting the IDP method (Institutional

---

*„Statistics of the response to open questions included in the Questionnaire on management control in LGE”.*

[http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3350650/20130307\\_05\\_analiza\\_ankiet\\_jst.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/3350650/20130307_05_analiza_ankiet_jst.pdf).

<sup>55</sup> Data from: *Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego w jednostkach samorządu terytorialnego z zakresu wybranych zagadnień kontroli zarządczej*, Ministerstwo Finansów, Departament audytu sektora finansów publicznych, maj 2012.

<sup>56</sup> The term „respondent” covers the LGE managers who returned the completed survey related to management control in LGE.

<sup>57</sup> *Analiza wyników badania ankietowego ...*, s. 2.

<sup>58</sup> *Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego w jednostkach samorządu terytorialnego z zakresu wybranych zagadnień kontroli zarządczej w 2012 roku*, Ministerstwo Finansów, Departament audytu sektora finansów publicznych, sierpień 2013, [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5425261/20130814\\_analiza\\_ankiet\\_jst\\_2012.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5425261/20130814_analiza_ankiet_jst_2012.pdf).

<sup>59</sup> *Op. cit.*, s. 6.

<sup>60</sup> *Vide: Sprawozdanie roczne. Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym*, Ministerstwo Finansów, Departament audytu sektora finansów publicznych, lipiec 2012, s. 40-42; *Analiza wyników badania ankietowego ...*, s. 12-16.

Development Planning)<sup>61</sup> as a tool for the self-assessment of management control functioning in a commune and in a district.

## 5 SUMMARY

Institutional internal control<sup>62</sup>, which is now part of the management control, had immense impact on Polish management control. In this context, we can say that management control is internal control in its modern version, i.e. emphasising its „managerial character“<sup>63</sup>. If it is adequate and applied, then it is very likely that the delegated tasks will be performed in an effective and economic way. The safeguard of the adopted solutions is the duty of annual confirmation of the management control status. This requirement contributes i.a. to the review and update of solutions that make up the management control system in an entity.

Although management control should have functional rather than procedural character, it still has to have some support in the system of procedures found in various regulations, instructions and guidelines, thanks to which the objectives and tasks set out in the activity plan will be realised.

It is to some extent understandable that management control in many public finance sector entities is still far from perfect. Proper functioning of the management control does not depend only on the existence of relevant procedures, guidelines etc., but also on the culture of control in an organization and on the attitude of the employees to such control. The shift from procedural to functional administration should be evolutionary in character (it is to prepare the local government to implement a task-based budget), rather than revolutionary. The adoption of any other approach shall make the management control become only a system of formal („paper“) solutions instead of those applied in practice.

Management control, apart from the evolution – which is to result in „*Good Governance*“ in the true meaning of the word - also assumed a certain recurrence of the actions. It functions best when the processes (areas of activity) subject to the control are recurrent, the objectives are clearly and precisely defined, and the outcomes of the activity are measurable (i.e. „it is possible to determine them and compare with assumed objectives“) and known<sup>64</sup>. Only when the achieved „results do not meet the assumed objectives“, does the management control assume the assignment of possessed resources to relevant areas of activity<sup>65</sup>.

Management control is undoubtedly a sign of a new approach of the public administration to the activities performed so far. However, this new approach – where not only following the law matters (although the rule of the legal operation of public administration is still fundamental), but also the so called organisational ability, which is reflected in the achieved results - still encounters many system obstacles (i.a.: public finance sector entities have a monopoly position and are not afraid for their existence; they must observe the one-year budget along with the rule „spend it or lose it“; the risk is recognized as a threat, not as a lost opportunity)<sup>66</sup>.

### Bibliography:

- KOSIKOWSKI C., Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, 2011, commentary to art. 68 u.f.p., LexPolonica  
MATYSEK M., Projektowanie modelu systemu kontroli zarządczej, Kontrola Państwowa Nr 2(337)/2011  
MAZUREK A., KNEDLER K., Kontrola zarządcza. Ujęcie praktyczne, HANDIKAP, Warszawa 2010  
MINISTERSTWO FINANSÓW, Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego w jednostkach samorządu terytorialnego z zakresu wybranych zagadnień kontroli zarządczej, maj 2012

<sup>61</sup> Vide: [www.pri.msap.pl](http://www.pri.msap.pl).

<sup>62</sup> A properly coordinated control may provide information from the areas which e.g. the internal audit does not reach. Vide: *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych ...*, s. 129-130.

<sup>63</sup> *Op. cit.*, s. 24.

<sup>64</sup> K. Winiarska, *Teoretyczne zagadnienia ...*, s. 16-17.

<sup>65</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>66</sup> A. Mazurek, K. Knedler, *Kontrola zarządcza ...*, s. 18-19.

MINISTERSTWO FINANSÓW, Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego w jednostkach samorządu terytorialnego z zakresu wybranych zagadnień kontroli zarządczej w 2012 roku, sierpień 2013

MINISTERSTWO FINANSÓW, Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy (wersja 1.0), Warszawa 2012

MINISTERSTWO FINANSÓW, Sprawozdanie roczne. Audyt wewnętrzny i kontrola zarządcza w sektorze publicznym, lipiec 2012

SZOSTAK R., Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych - charakterystyka ogólna, Kontrola Państwowa Nr 5(334)/2010

SZOSTAK R., Na czym polega kontrola zarządcza. Listy, polemiki, Kontrola Państwowa Nr 1(336)/2011

SŁAWIŃSKA-TOMTAŁA E., Kontrola zarządcza w sektorze publicznym. Praktyczne wskazówki wdrożenia systemu, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010

WINIARSKA K. (red.), Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych, Oficyna a Wolters Kluwer business, 2012

**Contact information:**

Dr. Ambroży Mituś

mitusa@uek.krakow.pl

Cracow University of Economics, Faculty of Economics and International Relations

Department of Public Law

ul. Rakowicka 27

31-510 Kraków

Poland

# PÔSOBNOSŤ NAJVVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SLOVENSKEJ REPUBLIKY NA ÚROVNI ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Peter Molitoris

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy

**Abstract:** The Supreme Audit Office of the Slovak Republic is a independent authority which auditing competence shall apply also to municipalities and upper-tier territorial units, legal entities established by municipalities or by upper-tier territorial units, legal entities with capital participation of municipalities or upper-tier territorial units. The contribution deals with the control competence of Supreme Audit Office on the level of territorial self - government. It focuses especially on the control activities related to realisation of original competences of municipalities..

**Abstrakt:** Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky je nezávislým kontrolným orgánom, ktorého kontrolná činnosť je zameraná aj na obce, vyššie územné celky, právnické osoby nimi zriadené a právnické osoby s majetkovou účasťou obcí či vyšších územných celkov. Príspevok sa zaoberá otázkami súvisiacimi s výkonom kontrolnej pôsobnosti NKÚ v oblasti územnej samosprávy. Osobitná pozornosť je venovaná kontrolnej činnosti súvisiacej s výkonom samostatnej pôsobnosti obce..

**Key words:** The Supreme Audit Office of the Slovak Republic, control competences, local taxes.

**Kľúčové slová:** Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, kontrolná pôsobnosť, miestne dane.

## 1 ÚVOD

Kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ“ alebo „Úrad“) v oblasti územnej samosprávy nepatrila k jeho pôvodnej kompetenčnej výbave v zmysle čl. 60 Ústavy SR. Potreba rozšíriť kontrolnú pôsobnosť aj do tejto oblasti vyplynula najmä z decentralizačnej reformy verejnej správy, s ktorou úzko súvisela tiež fiškálna decentralizácia. Nárast objemu, ale tiež významu tzv. vlastných zdrojov obcí a vyšších územných celkov si vyžadoval nie len posilnenie vnútorného kontrolného systému zabezpečovaného najmä činnosťou hlavných kontrolórov, ale tiež vytvorenie priestoru pre nezávislú a odbornú kontrolu vonkajšiu.

Ústavný rámec pre kontrolné pôsobenie NKÚ vo vzťahu k subjektom územnej samosprávy bol vytvorený zmenou ústavy ústavným zákonom č. 463/2005 Z. z., ktorý priniesol nové znenie čl. 60. NKÚ v zmysle nového rámca kompetencií kontroluje vo vzťahu k územnej samospráve hospodárenie s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami obcí aj vyšších územných celkov, právnických osôb s majetkovou účasťou obcí, právnických osôb s majetkovou účasťou vyšších územných celkov, ako aj právnických osôb založených obcami alebo právnických osôb založených vyššími územnými celkami (čl. 60 ods. 1 písm. b) Ústavy SR).

V nadväznosti na zmenu ústavy došlo tiež k zmene zákona č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o NKÚ“), a to konkrétne zákonom č. 261/2006 Z. z.

Cieľom tohto príspevku nie je podrobne preskúmať celú šírku pôsobnosti NKÚ voči samosprávnym subjektom. Tematické zameranie grantového projektu, v rámci ktorého bola analýza uskutočnená nás viedlo k upriamaniu pozornosti iba na vybranú časť kontrolnej pôsobnosti, a to konkrétne na oblasť správy miestnych daní obcami a mestami v zmysle zák. č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej len „zákon o miestnych daniach“)..

## 2 ANALÝZA

Pôsobnosť NKÚ vo vzťahu k miestnym daniam a poplatkom nie je v zákone o NKÚ výslovne upravená, je však možné ju odvodzovať zo znenia § 2 ods. 2 písm. a) zákona o NKÚ, v zmysle ktorého NKÚ v rámci svojej pôsobnosti kontroluje aj spôsob vyrubovania a vymáhania daní, ciel, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom štátneho rozpočtu republiky, rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov. Pôsobnosť v oblasti miestnych daní je teda možné odvodiť od rozpočtového určenia dane. Miestne dane sú totiž príjmom rozpočtu obce, ktorá je zároveň aj ich správcom a tiež subjektom, ktorý konkrétnu daň na svojom území ukladá všeobecne záväzným nariadením. V tejto súvislosti potom Úrad v zmysle § 3 zákona o NKÚ vykonáva kontrolu z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti.

Špecifikom v prípade miestnych daní je skutočnosť, že tieto sú ukladané aj spravované v rámci originárnej kompetencie obce podľa § 4 ods. 3 písm. c) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, čím sa zásadne líšia od dane podielovej podľa zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy. Hoci obe dane patria v zmysle § 5 ods. 3 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov medzi vlastné príjmy obce, v prípade podielovej dane sa jedná o daň ukladanú aj vyberanú štátom, ktorej časť výnosu je poukazovaná do rozpočtov subjektov územnej samosprávy. Obce samotné tak nemajú na podobu tejto dane, ani na výsledný podiel poukazovaný do ich rozpočtov žiaden priamy vplyv. V tomto prípade potom do rámca kontrolnej činnosti NKÚ spadá kontrola výberu tejto dane v zmysle kontroly vykonávanej voči orgánom štátnej finančnej správy, ako aj kontrola hospodárenia s poukázaným podielom na daní v rozsahu kontroly vykonávanej voči subjektom územnej samosprávy.

Z aplikačnej praxe NKÚ je možné vymedziť dve základné oblasti, do ktorých je sústredená jeho kontrolná pôsobnosť vo vzťahu k miestnym daniam. V prvom rade je možné identifikovať zameranie kontroly na procesné otázky, teda na otázky výkonu správy daní v rovine právno-aplikačnej. Úrad skúma dodržanie procesných postupov v zmysle zák. č. 563/2009 Z. z. o správe daní (ďalej ako „daňový poriadok“), ale tiež procesných ustanovení zákona o miestnych daniach. V rámci publikovaných výsledkov kontrolnej činnosti Úrad najčastejšie upozorňuje na nedostatky v postupoch a rozhodnutiach obcí ako správcov miestnych daní a miestneho poplatku.

Druhou, a z nášho pohľadu problematickou, oblasťou zamerania kontroly miestnych daní je skúmanie zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obce, ktorými obec na svojom území miestne dane ukladá. V aplikačnej praxi Úradu totiž pomerne často dochádza v rámci prezentovania záverov vykonanej kontroly ku konštatovaniu, že konkrétne označené všeobecne záväzné nariadenie obce (ďalej tiež „VZN“), resp. jeho časť nie je v súlade so zákonom o miestnych daniach.

Prvou otázkou, ktorá v tejto súvislosti vyvstáva, je otázka, či je NKÚ oprávnený skúmať v rámci svojej kontrolnej činnosti obsah VZN, ktorým obec ukladá na svojom území miestne dane.

Druhou otázkou, je otázka nakoľko do kompetencie Úradu spadá posudzovanie súladu všeobecne záväzného nariadenia obce so zákonom, teda posudzovanie zákonnosti normatívneho právneho aktu územnej samosprávy vydaného v rámci originárnej kompetencie.

V prvom rade je potrebné vyriešiť otázku, na základe akého zákonného zmocnenia NKÚ v rámci kontrolnej činnosti vôbec skúma normatívny správny akt obce. Do úvahy v rámci analýzy prichádza najmä ustanovenie § 2 ods. 1 písm. b) a § 2 ods. 2 písm. a) Zákona o NKÚ, a to v spojení s § 3. zákona o NKÚ.

Analýza obsahu § 2 ods. 1 zákona o NKÚ vedie k úvahe, nakoľko je možné subsumovať ukladanie miestnej dane cestou VZN obce pod širší pojem hospodárenia obce s finančnými prostriedkami. Pokiaľ by sme totiž pod pojmom „hospodárenie“ rozumeli nie len nakladanie s už existujúcim majetkom a financiami obce, ale aj iné rozhodovacie procesy, v rámci ktorých obec s ohľadom na vlastné rozvojové zámery, osobitosti sociálnej štruktúry, demografické ukazovatele, podnikateľské prostredie a geografické podmienky vytvára podmienky pre tvorbu vlastných finančných fondov a teda aj vlastnej príjmovej základne, bolo by možné pod pojem hospodárenia začleniť aj ukladanie miestnej dane alebo poplatku formou VZN. Inými slovami, ukladanie miestnych daní formou VZN ako súčasť procesných postupov pri tvorbe príjmovej stránky rozpočtu obce by z hľadiska predmetu kontroly podliehalo kontrole zo strany Úradu. S poukazom na § 3, podľa ktorého Úrad vykonáva kontrolu z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti by potom bolo možné kontrolnú činnosť úradu zameranú na skúmanie zákonnosti akceptovať VZN akceptovať.

Proti možnosti subsumovať ukladanie dane pod pojem „hospodárenie s finančnými prostriedkami“ však hovorí niekoľko, nie bezvýznamných argumentov, vychádzajúcich jednak zo

systematiky zákona o NKÚ, ale tiež, a to najmä, z nutnosti skôr reštriktívneho výkladu kompetencií orgánov verejnej moci s ohľadom na princíp právnej istoty, ale tiež na princíp viazanosti verejnej moci právom:

1. Pokiaľ by zákonodarca pod hospodárením vnímal aj ukladanie miestnych daní, je pri takomto širokom výklade možné pod tento pojem začleniť aj samotnú správu dane v zmysle jej vyrubovania a vymáhania, nebolo by preto nutné túto kompetenciu zdôrazňovať v osobitnom ustanovení zákona, ako je tomu v § 2 ods. 2 písm. a) zákona o NKÚ.

2. Pri uplatnení takto extenzívneho výkladu pojmu hospodárenie by sme pripustili kontrolu hospodárenia s finančnými prostriedkami, ktoré obec ešte nemá vo svojej dispozícii, teda sa reálne o finančné prostriedky obce nejedná a obec s nimi nemôže hospodáriť. Samotné ukladanie dane, resp. jej zavedenie prijatím VZN ešte neznamená reálnu existenciu skutočného objemu prostriedkov, s ktorými je možné nakladať v zmysle zásad hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. Uložením dane ešte žiadnemu daňovému subjektu nevznikla daňová povinnosť, preto nie je možné hovoriť ani o existencii daňovej pohľadávky, hospodárenie s ktorou by už do úvahy prichádzalo. Ad absurdum by rovnako bolo možné žiadať od obce hospodárne nakladanie s budúcim možným majetkom.

Práve s ohľadom na uvedené výhrady považoval aj zákonodarca za potrebné otázku kompetencie NKÚ v oblasti miestnych daní riešiť osobitným ustanovením zákona.

Doslovný výklad ustanovenia § 2 ods. 2 písm. a) zákona o NKÚ nutne vedie k prvotnej analýze

pojmov vyrubovania a vymáhania daní. Pojem vyrubenie dane nie je výslovne definovaný v rámci legálnych definícií ani v zákone o miestnych daniach, ani v daňovom poriadku. Dostatočne určito ho však vymedzuje jeho zákonný obsah. Daňový poriadok v § 68 ods. 4 konštatuje, že daň je vyrubená rozhodnutím správcu dane, podaním daňového priznania alebo zaplatením dane, pri ktorej nie je povinnosť podávať daňové priznanie. Obdobnú konštrukciu kopíruje aj zákon o miestnych daniach v jednotlivých svojich ustanoveniach. Vyrubenie dane je teda možné a potrebné rozumieť určenie výšky dane správcom dane v rámci tzv. vyrubovacieho konania.

Vymáhaním dane je zase potrebné rozumieť najmä daňovú exekúciu, teda postup správcu dane pri vymáhaní splatnej dane od daňového subjektu postupmi podľa daňového poriadku.

Je zrejmé, že ukladanie dane obcou prostredníctvom VZN nie je možné subsumovať ani pod jeden z uvedených postupov<sup>1</sup>. Analyzované ustanovenie zákona o NKÚ však zároveň nie je možné vykladať príliš reštriktívne, a teda pod pojmom „spôsob vyrubenia“ dane rozumieť iba kontrolu procesných postupov správcu dane pri jej vyrubovaní. Súčasťou správneho a zákonného vyrubenia dane je totiž aj jej vyrubenie v správnej výške, ktorá sa odvíja od určenia základných daňových prvkov – sadzby dane, základu dane, subjektu a objektu dane. Práve tieto sú z podstatnej časti vymedzené v jednotlivých ustanoveniach všeobecne záväzných nariadení ukladajúcich miestne dane v konkrétnych obciach. Pokiaľ teda NKÚ má objektívne hodnotiť správnosť vyrubenej dane z hľadiska jej základných prvkov, nevyhnutne musí poznať aj normatívne východiská správcu dane pri jej vyrubení. Z uvedeného dôvodu NKÚ v rámci kontroly celkom opodstatnene skúma aj znenie jednotlivých relevantných VZN a svoju pozornosť orientuje aj na skúmanie súladu jeho častí so zákonom. V tomto bode je teda možné odpovedať na prvú z nastolených otázok pozitívne. Oprávňuje nás však takýto záver k tvrdeniu, že Úrad môže v rámci kontrolných zistení konštatovať rozpor VZN alebo jeho častí so zákonom? Domnievame sa, že nie.

Ako už bolo uvedené, ku kontrole VZN obce dochádza zo strany Úradu sprostredkovane, v rámci kontroly procesných postupov a úkonov obce ako správcu dane a v rámci kontroly individuálnych právnych aktov správcu pri vyrubení dane. Napriek tomu, že kontrola nebola, a podľa nášho názoru ani nemohla byť, primárne zameraná na posúdenie súladu normatívneho správneho aktu obce so zákonom, v záveroch z kontrol sa objavujú konštatovania formulované ako: „ustanovenia VZN nie sú v súlade so zákonom“, resp. v rovnakej súvislosti „obec ako správca dane nekonala zároveň v súlade so zákonom o obecnom zriadení, podľa ktorého obec môže vo veciach územnej samosprávy vydať nariadenia, ktoré nesmú byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami“.

Takto prezentované závery kontrolnej činnosti presahujú podľa nášho názoru rámec kompetencií NKÚ, a to tak s ohľadom na vymedzenie kontrolnej pôsobnosti Úradu v jednotlivých ustanoveniach zákona o NKÚ, ako aj s ohľadom na dôsledky takéhoto konštatovania.

<sup>1</sup> K pojmu ukladania daní pozri napr. Vernarský, M.: Procesné zásady daňového konania. s. 29-32

Napriek svojmu nezávislému postaveniu pri výkone kontrolnej činnosti Úrad je štátnym orgánom, preto sa aj na jeho činnosť vzťahuje režim čl. 2 ods. 2 ústavy. Žiadne z ustanovení zákona o NKÚ nevytvára predpoklad pre záver o tom, že posudzovanie súladu právnych aktov územnej samosprávy, resp. posudzovanie zákonnosti postupu obce pri jej normotvornej činnosti je v kompetencii Úradu. V tomto prípade by zrejme neobstála ani teória implicitnej kompetencie, a teda že možnosť kontrolovať zákonnosť VZN s následným konštatovaním rozporu so zákonom je nevyhnutnou súčasťou kontroly spôsobu vyrubovania miestnych daní, bez ktorej by nebolo možné zákonom výslovne ustanovenú kompetenciu realizovať. Tento záver podčiarkuje aj skutočnosť, že, ako už bolo uvedené, oblasť ukladania a správy miestnych daní patrí do portfólia samosprávnej pôsobnosti obce, a teda akýkoľvek presah štátnej moci do činnosti územnej samosprávy musí byť zákonom explicitne zakotvený. Pokiaľ teda zákon o NKÚ (na rozdiel napr. od zákona o prokuratúre, § 21) nedáva výslovne Úradu možnosť posudzovať súlad VZN obce so zákonom, nemôžeme túto kompetenciu abstrahovať od iných, v zákone explicitne vyjadrených kompetencií. Tento záver je možné oprieť aj o dôvodovú správu k novele ústavy, ktorou bola kontrolná pôsobnosť Úradu voči subjektom územnej samosprávy zakotvená. Podľa dôvodovej správy „Je predpoklad, že účinnosť a objektívnosť kontroly verejnej správy sa zvýši, ak kontrolná pôsobnosť NKÚ bude zahŕňať všetky úrovne verejnej správy. Neznamená to, že NKÚ bude mať povinnosť kontrolovať samosprávu ako takú, táto zostane na vnútorných kontrolných mechanizmoch. Pôjde len o jeho právo kontroly hospodárenia, ako aj kontroly efektívnosti vnútorného kontrolného systému.... Kontrolná pôsobnosť NKÚ vo vzťahu k územnej samospráve je v súlade s ústavou i Európskou chartou miestnej samosprávy. Návrh rozšírených kompetencií NKÚ nenaruša právo občanov podieľať sa na riadení verejných vecí, nezasahuje ani do autonómneho rozhodovania miestnych orgánov, neobmedzuje uplatňovanie ich kompetencií, ani neznižuje tvorbu zdrojov potrebných na výkon samosprávnych funkcií. Rozšírenie kontrolnej pôsobnosti NKÚ voči územnej samospráve neohrozí postavenie orgánov samosprávy zakotvené v Čl. 3, ani nenaruša princípy uvedené v Čl. 9 Európskej charty miestnej samosprávy, pretože výkonom kontrolnej činnosti NKÚ nebude nahrádzať spravovanie a riadenie miestnych záležitostí samosprávnymi orgánmi, mal by iba skúmať, či príslušné spoločenské pre činnosť samosprávy boli použité v súlade so zákonom a v záujme celého spoločenstva občanov. Takáto činnosť by bola v záujme celku a nie je v rozpore s identitou samospráv.“<sup>2</sup>

Zákonodarca teda od nových kompetencií neočakával priamy vplyv NKÚ na výkon samosprávnych kompetencií obcí alebo samosprávnych krajov, a už vôbec nie na jej originárnu normotvornú činnosť, preto medzi jeho kompetencie takúto pôsobnosť ani nezakotvil. Nevyhnutnosť čo najprecíznejšieho vymedzenia kompetencie kontrolného subjektu napokon vyplýva aj z, v dôvodovej správe citovanej, Limskej deklarácie o základných princípoch nezávislej finančnej kontroly prijatej Medzinárodnou organizáciou najvyšších kontrolných inštitúcií – INTOSAI, podľa ktorej je „jednou z najdôležitejších podmienok správneho a efektívneho nakladania s verejnými prostriedkami presné vymedzenie zodpovedajúcej pôsobnosti príslušných najvyšších kontrolných inštitúcií.“<sup>3</sup>

Ďalším argumentom proti možnosti NKÚ posudzovať a následne v kontrolných zisteniach záväzne hodnotiť súlad VZN obce o miestnych daniach so zákonom sú dôsledky takto prezentovaných záverov.

Zo strany dotknutej obce by totiž mal v prvom rade nasledovať postup v zmysle ustanovení § 18 písm. e) resp. § 20a zákona o NKÚ. Obec by teda mala prijať opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a písomne ich predložiť Úradu v ním určených lehotách, s následným predložením písomnej správy o plnení alebo splnení týchto opatrení. Ak by úrad prijaté opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov považoval za nedostatočné alebo neodstraňujúce všetky kontrolou zistené nedostatky, je oprávnený vrátiť prijaté opatrenia štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu, ktorý je povinný ich doplniť v lehote určenej Úradom. V prípade explicitného konštatovania záverov o nesúlade VZN so zákonom by postup v zmysle vyššie uvedených ustanovení malo realizovať zastupiteľstvo obce, ktorému by mal NKÚ aj priamo oznámiť výsledky kontroly. V zmysle § 20a ods. 2 orgán, ktorému Úrad oznámil kontrolou zistené nedostatky, je povinný v rozsahu svojej pôsobnosti a v lehote určenej Úradom zabezpečiť odstránenie oznámených nedostatkov a bezodkladne poslať o tom Úradu správu.

Pokiaľ NKÚ ako nedostatok zistený kontrolou označí nesúlad VZN obce so zákonom, s uvedením konkrétnych nezákonných ustanovení, potom jediným možným spôsobom, ako

<sup>2</sup> Dôvodová správa k zákonu č. 463/2005 Z. z., dostupné na [www.epi.sk](http://www.epi.sk)

<sup>3</sup> tamže

požiadavkám kontroly vyhovieť je prijatie nového VZN, v ktorom sa vytknuté nedostatky odstránia v rozsahu požadovanom NKÚ. Problémom v tomto prípade bude, ktorým momentom môžeme považovať odstránenie nedostatkov za „zabezpečené“. Zrejme sa bude jednať až o moment schválenia nového VZN. Zabezpečenie prijatia nového VZN v lehote určenej úradom však môže byť problematické, najmä s ohľadom na obmedzenia vyplývajúce z osobitných predpisov, ako sú potrebné kvórum pre jeho schválenie a povinnosť publikácie návrhu a schváleného textu VZN, ale tiež s ohľadom na skutočnosť, že sa zastupiteľstvo nemusí s názorom NKÚ o nesúlade VZN alebo jeho častí so zákonom stotožniť. Ďalším limitom je možná kolízia termínu určeného NKÚ s obmedzením podľa zákona o miestnych daniach (§ 98), podľa ktorého „možno zaviesť, zrušiť, zmeniť sadzby, určiť oslobodenia alebo zníženia dane len k 1. januáru zdaňovacieho obdobia“. V zmysle § 6 ods. 8 zákona o obecnom zriadení je síce možné, aby nadobudlo VZN účinnosť aj inokedy, než po uplynutí 15 dní od publikácie, avšak jedine v prípade, ak je to neskorší dátum. Pokiaľ teda dôjde k oznámeniu výsledkov o kontrole zastupiteľstvu v posledných mesiacoch roka, je celkom reálne, že pri rešpektovaní všetkých zákonných lehôt bude síce možné zmenu VZN prijať, avšak účinnosť bude možná až s posunom o ďalší rok. Do nadobudnutia účinnosti nového VZN obec bude musieť postupovať podľa pôvodného – podľa názoru NKÚ nezákonného - VZN, keďže doposiaľ nedošlo právne relevantným spôsobom ku konštatovaniu jeho nezákonnosti, a teda platí prezumpcia jeho zákonnosti. To však povedie k vyrubovaniu daní opäť zrejme v rozpore so zákonom, aspoň podľa prezentovanej mienky NKÚ.

Z analýzy dôsledkov konštatovania nesúladu častí VZN obce so zákonom v rámci kontrolnej činnosti NKÚ je teda možné ustáliť, že akceptovanie takéhoto postupu by bolo v zjavnom rozpore so zámerom zákonodarcu, vyjadrenom v už citovanej dôvodovej správe, podľa ktorého nemá kontrolná činnosť Úradu zasahovať do autonómneho rozhodovania miestnych orgánov.

Ako to vyplýva z publikovaných správ o činnosti NKÚ, tento sa zrejme ani sám veľmi nespolieha na aktivitu obce pri odstraňovaní kontrolou konštatovanej nezákonnosti VZN, preto býva zistený nesúlad VZN so zákonom zo strany NKÚ avizovaný aj príslušným prokuratúram. Tu je však nutné aj s ohľadom na prax poukázať na skutočnosť, že právnym názorom NKÚ na nezákonnosť všeobecne záväzného nariadenia prokurátor nie je viazaný, a teda v prípade, ak sa so závermi kontroly nestotožní, nie je povinný proti označenému VZN podať protest, resp. nie v celom rozsahu vytknutých nedostatkov zo strany NKÚ. Pokiaľ obec, v snahe vyhovieť záverom kontroly NKÚ, pristúpi v takomto prípade k zmene svojho VZN, riskuje zároveň, že po nadobudnutí účinnosti novej právnej regulácie miestnych daní dôjde k protestu zo strany prokurátora práve voči tomuto novému VZN.

V praxi Úradu sa objavili tiež prípady, kedy NKÚ obci vytkol, že nezavedla na svojom území určité miestne dane, resp. že sadzby zavedených daní po dlhšie obdobie nezmenila, pričom konkrétne týmto svojim konaním podľa názoru NKÚ „nezabezpečila zvýšenie príjmov“, na základe čoho bolo jej konanie označené za nehospodárne a neefektívne. Pre tieto prípady je nevyhnutné poukázať na fakultatívnu povahu miestnych daní, ako aj na skutočnosť, že ukladanie daní patrí do oblastí výkonu samosprávy obce. Zámerom zákonodarcu preto bolo ponechať čo najväčšiu mieru autonómie obce pri rozhodovaní či, a aké dane na svojom území zavedie. K základným atribútom miestnych daní patrí možnosť reagovať na miestne špecifiká pri nastavovaní základných daňových prvkov a to tak, aby sa správa daní nepredražila, či inak povedané, aby náklady na správu daní nepresiahli výnosy z dane. Pokiaľ teda NKÚ konštatuje, že nezavedením dane nedošlo k navýšeniu príjmov, je potrebné tiež mať na zreteli, že by zavedenie daní mohlo navýšiť príjmy iba v rovine rozpočtovej, v absolútnom vyjadrení to však neznamená, že rozpočet obce bude reálne prebytkovým alebo vyrovnaným. V súvislostiach tohto príspevku je však potrebné poukázať skôr na to, že NKÚ v týchto prípadoch, poukazujúc na vyššie analyzovanú povinnosť nápravy de facto prikazuje obci prijať miestne dane, resp. zvýšiť ich sadzby, keďže iný spôsob, ako odstrániť takto formulovaný nedostatok prakticky neexistuje. Takýto spôsob zásahu považujeme za absolútne neprípustný, rozporný s podstatou rozhodovacej autonómie obce vo veciach územnej samosprávy. Navyše, v prípade, ak by obec takéto zistenie ignorovala, prakticky neexistuje právny nástroj, ako ju prinútiť tento nedostatok odstrániť. V prípade iných výhrad v oblasti miestnych daní totiž je možné podať zo strany NKÚ podnet príslušným prokuratúram (čo je tiež zrejme najefektívnejšie vzhľadom na neexistenciu právneho nároku na skutočné uplatnenie protestu je možné úspešne pochybovať), v prípade ak VZN zavádzajúce miestnu daň prijaté vôbec nebolo, a zákon jeho prijatie neukladá, nie je možné žiadnym spôsobom za toto konanie obec postihnúť. Výkon kontroly s takto formulovaným záverom je potom možné označiť za absolútne neefektívny.



### **3 ZÁVER**

Pokiaľ sme v tomto príspevku na otázku o možnosti NKÚ skúmať v rámci kontrolnej činnosti aj obsah VZN obcí ukladajúcich miestne dane odpovedali pozitívne, nemôžeme rovnaký záver prezentovať aj vo vzťahu ku konštatovaniu nezákonnosti takto skúmaných VZN v rámci kontrolných zistení. Podľa nášho názoru je potrebné striktné trvať na tom, aby NKÚ v rámci prezentácie kontrolných zistení smeroval svoje výhrady výlučne do tej oblasti, v ktorej NKÚ môže rozpor so zákonom konštatovať, a teda do oblasti individuálnych aktov správcu dane resp. postupov v rámci procesu smerujúceho k vyrubeniu alebo vymoženiu dane. Tvrdenú nezákonnosť je potrebné odôvodniť poukázaním priamo na rozpor s príslušnými ustanoveniami zákona o miestnych daniach, alebo daňového poriadku

#### **Použitá literatúra:**

VERNARSKÝ, M: Procesné zásady daňového konania. Košice: UPJŠ, 2009. 161 s. ISBN 978-80-7097-762-0

Dôvodová správa k zákonu č. 463/2005 Z. z., dostupné na [www.epi.sk](http://www.epi.sk)

#### **Kontaktné údaje:**

JUDr. Peter Molitoris, PhD.

[peter.molitoris@upjs.sk](mailto:peter.molitoris@upjs.sk)

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy

Popradská 66

040 11 Košice

Slovak Republic

## PRESKÚMANIE SPRÁVNÝCH ROZHODNUTÍ V RÁMCI EURÓPSKEHO SPRÁVNEHO SÚDNICTVA

Bernard Pekár

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** This paper deals with reviewing administrative decisions within the European administrative justice. The paper is focused primarily on a decision-making and control mechanisms principally of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice in connection with reviewing the decision and official administrations of administrative authorities, respectively administrative courts at the national level.

**Abstrakt:** Táto práca sa zaoberá preskúmaním správnych rozhodnutí v rámci európskeho správneho súdnictva. Pozornosť je upriamená najmä na rozhodovaciu činnosť a kontrolné mechanizmy, predovšetkým Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora Európskej únie v súvislosti s preskúmaním rozhodnutí a úradného postupu správnych orgánov, resp. správnych súdov na vnútroštátnej úrovni.

**Key words:** The European Court of Human Rights, Individual complaint, Court of Justice of the European Union, judicial review of administrative decision

**Kľúčové slová:** Individuálna sťažnosť, Európsky súd pre ľudské práva, Súdny dvor EÚ, súdny prieskum správnych rozhodnutí, kontrola vo verejnej správe, Európske správne súdnictvo

V nadväznosti na tému tejto konferencie, vo všeobecnosti pokiaľ budeme uvažovať o kontrole rozhodovacích procesov, osobitne výsledkov v rámci krajín Európskeho priestoru, je potrebné brať zreteľ aj na mechanizmy majúce nadnárodný charakter. V osobitnom význame sféra, v ktorej sa má správne právo ako samostatné správne odvetvie realizovať a problémy, ktoré sa dostávajú do popredia, majú globálny charakter.

V širšom kontexte v rámci jednotlivých národných štátov možno v ekonomicko-politickom zmysle konštatovať oslabenie ich suverenity, ktorá sa prejavuje v legislatívnej činnosti, ako aj aplikácii kontrolných či štátno-donucovacích mechanizmov.

Je potrebné ale zdôrazniť, že konkrétne faktory a ich vplyvy nemožno paušalizovať a ich pôsobenie exaktne a deskriptívne znázorniť vo vzťahu k nejakému „modelu národného štátu“. Jednotlivé determinanty a ich sila budú okrem iného závisieť od veľkosti ekonomickej sily daného štátu.

Tieto trendy môžeme zreteľnejšie pozorovať v rámci výkonu správy EÚ, jej supranacionálnej organizácie inštitúcií a právneho systému, t. j. organizačno-normatívneho substrátu. V tomto aspekte možno badať ako sa stráca regulačná moc národných štátov a naopak zvyšuje sa „regulačná moc“ Bruselu.

V rámci rozmeru, ktorý nie všeobecne akceptovaný je EÚ postupne ovládaná novými politickými a právnymi opatreniami, nahrádzajúcimi tradičné politické inštrumenty.

Túto zmenu však väčšina členských štátov akceptuje. Tieto záujmy sú čoraz viac previazané vo vzťahoch na štyroch teritoriálnych úrovniach:

- medzinárodnej,
- európskej,
- vnútroštátnej,
- lokálnej,

pričom pri niektorých záujmoch nie je vôbec zreteľné, či je vnútroštátna (národná) úroveň tou najdôležitejšou. Vnútroštátnou reguláciou, resp. kombináciou regulácie a deregulácie, je udávaný smer ochranného pôsobenia na rozdielnych úrovniach vlády, akceptujúc vnútroštátne smerovanie správneho práva. Ak je potrebné, aby nejaký systém správneho práva čelil problémom súvisiacich s globalizáciou, vtedy vnútroštátna regulácia nepostačuje a na rad prichádza práve systém práva EÚ.

Nepochybne možno v priebehu niekoľkých desiatok rokov identifikovať proces konvergencie jednotlivých národných správ. V Európskom priestore sú stále kladené vyššie nároky na zblížovanie sa administratívnej činnosti jednotlivých štátov.

V rámci tohto príspevku budem pozornosť koncentrovať na kontrolné mechanizmy rozhodovacích procesov prebiehajúcich na vnútroštátnej resp. národnej úrovni. Tieto možno začleniť do dvoch základných skupín.

Prvú skupinu koncentruje mechanizmus rozhodovania o individuálnej sťažnosti Európskym súdom pre ľudské práva. Súdna rozhodnutia ESLP majú osobitný charakter. Na území SR je im do určitej miery priznávané postavenie záväzného prameňa práva, a to v prípade, ak ESLP vysloví porušenie konkrétneho ustanovenia Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Podľa čl. 46 tohto Dohovoru je konečný rozsudok v tomto prípade záväzný a štát je povinný ho vykonať, pričom má povinnosť zabezpečiť nápravu porušených práv. Štát má však voľný výber prostriedkov na uskutočnenie nápravy. Na výkon rozsudkov dohliada Výbor ministrov Rady európy.

ESLP má sídlo v Štrasburgu, bol zriadený v r. 1950 podpísaním Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Dohovor tomuto súdnemu orgánu nepriznáva výslovne právnu subjektivitu, ale v jednotlivých parciálnych otázkach v tejto súvislosti odkazuje, čo má aj praktický dopad na jeho činnosť. Niektorí autori považujú ESLP za „samostatnú medzinárodnú organizáciu s vlastnou právnou subjektivitou“ (J. Vely/R. Ergec).

Individuálna sťažnosť, ktorá je predložená ESLP musí byť podaná písomne a podpísaná sťažovateľom. Spravidla sa podáva na predpísanom formulári, pričom sťažovateľom môže byť tak jednotlivец, ako aj skupina osôb alebo mimovládna organizácia. V konaní musí byť sťažovateľ zastúpený advokátom alebo inou oprávnenou osobou. Záujmy Slovenskej republiky v konaní pred ESLP zastupuje zástupca.

Predseda súdu sťažnosť po jej registrácii prideliť jednej zo sekcií súdu. Predseda sekcie určí sudcu – spravodajcu, ktorý podanú sťažnosť preskúma. Po jej preskúmaní 3-členným výborom môže sťažnosť vyhlásiť za neprijateľnú, postúpiť ju 7-člennej komore alebo ju vyčiarknuť zo zoznamu prípadov. Ak bola sťažnosť postúpená 7-člennej komore, táto opätovne preskúma podmienky prijateľnosti sťažnosti a ak je následne vyhlásená za prijateľnú, komora pokračuje v prejednávaní prípadu spolu so zástupcami strán. Ak nedôjde medzi stranami k zmluve, komora rozhoduje o podstate sťažnosti. Rozsudok komory sa stane konečným vtedy, ak strany vyhlásia, že nepožadujú o predloženie veci veľkej komore, alebo uplynutím 3-mesačnej lehoty odo dňa vyhlásenia rozsudku. Pokiaľ zúčastnené nepožiadali o predloženie sťažnosti veľkej komore, rozsudok sa stáva záväzným a štát má povinnosť ho vykonať.

Vynesenie pozitívneho rozsudku má pre sťažovateľa v rámci slovenského právneho poriadku priame následky tak v občianskom ako aj v trestnom konaní.

Pozitívny rozsudok je taký rozsudok, ktorý konštatuje porušenie jednotlivých článkov Dohovoru resp. jeho dodatkových protokolov.

Takýto právoplatný rozsudok ESLP je možné napadnúť v zmysle § 228 ods. 1 písm. d) Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len OSP) v tom prípade, ak Európsky súd pre ľudské práva rozhodol alebo dospel vo svojom rozsudku k záveru, že rozhodnutím súdu alebo konaním, ktoré mu predchádzalo, boli porušené základné ľudské práva alebo slobody účastníka konania a závažné dôsledky tohto porušenia neboli odstránené priznaným primeraným finančným zadostučiniením. Obnovu konania je možné, v súlade so znením § 230 ods. 2 písm. b), podať po troch rokoch od právoplatnosti rozsudku.

Obdobne v zmysle § 394 Trestného poriadku sa povolí obnova konania, ak vyjdú najavo skutočnosti alebo dôkazy súdu dovtedy neznáme, ktoré by mohli sami o sebe, alebo v spojení so skutočnosťami a dôkazmi už skôr známymi, odôvodniť iné rozhodnutie o vine, alebo treste podľa § 394 ods. 4 Trest. por. Medzi skôr neznáme skutočnosti patrí aj spomínané rozhodnutie ESLP, v ktorom ESLP usúdil, že rozhodnutím prokurátora alebo súdu SR, alebo v konaní, ktoré mu predchádzalo, boli porušené základné ľudské práva, alebo slobody obvineného, ak negatívne dôsledky tohto rozhodnutia nemožno napraviť inak.

Druhou skupinou sú mechanizmy konštituované právnym poriadkom EÚ. Právomoc a pôsobnosť medzinárodných orgánov je vo všeobecnosti stanovená príslušnou medzinárodnou zmluvou alebo aktom prijatým na jej základe. Fungovanie EÚ má svoje osobitosti a to aj z pohľadu medzinárodného práva. Tieto osobitosti sú dané aj tým, že kompetencie EÚ sú vytvárané nielen primárnym a sekundárnym právom, ktorého tvorbu či už priamo alebo nepriamo disponujú členské štáty EÚ (ďalej len SDEU). Súdna právomoc Európskej únie je vykonávaná prostredníctvom

súdnych rozhodnutí, stanovísk a uznesení SDEÚ. Tieto rozhodnutia sú pre členské štáty záväzné aj v prípade, ak by boli z právneho hľadiska pochybné. Tieto rozsudky sú vykonateľné v zmysle čl. 280 Zmluvy o fungovaní EÚ, a to za podmienok ustanovených v čl. 299 ZFEÚ.

Výklad rozsudku SDEÚ môže v prípade pochybností o jeho obsahu a význame podať jedine SDEÚ, a to vtedy, ak je preukázaný oprávnený záujem niektorej zo strán konania alebo inštitúcií EÚ. Právomoc SDEÚ je možné vymedziť v intenciách ustanovenie čl. 19 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii. Podľa tohto článku súdy EÚ zabezpečujú dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní primárneho a sekundárneho práva. Avšak spomínané ustanovenie nezakladá neobmedzenú právomoc súdov únie, pretože tieto môžu konať a rozhodovať len v tých sporoch, ktoré sú im predložené aktívne legitimovanými subjektami ale v rámci konaní, ktoré sú výslovne stanovené v zakladajúcich zmluvách. Z uvedeného, by bolo možné stručne zhrnúť, že súdy EÚ prejednávajú len tie veci ústavnoprávnej, civilnej, správnej a inej povahy, ktoré je možné subsumovať/podriaďiť pod niektoré z druhov žalôb výslovne stanovených primárnym právom.

Súdny dvor je jediným orgánom, ktorý disponuje oprávnením rozhodovať spory o právomoc tak medzi inštitúciami EÚ a členskými štátmi ako aj medzi inštitúciami EÚ navzájom.

SDEÚ rozhoduje aj v tom prípade, ak je spornou otázka jeho právomocí a pôsobnosti. V tomto smere sa otvára polemika o tom, či členské štáty sú naozaj „pánmi zmlúv“ a disponujú právomocou o právomociach, pretože len málokedy sa im podarilo prelomiť rozhodovacia prax SDEÚ, ale sa jej vo väčšej či menšej miere prispôbovali a na jej základe zmenili nejasné ustanovenia zakladajúcich zmlúv.

Samotná povaha rozhodovacej činnosti SDEÚ patrí medzi jeho osobitosti. Rozhodovacia činnosť SDEÚ je v právnej teórii takmer vždy zaraďovaná medzi pramene únieového práva. Možno tu hovoriť nielen o vyplňaní medzier v zakladajúcich zmluvách prostredníctvom únieového práva, ale aj o vytváraní materiálneho práva tam, kde etablovaním právnych zásad formuje právne inštitúty, ktorých základ v zakladajúcich zmluvách viac než hmlistý.<sup>1</sup>

Súdy Únie sú štruktúrované na:

1. Súdny dvor EÚ
2. Všeobecný súd
3. Súd pre verejnú službu EÚ

Hlavnou zásadou únie je zásada prednosti únieového práva. Zmyslom tejto zásady, je povinnosť všetkých orgánov členského štátu vrátane súdov, umožniť plnú účinnosť únieových noriem.

V súvislosti s vyššie uvedeným, v zmysle čl. 4 ods. 3 z ZFEÚ, SDEÚ odvodil povinnosť členských štátov prijať všetky primerané opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, vyplývajúce z práva únie, pričom táto povinnosť sa vzťahuje v rozsahu právomocí na všetky orgány členských štátov, súdne aj správne.

„Vnútroštátny súd sa stáva všeobecným súdom, aplikuje únieové práva, pretože je povinný v rámci svojich právomocí zabezpečiť plný účinok únieových noriem a chrániť práva, ktoré tieto normy priznávajú jednotlivcom.“ (Frankovich a Bonifaci, C-6 a 9/90, 19.11.1991).

V záujme zásady legálnej spolupráce, je vnútroštátny súd povinný zabezpečiť ochranu právnym subjektom, ak to vyplýva z priamo účinných únieových ustanovení a zároveň aj prostredníctvom využitia nepriameho účinku únieového práva, tzv. Eurokonformným výkladom procesných ustanovení, ktorých účelom je rovnako účinná ochrana subjektov práva vyplývajúcim im z únieového práva.

Pokiaľ by nastala situácia, že eurokonformný výklad vnútroštátneho práva nie je možný, alebo ak by aplikácia sporného vnútroštátneho ustanovenia odporovala sledovanému cieľu smernice, je vnútroštátny súd povinný aplikovať únieové právo ako celok, chrániť práva nim priznané jednotlivcom, a to tak, že v zmysle zásady prednosti práva únie nesmie aplikovať žiadne skoršie alebo neskoršie ustanovenie vnútroštátneho práva, ktoré by bolo v rozpore s právom únie (CEZ, C-115/08, 27.10.2009).

S požiadavkami a vlastnosťami únieového práva je nezlučiteľné akákoľvek ustanovenie vnútroštátneho právneho poriadku alebo legislatíva, správna alebo súdna prax, ktorá by znižovala účinky únieového práva tým, že by príslušnému súdu v okamihu aplikácie práva Únie, odopierala právomoc urobiť všetko, čo je potrebné na neuplatnenie vnútroštátnych ustanovení, ktoré sú

<sup>1</sup> SIMAN, M., SLAŠŤAN M.: Súdny systém Európskej únie. 3 Vydanie, s. 131

prípadnou hoci len dočasnou prekážkou plnej účinnosti úniových noriem (Larsy, C-118/00, 28.6.2001, Zb. s. I-5063, bod 51, Simmenthal, 106/77, 9.3.1978, Zb. s. 629, bod 22).

Rovnako tak je nezlučiteľné aj vnútroštátne procesné ustanovenie, ktoré by bránilo príslušnému vnútroštátnemu súdu z úradnej moci posúdiť zlučiteľnosť vnútroštátneho správneho rozhodnutia s ustanovením úniového práva iba na základe dôvodu, že námietka tejto nezlučiteľnosti nebola navrhnutá v určitej lehote samotným účastníkom konania (Peterbroeck, C-312/93, 14.12.1995, Zb. s. I-4599, bod 21).

S ohľadom na celkovú matériu podaní na SDEÚ vyplýva, že zhruba polovicu prípadov tvoria prejudiciálne otázky. Cieľom konania o prejudiciálnych otázkach je zabezpečenie jednotlivého výkladu a aplikácie EÚ. Konanie má nesporný charakter a začína na návrh vnútroštátneho orgánu. Teória a prax rozlišujú dva základné druhy prejudiciálnych konaní, i keď procesné predpisy takéto členenie nepoznajú.

Prvým typom konania je konanie o výklade práva únie SDEÚ. Cieľom je nevyhnutný výklad práva únie a to v prípadoch, keď sa naň obrátia príslušné súdne orgány členských štátov.

Druhým typom konania SDEÚ o prejudiciálnej otázke je konanie o platnosti aktu inštitúcie únie. Konanie začína na podnet vnútroštátneho súdu, aby SDEÚ vyhlásil napadnutý akt za neplatný.

V prípadoch, ak právna úprava únie neustanovuje inak, vnútroštátne súdy postupujú pri aplikácii úniového práva podľa vnútroštátneho právneho poriadku a to v súlade s tzv. zásadou procesnej voľnosti.

Zásada rovnocennosti zakazuje národnému súdu aplikovať prísnejšie pravidlá v konaniach obsahujúcich úniový prvok ako v obdobných konaniach úniový prvok neobsahujúcich.

Zásada právoplatne rozhodnutej veci sa uplatňuje tak v úniovom poriadku, ako aj právnych poriadkoch členských štátov. Podstatou zásady je zabezpečenie stability právnych vzťahov a riadny výkon spravodlivosti. Požiadavka obsiahnutá v tejto zásade smeruje k tomu, aby súdne a správne rozhodnutia, ktoré sa stali právoplatnými po vyčerpaní dostupných opravných prostriedkov alebo márnom uplynutí lehôt na ich podanie, nemohli byť v budúcnosti spochybniteľné (Olimpiclib, C-2/08, 3.9.2008, bod 22, Kobler, C-224/01, 30.9.2003 Zb. s. I-10239, bod 38, Kapfere, C-234/04, 16.3.2006, Zb. s. I-2558, bod 20, pozri tiež Eco Swiss, C-126/97, 1.6.1999, Zb. s. I-3055, bod 46).

V súlade so zásadou res iudicata a zásadou právnej istoty, právo Únie neukladá vnútroštátnym súdnym alebo správnym orgánom povinnosť preskúmať a zrušiť súdne alebo správne rozhodnutie síce nezlučiteľné s právom Únie, ale už právoplatné, čiže konečné, po vyčerpaní dostupných opravných prostriedkov.

Avšak v určitých prípadoch a za určitých okolností správny orgán členského štátu je povinný preskúmať svoje právoplatné rozhodnutie vzhľadom na neskoršie prejudiciálne rozhodnutie vzhľadom na neskoršie prejudiciálne rozhodnutie SD, ak sú kumulatívne splnené nasledujúce podmienky (Kempter, C-2/06, 12.2.2008, Zb. s. I-411, body 38 a 39, Kuhne a Heitz, C-453/00, 13.1.2004, Zb. s. I-837, body 26 až 28):

1. Vnútroštátne právo umožňuje preskúmanie konečného rozhodnutia
2. Rozhodnutie vychádzalo s ohľadom na neskorší rozsudok SD z nesprávneho výkladu práva Únie a bolo vyhlásené bez toho, aby bola SD položená prejudiciálna otázka
3. Dotknutá osoba podá návrh na preskúmanie tohto rozhodnutia hneď po tom, ako sa dozvedela o predmetnom rozhodnutí SD
4. Novým rozhodnutím nesmú byť dotknuté záujmy tretích strán.<sup>2</sup>

Je dôležité uviesť, že návrh na opätovné preskúmanie právoplatného správneho rozhodnutia nie je časovo ohraničené. Avšak na druhej strane v súlade so zásadou procesnej voľnosti môžu členské štáty stanoviť primerané lehoty na podanie takéhoto návrhu za predpokladu, že tieto lehoty budú v súlade so zásadami rovnocennosti a účinnosti. Totožný postoj zaujal aj SD v prípade vnútroštátnych lehôt na podanie návrhu na náhradu škody, ktorú spôsobil členský štát porušením práva Únie a na podanie návrhu na vrátenie plnenia poskytnutého v rozpore s právom Únie.

Rovnako je možné aplikovať podmienky revízie právoplatného vnútroštátneho správneho rozhodnutia aj na právoplatné súdne rozhodnutia, ktoré sú v rozpore s právom Únie, resp. s neskorším prejudiciálnym rozsudkom.

S uplatnením vyššie uvedenej revízie prichádzajú do úvahy najmä oblasti výlučne patriace do právomoci Únie (čl. 3 ods. 1, ZFEÚ, napr. colná únia, spoločná obchodná politika, základné

<sup>2</sup> SIMAN, M.: Revízia právoplatných vnútroštátnych rozhodnutí nezlučiteľných s právom Európskej únie. In Vybrané otázky samosprávy a práva Európskej únie

pravidlá hospodárskej súťaže, menová politika), kedy vnútroštátny súd nemôže aplikovať ustanovenia, ktoré by mohli viesť k vzniku a existencii rozhodnutia rozporného s právom Únie bez možnosti jeho následnej revízie.

Príkladom je aplikácia vnútroštátneho ustanovenia stanovujúceho zásadu právoplatne rozhodnutej veci, pokiaľ je takéto ustanovenie prekážkou pri vymáhaní štátnej pomoci poskytnutej v rozpore s právom Únie a ktorej nezlučiteľnosť so spoločným trhom bola stanovená konečným rozhodnutím Komisie. Ďalším príkladom je tiež rozhodnutie SDEÚ, ktorý v súlade so zásadou účinnosti rozhodol, že ustanovenie talianskeho občianskeho zákonníka brániace v aplikácii právnych noriem Únie týkajúcich sa zneužívajúceho konania v oblasti dane z pridanej hodnoty, v zmysle ktorého rozsudok právoplatne vydaný v daňovom spore riešiaci právne otázky sa aj iných vecí je v týchto otázkach záväzný aj pre iné veci aj keď bol vydaný v súvislosti s odlišným zdaňovacím obdobím, nie je v súlade.

Slovenský právny poriadok taktiež počítá s možnosťou napadnúť právoplatný rozsudok slovenského súdu návrhom na obnovu konania podľa § 228 ods. 1 písm. e) „Právoplatný rozsudok môže účastník napadnúť návrhom na obnovu konania, ak:

e) je v rozpore s rozhodnutím Súdneho dvora Európskych spoločenstiev alebo iného orgánu Európskych spoločenstiev“;

príčom objektívna lehota na podanie návrhu na obnovu konania nie je v tomto prípade obmedzená.

Správny poriadok síce podobné ustanovenie neobsahuje, ale v prípade právoplatného správneho rozhodnutia, ktoré je v rozpore s neskorším prejudiciálnym rozsudkom SD, by v súlade so zásadou rovnocennosti bolo možné toto rozhodnutie revidovať, ak záviselo od posúdenia predbežnej otázky, o ktorej príslušný orgán v tomto prípade SDEÚ, rozhodol inak.

Konanie o porušenie povinnosti členským štátom je jedným z druhov konaní, v rámci ktorého prichádza do úvahy preskúvanie vnútroštátnych súdnych a správnych aktov.

Súdny dvor vykonáva kontrolu aplikácie únievého práva členskými štátmi. Iniciovať konanie pred SDEÚ môže Komisia, iné členské štáty a vo vymedzených prípadoch aj fyzické a právnické osoby vtedy, ak majú za to, že členský štát porušuje povinnosti, ktoré mu vyplývajú z práva únie.

Súdna ochrana na úrovni Únie v sebe zahŕňa:

- 1) Všeobecné konanie o porušení povinnosti čl. 258 až 260 Zmluvy o fungovaní EÚ (ZFEÚ)
- 2) Špecifické konania o štátnej pomoci
- 3) Konanie o porušenie povinnosti národnými centrálnymi bankami (čl. 271 písm. d), ZFEÚ).

Rozhodujúcim je najmä všeobecné konanie o porušení povinností, pričom v rámci tohto konania môže SDEÚ preskúmať akékoľvek konanie alebo opomenutie takéhoto konania členského štátu, ktoré sa týkalo uplatnenia práva Únie.

**Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného agentúrou na podporu výskumu a vývoja, č. APW – 0448 – 10 a je súčasťou výskumnej úlohy.**

#### **Použitá literatúra:**

SIMAN, M., SLAŠŤAN M.: Súdny systém Európskej únie. 3. Vydanie. Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, 2010. 782 s. ISBN 978-80-89406-07-4.

SIMAN, M.: Revízia právoplatných vnútroštátnych rozhodnutí nezlučiteľných s právom Európskej únie. In: Vybrané otázky samosprávy a práva Európskej únie. Banská Bystrica: Právnická fakulta UMB, 2010

PEKÁR, B.: Zbierka predpisov, rozhodnutí a príkladov z európskeho a slovenského práva. Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, 2011. 216 s. ISBN 978-80-89406-11-1

PEKÁR, B.: Kontrola vo verejnej správe v kontexte európskeho správneho práva. Bratislava: PraF UK, 2011. 193 s. ISBN 978-80-7160-300-9.

**Kontakté údaje:**

doc. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.  
akpekar@seznam.cz  
Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta  
Šafárikova námestie č. 6  
P. O. BOX 313  
810 00 Bratislava 1  
Slovenská Republika

# ACHIEVEMENT OF THE RIGHT TO LEGAL REMEDY IN THE HUNGARIAN ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Kitti Pollák

University of Szeged, Faculty of Law and Political Sciences

**Abstract:** The objective of this paper includes the comprehensive analysis of the opportunities for legal remedies following the decision making in the Hungarian administrative procedures. It involves the discussion of the whole spectrum of the tools for legal remedy in the administrative process applied from the middle of the 19th century until currently. Meanwhile we need to keep in mind that the right to remedy is a fundamental right as declared in the Fundamental Law of Hungary. The paper further aims to provide an overview of the tools for legal remedy at international level. We can conclude that Hungary, similarly to the majority of the countries, applies a pre-established remedy system, in which legal acts a priori determine which forum to seek and in which time-frame to receive remedy against administrative decisions. Finally, the paper addresses critical remarks regarding the hereby described remedy system, with special attention to the necessity, economy, efficiency and effectiveness of remedy procedures. In the light of the conclusions of our comparative review section, we also propose suggestions to develop and promote the efficiency of certain legal remedy procedures.

**Key words:** Right to legal remedy, administrative procedures, Hungarian legal remedy system

## 1 INTRODUCTION

The objective of this paper is *to give a comprehensive analysis of the opportunities for legal remedies following the decision making in the Hungarian administrative procedures. In the first part of the paper, the right to remedy is presented as a fundamental right, which was declared in the Hungarian Constitution of 1949, and which is also - after the 1st January 2012 - declared in the Fundamental Law of Hungary.*

*The paper analyzes the whole spectrum of the tools for legal remedy applied since the end of the 19th century until currently in the Hungarian administrative procedures. The paper also aims to provide an overview of the legal remedy at international level.*<sup>1</sup>

Finally, the paper includes some critical remarks regarding the Hungarian remedy system, with special attention to the 3E: economy-effectiveness- efficiency of the remedy procedures.

## 2 THE RIGHT TO REMEDY AS A FUNDAMENTAL LAW IN HUNGARY

First, we should point out that the right to remedy is a fundamental right which was declared in the paragraph 5 of Article 57 of the Hungarian Constitution of 1949.<sup>2</sup> Therefore, the right to remedy double had a constitutional significance, because the possibility of the exercise of this right was also an important element of the rule of law.<sup>3</sup> However, this paragraph per se did not create a direct legal opportunity for practicing the right to remedy, as it was only possible in specific ways defined by the law.<sup>4</sup>

The right to remedy is included in the Fundamental Law of Hungary, which came into force in the 1<sup>st</sup> January 2012. In the paragraph 7 of Article XXVIII. Part Freedom and Responsibility, it states

<sup>1</sup> Special thanks to the academic support for *Dr. Fabrice Larat de l'Ecole Nationale d'Administration (É.N.A.) de Strasbourg* and to the financial support for *Balassi Intézet - Campus Hungary*. This paper could not have been developed in this format without their help.

<sup>2</sup> The paragraph 5 Article 57 of the Hungarian Constitution of 1949: „*In the Republic of Hungary everyone may seek legal remedy, in accordance with the provisions of the law, to judicial, administrative or other official decisions, which infringe on his rights or justified interests.*“

<sup>3</sup> KUKORELLI I. and others: *Alkotmánytan I.*, Osiris kiadó, Budapest, 2002. 27-29. ISBN: 9633898048

<sup>4</sup> KILÉNYI G.: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009. 345. ISBN: 9789632950211



that: „Everyone shall have the right to seek legal remedy against any court, authority or other administrative decision which violates his or her rights or legitimate interests.” In this paragraph of the Fundamental Law of Hungary, we cannot find the phrase mentioned in the Hungarian Constitution of 1949 “as provided by law”, so after the 1<sup>st</sup> of January 2012 it is not clear which type of law – either acts or regulations – can determine the possibilities and the practice of legal remedies.

Furthermore, we cannot find either in the Constitution or in the Fundamental Law of Hungary any detailed rules regarding to the different types of legal remedies.

Nowadays in Hungary, the right to remedy is part of the group of fundamental rights which cannot be excluded, but it can be restricted in case the conditions specified by the law.<sup>5,6</sup> Paragraph 3 of Article I. Part Freedom and Responsibility of the Fundamental Law of Hungary define the general framework of the way of restricting the fundamental rights, including the right to remedy.<sup>7</sup> This is the so-called necessity-proportionality test, which was specified in the Constitutional Court’s Decision in 1992.<sup>8</sup> An additional novelty of this paragraph of the Fundamental Law of Hungary<sup>9</sup> introduces the full respect for the objective essential content<sup>10</sup> of such fundamental right following the Article 52 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.<sup>11</sup>

### 3 THE DEFINITION OF LEGAL REMEDIES IN HUNGARIAN ADMINISTRATIVE PROCEDURES

It is necessary to determine the definition of legal remedies with special attention to administrative procedures.

Zoltan Magyary, one of the most well known Hungarian professor of public administration in the 20<sup>th</sup> century defined the legal remedy in administrative procedures as follows: “Legal remedies are tools defined by the law for protection of rights or legitimate interests, which gives opportunity to people who uses them to make the administrative authorities to examine the arguments expressed by the user of the legal remedy and after the examination the administrative authorities should also decide the demand.”<sup>12</sup> The most part of the above-mentioned definition is also currently the elements of the definition of legal remedy in administrative procedures.

The legal remedies in administrative procedures include on the one hand the right to initiate the legal remedies, thus the client’s request for the correction of the putative wrong decision. This might manifest for example in appeal procedures. On the other hand we might regard as legal remedy the procedure of legal remedy itself, such as the reopening procedure. Finally the legal

<sup>5</sup> TURKOVICS I.: A jogorvoslathoz való jog megfelelő gyakorlati alkalmazhatóságának feltételei az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján, Sectio Juridicata et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/2. (2011.) 333-350.; KILÉNYI G.: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009. 345. ISBN: 9789632950211

<sup>6</sup> JAKAB A.: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, Hvgorac Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011. 229. ISBN: 978-963-258-1330

<sup>7</sup> Paragraph 3 of Article I Part Freedom and Responsibility of the Fundamental Law of Hungary: „The rules for fundamental rights and obligations shall be determined by special Acts. A fundamental right may be restricted to allow the exercise of another fundamental right or to defend any constitutional value to the extent absolutely necessary, in proportion to the desired goal and in respect of the essential content of such fundamental right.”

<sup>8</sup> Decision of the Constitutional Court 30/1992. (V. 26.)

<sup>9</sup> JAKAB A.: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, Hvgorac Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011. 202-203. ISBN: 978-963-258-1330

<sup>10</sup> SONNEVEND P.: Alapvető jogaink a csatlakozás után, <http://157.181.181.13/dokuk/03-02-03.pdf>

<sup>11</sup> Article 52 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union : „Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognised by this Charter must be provided for by law and respect the essence of those rights and freedoms. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognised by the Union or the need to protect the rights and freedoms of others.”

<sup>12</sup> MAGYARY Z.: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 613.

remedies can also mean the results of the procedures of legal remedies, the decisions themselves. The remedy procedure is not a necessary part of the administrative procedures.<sup>13</sup>

We can conclude from the above mentioned paragraphs of the Constitution of 1949 and the Fundamental Law of Hungary, that the administrative procedures would not be conform with the Fundamental Law of Hungary without providing the opportunity for legal remedy.

#### **4 THE APPARENCE OF THE RIGHT TO REMEDY IN HUNGARIAN ADMINISTRATIVE PROCEDURES**

Considering the limitation on the length of the thesis, we would only point out the most important elements of the evolution of the legal remedy system in Hungary.

First, we should mention that the starting point of the evolution of legal remedies in the Hungarian administrative procedures was in the middle of 19<sup>th</sup> century,<sup>14</sup> since the Article 1 of Act No. IV of 1869 declared that: *„the jurisdiction and the administration should be separated. Neither of the juries nor the administrative authorities shall get involved in each others' competences.”* We can summarize that by the end of the 19<sup>th</sup> century rather complicated and complex administrative remedy system had been developed.<sup>15</sup>

In 1901, the first act specifically dealing with the regulation of the administrative procedures was finally adopted. The title of the act was Act No. XX of 1901 on the Simplification of Administrative Procedures. This Act regulated different possibilities of remedy against administrative decisions in detail, and due to this the previous complicated administrative remedy system became more transparent.<sup>16</sup> After the election of 1905 the public administration reform came into the limelight.<sup>17</sup> However it only resulted in the adoption of an Act in 1929 (Act No. XXX of 1929), which also tried to re-regulate the administrative remedy system.<sup>18</sup> The significance of the Act No. XXX of 1929 lies, inter alia, in the fact that the right to remedy was declared as a general right of the client. Meanwhile, in the early '30s, a major debate developed among scholars on the necessity of a general administrative procedure act. Unfortunately, the World War II prevented the drafts of the general administrative procedure Code to become an Act.<sup>19</sup> The Act No. II of 1949 abolished the Hungarian Administration Court, which was established half a century before.<sup>20</sup> With this step, the administrative remedy system changed significantly. Then – according to the Act No. I of 1950 - the Council of Ministers defined the rules of legal remedies. However, this Act was repealed before the Code of the general administrative procedure came into force. As a result, between 1950-1954 a general administrative regime can not be found in Hungary. After 1954, the theoretical debate on the need for a general codification of the administrative procedures was re-established.

Finally, first time in Hungary, the Act No. IV of 1957 on the General Rules of State Administration Procedures came into force on 1<sup>st</sup> October 1957. If we examine the possibilities of legal remedy of this Act, we can conclude that the earlier times known remedies are mentioned

---

<sup>13</sup> PATYI A. and others: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Dialóg Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 23-27. ISBN: 978 963 9950 18 4

<sup>14</sup> We have to mention that among scholars, there is still a debate on the starting period of the development of the rules of administrative procedures. In addition, even before 1867, we can find administrative decisions. These are analyzed in detail: MÁRTONFFY K.: *A magyar közigazgatás megújulása*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1939. 83-87.

<sup>15</sup> See: The Introduction of the Municipal Authorities Act (Act No. XLII of 1870), The Second Act of the Municipal Authorities Act (Act No. XXI of 1886), Act of the Court of Financial Administrative Jurisdiction (Act No. XLIII of 1883), Act of the Royal Administrative Court (Act No. XXVI of 1896)

<sup>16</sup> WLASSICS Gy.: *Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról*, Jogállam: jog- és államtudományi szemle, 1912. (11. évf.) 1-2. sz. 37.

<sup>17</sup> CSIZMADIA A.: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a Tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. . 257-258.

<sup>18</sup> PATYI A. and others: *Közigazgatási jog II., Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 41. ISBN: 9789637296680

<sup>19</sup> One of the most well-known draft of the general administrative procedure act is the one written by József Valló in 1942.

<sup>20</sup> The Hungarian Administration Court was established with the Act No. XXVI of 1896.

relatively long and scattered in the Act, but in this Act a distinction between ordinary and extraordinary remedies also appeared.<sup>21</sup>

The Act No. IV of 1957 was modified comprehensively by the Act No. I of 1981. The Act of 1981 discussed the available administrative remedy procedures in the Chapter VII. as " *The Remedies* ". These remedy possibilities were the followings: the amendment or withdrawal of decisions, the appeal procedures, the oversight proceeding, the judicial review, the prosecutor's intervention and the nullity. Furthermore, the main novel feature of the system introduced by this Act was that the procedures available upon request and the procedures in which the administrative decisions are reviewed ex officio were not separated either in time or in forum system. We can draw a conclusion that the above mentioned remedy system was imperfect, for example the legal possibilities against the silence of the administrative authorities, or the reopening procedure was missing.<sup>22</sup> It was regularized only after 1989.

Due to the changes in 1989, the paragraph 2 of Article 50 of the Constitution of 1949 was modified as follows: "*The court shall review the legality of administrative decisions.*" According to the Decision of the Constitutional Court in 1990,<sup>23</sup> the Parliament adopted the Act No. XXVI of 1991 on the extensions of judicial review of the administrative decisions. This Act abolished the request for provisions as an extraordinary possibility for remedy, and it has established a system of two levels of review of the administrative decisions in official court proceedings.

## **5 THE ACT CXL OF 2004 ON THE GENERAL RULES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND SERVICES, AND THE HUNGARIAN ADMINISTRATIVE REMEDY SYSTEM**

At the beginning of the new millennium, due to the socio-political changes in 1989, the more rapidly developing electronic information services, the data protection and the importance of the new and improved international and European Union relations, the government of Hungary aimed to perform a complex overview of the regulations of the administrative procedures. After a long period of discussion, on 1<sup>st</sup> of November the Act No. CXL of 2004 on the General Rules of Administrative Proceedings and Services came into force in Hungary. In 2008, the Parliament modified the Act No. CXL of 2004 with the Act No. CXI of 2008 in order to simplify the administrative procedures. Regarding the legal remedies in the administrative procedures, the Act No. CXI of 2008 mostly changed the rules of the *appeal procedures*, but also eliminated from the legal remedy procedures the *equity procedures* and the *correction and supplementing of decisions procedures*. After the parliamentary elections of 2010, first the Fundamental Law of Hungary was adopted, which was followed by the creation of the cardinal Acts and a comprehensive review of the Act No. CXL of 2004 with the Act No. CLXXIV of 2011.

Under the definition of Hungarian administrative legal remedy system we understand all kind of procedures determined in the Act No. CXL of 2004 and in the special acts.

The procedures can be classified according to several criteria,<sup>24</sup> for example a distinction can be made between limited or full revision of the administrative decisions, or between ordinary and extraordinary remedies. Last but not least, perhaps the most important aspect of the distinction is grouping the different possibilities of legal remedies on the basis of application of the redress after the client's request or ex officio or both.

The Act No. CXL of 2004 uses a terminological distinction: the procedures available upon request are named *redress procedures*, and the procedures in which the administrative decisions are reviewed ex officio are called *review procedures*. No matter how these procedures are called, there is no difference in their objectives. According to the Act No. CXL of 2004 the redress procedures are: the appeal procedures; the judicial review; the reopening procedure; and the proceedings opened based on a resolution of the Constitutional Court. The general rules for the redress procedures are summarized in the hereinafter mentioned Chart.

<sup>21</sup> BERÉNYI S. - MARTONYI J.- SZAMEL L.: *A Magyar Államigazgatási Jog. Általános rész*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1980. 417-418.

<sup>22</sup> SZALAI É.: *A közigazgatási jogorvoslati rendszer továbbfejlesztése*, Magyar Közigazgatás, 1996. (46. évf.) 3. sz. 129-153.

<sup>23</sup> Decision of the Constitutional Court 32/1990. (XII. 22.)

<sup>24</sup> PATYI A. and others: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Dialóg Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 114-117. ISBN: 978 963 9950 18 4

Redress procedures available upon request				
	Appeal procedures	Judicial review	Reopening procedure	
<b>Legal base</b>	Act CXL of 2004. 98.§-108§	Act CXL of 2004. 109. §-111.§, Act III of 1952 on the Code of Civil Procedure Chapter XX	Act CXL of 2004 112.§	
<b>Conditions of use</b>	<p>The client may appeal <b>any resolution in the first instance</b> and an independent appeal may be lodged against a ruling of the first instance terminated by the Act.</p> <p>The right to appeal is not bound to specific titles, an appeal may be made for any reason that the person affected deems unjust.</p> <p>Submission of an appeal may be rendered subject to the obligation to state the reasons by an act. Moreover, an act may also provide that the appeal may only be submitted with respect to the decision contested, that the appeal must be factually related, and it must be based on any infringement or injury directly resulting from the decision.</p>	<p>A petition for the judicial review of the decision may be lodged: - <b>the decision of the first instance may be subject to judicial review if</b></p> <p>a) the appeal procedure against the decision is excluded by the act of CXL. of 2004;</p> <p>c) having regard to entries of any data, fact or right made ex officio into the official records and registers without deliberation, except where otherwise provided for in the relevant legislation;</p> <p>d) the decision of the first instance is adopted by a minister, by the head of an autonomous government body, an autonomous regulatory agency or other similar government agency;</p> <p>e) the decision of the first instance is adopted by the head of a central government body, unless an act or government decree provides otherwise.</p> <p>f) the decisions of the council taken in administrative actions of local authorities.</p> <p>g) in proceedings connected to the levying of administrative penalties specified in Subsection (4) of Section 51 of Act CLXXXIX of 2011 on the Municipal Governments of Hungary, against resolutions adopted under delegated powers.</p> <p>h) the decision for the refusal without any examination as to merits of an appeal submitted under Subsection (1a) of Section 98. of the Act</p> <p><b>OR if either of the persons entitled to appeal has exhausted the right of appeal in the proceedings of the authorities.</b></p>	<p>If the client obtained any fact, information or <b>evidence after the operative date of a final resolution</b> that already existed before the resolution was adopted, however, it was not presented during the proceedings although it is of essence for the judgment of the case, the request provided that it carries potential to produce a resolution that is more beneficial for the client</p>	<p>Where a constitutional complaint is submitted by a party against any legislation or statutory provision that is contrary to the fundamental law, based on which the resolution for approval of <b>the settlement between the parties was adopted</b>, and on that basis the Constitutional Court annuls the legislation or statutory provision in question, if the Constitutional Court did not declare the annulled legislation or statutory provision applicable in the case invoking the proceedings of the Constitutional Court, the party may submit a petition to the authority which approved the settlement for the amendment or withdrawal of the resolution.</p>
			<b>Proceedings opened based on a resolution of the Constitutional Court</b>	
			Act CXL of 2004. 113.§, Act CLI of 2011 on the Constitutional Court	

	Appeal procedures	Judicial review	Reopening procedure	Proceedings opened based on a resolution of the Constitutional
<b>Time schedule</b>	Unless otherwise prescribed by an act or government decree, an appeal shall be lodged <b>within 15 days</b> following the date of delivery of the decision.	The application of Judicial review by referencing to the first instance decision establishing an administrative body must be made <b>within 30 days</b> of notification of the decision	A request may be lodged <b>within 15 days</b> after gaining knowledge ! but not later than after 6 months following the operative date of the decision	The party may submit a petition within <b>30 days</b> following the date of delivery of the Constitutional Court resolution
<b>Authority which decides in the redress procedure</b>	<b>Authority vested with powers to judge appeals is determined by law</b>	<b>The court of jurisdiction for administrative decisions</b>	<b>The authority of the first instance</b>	(after the Constitutional Court) <b>The authority which approved the settlement</b>
<b>Decisions of the authority which decides in the redress procedure</b>	<b>A.)</b> The authority of the first instance: shall <b>refuse without any examination</b> in cases determined by law or if it finds following an appeal that its decision is unlawful, shall <b>amend or withdraw</b> the decision. <b>B.)</b> The authority of the second instance: -shall <b>terminate</b> the appeal proceedings if all appeals have been withdrawn or either <b>sustain, reverse, or annul the decision</b> or may <b>annul the decision and order the authority of the first instance to reopen</b> the case if the situation mentioned in the Act has been realized	- the court of jurisdiction for administrative decisions may <b>abolish</b> the regulations against law and if it is necessary the court of jurisdiction for administrative actions orders the authority to open new proceedings - the court of jurisdiction for administrative orders may <b>sustain</b> - the court of jurisdiction for administrative orders may <b>reverse</b>	-the authority: <b>reject</b> the request for reopening the case without substantive examination - may either <b>amend or withdraw</b> the final resolution or may adopt a decision consistent with the new evidence presented	- the authority may either <b>amend or withdraw</b>

Chart 1: Redress procedures available upon request

The redress procedures serve the practice of the right to remedy declared in the Constitution of 1949 and after the 1<sup>st</sup> January 2012 in the Fundamental Law of Hungary. The common characteristics of the redress procedures are primarily to protect the clients and the other participants of the proceedings against administrative decisions affecting their rights or their legitimate interest.

I would like to point out too that in the recent times, one of the most significant changes of the legal remedy system was that from the 1<sup>st</sup> January 2012, the proceedings opened based on a resolution of the Constitutional Court, became a redress procedure. Before the 1<sup>st</sup> January 2012 it was an ex officio administrative review procedure.

It is also necessary to note that it is not possible to appeal against all administrative decisions. Resolutions of the authorities may be appealed independently. A ruling of an authority may be appealed independently if permitted by law, in other cases the right to pursue remedies against rulings may be exercised within the framework of remedies available against resolutions, or failing this against rulings for the termination of the proceedings.<sup>25</sup>

## **6 AN INTERNATIONAL OVERLOOK ON THE POSSIBILITIES OF LEGAL REMEDIES IN ADMINISTRATIVE PROCEDURES**

We can declare that the current international trends have considerable influence on the national legal systems, in addition as regards the Member States of European Union the function and the normatives of European Union also have influence. The European Union accepts general requirements and fundamental principles for itself and for its Member States. If the European Union determines the basic principles of its procedures, it will certainly affect the similar procedures of the Member States of European Union. Regarding the legal remedy procedures one of the most recent recommendations of the European Union is the European Parliament's resolution of 15<sup>th</sup> January 2013. with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union, in which the Recommendation 4.10 includes the indication of remedies available.<sup>26</sup>

Though we can find recommendations at European Union level, the European Union does not deeply intervene into the development of the regulations of the administrative procedures in the Member States.

This results in a variety of regulations throughout the Member States of the European Union: whereas in some countries such as Slovakia,<sup>27</sup> Hungary,<sup>28</sup> and Austria,<sup>29</sup> a general administrative procedure act exists, what's more, the rules of general administrative procedures are separated from the rules of the special administrative procedures. Furthermore in these countries, the general administrative procedure act involves the possibilities of legal remedies. In other European countries, such as in France<sup>30</sup> we can not find an act that in general regulates the administrative procedure. Instead the rules regarding the administrative procedure and the possibilities of legal remedies are included in different acts and regulations.<sup>31</sup>

Regarding the possibilities of legal remedies we can state that most of the countries including Hungary created a defined legal remedy system, in which the time and the forum order of the correction of the wrong administrative decisions are determined by the law, as we could see the Hungarian case in the Chart 1.<sup>32</sup>

---

<sup>25</sup> Article 96 of the Act No. CXL of 2004 on the General Rules of Administrative Proceedings and Services

<sup>26</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN>

<sup>27</sup> HALÁSZ I.: Szlovákia közigazgatása In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011.,775-776. ISBN 978 963 295 216 1

<sup>28</sup> Act No. CXL of 2004 on the General Rules of Administrative Proceedings and Services

<sup>29</sup> SZAMEL K.: Ausztria közigazgatása In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011.,535-576. ISBN 978 963 295 216 1

<sup>30</sup> LŐRINCZ L.: Franciaország közigazgatása In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011.,261. ISBN 978 963 295 216 1

<sup>31</sup> SZAMEL K.: A közigazgatás működésének meghatározó trendjei In:Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011.,59-82. ISBN 978 963 295 216 1

<sup>32</sup> LŐRINCZ L.: A közigazgatási eljárásjog, Második átdolgozott kiadás, Hvgorac Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009. 294. ISBN:978-963-258-073-9

We can also conclude that all legal remedy systems have a certain amount and form of judicial review of the administrative decisions.

Finally, we can distinguish between some tools of legal remedy, which can be found in all European countries and those tools that are practiced in a few countries such as the proceedings opened based on a resolution of the Constitutional Court in Hungary.<sup>33</sup>

## 7 CONCLUSIONS

Finally, we can address some critical remarks regarding the hereby described Hungarian legal remedy system, with special attention to the necessity, economy, efficiency and effectiveness of remedy procedures.

First, we have to answer the question whether the above mentioned legal system of remedies applies to the requirements defined in the Fundamental Law of Hungary. In my view, they do, the legal remedies in the Hungarian administrative procedures satisfies the general requirements mentioned in the Fundamental Law of Hungary.

Secondly, it is necessary to define whether this legal remedy system is easily applicable and appropriate. I find rather adequate the recent legal remedy system in the Hungarian administrative procedures, although each legal remedy options could be developed in a way.

For example, regarding the *Hungarian administrative judicial review*: the international experience could be taken into account (example: the tuition of the administrative judges), and the organizational restructuring of the judicial system (the possibility of creating an independent judiciary) could be considered.

Also, in my opinion the proceedings opened based on a resolution of the Constitutional Court fits better among the *review procedures*. I think the principle of legal certainty determined in the Fundamental Law of Hungary could be violated in a way even if only theoretically there is a possibility to have an administrative decision which violates the Fundamental Law of Hungary and the violation is proven by the Constitutional Court of Hungary, and the legal remedy procedure doesn't start because of the non-demand of the client. There is a possibility that this case happens because of the current regulation of the proceedings opened based on a resolution of the Constitutional Court. Thereby this procedure would better start *ex officio*, ergo it fits better among the review procedures. Regarding the proceedings opened based on a resolution of the Constitutional Court further question arise: how does this procedure provide the purpose of the remedy, since the constitutional complaint has a fairly short deadline determined in the law.<sup>34</sup> In addition, this procedure could be rather long after the 1<sup>st</sup> January 2012., because the client should submit a petition within thirty days following the date of delivery of the Constitutional Court resolution to the authority, which approved the settlement for the amendment or withdrawal of the resolution, and this authority which approved the settlement shall proceed in accordance with Chapters I-IV. of Act No. CXL of 2004 in its proceedings for the amendment or withdrawal of the resolution.

Last but not least, it is necessary to question the effectiveness and efficiency of these remedy procedures. In the science of public administration, a theory accepted by all can not be found regarding the definition of the 3E: Economy, Effectiveness, and Efficiency in Public administration also includes the effective legal remedy in the administrative procedures.<sup>35</sup> We can ask if these remedy procedures are effective when they finish quite soon, or when they are easily available for the clients, or when they are economical without considering the result of the procedure.

Regarding the administrative remedy procedures, we can not find a complex national public data base in Hungary, thereby the efficiency of the system is difficult to detect. One data is certain, after the 1<sup>st</sup> January 2012., we can not find any decisions of the Constitutional Court based on the proceedings opened based on a resolution of the Constitutional Court in Article 113 of the Act No. CXL of 2004,<sup>36</sup> thus the effectiveness of the new redress procedure can not be detected yet.

<sup>33</sup> PATYI A. and others: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Dialóg Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 117. ISBN: 978 963 9950 18 4

<sup>34</sup> Articles 28-31 of the Act on the General Rules of Administrative Proceedings and Services CLI of 2011 on the Constitutional Court

<sup>35</sup> GAJDUSCHEK GY.: *A közigazgatás hatékonysága - adalékok egy fogalom értelmezéséhez*, Új magyar közigazgatás, 2012. (5. évf.) 12. sz. 14-23.

<sup>36</sup> Based on: <http://www.mkab.hu/hatarozat-kereso>

In my opinion, the effectiveness of the redress procedures is obstructed also by the fact that the clients in the redress procedures are often lay people who are not really familiar with legal rules. It would be worthwhile to consider, in order to increase efficiency the mandatory legal representation in certain legal remedy procedures.

After discussing the most important notions of the paper: the right to remedy, the whole spectrum of the tools for legal remedy in the administrative procedures applied from the middle of the 19th century until currently, the legal remedy at international level and critical remarks regarding the hereby described Hungarian remedy system, we can conclude that - in my opinion - the remedy procedures in the Hungarian administrative procedures are appropriate for the expectations, and the small legislative failures can be corrected.

#### **Bibliography:**

- BERÉNYI S. - MARTONYI J.- SZAMEL L.: A Magyar Államigazgatási Jog. Általános rész, Tankönyvkiadó, Budapest, 1980.
- CSIZMADIA A.: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a Tanácsrendszer létrejöttéig, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
- GAJDUSCHEK GY.:A közigazgatás hatékonysága - adalékok egy fogalom értelmezéséhez, Új magyar közigazgatás, 2012. (5. évf.) 12. sz. 14-23.
- HALÁSZ I.: Szlovákia közigazgatása In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011.,775-776. ISBN 978 963 295 216 1
- JAKAB A.: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, Hvgorac Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011. ISBN: 978-963-258-1330
- KILÉNYI G.: A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2009. ISBN: 9789632950211
- KUKORELLI I. and others: Alkotmánytan I., Osiris kiadó, Budapest, 2002. ISBN: 9633898048
- MAGYARY Z.: Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- MÁRTONFFY K.: A magyar közigazgatás megújulása című munkájában, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1939.
- LŐRINCZ L.: A közigazgatási eljárásjog, Második átdolgozott kiadás, Hvgorac Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009. 294. ISBN:978-963-258-073-9
- LŐRINCZ L.: Franciaország közigazgatása In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011.,261. ISBN 978 963 295 216 1
- PATYI A. and others: Közigazgatási jog II., Közigazgatási hatósági eljárásjog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2007. ISBN: 9789637296680
- PATYI A. and others: Közigazgatási hatósági eljárásjog, Dialóg Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2009. ISBN: 978 963 9950 18 4
- SONNEVEND P.: Alapvető jogaink a csatlakozás után, <http://157.181.181.13/dokuk/03-02-03.pdf>
- SZALAI É.: A közigazgatási jogorvoslati rendszer továbbfejlesztése, Magyar Közigazgatás, 1996. (46. évf.) 3. sz. 129-153.
- SZAMEL K.: Ausztria közigazgatása In: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011.,535-576. ISBN 978 963 295 216 1
- SZAMEL K.: A közigazgatás működésének meghatározó trendjei In:Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása. Complex Kiadó, Budapest, 2011.,59-82. ISBN 978 963 295 216 1
- TURKOVICS I.: A jogorvoslatihoz való jog megfelelő gyakorlati alkalmazhatóságának feltételei az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján, Sectio Juridicata et Politica, Miskolc, Tomus XXIX/2. (2011.) 333-350.
- WLASSICS Gy.: Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról, Jogállam: jog- és államtudományi szemle, 1912. (11. évf.) 1-2. sz. 37.

Acts:

- Hungarian Constitution of 1949,  
Fundamental Law of Hungary,  
Act No. IV of 1869,  
Act No. XX of 1901,  
Act No. XXX of 1929,



Act No. II of 1949,  
Act No. I of 1950,  
Act No. IV of 1957,  
Act No. XLII of 1870,  
Act No. I of 1981,  
Act No. XLIII of 1883,  
Act No. XXI of 1886,  
Act No. XXVI. of 1896  
Act No. XXVI of 1991,  
Act No. CXL of 2004 on the General Rules of Administrative Proceedings and Services,  
Act No. CXI of 2008  
Act No. CLXXIV of 2011  
Act No. CLI of 2011 on the Constitutional Court

Decision of the Constitutional Court of Hungary:  
Decision of the Constitutional Court 32/1990. (XII. 22.)  
Decision of the Constitutional Court 30/1992. (V. 26.)

European **Unions** sources:

Charter of Fundamental Rights of the European Union

European Parliament's resolution of 15 January 2013. with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union,

Internet Sources:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN>

<http://www.mkab.hu/hatarozat-kereso>

**Contact information:**

Kitti Pollak dr.

kittipollak@gmail.com

University of Szeged, Faculty of Law and Political Science

Rákóczi tér 1.

6722 Szeged

Hungary

# ZÁSADA DVOJINSTANČNOSTI JAKO NÁSTROJ EFEKTIVNOSTI

Lukáš Potěšil

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

**Abstract:** The paper describes the traditional principles of administrative procedure - Principle second level of review. It aims to its essence in terms of the efficiency of public administration. From individual perspectives paper deals with the relation to judicial review, speed of settlement of the case, the decision options superior administrative authority or control concentration. All of these aspects is the principle of effectiveness is enhanced second level of review.

**Abstrakt:** Tento příspěvek<sup>1</sup> se zaměřuje na roli zásady dvojinstančnosti (dvojstupňovosti) správního řízení. Věnuje se jejímu odrazu v právní úpravě a praxi řízení před správními orgány, jakož i jejím dopadům ohledně přístupu k soudům působícím ve správním soudnictví. Přitom se zabývá tím, zda uvedená zásada může sloužit jako nástroj efektivity veřejné správy.

**Key words:** two level administration, administrative procedure

**Klíčová slova:** správní řízení, zásada dvojinstančnosti, správní soudnictví, efektivity

## 1 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ A ZÁSADA DVOJINSTANČNOSTI

Správní řízení<sup>2</sup> je možno označit za tradiční proces, v němž tzv. správní orgány<sup>3</sup> rozhodují o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Tyto osoby, označované zákonem<sup>4</sup> jako „účastníci řízení“, jsou v důsledku toho v pozici adresátů této specifické správní činnosti. Nacházejí se tudíž v tzv. mocensky podřazeném postavení.<sup>5</sup> Tento vztah právní nerovnosti správním orgánům umožňuje autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech jiných osob a vydávat vůči nim správní rozhodnutí, kterým se správní řízení ukončuje. Ovšem jestli se správní řízení ukončuje definitivně (tj. pravomocně), nebo „podmíněně“ (nepravomocně), je věcí uplatnění či neuplatnění řádných opravných prostředků. Ty mají vůči správnímu rozhodnutí k dispozici právě účastníci řízení. Přípustnost nebo nepřipustnost uplatnění (řádných) opravných prostředků předurčuje, zda je či není uplatňována zásada dvojinstančnosti.

Správní řízení je v české veřejné správě a správním právu založeno na obvyklé zásadě tzv. dvojinstančnosti. Tato obecná zásada správního řízení ale není nikde v úpravě správního práva (správního práva procesního) výslovně legislativně zakotvena. Přitom kupř. v Polsku má tato zásada dokonce ústavní zakotvení<sup>6</sup> a je jako základní zásada výslovně upravena i v tamním správním

<sup>1</sup> Tento text vznikl v rámci projektu „Postdoc I“ (reg. č. CZ.1.07/2.3.00/30.0009). Tento projekt je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky.

<sup>2</sup> Legální definici správního řízení poskytuje § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Podle tohoto ustanovení „*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*“

<sup>3</sup> Kdo všechno může být správním orgánem, vymezuje § 1 odst. 1 správního řádu v souvislosti s tzv. rozsahem působnosti správního řádu. Podle něj „*tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán").*“ V podstatě jde o obecnější pojmenování všech možných vykonavatelů veřejné správy v České republice.

<sup>4</sup> K tomu srov. § 27 a § 28 správního řádu.

<sup>5</sup> Jde o projev tzv. administrativně právní metody regulace, která je pro správní právo a veřejnou správu typická. Blíže srov. PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 37 – 39.

<sup>6</sup> Srov. čl. 78 Ústavy Polské republiky, podle kterého má každý právo podat proto výrok rozhodnutí prvního stupně opravný prostředek, přičemž výjimky může stanovit pouze zákon.

řádu,<sup>7</sup> byť její pojmání není absolutní, protože jsou z ní přípustné výjimky. V podmínkách České republiky<sup>8</sup> je existence zásady dvojinstančnosti správního řízení uznávána, neboť je dovozována doktrinárně<sup>9</sup> a judikatorně. Svou roli sehrává i skutečnost, že procesní předpisy přímo stanovují přípustnost podání řádných opravných prostředků. Možnost uplatnit tyto řádné opravné prostředky je proto základním odrazem existence a uplatňování zásady dvojinstančnosti správního řízení.

Dodejme však, že oblasti práva na (řádné) opravné prostředky, a tedy ve svém důsledku zásadě dvouinstančnosti, se věnuje řada dokumentů tzv. evropského správního práva, jejichž původcem je především mezinárodní organizace, kterou je Rada Evropy.<sup>10</sup> Z toho můžeme dovodit závěr, že součástí tzv. evropského správního prostoru, jako prostoru společných hodnot a principů či zásad, jak je ovlivňován rovněž soft-law Rady Evropy, je i zásada dvojinstančnosti řízení před správními orgány.

Jak je uvedeno výše, byť zásada dvojinstančnosti není v českém (s)právním řádu výslovně legislativně zakotvena, (nejen) z obsahu právní úpravy lze její existenci poměrně spolehlivě dovodit a jako taková je i tradičně uznávána. S ohledem na výslovnou legislativní absenci zakotvení zásady dvojinstančnosti správního řízení potom ani tolik nepřekvapí závěry judikatury Ústavního a Nejvyššího správního soudu. Ta sice připouští její existenci,<sup>11</sup> potažmo se na ní přímo odvolává, zejména v případech, kdy tato zásada byla postupem správních orgánů porušena, nicméně na druhou stranu nepřipouští její povahu jako základní zásady. Jak k tomu výslovně konstatoval Ústavní soud<sup>12</sup> „Listina základních práv a svobod ani Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod negarantují základní právo na dvou – či víceúrovňové rozhodování ve správním řízení“. Ve shodě s tím Nejvyšší správní soud<sup>13</sup> uzavřel, že „mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech fyzických či právnických osob správními orgány nepatří rozhodování ve dvou stupních“.

Z uvedených konstatování soudních orgánů podle mého názoru vyplývá, že jsou ústavně konformní a přípustné případy správního řízení, kdy k uplatnění zásady dvojinstančnosti nemusí dojít vůbec (tzv. absolutní vyloučení zásady dvojinstančnosti), případně k ní sice dojde, ale v určité modifikované podobě (tzv. relativní vyloučení zásady dvojinstančnosti). Domnívám se však, že je na místě posuzovat případy vyloučení zásady dvojinstančnosti správního řízení testem proporcionality.

## 2 VÝJIMKY ZE ZÁSADY DVOJINSTANČNOSTI

V praxi české veřejné správy a správního práva jsou poměrně časté případy, kdy správní orgán rozhodne v prvním a současně i posledním stupni, protože vůči jeho rozhodnutí již není přípustný řádný opravný prostředek. Jde o výjimku ze zásady dvojinstančnosti a o její absolutní vyloučení.<sup>14</sup> To se týká zejména tzv. ústředních správních úřadů či ústředních orgánů státní správy. Položme si otázku, zda je takové legislativní řešení a správní praxe skutečně efektivní.

<sup>7</sup> Srov. § 15 polského správního řádu (KPA).

<sup>8</sup> Obdobně je na tom např. Slovenská republika, kde rovněž není v obecných předpisech správního práva procesního [míněn zákon č. 71/1967 Zb, o správnom konaní (správny poriadok)] existence zásady dvojinstančnosti výslovně zakotvena.

<sup>9</sup> Shodně srov. SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. 2. upravené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, s. 38 a 68. Obdobný stav je i ve Slovenské republice, kdy je existence této zásady všeobecně uznávána v praxi a teorii. Srov. SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár. Šieste prepracované vydanie. Bratislava : Iura Edition, Wolters Kluwer, 2013, s. 33, nebo VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vyd. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 68.

<sup>10</sup> Srov. kupř. čl. V dodatku k rezoluci (77) 31 o ochraně jednotlivců ve vztahu k aktům správních orgánů; čl. IV odst. 9 doporučení (80) 2 o výkonu správního uvážení; čl. VIII dodatku k doporučení (81) 19 o přístupu k informacím v držení veřejné moci nebo čl. 18 odst. 2 Kodexu dobré veřejné správy (dodatek k doporučení (2007) 7 o dobré veřejné správě).

<sup>11</sup> Srov. kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2004, č. j. 5 A 69/2001 – 80, publikovaný pod č. 746/2006 Sb. NSS.

<sup>12</sup> Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 10. 2004, sp. zn. II ÚS 623/02.

<sup>13</sup> Srov. rozsudek ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 47/2004 – 61, publikovaný pod č. 1409/2007 Sb. NSS.

<sup>14</sup> Kupř. vůči rozhodnutí Ministerstva vnitra ve věcech mezinárodní ochrany (azyly) není přípustný řádný opravný prostředek a vůči takovému prvostupňovému správnímu rozhodnutí tak lze podat žalobu ke správním soudům (srov. § 32 zákona č. 325/1999 Sb., o azyly, ve znění pozdějších předpisů). Stejně tomu tak je i v případě, kdy v prvním a současně i posledním stupni rozhoduje

Příčinou je většinou neexistence nadřízeného správního orgánu, který by vedl řízení ve druhém stupni. To by ale šlo vyřešit důsledným uplatněním institutu rozkladu. Často se však za tím skrývá neochota správního orgánu nechat podrobit své rozhodnutí, čímž by připouštěl svou podřízenost. Praktickým problémem se to ukazuje u některých tzv. nezávislých správních orgánů, kdy jedním z atributů nezávislosti je i neexistence nadřízeného správního orgánu.<sup>15</sup>

První přezkoumání správního rozhodnutí se v takovém případě přesouvá (až) na soud, což není ideálním řešením. Soudní přezkum (*judicial review*) je odlišný od přezkumu správního (*administrative review*). Jak jsem nicméně uvedl, ze závěrů judikatury vyplývá přípustnost a možná ústavní konformita takového legislativního řešení, které přesto nepovažuji za rozumné.

Řízení před takovým správním orgánem se může zdát být rychlejší, neboť je vyloučeno „pokračování“ řízení před správním orgánem v druhém stupni. S tím je však spojeno daleko větší riziko případných procesních pochybení, které by mohl správní orgán druhého stupně ještě zachytit a případně opravit. Zcela absentuje i preventivně výchovné působení nadřízeného či metodického orgánu. Z dob autorova působení na Nejvyšším správním soudě lze jen potvrdit, že tato praxe nutně neznamená vysokou kvalitu a bezchybnost správních rozhodnutí. V daném případě potom případné vady a pochybení správního orgánu „zachytí“ až soud. Ten je ovšem nemůže nijak napravit. Věc se proto mnohem snáze (vlivem zrušujícího rozhodnutí soudu) může dostat zpět do úrovně veřejné správy. Zdánlivá efektivita a rychlost řízení před správním orgánem se ve svém důsledku může projevit přesně naopak.

Příkladem relativního vyloučení zásady dvojinstančnosti je dle mého názoru stávající podoba právní úpravy institutu rozkladu (srov. § 152 správního řádu) a řízení o něm. V tomto případě totiž není dán devolutivní účinek, který je se zásadou dvojinstančnosti jinak úzce spojen. Ostatně i judikatura v označení žalovaného setrvává na stanovisku, že jde stále o rozhodnutí téhož správního úřadu, liší se však funkční příslušnost k rozhodnutí.<sup>16</sup> Jde tudíž o vyjádření funkčního postavení v rámci vnitřní organizace.

Správní řízení v případě rozkladu probíhá v obou stupních u téhož ústředního správního orgánu. Liší se pouze osoby, které o věci rozhodují. To je významné i z hlediska navazujícího soudního přezkumu, neboť v případě, kdy je žalobou napadáno rozhodnutí ministra či vedoucího ústředního správního orgánu, není žalovaným tento ministr či vedoucí, ale ústřední správní orgán jako takový.<sup>17</sup> Splývá tak žalovaný, který ve věci rozhodl v posledním stupni s tím, který ve věci rozhodl v prvním stupni. Tím pádem se rozplývá i naplnění zásady dvojstupňovosti. Domnívám se, že problematických míst v případě rozkladu by bylo možné nalézt více (např. složení rozkladových komisí, vázanost návrhem rozkladových komisí, podjatost členů rozkladových komisí či podjatost samotného vedoucího ústředního správního úřadu), jejich podrobnější rozbor by však přesahoval zaměření tohoto příspěvku

---

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (srov. § 66 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů). V minulosti bylo případem takového prvostupňového konečného rozhodování rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení jak ve věcech důchodového pojištění, tak i odškodnění politických vězňů (zákon č. 261/2001 Sb.), odškodnění za okupaci z roku 1968 (zákon č. 203/2005 Sb.) nebo odvečených osob do SSSR (zákon č. 172/2002 Sb.). V současné době lze vůči prvostupňovým rozhodnutím České správy sociálního zabezpečení uplatnit specifický opravný prostředek, kterým jsou námítky (srov. § 88 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů).

<sup>15</sup> Nezávislým správním orgánem je vedle Rady pro rozhlasové a televizní vysílání též Úřad pro ochranu osobních údajů či Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Zatímco v případě zmíněné Rady jde o absolutní vyloučení zásady dvoustupňovosti a zvýraznění její nezávislosti, v případě zbylých uvedených úřadů se zásada dvoustupňovosti projevuje možností podání rozkladu. Lze se proto ptát, zda tyto úřady jsou méně nezávislé, než předmetná Rada a zda je právní úprava skutečně koncepční. Stejně tomu tak je v případě České národní banky, jejímž pojmovým znakem je nezávislost, ačkoliv vůči těmto rozhodnutím lze podat rozklad, o němž posléze rozhoduje bankovní rada.

<sup>16</sup> K tomu shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2004, č. j. 6 A 11/2002 – 26.

<sup>17</sup> K tomu shodně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 86/2007 – 107, publikovaný pod č. 1775/2009 Sb. NSS.

Nicméně i přes toto negativum rozklad přece jen *de lege lata* představuje řádný opravný prostředek, protože je nezbytným předpokladem pro následné poskytnutí soudní ochrany, jak bude naznačeno dále v textu.

### 3 KONCENTRAČNÍ ZÁSADA VE DVOJSTUPŇOVÉM SPRÁVNÍM ŘÍZENÍ JAKO NÁSTROJ EFEKTIVNOSTI

Za účinnosti předcházejícího správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.) se bylo možno setkat s častým konstatováním, podle něhož správní řízení v prvním i druhém stupni tvořilo jeden procesní celek. Toto jednotné pojmání dvojstupňového správního řízení vedlo k tomu, že účastníci i v odvolacím řízení mohli bez omezení uvádět nové a třeba i zásadní návrhy, skutečnosti a důkazy. Z hlediska efektivity a rychlosti správního řízení této možnosti neomezeného navrhování důkazů a uplatňování nových skutečností bylo ze strany účastníků řízení hojně využíváno, až zneužíváno.

Ne nadarmo s účinností „nového“ správního řádu nastal jistý posun v nazírání na jednotnost řízení v prvním a druhém stupni. Důvodem je zřetelné posílení koncentrační zásady a přijetí principu neúplné apelace do systému řádných opravných prostředků. Koncentrační zásada pro odvolací řízení je upravena v § 82 odst. 4 správního řádu.<sup>18</sup> Judikatura Nejvyššího správního soudu však poměrně striktně nastavenou koncentrační zásadu pro řízení v prvním stupni s omezeními pro řízení druhostupňové poněkud modifikovala.<sup>19</sup>

I přesto lze konstatovat, že došlo k jistému posunu v chápání role odvolacích (druhostupňových) správních orgánů a tedy i zásady dvojinstančnosti.<sup>20</sup> Stávající právní úprava poměrně zřetelně odděluje řízení v prvním stupni od řízení druhostupňového, byť nadále v celkovém souhrnu správní řízení tvoří jeden procesní celek. Nicméně i přes judikaturou nastavené zmírnění

<sup>18</sup> Podle tohoto ustanovení „K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.“

<sup>19</sup> Nejprve Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008 – 115, publikovaném pod č. 1856/2009 Sb. NSS konstatoval, že „obviněný z přestupku může uplatňovat nové skutečnosti a navrhopat nové důkazy i v odvolání; omezení stanovené v § 82 odst. 4 ... na řízení o přestupku nedopadá“. Tím byla stanovena výluka z principu koncentrace pro přestupkové řízení. Následně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 – 48, publikovaném pod č. 2412/2011 Sb. NSS své dřívější závěry doplnil a celkově je rozvedl, protože konstatoval, že „podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena; toto ustanovení je tak ve vztahu k § 82 odst. 4 téhož zákona *lex specialis*. Má-li správní orgán povinnost zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena i bez návrhu (z logiky věci bez návrhu toho, komu má být povinnost uložena), nemůže se správní orgán ohledně návrhů takové osoby na provedení dalších důkazů současně dovolávat § 82 odst. 4 správního řádu (zásady koncentrace řízení). Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, nedopadá.“. Tím se koncentrační zásada díky vztahu *lex generalis* a *lex specialis* v podstatě plně použije jen na řízení o žádosti.

<sup>20</sup> K tomu ještě srov. § 89 odst. 2 správního řádu, který lehce omezuje původní pravidlo, že odvolací správní orgán přezkoumává napadené rozhodnutí a předcházející procesní postup v plném rozsahu, tedy v podstatě i bez ohledu na uplatněné námítky. Podle tohoto ustanovení „Odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.“. Na to navazuje závěr Nejvyššího správního soudu prezentovaný v jeho rozsudku ze dne 13. 2. 2008, č. j. 2 As 56/2007 – 71, publikovaný pod č. 1580/2008 Sb. NSS. Podle něj „správní řád ... zvýšil odpovědnost účastníka řízení za rozsah odvolacího přezkumu, neboť jeho dispozicí svěřil, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být prvostupňové rozhodnutí přezkoumáváno“.

koncentrační zásady, tato může přispět k urychlení správního řízení a tedy k jeho větší efektivitě, když zamezuje nadbytečnému a zatěžujícímu procesnímu „ping-pongu“.

#### 4 EFEKTIVNOST ZÁSADY DVOJINSTAČNOSTI

Domnívám se, i přes shora naznačené možné problémy zásady dvojinstančnosti, že při jejím vhodném nastavení, může přispět k vyšší míře efektivity veřejné správy. Veřejná správa si díky uplatnění tohoto principu vytváří nadřízené, resp. přezkumné správní orgány. Ostatně výkon veřejné správy je realizován lidmi, pročež je třeba zajistit, aby případné nedostatky byly veřejnou správou také napraveny. Přitom ten, kdo se pochybení dopustil, si jej nemusí (někdy i nechce) být vědom.

Odvolací, potažmo nadřízený správní orgán má poměrně širokou paletu prostředků, jak ve věci rozhodnout. Na tom nicého nemění skutečnost, že v praxi je hojně využíván postup podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy zrušení prvostupňového rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání a rozhodnutí.<sup>21</sup> I přesto, možná právě proto, lze toto oprávnění považovat za nástroj či projev efektivity. Je totiž mnohem lepší, pokud může nápravu zjednat veřejná správa. Nehledě na možný preventivně výchovný charakter takového kroku.

Zásada dvojinstančnosti správního řízení nachází svůj odraz též v možnosti přístupu ke správním soudům. Jím je obecné pravidlo vyjádřené v § 5 s. ř. s.<sup>22</sup> Podle něj představuje správní soudnictví *ultima ratio* v těch případech, kdy jsou již vyčerpány možnosti zjednání nápravy na úrovni veřejné správy. Ve vztahu k soudnímu přezkumu rozhodnutí veřejné správy je toto obecné pravidlo specifikováno prostřednictvím § 68 písm. a) s. ř. s.

Správní soudnictví je nepochybně nástrojem ochrany (veřejných) subjektivních práv. Nicméně postrádáme v něm např. obecné lhůty pro projednání a rozhodnutí věci.<sup>23</sup> To může představovat výrazný limit účinné soudní ochrany. Dalším limitem se může ukázat i nedostatek věcné specializace správního soudnictví, oproti čemuž veřejná správa věcně specializována je. Nelze nevidět, i přes existenci tzv. moderačního práva soudu působícího ve správním soudnictví (viz § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s. ř. s.), že jeho kasační princip, na němž je správní soudnictví založeno, může být také jeho limitem. Správní soud, až na shora zmíněnou výjimku ohledně moderačního práva, není oprávněn rozhodnutí správního orgánu změnit. Ostatně to plně odpovídá vyjádření nezávislosti moci výkonné, kam spadá veřejná správa, a moci soudní, jejíž složkou je správní soudnictví. Soudní přezkum není pokračováním správního řízení. Efektivnějším nástrojem pro případné zjednání nápravy se tak může jevit právě veřejná správa.

Tím ovšem není dotčen velmi významný vliv a role správního soudnictví a jeho judikatury. Správní soudnictví lze považovat za nutnou součást systému ochrany práv a svobod jedinců a kontroly veřejné správy. Problémem však je, jak prokazují některé statistiky,<sup>24</sup> že k soudům se, vůči

<sup>21</sup> Srov. přílohu č. 1. Tato data pocházejí z příspěvku prezentovaného dne 12. 9. 2013 na konferenci EGPA 2013 v Edinburghu, jehož spoluautory je S. Kadečka, D. Hejč, K. Prokopová a J. Vencíček (Srov. KADEČKA, S. a kol. Dispositionnal instrument of protection against administrative acts (which are not in legal force) and their effectiveness; dosud nepublikováno). Předmětná data vycházejí ze sdělení od více než poloviny ze 14 dotázaných krajských (tj. druhostupňových) úřadů na vybraných úsecích památkové péče a představují více než pět set odvolání na předmětném úseku. Přitom není důvodu, proč by tomu v jiných agendách mělo být výrazně jinak.

<sup>22</sup> Judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, publikovaný pod č. 672/2005 Sb. NSS) uvedla, že „*podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpát všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.*“

<sup>23</sup> Srov. § 71 správního řádu s existencí lhůt pro vydání rozhodnutí s § 56 s. ř. s. Toto ustanovení upravuje pravidla pro pořadí projednávání a rozhodování věci. Ačkoliv přímo v soudním řádu správním, ale i v řadě zvláštních zákonů nalezneme stanovení lhůt, v nichž jsou správní soudy povinny věc rozhodnout, ve většině případů platí obecné pravidlo, že „*soud projednává a rozhoduje věci podle pořadí, v jakém k němu došly*“.

<sup>24</sup> Srov. přílohu č. 2. Z ní vyplývá, že množství správních žalob činí jen nepatrnou část, oproti množství podaných odvolání. V daném případě jde o vybranou (tj. ne všechny) agendu Ministerstva

celkovému poměru k řešeným věcem ze strany veřejné správy, dostane jen malý zlomek věcí, tedy onen pomyslný „vrchol/špička ledovce“.

Zásada dvojinstančnosti správního řízení představuje pomyslné síto, které brání zahlcenosti soudů. Současně ale nepředstavuje překážku účinné soudní ochrany. Jejím účelem je stanovit posloupnost jednotlivých nápravných a kontrolních mechanismů. Ostatně i v dokumentech tzv. evropského správního práva nalezneme možnost, aby soudní ochrana předcházela nutnost vyčerpání opravných prostředků na úrovni veřejné správy.<sup>25</sup> I v případě kritizovaného rozkladu se jedná o uvedené pomyslné síto, díky němuž u soudu neskončí všechny případy.<sup>26</sup>

## 5 ZÁVĚR

Zásada dvojinstančnosti je významným prvkem správního řízení. Má však i dopady do sféry správního soudnictví. Může totiž představovat pomyslné síto věcí, které se nakonec dostanou před soud. Jako taková má svá pozitiva i negativa. Vhodným doplňkem zásady dvojinstančnosti, zvyšující jejich efektivitu, může být uplatnění institutu koncentrace řízení. V příspěvku jsem poukázal na pojetí předmětné zásady v prostředí České republiky.

Osobně bych se přikláněl k tomu, aby zásada dvojinstančnosti byla i nadále zachována. Nicméně *pro futuro* jsem toho názoru, že by v podmínkách České republiky nebylo od věci uvažovat o zřízení administrativních tribunálů.<sup>27</sup> Ty by mohly být předstupněm soudního přezkumu. Mohly by v sobě kombinovat prvek nezávislosti s požadavkem věcné specializace, včetně oprávnění změnit napadené rozhodnutí správního orgánu. Domnívám se, že ponechat možnou nápravu až na soud není vhodným, ani koncepčním řešením.

### Použitá literatura:

KADEČKA, S. a kol. Dispositional instrument of protection against administrative acts (which are not in legal force) and their effectiveness; dosud nepublikováno, vystoupení na konferenci EGPA 2013 v Edinburghu dne 12. 9. 2013

PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2007, s. 37 – 39. ISBN 978-80-2104-276-6.

zdravotnictví. Za období let 2007 až počátek roku 2012 bylo podáno celkem 2584 odvolání. Ačkoliv bylo v 1045 případech rozhodnuto o zrušení a vrácení věci správnímu orgánu prvního stupně (což jen dokládá správnost údajů uvedených v příloze č. 1), tak ve zbylém počtu odvolání vyhověno nebylo. Dalo by se očekávat, že tak cca v 1000 zbývajících rozhodnutích mohla být podána žaloba. Ve skutečnosti však žaloba byla podána toliko ve 29 případech. Obdobná situace může být i v jiných agendách a u jiných správních orgánů, byť lze nalézt jisté výjimky. V celkovém souhrnu však přesto lze učinit poněkud zobečňující závěr, že k soudnímu přezkumu se dostane zhruba kolem 1 až 5 % všech případů řešených veřejnou správou ve druhém stupni. Zbytek, tedy naprostá většina, zůstává vyřizována na úrovni veřejné správy bez jakékoliv ingerence soudů. Ostatně tento závěr podporuje i údaj o tom, kolik soudců v České republice působí na úseku správního soudnictví. Je jich kolem 120. Oproti tomu na druhé straně jsou tisíce úředníků veřejné správy, jejichž výstupy by mělo oněch cca 120 soudkyň a soudců přezkoumávat.

<sup>25</sup> Srov. čl. B odst. 2 písm. b) doporučení (2004) 20 o soudním přezkoumávání správních úkonů/aktů, nebo čl. 22 odst. 2 Kodexu dobré veřejné správy (doporučení (2007) 7 o dobré veřejné správě).

<sup>26</sup> Za roky 2007 až 2012 bylo v rámci řízení o rozkladu rozhodováno zhruba více jak 12000 věcí. To však není zcela úplný údaj.

<sup>27</sup> Případem, kdy se zákonodárce do jisté míry přiblížil vytvoření administrativního tribunálu, je oblast tzv. cizineckého práva. Při Ministerstvu vnitra působí specializovaná Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (srov. § 170a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky). Uvedená komise je sice nezávislá, ale organizační součástí ministerstva. Komise je nadřízeným správním orgánem ministerstva, v případech, kdy ministerstvo rozhoduje ve správním řízení v prvním stupni. Komise tak rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí ministerstva. Zde tedy bylo zvolené zcela jiné řešení, než v případě rozhodování ve věcech mezinárodní ochrany. Druhým případem je Etická komise České republiky pro ocenění účastníků odboje a odporu proti komunismu (blíže srov. § 7 zákona č. 262/2011 Sb., o účastnících odboje a odporu proti komunismu).

SKULOVÁ, S. a kol. Správní právo procesní. 2. upravené vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2012, s. 38 a 68. ISBN 978-80-7380-38-0.

SOBIHARD, J. Správny poriadok. Komentár. 6. prepracované vydanie. Bratislava : Iura Edition, Wolters Kluwer, 2013, s. 33. ISBN 978-80-8078-600-7.

VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vyd. Bratislava : C.H.Beck, 2013, s. 68. ISBN 978-80-89603-13-8.

**Kontaktní údaje:**

JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Lukas.Potesil@law.muni.cz

Masarykova univerzita

Právnická fakulta

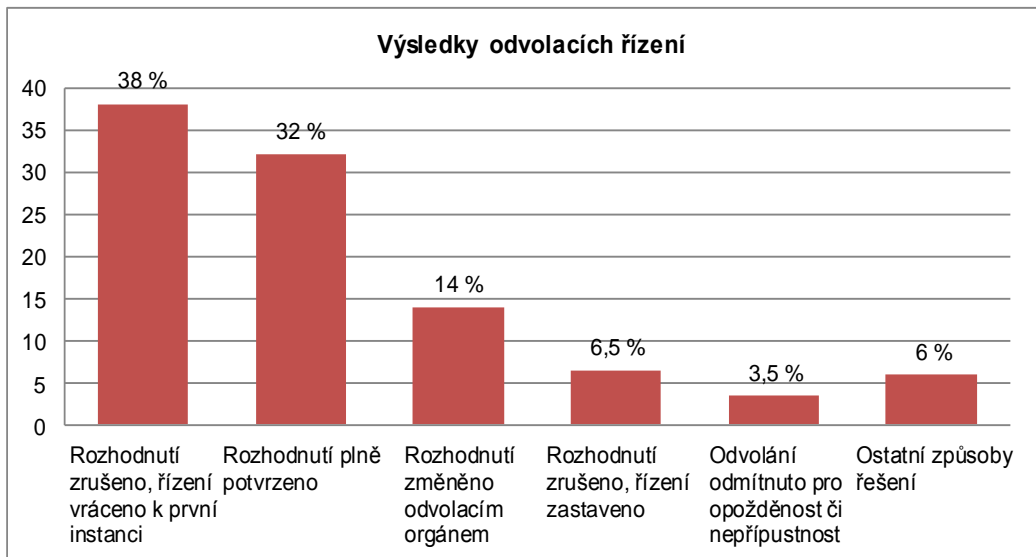
Katedra správní vědy a správního práva

Veveří 70

611 80 Brno

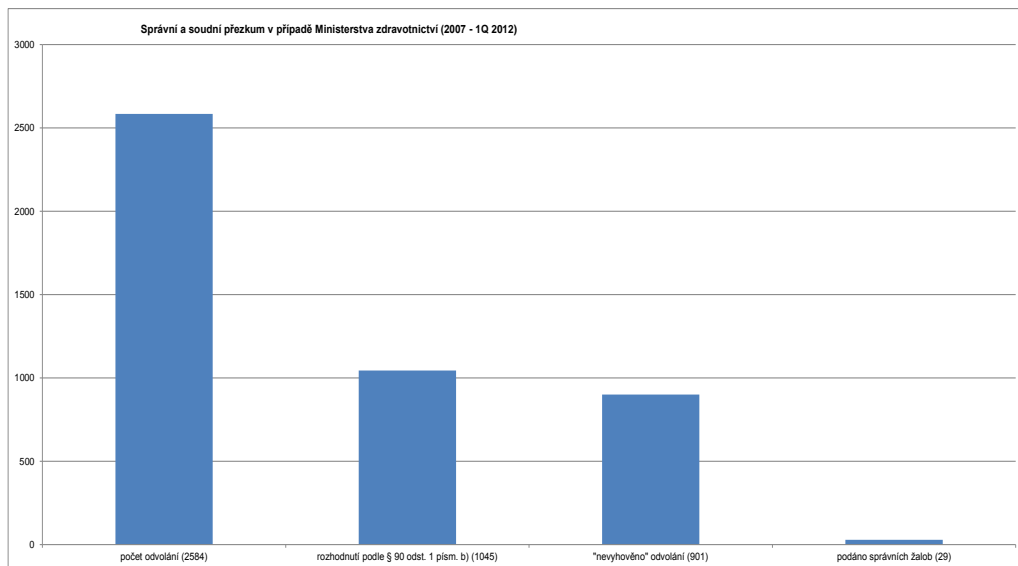
Česká republika

Příloha č. 1





Příloha č. 2



# ORGANIZAČNÍ USPOŘÁDÁNÍ SPRÁVNÍHO ÚŘADU JAKO PŘEDPOKLAD ŘÁDNÉHO, PŘEZKOUMATELNÉHO A HOSPODÁRNÉHO VÝKONU KOMPETENCE (NA PŘÍKLADU RADY PRO ROZHLASOVÉ A TELEVIZNÍ VYSÍLÁNÍ)

Olga Pouperová<sup>1</sup>

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

**Abstract:** In the system of state administration there are not only administrative agencies, whose organizational arrangement is relatively standardized, but also administrative agencies, whose organizational design is exceptional due to their specific functions and other aspects, that took place during negotiating the establishing law. An instance of the latter in the Czech Republic is the Council for Radio and Television Broadcasting, which is as an independent central administrative agency. There is also the Office of the Council for Radio and Television Broadcasting, which has been established as a body of the Broadcasting Council and serves as its administrative and personnel backup. The paper will deal with those problematic aspects of decision making process of the Broadcasting Council which arise from its organizational arrangement. Some procedural errors may actually have its source in the specific organizational design of the agency and thus cause that the decision will not be upheld on review by administrative courts, which brings extra costs to individuals involved as well as to the public administration itself.

**Abstrakt:** Ve struktuře státní správy se vyskytují správní úřady, jejichž vnější i vnitřní organizační uspořádání je relativně standardizované, ale také správní úřady, které s ohledem na své specifické kompetence, ale i jiné aspekty, které hrály v parlamentu vliv v době přijímání zřizovacího zákona, zaujímají výjimečné postavení. V České republice je takovým případem i Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Jako administrativní a personální podporu pro výkon kompetencí RRTV jako správního úřadu zákon zřídil Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání jako organizační složku RRTV. Příspěvek se zaměřuje na ty problematické aspekty rozhodovacího procesu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, která vyplývají z jejího organizačního uspořádání. Určité specifické organizační uspořádání správního úřadu totiž může být i zdrojem pochybení a způsobit, že rozhodnutí správního orgánu neobstojí v případném přezkumu před správními soudy, a v konečném důsledku tak může znamenat vícenásobky jak pro zúčastněné adresáty veřejné správy, tak pro veřejnou správu samotnou.

**Key words:** administrative agency, administrative body, collegiate body, Council for Radio and Television Broadcasting

**Klíčová slova:** správní úřad, správní orgán, kolegiální orgán, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

## 1 ÚVOD

Ve struktuře státní správy se vyskytují správní úřady, jejichž vnější i vnitřní organizační uspořádání je relativně standardizované (např. ministerstva), ale také správní úřady, které s ohledem na své specifické kompetence, ale i jiné aspekty, které hrály v parlamentu v době přijímání zřizovacího zákona vliv, zaujímají výjimečné postavení, k němuž bychom paralelu hledali jen těžko. V České republice je takovým případem i Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále také „RRTV“ nebo „Rada“).

<sup>1</sup> Autorka je odbornou asistentkou na Katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Článek byl vytvořen v rámci projektu Podpora vytváření excelentních výzkumných týmů a intersektorální mobility na Univerzitě Palackého v Olomouci CZ.1.07/2.3.00/30.0004.

RRTV byla jako správní úřad zřízena zákonem č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (§ 4 odst. 1).<sup>2,3</sup> Vykonává přímou státní správu s *celostátní územní působností a věcnou působností specializovanou* na správu rozhlasového a televizního vysílání a AVMS na vyžádání<sup>4</sup>. V návaznosti na kompetenční spor mezi RRTV a Českým telekomunikačním úřadem byla RRTV Ústavním soudem<sup>5</sup> a následně i zákonem<sup>6</sup> označena za *ústřední správní úřad*.

Přestože je RRTV ústředním správním úřadem, proti jejím rozhodnutím není přípustný rozklad<sup>7</sup> ani jiný řádný opravný prostředek a jediným prostředkem obrany, který je v dispozici účastníka, tak je žaloba k soudu ve správním soudnictví (srov. § 66 zákona o vysílání).

Z dosavadní rozhodovací činnosti RRTV a navazující přezkumné činnosti správních soudů lze identifikovat dva (potenciálně) „rizikové“ organizační aspekty, které mohou být zdrojem pochybení, jež zapříčiní, že rozhodnutí je jako nezákonné ve správním soudnictví zrušeno. Těmito aspekty jsou: 1) kolegiální (kolegiální)<sup>8</sup> charakter RRTV a 2) existence Úřadu RRTV.

## 2 RADA PRO ROZHLASOVÉ A TELEVIZNÍ VYSÍLÁNÍ - KOLEGIÁLNÍ ORGÁN

Kolegiálním orgánem je takový orgán, jehož normativní projev vůle, který má mít externí účinky, se utváří na základě projevu vůle jednotlivých fyzických osob, jež jsou členy kolegiálního orgánu.<sup>9</sup> Předseda kolegiálního orgánu má ve srovnání s vedoucím monokratického úřadu odlišné postavení, neboť nemá na tvorbu projevu vůle kolegia rozhodující vliv, nýbrž je *primus inter partes*.<sup>10</sup>

Při rozhodování hrají členové kolegia „kolegiální hru“ – následují své představy o právně a politicky správném řešení konkrétní věci, přičemž jsou omezeni nejen normami platnými pro daný orgán, nýbrž i představami nebo předpokládanými představami svých kolegů.<sup>11</sup>

Kolegiální uspořádání není ve veřejné správě a vůbec v rámci orgánů s rozhodovací pravomocí napříč jednotlivými složkami veřejné moci, nijak ojedinělé. Do veřejné správy byl princip kolegiálnosti zaveden po vzoru soudů, ale projevuje se také u orgánů moci zákonodárné (reprezentativní prvek) a orgánů, které formálně do klasické triády státní moci zařadit nelze.<sup>12</sup> Kolegiální charakter je v rámci státní správy považován za jeden z projevů nezávislosti a vyskytuje se tak u tzv. nezávislých správních úřadů. V rámci samosprávy je projevem oprávnění autonomně spravovat vlastní záležitosti, resp. záležitosti svých členů.

<sup>2</sup> Zákon č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o vysílání“).

<sup>3</sup> Na rozdíl od předchozí právní úpravy, v níž předchůdci dnešní RRTV - Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání – statut správního úřadu výslovně přiznán nebyl. Srov. § 1 odst. 1 zákona č. 103/1992 Sb. o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání.

<sup>4</sup> Audiovizuální mediální služby na vyžádání (dále jen „AVMS na vyžádání“) upraveny v zákoně č. 132/2010 Sb. o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání; srov. POUPEROVÁ, O. Audiovizuální mediální služby na vyžádání, s. 350-356.

<sup>5</sup> Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 52/04. Srov. POUPEROVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí?, s. 67-77.

<sup>6</sup> Čl. III, bod 1 zákona č. 302/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony.

<sup>7</sup> *Proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr, státní tajemník ministerstva, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, lze podat rozklad.* (§ 152 odst. 1 správního řádu)

<sup>8</sup> Správní řád používá termín „kolegiální orgán“ (§ 134 správního řádu), proto přestože jde o termín zavádějící, se této pozitivněprávní terminologie přidřím.

<sup>9</sup> Srov. např. MAYER, H. a kol. Fachwörterbuch zum Öffentlichen Recht, s. 270. HENDRYCH, D. Správní věda: Teorie veřejné správy, s. 103.

<sup>10</sup> HOETZEL, J. Úřad veřejný. In: Slovník veřejného práva československého, s. 103.

<sup>11</sup> Ve vztahu k rozhodování soudních senátů píše o „collegial game“ např. MALTZMAN, F., SPRIGGS II., J. F., WAHLBECK, P. Crafting Law on the Supreme Court: The Collegial Game. Cambridge.

<sup>12</sup> Např. u České národní banky (bankovní rada ČNB) a v určité míře také u Nejvyššího kontrolního úřadu (Kolegium NKÚ; podrobněji srov. např. POUPEROVÁ, O. Nejvyšší kontrolní úřad. In: Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy, s. 223 a násl.)

RRTV je jedním z tzv. nezávislých správních úřadů,<sup>13,14</sup> u nichž se projevuje tendence organizovat je po vzoru soudů právě jako orgány kolegiální,<sup>15</sup> neboť se předpokládá, že rozhodnutí kolegia je složitější zmanipulovat (ať už pro představitele politické či podnikatelské lobby) a že v rámci kolegia se vybalancují argumenty a eliminují případné excesivnější představy o regulaci. Kolegiální princip tak zvyšuje objektivitu a legitimitu rozhodnutí a má význam zejména tam, kde je rozhodování úřadu v podstatné míře založeno na uplatnění správního uvážení a výkladu neurčitých právních pojmů.

Základní procedurální prvky řízení před kolegiálním orgánem jsou v obecné rovině upraveny správním řádem (§ 134, v tzv. zvláštních ustanoveních o řízení před správním orgánem<sup>16</sup>), některé další zvláštnosti pak lze najít ve speciálním zákoně o vysílání.

*„Kolegiální povaha správního orgánu má ... zásadní vliv pouze na jeho „vnitřní“ fungování a projevuje se zejména nutností existence určitého mechanismu vnitřních rozhodovacích postupů (zejména pravidel hlasování transformujících jednotlivé vůle vícero oprávněných členů těchto orgánů do úřední vůle kolegiálního orgánu jako jediné a jednotné entity nadané vrchnostenskými pravomocemi), avšak nic nemění na skutečnosti, že „navenek“, tj. zejména v komunikaci s účastníkem řízení, se uvedený orgán projevuje a musí projevovat jako jediná entita.“<sup>17</sup>*

Z hlediska tvorby finálního projevu vůle jak rozhodnout o věci, v níž RRTV vedla řízení (tzn. tvorba výroku), by z hlediska zákonem a jednacím řádem RRTV nastavených mechanismů nemusel nastat problém. Projev vůle RRTV se utváří hlasováním jejích členů, přičemž hlas každého člena třináctičlenné RRTV má stejnou váhu. Zákon stanovuje kvórum pro usnášeníschopnost (§ 8 odst. 1 zák. o vysílání) a kvórum pro platné přijetí usnesení (§ 8 odst. 2 zák. o vysílání).

Podle ust. § 8 odst. 4 zákona o vysílání se RRTV řídí svým jednacím řádem. Jednací řád k tvorbě rozhodnutí RRTV stanovuje, že RRTV přijímá *správní rozhodnutí hlasováním, stejně jako všechna usnesení, pro něž zákon předepisuje oznamování účastníkům řízení doručením* (s uvedenými dvěma výjimkami, čl. 3 odst. 1 jednacího řádu RRTV). Usnesení je tak jedinou formou, jíž RRTV jako kolegiální orgán, může projevovat své rozhodnutí vůči účastníkům, veřejnosti i jiným orgánům veřejné moci.<sup>18</sup>

Jednací řád RRTV rovněž upravuje, kdo a jakým způsobem může podat návrh usnesení RRTV (čl. 6 odst. 10) a zakotvuje právo na odlišné („rozdílné“) stanovisko (čl. 6 odst. 11). Právo vyjádřit odlišné stanovisko je v rámci státní správy výjimečné; obvykle se spojuje se soudy, a to navíc spíše se soudy vrcholnými,<sup>19</sup> i v tomto tedy lze spatřovat určitý kvazisoudní prvek.

Co už však zákon ani jednací řád výslovně neupravují, je navazující fáze, a to odůvodňování rozhodnutí. Přitom i při jednomyslně přijatém výroku rozhodnutí může mít každý člen kolegia jiný důvod, proč hlasoval právě tak a ne jinak. Problém pak nastává jak přesvědčivě rozhodnutí kolegia jako celku odůvodnit. Tento aspekt, jak jsem již výše naznačila, není specifikem RRTV a dokonce ani správních úřadů, ale řeší se také v souvislosti s odůvodňováním rozhodnutí soudních senátů.

V americké odborné literatuře se ve vztahu k rozhodování Nejvyššího soudu USA rozlišují majoritní a pluralitní stanoviska. O pluralitní stanovisko jde tam, kde se většina usnese na výsledku, ale žádný z důvodů, který každý jednotlivý soudce pro daný výsledek měl,<sup>20</sup> nezíská podporu většiny. Studie ukazují, že k případům pluralitních stanovisek dochází nejčastěji ve složitých

<sup>13</sup> Někdy bývá označována za „absolutně nezávislý správní úřad“. Srov. SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo, s. 301 a násl. Vzato do důsledku však žádný správní úřad nemůže být nezávislý absolutně, neboť každý správní úřad bude závislý přinejmenším finančně (jeho činnost musí být nějak financována, v českých podmínkách nejspíše ze státního rozpočtu) a kreačně (musí být ustaven za participace jiného státního orgánu). Koncepti nezávislých správních úřadů jako takovou a její rozpor s čl. 67 Ústavy ČR v tomto příspěvku ponechávám stranou.

<sup>14</sup> Odůvodnění a analýza její nezávislosti je samostatným, strukturovaným tématem. Srov. např. POUPEROVÁ, O. Několik poznámek k návrhům na zrušení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. In: Správní právo, v tisku.

<sup>15</sup> I když jsou i správní úřady, které jsou označovány za nezávislé, ale zároveň jakou organizovány jako úřady monokratické. V ČR např. Energetický regulační úřad, Český statistický úřad.

<sup>16</sup> Blíže viz VEDRAL, J.: Správní řád: komentář, 1013 a násl.

<sup>17</sup> Rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2010, čj. 7 As 11/2010-139.

<sup>18</sup> Srov. rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2013, čj. 7 As 101/2012.

<sup>19</sup> V ČR je právo podat odlišné stanovisko upraveno pro soudce ÚS (§ 14 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu) a soudce NSS (§ 55a zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního).

<sup>20</sup> Srov. např. SPRIGGS II, J. F., STRAS, D. R. Explaining Plurality Decisions, s. 515-570.

případech („hard cases“) s ústavním rozměrem, v nichž se rozhoduje o občanských právech a svobodách.<sup>21</sup> Tento rozměr má často i rozhodování RRTV. Další studie<sup>22</sup> ukazují, že tvorba rozhodnutí v kolegiu je mimo jiné otázkou strategie.<sup>23</sup> To, zda a v jaké míře se vyskytují pluralitní stanoviska, tak je do určité míry ovlivněno neprávními aspekty, včetně povahy osob, které kolegium tvoří, zda v kolegiu převažují dominantní osoby, které jsou schopny přesvědčit ostatní svými důvody, nebo osoby, které jsou ochotné dělat kompromisy apod.

Přestože rozhodování v kolegiu není ojedinělé, přece jen můžeme vidět ve vztahu k rozhodování RRTV určité zvláštní aspekty. Zaprvé jde o rozhodnutí poměrně početného kolegia (RRTV je tvořena 13 členy), což přece jen v rámci soudnictví není obvyklé, a v kolegiu 13 osob může být obtížné shodnout se na kompaktním odůvodnění rozhodnutí, které je založeno na vysoce subjektivním hodnocení některých jevů, s nimiž právo spojuje právní následky.<sup>24</sup> Zadruhé, rozhodnutí tohoto početného kolegia podléhá přísnému soudnímu přezkumu. Pro srovnání, např. Ústavní soud ČR rozhoduje v plénu výjimečně<sup>25</sup> a navíc tato rozhodnutí ÚS už nejsou podrobena (na vnitrostátní úrovni) žádnému přezkumu, tzn. v případě nepřesvědčivého nebo nepřesvědčivého odůvodnění rozhodnutí ÚS nehrozí „sankce“ v podobě zrušení rozhodnutí.

Jen na okraj pak zmíním problematiku vyloučení pro podjatost u kolegiálního úřadu, který je zároveň ústředním správním úřadem.<sup>26</sup> V určité situaci totiž právě jejich jedinečná kompetence může být překážkou rozhodnutí ve věci. A to za situace, kdy by byl prostřednictvím námítky podjatosti (§ 8 odst. 3 zákona o vysílání) vyloučen takový počet členů kolegia, že správní úřad už nebude usnášeníschopný. Pak totiž není žádný jiný správní úřad, který by v této věci mohl rozhodnout.<sup>27</sup>

### **3 ÚŘAD RADY PRO ROZHLASOVÉ A TELEVIZNÍ VYSÍLÁNÍ – NENÍ SPRÁVNÍM ÚŘADEM**

Úřad RRTV je orgánem RRTV, zajišťuje úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti RRTV a jeho činnost je hrazena z rozpočtu RRTV (§ 11 odst. 2 zák. o vysílání). Úřad RRTV tedy není správním úřadem (žádný zákon jej jako správní úřad nezřídil<sup>28</sup>) a nemá žádné samostatné pravomoci, a tudíž nemůže samostatně vystupovat ani jako správní orgán ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu. Zatímco výkon funkce člena RRTV je výkonem veřejné funkce (§ 7 odst. 1 zákona o vysílání), na niž zákon klade určité požadavky a svazuje ji rovněž inkompatibilitou,<sup>29</sup> zaměstnanci Úřadu RRTV jsou „pouhými“ zaměstnanci státu.

Z přezkumné činnosti správních soudů lze identifikovat několik problémů, které souvisejí s organizačním uspořádáním RRTV nebo z něj přímo vyplývají.

Za prvé jde o problematiku „kompetencí“ Úřadu RRTV, resp. problematiku co přesně je, či naopak není oním „odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti RRTV“. V této souvislosti zmíním problematiku dokazování a problematiku tvorby písemného vyhotovení rozhodnutí RRTV. (3.1)

Za druhé jde o otázku běhu subjektivní lhůty, a to jejího počátku („od kterého okamžiku se RRTV právně relevantně dozví o porušení zákona?“) i jejího konce, což je podstatné z hlediska zániku odpovědnosti za správní delikt. (3.2)

<sup>21</sup> Srov. např. CORLEY, C. P., SOMMER, U., STEIGERWALT, A., WARD, A.: *Extreme Dissensus: Explaining Plurality Decisions on the United States Supreme Court*, s. 4-5, s. 13, s. 17; SPRIGGS II, J. F., STRAS, D. R. *Explaining Plurality Decisions*, s. 527.

<sup>22</sup> Ty sice analyzují rozhodování v soudních senátech, není však důvod se domnívat, že by se nedaly analogicky použít i na rozhodování kolegiálních správních orgánů.

<sup>23</sup> Srov. SPRIGGS II, J. F., STRAS, D. R. *Explaining Plurality Decisions*, s. 528 a násl.

<sup>24</sup> Např. u správních deliktů podle § 32 odst. 1 písm. e), g), j) zákona o vysílání.

<sup>25</sup> Srov. § 11 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>26</sup> U monokratických ústředních správních úřadů aplikaci institutu vyloučení úřední osoby z projednávání a rozhodování věci správní řád vylučuje (§ 14 odst. 6 správního řádu).

<sup>27</sup> Tady lze analogicky připomenout případ, kdy byl zřejmě účelovými trestními oznámeními „zneakceschopněn“ Ústavní soud SR, viz např. <http://www.sme.sk/c/6907773/harabin-podal-dalsie-trestne-oznamenie-na-ustavných-sudcov.html> (17.10.2013).

<sup>28</sup> Srov. a contrario čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR.

<sup>29</sup> Zákon dokonce omezuje i aktivity osob blízkých členům RRTV. Srov. § 7 odst. 12 zákona o vysílání.

### 3.1 Rozsah oprávnení Úradu RRTV

RRTV v řízeních o správních deliktech provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání či poskytovatelů audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání často rozhoduje na podkladě audiovizuálního záznamu pořadu. Procesně právní otázku, jak se má při tom postupovat, postupně v různých případech řešily tři senáty NSS, přičemž jejich právní názory na tuto otázku byly rozdílné.<sup>30</sup> Nejasnosti spočívaly v odpovědi na otázku, povahu jakého důkazního prostředku má zhlédnutí audiovizuálního záznamu, zda je třeba jej provádět při jednání kolegia RRTV a zda je třeba o jeho provedení mimo ústní jednání požadovat protokol, a dále na to navazující podotázku, zda může dokazování provést Úřad RRTV, resp. zda je možné zhlédnutí audiovizuálního záznamu na jednání RRTV nahradit analýzou provedenou Úřadem RRTV. Autoritativně nakonec právní názor na tento procesněprávní aspekt sjednotil rozšířený senát NSS.<sup>31</sup>

Podle rozšířeného senátu je zhlédnutí audiovizuálního záznamu provedením důkazu ohledáním, nikoli jen pouhým podkladem pro rozhodnutí. Ze záruky práva na spravedlivý proces (čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>32</sup>) přitom NSS dovodil, že dokazování zhlédnutím audiovizuálního záznamu musí být prováděno při ústním jednání, a pokud se výjimečně provádí mimo ústní jednání, na základě subsidiární aplikace správního řádu pak dospěl k závěru, že účastník řízení má i tak právo být prováděním důkazu přítomen (§ 51 odst. 2 SŘ) a musí o něm být vyhotoven protokol (§ 18 SŘ).<sup>33</sup>

Z povahy ohledání jako důkazního prostředku, který je založen na bezprostředním pozorování a vnímání skutečností, pak rozšířený senát dovodil, že RRTV jako kolegiální orgán složený z členů, kteří mají povinnost vykonávat svou funkci osobně, je povinen provést důkazní prostředek zhlédnutím audiovizuálního záznamu sám, tzn. že členové RRTV jsou povinni záznam pořadu shlédnout „na vlastní oči“.<sup>34</sup> Dokazování tedy musí provádět ten orgán, který má zákonem svěřenou rozhodovací pravomoc, tj. sama RRTV jako kolegiální správní úřad.

V dalším případě pak vznikla otázka, zda smí RRTV pověřit Úřad RRTV, aby do výroku správního rozhodnutí RRTV doplnil „rutinní“ údaje. RRTV jako kolegium hlasováním rozhodla o konkrétním skutku a o uložení sankce určitému subjektu za správní delikt, nehlasovala však o splatnosti pokuty, o čísle účtu, na který má být zaplácena pokuta a vyčíslení nákladů správního řízení. Usnesení, které RRTV na svém zasedání přijala, a následně písemně vyhotovení rozhodnutí RRTV (resp. výroků rozhodnutí) tak nebylo totožné.

Nejvyšší správní soud toto posoudil jako vadu řízení, která má za následek nezákonnost správního rozhodnutí, a vyslovil právní názor, že „Výroková část písemného vyhotovení správního rozhodnutí, které je doručováno účastníkům, musí přesně odpovídat usnesení Rady, které bylo přijato hlasováním. Není-li tomu tak, má tento rozpor za následek nezákonnost rozhodnutí Rady, neboť rozhodnutí v této odlišné podobě nebylo Radou nikdy přijato, takže se nejedná o projev vůle tohoto kolegiálního orgánu. ... Rada má jako správní orgán povinnost formulovat výroky svých rozhodnutí v souladu se zákonem.“<sup>35</sup> Doplnění usnesení RRTV Úřadem RRTV, byť šlo o doplňování rutinních údajů či technikálií, NSS vyhodnotil jako nepřípustné zasahování do rozhodovací činnosti RRTV. „Pokud Rada jako kolegiální orgán složený z osob, na které zákon o vysílání klade poměrně přísné požadavky (§ 7 zákona o vysílání), přijme na svém zasedání usnesení obsahující výrok správního rozhodnutí, nepřísluší Úřadu Rady jako de facto servisní

<sup>30</sup> Čtvrtý senát (rozsudek ze dne 29. 5. 2008, čj. 4 As 36/2007, 30. 5. 2008, čj. 4 As 35/2007, ze dne 30. 6. 2008, čj. 4 As 37/2007, ze dne 10. 7. 2008, čj. 4 As 38/2007; druhý senát (rozsudek ze dne 26. 11. 2008, čj. 2 As 59/2008); šestý senát (rozsudek ze dne 22. 1. 2009, čj. 6 As 16/2008 a čj. 6 As 20/2008).

<sup>31</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. 4. 2012, čj. 7 As 57/2010.

<sup>32</sup> Rozhoduje-li RRTV o správním deliktu provozovatele vysílání nebo poskytovatele audiovizuální mediální služby na vyžádání, v terminologii Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, zjednodušeně a obecně řečeno, rozhoduje o trestním obvinění. Evropský soud pro lidská práva sice na základě doktríny autonomního výkladu interpretuje sousloví „trestní obvinění“, používané v čl. 6 Evropské úmluvy, extenzivně tak, že zahrnuje, resp. může zahrnovat i obvinění ze správního deliktu. Podrobněji srov. např. MOLEK, P. Právo na spravedlivý proces, s. 50-64.

<sup>33</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. 4. 2012, čj. 7 As 57/2010-87, 88, 89.

<sup>34</sup> Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 3. 4. 2012, čj. 7 As 57/2010-88.

<sup>35</sup> Rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2013, čj. 7 As 101/2012-35.

organizaci zabezpečující bezproblémové fungování Rady jakkoliv zasahovat do výroku správního rozhodnutí.<sup>36</sup>

I v tomto případě tedy platí, že pouze orgán, který má zákonem svěřenou pravomoc rozhodovat, může formulovat výrok rozhodnutí, a pokud to zákon výslovně neumožňuje, nemůže tuto pravomoc delegovat na orgán jiný.

### 3.2 Běh subjektivní lhůty

Zákony, podle nichž RRTV ukládá sankce za správní delikty, stanovují subjektivní prekluzivní lhůtu. Pokud jde o správní delikt podle zákona č. 132/2010 Sb. o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání<sup>37</sup> jde o lhůtu jeden rok, v níž musí RRTV zahájit správní řízení (§ 13 odst. 4 zákona o AVMS na vyžádání); pokud jde o správní delikt podle zákona č. 40/1995 Sb. o regulaci reklamy,<sup>38</sup> musí příslušný orgán, nemá-li právní odpovědnost za správní delikt zaniknout, zahájit správní řízení do dvou let (§ 8b zákona o regulaci reklamy). Pokud jde o správní delikt podle zákona o vysílání, musí být ve lhůtě jednoho roku pokuta uložena (§ 61 odst. 1 zákona o vysílání). Všechny tři jmenované zákony pak stanovují i objektivní lhůtu, v jejímž rámci subjektivní lhůta běží.

Určující pro začátek běhu subjektivní lhůty je podle všech tří uvedených zákonů den, kdy se příslušný správní orgán (tj. v uvedených případech RRTV) o porušení povinnosti (resp. správním deliktu) dozvěděl.

I v tomto případě se otázkou běhu subjektivní lhůty zabývaly postupně tři různé senáty Nejvyššího správního soudu.

Třetí senát NSS uvedl, že „termín dozvědět se o porušení povinnosti se v souladu s ustálenou judikaturou správních soudů týkající se vymezení subjektivních prekluzivních lhůt neznamená, že již v tom okamžiku musí být najisto postaveno, že k porušení povinnosti došlo, nýbrž postačí, že vzniklo důvodné podezření, že se tak stalo. Samotné dokazování, že k porušení povinnosti došlo a kdo je za porušení povinnosti odpovědný, je předmětem správního řízení o správním deliktu.“<sup>39</sup> Odmítl, že by mohl být okamžik dozvědění se o porušení právní povinnosti ztotožňován s okamžikem, kdy RRTV došel např. podnět, neboť je podle něj nepřipustné, aby začátek běhu lhůty byl vázán na právně neuchopitelných subjektivních postojích pracovníků. Doručení podnětu totiž není spjato s žádným úvodním posouzením spočívajícím v kvalifikovaném předběžném vyhodnocení věci. Počátek běhu lhůty je podle třetího senátu třeba spojit s okamžikem, kdy příslušný správní orgán dospěl k závěru, že je dán důvodný předpoklad, že byl porušen zákon, tedy zejména s okamžikem zahájení správního řízení. U kolegiálního orgánu tedy dnem, kdy se konalo zasedání, na němž bylo přijato usnesení o zahájení správního řízení.<sup>40</sup>

Obdobně se vyjádřil i čtvrtý senát NSS. Není podle něj přípustné, aby začátek běhu lhůty byl vázán na neobjektivizovatelných okolnostech a vyjádřil názor, že „dozvědění se o porušení povinnosti jako počátku běhu subjektivní prekluzivní lhůty pro uložení sankce ... musí být založeno na objektivní skutečnosti, tj. například dni, kdy příslušný orgán rozhodl o zahájení příslušného řízení, či dni, kdy jiným dostatečným způsobem zachyceným ve správním spise vyjádřil své důvodné podezření, že došlo k porušení zákona“.<sup>41</sup>

Otázkou běhu subjektivní lhůty pro uložení sankce<sup>42</sup> se posléze zabýval také sedmý senát NSS: „Počátek běhu prekluzivní subjektivní lhůty... je dán okamžikem vědomosti o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového.“<sup>43</sup> Nicméně v tomto případě bylo uplynutí prekluzivní lhůty evidentní a lhůta již proběhla, i kdyby byla počítána až ode dne, kdy se RRTV usnesla na zahájení správního řízení v dané věci.

<sup>36</sup> Rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2013, čj. 7 As 101/2012-36.

<sup>37</sup> Dále „zákon o AVMS na vyžádání“.

<sup>38</sup> Dále „zákon o regulaci reklamy“.

<sup>39</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, čj. 3 As 15/2009.

<sup>40</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2009, čj. 3 As 15/2009.

<sup>41</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, čj. 4 As 16/2009.

<sup>42</sup> Podle nyní již neplatného ustanovení § 8b zákona o regulaci reklamy (zrušeno novelou zák. č. 25/2006 Sb.), podle něž šlo o jednoletou subjektivní lhůtu pro uložení povinnosti, podobně jako je to upraveno v ust. § 61 odst. 1 zákona o vysílání, který aplikoval čtvrtý senát NSS ve výše citovaném rozsudku.

<sup>43</sup> Rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2010, čj. 7 As 11/2010.

Posléze se k předmětné otázce vyjadřoval i Ústavní soud, který tendenci NSS ztotožňovat okamžik dozvědění se o porušení právní povinnosti s okamžikem zahájení správního řízení o správním deliktu popřel, když uvedl, že „... Rada pro rozhlasové a televizní vysílání je především správním orgánem, který sice vydává rozhodnutí kolektivní formou, není však možné odvozovat během správních lhůt výhradně od jejich zasedání. Podle takového výkladu by např. bylo obtížné dodržet doručení rozkladu rozkladové komisi v patnáctidenní lhůtě. Pro takové účely slouží výkonný orgán, jímž je v projednávaném případě Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání.“<sup>44</sup> V této souvislosti ÚS rovněž připomněl význam lhůt: „Smyslem právního institutu lhůt je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích, urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů... Smyslem uvedené ... prekluzivní subjektivní lhůty je přimět správní orgán k aktivní činnosti – včetně zjišťování a prokazování, kdo je za porušení zákona odpovědný – bezprostředně od okamžiku, kdy se dozví o skutkových okolnostech v takovém rozsahu, který umožní předběžné právní zhodnocení, že došlo k porušení zákona jako takového; to platí s ohledem na ústavní princip právní jistoty a na povinnost správního orgánu rozhodnout bez zbytečných průtahů.“<sup>45</sup>

Ani NSS ani ÚS tedy zatím výslovně nejudikovali od kterého okamžiku během lhůty počítat, nicméně právě s ohledem na účel normy, která stanovuje prekluzivní lhůtu, a který připomněl rovněž ÚS, by se dalo dovodit, že v tomto případě na rozdíl od situace popsané ad) 3.1 je třeba Úřad RRTV považovat za integrální součást RRTV jakožto správního úřadu a subjektivní lhůta pro zahájení správního řízení (pokud jde o správní delikt podle zákona o AVMS na vyžádání), resp. pro uložení pokuty (pokud jde o správní delikt podle zákona o vysílání nebo podle zákona o regulaci reklamy) běží ode dne, kdy se o skutečnostech, které nasvědčují, že mohl být spáchán správní delikt, dozvěděl kterýkoli člen RRTV nebo jen zaměstnanec Úřadu RRTV.<sup>46</sup>

V souvislosti se zánikem odpovědnosti za správní delikt podle zákona o vysílání pak byl předmětem přezkumu i konec prekluzivní lhůty, tzn. okamžik, kdy byla pokuta RRTV jakožto kolegiálním orgánem uložena, resp. kdy bylo rozhodnutí RRTV vydáno. V tomto se senáty NSS i ÚS shodly.

V otázce okamžiku vydání rozhodnutí kolegiálního správního orgánu není důvod rozlišovat mezi správním orgánem monokratickým a kolegiálním. Správní řád pro kolegiální správní orgány v tomto ohledu žádnou odchylku nestanovuje (srov. § 134 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu<sup>47</sup>) a neupravuje ji ani zákon o vysílání jako *lex specialis* a obecné pravidlo pro určení okamžiku vydání rozhodnutí plně použitelné i na kolegiální správní orgány. Dnem vydání rozhodnutí je proto v souladu dle § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu den, kdy byl stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí předán k doručení, nikoli den, kdy se na rozhodnutí usnesl kolegiální orgán nebo den, kdy bylo rozhodnutí vyhotoveno.<sup>48</sup>

#### 4 ZÁVĚR

Rozhoduje-li RRTV o správním deliktu provozovatele vysílání nebo poskytovatele audiovizuální mediální služby na vyžádání, v terminologii Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, rozhoduje o trestním obvinění.<sup>49</sup> Vedle aspektu spravedlivého procesu má

<sup>44</sup> Nález ÚS ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09.

<sup>45</sup> Nález ÚS ze dne 17. 2. 2010, I. ÚS 1898/09. Z dřívějších rozhodnutí srov. také nález ÚS ze dne 11. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 192/2005.

<sup>46</sup> Ustanovení zákona o regulaci reklamy, které stanovovalo prekluzivní lhůtu, bylo novelizováno a v nyní platném a účinném znění zákon o regulaci reklamy v § 8b odst. 3 stanovuje prekluzivní lhůtu pro zahájení správního řízení. Obdobně pro zahájení správního řízení stanovuje prekluzivní lhůtu také zákon o AVMS na vyžádání (§ 13 odst. 4). Z toho je tedy patrné, že okamžik dozvědění se o porušení povinnosti a okamžik zahájení správního řízení o správním deliktu zákonodárcem nebyl zamýšlen jako jeden a týž.

<sup>47</sup> Dále jen „správní řád“.

<sup>48</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2009, čj. 4 As 16/2009-89., shodně též rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2010, čj. 7 As 11/2010-139 a nález ÚS ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09 (bod č. 17).

<sup>49</sup> Zjednodušeně a obecně řečeno. Evropský soud pro lidská práva sice na základě doktríny autonomního výkladu interpretuje sousloví „trestní obvinění“, používané v čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, extenzivně tak, že zahrnuje, resp. může zahrnovat i obvinění ze správního deliktu, nicméně při rozhodování, zda konkrétní projednávaná věc měla



rozhodování o správních deliktech podle zákona o vysílání i další ústavněprávní a mezinárodněprávní rozměr, neboť rozhodnutí RRTV vlastně znamená zásah do svobody projevu a práva na informace (čl. 17 Listiny, čl. 10 Evropské úmluvy). Vzhledem k tomu, že rozhodnutí RRTV je přezkoumatelné ve správním soudnictví, není nezbytné, aby již správní řízení vedené RRTV samo požadavky spravedlivého procesu ve smyslu čl. 6 Evropské úmluvy beze zbytku splňovalo,<sup>50</sup> ovšem s ohledem na závažnost věcí, o nichž RRTV rozhoduje, ty požadavky, které nejsou z povahy řízení před správním orgánem vyloučené, by splňovat mělo.

Kolegiální uspořádání je sice rovněž potenciálním zdrojem pochybení, nicméně na druhou stranu úzce souvisí s požadavkem nezávislosti orgánu, který reguluje oblast vysílání,<sup>51</sup> a s ohledem na povahu rozhodovacích pravomocí RRTV, která je významně založena na výkladu neurčitých právních pojmů, které jsou součástí právních norem definujících skutkové podstaty správních deliktů (jako třeba objektivita<sup>52</sup> či vulgarismus<sup>53</sup>) a aplikaci správního uvážení (rozhodování o výši pokut za správní delikty, ale také rozhodování o nenárokových licencích pro terestrické analogové rozhlasové vysílání), je kolegiální uspořádání naopak vhodné.

Předpokladem zákonného postupu správního úřadu (v tomto případě RRTV) přitom je i racionální a čitelné organizační uspořádání úřadu. Nevhodné nebo nejasné organizační uspořádání může totiž přinášet nejasnost ohledně rozsahu oprávnění či konkrétních funkcí orgánu, a být tak dalším potenciálním zdrojem procesních (3.1) nebo i hmotněprávních pochybení (3.2).

Jak již bylo uvedeno výše, zatímco RRTV je správním úřadem, Úřad RRTV není správním úřadem a zákon mu nesvěřuje ani žádné samostatné pravomoci, tzn. nemůže ani vystupovat jako správní orgán ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu či § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního. Z hlediska procesního postavení tedy může být subjektem správního řízení výlučně RRTV. Pravomoci, které zákon svěřuje správnímu úřadu, smí vykonávat pouze tento správní úřad sám. V případě, že úřadem, jemuž je pravomoc svěřena, je kolegiální orgán, pak tuto pravomoc smí vykonávat jen toto kolegium. Nestanoví-li zákon, že kolegium může výkonem určitých svých oprávnění pověřit někoho jiného (např. předsedu nebo pomocný útvar), pak musí tato oprávnění vykonávat samo. Jiný závěr by byl v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Naopak v případech, kdy jde o normu, která za účelem právní jistoty a ochrany práv dotčených osob, zda jejich správněprávní odpovědnost trvá, či zda již zanikla, stanovuje subjektivní prekluzivní lhůtu (nikoli o normu kompetenční, která zakotvuje autoritativní oprávnění), je třeba organizační složku správního úřadu považovat za součást příslušného správního úřadu, a dozví-li o porušení právní povinnosti třeba jen zaměstnanec Úřadu RRTV, jakoby se dozvěděla sama RRTV.

#### **Použitá literatura:**

CORLEY, C. P., SOMMER, U., STEIGERWALT, A., WARD, A.: Extreme Dissensus: Explaining Plurality Decisions on the United States Supreme Court. In: The Justice System Journal, Vol. 31, 2010, No. 2, s. 1-21.

HENDRYCH, D.: Správní věda: Teorie veřejné správy. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2007. 231 s. ISBN 978-80-7357-248-8.

HOETZEL, J.: Úřad veřejný. In: Slovník veřejného práva československého: Svazek V. reprint původního vydání, Eurolex Bohemia, 2000, s. 100-105. ISBN 80-902752-9-x.

---

spadnout pod rozsah ochrany poskytované čl. 6 používá několik dalších kritérií, a proto je tento závěr zobecňující a zjednodušující strukturovanou otázkou. Podrobněji srov. zejména MOLEK, P. Právo na spravedlivý proces, s. 50-64.

<sup>50</sup> Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Albert a Le Compte versus Belgie ze dne 10. 2. 1983, stížnost č. 7299/75 a 7496/76.

<sup>51</sup> Srov. doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23 o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů vysílacího sektoru a doporučení parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1147/1991 o parlamentní odpovědnosti za demokratickou reformu vysílání (čl. IV). Nezávislost orgánů regulujících televizní vysílání je vyjádřen rovněž ve směrnici 2010/13/EU o audiovizuálních mediálních službách.

<sup>52</sup> § 31 odst. 2 a 3 zákona o vysílání.

<sup>53</sup> § 32 odst. 1 písm. j) zákona o vysílání.

- MALTZMAN, F., SPRIGGS II., J. F., WAHLBECK, P.: *Crafting Law on the Supreme Court: The Collegial Game*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2000. 206 s. ISBN 0-521-78394-1.
- MAYER, H. a kol.: *Fachwörterbuch zum Öffentlichen Recht*. Vídeň: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2003, 566 s. ISBN 3-214-15036-7.
- MOLEK, P.: *Právo na spravедlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 576 s. ISBN 978-80-7357-748-3.
- POUPEROVÁ, O. *Nejvyšší kontrolní úřad*. In: *Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy*. Olomouc: Periplum, 2010, s. 159-238.
- POUPEROVÁ, O.: *Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí?* In: *Právník*, 2013, č. 1, s. 67-77.
- SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- SPRIGGS II, J. F., STRAS, D. R.: *Explaining Plurality Decisions*. In: *Georgetown Law Journal*, Vol. 99, 2011, Minnesota Legal Studies Research Paper No. 10-11, s. 515-570.
- VEDRAL, J.: *Správní řád: komentář*. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4.

**Kontaktní údaje:**

JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.  
olga.pouperova@upol.cz  
Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta  
17. listopadu 8  
771 11 Olomouc  
Česká republika

## AKTUÁLNÍ OTÁZKY SOUDNÍHO PŘEZKUMU ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ V ČESKÉ REPUBLICĚ<sup>1</sup>

Petr Průcha

Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta

**Abstract:** The paper focuses on the current issues of judicial review of administrative decisions in the Czech Republic related to the perspectives of the material and formal decision, taking into account the developments in case law.

**Abstrakt:** Příspěvek je zaměřen na aktuální otázky soudního přezkumu rozhodnutí správních orgánů v České republice, související s nazíráním na materiální a formální stránku, resp. povahu, rozhodnutí, a to s přihlédnutím k poslednímu vývoji judikatury správního soudnictví na daném úseku.

**Key words:** administrative decisions, judicial review

**Klíčová slova:** Rozhodnutí správního orgánu, materiální pojetí rozhodnutí, formální pojetí rozhodnutí, soudní přezkum, nezákonný zásah.

Efektivnost kontroly rozhodování ve veřejné správě, která je ústředním tématem této konference, je nepochybně závislá na celé řadě faktorů. Jedním z nich je mj. i adekvátnost (vhodnost) výběru příslušného kontrolního mechanismu, a to ve spojení s mírou efektivnosti důsledků uplatněné kontroly.

Ve svém příspěvku se chci zabývat pohledem na soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů v České republice podle aktuálního stavu, a to s přihlédnutím k poslednímu vývoji judikatury na tomto úseku. Bližší pohled na daný stav ukazuje, že je výsledkem „střetu“ názorů na to, zda se režim soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů má řídit spíše jejich materiální stránkou či podstatou, nebo spíše jejich stránkou formální. Smyslem a cílem tohoto příspěvku je tedy poukázat na to, jak může být volen rozdílný subrežim soudní kontroly rozhodnutí správních orgánů, je-li akcentována materiální, či formální stránka rozhodnutí, a jak i toto může mít vliv na efektivnost rozhodování ve veřejné správě.

Soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů je v podmínkách České republiky sice jen jednou z výšečí správního soudnictví<sup>2</sup>, nicméně jde u ní o „výseč“ či oblast dominující.

Pojem **rozhodnutí** správních orgánů je v první řadě ústředním pojmem správního řádu, a to ve smyslu rozhodnutí jako *individuálního správního aktu*, přičemž tomu tak bylo i ve správním řádu

<sup>1</sup> **Související s nazíráním na materiální a formální stránku rozhodnutí, a to s přihlédnutím k vývoji judikatury.**

<sup>2</sup> Soudy ve správním soudnictví v České republice podle aktuálně platné právní úpravy rozhodují o:

- žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy,
- ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- kompetenčních žalobách.

Mimo to soudům ve správním soudnictví přísluší rozhodovat ještě

- ve věcech volebních a věcech místního a krajského referenda,
- ve věcech politických stran a politických hnutí,
- o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí pro rozpor se zákonem.

Zcela zvláštním případem soudní agendy svěřené správnímu soudnictví je pravomoc Nejvyššího správního soudu rozhodovat v kárných věcech soudců, státních zástupců a exekutorů.

předchozím<sup>3</sup>, přičemž stávající správní řád<sup>4</sup> přispěl k precizaci úpravy tohoto institutu. Zatímco starý správní řád rozhodnutí vymezoval jako rozhodnutí *o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech občanů a organizací v oblasti státní správy* (§ 1) a dále vymezoval jeho obsahovou strukturu (výrok, odůvodnění, poučení o odvolání) a uváděl formální náležitosti jeho písemného vyhotovení, stávající správní řád posílil zejména vlastní pojmové vymezení rozhodnutí, když stanovil, že *rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách* (§ 67 odst. 1). Obsahovou strukturu a formální náležitosti písemného vyhotovení rozhodnutí současný správní řád potom současný správní řád v zásadě vymezuje obdobně, jako správní řád předchozí.

Soudní řád správní<sup>5</sup> potom pojem rozhodnutí spojuje s *rozhodováním správních orgánů v oblasti veřejné správy o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy* (§ 4 odst. 1 písm. a), a dále rozhodnutí vymezuje jako *úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti* (§ 65 odst. 1). K tomu je však třeba dodat, že takto soudní řád správní vymezil pojem rozhodnutí správního orgánu v době, kdy platil a byl účinný předchozí správní řád a vymezení daného pojmu se pak v obou těchto úpravách od sebe lišila. Po přijetí a nabytí účinnosti nynějšího správního řádu se sice pojmová vymezení rozhodnutí ve veřejné správě a ve správním soudnictví sblížila, nicméně nadále platilo a stále platí, že úprava obsažená v soudním řádu správním nepočítá ani s obsahovou strukturou rozhodnutí, ani s formálními náležitostmi rozhodnutí.

V těchto souvislostech se především nabízí poznamenat, že soudní řád správní tak ve svém § 65 (ve spojení se svým § 4 odst. 1 písm. a / ) definičně vymezil **rozhodnutí** správního orgánu, které lze ve správním soudnictví přezkoumat, a v souladu s teoretickým vnímáním druhů rozhodnutí, přezkumu podřadil – při užití příslušných pojmových znaků - rozhodnutí *konstitutivní* a rozhodnutí *deklaratorní*, přičemž ze souvislosti textu právní úpravy lze dovodit, že rozhodnutími v daných souvislostech rozumí především rozhodnutí, vydané ve *správním řízení*.

Pro přístup Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“), a obdobně i krajských soudů ve sféře správního soudnictví, přitom bylo od počátku aplikace této úpravy rozhodující, zda dané „rozhodnutí“ má znaky rozhodnutí v **materiálním slova smyslu** (tj. zda je úkonem správního orgánu s příslušnými právními účinky). Proto i ustálená soudní judikatura dlouhou dobu považovala za „rozhodnutí“ přezkoumatelné ve správním soudnictví, s odkazem na § 65 soudního řádu správního, takový úkon, který byl rozhodnutím v **materiálním slova smyslu**, bez ohledu na jeho formální vyjádření, a naopak.

To korespondovalo do jisté míry právě skutečnosti, že ani přístup stávajícího správního řádu, ani soudního řádu správního, k vymezení a chápání institutu „**rozhodnutí**“ správního orgánu není identický. Zatímco správní řád (§ 9, § 67 odst. 1) klade důraz na formální vyjádření ve spojení s uvažovaným materiálním obsahem či zaměřením,<sup>6</sup> soudní řád správní § 65 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a / ) při důrazu na materiální stránku rozhodnutí správního orgánu jeho formální stránku pomíjí.<sup>7</sup>

Ve správním soudnictví tak byly jako „rozhodnutí“ přezkoumány i tzv. jiné správní úkony, které v materiálním slova smyslu zasahují do právního postavení dotčených subjektů, i když formálně, tj. ve smyslu požadavků na správní rozhodnutí stanovených správním řádem, rozhodnutími nejsou. Na druhé straně potom však obdobně také platilo, že rozhodnutí, která po formální stránce (v souladu se správním řádem) rozhodnutími byla, avšak v materiálním slova

<sup>3</sup> Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)

<sup>4</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

<sup>5</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

<sup>6</sup> Správní řád staví na jednotě obsahového (materiálního) a formálního charakteru či smyslu rozhodnutí, s tím, že za rozhodnutí se tam, kde tak zákon stanoví, považují i akty, které jsou rozhodnutím toliko co do formálního slova smyslu.

<sup>7</sup> Pro korektnost daného pohledu je nutno dodat, že nelze však odhlédnout od skutečnosti, že judikatura stran důrazu na materiální stránku rozhodnutí se začala formovat v době, kdy platil „starý“ správní řád, který materiální stránku rozhodnutí dostatečně nevyjadřoval.

smyslu příslušnými účinky nedisponovala, soudnímu přezkoumání jako samostatná rozhodnutí nepodléhala.<sup>8</sup>

To korespondovalo i rozhodovací praxi Ústavního soudu, k tomu srov. např. rozhodnutí IV. ÚS 233/02, ze dne 28.8.2002 : *Při posuzování otázky, zda v konkrétní věci bylo či nebylo vydáno "pravomocné rozhodnutí" (tj. právní akt složený - v klasické podobě - z výrokové části, odůvodnění a poučení o opravném prostředku), Ústavní soud vycházel z toho, že pojem "rozhodnutí" je označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonale rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového "rozhodnutí"*

V judikatuře se výše připomenutá změna v přístupu správních řádů k definičnímu vymezení „rozhodnutí“ (po nahrazení „starého“ správního řádu „novým“ správním řádem) nijak bezprostředně nepromítla, a to zřejmě zejména z toho důvodu, že stávající správní řád ve své podstatě posílil akcent na materiální stránku správních rozhodnutí, a tím se přiblížil k pojetí rozhodnutí správních orgánů v soudním řádu správním.<sup>9</sup>

Obdobně se cestou materiální nazírání „vydala“ i judikatura u opatření obecné povahy, a tato praxe se dosud nezměnila.

Zakotvení pravomoci Nejvyššího správního soudu k přezkoumávání opatření obecné povahy ještě před nabytím účinnosti nového správního řádu, a stejně tak i nového stavebního zákona, navodilo otázku, zda lze, ve spojení se soudním přezkumem, za opatření obecné povahy považovat akty, které splňují materiální znaky opatření obecné povahy, vyplývající z definičního vymezení v § 171 správního řádu (akt, který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím; svou podstatou jde podle teorie z dřívější doby o tzv. akt smíšené povahy), nebo zda je především třeba, aby se vždy jednalo o akty, které budou jako opatření obecné povahy výslovně označeny (formální hledisko), přičemž materiální znaky by v takovém případě byly vnímány až jako významově druhotné.

Soudní praxe se nejprve přiklonila k tzv. materiálnímu hledisku a ve spojení s tím začala přezkoumávat i akty smíšené povahy podle dřívější úpravy, a to dokonce i ty, které byly vydány ještě před nabytím účinnosti nového správního řádu, a stejně tak i příp. ustanovení zvláštních zákonů, výslovně „se hlásících“ k opatření obecné povahy. Později se soudní praxe naopak

<sup>8</sup> Např.: V rozsudcích ze dne 26. 6. 2008, č. j. 4 Aps 7/2007 - 54 a ze dne 10. 7. 2008, č. j. 4 As 64/2007 - 65 Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že souhlasné sdělení stavebního úřadu je rozhodnutím v materiálním slova smyslu a tedy rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V obou případech se jednalo o souhlas vydaný podle stavebního zákona z r. 1976.

*Pro případ souhlasu podle stavebního zákona z r. 2006 šel NSS v tomto svém názoru ještě dále v následujícím rozhodnutí:*

Územní souhlas vydaný na základě § 96 stavebního zákona z roku 2006 je rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu z roku 2004, a proto je odvolání proti němu přípustné. Sdělení odvolacího orgánu, kterým byly námitky vznesené proti územnímu souhlasu shledány neopodstatněnými, je třeba považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí o odvolání, které je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a není tedy vyloučeno ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s. (Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008-76; [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Naproti tomu:

Např.: Rozhodnutí orgánu ochrany přírody o udělení souhlasu s umístěním stavby na území chráněné krajinné oblasti vydané na základě § 44 odst. 1 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, není po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím nezakládá, nemění ani neodnímá žádné právo ani žádná povinnost. Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je až rozhodnutí stavebního úřadu o umístění stavby vydané podle zákona č. 50/1976Sb., stavebního zákona, neboť teprve takovým aktem se rozhoduje o konkrétních právech a povinnostech. (Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, čj. 6 A 73/2002-54; [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

<sup>9</sup> To mj. i tím, že vytvořil prostor pro různá označení rozhodnutí (§ 69 odst. 1), a také pro různé druhy rozhodnutí.

přiklonila k tzv. formálnímu nazírání na opatření obecné povahy, a současný stav je takový, že se soudní přezkoumání opět vrátila k materiálnímu hledisku.

To se nejzřetelněji (z celvé v úvahu přicházející škály opatření obecné povahy) projevilo právě v případě dřívějších územních plánů, přesněji jejich závazných částí. Nejvyšší správní soud nejprve v rozsudku ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006-74, dospěl k závěru, že může jako opatření obecné povahy přezkoumávat schválení či změnu územně plánovací dokumentace z doby před nabytím účinnosti nového stavebního zákona, avšak později v usnesení rozšířeného senátu, ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, dospěl ke zcela opačnému závěru. Jmenovitě konstatoval: *Územní plán velkého územního celku schválený usnesením zastupitelstva kraje v r. 2006 není opatřením obecné povahy a není zde tedy dána pravomoc soudu dle § 4 odst. 2 písm. c) s. ř. s. k jeho přezkoumání v řízení dle § 101a a násl. s. ř. s.* Tento právní názor Nejvyššího správního soudu následně výslovně akceptoval i Ústavní soud, když ve svém usnesení ze dne 20.3.2008, sp.zn. III. ÚS 2446/07, uvedl, že *argumentaci Nejvyššího správního soudu v usnesení rozšířeného senátu, ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44 nelze než označit za srozumitelnou a s pravidly formální logiky souladnou, jež se plně vypořádává s námitkami, resp. argumenty stěžovatelů, jež se nyní objevují v ústavní stížnosti. .... názor Nejvyššího správního soudu je v souladu s rozhodovací činností Ústavního soudu.* Nicméně plenárním nálezem ze dne 19.11.2008, sp.zn. Pl.ÚS 14/07, Ústavní soud svůj právní názor změnil a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007-44, zrušil s tím, že *územní plán, vyhlášený obecně závaznou vyhláškou, je třeba považovat za opatření obecné povahy, na něž lze tak vztáhnout i ustanovení o jeho přezkoumání v rozsahu stanoveném v § 101a a násl. s. ř. s.* Není bez zajímavosti, že Nejvyšší správní soud na tento nálezu Ústavního soudu reagoval více než pohotově (nálezu byl vyhlášen 2.12.2008), když již dne 3.12.2008, v rozsudku čj. 9 Ao 3/2008-38, rozhodl tak, že *se územní plán obce z roku 2004, vydaný formou obecně závazné vyhlášky, považuje za opatření obecné povahy.*

Nicméně v nedávné době došlo u soudního přezkoumání *rozhodnutí* k poměrně nečekané změně nazírání judikatury, která *de facto* přinesla opuštění materiálního nazírání na povahu úkonu správního orgánu jako rozhodnutí přezkoumatelného ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního. Jmenovitě tento přístup přineslo nejprve rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2010, čj. 7 Aps 3/2008-98 (neprovedení, resp. chybné provedení záznamu do katastru nemovitostí), a dále pak ještě zřetelněji rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76 (souhlas v režimu stavebního zákona).<sup>10</sup>

Zejména druhé z uváděných rozhodnutí představuje zcela zásadní obrát v pohledu judikatury na povahu předmětných úkonů správních orgánů, když Nejvyšší správní soud od shora připomenutého rozsudku ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008-76, stál na pozici, že územní souhlas je nejen přezkoumatelný ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, ale současně je třeba jej vnímat, jako úkon či akt, proti kterému lze podat námitky s povahou odvolání v samotné veřejné správě.

Takto, v poměrně rychlém sledu, se proměňující judikatura přirozeně vede k zamyšlení nad přesvědčivostí zvoleného řešení, jakož i nad přesvědčivostí argumentace odůvodnění příslušných rozhodnutí.

Osobně jsem toho názoru, že s černobílým viděním rozdílností materiálního a formálního nazírání na znaky správních aktů, a to jak u zmiňovaného opatření obecné povahy, tak zejména u **rozhodnutí** správních orgánů, vystačit nelze, a je třeba, byť v rozdílných případech logicky diferencovaně, významově zpravidla zohledňovat obě tato hlediska (*materiální* a *formální*).

<sup>10</sup> I. Souhlas vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu (č. 500/2004 Sb.). Tyto souhlas nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 soudního řádu správního; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 posledně citovaného zákona.

II. Žadatel o vydání souhlasu či oznamovatel může být v soudním řízení správním, vedeném na základě žaloby třetí osoby napadající tento souhlas, v postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s.

(Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76).

Vrátíme-li se k výše připomenutému rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2012, čj. 2 As 86/2010-76 (souhlasy v režimu stavebního zákona), z jeho obsahu jmenovitě vyplývá, že judikatura nadále nepočítá s přezkumem předmětných souhlasů jako „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního, a příp. soudní ochranu poskytuje jen tzv. třetím osobám, a to cestou žaloby proti nezákonnému zásahu a řízení o ní.

Nicméně na straně druhé není sporu o tom, že se u daných souhlasů se jedná o úkony podřaditelné (byť zprostředkovaně, ale přesto)<sup>11</sup> části čtvrté správního řádu (vyjádření, osvědčení, sdělení, a jiné správní úkony). U předmětných souhlasů (územní souhlas, souhlas s ohlášenou stavbou, souhlas se změnou stavby kolaudační souhlas) se přitom jedná o úkony, které po materiální stránce nesou znaky rozhodnutí, po formální však nikoliv. Úprava těchto *souhlasů* ve stavebním zákoně byla vedena snahou zracionalizovat, zjednodušit a zrychlit dosažení cíle, jinak sledovaného příslušnými rozhodnutími (územní rozhodnutí, stavební povolení, rozhodnutí o změně stavby, dřívější kolaudační rozhodnutí), přirozeně jen tam, kde to umožňuje jistá „jednoduchost“ řešeného záměru. Tzn., že tyto úkony v takových případech slouží stejnému cíli jako rozhodnutí, jsou jejich náhradou a vydávají se namísto nich, a v jistém smyslu jsou i jejich jednodušší alternativou.

Není bez zajímavosti, že ve stejné době, jako uváděný judikát (jmenovitě dne 19.9.2013), byla přijata novela stavebního zákona č. 350/2012 Sb., která uváděnou povahu předmětných souhlasů oproti předcházející dikci dotčené úpravy nejen zachovala, ale ještě ji v tomto směru učinila určitější a jednoznačnější.

Daná situace tak navozuje hned několik otázek. Za prvé – posílila tato změna ochranu subjektivních práv a jeví se efektivnější? Za druhé - změnilo se něco na uvedeném právním závěru citovaným judikátem z pohledu novelizace stavebního zákona provedené zákonem č. 350/2012 Sb.? A konečně za třetí - s ohledem na setrvalý stav u OOP, nejde jen o dílčí vybočení judikatury, s tím, že lze očekávat opět návrat k materiálnímu nazírání na povahu soudně přezkoumávaného rozhodnutí?

Pokud jde o prvou z uvedených otázek, jsem toho názoru, že tato změna judikaturního nazírání na soudní přezkum aktů, které sice po materiální stránce nesou povahu rozhodnutí, po stránce formální však nikoliv, soudní ochranu subjektivních práv neposílila, a nemůže být tedy v tomto smyslu nijak efektivnější. Jak již bylo připomenuto, nynější judikaturní právní názor nabízí soudní ochranu cestou žaloby proti nezákonnému zásahu, a navíc toliko tzv. třetím osobám. Již zběžný pohled na úpravu soudního přezkumu rozhodnutí a soudního přezkumu nezákonného zásahu ukazuje, že první z uvedených režimů je komfortnější a může vyústit v bezprostřední zrušení nezákonného rozhodnutí. V případě nezákonného zásahu lze naproti tomu soudem toliko rozhodnou o povinnosti správního orgánu od nezákonného zásahu upustit, a zajistit nepokračování v něm. Tzn., že efektu se žalobce dočká později, a nikoliv ve svém důsledku od soudu, ale až následně od eventuální návazné činnosti správního orgánu.

Stran druhé otázky lze jinými slovy toliko zopakovat, co bylo konstatováno výše. Daná novelizace stavebního zákona uváděnou předmětných souhlasů jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu oproti předcházející dikci dotčené úpravy nejen zachovala, ale ještě ji v tomto směru učinila určitější a jednoznačnější. Tzn., že pomyslné „nůžky“ se ještě o něco více rozevřely, a setrvá-li judikatura na nynějším přístupu, bude se zřejmě daný kontrast jevit ještě o něco ostřeji.

A konečně, pokud jde o otázku třetí, návrat k materiálnímu nazírání na povahu soudně přezkoumávaných aktů jako rozhodnutí, bych právě s ohledem na shora uvedené, považoval za přinejmenším efektivnější, a s ohledem na širší souvislosti dopadů v úvahu přicházejících souhlasů podle stavebního zákona to i z pohledu hospodářské efektivnosti veřejné správy.

<sup>11</sup> To v důsledku úpravy obsažené v § 158 odst. 1 správního řádu. Toto ustanovení stanoví, že *Ustanovení této části se obdobně použijí i v případě, provádí-li správní orgán jiné úkony, které nejsou upraveny v části první, třetí, páté nebo šesté anebo v této části.* Nutno dodat, že toto ustanovení je ještě, do jisté míry překryvně, doplněno ustanovením § 177 odst. 2 správního řádu, v němž se uvádí: *V případech, kdy správní orgán provádí úkony, na které se nevztahují části druhá a třetí tohoto zákona, postupuje obdobně podle částí čtvrté.* Tak správní řád přikládá úpravě obsažené v části čtvrté subsidiární povahu ve vztahu ke všem úkonům, které, ač typově správnímu řádu podřaditelné, by jinak správnímu řádu podřazeny nebyly.

Závěrem si dovolím jen stručně shrnout a konstatovat, že jak uvedený okruh problematiky se svým judikaturním řešením ukazuje, efektivnost kontroly veřejné správy může záviset mj. právě i na tom, jakému subrežimu kontroly jsou příslušné úkony či akty veřejné správy v praxi podřazovány. A k tomu jistě může přispět i příslušná judikatura, stejně jako diskuse o ní, či k ní.



# STÁTNÍ SPRÁVA NA ÚSEKU SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

Marie Sciskalová

Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karvině

**Abstract:** The aim of this paper is to introduce one of the activities of public authorities, which is an administrative punishment. The administrative authorities are entitled to decide on the rights and obligations of the state administration. In the area of administrative punishment shall have the right to sanction natural persons, business natural persons and legal persons and for breaking the law protected public interest. Jurisdiction to sanction these bodies follows from the laws of substantive and procedural law.

**Abstrakt:** Příspěvek si klade za cíl představit jednu z činností orgánů veřejné správy, kterou je správní trestání. Správní orgány jsou oprávněny rozhodovat o právech a povinnostech subjektů v rámci výkonu státní správy. V oblasti správního trestání mají právo ukládat sankce fyzických osob, podnikajících fyzických osob a právnických osob a to za porušení zákonem chráněného veřejného zájmu. Pravomoc rozhodovat o uložení sankce těmto orgánům vyplývá ze zákonů hmotného i procesního práva.

**Key words:** Administrative punishment, administrative authority, offense, misdemeanour, penalty, punishment, decision-making, law, substantive law, proc

**Klíčová slova:** správní trestání, správní orgán, přešupek, delikt, sankce, rozhodování, hmotné právo, procesní právo, fyzická osoba, podnikající fyzická osoba, podnikatel.

## 1 ÚVOD

Spravovat věci veřejné znamená ochraňovat veřejný zájem a též kontrolovat plnění povinností stanovených zákonem nebo vyplývajících z rozhodnutí orgánů veřejné správy. Orgány veřejné správy ochraňují zájmy společnosti mj. i tím, že uplatňují za protiprávní jednání sankce, kterého se dopustily fyzické osoby, podnikající fyzické osoby a právnické osoby tím, že porušily zákonné povinnosti nebo povinnosti uložené v rozhodnutí. Protiprávním jednáním se rozumí spáchání přešupku, správního deliktu (dopustily se protiprávního jednání). Obecně lze říci, že pro porušení právních předpisů a nesplnění povinností uložených rozhodnutím správního orgánu odvětví veřejného práva, se používá již zažitý pojem a to správní trestání. Český právní řád nemá ucelenou právní úpravu správního trestání, tato je značně roztržštěná.

Pramenem práva v oblasti správního trestání jsou právní předpisy hmotného i procesního práva. Co se týče hmotného práva, pak v Automatizovaném systému právních informací bylo k datu 30. 7. 2013 evidováno na 1 000 právních předpisů, které řeší správní delikty. Z hlediska procesního řízení je to zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého, jsou projednávány správní delikty právnických osob, smíšené správní delikty právnických osob jakož i delikty podnikajících fyzických osob. Dále pak zákon č. 200/1990 Sb., o přešupcích, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého správní orgán projednává přešupky specifikované jak v tomto zákoně, tak i dalších mnoha speciálních právních úpravách, např. obchodní zákoník, kde je mj. uvedeno, že přešupku se dopustí ten, kdo poruší povinnost uvádět na všech objednávkách, obchodních dopisech, fakturách, smlouvách a v rámci informací zpřístupňovaných veřejnosti prostřednictvím dálkového přístupu údaje o své obchodní firmě...). Stať je věnována problematice řízení o správních deluktech.

## 2 SUBJEKTY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

Přešupky a správní delikty projednávají a ve věci rozhoduje příslušný správní orgán (např. živnostenský úřad, přešupková komise, vodohospodářský úřad). Protiprávního jednání se může dopustit fyzická osoba, podnikající fyzická osoba a právnická osoba, které mohou spáchat přešupek, ale i jiný správní delikt. Na tomto místě je potřeba zmínit důležitý aspekt ve správním řízení a to procesní způsobilost, což znamená právní odpovědnost nést důsledky za své jednání.

Fyzická osoba nabývá způsobilosti k právním úkonům, tedy má i delikt ní způsobilost, dovršením věku 18 let (v přestupkovém řízení dosažením 15 let). U právnických osob je nabytí způsobilosti k právním úkonům tj. i delikt ní způsobilosti, vznikem ze zákona (např. obec) nebo rozhodnutím správního orgánu (např. Česká pošta, s.p.) anebo zápisem do státem určeného rejstříku (např. zápis obchodní společnosti do obchodního rejstříku).

### **3 DRUHY SPRÁVNÍCH DELIKTŮ**

Právní úprava správních deliktů, jak je výše uvedeno, není do současné doby uceleně upravena, nicméně můžeme tyto rozdělit na 2 skupiny:

- přestupky
- správní delikty
  - Správní delikty lze rozdělit dále na:
    - tzv. správní pořádkové delikty
    - jiné správní delikty (správní delikty fyzických osob, podnikajících fyzických osob a správní delikty právnických osob).

**Správním deliktem** právnické osoby se rozumí protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny v zákoně. Za porušení povinnosti stanovených zákonem, nebo uložených rozhodnutím může správní orgán uložit sankci. Subjektem odpovědnosti je vždy právnická osoba jako celek, nikoli statutární orgány, jednotliví zaměstnanci nebo členové, jejichž prostřednictvím právnická osoba, jako subjekt práva, jedná. Právnická osoba odpovídá za správní delikt v naprosté většině případů bez ohledu na zavinění. Tam, kde zavinění pojmovým znakem správního deliktu, hovoříme o tzv. objektivní odpovědnosti. V těchto případech se prokazuje pouze porušení právní povinnosti a na zavinění tak nezáleží.

Správním deliktem je protiprávní jednání, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a s nímž zákon spojuje sankční hrozbu. Základními znaky správního deliktu jsou:

- protiprávnost jednání
- zákonné vyjádření skutkové podstaty deliktu
- trestnost jednání
- zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti

**Protiprávnost jednání** je výchozím pojmovým znakem každého správního deliktu. Zákonné vyjádření skutkové podstaty správního deliktu je souhrn pojmových znaků správních deliktů určitého druhu, jimiž se od sebe odlišují. **Znaky skutkové podstaty tvoří objekt, objektivní stránku, subjekt, subjektivní stránku.**

Správní delikt může subjekt spáchat jak v oblasti soukromého práva, soukromoprávní delikt, tak i na úseku veřejnoprávním, pak půjde o veřejnoprávní delikt. Soukromoprávní delikty i delikty veřejnoprávní projednávají a rozhodují v souladu s právními předpisy, správní úřady.

Objektem správního deliktu je řádný výkon veřejné správy, řádné plnění jejich úkolů a plnění veřejnoprávních povinností.

Objektivní stránka správního spočívá v jednání, v jeho následku a v příčinné souvislosti mezi jednáním a následkem (objektivní stránkou se od sebe jednotlivé správní delikty nejvíce odlišují).

Subjektem (pachatelem) správního deliktu je osoba, která svým jednáním naplnila znaky správního deliktu a která za takové jednání odpovídá.

U subjektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby, je pro procesní řízení podstatné to, že jejím obligatorním znakem není zavinění.

**Trestnost jednání** právní předpis spojuje se správním deliktem hrozbu sankcí trestní povahy. V tomto smyslu hovoříme o trestnosti deliktu. K zániku trestnosti může docházet z důvodu uplynutí lhůty resp. zániku právnické osoby.

**Zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti** za porušení veřejného zájmu a řešení správních deliktů, včetně správních deliktů právnických osob, náleží při správě věcí veřejných, správním orgánům. Příslušné správní úřady však musí být k projednání správních deliktů vždy výslovně zmocněny (takové zmocnění nalezneme například v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ustanovení § 22 písm. b) odst.4,5, kde jsou dány kompetence k rozhodování, krajského úřadu.

#### 4 ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍCH DELIKTECH

Správní řízení o správních deliktech je zákonem stanovený postup, jehož účelem je vydání konstitutivního rozhodnutí (individuální akt aplikace práva). Správní řízení je podle zásady dvouinstančnosti, řízením, které je přezkoumatelné v odvolacím řízení. Proti rozhodnutí, které bylo vydáno správním orgánem prvního stupně a nenabyla právní moci (neuplynula doba 15 dnů ode dne obdržení rozhodnutí) je přípustné podal opravný prostředek, nestanoví-li zákon jinak.

Správní delikty právnických osob projednává a ve věci o uložení pokuty rozhoduje správní orgány podle správního řádu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád). Řízení o správních deliktech zahajuje správní orgán v souladu se zásadou legality z úřední moci.

Ustanovení § 42 správního řádu stanoví, že správní orgán přijímá podněty k zahájení řízení z moci úřední. Podání podnětu je svým charakterem informace pro správní orgán, aby zvážil dostupné informace k zahájení řízení či jeho odložení. Správní orgán je povinen podněty od subjektů přijímat.

K prověření podnětů správní orgán opatřuje nezbytné informace, vysvětlení a to postupem stanoveným § 137 správního řádu. Je nasnadě, že si může opatřit důkazy, je-li důvodná obava, že by je později již nebylo možno provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi jak je to uvedeno v § 138 správního řádu.

#### 5 SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ V PRVNÍM STUPNI

Příslušnými správními orgány I. stupně v řízeních o správních deliktech podle správního řádu, jsou krajské úřady, Magistrát hl. města Prahy a ministerstvo, příslušné k řízení o správním deliktu. Zahájit správní řízení je správní orgán povinen, jestliže je zde důvodné podezření, že byl spáchán správní delikt konkrétní právnickou osobou. Řízení je zahájeno dnem doručení oznámení o zahájení řízení účastníkovi správního řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu. V daném případě vůči právnické osobě, která porušila zákonnou povinnost nebo nesplnila rozhodnutí uloženou povinnost.

Správní orgán v řízení o správním deliktu zkoumá, zda nastala překážka řízení. Půjde o tzv. litispendenci, nebo res iudicatae to je věc rozhodnutou. Přiznat právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu, vždy jen jednou.

Vezmeme-li v úvahu získávání podkladů pro řízení ze strany správního orgánu, je potřeba uvést, že ústní jednání v souladu s ustanovením § 49 správního řádu, lze nařídít, jen pokud tak stanoví zákon nebo je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníka jeho osobní účast k provedení úkonu, nezbytné. Není to však obligatorní požadavek správního řízení o deliktu.

Dalším stádiem a cílem správního řízení o deliktu je obstarání podkladů pro vydání rozhodnutí, jak stanoví § 50 správního řádu. Důkazními prostředky jsou důkazy a skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti (notoriety), návrhy účastníků, podklady od jiných správních orgánů nebo orgánů veřejné moci i skutečnosti obecně známé.

K prokázání materiální pravdy podle ustanovení § 51 a násl. správního řádu, lze využít všech důkazních prostředků, které mohou přispět ke zjištění skutečného stavu věci. Jedná se mj. o listinné důkazy, důkazy ohledáním, svědecké výpovědi, znalecké posudky.

K zajištění účelu a důstojnému průběhu řízení slouží **zajišťovací prostředky**, které správní orgán má k dispozici. Rozsah, v jakém bude vyžadovat důkazní prostředky, jsou na něm. Důkazními prostředky jsou předvolání, předvedení, předběžné opatření, pořádkové opatření a vykázání z místa úkonu.

Nejčastějším zajišťovacím prostředkem v řízení o správním deliktu je předvolání. Předvolání je důkazním prostředkem, který správní orgán, použije v případě, že je nezbytná přítomnost osoby, jejíž osobní účast v řízení je k provedení úkonu nutná. Písemnost k předvolání zašle správní orgán této osobě písemně s doručením do vlastních rukou a s dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem. Předvolání musí obsahovat náležitosti, musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Předvolána může být každá osoba, jejíž přítomnost je při projednání nezbytná, může jí být jak fyzická, tak i právnická osoba. Například podle zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, statutárním orgánem společnosti s ručením omezeným je jeden nebo více jednatelů. Je-li jednatelů více, je oprávněn jednat jménem společnosti každý z nich samostatně.

Druhým případem zajištění účelu a průběhu řízení o správním deliktu je předvedení. Vzhledem k tomu, že je to určitý způsob zásahu do práv a svobod člověka, pak musí být při takovém postupu zachován zákonný postup. Správní řád uvádí, že jestliže se účastník nebo svědek

bez náležité omluvy nebo bez dostatečných důvodů na předvolání nedostaví, může správní orgán vydat usnesení, na jehož základě bude účastník nebo svědek předveden.

Ostatní prostředky k zajištění průběhu řízení, jakými jsou předběžné opatření, pořádkové opatření a vykázání z místa úkonu může správní orgán při řízení o správním deliktu využít podle svého uvážení a samozřejmě s respektem k zásadám, které správní řízení ovládají.

K řízení o správním deliktu patří též institut přerušení řízení. K přerušení řízení vedeného z moci úřední může dojít i na požádání účastníka, jsou-li pro to dány důležité důvody a přerušení řízení nebude v rozporu s veřejným zájmem. Obecně platí, že po dobu přerušení řízení činí správní orgán nejen úkony, které jsou zapotřebí k odstranění důvodů přerušení, ale může činit i úkony podle § 137 resp. § 138 správního řádu. Řízení se přerušuje usnesením a správní orgán v něm pokračuje, jakmile odpadne překážka přerušení řízení nebo uplyne lhůta stanovená správním orgánem, o čemž se účastníci neformálně vyrozmí.

Poslední stádiem řízení o správním deliktu bude v mnoha řízeních o správním deliktu, vydání rozhodnutí, podle ustanovení § 67 správního řádu. Rozhodnutím, jímž se řízení končí tzv. meritorní rozhodnutí, je rozhodnutí, u něhož je splněna podmínka určitosti, konkrétnosti ve věci správního deliktu právnické nebo fyzické osoby. Rozhodnutí o správním deliktu osobě buď zakládá nová práva nebo povinnosti, mění, nebo je ruší. Takové rozhodnutí nazýváme konstitutivním. Deklaratorním rozhodnutím je takové, kterým správní orgán stanoví, zda právo nebo povinnost osoba má nebo nemá.

Formu a náležitosti rozhodnutí stanoví správní řád, patří mezi ně věcné a formální náležitosti rozhodnutí a samozřejmě v písemné formě. Věcnými náležitostmi rozhodnutí jsou vyroková část, odůvodnění a poučení o opravném prostředku. Formálními je pak písemná podoba a v ní označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vydání rozhodnutí, označení formy rozhodnutí (usnesení), otisk kulatého razítka a podpis oprávněné úřední osoby.

Správní řád stanoví cíleně náležitosti rozhodnutí a to jak věcné, tak i formální. Pokud by vydané rozhodnutí v řízení o správním deliktu předepsané náležitosti neobsahovalo, nesplňovalo by tedy stanovené podmínky, může správní orgán přistoupit k opravě. V případech, kdy rozhodnutí vykazuje nedostatky v počtech, chybách v psaní, případně jiných vážných chyb, například při aplikaci a výkladu právních předpisů, je kvalifikované jako vadné. Opravu takových zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením provede správní orgán, který rozhodnutí vydal. Pro provedení opravy vydaného rozhodnutí platí, ale dvojí režim. Předně jde-li mj. o chyby v počtech, psaní nebo opravu chybného údaje o spisové značce, opravu provede správní orgán tím, že vydá usnesení. Týká-li se však oprava vyrokové části rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné rozhodnutí. Správní orgán proto musí zkoumat, o jaký druh chyby ve vyhotoveném rozhodnutí se jedná. Vydané usnesení i opravné rozhodnutí musí správní orgán doručit všem účastníkům správního řízení.

Obecně mezi zásady, kterými je správní řízení vedeno, patří i zásada rychlosti. Správní řád doslovně uvádí, že správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, to platí i pro řízení ve správních deliktech. Povinnost správního orgánu dodržovat právními předpisy určenou lhůtu pro vydání rozhodnutí, se označuje jako lhůta procesní a její nedodržení se považuje za nečinnost správního orgánu.

Součástí správního řádu, stejně jako řádu soudního (trestního, občanského soudního řádu a soudního řádu správního), jsou instituty, prostřednictvím nichž může být vydané rozhodnutí v prvním stupni prozkoumáno jiným orgánem. V řízení o správních deliktech lze, aby účastník řízení použil opravných prostředků jak řádných, které může uplatnit proti nepravomocným správním rozhodnutím, tak i mimořádných, které může uplatnit v případě pravomocných správních rozhodnutí.

Odvolacím tzv. orgánem druhé instance u podaného odvolání proti rozhodnutí ve věci správního deliktu například pro porušení rozpočtové kázně krajského úřadu resp. Magistrátu hl. města Prahy je Ministerstvo financí. Odvoláním, které může podat účastník řízení ve lhůtě 15 dnů od jeho oznámení u správního orgánu, který jej vydal, lze napadnout vyrokovou část rozhodnutí, jednotlivý výrok nebo jeho vedlejší ustanovení. Odvolání proti odůvodnění rozhodnutí ve správním řízení je nepřipustné. Připustné a včas podané odvolání má odkladný (suspenzivní) a devolutivní účinek. Odkladný účinek může správní orgán vyloučit jen ze zákonných důvodů například tehdy, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem, jak je uvedeno v § 85 odst. 2, správního řádu.

Podanému odvolání proti uložení sankce za porušení veřejného zájmu o správním deliktu, může vyhovět i správní orgán, které napadené rozhodnutí vydal tím, že toto rozhodnutí za podmínek stanovených zákonem zruší nebo změní (tzv. autoremedura podle ustanovení § 87

správného řádu). Jinak správní orgán předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu nejpozději do 30 dnů ode dne doručení odvolání.

## **6 ZÁVĚR**

V souvislosti s rozvojem společnosti zejména v posledních desetiletích se jeví jako nezbytná potřeba regulovat nové negativní jevy, které narušují veřejný zájem, a jsou chráněny státní mocí. Zaznamenáváme stále větší vliv nadnárodních společností, které ovlivňují mnohdy negativně společenský život. Podnikatelské subjekty jsou jejich činnostmi ovlivňovány a mnohdy působí jako prostředníky páchaní nekalých aktivit. Jsme svědky protispoločenských činností, např. nerespektování podmínek stanovených zákonem o hospodářské soutěži, nesprávného využívání dotací, porušování hospodářské kázně. Správní delikty, se kterými se setkáváme v různých oblastech veřejného zájmu, v posledním období poškozování životního prostředí, zdraví jsou spjaté s činnostmi právnických osob. Vyvozovat důsledky z nerespektování povinností uložených v právních předpisech příslušnými správními orgány je nanejvýš nutné.

### **Použitá literatura:**

- HARVÁNEK, Jaromír. Teorie práva. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2008, ISBN 978-80-7380-104-5.
- HENDRYCH, D. a kol. Správní právo - obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 842 s. ISBN: 978-80-7400-049-2.
- HENDRYCH, Dušan. Správní věda - Teorie veřejné správy. 2. dopl. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2007, ISBN 978-80-7357-248-8.
- HORIZINKOVÁ, E., FIALA, Z. Správní právo hmotné. 7. vyd. Leges, 2009. 842 s. ISBN: 978-80-87212-55-4.
- JURNÍKOVÁ, J., SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., SEDLÁČEK, S., KADEČKA, S., KOLMAN, P., KLIKOVÁ, A. Správní právo: zvláštní část. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 400 s. ISBN 978-80-210-4847-8.
- KNAPP, V. Teorie práva. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, ISBN 80-7179-028-1.
- KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí: základy obecního práva. 1. vyd. Praha CODEX Bohemia s. r. o., 1998, ISBN 80-85963-73-6.
- KOUDELKA, Z. Samospráva. Praha: Linde Praha, a. s., 2007, ISBN 978-80-7201-665-5.
- LUKEŠ, Z. A KOL. Československé správní právo. 1. vyd. Praha: Panorama, 1981. ISBN 11-113-81.
- MATES, Pavel a kol. Reforma veřejné správy: sborník příspěvků. 1. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2007. 380 s. ISBN 978-80-7357-300-3.
- POLIÁN, M. Organizace a činnost veřejné správy. 1. vydání Praha: Prospektrum, 2001. ISBN 80-7175-098-0.
- POMAHAČ, R. Průvodce veřejnou správou. 1. vydání Praha: ISV, 1999. ISBN 80-85866-42-0.
- POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. Veřejná správa. 1. vyd. Praha: C.H.Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.
- PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 6. doplněné a aktualizované vydání. Brno: MU, 2004. ISBN 80-210-3350-9.
- PRŮCHA, P. Správní právo - obecná část. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 418 s. ISBN: 978-80-210-427.
- PRŮCHA, P. a kol. Jak řídit kraj, město, obec. Právo, Normotvorná, Veřejný pořádek. Rukověť územní samosprávy. I. díl. Brno-Praha: Institut pro místní správu, 2002. ISBN 80-210-2954-4.
- SCISKALOVÁ, M. GONGOL, T. Veřejná správa. Distanční studijní opora. Karviná: SU OPF, 2006, ISBN 80-7248-372-2.
- SCISKALOVÁ, M. GONGOL, T. Správní právo. Distanční studijní opora. Karviná: SU OPF, 2006, ISBN 80-7248-371-4.
- Zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práva a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Sdělení FMZV č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.
- Usnesení předsednictva ČNR o vyhlášení Listiny základních práva svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky č. 2/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., kterým se mění Listina základních práva svobod.

Zákon č.500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení.

Vláda České republiky: Návrh na vydání správního řádu. Důvodová zpráva. Sněmovní tisk 201, příloha č. 2 zákona č. 314/2002 Sb.,

Portál BusinessInfo.cz zpracoval advokát Mgr. Marek Doleček, partner advokátní kanceláře Doleček Kahounová Sedláčková.

Moderní obec, měsíčník vydavatelství Economica. Odborný časopis pro veřejnou správu

Veřejná práva, týdeník vlády ČR

Právní rádce 4/2006 – správní právo

[www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)

**Kontaktné údaje:**

JUDr, Marie Sciskalová, Ph.D.

[sciskalova@opf.slu.cz](mailto:sciskalova@opf.slu.cz)

Slezská univerzita Opava,

Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné

Univerzitní nám. 1934/3

733 40 Karviná

Česká republika

*'The task of the science of public administration in particular, to reveal what the government can properly and successfully carried out, as well as how to be able to achieve set goals for maximum efficiency and minimum energy and financial investment.'*<sup>1</sup>

## **RESTRUCTURING OF LOCAL GOVERNMENT'S RESPONSIBILITIES IN HUNGARY**

Judit Siket

University of Szeged, Faculty of Law and Political Sciences

**Abstract:** Nowadays the state plays more and more increasing role in the implementation of common goals in Hungary. Strengthening of the state also traceable in the field of local government's responsibilities. The aim of the paper is to demonstrate the structural changes and to attempt to analyze the effectiveness of these measures. The Hungarian local government system is based on the concept of general competences. The most important feature of the local government system was until 2012 that every municipalities had same rights and responsibilities regardless the population and economic power. They could choose what manner they would perform their tasks: could found own institutions, or contract with private firms furthermore the smaller municipalities established associations. In the field of public affairs there have been no remarkable changes until 2012, but financial difficulties and gearing process could be seen in earlier years already. By the new regulation on local governments came about the restructuring e.g. in the fields of general education, health care, supplying basic public services, particularly in the ownership structures of the institutions and in the pricing discretion.

**Key words:** local government system, local self government responsibilities, public services

### **1 INTRODUCTION**

European Countries had to face the challenges of the financial crisis in recent years and local authorities had to deal with special problems, especially in the field of public services. What kind of responses could give the states to these challenges? In order to describe the Hungarian situation in European context, it is necessary to allude to European tendencies and to give remarkable attention to activities of the Council of Europe. The Council of Europe launched Recommendations for the member States<sup>2</sup>.

One of the key objective of the study to show, what were the main features of the changes regarding the provision of public services in Hungary. The state plays more and more increasing role in the realization of common goals these days - after the change of government in 2010 – in Hungary. Strengthening of the state also traceable in the field of provision of public services, regarding the former responsibilities of local governments.

However, it is necessary to refer that the Hungarian restructuring not be interpreted only as a response to the financial crisis, rather a strong centralization tendency had an effect in the process. Formerly mentioned trend could be correlated with the theory that in times of crisis only a strong, centralized government can be successful. This centralization process also aimed of possible cost savings. Major changes have occurred in the care of the administrative tasks. An attempt was made

---

<sup>1</sup> The Study of Administration is said now the classic work of Woodrow Wilson. In this Study Wilson laid the "managerial" approach to government. The administration aims thus the efficiency, effectiveness and efficiency maximization. David H. Rosebloom: A közigazgatás elmélete és a hatalmi ágak szétválasztása In: Közigazgatás szerk Richard J. Stillman Osiris-Századvég Budapest, 1994 30. The Study of Administration by Woodrow Wilson published in Political Science Quarterly, (6) December 1941, 481-506. 1<sup>st</sup> Issue: 1887

<sup>2</sup> I would like to express my gratitude to Dr. Fabrice Larat, Directeur de CERA (Strasbourg, France) and his colleagues for their valuable help in collection of the literature, based the part of European aspect.

to separate the state administration and local government tasks at local level, as a result of this efforts the district system was formed. Beyond the nationalization of certain public affairs, also a new task-based financial system was introduced.

The study focused on the tasks, responsibilities and economical positions of the Hungarian local authorities. In this context we would like to demonstrate the structural changes and we would like to try to analyze the effectiveness of these measures, if it is possible, taking into account the elapsed short period.

## **2 THE SYSTEMATIC FEATURES OF HUNGARIAN LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM**

### **2.1 Local government system**

After the political transition a quite liberal<sup>3</sup> democratically elected local government system was established in Hungary. The principles of the new self government system were incorporated into the Constitution in 1989, and the Act No. LXV of 1990 on Local Government (hereinafter: Local Government Act) was passed. The soviet-type council system was ceased with this regulation. Local power is exercised by local self-government authorities in a democratic way. The main principle of this system is people's sovereignty. Local self-government is a collective right to be exercised solely by the local community of electors, a self-government or by the representative body of local self-government.

Local self-government autonomy has three main areas: autonomy of carrying out of local public affairs, the financial autonomy, and local freedom to establish bodies of self-government and to recruit its personnel. Decisions of the bodies are the subject to revision only by the courts and only in case of violation of law. Autonomy implies an obligation to carry out responsibilities with efficiency. The fundamental rights of local self-governments protected by courts and the Constitutional Court.

The system based on the concept of the general competences. It means that all public affairs can be carrying out by the local authority. The basic principles and values of the European Charter of Local Self-government were taken into consideration in the preparation process of Local Government Act, even though the Charter was signed by Hungary in 1994 and promulgated in 1997. Our domestic model corresponded to the common European values of self governance. We should underline, that the Hungarian government's property transfer policy was consistent with the interests of local authorities, between 1990-1994.

### **2.2 Responsibilities and functions**

In 1990 two-tiered local government system was established, consisting of municipalities and county governments. There was no hierarchical relationship between equal local self-governments in counties and settlements. Their responsibilities and functions were delimited. The most important feature of the local government system was that every municipalities had self local government authority on its own right. Every settlement had same rights and responsibilities regardless the population, economic power and opportunities at the beginning of the 1990's years.

As we mentioned, our Self-Government Act has adopted the concept of local self-government with a broad scope of responsibility. Legislation might refers management of local public affairs to another organization only exceptionally. The local authorities might voluntary undertake any local public affair not referred by law to the competence of another body. They might independently determine what voluntary function to perform and to what extent and how - in the light of local needs and possibilities. The local authorities also enjoyed autonomy what manner they perform the obligatory tasks. According to the provisions of the Constitution and the Local Government Act of 1990 the main compulsory responsibilities in the field of public services were as follows: primary education, basic social services, basic health care, safe drinking water, public cemeteries, maintenance of local public roads and public areas, the provision of city cleaning, public lighting. Mandatory delivery of services may also be prescribed by other legislations. Related to provision of municipal services, self-governments are authorized to exercise local public power. The representative body of self-governments may issue local decrees to regulate local social locations not governed by law or, in exercise of the authority delegated by law, to inforce that law.

---

<sup>3</sup> Liberal means that every settlement has its own right to elect local representative body.



The abovementioned list of the public services demonstrates that the Hungarian local authorities ensured the wide range of local public affairs, but as we mentioned, they could choose how they would perform these tasks. They could found own institutions, could contract with private firms or the smaller municipalities established associations. In the mid 1990's showed strong effect of New Public Management ideas. A lot of services were privatized. Privatization was remarkable in the field of public utilities and municipal services, but not in the field of human services, like education, health and social care.

The responsibilities and functions of county self-government were also extensive, but mostly concentrated on the maintenance of health, social, cultural and special educational institutions. In addition they played significant role in development of tourism, in regional development and providing of cultural services. According to Local Government Act, that the counties were obliged to perform any function that is not committed to the communities imposed on them large-scale obligation. The transmission process of settlement's mandatory functions gradually increased with the deterioration of the financial situation. Larger towns, like county right towns do not depend on mandatory or optional delivery of service by the county.

The local self-governments had various forms of voluntary fusion and association forms in respect of autonomy. The Hungarian system did not contained binding association forms.

### **3 CHANGING ROLE OF THE LOCAL AUTHORITIES IN EUROPE AND THE IMPACTS OF FINANCIAL CRISIS**

#### **3.1 Territorial and functional changes in Europe**

Local government systems show a varied picture in Europe. There are wide differences among European states as regards to the local authorities. The European integration and economic globalization have had influence on functions and democratic legitimacy of local self-government patterns recently. The past several years policy-makers responded differently to the various challenges. The impacts of 2007-2009 liquidity and financial crisis influenced the changing of economical conditions of the local self-government authorities<sup>4</sup>. The Member States of Council of Europe have chosen different solutions to try to mitigate the effects of the financial crisis.

Nevertheless a few examples supported the efforts to achieve the economies of scale before the crisis. These measures were on one hand territorial reforms<sup>5</sup>, on the other hand functional reforms, as rationalising service provision, especially education, social and health care. The contracting out of quite a lot of local services might offer potential cost savings, but only few countries used this option. The cooperation with the private sector has slowed down. Some states, like Hungary have experienced cases, being rescinded utility franchises. By contrast the interest in partnership with voluntary sector has increased.

Radical territorial reforms were implemented in a few European countries, in Denmark, in Finland, in Greece, in Lithuania, in Latvia, where reduced the number of local authorities. The structural reform in Denmark has been implemented in 2007. The Danish sample based on the amalgamation of the local authorities<sup>6</sup>.

The other part of the territorial reform is to support of partnership between municipalities. This process is quite quick and easy from political point of view. The common starting point is these reforms that larger municipalities should spend a smaller proportion of their resources for their administrative operation. There are a lot of cooperation form, like intermunicipal companies to structure and operate environmental infrastructure, integration planning and service delivery within conurbations, sharing of the professional resources and equipment needed for administrative operations, like tax collection, development control, payroll management, internal audit and IT.

---

<sup>4</sup> C. Martell and R. Kravchuk construed the market impacts of the liquidity crisis of 2007-2009 on municipal securities in the U.S.A. Their most important statement was, that in response to the market crisis, had to change the policies on legislative, institutional, regulatory and market fronts. Christine R. Martell – Robert S. Kravchuk: The Liquidity Crisis: The 2007-2009 Market Impacts on Municipal Securities Public Administration Review September/October 2012 668-677

<sup>5</sup> It is necessary to point out Finland, Denmark, Greece.

<sup>6</sup> Ulrik Kjaer, Ulf Hjelmar @ Asmus Leth Olsen (2010): Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform, Local Government Studies, 36:4, 569-585

It needs to be mentioned also to the territorial fragmentation of Central-East-European countries. The fragmentation was the result of the democratization process, after the 1990's political breakdown, as known, transition. Particularly fragmented system was developed in Czech Republic, Slovakia, Hungary, Slovenia. However a few countries, as Yugoslavia, Poland, Bulgaria had consolidated system, on the aspect of fragmentation<sup>7</sup>.

There were a lot of territorial natured reforms: the aim of these measures were on one hand the municipal amalgamation and the other hand the limitation of the fragmentation problems, linked to this latter promotion of the associations, inter-municipal cooperation forms and partnerships<sup>8</sup>. From this point of view we could mention in particular the territorial reforms of East German regional states, after the German unification in 1990<sup>9</sup>.

### **3.2 The Activities of Council of Europe**

The Council of Europe paid special attention to the economic downturn on local government several times. It should be mentioned that the Committee of Ministers adopted Recommendation to Member States on Financial and Budgetary Management at Local and Regional Levels, in 2004<sup>10</sup>. The most important principles were determined in the field of financial and budgetary management, as

- securing consistency with the targets of the national economic policy,
- establishing and ensuring financial stability of local and regional authorities,
- looking for cost-effectiveness of services provided to the community and
- ensuring openness and accountability of decisions.

We should draw attention also to the Recommendation on the Financial Resources of Local and Regional Authorities, adopted in 2005<sup>11</sup>. This document laid down the most important requirements on the distribution of financial resources and on the principles of the financing of local self-governments expenditures, like

- ensure a fair distribution of public financial resources between the different tiers of government, taking account of the responsibilities assigned to each of these tiers and changes in those responsibilities, as well as economic circumstances;
- guarantee local authorities a system of financing their expenditure that is based on the following principles:
  - local authorities' resources and their allocation must be consistent with the requirement that they discharge their responsibilities effectively;
  - local authorities are entitled, within the framework of national economic policy, to raise adequate resources of their own;
  - a substantial proportion of transfers, and, generally, of their own resources, must not be earmarked for specific purposes;
  - the amount of state grants must be fair, transparent and foreseeable; fairness demands that allocation rules be universal, non-discriminatory, stable, and neither arbitrary nor negotiable on an ad hoc basis;
  - the financial equalisation system should allow local authorities to provide their citizens, if they so wish, with broadly comparable levels of services in return for comparable levels of taxation and charges; this system should take account both of disparities in the financial capacity of local authorities and disparities in their spending needs;

<sup>7</sup> Paweł Swianiewicz (2010): If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East-European Perspective, *Local Government Studies*, 36:2 183-203 The main problem is the optimal size of local governments in Europe, this is the most often discussed issue.

<sup>8</sup> New forms of cooperations should be mentioned in France, Germany, Hungary. About the French and German territorial and functional reforms have been analyzed: Vincent Hoffman-Martinot, Hellmut Wollmann (Eds.): *State and Local Government Reform in France and Germany. Divergence and Convergence 2006* VS VERLAG FÜR SOCIALWISSENSCHAFTEN ISBN 978-3-531-14596-9

<sup>9</sup> Hellmut Wollmann (2010): Territorial Local Reform in the East German Regional States (Länder): Phases, Patterns, and Dynamics, *Local Government Studies*, 36:2 251-270

<sup>10</sup> Rec (2004) 1 Adopted on 8 January 2004 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=103899>

<sup>11</sup> Rec (2005) 1 Adopted on 19 January 2005. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>

- where the demands of national economic policy so require, measures should be taken to ensure that the system of financing local authorities is consistent,
- specific limitations which apply to a limited number of local authorities should be lifted as soon as the situation permits.

Ministers of Local and Regional Government decided on the high priority of the financial crisis in Utrecht, in 2009. The Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government was on 'Good local and regional governance in turbulent times: the challenge of change'<sup>12</sup>. Ministers committed themselves – according to the Declaration - to ensure efficient and effective collaboration between all stakeholders – central government, local and regional authorities as well as their associations – and to make use of the guidelines for policy responses to the impact of the economic crisis on local government in order to counter, mitigate and overcome the impact of the crisis. The Ministers returned to this issue in Ukraine, in 2011 and adopted Kyiv Declaration<sup>13</sup>. The Declaration and the Kyiv Guidelines are based on the Report, prepared by the European Committee on Local and Regional Democracy<sup>14</sup>. Kyiv Guidelines diagnosed that the economic crisis has generated a widespread recognition of the need for radical improvement on governance and in the management of public expenditure. The principles of the Charter of Local Self-Government and European Social Charter are set in the Guidelines: to protect and enforce the values of local democracy and the social responsibility. The Guidelines identified the possible policy responses, as following:

- stabilising local revenue bases,
- improving accountability and efficiency,
- combating social deprivation,
- partnership in delivering public service,
- enhancing local flexibility and discretion,
- promoting economic recovery.

We would like to outline a few points set in the Guidelines, which have more or less relevance from the point of view of Hungarian changing.

We consider that the stabilising of local revenue bases is essential from the aspect of local autonomy. The Charter of Local Self-Government provision, set in Article 9, which refers the financial resources of local authorities: 'Art. 9. 1. Local authorities shall be entitled...to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.' The own resources ensure for the local self-government a greater opportunities in fulfilling their responsibilities.

The intergovernmental transfers has even more importance. Local budgets cannot be indefinitely shielded from national revenue losses and budget deficit – as it is defined in the Guidelines. The intergovernmental transfers constitute of substantial part of local revenues, and must be adapted to the obligatory tasks performed by the local self-government. In accordance to dept, the Guidelines highlights that in some member states unsustainable local government debt has emerged as a problem. Local budget autonomy requires legal and careful management and clear regulation with limits for borrowing and processes of public scrutiny.

In the field of partnership in delivering public services - involved private sector, social enterprises and other non-governmental organisations – could be differences in the practices of member states. The Guidelines underline that involvement of the private sector or voluntary sector in provision of public services must be in line with public policy and have regard to the requirements of efficiency and value for money, and above all, the needs of those to whom services are intended to address.

---

<sup>12</sup> 15-16-17 November Utrecht, The Netherlands. 16<sup>th</sup> session. The official website of the Conference: <http://www.minconf16.com/>

<sup>13</sup> 3-4 November 2011 Kyiv, Ukraine. 17th session <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=MCL-17%282011%2914&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

<sup>14</sup> Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Report. Prepared by the European Committee on Local and Regional Democracy with input from the Council of European Municipalities and Regions and a team of country observers, in the framework of the joint project of the Council of Europe with the Open Society Foundations. (hereinafter: Report) [http://www.ccre.org/docs/Local\\_Government\\_in\\_critical\\_times.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf)

We would emphasise the last point from the response identified so far. It is also important to avoid an intuitive recentralisation of authority, to abolish the unsustainable expenditure norms that prevent efficient management of local public services.

Examining the activities of Council of Europe, we could demonstrate the European tendency and position of Hungary from the abovementioned Report of the Committee.

There is a common fear that the EU attempts to impose common economic government within the Euro zone will curtail the ability of local government to determine their spending level. In order to avoid this there are examples when governments intervened in detailed local budget decisions, in Hungary also. In the European countries the local budgets have suffered a contraction in real terms in the last interval. The local government debt was increased in the most of member states – as per cent of the GDP. The debt was increased under 10 per cent in Italy, Denmark, Sweden, Germany, UK, Czech Republic, Luxembourg and Cyprus. The maximum increase was in Bulgaria, 100 per cent, and in Lithuania, 89 per cent and in Poland 70 per cent. The EU 27 average increase was 14 per cent, in Hungary 18 per cent and in Slovakia 42 per cent.

#### **4 THE MOST SIGNIFICANT CHANGES IN THE HUNGARIAN LOCAL SELF-GOVERNMENT SYSTEM**

The transformation of the local self-government system could be characterized as a centralization of local responsibilities in the framework of decentralized system. The most important elements of the changes could be traced not only in the regulations according to the fundamental rights of local governments, but in the field of sectoral regulation. The new regulatory system is closely related to a fiscal consolidation process, as well. In this section we would like to emphasise the new provisions on the local system and we would like to demonstrate the financial and budgetary positions. Expert reviews<sup>15</sup> support that the nationalized service providing needs more possibility for the local self-governments to influence the providing of public services. The tools of this influence might be the proposals with opinion, consents, contribution, prior information, reports and mutual cooperation.

##### **4.1 Settlements, local administrative bodies**

Accordance with the provision of Fundamental Law of Hungary (25<sup>th</sup> April 2011) (Article F) (hereinafter: Fundamental Law) the territory of Hungary consists of the capital, counties, cities and towns, as well as villages. The capital, as well as the cities and towns may be divided into districts. The counties are the territorial levels of the system. The capital provides territorial and local, municipal tasks. The settlements (county rank towns, towns, large villages and villages) are the local institutions. The number of localities is shown in Chart 1, according to the data from 1<sup>st</sup> January 2013. These data support the statement, that the Hungarian local self-government system is extremely fragmented.



*The counties of Hungary<sup>16</sup>*

<sup>15</sup> Katalin Szamel: A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása európai kontextusban (Összefoglaló a nemzetközi konferencián elhangzottakról) Új Magyar Közigazgatás 5. (2012) 10, p. 28. The author summarized the conference's main findings (Budapest, 26<sup>th</sup> June 2012), as the statement of Prof. Imre Verebélyi.

<sup>16</sup> Source: [http://en.wikipedia.org/wiki/Counties\\_of\\_Hungary](http://en.wikipedia.org/wiki/Counties_of_Hungary)

Capital	Districts of the capital	County rank towns	Town	Large villages	Villages	Total number of localities
1	23	23	304	121	2705	3154

Chart 1: Number of localities by legal status<sup>17</sup>

Beyond the number of localities we would like to pay attention to the new element of the local administrative system, introduced by the New Local Government Act. This institution is the joint management of local affairs. It means villages without mayor's offices. The Act encourages the common local administrative offices between villages. There are 3177 local government in Hungary nowadays, but only in 1294 settlements have own mayor's office. Hundreds of villages closed administrative offices in the past several years. The feature of Hungarian urban structure is that there are 2826 villages and large villages, and only less than three hundred capable to operate independent mayor's office. There shall not be independent council's office administration in settlements with less than two thousand inhabitants.

Total number of local municipalities	Local government operating an independent mayor's office	local government of a village, town operating a joint council office which is the seat of the office at the same time	local government of a village operating a joint council office, the seat of the office is in another locality
3177	545	749	1883

Chart 2: Main data of local administration<sup>18</sup>

## 4.2 New Regulation on Local Self-Governments

### 4.2.1 Fundamental Law regulation

The new regulations on local government are the Fundamental Law and CLXXXIX Act of 2011 on Local Self-Governments of Hungary (hereinafter: New Local Government Act). The constitutional right of local self government has not been recorded in the Fundamental Law. This means, that the collective right, which is concerned to the community of the villages is not a constitutional right. Necessary to add to the above statement that by the Hungarian Constitutional Court this right was interpreted in several decisions as a group of competences, exercised by the local representative body<sup>19</sup>. The previous constitutional provision is involved now in the New Local Government Act - with the same text. The rules of local governments are defined by the cardinal Act<sup>20</sup>. It should be mentioned, that the right on local government is not only a right by the regulation, but a commitment as well.

The public affairs of local governments are included in the Fundamental Law. The Fundamental Law contains in details the public affairs of the local government, which are mostly the competences of the representative body. In administering local public affairs, local governments shall, to the extent permitted by law:

- a) adopt decrees,
- b) adopt decisions,
- c) perform autonomous administration,
- d) determine their regime of organisation and operation,
- e) exercise their rights as owners of local government properties,
- f) determine their budgets and perform independent financial management accordingly,

<sup>17</sup> Source: Gazetteer of Hungary 1st January, 2013 Hungarian Central Statistical Office Budapest [http://www.ksh.hu/apps/shop.lista?p\\_session\\_id=224447554148554&p\\_lang=HU&p\\_temakor\\_kod=T1](http://www.ksh.hu/apps/shop.lista?p_session_id=224447554148554&p_lang=HU&p_temakor_kod=T1)

<sup>18</sup> Source: Gazetteer of Hungary 1st January, 2013 Hungarian Central Statistical Office Budapest [http://www.ksh.hu/apps/shop.lista?p\\_session\\_id=224447554148554&p\\_lang=HU&p\\_temakor\\_kod=T1](http://www.ksh.hu/apps/shop.lista?p_session_id=224447554148554&p_lang=HU&p_temakor_kod=T1)

<sup>19</sup> The fundamental rights of the local governments were interpreted e.g. in the decisions of Constitutional Court: 1/1993. (I.13.) AB, 4/1993. (II.12.) AB, 64/1993. (XII.22.) AB

<sup>20</sup> The cardinal Act is an Act adopted by the two-third majorities of the present MPs.

- g) engage in entrepreneurial activities with their assets and revenues available for the purpose, without jeopardising the performance of their compulsory tasks,
- h) decide on the types and rates of local taxes,
- i) create local government symbols and establish local decorations and honorary titles,
- j) ask for information, propose decisions and express their views to competent bodies,
- k) be free to associate with other local governments, establish alliances for the representation of interests, cooperate with the local governments of other countries within their competences, and be free to affiliate with organisations of international local governments, and
- l) exercise further statutory responsibilities and competences.<sup>21</sup>

The Fundamental Law has introduced new budgetary and financial provisions. The Article N obliges the local governments to apply the principle of balanced, transparent and sustainable budget management. According to the Article 34. section (5) an Act may define conditions for, or the Government's consent to, any borrowing to a statutory extent or to any other commitment of local governments with the aim of preserving their budget balance. CXCVI Act of 2011 on the economic stability of Hungary includes the rules about the restrictions of borrowing.

The Government shall perform the legal supervision of local governments through the capital and county government offices. Courts shall decide on the conflict of local government decrees with other legislation and their annulment and the establishment of a local government's neglect of its statutory legislative obligation. Legal review of the decrees of local governments not only the subject of the Constitutional Court, but the Supreme Court also. The latter case occurs when the decree violate not the Fundamental Law but only statutory provisions.

The previous Constitution did not contain provision about the binding association. The Fundamental Law orders (Article 34. section (2)), that an Act may authorize local governments to perform their compulsory duties through associations. The New Local Government Act contains detailed provisions about the general rules of self-government associations. In the future local self-government associations can be established only with legal personality. The aforementioned rules determine the basic elements of the association agreement, as well.

Finally it can be found, that dogmatically the main difference is the extent of regulation between the earlier Constitution and the Fundamental Law. The Fundamental Law contains ruling regarding the local self-governments only in few Articles<sup>22</sup>.

#### **4.2.2 Cardinal Act on Local Self-Governments**

There were no remarkable changes till 2010 in the field of public affairs, but in earlier years could be seen financial difficulties. The main reason of the sweeping changes in local government functions was found the gearing process of the local authorities, particularly the county governments. The aforementioned gearing process is the result not only the financial crisis of 2007-2009, but mainly the bond issues. Local authorities needed additional resources to the implementation of their mandatory, development and voluntary tasks. The Act introduced several new rules, as differentiated power installation rules, the possibility of binding associates, new supervision system, task-based financing rules - to mention only the most important provisions.

##### **4.2.2.1 Mandatory and voluntary tasks**

The New Local Government Act corresponds with the previous statutory legislation according to the responsibilities system of the local authorities. The mandatory tasks and the voluntary tasks are separated from each other<sup>23</sup>. The mandatory tasks are defined by the Act, but not exclusively. Rules of Act are filled with special content by the sectoral/departmental statutory law, as Public Education Act, Act on Social Administration, acts about certain special public services. Public education, with the exception of pre-school education are excluded from local public affairs. Changes were occurred in the field of cultural services. The maintenance of museums were

---

<sup>21</sup> Article 32 section (1)

<sup>22</sup> Katalin dr. Szamel: A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása európai kontextusban (Összefoglaló a nemzetközi konferencián elhangzottakról) Új Magyar Közigazgatás 5. (2012) 10, p. 28. The author summarized the conference's main findings (Budapest, 26<sup>th</sup> June 2012), as the statement of Prof. András dr. Patyi.

<sup>23</sup> About the municipal powers and responsibilities of the new system a detailed analysis could be found: István Hoffmann: Az önkormányzati feladat- és hatáskörök átalakított rendszere az új önkormányzati törvényben. Új Magyar Közigazgatás 6 (2013) 7-8. p. 10-18

delegated from the county governments to settlements. The same procedure was in the case of public libraries. The social and health care institutions were socialized, except for primary care. The public services are mandatory tasks of the local governments, but the statutory legislation may regulate the requirement of majority state or local government property in corporations, which provide certain public services. This is the situation e.g. in the field of healthy drinking water service, water drainage or waste disposal. There is another important change: local government does not have empowerment to define the pricing of the public community services.

As for as voluntary tasks concerned the Government Act establishes a limit, so the compliance of the voluntary task does not risk the compliance of obligatory responsibilities. There is also a financial limit. The local governments have possibilities to undertake voluntary tasks in a special case, when they have own resources. The own resources have significant importance, because local authorities have to finance their responsibilities from earmarked state funds. From 2013 the freely applicable normative state funds were eliminated. It is important to emphasize the introduction of borrowing limit. The main purpose of these financial reforms was to tighten the economical management of local authorities.

Previously the counties maintained secondary schools, special schools and colleges, museums, libraries and archives, special health care institutions, residential homes for elderly people. The state distracted the right of maintenance from the counties and nationalized the property of the counties. The entire public education system was subsequently nationalized. Changes came about in the field of supplying basic public services, particularly in the ownership structures of the institutions and in the pricing discretion.

#### **4.2.2.2 New monitoring system**

New complex legal supervision instruments were introduced by the New Local Government Act. The legal supervision extends the local self-governments' organizations and their operation, decrees and decisions, the procedure of decision-making process and the implementation of responsibilities. The court (e.g. Self-Government Council of the Supreme Court, if local authority misses to adopt local decree, or County Courthouse, if local authority misses the provisions of public services) obliges the defaulting local governments to fulfill their responsibilities. If it does not work, the Government is taking action, adopt decrees, decisions instead of the local authority. This procedure could be characterized as a very strong instrument, which is not known in this form in other countries<sup>24</sup>.

#### **4.2.2.3 Financial and budgetary conditions**

The reform of local financial system was not the subject of Fundamental Law, as we mentioned earlier. The essential provisions relating to the management of local self-government are detailed in the New Local Government Act, in the Act on the economic stabilization of Hungary, and in the Act on State Finance. The debt consolidation process was regulated in the Acts on annual state budgets.

It is relevant to note that debt consolidation process has taken place in several phases of the local government sector. The first step was the consolidation of the county self governments, followed by the consolidation of the settlements, parallel with the socialization of local authorities responsibilities. The debt consolidation of two-thirds of the Hungarian settlements completed, involving on the whole of almost 2000 local governments. The performance of the debt undertook the state.

The Hungarian government on 30<sup>th</sup> of September submitted the country's draft 2014 budget to parliament, with the deficit targeted below the European Union's scrutiny threshold. Fiscal Council, warned recently against what it called an "election-year budget," stressing there's no room for manoeuvre in 2014. If we examine the local governments' budget conditions, we can see that the financing method is unchanged, similar to the 2013 base, task-based resource allocation. The new financing structure continuously modified – taking into account the signals of local governments.

We would like to highlight a few examples from the financing resources. Most of the remaining tasks of municipalities are in the classical sense of self-government tasks (administrative

---

<sup>24</sup> Recommendation No. R (98) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action  
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1531246&SecMode=1&DocId=1349032&Usage=2>

tasks, settlement operations, street lighting, local taxes etc). The most important responsibility in the public education sector is the provisioning of kindergartens. The State ensures the salaries of kindergarten's teachers, the procurement of the tools, and the maintenance charges of the owner of the buildings. In the field of social and children welfare system the main responsibility of local authorities is to provide the base cash benefits. Revenue from local taxes remains on local authorities entirely as an own resource, to contribute the national resources. In addition, for the treatment of specific operational problems the budget involves huge amount, that way additional support is available for the municipalities involved.

## **5 CONCLUSIONS**

To sum up we can conclude that the fundamental right protection of local governments has not been ensured entirely in the past more than twenty years, primarily property background basis has not been sufficient to supply the high-quality provisioning of the local public services. The national budget contained extraction of sources for years. These latter conditions initiated the process of indebtedness. The local tax and other revenues increasing was not sufficient to solve the financial situation. The position of local governments made more difficult furthermore the foreign currency loans.

We can state also, that for effective management of local public affairs needs on one hand the emergence of the principle of subsidiarity, on the other hand the autonomy facing the central administrative bodies and guaranteed sufficient sources to carry out the responsibilities. What are the main areas of local autonomy? Local self-government autonomy has three main areas. It means these are autonomy of carrying out local public affairs, financial autonomy, and local freedom to establish bodies of self-government and to recruit its personnel. Effective management of local public affairs needs on one hand the emergence of the principle of subsidiarity, on the other hand the autonomy facing the central administrative bodies and guaranteed sufficient sources to carry out the responsibilities. The autonomy of local self-government in Hungary was established on the provisions of European Charter of Local Self-Governments. Some observers believed that the changes of Hungarian local self-government system is formally complied the provisions of the European Charter<sup>25</sup>.

Finally if we examine the effects of restructuring of local self-governments, it can lead to the conclusion, that the areas of local autonomy were affected. Exploration of these effects and assessment of consistency with the European Charter on Local Self-Government are beyond the scope of the paper. The extent of public affairs was narrowed with the nationalization, the economical management possibilities are influenced by task-based financing system. As a matter of fact the Government measures lead to nationalization of public services, but in the provisioning of public services there were no structural reform. This process was not followed by reduction of the number of institutions, did not affect the territorial supply obligation. There were no fundamental changes in the territorial level of public services which would have demonstrable significant financial implications.

## **Bibliography**

István Balázs: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. Új Magyar Közigazgatás 5. (2012) 10., p 37-41

Ulrik Kjaer, Ulf Hjelmar @ Asmus Leth Olsen (2010): Municipal Amalgamations and the Democratic Functioning of Local Councils: The Case of The Danish 2007 Structural Reform, Local Government Studies, 36:4, 569-585

Christine R. Martell – Robert S. Kravchuk: The Liquidity Crisis: The 2007-2009 Market Impacts on Municipal Securities Public Administration Review September/October 2012 668-677

Vincent Hoffman-Martinot, Hellmut Wollmann (Eds.): State and Local Government Reforms in France and Germany. Divergence and Convergence 2006 VS VERLAG FÜR SOCIALWISSENSCHAFTEN ISBN 978-3-531-14596-9

István Hoffmann: Az önkormányzati feladat- és hatáskörök átalakított rendszere az új önkormányzati törvényben. Új Magyar Közigazgatás 6 (2013) 7-8. p. 10-18

---

<sup>25</sup> István Balázs: A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. Új Magyar Közigazgatás 5. (2012) 10., p 37-41



David H. Rosebloom: A közigazgatás elmélete és a hatalmi ágak szétválasztása In: Közigazgatás ed. Richard J. Stillman Osiris-Századvég Budapest, 1994

Katalin dr. Szamel: A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása európai kontextusban (Összefoglaló a nemzetközi konferencián elhangzottakról) Új Magyar Közigazgatás 5. (2012) 10, p. 23-32.

Pavel Swianiewicz (2010): If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East-European Perspective, Local Government Studies, 36:2 183-203

Imre Verebélyi: Fundamental Features of Local Self-Government Acta Juridica Hungarica 1991 Vol. 33 No 1-2. pp.23-38

Hellmut Wollmann (2010): Territorial Local Reform sin the East German Regional Stats (Länder): Phases, Patterns, and Dynamics, Local Government Studies, 36:2 251-270

#### Internet sources

Gazetteer of Hungary 1st January, 2013 Hungarian Central Statistical Office Budapest  
[http://www.ksh.hu/apps/shop.lista?p\\_session\\_id=224447554148554&p\\_lang=HU&p\\_temakor\\_kod=T1](http://www.ksh.hu/apps/shop.lista?p_session_id=224447554148554&p_lang=HU&p_temakor_kod=T1)

Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future. Report. Prepared by the European Committee on Local and Regional Democracy with input from the Council of European Municipalities and Regions and a team of country observers, in the framework of the joint project of the Council of Europe with the Open Society Foundations  
[http://www.ccre.org/docs/Local\\_Government\\_in\\_critical\\_times.EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Local_Government_in_critical_times.EN.pdf)

Recommendation No. R (98) 12 of the Committee of Ministers to Member States on Supervision of Local Authorities' Action

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1531246&SecMode=1&DocId=1349032&Usage=2>

#### **Contact information:**

dr. Judit Siket

Siket.Judit@juris.u-szeged.hu

University of Szeged

54. Tisza Lajos krt (boulevard)

6720 Szeged

Hungary

## K VYBRANÝM OTÁZKÁM POJMU, PRINCIPU A HODNOCENÍ EFEKTIVNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Soňa Skulová, Alena Kliková

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

**Abstract:** The contribution deals, in combined administrative science and administrative law approaches, with the content and different meanings of the effectiveness concept. It analyses the general requirement of public administration effectiveness, then economic effectiveness of public administration, and finally effectiveness as a public administration activities principle; mutual relations of these terms, bases and consequences of their evaluation. It accents mutual conditionality of different meanings of effectiveness mentioned above, the necessity of suitable criteria for evaluation, and the need of systemic approaches in theoretical and practical levels.

**Abstrakt:** Příspěvek se zaměřuje, v kombinaci přístupu správně vědního a správně právního, na obsah, možné významy a souvislosti pojmu efektivnost. Zamýšlí se nad vztahem obecného požadavku na efektivnost veřejné správy, efektivnosti ekonomické, a efektivnosti jako principu činnosti správních orgánů, a také nad souvislostmi jejich hodnocení, resp. kontroly. Zdůrazňuje vzájemnou podmíněnost uvedených pojetí, nutnost správného nastavení kritérií hodnocení, a také potřebnost systémového přístupu v rovině teoretické i praktické

**Key words:** public administration effectiveness, general principles, evaluation, control, review

**Klíčová slova:** Efektivnost, veřejná správa, hodnocení, kritéria, právní korektnost.

### 1 ÚVODEM

Avizované zaměření konferenční sekce na kontrolu rozhodovacích procesů veřejné správy jako nástroje k dosahování její hospodářské efektivnosti stalo se pro autorky námětem diskuze, z níž vyplynula nezbytnost vymezení, resp. utřídění některých pojmů, a jejich souvislostí. Problematika, resp. pojem efektivnosti v souvislosti s veřejnou správou přináší nezbytnost uchopení problematiky jak z pohledu správně vědního, tak také v potřebných souvislostech správně právních.

Nezbytné je rovněž vždy dostatečně rozlišovat, zda má jít o efektivnost vlastního systému veřejné správy, či o efektivnost výstupů, jež systém veřejné správy produkuje, realizuje a prosazuje.

Prvá ze zmíněných oblastí, tedy efektivnost vlastního systému veřejné správy, je jednak projevem či důsledkem jeho vnitřního uspořádání a nastavení a kvality vnitřních vztahů, a dále také odrazem uspořádání a kvality rozhodovacích procesů, resp. postupů, jež se ve veřejné správě odehrávají. Druhá oblast, tedy efektivnost výstupů, je do značné míry podmíněno kvalitou stránky první. Mohou zde však působit, ať již pozitivně (až synergicky), či negativně, také další, vnější faktory, stojící mimo systém veřejné správy.

Ve vztahu k úvodem avizovanému tématu je namístě poznamenat, že jak kontrola veřejné správy, tak její ekonomická efektivnost v sobě nesou variantnost pojetí z hlediska shora zmíněných aspektů. Kontrola veřejné správy může totiž být jak součástí vnitřních procesů ve veřejné správě (kontrola instanční, jiná interní, finanční, apod.), tak kontrolou vnější (prováděnou legislativním, resp. volenými orgánem, soudem, jiným nezávislým orgánem/subjektem/, občanskou společností, apod.). Ekonomická efektivnost pak může být chápána jako problém, resp. požadavek na ekonomičnost samotné veřejné správy, nebo také jejich výstupů, jež se však do vlastní ekonomické efektivnosti mohou dodatečně promítnout (např. formou uplatnění nároku na kompenzaci újmy za nezákonné rozhodnutí). Uváděné příklady nazovuje vhodnost, či přímo nezbytnost správného nastavení kritérií správně právních a správně vědních pro kontrolu, resp. obecněji hodnocení činnosti veřejné správy, byť třeba z pohledu „pouhé“ ekonomické stránky efektivnosti.

Predložený príspevek<sup>1</sup> sa zameruje, v jistej poslušnosti, a ve snahe o zachytenie podstatných súvislostí správne vedeckých a správne právnych, na niektoré vybrané aspekty shora uvedenej materie. Nečiní tak v komplexnosti, či snád s ambíciou poskytnúť ucelené a jednoznačné závery. Môže však byť chápaný ako základ pre ďalšiu diskuziu, ktorú autorky považujú za potrebnú a užitočnú.

## 2 K POJMU, RESP. KRITÉRIU „EFEKTIVNOSŤ“

Otázka pojmu a vymedzenia obsahu pojmu efektívnosť môže slúžiť pre z kvalitného samotného výkonu verejnej správy tak, aby odpovedala základným princípom a požiadavkám na činnosť správnych orgánov. Problematika efektívnosti a kvalitného výkonu verejnej správy je otázkou diskutovanou na rôznych odborných fórech, pretože snaha o riadny a kvalitný výkon verejnej správy by mala byť vždy prioritou štátu a každého politického systému a princíp efektívnosti je jedným z princípov, ktorých naplnenie by mohlo viesť k kvalitnému výkonu verejnej správy.

Činnosť verejnej správy sa priamo dotýka celej spoločnosti a výrazne ovplyvňuje život každého jednotlivca. Zprostredkovaná viac či menej naplňovaním cieľov a snáh formulovaných zastupiteľskými (volenými) orgánmi. Verejná správa trvale a prúbežne vyžaduje a spotrebovávajú svoju činnosť, resp. i pouhou existenciou, značné prostriedky. Z týchto a ďalších dôvodov je vystavená permanentnému hodnoteniu, ktoré je rovnako složitým, mnohohrstvovým a vnútri štruktúrovaným javom.<sup>2</sup>

Je vhodné aspoň stručne vymedziť jednotlivé spôsoby a metódy hodnotenia verejnej správy, pretože efektívnosť je jedno z hodnotených kritérií jednotlivými metódami hodnotenia verejnej správy. Jednotlivé kritériá hodnotenia verejnej správy sú vymedzované rôznymi autorami, resp. školami poněkud rozdielne, a v súvislosti s hodnotením efektívnosti, zrejme kritériá obsahovo najbohatšieho, lze sa setkať s hľadiskami účelnosti, hospodárnosti, primeranosti, úspornosti. Za účelnou považujeme takovú činnosť, ktorú výsledok odpovedá alebo sa aspoň približuje stanovenému (zamýšľanému) cieľu.<sup>3</sup> Hospodárnosť lze vyjadriť ako ekonomicky účelné jednání. Hospodárnosť sa môže prejavovať v dvoch alternatívach, a to ako maximalizácia užitku (pri pevne stanovených prostriedkoch má byť dosiahnutý čo najväčší možný užitek) a minimalizácia nákladov (výsledok je stanovený pevne a na jeho splnenie má byť vynaložené čo najmenšie prostriedky).<sup>4</sup> S kritériom hospodárnosti súvisí i kritérium úspornosti. Úsporné (racionálne) jednání verejnej správy by malo byť zároveň i hospodárne. Primeranosť môže znamenať správne vyvážením medzi hľadiskami shora uvedenými.

Volba kritéria, či spíše kritérií hodnotenia, býva ponejvíce ovplyvnená účelom hodnotenia, ktorým je konkrétnym hodnotiteľom sledované.<sup>5</sup>

## 3 POJEM EFEKTIVNOSŤ Z POHLEDU SPRÁVNE VEDNÍHO

Pojem „efektívnosť“ bol pôvodne formulovaný v oblasti techniky a ekonomiky ako kritérium kvantitatívne vyjadreného pomeru medzi vloženými prostriedkami (náklady) a dosiahnutým výsledkom. Pozdšie sa efektívnosť stáva mēřítkom nejrůznejších činností.<sup>6</sup> Efektívnosť sa stáva interdisciplinárnou kategóriou, do ktorej určitý obsah vkládame tým, že obsahovo definujeme vstup a výstup, charakteristický pre určitý druh (systém) činností a jej štruktúru.<sup>7</sup>

Pojem efektívnosti je možné vykládať ako účinnosť, pomer medzi prínosom alebo účinkom niektorej činnosti a nákladmi spojenými s provedením tejto činnosti, včetne množstva vynaložených prác.<sup>8</sup> Tento výklad jednoznačne uvádí, že pojem efektívnosti lze chápať účinnosť určitej činnosti vo vzťahu k vynaloženým nákladom na túto činnosť, ať už sa jedná o náklady finančné, či vynaloženú samotnú prácu. Má-li byť určitá činnosť efektívna, t.j. účelná, nesmú náklady vynaložené na túto činnosť prevyšovať samotný výsledok činnosti. Obecně vyjadřeno jde o relaci mezi tím, co je, a tím, co být má pro hodnotení niektorej činnosti vykonávané za určitým účelom.

<sup>1</sup> Tento príspevek bol vypracovaný v rámci projektu „Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektívnosť“ (GA13-30730S).

<sup>2</sup> SKULOVÁ, S. a kolektiv, Základy správni vědy, Masarykova univerzita, Brno, 2001, s. 196.

<sup>3</sup> HENDRYCH, D., Správní věda, teorie veřejné správy, ASPI, Praha, 2003, s. 146.

<sup>4</sup> HENDRYCH, D., cit. dílo, s. 146.

<sup>5</sup> SKULOVÁ, S. a kolektiv, Základy správni vědy, Masarykova univerzita, Brno, 2001, s. 198.

<sup>6</sup> HENDRYCH, D., cit. dílo, s. 145.

<sup>7</sup> LUKEŠ, Z. a kolektiv, Základy teorie státní správy, Praha, 1986, s. 105, také viz. Skulová, S., Základy správni vědy, Masarykova univerzita, Brno, 2001, s. 201.

<sup>8</sup> KLIMEŠ, L., Slovník cizích slov, Státní pedagogické nakladatelství Praha, 1981, s. 131.

Ve vztahu k veřejné správě jako činnosti můžeme efektivnost vymezit jako jedno z kritérií hodnocení veřejné správy z pohledu vztahu vložených prostředků a dosažených cílů. Ve vztahu k systému veřejné správy rozlišujeme, jak již bylo v Úvodu naznačeno, efektivnost vnitřní, související s ustrojením a akceschopností tohoto systému, a efektivnost vnější, vypovídající o míře a způsobu naplňování úkolů a cílů, k jejichž naplňování je veřejná správa předurčena.<sup>9</sup> Správní věda zaměřuje svou pozornost na vnitřní efektivnost veřejné správy, neboť jenom dobře organizovaná správa může zabezpečovat její působení navenek být dobrou správou (*Good Governance*). Výsledky zkoumání vnitřní efektivnosti jsou také důležitým podkladem pro jakoukoliv reformu a modernizaci veřejné správy, neboť mohou být objektivní výpovědí o skutečném stavu věci.<sup>10</sup>

Souvztažnými s pojmem efektivnosti jsou požadavky účelnosti, hospodárnosti, úspornosti a adekvátnosti (přiměřenosti).<sup>11</sup>

#### **4 K PRÁVNÍM SOUVISLOSTEM EFEKTIVNOSTI VEŘEJNÉ SPRÁVY**

Právo v nejobecnějším pohledu jednak klade požadavky na efektivnost výkonu veřejné správy, a na straně druhé samo svou povahou, znaky a kvalitou ( a lze použít také označení efektivnosti) efektivnost veřejné správy spoluurčuje. Obě zmíněné stránky působení práva na veřejnou správu se týkají jak vnitřních aspektů efektivnosti veřejné správy, tak efektivnosti jejího působení navenek, tedy vůči adresátům a jejich zájmům.

Může přitom jít jak o zájmy společné, resp. veřejné (plnění veřejných úkolů, uspokojování veřejných potřeb, vynakládání veřejných prostředků, zátěž systému), nebo zájmy, resp. práva a povinnosti jednotlivých osob, v jejichž věcech veřejná správa rozhoduje (zde míněno obecně, tedy správě vědně, kdy může jít o výsledky rozmanitých procesů, úkonů či zásahů).

Rovněž právo a jeho aplikace ze strany veřejné správy představují významný faktor udržování důvěryhodnosti veřejné správy ve společnosti, jež je rovněž právem reflektována.

Druhá ze shora uvedených oblastí, tedy naplňování zájmů jednotlivých adresátů v konkrétních procesech, je předmětem zájmu právních expertů - praktiků, a také konkrétních analýz a komentářů. Druhá, obecná rovina působení veřejné správy je z pohledu právního řešena spíše v rovině obecně teoretické, včetně využívání empirických výzkumů a statistických zjišťování (resp. mělo by se tak v rozumně a odpovědně fungujících systémech dít) s cílem dosahovat vyšší úrovně kvality (společenské efektivnosti) veřejné správy.

Právo rovněž nastavuje požadavky a kritéria pro hodnocení (kontrolu) veřejné správy, jež by se měla zaměřovat na potřebné nejen kvantitativní aspekty (což je příznačné pro hodnocení ekonomických aspektů správy), ale také na potřebné stránky kvalitativních. Zde už jde o složitou materii, jako je i sama struktura požadavků na dostatečné uspokojování veřejných zájmů a potřeb.

Mezi uvedenými požadavky představuje efektivnosti hledisko významné, nikoliv však jediné, ani vždy převažující. Výstupy veřejné správy musí být legální, adekvátní, přijatelné, předvídatelné, jak ve své ne zcela úplné a neuzavřené struktuře naznačují základní zásady činnosti správních orgánů zařazené ve správním řádu, jak budou v dalších oddílech nastíněny.

Hodnocení kvality činnosti veřejné správy z pohledu práva však nemůže být s ohledem na povahu hodnocené materie bezbřehé. Je nutno vždy vymezit zkoumanou, resp. hodnocenou oblast, a strukturu právních kritérií. Pak lze přesněji identifikovat nedostatky, resp. slabá místa, jejich příčiny a následně navrhnout postupy či zaměření jejich řešení, resp. eliminace. Vhodné je rovněž určit faktory, jež mohou řešení problému napomoci.

Je však nutno upozornit na skutečnost, že požadavek efektivnosti, resp. jedné stránky efektivnosti, může se dostat do rozporu s právní korektností postupů a řešení, jež odrážejí jiné stránky efektivnosti, či jiné uznávané hodnoty (např. požadavek na rychlé řešení problému vs. požadavek na dostatečné zjištění skutkového stavu, či požadavek na ochranu určitého veřejného zájmu vs. ústavně chráněné právo jednotlivce). Zde je nutno přesně identifikovat o jaké zájmy jde, jaká je jejich váha ve světle práva, které roviny efektivnosti se uplatňují, a které je nutno preferovat či naopak odmítnout či potlačit.

Pro kvalitu, resp. efektivnost veřejné správy, a její právně kultivované prosazování pak lze jako určující či podmiňující identifikovat jednak právní faktory ( legislativa, aplikační sféra), a mimoprávní faktory (od lidského činitele, jeho odbornosti a integrity, přes úroveň materiálních a

<sup>9</sup> SKULOVÁ, S., *Rozhodování ve veřejné správě (některé správně vědní a správně právní aspekty)*, Masarykova univerzita, Brno, 1995, s. 115.

<sup>10</sup> HENDRYCH, D., cit. dílo, s. 146.

<sup>11</sup> SKULOVÁ, S., cit. dílo, s. 115.

faktických podmínek, po tradice a zvyklosti správy, a také očekávání společnosti a zájem o činnost správy).

## 5 POJEM EFEKTIVNOST Z POHLEDU PROCESNĚ SPRÁVNĚ PRÁVNÍHO

Ze správně právního pohledu lze v rámci tzv. dobré správy vymezit jako jedno z kritérií i efektivnost v rámci řízení správních orgánů dle správního řádu. Otázka co lze chápat pod pojmem dobré správy je opakovaně řešena jak z pohledu teorie, tak z pohledu praxe. Dobrá správa je pojem popisující takové chování orgánů státní správy, které jim sice nepředepisuje přímo zákon, ale které po nich přesto můžeme spravedlivě požadovat. Špatná správa vede ke vzniku nespravedlností, k obtěžování osob přehnanou byrokracií, k průtahům a jiným nežádoucím důsledkům. Pojem dobré správy, jako souhrnu požadavků kladených navíc nad rámec zákona na provádění správy věcí veřejných, používá již tradičně anglosaský právní systém.<sup>12</sup>

Principy dobré správy definoval např. Veřejným ochráncem práv, který vymezil deset základních principů. Mezi tyto principy však princip efektivnosti nezařadil, nicméně dle názoru autorek tento princip mezi zásady dobré správy jistě patří.<sup>13</sup>

Principy dobré správy našla svůj odraz také v ustanoveních správního řádu, konkrétně v §§ 2 – 8, které upravují obecné základní zásady činnosti správních orgánů.

Vzhledem k tomu, že za jádro činnosti veřejné správy, kterým se veřejná správa zejména projevuje navenek, je možné považovat proces rozhodování ve veřejné správě,<sup>14</sup> kdy výsledkem tohoto procesu pak je samotné rozhodnutí, budeme se v této části věnovat krátce i otázce efektivnosti rozhodování ve správním řízení. Zásadu efektivnosti můžeme řadit jako jednu ze základních zásad správního rozhodování. Efektivnost jako jedno ze základních kritérií a pravidel pro správní rozhodování by měla stanovit, jaké prostředky má volit správní orgán k tomu, aby správní řízení nebylo nevhodné, neúčelné a vedlo ke kladenému cíli, a to k vydání rozhodnutí. Z výkladu některých ustanovení správního řádu upravujících základní zásady, můžeme vymezit alespoň v minimální míře charakteristiku prostředků vedoucích k vydání rozhodnutí, tak aby bylo správní řízení efektivní.

Jedno ze základních pravidel stanovených správním řádem je zásada zákonnosti, tj. správní orgán je povinen postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy. Pokud by správní orgán nepostupoval v souladu s touto zásadou, došlo by v rámci uplatnění opravných prostředků ke zrušení takového nezákonného rozhodnutí, a tudíž samotné vydání rozhodnutí by bylo možno považovat za neefektivní, stejně tak celý proces vedoucí k jeho vydání by byl neefektivní.

Ve sledovaném ohledu je významná zásada rychlosti (§ 6 odst. 1, dle níž „*Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů*“...). Tato zásada se dále projevuje v dalších ustanoveních správního řádu, např. ustanovení § 71 (lhůta pro vydání rozhodnutí) nebo § 80 (ochrana před nečinností). Zásada rychlosti je projevem ústavně zakotveného pravidla, že každý má právo na to, aby jeho věc byla projednána bez zbytečných průtahů.<sup>15</sup> Zásadu rychlosti ve vztahu k principu efektivnosti můžeme chápat tak, že vydání rozhodnutí, kterým se rozhoduje o právech, povinnostech a právech chráněných zájmech, po nepřiměřeně dlouhé lhůtě může být v mnoha případech již i nepotřebné a tudíž neefektivní.

Dalším ze základních principů je zásada hospodárnosti, či procesní ekonomie (§ 6 odst. 2), dále zásada proporcionality, které jsou vyjádřeny v ustanovení (§ 2 ). Tyto zásady stanoví, že správní orgány musejí při výkonu své působnosti, tzn. výkonu veřejné moci, volit vždy takové

<sup>12</sup> ČERNÍN, K., Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv, in: PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY, sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Veřejného ochránce práv, Brno, 22. 3. 2006, zdroj: <http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-z-konferenci/>.

<sup>13</sup> Např. SKULOVÁ, S., Právní principy dobré správy?, in: PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY, sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci Veřejného ochránce práv, Brno, 22. 3. 2006, zdroj: <http://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-z-konferenci/>: „*Nenacházíme proto v tomto souhrnu takové principy dobré správy, jako je ochrana veřejného zájmu, nebo princip efektivnosti veřejné správy, jež by do navrhovaného schématu nastavenému moderní a dobré správě nutně měly náležet.*“ Důvodem je zaměření tohoto „desatera“ k ochraně práv osob, resp. adresátů působení veřejné správy.

<sup>14</sup> SKULOVÁ, S., Rozhodování ve veřejné správě (některé správně vědní a správně právní aspekty), Masarykova univerzita, Brno, 1995, s. 5

<sup>15</sup> Čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

prostředky, které vedou k danému cíli a současně co nejméně zasahují do práv občanů a dále musí volit takové prostředky, které co nejméně finančně zatěžují jak veřejnou správu, tak dotčené osoby.

Zásada procesní ekonomie neboli hospodárnosti je vymezena jako jedno ze základních pravidel kvality a efektivnosti veřejné správy. Jak je uvedeno i ve správním řádu správní orgán má postupovat tak, aby nikomu nevznikly zbytečné náklady, a dotčené osoby by měl správní orgán zatěžovat pokud možno co nejméně. Zásada procesní ekonomie byla zakotvena i ve „starém“ správním řádu (zákon č. 71/1967 Sb.) v ustanovení § 3 odst. 3, takže lze konstatovat, že tato zásada je zásadou již tradiční. Snaha o co nejeekonomičtější fungování veřejné správy je jedním ze základních cílů každého politického systému.

Tyto cíle jsou zřejmé i v současné době, kdy se opakovaně hovoří o nutnosti snižování nákladů na chod administrativy a na činnost správních orgánů. Zásada procesní ekonomie však neznamená pouze nutnost snižovat a vynakládat pouze nutné náklady ze strany správních orgánů, ale vyjadřuje i povinnost správních orgánů postupovat tak, aby dotčeným osobám nevznikaly zbytečné náklady, což se projevuje mimo jiné i požadavkem, že podklady nezbytné pro vydání rozhodnutí zajišťuje správní orgán (ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu) a podklady od dotčené osoby, zejména od účastníka řízení, může vyžadovat jen tehdy, pokud tak stanoví právní předpis, současně však jsou účastníci řízení povinni poskytovat správnímu orgánu při opatřování podkladů pro vydání rozhodnutí veškerou potřebnou součinnost, kterou může správní orgán vynucovat např. zajišťovacími prostředky.<sup>16</sup>

Náklady správního řízení jsou rovněž ve sledovaném ohledu významné. Náleží k nim zejména hotové výdaje účastníků a jejich zástupců, včetně správního poplatku, ušlý výdělek účastníků a jejich zákonných zástupců, náklady důkazů, tlumočné a odměna za zastupování (§ 79 s.ř.). Stejně tak toto ustanovení určuje, že každý ze subjektů správního řízení nese vlastní náklady, tj. správní orgán, dotčený orgán a účastník si hradí své náklady, není-li stanoveno v zákoně jinak.

Zásada efektivnosti jako jedno ze základních kritérií činnosti veřejné správy je zmiňována i v etických kodexech úředníků veřejné správy, např. v Etickém kodexu zaměstnanců Úřadu vlády ČR. Toto ustanovení pod pojem efektivnosti zahrnuje i problematiku hospodárnosti a procesní ekonomie.<sup>17</sup>

Rovněž oblast procesní ekonomie může být místem střetu zájmů obecných a zájmu jednotlivých osob, jež bude nutno vhodně vyvažovat. Slovy J. Vedrala by měl správní orgán vždy volit takové procesní prostředky, které budou co nejefektivnější, ale současně nevyvolají vznik zbytečných nákladů na straně dotčených osob a ani je nepřiměřeně nezatíží.<sup>18</sup> Je zřejmé, že jednotlivé principy by měly být vždy využívány a uplatňovány s určitou mírou přiměřenosti a proporcionality. V případě konfliktu jednotlivých zásad a upřednostnění některé by měl správní orgán postupovat tak, že i když určitý princip upřednostní, tak s minimálním nutným omezením ostatních konkurujících principů, a to tak aby byla zachována proporcionalita – úměrnost – mezi jednotlivými principy, které jsou v konfliktu.

## 6 K ČINNOSTI ZÁKONODÁRCE A EFEKTIVNOSTI APLIKACE PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Podstatnou souvislost, resp. faktor efektivnosti veřejné správy, a to jako celku i jejich součástí, organizační i funkční stránky, představuje problematika, efektivnosti právních norem upravujících společenské vztahy v oblasti veřejné správy, a to norem organizačních, norem vymezujících pravomoci a kompetence organizačních složek veřejné správy, norem hmotněprávních i procesně právních.<sup>19</sup> Kvalita právní normy a procesu přijímání je pak podstatnou pro její aplikaci a samozřejmě pro samotný výkon veřejné správy.

Základní pravidla pro přijímání právních předpisů jsou upraveny Legislativními pravidly vlády. Jsou stanoveny obecné zásady pro přípravu právního předpisu, a to aby právní předpis byl koncipován přehledně a formulován jednoznačně, jakož i srozumitelně a jazykově a stylisticky bezvadně.<sup>20</sup> Ve vztahu k aplikaci daného právního předpisu je vždy nezbytné, aby zákonodárce toto

<sup>16</sup> VEDRAL, J., Správní řád komentář, BOVA Polygon, Praha, 2011, s. 135

<sup>17</sup> Čl. 5, Zásada rychlosti a efektivnosti „Zaměstnanec plní pracovní úkoly bez zbytečných průtahů a odkladů, nebo ve stanovených lhůtách tak, aby nedošlo k prodloužení s plněním úkolů. Při plnění úkolů Úřadu postupuje zaměstnanec tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady.“ Zdroj: <http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/eticky-kodex/eticky-kodex-zamestnancu-uradu-vlady-cr-100436/> .

<sup>18</sup> VEDRAL, J., Správní řád komentář, BOVA Polygon, Praha, 2011, s. 135.

<sup>19</sup> SKULOVÁ, S. a kolektiv, Základy správní vědy, Masarykova univerzita, Brno, 2001, s. 209.

<sup>20</sup> KNĚŽÍNEK, J., MLSNA, P., VEDRAL, J., Příprava právních předpisů, praktická pomůcka pro legislativce, Úřad vlády ČR, 2010, s. 12.

základní obecné pravidlo dodržoval, neboť jednoznačně, srozumitelně a bezvadně stylisticky zpracovaný právní předpis, je předpokladem pro efektivní činnost veřejné správy. Pokud však zákonodárce základní pravidla pro vytváření právních předpisů nedodrží a v rámci legislativního procesu jsou přijaty právní předpisy nejednoznačné, nepřesné, popř. příliš podrobné, dochází k problémům při aplikaci tohoto právního předpisu správním orgánem a může to následně vést k omezení principu efektivnosti v rámci konkrétního správního řízení.

V současné době, dochází často ke zpřesňování a zpodrobnování textu právních předpisů. Je otázkou, zda takové legislativní úsilí přispívá k efektivnímu výkonu veřejné správy. Vysokou mírou podrobnosti právního předpisu totiž dochází k určitému omezení správního uvážení, kdy správní orgán se musí doslovně držet podrobného textu právního předpisu a nemá možnost při aplikaci v rámci konkrétního řízení v konkrétní situaci uvážit a zvolit vhodné, adekvátní řešení.

Specifickým problémem aplikační praxe ve vztahu k efektivitě činnosti veřejné správy stává se někdy přepjatý formalismus, představovaný silným lpěním na znění právní normy, bez ohledu na její kontext či účel. Uvedené otázky však vyžadují podrobnější rozbor.

## **7 ZÁVĚREM**

V oblasti hodnocení efektivnosti veřejné správy se nachází stále mnoho nedořešených či pouze naznačených otázek a problémů. V úvodu každého zkoumání je však nutno nejprve vymezit používané pojmy a jejich vztahy, jež pak mohou napomoci nastavení vhodných metod zkoumání zvolené materie. Tou se pro autorky stala oblast vnější efektivnosti činnosti správních orgánů vůči adresátům, resp. dotčeným osobám v rámci právem upravených (formalizovaných) rozhodovacích procesech.

Jde již o rámeček zřetelněji vymezený, ve kterém bude nutno podrobněji specifikovat kritéria hodnocení. Nemůže jimi, samozřejmě, být pouze hledisko uspokojení zájmů dotčených osob a nákladů k jejich dosažení, ale také hledisko uspokojení veřejných zájmů, v čemž také cílů a úkolů veřejné správy, a s nimi spojená otázka vhodnosti nastavení prostředků a postupů k jejich dosahování, v potřebné míře strukturovanosti a podrobnosti. Podmíněnost právní úpravou na straně jedné, a oblast soudního přezkumu (resp. také potenciál dalších, nových perspektivních metod dosahování žádoucích výsledků), představují nezbytný rámeček zkoumání.

V předloženém příspěvku byly, zatím v základním nástinu, předesťeny hlavní znaky, souvislosti a problémová místa zkoumané materie.

### **Kontaktné údaje:**

doc. JUDr. Soňa Skulová, Ph.D.  
sona.skulova@law.muni.cz  
JUDr. Alena Kliková, Ph.D.  
alena.klikova@law.muni.cz  
Katedra správního práva a správní vědy  
Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
Veveří 70  
61180 Brno  
Česká republika

# SOUDNÍ KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICCE SE ZAMĚŘENÍM NA STAVEBNÍ POVOLENÍ

Veronika Solisová

Právnická fakulta Masarykovy Univerzity

**Abstract:** This article intends to deal with judicial checks of the public administration specialised in issuing a construction permit in the Czech Republic. First, it deals with the institute of public administration and its judicial checking. Then, the article concentrates on the institute of construction permit, its characteristics and position in the scope of administrative law. In the third part, the author tries to demonstrate both the way a relationship between the construction permit and judicial checking of the public administration authorities and show on some case studies decisions of administrative authorities dealing with the issue of construction permit and then evaluating of the case by the body of judicial checking of the public administration authority. Eventually, the thesis summaries findings based on previous explanations.

**Abstrakt:** Příspěvek si klade za cíl pohovořit o soudní kontrole veřejné správy v České republice se zaměřením na stavební povolení. V první části příspěvek pojednává o institutu veřejné správy a její soudní kontrole, a to v období od roku 2000 po současnost. V části druhé se příspěvek zaměřuje na institut stavebního povolení a stručně jej charakterizuje, jakož i jeho postavení ve správním právu. Ve třetí části se autorka pokouší demonstrovat jak vztah stavebního povolení k soudní kontrole veřejné správy, tak v konkrétních případech poukázat na rozhodnutí správních orgánů v otázce stavebního povolení a na následné posouzení a vyhodnocení kauzy orgánem soudní kontroly veřejné správy. V závěru příspěvek stručně shrnuje poznatky, ke kterým autorka došla.

**Key words:** administration, administrative law, control, right, law

**Klíčové slová:** správa, kontrola, právo, správní právo, stavební povolení, stavba, soud, právo

## 1 INSTITUT VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEJÍ SOUDNÍ KONTROLA

### 1.1 Veřejná správa

Veřejná správa představuje soubor institucí a činností, který se podílí na jednotlivém plnění konkrétních veřejných úkolů státu, realizovaný orgány veřejné správy, a to na základě a v mantinelech daných zákonem<sup>1</sup>. Především se legalita jeví jako základní premisa pro její řádný výkon při výkonu činnosti veřejné správy. Sládeček argumentuje skutečností, že důvod, proč je veřejná správa více omezena a vázána, pramení ze skutečností, že zájem veřejný má obvykle vyšší hodnotu než zájem soukromý.<sup>2</sup>

Naproti tomu Del Vecchio namítá, že „právo jediného člověka je stejně svaté jako právo milionů lidí“<sup>3</sup>, z čehož si lze klást otázku, zda by kritérium veřejného nebo soukromého mělo mít vliv na to, zda budou zákony v případě veřejného práva mít přednost i přes zásah do práv soukromých. Ale mohu se souhlasně domnívat, že je to právě zákonnost a její dodržování, kdo tvoří nezbytný předpoklad pro řádné zajištění důvěry občanů ve veřejnou správu, přičemž důvěra občanů ve veřejnou správu tvoří premisu pro její řádný chod.

### 1.2 Záruky zákonnosti ve veřejné správě

Hlavní záruky zákonnosti ve veřejné správě tvoří dle Frumarové „kontrola veřejné správy, ochrana před nezákonnými právními předpisy a vadnými individuálními správními akty, uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností, přímé donucení ke splnění právní povinnosti, právo

<sup>1</sup> In: Sládeček, V.: Obecné správní právo, s.20.

<sup>2</sup> tamtéž, s.19.

<sup>3</sup> In: Holländer, P.: Filozofie práva, s. 132.



na přístup k informacím, petice a stížnosti, trestní odpovědnost úředníků a pracovníků ve veřejné správě, Veřejný ochránce práv a ochrana před nezákonnou nečinností veřejné správy.<sup>4</sup>

Kontrola veřejné správy se jeví jako nezbytné a trvalé opatření, jehož účelem je zabránění zneužití pravomoci veřejné správy. Jurisdikční složka proto funguje jako způsob zajištění komplexní ochrany, jakési pojistky, před rozhodnutími a jinými normativními akty orgánů veřejné správy, které nebyly provedeny v souladu se zákonem, právním postupem, správnou osobou, za účasti všech potřebných účastníků, atd. Kontrolu před činností veřejné správy přitom neposkytují pouze soudy, ale také další instituce, zabývající se kontrolou - Nejvyšší kontrolní úřad, Veřejný ochránce práv, zastupitelské orgány a občané samotní na základě stížností, či jiných druhů podání.<sup>5</sup>

Soudní kontrola umožňuje postihovat správní orgány za protiprávní konání či napadat výsledek jejich činnosti v souvislosti s výkonem veřejné správy, a náleží krajským soudům a Nejvyššímu správnímu soudu ČR. Správní soudnictví se zabývá kontrolou veřejné správy. Zajímavým jevem v oblasti správního soudnictví je skutečnost, že samotný správní orgán, který vystupuje ve správním řízení v mnoha ohledech nadřazeně oproti ostatním účastníkům, jeví se poněkud nepostižitelně a jednajícím druhdy mocensky, se ve správním soudnictví ocitá v postavení „běžnou“ stranou, tj. tím, kdo je podrobován přezkumu. Účastníci správního řízení mají právo žalovat správní orgány, jestliže mají za to, že byly správními orgány zkráceni na svých právech, či jestliže jim vlivem rozhodnutí správního orgánu bylo upřeno právo, neřízena nebo omezena činnost, zkrátka pokud jim byly vlivem správního rozhodnutí založeny, změněny nebo zrušeny určité povinnosti nebo práva.

Při správním soudnictví se zkoumá zákonnost rozhodnutí správního orgánu. Na základě kasačního principu lze napadené rozhodnutí buď potvrdit, nebo zrušit. V případě zrušení správního rozhodnutí se nařizuje dotčené správní řízení podrobit novému projednání, tedy ve správním soudnictví se nemá zkoumat skutkovou podstatu případu, nýbrž výhradně zákonnost, tedy zda bylo rozhodnutí správního orgánu v souladu se zákonem, tedy především se správním řádem. Možnost obnovit řízení lze uplatnit u řízení ve věci politických stran a politických hnutí, o ochraně před zásahem správního orgánu, naopak uplatnit je nelze v případě napadání důvody rozhodnutí, výroku o nákladech řízení či v případě kasačních stížností.

### **1.3 Právní úprava v oblasti kontroly veřejné správy v ČR**

Institut veřejné správy je s českým právem úzce spjat. Po roce 2000 došlo k přijetí několika důležitých zákonů, které utvořily rámec, ve kterých se současná veřejná správa z hlediska soudní kontroly pohybuje. Zákonodárci přistoupili k tomuto opatření, a to za účelem zmírnění nedostatků a mezer stávající právní úpravy - především situace, kdy nebylo možné odvolat se proti rozhodnutí soudů, rozhodujících ve správním soudnictví, nedostatečné ochrany před nečinností správních orgánů či jiným aktům správních orgánů než rozhodnutí, jasné úpravy v oblasti kompetenčních sporů, sporů z veřejnoprávních smluv, ad. Zákon č.150/2002 Sb., správní řád soudní (dále pouze „SŘS“), tak upravil základní způsoby procesu jednání a rozhodování při správním soudnictví. Mezi další zákony, které kromě SŘS relevantně zasahují do soudní kontroly veřejné správy, náleží zákon č. 151/2002Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím SŘS (změna zákona o soudech a soudcích, zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, lustračního zákona, o státním zastupitelství, o občanském soudním řádu, zákona o právu shromažďovacím, soudních poplatcích, ad.) a konečně zákon č. 131/2002 Sb., o rozhodování kompetenčních sporů, tj. sporů, které vznikly v otázce, kdo je či není příslušný k projednání a vydání rozhodnutí, jehož stranami jsou: „Soudy a orgány moci výkonné, územní, zájmové nebo profesní samosprávy, a dále soudy v občanském soudním řízení a soudy ve správním soudnictví.“<sup>6</sup>

Soudní řád správní ustavil Nejvyšší správní soud České republiky (dále pouze „NSS“)<sup>7</sup> a stanovily základní pravidla přezkumu a rozhodování správních orgánů, kompetenčních sporů, soudů, které jsou pověřeny rozhodovat ve věcech správního soudnictví.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> In: Frumarová, K.: Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu, s. 20-21.

<sup>5</sup> In: Kadečka, S. - Průcha, P.: Správní právo, s. 50-52.

<sup>6</sup> In: blíže §1 odst. 1 zákona č. 131/2002 Sb., v platném znění.

<sup>7</sup> In: Sládeček, V.: Obecné správní právo, s.354.

<sup>8</sup> Pozn. aut.:NSS sice existoval již před rokem 2002, ovšem jeho postavení bylo čistě formální.

## 2 KONTROLA VEŘEJNÉ SPRÁVY PŘI VYDÁVÁNÍ STAVEBNÍHO POVOLENÍ

### 2.1 Stavební povolení

Jedním z institutů a konstitutivních aktů správního orgánu je stavební povolení. Jednoduché stavební úpravy vůbec nepotřebují souhlas nebo schválení správních orgánů. Složitější a náročnější stavební zásahy vyžadují ohlášení, které představuje jakousi zjednodušenou a méně časově náročnou formu schválení úpravy správním orgánem. Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, v platném znění uvádí podrobný popis staveb, které je třeba pro stavební povolení mít – jde především o stavby a stavební úpravy, například u novostaveb se zastavěnou plochou nad 150 metrů čtverečních, dále pak u staveb, kde se zasahuje do nosných konstrukcí objektů. V § 103 stavebního zákona jsou taxativně vyjmenovány stavby, úpravy a práce, které nevyžadují stavební povolení nebo ohlášení, pokud parametry v § 103 uvedené daná stavba, úprava nebo práce překročí, je zapotřebí (dle náročnosti) ohlášení nebo stavebního povolení. § 110 stanovuje požadavky, které je zapotřebí, aby obsahovala žádost o stavební povolení. Stavební povolení sestává z údajů o stavebníkovi, záměru, rozsahu, účelu a způsobu jeho provádění, údaje o tom kdo a jak hodlá stavební záměr uskutečnit, označení možných účastníků stavebního řízení, doklady, které jsou důležité pro posouzení stavebního povolení. Obvykle se k žádosti o stavební povolení přímo dokládají povolení od dalších orgánů než stavebního úřadu. Především se jedná o souhlas Útvaru hlavního architekta, vyjádření příslušné hygienické stanice, záchranné hasičské služby a dalších (statik, kanalizace). Na svůj náklad obvykle stavebník ve stavebním řízení přizývá k jednání se stavebním úřadem projektanta nebo jiný dozor. Účastníci řízení mohou uplatnit své námitky (proti projektové dokumentaci, způsobu provádění nebo užívání stavby, požadavkům dotčených orgánů, je-li jim dotčeno jeho vlastnické právo nebo právo založené smlouvou provést stavbu, opatření nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo stavbě – tento účastník pak ve své námitce uvede důvody, ve kterých spatřují svou námitku jako důvodnou, označí důkazy na podporu svých tvrzení a především skutečnosti, které zakládají jeho postavení účastníka v řízení. Při uplatnění námitek účastníků správní orgán zkoumá také lhůty, ve kterých je stavební povolení podáno. Soudní kontrola veřejné správy je v případě stavebního povolení důležitá v případech, ke kterým dochází pravidelně. Především jde o případy, kdy vydá stavební úřad povolení, ačkoliv neměli všichni účastníci možnost se vyjádřit. Může dojít k udělení stavebního povolení i přesto, že si správní orgán nevyžádal všechny nezbytné posudky. Popřípadě, vinou nečinnosti stavebního úřadu může dojít k situaci, kdy stavební úřad otálí s udělením stavebního povolení, a stavebník, který stavební povolení potřebuje za účelem změny účelu užívání stavby z rodinného domu na sídlo obchodní společnosti, tím přichází o zakázky, musí kvůli tomu platit pronajaté alternativní prostory ad. Novela zákona s účinností od 1.1.2013 přinesla některé změny v oblasti stavebního povolení. Především, došlo novelou ke snížení počtu případů, kdy je nutné stavební povolení či ohlášení stavby. Na energetické přípojky a na produkty, které plní funkci stavby, jako například mobilní domy, kůlny či garáže, není zapotřebí vyžadovat stavební povolení. Bez stavebního povolení lze postupovat i v případě menších staveb (skleníky a bazény do plochy 40 m<sup>2</sup>, stavby do 25 m<sup>2</sup> a do 5 metrů výšky na pozemku rodinného domu nebo chaty a určité typy výměn energetických přípojek. Za zmínku stojí rovněž skutečnost, že od roku 2013 novelou ř. 350/2012 Sb., se zavádějí zvýšené poplatky za správní řízení. V případě stavebního povolení došlo ke zvýšení poplatku z původních 300Kč na 5.000Kč.

### 2.2 Soudní kontrola veřejné správy při povolování stavby

Soudní kontrola stavebního povolení se uplatňuje pomocí stejných pravidel, jako v jiných stavebních řízeních – za pomoci stavebního zákona a SŘS se stanoví pravomoci a příslušnost soudu, který má ve věci kontroly stavebního povolení rozhodovat. Ve věcech soudní kontroly veřejné správy je místně příslušný ten soud, v jehož obvodu se nachází sídlo správního orgánu, který je v dané věci žalovaný, tj. stavební úřad, který nevydal včas a řádně stavební povolení, úřad, který tvrdí, že není věcně nebo místně příslušný k projednání a rozhodnutí o vydání stavebního povolení, působí na prvním stupni krajské soudy, jestliže zvláštní právní předpis nestanoví jako orgán příslušný k projednání a závaznému rozhodnutí věci jiný soud. Správní soudnictví poskytuje záruku právní ochrany v oblasti stavebního práva, které spadá pod správní právo, bylo-li vydáno stavební povolení neoprávněně, či nebylo vydáno stavební povolení, ač být vydáno mělo.

Nastane-li situace, že se žalobce domnívá, že správní orgán zasáhl svým aktem nezákonně (například jestliže stavební úřad vstupuje při stavebním povolení určité přesně vymezené části budovy do jiné části, aniž by pro to měl zákonný důvod), lze se proti takovému jednání správního

orgánu bránit podáním žaloby směřující proti nezákonnému zásahu správního orgánu do práv žalobce.

### **2.3 Postup při nečinnosti správního orgánu**

V případě nečinnosti správního orgánu, tj. pokud správní orgán nevydá stavební povolení v zákonné lhůtě (30 dní, případně ve lhůtě prodloužené vzhledem k obtížnosti případu nebo z jiných relevantních důvodů dle zákona), lze podat proti uvedenému správnímu úřadu žalobu proti jeho nečinnosti. Dotčený správní úřad pak může být v případě, že je žaloba úspěšná, povinen nahradit žalobci škodu (popř. ušlý zisk), která nečinností správního úřadu vznikla – například, jestliže se má otevřít restaurace a pro rekonstrukci objektu, který je určen jako provozovna restaurace, je zapotřebí stavebního povolení, pak nevydáním takového stavebního povolení v důsledku nečinnosti správního orgánu se může žalobce pokusit uplatnit u soudu také svůj nárok na kompenzaci škody, která vznikla v důsledku toho, že restaurace nebyla včas otevřena, ale přesto bylo nezbytné platit personál. Nadto se lze domáhat i ušlého zisku, který podnikatel mohl získat tím, že by otevřel řádně a včas na základě včasné vydaného stavebního povolení.

Jestliže správní orgán vydal rozhodnutí ve správním řízení, kterým zamítnul vydat stavební povolení, je možné se proti takovému rozhodnutí bránit. Po vyčerpání opravných prostředků, které nabízí samotné správní řízení (odvolání, námítky), legislativa nabízí také možnost podat žalobu proti rozhodnutí orgánu veřejné správy, a to zejména tehdy, má-li žalobce za to, že bylo jeho právo porušeno. Shledá-li soud nárok žalobce důvodným, napadené rozhodnutí správního orgánu zruší a vrátí je původnímu správnímu orgánu s tím, že smí dotčenému správnímu orgánu uložit další pokyny.

### **2.4 Kompetenční žaloby**

Specifickým druhem soudní ochrany, poskytované státem před nesprávnou činností veřejné správy, je institut takzvaných „kompetenčních žalob“, tj. případu, kdy účastník správního řízení podá žalobu, když správní orgán neprojedná návrh účastníka s prohlášením, že daný případ nespadá pod jeho kompetenci, popř. jestliže se dva správní úřady domnívají, že daný návrh spadá pod jejich kompetenci. Například tedy může nastat situace, kdy se dva stavební úřady domnívají, že jim přísluší posoudit a rozhodnout o udělení stavebního povolení rekonstrukce rodinného domu nebo naopak, jestliže stavební úřad odmítne danou žádost o stavební povolení s tím, že k tomu není místně nebo věcně příslušný.

## **3 CASE STUDY – PŘEVODOVKÁRNA V NOŠOVICÍCH**

V roce 2010 zažádala společnost Hyundai Motor Manufacturing Czech s.r.o. (dále pouze „HMMC“), o stavební povolení, které se týkalo výstavby převodovkárny v Nošovicích.<sup>9</sup>

Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor územního plánování, stavebního řádu a kultury, vydal dne 19.4.2011 rozhodnutí o odvolání, kde rozhodnul o částečné změně rozhodnutí stavebního úřadu Dobrá ze dne 9.2.2011 o umístění stavby „HMMC, sekce 5 Převodovkárna, SO 520 Převodovkárna II“ v k.ú. Nižní Lhoty a v k.ú. Nošovice a o jeho potvrzení ve zbývajících částech, bylo z hlediska možností správního řízení považováno za rozhodnutí konečné, proti němuž nelze podat opravný prostředek. Osoby, jimž toto právo zákon umožňuje, mohly toto rozhodnutí napadnout žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ust. § 65 a násl. s.ř.s. Žalobu v režimu tohoto ustanovení byly oprávněny podat osoby, které tvrdí, že byly na svých subjektivních veřejných právech zkráceny přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení rozhodnutím správního orgánu, anebo účastník řízení před správním orgánem, který byl na svých právech ve správním řízení zkrácen takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Dále dle ust. § 66 odst. 3 s.ř.s. je žalobu oprávněn z důvodu ochrany veřejného zájmu podat ten, komu toto oprávnění výslovně světuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva (viz. dále – Aarhuská úmluva). Okruh osob, oprávněných podat žalobu proti rozhodnutí stavebního úřadu byl dále specifikován Aarhuskou úmluvou, která v čl. 9 zakotvuje přístup veřejnosti k soudní ochraně a k využití právních mechanismů přezkumu možných porušení ustanovení úmluvy. Jak vyplývá v některých minulých rozhodnutích (mimo jiné také z usnesení Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 22 Ca 134/2008 ze dne 25. června 2008, vydaného v kauze stavebního záměru spol. Dymos), aplikují

<sup>9</sup> In: Převodovkárna v Hyundai nepoškodí životní prostředí. Online text, dostupný na: <http://www.novinky.cz/kariera/193110-eia-prevodovkarna-hyundai-v-nosovicich-neposkodi-zivotni-prostredi.html>

soudy extenzivní výklad legitimace k podání správní žaloby, když ve smyslu čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy poukazují na nutnost zajištění přezkumu rozhodnutí správního orgánu soudem, přičemž zájem subjektů na tomto přezkumu je vyvozen z čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, zajišťujícího právo na příznivé životní prostředí.

Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu bylo možno dle §72 odst. 1 podat nejpozději do dvou měsíců od doručení písemného vyhotovení žaloby, případně od oznámení jiným způsobem. Žalobou bylo možno se domáhat zrušení napadeného rozhodnutí nebo prohlášení jeho nicotnosti. V případě, že by soud žalobě vyhověl, by bylo napadené rozhodnutí zrušeno, vráceno zpět k novému projednání orgánu, který je vydal, přičemž tento je v dalším postupu vázán právním názorem správního soudu.

Podaná žaloba neměla v souladu s ust. § 73 s.ř.s. odkladný účinek, Přiznání odkladného účinku by znamenalo odklad realizace napadeného rozhodnutí, minimálně do doby právní moci rozhodnutí o správní žalobě, nebo do doby zrušení odkladného účinku. Došlo by tak k odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí, na což se spoléhaly jak neziskové společnosti, které bojovaly za to, aby se výstavba převodovárny nerealizovala, tak veřejnost<sup>10</sup>.

Ust. § 73 odst. 4 s.ř.s. umožňuje kdykoliv v průběhu trvání odkladného účinku soudu tento účinek i bez návrhu zrušit, pokud se prokáže, že k jeho přiznání nebyly dány důvody, anebo že tyto důvody v mezidobí odpadly – je tedy možno se kdykoliv snažit touto cestou odkladný účinek zrušit.

Bylo třeba zohlednit také délku časového období, po které bylo napadené rozhodnutí vykonatelné (tedy období mezi jeho právní mocí a právní mocí rozhodnutí o přiznání odkladného účinku). V tomto mezidobí byli účastníci správního řízení oprávněni se vydaným rozhodnutím řídit, v daném případě započít s realizováním stavby.

Přiznání odkladného účinku by však znamenalo od dalšího pokračování realizace stavby upustit a čekat na výsledek řízení o správní žalobě, jehož výsledkem může být zrušení napadeného rozhodnutí (tedy pravomocného stavebního povolení), čímž by se z již realizované stavby nebo její části stala tzv. „neoprávněná stavba“, tedy stavba realizovaná bez stavebního povolení. Odkladný účinek by však neznamenal, že by HMMC bylo automaticky povinno odstranit již započatou stavbu a její doposud realizované části (žaloba směřuje proti správnímu orgánu a jeho rozhodnutí, nikoliv proti HMMC, nelze tudíž ukládat v průběhu řízení přímé povinnosti HMMC jako osobě zúčastněné na řízení. Na druhou stranu, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 30.9.2008, sp. zn. II ÚS 1260/07, působí odkladný účinek ex tunc, tedy od okamžiku právní moci samotného rozhodnutí – proto by i část stavby, realizovaná v mezidobí mezi právní mocí napadeného rozhodnutí a právní mocí rozhodnutí o přiznání odkladného účinku, byla v případě vyhovění správní žalobě považována za neoprávněnou stavbu.

Realizace stavby právníkou osobou bez stavebního povolení, veřejnoprávní smlouvy nebo certifikátu autorizovaného inspektora je v souladu s ust. § 180 odst. 1 písm. k) a § 180 odst. 3 písm. e) stav. zákona považována za správní delikt právnícké osoby, za který jí může být udělena pokuta. Dle § 129 odst. 1 stavební úřad nařídí stavebníkovi odstranění stavby, stavěné bez stavebního povolení, ovšem současně dále specifikuje, za jakých okolností lze stavbu dodatečně povolit:

a) pokud stavba není umístěna v rozporu se záměry územního plánování, zejména s územně plánovací dokumentací a s územním opatřením o stavební uzávěře nebo s územním opatřením o asanaci území;

b) pokud stavba není prováděna či provedena na pozemku, kde to zvláštní právní předpis zakazuje nebo omezuje;

c) pokud není v rozporu s obecnými požadavky na výstavbu nebo s veřejným zájmem chráněným zvláštním právním předpisem.

Řízení o odstranění stavby zahájí stavební úřad obligatorně, jakmile se o jejím provádění dozví. Na základě návrhu stavebníka a doložení splnění výše uvedených tří podmínek je však povinen zahájit řízení o vydání dodatečného povolení.

Žalovaným v režimu správního soudnictví je vždy správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, tedy v tomto případě Krajský úřad Moravskoslezského kraje. Krajský úřad byl tedy jedinou pasivně legitimovanou osobou ve smyslu § 69 s.ř.s., jako subjekt, který ve věci rozhodoval o posledním stupni (rozhodováno o odvolání). Žaloba nakonec skutečně byla podána, avšak soud po zvážení dospěl k závěru, že odkladný účinek rozhodnutí nepřizná. HMMC tedy uspišila dokončení

<sup>10</sup> In: Převodovkárna letos ne. Online text, dostupný na: <http://magazin.e15.cz/regiony/prevodovkarna-letos-ne-839611>

převodovkárny, aby se případné zvažování jejího odstraněníjevilo jako zcela neúčelné. Výstavba převodovkárny v Nošovicích tedy byla nakonec dostavěna a stavba povolena.

#### **4 ZÁVER**

Soudní kontrola veřejné správy je nezbytnou zárukou k zajištění zákonnosti státní správy v České republice. Správní soudnictví je především ochrana v případě, že bylo vydáno správní rozhodnutí, které porušuje právo – a to ať jde o právo pozitivní (například na vydání stavebního povolení, které vydáno nebylo) nebo negativní (například byla udělena pokuta za nesprávné parkování, ačkoli k tomu policie neměla žádný zákonný důvod).

Hlavním prostředkem ochrany proti nesprávné činnosti veřejné správy je žaloba proti rozhodnutí orgánu veřejné správy. Účelem této žaloby je dosáhnout zrušení správního rozhodnutí, které porušilo právo žalobce. Jestliže soud porušení nějakého práva žalobce zjistí, napadené rozhodnutí zruší a vrátí věc k dalšímu řízení tomu správnímu orgánu, u něhož dosud probíhalo. Navíc soud ve svém rozhodnutí uloží správnímu orgánu podle povahy případu, jak má dále v řízení postupovat, aby se dalšímu porušení práva žalobce vyvaroval nebo aby takovou újmu žalobce v dalším řízení zhojil.

Soudní kontrola vydání/nevydání stavebního povolení se jeví jako nezbytná v tom smyslu, že je vždy zapotřebí, aby měla nezávislá síla možnost objektivně zhodnotit rozhodnutí jiné instituce a případně zvrátit nežádoucí akt, popřípadě jej moderovat, jelikož korupce v České republice v kombinaci s nízkými platy úředních osob zvyšují pravděpodobnost výskytu korupce ve státní správě.

#### **Použitá literatura:**

FRUMAROVÁ, K.: Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu. Praha: Linde, 2005. 246 s. ISBN 80-7201-505-2.

HOLLÄNDER, P.: Filosofie práva. 2. Vydání. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o., 2012. 424 s. ISBN 978-80-7380-366-7.

Hyundai staví v Nošovicích druhou převodovkárnu, online text, dostupný na:

[http://ostrava.idnes.cz/hyundai-stavi-v-nosovicich-druhou-prevodovkarnu-nabere-stovky-lidi-1gs-/ostrava-zpravy.aspx?c=A110607\\_160949\\_ostrava-zpravy\\_jog](http://ostrava.idnes.cz/hyundai-stavi-v-nosovicich-druhou-prevodovkarnu-nabere-stovky-lidi-1gs-/ostrava-zpravy.aspx?c=A110607_160949_ostrava-zpravy_jog)

KADEČKA, S. - PRŮCHA, P.: Správní právo (obecná část). 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 75 s. ISBN 80-210-3600-1.

KADEČKA S., ONDRUŠ R., PRŮCHA P.: Základy správního práva pro ekonomy. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 89 s. ISBN 80-210-2940-4.

PODHOLA, I.: Soudní kontrola veřejné správy, úloha správního a ústavního soudnictví v systému kontroly veřejné správy, Masarykova univerzita, Brno 2006.

PRŮCHA, P.: Správní právo. obecná část. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 272 s. ISBN 80-210-2763-0.

In: Převodovkárna letos ne. Online text, dostupný na: <http://magazin.e15.cz/regiony/prevodovkarna-letos-ne-839611>

Převodovkárna v Hyundai nepoškodí životní prostředí. Online text, dostupný na: <http://www.novinky.cz/kariera/193110-eia-prevodovkarna-hyundai-v-nosovicich-neposkodi-zivotni-prostredi.html>

Převodovkárna, online text, dostupný na: <http://magazin.e15.cz/regiony/prevodovkarna-letos-ne-839611>

SLÁDEČEK, V.: Obecné správní právo. 3. vyd., Praha: Wolters Kluwer, 2012. 500s. ISBN: 978-80-7478-002-8.

[www.detizeme.cz](http://www.detizeme.cz)

[www.eps.cz](http://www.eps.cz)

#### **Kontaktné údaje:**

Mgr. Veronika Solisová

[solisova@gmail.com](mailto:solisova@gmail.com)

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Veveří 70,

611 80 Brno

Česká republika

## TEÓRIA A PRAX ELEKTRONICKÝCH PODANÍ

Soňa Sopúchová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** In the presented article the author analyzes electronic submissions to the courts in Slovak Republic. In the beginning of the article the author focuses on clarifying of a phenomenon of this time which is informatization of society that is also impacting the judiciary. In the following parts the author explains a process of filling lawsuits and further submissions through an electronic form according to Civil procedure and Law on e-Government. In the last part of the article the author summarizes benefits and risks of electronic submissions.

**Abstrakt:** Autorka sa v predkladanom článku zaoberá problematikou elektronických podaní na súdy v podmienkach Slovenskej republiky. V úvode článku sa autorka zameriava na objasnenie fenoménu dnešnej doby, ktorým je informatizácia spoločnosti ovplyvňujúca aj oblasť súdnictva. V nasledujúcich častiach vysvetľuje autorka proces podávania žalôb a ďalších podaní prostredníctvom elektronickej formy, a to v zmysle Občianskeho súdneho poriadku a následne podľa Zákona o e-Governmente. V záverečnej časti článku autorka sumarizuje výhody a nevýhody uskutočňovania elektronických podaní.

**Key words:** electronic submission, informatization of society, electronic judiciary, e-Justice, electronic lawsuit

**Kľúčové slová:** elektronické podanie, informatizácia spoločnosti, elektronické súdnictvo, e-Justice, elektronická žaloba

### 1 ÚVOD

Spoločnosť prechádza v posledných rokoch mnohými významnými zmenami, ktoré prenikajú do rôznych oblastí spoločenského života. Predmetom zmien je spôsob využívania služieb a spôsob vzájomného komunikovania, kedy pri týchto činnostiach dochádza k masívnemu používaniu informačno-komunikačných prostriedkov. Medzi informačno-komunikačné prostriedky možno zaradiť počítač, tablet, televíziu, platobné karty alebo telefón a mnohé ďalšie moderné vymoženosti. Vo všetkých týchto prípadoch ide o technické zariadenia, ktoré umožňujú vyhľadať, získať, uložiť, prenášať a taktiež odkomunikovať informácie, a tým zásadným spôsobom uľahčiť a zefektívniť jednotlivé procesy a aktivity občanov či podnikateľov. V súvislosti s intenzívnym rozmachom informačno-komunikačných prostriedkov možno konštatovať, že sa stávame súčasťou spoločnosti, ktorá získava prívlastok informačná. Informačná spoločnosť je definovaná ako „spoločnosť založená na prieniku informačno-komunikačných technológií, informácií a poznatkov do všetkých oblastí spoločenského života v takej miere, že zásadne menia spoločenské vzťahy a procesy.“<sup>1</sup> Informačná spoločnosť sa tiež chápe ako výsledok procesu, ktorým je informatizácia spoločnosti. V súčasnosti ide o veľmi diskutujúci pojem, ktorý zahrňa viacero kategórií, pričom za ťažiskové sa považujú digitálna gramotnosť, dostupnosť a bezpečnosť internetu a moderné verejné služby. V súvislosti s informatizáciou jednotlivých oblastí spoločenského života (napríklad verejnej správy alebo súdnej moci) sa možno stretnúť s používaním pojmu elektronizácia.

Informačná spoločnosť a jej budovanie je v dnešnej dobe jednou z hlavných priorít Európskej únie. Táto sa snaží priblížiť a zabezpečiť prínosy informačnej spoločnosti všetkým Európanom. Služby informačnej spoločnosti boli opísané už v roku 1998 v *Zelenej knihe o konvergencii telekomunikácií, mediálneho sektora a sektora informačných technológií, ako aj o možných dôsledkoch regulácie na koncepciu informačnej spoločnosti*. Neskôr v roku 2005 iniciovala Európska rada partnerstvo pre rast a zamestnanosť, ako nový začiatok lisabonskej stratégie a vyhlásila, že je nevyhnutné vybudovať informačnú spoločnosť pre všetkých občanov, ktorá bude

<sup>1</sup> *Výkladový terminologický slovník elektronických komunikácií*. Výskumný ústav spojov. Dostupné na internete: <http://www.informatizacia.sk/terminologia/3480s>

založená na zvýšenom využívaní informačno-komunikačných technológií vo verejných službách, podnikoch a domácnostiach. Najnovším kľúčovým dokumentom pre túto oblasť je *Digitálna agenda pre Európu 2010-2015*, pričom cieľom predmetného nového akčného plánu informačnej spoločnosti Európskej únie je zabezpečiť smerovanie úsilia o maximalizáciu spoločenského a hospodárskeho potenciálu informačno-komunikačných technológií.<sup>2</sup>

V súvislosti s rozoberanou problematikou je v Slovenskej republike momentálne veľmi aktuálne prijatie *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)* (ďalej tiež ako „Zákon o e-Governmente“), ktorý prezident Slovenskej republiky podpísal dňa 23. 09. 2013. Predmetný zákon sa považuje za dlho očakávanú základnú platformu pre budovanie informačnej spoločnosti v Slovenskej republike, vzťahuje sa na výkon verejnej moci elektronicke, a to v rozsahu právomocí orgánov verejnej moci podľa osobitných predpisov.

Jednou z mnohých oblastí, ktorých sa proces informatizácie dotýka je súdna moc, pričom pre vyjadrenie tohto procesu nachádzame taktiež medzinárodný pojem e-Justice. V rámci elektronizácie súdnej moci možno diskutovať o viacerých sférach, v ktorých by informačno-komunikačné prostriedky našli svoje uplatnenie (napr. elektronický spis, ktorý by mal byť zavedený v roku 2014). Predkladaný príspevok sa zameriava na jednu z nich, a to na problematiku elektronickej formy podania na súd.

## 2 ELEKTRONICKÉ PODANIE PODĽA OBČIANSKEHO SÚDNEHO PORIADKU

Podanie účastníka možno považovať za jeden z najvýznamnejších procesných úkonov v súdnom konaní. Radim Polčák definuje podanie ako „procesnú formu právneho konania používanú subjektmi pre aktívnu komunikáciu so štátom.“<sup>3</sup>

Inštitút podania je v Slovenskej republike upravený v ust. § 42 Zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej tiež ako „Občiansky súdny poriadok“ alebo „OSP“). V zmysle predmetného ustanovenia môže účastník konania urobiť podanie na súd nasledovnými spôsobmi:

- písomne,
- ústne do zápisnice,
- elektronickými prostriedkami,
- telefaxom.

Ako je možné si všimnúť, zákonodarca okrem klasických spôsobov upravil taktiež možnosť uskutočniť podanie elektronickými prostriedkami, čím prispôbil ustanovenie prebiehajúcej modernizácii a informatizácii spoločnosti. V tomto konkrétnom prípade ide o zavádzanie novodobých komunikačných prostriedkov do súdnej praxe. Plnohodnotné elektronické podávanie žalobných návrhov a ďalších podaní umožnila novela OSP, vykonaná zákonom č. 384/2008 Z. z. s účinnosťou od 15. 10. 2008.

V rámci možnosti uskutočnenia podania na súd v elektronickej forme sa rozlišuje, či ide o podanie nového návrhu na začatie konania alebo o podanie k už existujúcemu súdnemu konaniu. Toto rozlišovanie má súvis s používaním zaručeného elektronickeho podpisu. Prvým prípadom je podanie obsahujúce návrh vo veci samej (napr. žaloba, späťvzatie žaloby, odvolanie a pod.) alebo návrh na nariadenie predbežného opatrenia, ktoré je nutné opatriť zaručeným elektronickeým podpisom. Pokiaľ osoba nedisponuje zaručeným elektronickeým podpisom a uskutoční takéto podanie v elektronickej forme, musí toto doplniť, a to písomne alebo ústne do zápisnice najneskôr do troch dní, inak súd na podanie nebude prihliadať. V druhom prípade ide o podanie ku konaniu, ktoré na súde už prebieha (napr. vyjadrenie k žalobe, žiadosť o oslobodenie od súdnych poplatkov a pod.). Vykonanie podania, ktorým sa dopĺňa, mení alebo spresňuje už začaté súdne konanie nie je potrebné podpísať zaručeným elektronickeým podpisom. Na základe vyššie uvedeného možno sumarizovať, že zaručeným elektronickeým podpisom je nutné zabezpečiť iba elektronickeé podanie, ktoré obsahuje návrh vo veci samej alebo návrh na nariadenie predbežného opatrenia. Ostatné podania na súd uskutočnené elektronickeým spôsobom nie je potrebné podpísať zaručeným elektronickeým podpisom. V týchto prípadoch ide o efektívny spôsob komunikácie medzi súdmi a účastníkmi konania, kedy nie je potrebné preukazovanie doručenia.

<sup>2</sup> *Digitálna agenda pre Európu*. Dostupné na internete: <http://www.informatizacia.sk/digitalna-agenda-pre-europu-2010---2015---/9125s>

<sup>3</sup> POLČÁK, R.: *Právo a evropská informačná spoločnosť*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 116

Uskutočňovanie podaní v elektronickej forme je v súčasnej dobe zabezpečené prostredníctvom webového sídla Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky<sup>4</sup>, ktoré obsahuje portál eŽaloby. Elektronickú žalobu je možné podať len prostredníctvom na to určeného elektronického formulára, pre ostatné podania prednastavený formulár nie je potrebný.

V tejto súvislosti je potrebné spomenúť *Zákon č. 215/2002 Z. z. o elektronickej podpise a o zmene a doplnení niektorých zákonov* (ďalej tiež ako "Zákon o elektronickej podpise"), ktorý upravuje inštitút elektronického podpisu. Predmetný zákon rozlišuje dva druhy elektronických podpisov, a to elektronický podpis a zaručený elektronický podpis. Špecifikom zaručeného elektronického podpisu je skutočnosť, že v prípade jeho použitia sa má za to, že bola zachovaná písomná forma.<sup>5</sup>

Podľa ust. § 25a Zákona o elektronickej podpise sú orgány verejnej moci povinné bezodkladne oznamovať Národnému bezpečnostnému úradu Slovenskej republiky elektronickú adresu umiestnenia elektronickej podateľne, na ktorej prijímajú podania vo forme elektronických dokumentov podpísaných elektronickým podpisom alebo elektronických dokumentov podpísaných zaručeným elektronickým podpisom a taktiež každú zmenu jej umiestnenia. Národný bezpečnostný úrad v zmysle ust. § 10 ods. 2 písm. p) Zákona o elektronickej podpise vedie zoznam elektronických adries umiestnenia elektronickej podateľní orgánov verejnej moci.<sup>6</sup> V súvislosti s postupom uskutočňovania elektronickej podaní možno doplniť, že elektronickej podateľna automaticky vygeneruje potvrdenku s presným časom (deň, hodina, minúta, sekunda) prijatia podania, ktorú následne elektronickej odošle odosielateľovi, pričom by k tomu malo dôjsť do 60 minút od zaradenia elektronickej dokumentu do radu overených prijatých dokumentov. Potvrdenka podpísaná zaručeným elektronickým podpisom súdu predstavuje dôkazný prostriedok, ktorým možno preukázať dodržanie procesnej lehoty.

Používanie zaručeného elektronickej podpisu ešte nie je v súčasnej dobe príliš rozšírené, a to z viacerých dôvodov. Jedným z nich je otázka financií, nakoľko zabezpečenie zaručeného elektronickej podpisu nie je pre občanov či podnikateľov bezplatné, navyše jeho platnosť je jeden rok a následne je potrebné platnosť obnoviť. Ďalším dôvodom môže byť taktiež slabá technická vybavenosť jednotlivých súdov. Táto skutočnosť však neznamená, že súd je oprávnený v dôsledku nemožnosti prijať elektronickej podanie, toto neprijat'. Predmetný záver je zrejmy z nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 14. októbra 2008, sp. zn. II ÚS 67/08-127, v ktorom súd konštatuje, že neprijatím elektronickej podania podpísaného zaručeným elektronickým podpisom dochádza k porušeniu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky („Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky“) a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd („Právo na spravodlivé súdne konanie“), a to aj za okolnosti, keď štátny orgán sám nespôsobil stav, ktorý mu reálne neumožňuje nakladať s podaním fyzickej alebo právnickej osoby v čase jeho doručenia spôsobom ustanoveným zákonom.<sup>7</sup>

Piata časť Občianskeho súdneho poriadku upravuje inštitút správneho súdnictva, v rámci ktorého prebieha na súdoch preskúmvacie konanie. Súdy na základe žalôb a opravných prostriedkov preskúmvajú zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. V zmysle ust. § 246c ods. 1 prvá veta OSP sa pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v piatej časti použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti Občianskeho súdneho poriadku. Problematiku podania piata časť OSP osobitne neupravuje, z toho dôvodu sa použije ust. § 42. To znamená, že podanie žaloby alebo opravného prostriedku, príp. iného návrhu v rámci správneho súdnictva je taktiež možné uskutočniť elektronickej spôsobom.

<sup>4</sup> [www.justice.gov.sk](http://www.justice.gov.sk)

<sup>5</sup> Ust. § 40 ods. 4 posledná veta Zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník: „Písomná forma je zachovaná vždy, ak právny úkon urobený elektronickej prostriedkami je podpísaný zaručeným elektronickej podpisom.“

<sup>6</sup> Dostupné na internete: <http://www.nbusr.sk/sk/elektronicky-podpis/e-podate-ne-organov-verejnej-moci.1.html>

<sup>7</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II ÚS 67/08-127. Dostupné na internete: <http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=1277961>



### 3 ELEKTRONICKÉ PODANIE PODĽA ZÁKONA O E-GOVERNMENTE

Zákon o e-Governmente upravuje v ust. § 24 - 28 inštitút elektronického podania a v ust. § 29 - 33 problematiku elektronického doručovania. Ďalšou dôležitou a súvisiacou otázkou je otázka elektronickej schránky. Táto je obsiahnutá v ust. § 11 a nasledujúce. Podľa predmetného zákona sa elektronickým podaním rozumejú údaje, ktoré účastník konania (o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach alebo na účely začatia takého konania) vyplní podľa elektronickeho formulára a odošle konkrétnemu súdu. Doručovanie v tomto prípade bude prebiehať prostredníctvom spomínanej elektronickej schránky, ktorá je definovaná ako elektronicke úložisko uchovávajúce elektronicke správy a notifikácie. Elektronicke schránky zriadi bezodplatne Úrad vlády SR, a to nasledovným subjektom: každému orgánu verejnej moci, právnickej osobe, fyzickej osobe, podnikateľovi a subjektu medzinárodného práva.

V súvislosti s vyššie uvedeným vyvstáva otázka elektronickej identity osoby a jej preukazovania a overovania. Identitou rozumieme súbor atribútov, ktoré jednoznačným spôsobom odlišujú jednu osobu od druhej osoby, pričom v prípade elektronickej identity sú tieto zaznamenateľné v elektronickej podobe. Elektronicke identity je však nutné preukázať identifikáciou a následne overiť autentifikáciou. Preukazovanie elektronickej identity je zabezpečené identifikátorom osoby, ktorým je rodné číslo v spojení s menom a priezviskom. Okrem tejto možnosti však existuje aj iný spôsob identifikácie, a to prostredníctvom autorizačných prostriedkov, ktoré v súčasnej dobe obsahujú aj identifikátor osoby. Ide napríklad o použitie zaručeného elektronickeho podpisu, ktoré teda okrem autorizácie zabezpečí aj preukázanie identity držiteľa kvalifikovaného certifikátu pre zaručený elektronicke podpis.<sup>8</sup> S preukazovaním identity osoby úzko súvisí následné overenie identity, ktoré sa uskutočňuje pomocou autentifikátora, ktorým disponuje výlučne daná osoba. V zmysle Zákona o e-Governmente je autentifikátorom občiansky preukaz s elektronickým čipom a bezpečnostný osobný kód podľa osobitného predpisu<sup>9</sup> alebo alternatívny autentifikátor. V tejto súvislosti možno doplniť, že občianske preukazy s elektronickým čipom sa majú vydávať na žiadosť od decembra 2013. Nemenej dôležitou je otázka autorizácie právnych úkonov. Podľa dôvodovej správy k Zákonom o e-Governmente bude autorizácia riešená v súlade s pripravovaným *Nariadením Európskeho parlamentu o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronicke transakcie na vnútornom trhu*, konkrétne s ustanoveniami článku 20 – Právne účinky a uznávanie elektronicke podpisov.<sup>10</sup> Zákon o e-Governmente obsahuje právnu úpravu autorizácie v ust. § 23, kde sa okrem iného uvádza: Osoba ktorá nie je orgánom verejnej moci vykoná autorizáciu úkonu:

a) zaručeným elektronickým podpisom<sup>11</sup> - ak sa právny úkon vykonáva podľa zákona v elektronickej forme, alebo ak podľa osobitného zákona je náležitou právnou úkonu vlastnoručný podpis,

b) zaručeným elektronickým podpisom s časovou pečiatkou<sup>12</sup> - ak podľa osobitného zákona je náležitou právnou úkonu vlastnoručný podpis, ktorý musí byť osvedčený,

c) iným uznaným spôsobom autorizácie, ak takýto spôsob ustanoví osobitný zákon.

S vyššie uvedeným súvisí taktiež ust. § 24 ods. 5 Zákona o e-Governmente o obsahových náležitostiach elektronickeho formulára pre elektronicke podanie. Ide o obsahové náležitosti návrhu na začatie konania (žaloby), pričom ak je niektorá z obsahových náležitostí viazaná na listinnú podobu, považuje sa za splnenú autorizovaním elektronickeho podania podávajúcim.

Pre porovnanie rozoberaných inštitútov možno uviesť platnú úpravu v Českej republike, ktorá je v niektorých otázkach odlišná od slovenskej úpravy. Napríklad pre elektronicke dokument, ktorý bol vložený do dátovej schránky sa už nevyžaduje uznávaný elektronicke podpis, nakoľko sa tento úkon automaticky považuje za podpísaný. Tento prístup je označovaný ako fikcia podpisu.<sup>13</sup> Pre upresnenie je potrebné doplniť, že dátové schránky plnia v Českej republike podobnú funkciu ako u nás novoupravené elektronicke schránky. Podľa môjho názoru je tento spôsob pre občanov

<sup>8</sup> Dôvodová správa – osobitná časť, k Vládnomu návrhu Zákona o e-Governmente. Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=4500>

<sup>9</sup> Zákon č. 224/2006 Z. z. o občianskych preukazoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>10</sup> Dôvodová správa – osobitná časť, k Vládnomu návrhu Zákona o e-Governmente. Dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=4500>

<sup>11</sup> Ust. § 4 Zákona o elektronickom podpise

<sup>12</sup> Ust. § 9 Zákona o elektronickom podpise

<sup>13</sup> LECHNER, T.: *Elektronicke dokumenty v právni praxi*. Praha: Leges, 2013, s. 138

a podnikateľov výhodnejší, nakoľko nie sú nútení zaobstarať si zaručený elektronický podpis. Pokiaľ bude u nás fungovať bezplatná elektronická schránka, avšak právny úkon bude nutné autorizovať zaručeným elektronickým podpisom, možno predpokladať, že situácia bude podobná ako v súčasnej dobe, a teda občania si zaručený elektronický podpis nezakúpia a nebudú uskutočňovať svoje úkony v elektronickej podobe a taktiež nebudú s orgánmi verejnej moci komunikovať elektronickým spôsobom.

#### **4 ZÁVER**

Naša krajina je súčasťou medzinárodného spoločenstva – Európskej únie, ktorá si stanovila za cieľ stať sa najkonkurencieschopnejšou a najdynamickejšou znalostnou ekonomikou, pričom prostriedkami majú byť práve informačno-komunikačné technológie. Napriek výraznej finančnej podpore z európskych štrukturálnych fondov však Slovenská republika v procese informatizácie zaostáva a v hodnotiacich rebríčkoch sa spomedzi členských štátov dlhodobo ocitá na ich chvoste.

Možnosť uskutočniť podanie na súd v elektronickej forme však považujem za jeden z čiastkových pozitívnych krokov v rámci elektronizácie spoločnosti, konkrétne oblasti súdnictva. Ide o významný posun smerom vpred na ceste budovania informačnej spoločnosti v Slovenskej republike. Na podávanie elektronických žalôb a iných podaní bol vytvorený portál e-Žaloby, ktorý v súčasnej dobe ešte nie je veľmi rozšírený. Možno konštatovať, že v prevažnej miere jeho služby využívajú advokátske kancelárie. Väčšina občanov v Slovenskej republike totiž ešte nemá vybudovanú dostatočnú dôveru v informačno-komunikačné prostriedky a ich využívanie v rámci svojich aktivít. Dôvodom môžu byť predchádzajúce negatívne skúsenosti, digitálna negramotnosť, ako aj neochota použiť finančné prostriedky na nadobudnutie zaručeného elektronického podpisu, ktorý nemožno využívať naplno, nakoľko informatizácia nie je vybudovaná na dostatočnej úrovni. Pokiaľ by elektronickým spôsobom fungovali služby v rámci ďalších orgánov, napr. v oblasti verejnej správy, možno by došlo k jeho rozšíreniu. Dlhodobým problémom procesu informatizácie v Slovenskej republike bola absencia legislatívnej úpravy tejto problematiky. Zákonodarcu uvedený problém čiastočne vyriešil prijatím spomínaného Zákona o e-Governmente, ktorý prináša zjednocujúcu štruktúru v jednotlivých otázkach informatizácie a stáva sa základnou koncepciou pre všetky oblasti verejnej moci. Nakoľko orgány verejnej moci nie sú momentálne technicky pripravené na prechod na elektronický spôsob vybavovania, zákon upravil trojročné prechodné obdobie, počas ktorého nemajú povinnosť postupovať podľa Zákona o e-Governmente, pokiaľ im to neumožňujú technické dôvody. To znamená, že v najbližšom období nemožno očakávať výrazné zmeny vo fungovaní orgánov verejnej moci, prechod bude postupný. V tejto súvislosti ešte možno doplniť, že elektronický spôsob vykonávania verejnej moci bude predstavovať alternatívu k listinnej forme, nie jej náhradu. Po uplynutí trojročnej prechodnej doby budú orgány verejnej moci povinné uskutočňovať verejnú moc primárne elektronickým spôsobom, avšak účastník sa bude môcť rozhodnúť pre listinný spôsob konania.

Napriek viacerým nevýhodám a rizikám uskutočňovania podaní v elektronickej podobe, z ktorých najväčšie obavy vznikajú v súvislosti s kybernetickou bezpečnosťou, je potrebné uviesť taktiež existenciu rôznych výhod, akými sú napríklad efektívnosť, rýchlosť a prehľadnosť. Na strane súdov ako aj na strane občanov dochádza taktiež k minimalizácii nákladov či času. Nemenej významnou je výhoda súvisiaca s ochranou životného prostredia, kedy sa elektronickými podaniami ušetrí niekoľko tisíc listov papiera ročne.

Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja číslo APVV-0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.

#### **Použitá literatúra**

LECHNER, T.: Elektronické dokumenty v právni praxi. Praha: Leges, 2013. 256 s. ISBN 978-80-87576-41-0.

POLČÁK, R.: Právo a evropská informačná spoločnosť. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 202 s. ISBN 978-80-210-4885-0.

Digitálna Agenda pre Európu.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II ÚS 67/08-127.

Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník.

Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok.

Zákon č. 215/2002 Z. z. o elektronickom podpise a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 224/2006 Z. z. o občianskych preukazoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

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

Dôvodová správa – osobitná časť, k Vládnemu návrhu Zákona o e-Governmente.

[www.informatizacia.sk](http://www.informatizacia.sk)

[www.nbusr.sk](http://www.nbusr.sk)

[www.justice.gov.sk](http://www.justice.gov.sk)

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Soňa Sopúchová

[sona.sopuchova@flaw.uniba.sk](mailto:sona.sopuchova@flaw.uniba.sk)

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta

Šafárikovo nám. 6, P.O.Box 313

810 00 Bratislava 1

Slovenská republika

# PREDPOKLADY PRE UKLADANIE EFEKTÍVNYCH SANKCIÍ

Mária Srebalová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The administrative proceedings upon administrative punishment are closely related to economic effectivity of the public administration. It is true, that a sanctions have an economic effect. On the other hand, the sanction as an adverse consequens of the administrative delict, helps to prevent it. Even by implication, without a compulsion protected public interest, has a considerable economic effect. They exist a lot of supposals to lay an effective and enforceable sanctions. In the practice we find some obstacles to reach a fulfilment of this postulates and some of them signifies an administrative justice.

**Abstrakt:** Správne konania, predmetom ktorých je správne trestanie, úzko súvisia s hospodárskou efektívnosťou verejnej správy. záujem Na jednej strane predstavujú samotné sankcie hospodársky efekt. Na strane druhej, sankcia ako nepriaznivý následok za spáchanie správneho deliktu, napomáha predchádzať ich páchaniu. Aj takto nepriamo, bez donútenia, chránený verejný záujem má značný hospodársky efekt. Existuje viacero predpokladov pre ukladanie efektívnych a vymožiteľných sankcií. Pre ich naplnenie nachádzame v praxi niekoľko prekážok a niektoré z nich už naznačila aj kontrola verejnej správy zo strany súdov.

**Key words:** administrative proceeding, administrative punishment, economic effectivity of the sanction, administrative justice

**Kľúčové slová:** Správne konanie, správne trestanie, hospodárska efektívnosť sankcií, správne súdnictvo.

## 1 ÚVOD

Všetky rozhodovacie procesy vo verejnej správe ovplyvňujú aj jej hospodársku efektívnosť. Ich kontrola, napríklad vo forme prieskumu rozhodnutí správnych orgánov súdmi, má na ich efektívnosť tiež značný dosah.

V predloženom príspevku budeme venovať osobitnú pozornosť najmä problémom rozhodovacieho procesu, výsledkom ktorého je individuálny správny akt vydaný v rámci správneho trestania a niektorým aspektom jeho prieskumu súdmi.

Už samotná existencia právnych predpisov, ktoré umožňujú postihovať správne delikty, chráni verejný záujem a má hospodársky efekt. Sankcia, najmä vo forme pokuty pre páchatela správneho deliktu, je tiež spájaná s hospodárskou efektívnosťou verejnej správy. Avšak postupy, ktoré vedú k uloženiu a tiež k vymoženiu sankcie nie sú bezproblémové. Niektoré, najmä praktické problémy, s ktorými sa v súvislosti so správnym trestaním v Slovenskej republike stretávame, naznačíme v nasledujúcom texte. Niektoré aspekty aktuálneho stavu u nás budeme porovnávať najmä so stavom v Českej republike, ktorá vychádzala po rozdelení spoločného štátu z obdobného východiskového stavu.

## 2 VHDNÁ A KOMPLEXNÁ PRÁVNA ÚPRAVA

Jedným z predpokladov pre hospodársky efektívne ukladanie sankcií v oblasti verejnej správy, je rýchly a hospodárny postup v procese zainteresovaných subjektov. Pri správnom trestaní je takýmto postupom individuálna rozhodovacia činnosť, výsledkom ktorej je rozhodnutie. V ňom správny orgán rozhodne o vine a treste páchatela správneho deliktu. Správnym deliktom je protiprávne konanie, ktorého znaky sú ustanovené zákonom, za ktoré správny orgán ukladá trest ustanovený normou správneho práva.

Rýchlosť a hospodárnosť uvedeného postupu môže byť ovplyvňovaná rôznymi faktormi, napríklad nečinnosťou správneho orgánu alebo účastníka konania, nedostatočnou odbornosťou zamestnancov správnych orgánov ale tiež množstvom opravných prostriedkov, ktorými sa účastníci konania domáhajú preskúmania správnosti a zákonnosti rozhodnutí. Možno zhodnotiť, že množstvo

opravných prostriedkov, ktoré smerujú voči rozhodnutiam, predmetom ktorých je správny delikt, je oproti iným druhom správnych konaní výrazne vyššie. Dôvodov je viacero, ale z pohľadu účastníka konania ide najmä o fakt, že sankcia, osobitne vo forme pokuty, má na tento subjekt správneho konania hospodársky resp. finančný dopad. Ďalším dôvodom je, že práve pri tomto druhu správneho konania, teda pri správnom trestaní, nemajú správne orgány pri svojom postupe oporu vo vhodnej a komplexnej právnej úprave.

Postup pri rozhodovaní o priestupkoch je upravený zákonom č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (Priestupkový zákon) a podporne sa postupuje podľa správneho poriadku<sup>1</sup>. Priestupkový zákon obsahuje všeobecnú aj osobitnú hmotnoprávnu časť a tiež procesnoprávnu časť. Predstavuje čiastkovú kodifikáciu priestupkového práva a je vhodným podkladom pre rozhodovanie o jednom druhu správnych deliktov, o priestupkoch.

Na rozdiel od toho v konaniach, v ktorých sa rozhoduje o iných správnych deliktoch než sú priestupky sa postupuje spravidla podľa správneho poriadku s odchýlkami, ktoré sú upravené v osobitných právnych predpisoch.

V praxi je problémom fakt, že správny poriadok nemôže zohľadniť požiadavky na rozhodovanie o správnych deliktoch tak, ako je to podľa priestupkového zákona v konaní o priestupkoch. Ak je totiž predmetom konania rozhodovanie o vine a treste je správny orgán na rozdiel od iných správnych konaní povinný postupovať nielen podľa správneho poriadku, ale tiež je povinný rešpektovať dokumenty s obsahom tzv. európskeho správneho práva procesného (soft law) a aplikovať pevne zavedené záruky trestného práva.

Dokumenty obsahujúce tzv. európske správne právo procesné zaraďujeme medzi pramene koncepcie práva na spravodlivý proces<sup>2</sup>. V konaní o správnych deliktoch je minimálne potrebné spomenúť Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy (91) 1 o správnych sankciách a Rezolúciu Výboru ministrov Rady Európy (77) 31. Z týchto dokumentov, ako aj z nadväzujúcej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že v správnom konaní v oblasti správneho trestania je potrebné poskytovať nielen záruky spravodlivého procesu ale aj pevne zavedené záruky, ktoré sa vzťahujú na súdne trestanie.

Judikatúra slovenských súdov a napríklad tiež českých súdov sa pri výklade aplikácie týchto záruk znižuje, že je potrebné zásady trestného konania (a tiež priestupkového konania) používať *analogicky*. Uvedme ako príklad rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 2 SŽ 6/2006, podľa ktorého chýba v Slovenskej republike procesný predpis, ktorý by upravoval zásady správneho trestania. Keďže administratívne trestanie má aj podľa štrasburskej judikatúry trestnoprávny charakter, treba pri ukladaní sankcií vychádzať z ústavy (čl. 50) a analogicky aj z Trestného zákona. V neposlednom rade v administratívnom trestaní treba rešpektovať Odporúčanie Rady Európy (91) 1z 13. 2. 1991, podľa ktorého pre ukládanie administratívnych sankcií platia *analogicky* zásady ukládania sankcií trestných s tým, že administratívny postih protiprávneho konania možno uplatniť len v primeranej lehote.

Právne povedomie o obsahu koncepcie práva na spravodlivý proces a v súvislosti s tým aj o princípoch a zásadách dobrej správy, sa však nevyvíja rýchlo ani jednoducho. V praxi ich správne orgány vnímajú najmä v dôsledku súdneho prieskumu a rušenia vlastných rozhodnutí. Osobitne postoj k implementácii záruk spravodlivého procesu, je z viacerých dôvodov (najmä v dôsledku absencie jednotnej úpravy správneho trestania), viac-menej negatívny a na rôznych úsekoch štátnej správy nevyrovnaný. Súvisí s ochotou či neochotou správneho orgánu (vedomostnou úrovňou jeho zamestnancov) rešpektovať niečo, čo nie je uvedené v zákone. Nie je totiž bežnou praxou zamestnancov správnych orgánov venovať sa tzv. európskemu právu, či rozsiahlej judikatúre spomínaných súdov. Dôvodom je aj pracovné zaťaženie a minimálna možnosť ďalšieho vzdelávania zamestnancov verejnej správy. Dôvodom je viacero a ich analýza by si zaslúžila osobitné skúmanie. Na tomto mieste sa budeme zaoberať najmä tými, pre ktoré reálne existuje neochota správnych orgánov rešpektovať judikáty či iné rozhodnutia súdov, čo negatívne ovplyvňuje efektívnu správu verejných záležitostí a ochranu verejných záujmov.

## 2.1 Analógia

Prvým z dôvodov, pre ktoré správne orgány pri správnom trestaní váhajú pri použití, či úplne ignorujú implementáciu záruk spravodlivého procesu je *analógia*.

<sup>1</sup> Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

<sup>2</sup> Bližšie k právu na spravodlivý proces pozri SREBALOVÁ, M. In VRABKO, M. a kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 30 a nasl.

Ako už bolo uvedené, aplikácia pevne zavedených záruk v trestnom konaní je ponechaná podľa konštantnej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na analogické použitie trestnoprávnej úpravy. Judikáty odkazujú na analogické použitie Trestného poriadku, Trestného zákona a tiež Priestupkového zákona. Nevyhnutnosť využitia analógie sa odvodzuje najmä z čl. 6 Dohovoru a z Odporúčania výboru ministrov Rady Európy č. R (91) 1 o správnom trestaní.

Analógia je jedným z interpretačných postupov, ku ktorému nachádzame u viacerých administratívistov skôr negatívny prístup.

Ako uvádza Vrabko, názory na využívanie analógie vo verejnom práve sa rôznia. Chýba najmä zhoda v tom, kedy a ako analógiu vo verejnom práve využiť. Z charakteru verejného práva je zrejmé, že analógiu nemožno napríklad využiť pri skúmaní právomoci a príslušnosti v správnom konaní. Vychádzajúc z jedného z vedúcich princípov verejného práva – správne orgány môžu konať len v takom rozsahu, v akom im to dovoľuje zákon. Viac môžeme uvažovať o využití analógie v správnom konaní v tých prípadoch, kde správny poriadok prevzal inštitúty súkromného práva do verejného práva, alebo v prípadoch, kde je pôsobnosť osobitných predpisov vylúčená. Tu sa môžu kombinovane využívať inštitúty súkromného i verejného práva bez ohľadu na to, či ide o hmotné alebo procesné práva. O analógii *iuris* budeme nútení uvažovať v tých prípadoch, keď budeme využívať princípy v práve, princípy dobrej správy a zásady správneho konania v tých prípadoch a za tých istých podmienok, ako pri analógii *legis*, ale analógiu *legis* nebudeme môcť využiť.<sup>3</sup>

Obdobne sa napríklad v náleze Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 21/04 uvádza, že doktrína je v súvislosti s analógiou nejednoznačná. Prúcha analógiu v správnom práve všeobecne odmieta a uvádza, že pre aplikáciu a interpretáciu noriem správneho práva platí, že použitie analógie pri nich vôbec neprichádza do úvahy. To svojim spôsobom vyplýva z ich povahy. (P. Průcha, Správni právo. Obecná časť. Brno 2003, s. 70). Hajn zastáva názor, že analógia slúži na vykrývanie medzier v práve a uplatňuje sa najmä v práve súkromnom. Vo verejnom práve je potrebné analógiu používať značne rezervovane. (P. Hajn, Analogie jako právní institut a jako způsob usuzování. Několik poznámek k analogii v právu (nejen) správním. Právnik, č. 2, 2003, s. 123). Podľa Sládečka by nemala byť analógia častým úkazom a použitie analógie zákona alebo analógie práva v správnom práve (či už hmotnom alebo procesnom) prichádza do úvahy, ak prinesie jednoznačný prospech účastníkovi konania či právneho vzťahu správneho práva. (V. Sládeček, Obecné správní právo. Praha 2005, s. 130).

Kritiku k využitiu analógie v správnom trestaní nachádzame napríklad u Kukliša. Je založená na viacerých argumentoch, ktoré spočívajú najmä v nesplnení podmienok jej prípustnosti v otázkach správneho trestania.<sup>4</sup> Tento autor uvádza, že analógia je jedným z interpretačných postupov v tých prípadoch, keď zákonná úprava neposkytuje návod na riešenie daného právneho problému. Všeobecne sa v správnom práve analógia nepripúšťa. Na jej výnimočné a obmedzené použitie by mali byť zároveň splnené tieto podmienky: medzera v zákone, použitím analógie neutrpiť páchatel', jej použitím neutrpiť chránený záujem. Uvádza tiež, že pre uplatnenie väčšiny zásad aplikovaných v trestných konaniach aj v konaniach, v ktorých sú ukladané správno-právne sankcie, analógia vôbec potrebná nie je. Odporúčanie výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o administratívnom trestaní totiž odporúča vládam členských štátov, aby sa vo svojom práve aj praxi riadili zásadami, ktoré vyplývajú z tohto odporúčania. Výslovne sú v ňom vymenované tieto zásady: zásada zákonnosti, zákaz retroaktivity, zásada *ne bis in idem*, zásada rýchlosti konania, zásada ukončenia každého konania rozhodnutím, dodržiavania procesných záruk (informovanie o obvinení ....). To, že v správnom trestaní nie je analógia potrebná opiera o argumentáciu, že okrem zákazu retroaktivity, sú tieto zásady priamo vyjadrené v správnom poriadku.<sup>5</sup>

Z niektorých uvedených názorov vyplýva, že analógiu je možné použiť pre účely aplikácie trestnoprávnej úpravy pri splnení určených podmienok. Sudcovia v zásade nemajú inú možnosť (pri

<sup>3</sup> V správnom práve je potrebné uprednostniť analógiu *legis*, aj to len vo výnimočných prípadoch a len za nasledujúcich podmienok: existencia medzery v práve, analogická aplikácia inej právnej úpravy nepoškodí iného účastníka konania, nepríde k zásahu do hodnôt, na ktorých stojí ochrana verejného záujmu. Pozri VRABKO, M. kol. *Správne právo procesné. Všeobecná časť*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 62 a nasl.

<sup>4</sup> Pozri KUKLIŠ, Ľ. Správne trestanie v judikatúre NS SR. In *Správne súdnictvo a rekonštrukcia civilného práva procesného. Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 327 - 336.

<sup>5</sup> Bližšie pozri KUKLIŠ, Ľ. cit. d. s. 327 – 328.

chýbajúcej právnej úprave) a nemôžu odmietnuť vo veci rozhodnúť pre neexistenciu zákonného ustanovenia, ktoré by sa vzťahovalo na prejednávajúcu vec. Došlo by tým k odmietnutiu spravodlivosti. Chýbajúce právo tak sudcovia dotvárajú a toto dotváranie je postupné, keďže rozhodovanie súdov závisí od toho, či sa účastník konania obráti na súd. Najmä u neprávnikov, ktorí tvoria podstatnú časť zamestnancov správnych orgánov tak vzniká dojem svojvoľne sudcov, ktorí „si vždy niečo nové pre zrušenie rozhodnutia vymyslia“.

Dokonca vo viacerých prípadoch nie sú ochotné súdom naznačený postup aplikovať ani tie isté správne orgány, ktorých rozhodnutia boli zrušené z rovnakých dôvodov. A tak v dôsledku zvyšujúceho sa povedomia účastníkov konania a značnej stagnácie správnych orgánov dochádza k neefektívnemu a nehospodárnemu procesu podávania veľkého množstva opravných prostriedkov a následných opravných konaní, v ktorých je pre konkrétnu vec správny orgán v konečnom dôsledku povinný rešpektovať právny názor súdu.

### 3 VZŤAH ROZHODOVACEJ ČINNOSTI SPRÁVNÝCH ORGÁNOV A ROZHODOVACEJ ČINNOSTI SÚDOV V RÁMCI SPRÁVNEHO SÚDNICTVA

K naznačeným neefektívnym postupom dochádza aj v dôsledku do istej miery „rezervovaných“ vzťahov medzi správnymi orgánmi a súdmi zasadených do rámca správneho súdnictva. V týchto vzťahoch kontrolovaného a kontrolujúceho preskúmajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov správnych orgánov v správnom konaní.

Podstata správneho súdnictva spočíva v ochrane práv fyzických a právnických osôb, ktoré sa cítia poškodené rozhodnutím orgánu verejnej správy v správnom konaní. V nasledujúcom texte upozorníme na neefektívny postup pri rozhodovaní o žalobách proti právoplatným rozhodnutiam a postupom správnych orgánov.

Správne súdnictvo je ovládané dispozičnou zásadou. To sa prejavuje vo vzťahu k začatiu konania súdu ako aj vo vzťahu k rozsahu preskúmania rozhodnutia správneho orgánu. Sudy môžu len vo výnimočných a v zákonom výslovne stanovených prípadoch prihliadnuť na také vady úkonov alebo činnosti správnych orgánov, ktoré žalobca nenamietal.

Súd preskúma rozhodnutie a postup orgánu verejnej správy *predovšetkým* v rozsahu a z dôvodov uvedených v žalobe (t.j. v medziach žaloby<sup>6</sup>). Rozsahom tvrdení uvedených v žalobe je súd viazaný a nemôže ho prekročiť. Rozsahom a dôvodmi žaloby nie je súd viazaný iba v prípade, ak zrušuje rozhodnutie správneho orgánu podľa § 250j ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku: „Súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správnomu orgánu na ďalšie konanie, ak bolo rozhodnutie vydané na základe neúčinného právneho predpisu, ak rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov alebo rozhodnutie je nepreskúmateľné pre neúplnosť spisov správneho orgánu alebo z dôvodu, že spisy neboli predložené. Súd zruší rozhodnutie správneho orgánu a konanie zastaví, ak rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený. Rozsahom a dôvodmi žaloby v týchto prípadoch nie je súd viazaný.“

Súd teda podľa citovaného ustanovenia prihliada aj na tie vady konania pred orgánom verejnej správy, ktoré žalobcovi nemohli byť známe a nemohol ich žalobou uplatniť, ak takéto vady mali za následok nezákonnosť rozhodnutia a postupu orgánu verejnej správy. Ide tu o výnimku zo zásady *iudex ne eat ultra petita partium* (sudca nech nejde nad návrhy strán)<sup>7</sup>, ktorú predstavujú veci, v ktorých súd zistil, že žalobou napadnuté rozhodnutie trpí takými vadami, na ktoré musí súd prihliadať bez ohľadu na to, či žalobca takýto nedostatok rozhodnutia namietal.<sup>8</sup>

Je potrebné tiež spomenúť §250i Občianskeho súdneho poriadku, ktorý v odseku 2 zakotvuje *revíziu právomoc súdov*: Ak správny orgán podľa osobitného zákona rozhodol o spore

<sup>6</sup> Podľa §249 Občianskeho súdneho poriadku súd nemôže z vlastnej iniciatívy za žalobcu nahradiť žalobné dôvody a ani sám nevyhľadáva ďalšie možné vady napadnutého rozhodnutia.

<sup>7</sup> V judikatúre napr. ZSP 1/1997: Zásadu *iudex ne eat ultra petita partium*, ktorá vyplýva z ustanovenia §249 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, musí súd zásadne aplikovať vo všetkých veciach, v ktorých preskúma na základe podanej žaloby zákonnosť žalobou napadnutého rozhodnutia. Výnimku z tejto zásady predstavujú veci, v ktorých súd zistil, že žalobou napadnuté rozhodnutie trpí takými vadami, ku ktorým musí súd prihliadať bez ohľadu na to, či žaloba takýto nedostatok rozhodnutia namietala.

<sup>8</sup> BARICOVÁ, J.: In: ŠTEVČEK, M., FICOVÁ, S. a kol.: *Občiansky súdny poriadok. Komentár. 1. vydanie*. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 750.

alebo o inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovných, rodinných a obchodných vzťahov alebo rozhodol o uložení sankcie, súd pri preskúvaní tohto rozhodnutia nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správny orgánom. Súd môže vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správny orgánom alebo vykonať dokazovanie podľa tretej časti druhej hlavy.

Súd podľa tohto ustanovenia dokonca nie je pri rozhodovaní viazaný skutkovým stavom zisteným správny orgánom v situáciách, keď správny orgán podľa osobitného zákona rozhodol o spore alebo o inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovnoprávných, rodinných a obchodných vzťahov alebo rozhodol o uložení sankcie. Súd v týchto prípadoch samostatne a nezávisle hodnotí správnosť a úplnosť skutkových zistení uskutočnených v správnom konaní správny orgánom.

Je potrebné uviesť, že vo viacerých prípadoch preskúvania rozhodnutí správnych orgánov vo veciach správneho trestania, dochádza k neefektívnym postupom zo strany súdov. Súd sa často vo svojich rozhodnutiach nezaoberajú všetkými vadami správneho konania či rozhodnutia správneho orgánu. Ide pritom ide o také vady rozhodnutí, na ktoré má súd prihliadnuť aj keď ich žalobca nenamietal.

V dôsledku toho súdy často opakovane preskúmajú rozhodnutia (opakovane sa oboznamujú so spismi) správnych orgánov, ktoré trpia takými vadami, pre ktoré neboli zrušené pri prvom preskúvaní súdom. Neefektívne teda nekonajú len správne orgány ale aj súdy, zo strany ktorých máme informácie o preťažnosti. Jedným z dôsledkov je negatívny názor na činnosť súdov zo strany zamestnancov verejnej správy a nadväzujúca neochota brať pri rozhodovaní do úvahy ich názor. Týka sa to osobitne tých konaní, v ktorých ešte nedošlo k súdному prieskumu a správny orgán „nie je povinný“ rešpektovať názor súdu.

V niektorých správnych konaniach dokonca v dôsledku takéhoto postupu došlo a dochádza k uplynutiu prekluzívnych lehôt pre uloženie sankcie. Pri ukladaní sankcií právnickým osobám ide dokonca o vysoké pokuty.

Zákon o správnom konaní súdom, prípravy ktorého v súčasnosti prebiehajú, by mohol značne prispieť k efektívnemu preskúvaniu rozhodnutí správnych orgánov. Predpokladom by bolo také jeho znenie, z ktorého by súdom vyplývala povinnosť zaoberať sa všetkými vadami konania, ktoré mohli mať vplyv na zákonosť preskúvaného rozhodnutia.<sup>9</sup>

#### **4 ĎALŠIE NENAPLNENÉ PREDPOKLADY PRE UKLADANIE EFEKTÍVNYCH A VYMOŽITELNÝCH SANKCIÍ**

Z ďalších predpokladov pre ukladanie efektívnych a vymožitelných sankcií spomeňme *napríklad nedostatky v personálnom zabezpečení rozhodovacej činnosti* správnych orgánov. Osobitne sú zreteľné vo vzťahu k zohľadňovaniu majetkových pomerov účastníka konania, pri rozhodovaní o uložení sankcie.

Ukladanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci správnej úvahy. Správny orgán v zákonom stanovených medziach uplatňuje svoju právomoc a určuje konkrétnu výšku pokuty. Použitie správnej úvahy musí byť v súlade s logickým uvažovaním a rozhodnutie musí byť náležité odôvodnené.<sup>10</sup>

Ak zákon umožňuje uložiť sankciu v určitom rozpätí, správny orgán je povinný zdôvodniť výšku pokuty. To je síce vecou voľného uváženia správneho orgánu, pokuta však nemôže byť uložená v ľubovoľnej výške

Správne orgány by mali okrem iných kritérií pre uloženie sankcie, zohľadňovať aj majetkové pomery účastníka konania. Je všeobecne známou skutočnosťou, že pre niektoré osoby môže mať výška sankcie likvidačný charakter. Význam tohto kritéria nemožno podceňovať aj z dôvodu následnej vymožitelnosti uloženej pokuty.

Rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva pre účely rozhodnutia o existencii "trestného obvinenia" uvádzajú, že podľa Dohovoru súd prihliada k trom kritériám: k právnej kvalifikácii opatrenia vo vnútroštátnom práve, k povahe tohto opatrenia samotného, ako aj k povahe a stupňu

<sup>9</sup> K efektívnej a účinnej právnej úprave preskúvania rozhodnutí správnych orgánov pozri bližšie SREBALOVÁ, M. Správne právo v praxi správnych orgánov a súdov pri preskúvaní rozhodnutí správnych orgánov. In *Aktuálne otázky správneho konania. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax*. Bratislava: VO PF UK, 2010 s, 162 a nasl.

<sup>10</sup> Podľa stanoviska Správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 9. februára 2012.



„prísnosti sankcie“. Aj naše súdy sa zaoberajú pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutí a postupov správnych orgánov otázkou likvidačnosti pokuty.

Pre zamestnancov správnych orgánov, ktorí spravidla nemajú potrebné vzdelanie ekonomického zamerania je erudované posúdenie likvidačnosti pokuty nemysliteľné. Pri účastníkoch konania – fyzických osobách je v zásade možné likvidačnosť posúdiť, no pri právnických osobách to vo väčšine prípadov možné nie je. Likvidačné pokuty majú pritom negatívny dosah napríklad na ich podnikanie a v konečnom dôsledku na hospodársku efektívnosť spoločnosti.

Vo vzťahu k aplikácii zásady „materiálnej rovnosti“<sup>11</sup> je potrebné spomenúť *absenciu registra, či registrov rozhodnutí správnych orgánov*. Správny orgán tak nemá možnosť nahliadnuť dokonca ani do svojej minulej rozhodovacej činnosti a uložiť pokutu v obdobnej výške za obdobný správny delikt<sup>12</sup>, resp. uložiť vyššiu pokutu v prípadoch „recidívy“. Porovnanie rozhodnutí so správnymi orgánmi s rovnakou vecnou pôsobnosťou sa v praxi nedá realizovať, čím sa znemožňuje aplikácia jednej zo základných zásad správneho konania a princípov koncepcie práva na dobrú správu.

Vo vzťahu k tomu však treba uviesť, že náš priestupkový zákon bol novelizovaný zákonom č. 387/2009 Z. z.. Tento zákon ukladá správnym orgánom, ktoré sú príslušné prejednať priestupok vrátane jeho prejednávania v blokovanom konaní, povinnosť viesť evidenciu priestupkov a súčasne ústredným orgánom vo veciach priestupkov ukladá povinnosť viesť ústrednú evidenciu priestupkov (§89a zákona). Zákon uvádza, ktoré údaje o priestupkoch sa majú evidovať a obsahuje aj ďalšie potrebné ustanovenia. Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR dokonca k aplikácii Nariadenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 44/2011 vypracovala metodické usmernenie a zriadená bola aj potrebná doména. Zákon sa však v praxi nerealizuje.

V Českej republike sa tiež pripravuje návrh novely priestupkového zákona s podobným zameraním: návrh zákona, ktorým sa mení zákon č. 200/1990 Sb., o priestupkoch v znení neskorších predpisov<sup>13</sup>. Jeho dôvodová správa ráta s postupným zavedením a spustením centrálnej evidencie priestupkov v horizonte približne troch rokov. V súčasnosti v Českej republike existujú len čiastkové databázy niektorých druhov správnych deliktov a postupne sa majú dopĺňať a kompletizovať. Dôvodom je finančná náročnosť zriadenia takého registra. Predpokladáme, že vysoké finančné náklady sú tiež dôvodom, pre ktorý sa doposiaľ takýto register nevytvoril ani u nás.

V súvislosti s vymožitelnosťou pokút je tiež zaujímavosťou, že zatiaľ čo v Českej republike už od roku 2008 funguje centrálny register exekúcií, u nás je v súčasnosti v štádiu príprav.

## 5 ZÁVER

Na záver zostáva konštatovať, že vo verejnej správe a v právnych predpisoch, ktoré upravujú jej činnosť, nachádzame viaceré nedostatky, odstránenie ktorých by napomohlo zvýšiť efektívnosť verejnej správy a následne efektívnejšie fungovanie štátu. Problémové okruhy, ktoré sme načrtli sú dlhodobo „boľavým miestom“ verejnej správy. Viaceré z nich, ako napríklad zamestnanie väčšieho počtu zamestnancov správnych orgánov s ekonomickým vzdelaním alebo napríklad praktická realizácia registrov rozhodnutí o správnych deliktov, sú finančne aj časovo náročné. Ich neuvedenie do života však spôsobuje hospodársku neefektívnosť verejnej správy.

**Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo APVV-0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.**

<sup>11</sup> Zásada legitímnych očakávaní alebo tiež precedenčná zásada.

<sup>12</sup> Zásadu materiálnej rovnosti zakotvuje aj správny poriadok v § 3 ods. 4: Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikli neodôvodnené rozdiely.

<sup>13</sup> Táto novela českého priestupkového zákona má tiež ambíciu začleniť pod pojem priestupok a pod režim priestupkového konania (s potrebnými osobitosťami napríklad pre správne delikty právnických osôb) aj ostatné správne delikty. Napriek viacerým otvoreným problémom je tento návrh prelomovým v dlhoročnej a nezodpovedanej otázke postihu správnych deliktov a je predpoklad, že odstráni viaceré problémy správneho konania, ktoré sme naznačili na začiatku tohto príspevku.

**Použitá literatúra:**

BABIAKOVÁ, Eva. Správne trestanie v judikatúre Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Správne súdnictvo a rekodifikácia civilného práva procesného. Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike : Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012. ISBN 978-80-7160-339-9.

BARICOVÁ, J.: In: ŠTEVČEK, M., FICOVÁ, S. a kol.: Občiansky súdny poriadok. Komentár. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-406-3.

KUKLIŠ, Ľ. Správne trestanie v judikatúre NS SR. Správne súdnictvo a rekodifikácia civilného práva procesného. Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012. ISBN 978-80-7160-339-9.

SREBALOVÁ, M. Správne právo v praxi správnych orgánov a súdov pri preskúvaní rozhodnutí správnych orgánov. Aktuálne otázky správneho konania. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie Právo ako zjednocovateľ Európy – veda a prax. Bratislava: VO PF UK, 2010. ISBN 978-80-7160-304-7.

VRABKO, Marián. Perspektívy a možnosti rozvoja verejnej správy v Slovenskej republike. Sborník z konferencie. Sborník z konferencie Veřejná správa na prahu 21. století. Brno : Masarykova univerzita, 2001. ISBN 80-210-2739-8.

VRABKO, Marián a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-89603-03-9.

VRABKO, Marián a kol. Správne právo procesné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-89603-13-8.

**Kontaktné údaje:**

doc. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

maria.srebalova@flaw.uniba.sk

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

Šafárikovo námestie 6

P. O. BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

# PROKURÁTORSKÝ DOZOR NAD ZÁKONNOSŤOU V ÚZEMNOPLÁNOVACEJ ČINNOSTI

Ján Škrobák

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The paper deals with issues of land-use planning and prosecutorial supervision of legality in land-use planning activities. It provides an overview of the application practice of various Slovak prosecutions in this field (relating to local self-government) in the years 2010 – 2012. It deals with possible ways, how to protect private interest and how to eliminate substantive and procedural errors in the process of land-use planning activities based on the exercise of prosecutor's oversight. The paper also deals with the question, whether the exercise of the competence of the prosecution could have a negative impact on operability and efficiency of land-use planning activities or on economic activities in the area, for which the land-use planning documentation is made.

**Abstrakt:** Príspevok sa zaoberá problematikou územného plánovania a prokurátorského dozoru nad zachovávaním zákonnosti v územnoplánovacej činnosti. Poskytuje prehľad aplikačnej praxe slovenských prokuratúr v tejto oblasti (pokiaľ ide o územnoplánovacia činnosť územnej samosprávy) v období rokov 2010 – 2012. Zaoberá sa ochranou súkromného záujmu a možnými formami nápravy prípadných hmotnoprávných a procesných pochybení na úseku územnoplánovacej činnosti na základe výkonu prokurátorského dozoru. Príspevok sa zaoberá aj otázkou, nakoľko výkon oprávnení prokuratúry môže mať negatívny vplyv na operatívnosť a hospodárnosť územnoplánovacej činnosti a na prípadné hospodárske aktivity v území.

**Key words:** prosecutorial supervision, land-use planning, land-use planning activities, oversight of legality in public administration

**Kľúčové slová:** prokurátorský dozor, územné plánovanie, územnoplánovacia činnosť, kontrola zákonnosti vo verejnej správe

## 1 ÚVOD

Limitujúcim faktorom pre väčšinu činností zameraných na uspokojovanie ľudských potrieb je objem zdrojov, ktoré majú ľudia k dispozícii. V ľudskej spoločnosti je preto prirodzene neustále prítomný prvok konfliktov o zdroje. V histórii ľudstva sa vyprofilovalo mnoho mechanizmov na riešenie týchto konfliktov, násilných i nenásilných, formálnych i neformálnych, inštitucionalizovaných i neinštitucionalizovaných. V našej spoločnosti našťastie ešte stále platí, že základné mechanizmy riešenia konfliktov o zdroje sú nenásilné, a založené na formálnych a inštitucionalizovaných vzorcoch správania sa. Kľúčovú úlohu pritom zohrávajú právo a politika.

Vo vzťahu k väčšine prírodných zdrojov predstavuje kľúčový prvok ich distribúcie medzi ľuďmi rozdelenie ovládania častí zemského povrchu a priestoru nad ním a pod ním. To neplatí len v medzinárodnom meradle, kde je rozdelenie ovládania častí zemského povrchu a priestoru nad ním a pod ním fixované prostredníctvom štátneho územia a štátnych hraníc, ale aj v meradle vnútroštátnom, kde ide o verejnoprávne i súkromnoprávne rozdelenie štátneho územia. Možnosť ovládať časť zemského povrchu a priestoru pod ním a nad ním je kľúčová pre zabezpečenie existencie ľudí a ich spoločností. V konečnom dôsledku nie je ovládanie častí zemského povrchu pre uspokojovanie potrieb ľudí ničím nahraditeľné. Pôda predstavuje trvalú a ťažko zničiteľnú hodnotu a umožňuje tomu, kto ju ovláda, priamo uspokojiť svoje základné potreby, čo neplatí vo vzťahu k žiadnemu inému z trvácných statkov, ktorými ľudia disponujú. Nemožno sa teda čudovať, že potreba ovládať časť zemského povrchu je hlboko zakorenená v ľudskom myslení a že konflikty o ovládanie určitého teritória sú archetypálnymi ľudskými konfliktmi.

Základným právnym mechanizmom riešenia konfliktov o zemský povrch medzi ľuďmi vo vnútroštátnom meradle je rozdelenie vlastníctva k pozemkom. Primárnu úlohu pri riešení týchto konfliktov teda majú normy súkromného práva. Súkromné právo však má obmedzené regulačné

možnosti. Umožňuje fixovať, ktorému človeku patrí ktorá časť zemskeho povrchu (a teda ktorý človek je oprávnený prisvojovať si jej úžitkovú hodnotu), a umožňuje riešiť konflikty medzi vlastníckmi susednými pozemkov. Len v obmedzenej miere však môže chrániť pred zneužívaním vlastníctva nehnuteľností, riešiť negatívne externality vyplývajúce z užívania pozemkov nad rámec úpravy susedských vzťahov a prakticky vôbec neumožňuje pozitívne programovanie užívania pozemkov v intenciách širších spoločenských záujmov. Súkromné právo sa hodí na ochranu ekonomických záujmov ľudí v situáciách, keď dochádza k bezprostrednej interakcii záujmov malého počtu konkrétnych ľudí, a to vo forme negatívnej ochrany (teda tak, že neoprávneným osobám zakazuje niektoré činnosti vykonávať), ťažko však v rovine pozitívnej ochrany (teda tak, že by napríklad vlastníkom pozemkov prikazovalo nejakým konkrétnym spôsobom ich užívať v súlade so širšími spoločenskými záujmami, napríklad strpieť na nich umiestnenie stavby pozemnej komunikácie alebo dráhy).

Územné plánovanie má charakter právom regulovaného formálneho mechanizmu riešenia konfliktov o zdroje vo vnútroštátnom meradle. Úlohou noriem verejného práva v rámci regulácie využívania pozemkov (a to nielen využívania na výstavbu) a pri projektovaní, uskutočňovaní, užívaní, údržbe a odstraňovaní stavieb je dosiahnuť taký stav usporiadania týchto spoločenských vzťahov, ktorého dosiahnutie je síce v zásade v rámci určitého spoločenstva konsenzuálne alebo prevažne vnímané ako žiaduce, ale jeho dosiahnutie len v medziach konania ľudí podmieneného ich autonómnyimi rozhodnutiami by bolo spojené s neprimeranou mierou neistoty. Povedané jednoduchšie, úlohou noriem verejného práva upravujúcich územné plánovanie, stavebný poriadok a vyvlastňovanie je dosiahnuť v prvom rade taký stav, ktorý je v súlade s verejným záujmom (a zároveň zosúlaďovať verejný záujem a súkromné záujmy).

V rámci územného plánovania sa rieši kolízia rôznych záujmov na usporiadaní a využívaní územia:

- kolízia verejného, resp., širšieho spoločenského záujmu a súkromných záujmov, často chránených vlastníckym právom,
- kolízia rôznych objektov verejného záujmu,
- kolízia rôznych súkromných záujmov.

Podľa stavebného zákona územným plánovaním sa sústavne a komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určujú sa jeho zásady, navrhuje sa vecná a časová koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja. Územné plánovanie vytvára predpoklady pre trvalý súlad všetkých činností v území s osobitným zreteľom na starostlivosť o životné prostredie, dosiahnutie ekologickej rovnováhy a zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja, na šetrné využívanie prírodných zdrojov a na zachovanie prírodných, civilizačných a kultúrnych hodnôt. Z tohto vymedzenia obsiahnutého v § 1 Stavebného zákona možno vyvodit', aké hodnoty sú chránené ako predmet verejného záujmu na úseku územného plánovania.

Je potrebné rozlišovať medzi pojmami územné plánovanie a územnoplánovacia činnosť. Ako vyplýva z vyššie uvedeného náčrtu, územné plánovanie je širším pojmom, keďže okrem územnoplánovacej činnosti zahŕňa aj ďalšie rozhodovacie procesy a iné činnosti. Územnoplánovacou činnosťou podľa stavebného zákona je

a) obstarávanie a spracovanie územnoplánovacích podkladov a udržiavanie ich aktuálneho stavu,

b) obstarávanie, spracovanie, prerokúvanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie a udržiavanie jej aktuálneho stavu.

Územnoplánovacia činnosť nemá povahu individuálno-rozhodovacieho právnoaplikačného procesu, nedochádza v nej k vydávaniu individuálnych správnych aktov, nevzťahuje sa na ňu správny poriadok (ani subsidiárne), fyzické osoby a právnické osoby v nej nemajú postavenie účastníkov konania a orgány, ktoré ju uskutočňujú, označujeme ako orgány územného plánovania.

Aké sú teda charakteristické črty územnoplánovacej činnosti?

1. Územnoplánovacia činnosť, najmä obstarávanie, spracovanie, prerokúvanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie, je svojou povahou bližšia normotvorbe než aplikácii práva. Jej výstupom sú regulatívy funkčného využívania a priestorového usporiadania územia, ktoré majú v podstate normatívnu povahu. Tento rozmer je ešte zvýraznený tým, že záväzné časti jednotlivých stupňov územnoplánovacej dokumentácie sa schvaľujú a publikujú ako všeobecne záväzné právne predpisy.

2. Územnoplánovacia činnosť, najmä obstarávanie, spracovanie, prerokovanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie, má okrem iného aj politický charakter. Rozhodnutia o funkčnom využívaní a priestorovom usporiadaní územia nie sú determinované len odbornými hľadiskami, ale aj hľadiskami politickými, keďže územnoplánovacia činnosť možno vnímať okrem iného aj ako politický rozhodovací proces zameraný na riešenie konfliktov verejných a súkromných záujmov týkajúcich sa využívania a usporiadania územia v podmienkach obmedzených zdrojov. Je pochopiteľné, že riešenie týchto konfliktov nemôže byť apolitické. Práve preto sa schvaľovanie jednotlivých stupňov územnoplánovacej dokumentácie zákonom zveruje orgánom verejnopolitckej moci (vláda SR, zastupiteľstvo samosprávneho kraja, obecné zastupiteľstvo). Tieto orgány majú vysoký stupeň demokratickej legitimity a je preto dôvodné, aby prijímali politické rozhodnutia. S tým, že územnoplánovacia činnosť, najmä však obstarávanie, spracovanie, prerokovanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie, je aj politickým rozhodovacím procesom, súvisí fakt, že v prípade, ak je zverené obciam a samosprávnym krajom, ide o samostatnú pôsobnosť, teda o veci územnej samosprávy (agenda stavebného úradu, ktorú zabezpečujú obce, je preneseným výkonom štátnej správy – platí teda, že v rámci územnoplánovacej činnosti obec koná v rámci samostatnej pôsobnosti, zatiaľ čo v rámci územného konania už ide o prenesený výkon štátnej správy).

Ďalšou charakteristickou črtou územnoplánovacej činnosti je, že fyzické osoby a právnické osoby, ktorých práv a právom chránených záujmov sa môže územnoplánovacia činnosť dotknúť, nemajú postavenie účastníkov konania a celkovo možno skonštatovať, že ich právne postavenie a okruh právnych prostriedkov, ktorými sa môžu domáhať svojich práv v rámci procesu obstarávania, prerokovania a schvaľovania územnoplánovacej dokumentácie, sú v porovnaní s postavením a právnymi prostriedkami, ktoré majú k dispozícii účastníci správneho konania, citeľne slabšie.

## **2 MECHANIZMY OCHRANY SÚKROMNÉHO ZÁUJMU V ÚZEMNOPLÁNOVACEJ ČINNOSTI**

Na ochranu súkromného záujmu (a v niektorých prípadoch aj na ochranu verejného záujmu) v rámci územnoplánovacej činnosti je zameraných viacero inštitútov Stavebného zákona:

- samotný fakt obligatornosti obstarania územnoplánovacej dokumentácie určitých stupňov v určitých prípadoch
- obligatornosť niektorých obsahových súčastí záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie
- požiadavka na súlad územnoplánovacej dokumentácie so záväznou časťou územnoplánovacej dokumentácie vyššieho stupňa
- možnosť fyzických osôb a právnických osôb podať podnet na obstaranie územnoplánovacej dokumentácie (§ 17 ods. 2 Stavebného zákona)
- väzanosť orgánov územného plánovania metodickými pokynmi ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie, a to aj v rámci obsahovej stránky
- opakované preskúmavanie spracúvanej dokumentácie hierarchicky vyššie postaveným orgánom územného plánovania
- inštitút neplatnosti schválenia.

V rámci procesu obstarávania územnoplánovacej dokumentácie v zmysle zákonnej úpravy obsiahnutej v Stavebnom zákone však ako kľúčové prostriedky ochrany súkromného záujmu možno vnímať publicitu procesu obstarávania územnoplánovacej dokumentácie a ingerenciu fyzických osôb a právnických osôb v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie. Oba tieto nástroje sa v rôznej miere uplatňujú počas celého procesu obstarávania územnoplánovacej dokumentácie.

Pokiaľ ide o prvok publicity, predovšetkým treba spomenúť zverejnenie oznámenia o začatí obstarávania územnoplánovacej dokumentácie spôsobom v mieste obvyklým ako súčasť prípravných prác. Takisto spomeňme oznámenie prerokovania zadania verejnosti účinnou formou a spôsobom, ktorý je v mieste obvyklý; návrh zadania sa musí na 30 dní vystaviť na verejné nahliadnutie. Za účelom zabezpečenia publicity procesu obstarávania územnoplánovacej dokumentácie sa musí uskutočniť aj verejné prerokovanie konceptu, ktorému predchádza zverejnenie informácie o verejnom prerokovaní konceptu (existuje pritom osobitná úprava pri Konceptii územného rozvoja Slovenska a pri územnom pláne regiónu) a vystavenie konceptu na verejné nahliadnutie. Obdobne sa postupuje vo vzťahu k návrhu územnoplánovacej dokumentácie.

Najnižším stupňom územnoplánovacej dokumentácie, ktorý však reguluje priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia najpodrobnejšie, je územný plán zóny. Keďže tento stupeň územnoplánovacej dokumentácie reguluje priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia s mierou spodobnenia vo vzťahu ku konkrétnym pozemkom, predstavuje zároveň najadresnejší zásah do právneho postavenia fyzických osôb a právnických osôb. Tomu zodpovedá aj viacero osobitných inštitútov, ktoré sa vzťahujú na tento stupeň územnoplánovacej dokumentácie. Príkladom je ustanovenie povinnosti zverejnenia návrhu územného plánu zóny na úradnej tabuli najmenej na 30 dní, pričom pred uplynutím lehoty na vyjadrenie obec zvolá verejné prerokovanie pre obyvateľov obce.

Na zabezpečenie publicity obstarávania územnoplánovacej činnosti je zameraná aj publikácia záväzných častí územnoplánovacej dokumentácie. Napríklad v prípade územných plánov obcí a zón obec zverejní záväzné časti územnoplánovacej dokumentácie a) vyvesením na úradnej tabuli najmenej na 30 dní, ako aj iným v mieste obvyklým spôsobom, b) doručením dotknutým orgánom.

Okrem toho obec o schválení územného plánu zóny individuálne upovedomí osoby, s ktorými návrh územného plánu prerokovala jednotlivito.

Ingerencia osôb do procesu obstarávania územnoplánovacej dokumentácie závisí od ich právneho postavenia (presnejšie, od toho, či ich právne postavenie môže byť obstarávanou územnoplánovacou dokumentáciou priamo dotknuté), od fázy obstarávania územnoplánovacej dokumentácie a v niektorých prípadoch aj od toho, či ide o fyzické osoby, alebo o právnické osoby.

Ingerencia dotknutých fyzických osôb a právnických osôb v procese tvorby územnoplánovacej dokumentácie je zabezpečená prostredníctvom

- prerokovania zadania územnoplánovacej dokumentácie s dotknutými právnickými osobami
- oprávnenia verejnosti podať pripomienky k návrhu zadania územnoplánovacej dokumentácie do 30 dní odo dňa oznámenia
- verejného prerokovania konceptu a jeho prerokovania s dotknutými fyzickými osobami a dotknutými právnickými osobami
- pravidla, že stanoviská a písomné pripomienky ku konceptu, ktoré neboli zohľadnené, znovu prerokuje orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovacie dokumentácie s tými, ktorí ich uplatnili
- prerokovania návrhu územnoplánovacej dokumentácie orgánom územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovacie dokumentácie, aj s dotknutými právnickými osobami.

Spomenúť treba aj ustanovenie § 22 ods. 7 Stavebného zákona, podľa ktorého stanoviská a písomné pripomienky k návrhu, ktoré neboli zohľadnené, znovu prerokuje orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovacie dokumentácie, s tými, ktorí ich uplatnili.

Aj v prípade ingerencie fyzických osôb a právnických osôb v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie existuje osobitná úprava vo vzťahu k obstarávaniu územného plánu zóny: Obec je povinná návrh územného plánu zóny prerokovať s vlastníckymi pozemkov, na ktoré sa navrhujú zastavovacie podmienky, regulatívy neprípustného funkčného využívania pozemkov alebo stavebná uzávera, a s vlastníckymi stavieb verejného dopravného a technického vybavenia riešeného územia. Stanoviská osôb podľa predchádzajúcej vety, ktoré nemožno zohľadniť, prerokuje s tými, ktorí ich uplatnili, ak sa bezprostredne týkajú ich vlastníckych práv alebo iných práv k pozemkom alebo k stavbám.

Napriek existencii vyššie uvedených inštitútov ochrany súkromného záujmu v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie treba skonštatovať, že v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie dotknuté fyzické osoby a právnické osoby nedisponujú žiadnymi právnymi prostriedkami nápravy porovnateľnými s tými, ktoré poskytuje Správny poriadok účastníkom správneho konania. Preto za najefektívnejší prostriedok ochrany subjektívnych práv, ktorých sa dotýkajú regulatívy územného plánovania, považujem prostriedky prokurátorského dozoru.

### **3 PROKURÁTORSKÝ DOZOR V ÚZEMNOPLÁNOVACEJ ČINNOSTI**

Prokurátorský dozor nad zachovávaním zákonnosti vo verejnej správe možno považovať za kľúčový prostriedok ochrany verejných a súkromných subjektívnych práv v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie. Prokurátorský dozor umožňuje odstrániť procesné pochybenia, ale aj vecné nezrovnalosti. Do úvahy pritom prichádza využitie inštitútu upozornenia (ešte v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie) aj protestu prokurátora (proti všeobecne

záväznému právnomu predpisu, ktorým bola publikovaná záväzná časť územnoplánovacej dokumentácie toho – ktorého stupňa).

Podanie protestu prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu obce alebo samosprávneho kraja, ktorými bola schválená a publikovaná záväzná časť územnoplánovacej dokumentácie regiónu, obce či zóny je podmienkou začatia konania podľa § 250zfa OSP (konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a VÚC so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy v rámci správneho súdnictva). Výkon prokurátorského dozoru je teda jediný efektívny prostriedok, ktorý môže v konečnom dôsledku viesť k strate platnosti a účinnosti všeobecne záväzného nariadenia, ktorým bola publikovaná záväzná časť územnoplánovacej dokumentácie proti vôli orgánu územného plánovania, ktorý ju schválil.

V rámci prípravy príspevku som uskutočnil prieskum zameraný na zisťovanie frekvencie aktivity jednotlivých okresných a krajských prokuratúr na tomto úseku. Zisťoval som nasledovné skutočnosti: 1. Koľko podnetov na porušenie zákona v procese obstarávania, schvaľovania a publikácie územnoplánovacej dokumentácie jednotlivé prokuratúry obdržali v rokoch 2010, 2011 a 2012, koľko z týchto podnetov vyhodnotili ako opodstatnené, koľko protestov proti všeobecne záväznému nariadeniu alebo opatreniu v rámci výkonu pôsobnosti obce či samosprávneho kraja v územnoplánovacej činnosti podali v rokoch 2010, 2011 a 2012, koľko upozornení na nezákonnosť v postupe obce alebo samosprávneho kraja v rámci výkonu ich pôsobnosti v rámci územnoplánovacej činnosti v rokoch 2010, 2011 a 2012 prokuratúry podali a koľko návrhov na začatie konania na správny súd bolo vo veciach územnoplánovacej činnosti prokuratúrami podaných v rokoch 2010, 2011 a 2012.

Žiaľ, absencia odpovedí časti prokuratúr mi znemožnila vytvoriť relevantnú štatistiku tejto činnosti prokuratúry. Možno však skonštatovať, že v medziach dostupných informácií prokurátorský dozor na tomto úseku je realizovaný zriedkavo, aj to nie na základe vlastných iniciatívnych previerok zákonnosti, ale na základe podnetov osôb. Ďalej, významná časť podnetov bola posúdená ako neopodstatnená z dôvodu, že osoba, ktorá podnet podala, nevyužila svoje oprávnenie uplatniť námietky a pripomienky v rámci oprávnení ingerovať v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie.

#### **4 PROKURÁTORSKÝ DOZOR V ÚZEMNOPLÁNOVACEJ ČINNOSTI AKO DÔVOD HOSPODÁRSKEJ NEEFektívnosti?**

Proces obstarávania územnoplánovacej dokumentácie je časovo a odborne náročný a nákladný. V prípade zistenia pochybení v počiatočných fázach procesu obstarávania územnoplánovacej dokumentácie (napríklad schválenie zadania v rozpore so zákonom) neostáva iné, ako proces opakovať, čo prináša ďalšie finančné náklady, nehovoriac o negatívnom vplyve na stav právnej istoty ohľadom funkčného využívania a priestorového usporiadania územia a o možnej ujme na právach nadobudnutých v dobrej viere.

V záujme minimalizácie týchto rizík odporúčam nasledovné prístupy:

1. zväžiť aspoň v niektorých prípadoch účasť prokuratúry už v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie (s využitím súčasných oprávnení prokuratúry - § 21 ods. 1 písm. c) zákona o prokuratúre – poradný hlas na zasadnutiach orgánov verejnej správy).

2. výslovne ustanoviť potrebu zohľadniť požiadavku ochrany práv nadobudnutých v dobrej viere pri podávaní protestov proti všeobecne záväzným nariadeniam, ktorými boli schválené záväzné časti územnoplánovacej dokumentácie zón, obcí a regiónov.

3. pokiaľ je to možné, smerovať protest a návrh na súd iba proti „vadným“ častiam a ustanoveniam územnoplánovacej dokumentácie.

#### **5 ZÁVER**

Možno konštatovať, že využívanie prostriedkov prokurátorského dozoru nad zachovávaním zákonnosti pri obstarávaní ú. p. d. je málo frekventované. Dôvodmi sú jednak pravdepodobne nízke povedomie fyzických osôb a právnických osôb o procesoch obstarávania územnoplánovacej dokumentácie, o právach, ktoré v rámci týchto procesov majú a všeobecne nízky záujem o túto problematiku, jednak absencia výraznejšieho iniciatívneho prístupu samotnej prokuratúry.

**Tento príspevok vznikol aj vďaka podpore Agentúry na podporu výskumu a vývoja v rámci projektu Právna úprava správneho súdnictva v Slovenskej republike podporovaného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja v grante APVV 0448/10.**

**Použitá literatúra:**

Zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov

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

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Ján Škrobák, PhD.

jan.skrobak@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave

Šafárikovo námestie č.6

P.O.BOX 313

810 00 Bratislava 1

Slovenská republika



# INKOMPATIBILITA VO VEREJNEJ SPRÁVE – ÁNO ALEBO NIE?

Katarína Tóthová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The author analyzes the ineligibility clause in terms of its basic function, namely preventing the accumulation of power (state power, public power) "in the hands of one". She points out, that while in the case of the highest constitutional functions ineligibility is generally accepted, in the field of public administration there are often doubts, whether it is appropriate to apply the ineligibility clause. The author advocates the application of the ineligibility clause also in the public administration.

**Abstrakt:** Autorka analyzuje právny inštitút inkompatibility z hľadiska jeho základnej funkcie, a to zabránenie kumulovania moci (štátnej, verejnej) v jedných "rukách". Poukazuje na to, že pokiaľ pri najvyšších ústavných funkciách je inštitút inkompatibility všeobecne akceptovaný, v oblasti verejnej správy sú často pochybnosti o vhodnosti uplatňovania inkompatibility. Argumentuje za uplatňovanie inštitútu inkompatibility aj vo verejnej správe.

**Key words:** Ineligibility, concentration of power, potential of physical forces, public administration authorities, effectiveness of governance

**Kľúčové slová:** inkompatibilita, kumulácia moci, potenciál fyzických síl, orgány verejnej správy, efektívnosť riadenia spoločnosti

## 1 ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Výkon verejnej správy ak má byť súladný s Európskym kódexom dobrej správnej praxe (ktorý bol prijatý v roku 2001), musí brať zreteľ aj na presadenie princípu hospodárskej efektivity v procese jej výkonu. Požiadavka efektivity sa často zdôrazňuje bez jasnejšieho druhového a terminologického spresnenia ciest, ktorými ju možno dosiahnuť.

Zastávam stanovisko, že zefektívniť výkon verejnej správy možno – a aj treba – dvoma smermi (cestami):

- a) zdokonaľovaním verejnej správy,
- b) racionalizáciou verejnej správy.

Zdokonaľovať verejnú správu možno viacerými prostriedkami, medzi ktorými osobitný význam majú inštitúty na presadenie zákonnosti a správnosti, ako aj inštitúty na zabezpečenie kvalitného personálneho prvku vo verejnej správe.

Racionalizovať verejnú správu možno prostriedkami a inštitútmi, ktoré zrýchlia (spružnia) rozhodovacie procesy štátno-správneho, ako aj samosprávneho charakteru, ale aj zhospodárnia ich priebeh.

Otázka uplatnenia inkompatibility vo verejnej správe je problematikou, ktorá svojimi dopadmi patrí do okruhu otázok smerujúcich ku skvalitneniu personálneho prvku vo verejnej správe – teda do množiny otázok zdokonalenia verejnej správy a v neposlednej miere k zefektívnosti verejnej správy. Či presadenie a uplatňovanie inkompatibility do významných funkcií vo verejnej správe – konkrétnejšie územnej samospráve skutočne naplňa uvedený postulát – to sa pokúsim načrtnúť vo svojom výstupení a bližšie ozrejmiť v písomnom elaboráte.

## 2 INKOMPATIBILITA V ŠTÁTNEJ SPRÁVE A ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE

Verejná správa je množinou rôznych orgánov a aktivít, medzi ktorými prioritné postavenie ako aj prioritný význam pre chod štátu, ako aj jeho charakter, má činnosť štátnej správy a územnej samosprávy. Z toho dôvodu inštitútu inkompatibility z množiny otázok jeho uplatnenia vo verejnej správe sa zameriam predovšetkým na jeho uplatňovanie v štátnej správe a územnej samospráve.

Inkompatibilita ako významný právny inštitút je vlastná kontinentálnemu právu, ktoré je budované na princípe trojdelenia štátnej moci<sup>1</sup> rešpektovaním požiadavky nekumulovať viac funkcií (postov) v kompetencii určitej fyzickej osoby v tom istom čase. Tento inštitút (aj keď na prvý pohľad to nie je zrejmé) má zdôvodnenie v troch rovinách (zdôvodneniach) – morálnej, politickej a zdravotnej. Morálna rovina je argumentačne závislá na stave kultúry spoločnosti, ktorá mimo iného môže výkon viacerých funkcií tou istou osobou chápať ako nedôveryhodnosť, finančnú chamtivosť, presadzovanie rodinného klanu a podobne. Politická rovina, resp. politické zdôvodnenie je jednoznačne v tom, že sa kumuluje moc štátna (verejná) „v jedných rukách“, resp. významné posty v politickom živote spoločnosti zastávajú tí istí ľudia, čo môže viesť nielen k zneužitiu moci, ale aj k rôznym nežiaducim politickým manipuláciám. Zo skutočnosti, že naša ústava je budovaná na teórii trojdelenia štátnej moci a na vytváraní vzájomných kontrolných mechanizmov a „břzd“ vyplýva, že by bolo nelogické, aby napríklad v kontrolných rozhodovacích procesoch mohol niekto vykonávať kompetenciu na poste kontrolovaného a zároveň kontroľujúceho subjektu. Zdravotná rovina je často absolútne opomínaná. Neopomenuteľná, i keď málo zdôrazňovaná je totiž skutočnosť, že na výkon funkcií a postov v orgánoch štátnej moci a verejnej správy nepôsobia iba spoločenské zákony, ale aj prírodné zákony (najmä neodškriepiteľne spravodlivý zákon, že pre všetky fyzické osoby jeden deň má iba 24 hodín, z ktorých treba časť venovať aj oddychu). Z tohto konštatovania nepriamo vyplýva, že aj tí najschopnejší a najerudovanejší jedinci majú dané časové a výkonnostné mantinely, ktoré nepustia a ktoré nemožno prekročiť. Aj táto skutočnosť je jedným z viacerých dôvodov, prečo sa v práve vyvinul inštitút „inkompatibility“. Z iného zorného uhla treba pripomenúť, že funkcie a posty v oblasti verejnej správy a štátnych orgánov sa totiž spájajú aj s vymedzením kompetencie, ktorú fyzické osoby „sediace“ na týchto postoch vykonávajú. Keďže kompetenciu treba chápať ako právne stanovený rozsah úloh – a nie právom dovolený rozsah úloh – jej nevykonávanie je nečinnosť<sup>2</sup>. Všeobecne sa zastáva názor, že nečinnosť je nielen neželateľný stav, ale dokonca v prípadoch, ak nastanú skutočnosti, s ktorými platné právo spája aktivitu príslušného orgánu a ten nekoná, je to stav protizákonný<sup>3</sup>.

Z uvedeného jasne vyplýva, že sa oprávnene predpokladá a očakáva, že fyzické osoby zastávajúce určité posty v orgánoch verejnej správy a v štátnych orgánoch budú plniť úlohy, ktoré im vyplývajú z platného práva s plným a kvalifikovaným nasadením potrebnej aktivity. Je preto oprávnené položiť si otázku, či je to vôbec možné, ak konkrétna fyzická osoba vykonáva súčasne viaceré významné posty. Som toho názoru, že vykonávanie viacerých významných postov v tom istom čase a tou istou fyzickou osobou je neúčelné, nesprávne a neželateľné.

Pre náležitú odpoveď na otázku, či uplatnenie inkompatibility vo verejnej správe áno alebo nie, je dôležité sa zamerať na pojem „významný post“ vo verejnej správe.

Ktoré sú významné ústavné posty, u ktorých je požadovaná inkompatibilita sa možno dozvedieť zo znenia Ústavy Slovenskej republiky. Jedným v ústave zakotvených prípadov inkompatibility je prípad nezlučiteľnosti funkcie poslanca Národnej rady Slovenskej republiky s postom člena Vlády Slovenskej republiky. Pokiaľ sa stotožníme s názorom, že vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci má vzhľadom na svoju prevažujúcu aktivitu charakter orgánu štátnej správy – môžeme konštatovať, že ide o dôslednú realizáciu požiadavky trojdelenia štátnej moci a to napriek tomu, že táto inkompatibilita je riešená inštitútom „spočívania“ poslaneckého mandátu, člena vlády, namiesto ktorého nastupuje náhradník<sup>4</sup>.

Inkompatibilita poslanca parlamentu a člena vlády nie je samozrejmom náležitou stredo európskych ústav. Nepozná ju napríklad ani česká ústava, poľská ústava a ani maďarská ústava. Pri tejto rozdielnosti sa natíska otázka, ktorý model je progresívnejší – ten, ktorý zvolili v Česku, v Maďarsku a v Poľsku, kde nezakotvili v ústave inkompatibilitu poslanca parlamentu a člena vlády, alebo náš slovenský model. Zastávam stanovisko, že ak akceptujeme Montesquieuhovu teóriu trojdelenia štátnej moci, potom oddelenie výkonu funkcie poslanca parlamentu a funkcie člena

<sup>1</sup> V prácach z oblasti teórie štátu a práva som bližšiu analýzu problematiky inkompatibility nenašla, napriek tomu, že tento pojem teória štátu a práva často frekventuje.

<sup>2</sup> K problematike nečinnosti vo verejnej správe bližšie pozri TÓTHOVÁ, K. : Základné príčiny nečinnosti orgánov verejnej správy In ŠKULTÉTY P. a kol., Učebnica Právnickej fakulty, Bratislava 2006, s. 204 – 211.

<sup>3</sup> Tamže, s. 202

<sup>4</sup> Porovnaj čl. 77 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý znie: „...Ak bol poslanec vymenovaný za člena Vlády Slovenskej republiky, jeho mandát poslanca počas výkonu tejto funkcie nezaniká, iba sa neuplatňuje...“

vlády, je neodmysliteľnou požiadavkou. Inými slovami povedané, keď tvorcovia Ústavy Slovenskej republiky deklarovali akceptáciu modelu trojdelenia štátnej moci, nutne museli zakotviť model inkompatibility funkcie poslanca a funkcie člena vlády<sup>5</sup>.

Napriek tomu, že Ústava Slovenskej republiky neupravuje a nezakotvuje žiadnu zásadu na posúdenie výkonu, ktorých činností a funkcií v štátnej správe je nezlučiteľný, viaceré platné zákony otázku inkompatibility výkonu činnosti v štátnej správe s určitými aktivitami upravujú ako nezlučiteľné. Na ich úpravu v Ústave Slovenskej republiky nie je zakotvené žiadne pravidlo.

Pokiaľ ide o inkompatibilitu významného ústavného postu a aktivity fyzických osôb v územnej samospráve, v Ústave Slovenskej republiky nie je taký článok, ktorý by zakotvil ich nezlučiteľnosť. Možno preto nastoliť otázku, či aj posty v územnej samospráve majú taký spoločenský význam, že je nemorálne, politicky nevhodné a zdravotne neprijateľné, aby ich výkon uskutočňovala tá istá osoba v tom istom čase.

Na základe toho, čo som doposiaľ uviedla, som jednoznačne presvedčená, že je opodstatnené a treba aj v oblasti postov a funkcií v územnej samospráve riešiť otázku inkompatibility pri výkone významných postov.

Jedným z najvýznamnejších postov v územnej samospráve je post predsedu vyššieho územného celku. Vzhľadom na nevyjasnené otázky týkajúce sa inkompatibility funkcie predsedu vyššieho územného celku a iných aktivít, budem sa venovať práve tejto otázke.

### **3 PLATNÁ PRÁVNA ÚPRAVA INKOMPATIBILITY PREDSEDU VYŠŠIEHO ÚZEMNÉHO CELKU**

Už bolo uvedené, že Ústava Slovenskej republiky nezakotvuje inkompatibilitu žiadneho postu v územnej samospráve s inými aktivitami. Ak však podrobíme Európsku chartu miestnej samosprávy bližšej pozornosti, zistíme, že z článku 7 ods. 3 nám vyplynie pravidlo pre výkon postov (funkcií) v územnej samospráve. Uvedený článok totiž uvádza, že: „Akékoľvek funkcie a činnosti, ktoré sa javia ako nezlučiteľné so zastávaním miestnej volenej funkcie, musia byť určené (zákonom alebo základnými právnymi zásadami)“. V tejto súvislosti vzniká otázka, či v slovenskom ústavnom systéme niet takej štátnej funkcie zakotvanej v ústave, ktorej výkon by bol nezlučiteľný s významnou funkciou v územnej samospráve. Za takúto významnú funkciu považujem predsedu vyššieho územného celku.

Z právnickej literatúry, ani z materiálov Združenia miest a obcí Slovenska, a ani z materiálov Únie predsedov vyšších územných celkov mi nie je známe, že by bola z hľadiska potrieb úpravy inkompatibility vo funkciách a postoch orgánov územnej samosprávy uskutočnená analýza s výkonom iných významných štátnych funkcií.

Pokiaľ by sme v právnickej literatúre hľadali spracovanie historického vývoja reglementácie nezlučiteľnosti výkonu významných štátnych funkcií územného celku s výkonom iných postov a funkcií, nutne by sme konštatovali, že takéhoto spracovania niet z jednoduchého dôvodu. Slovenská republika vznikla 1. 1. 1993 a i napriek tomu, že Ústava Slovenskej republiky, ktorá bola prijatá už 1. 9. 1992 a zakotvila územnú samosprávu (a teda aj vyšší územný celok) k bližšej úprave článku 64 Ústavy Slovenskej republiky došlo až v roku 2001, prijatím zákona o samospráve vyšších územných celkov. Tento zákon upravil post predsedu vyššieho územného celku ako volenú funkciu, a to volenú v priamych voľbách. Podľa platného práva, predseda zastupuje samosprávny kraj navonok. V majetkovoprávnych vzťahoch, v pracovnoprávnych vzťahoch a v iných vzťahoch je štatutárnym orgánom. Rozhoduje aj vo veciach, v ktorých zákon zveruje samosprávnemu kraju rozhodovanie o právach a povinnostiach právnických osôb a fyzických osôb v oblasti verejnej správy, okrem vecí, o ktorých na jeho návrh rozhoduje organizačný útvar úradu určený

<sup>5</sup> Článok 77 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v čase jej prijatia znel: „Funkcia poslanca je nezlučiteľná s funkciou prezidenta, sudcu, prokurátora, príslušníka policajného zboru, príslušníka Zboru väzenskej a justičnej stráže a vojaka z povolania. Konštatovaniu, že vývojom sa rozšíril okruh funkcií, ktoré sú nezlučiteľné s výkonom poslanskeho mandátu, dáva za pravdu aj porovnanie s obsahom Ústavy Československej socialistickej republiky z 27. 10. 1968 č. 143 Zb. v znení ústavného zákona z 20. 12. 1970 č. 125 Zb. a ďalších ústavných zákonov. Spomínaná ústava nezakotvila inkompatibilitu ani poslancov Federálneho zhromaždenia, ani poslancov Slovenskej národnej rady. Obmedzila sa iba na úpravu inkompatibility členov vlády, keď v článku 125 ods. 2 uvádzala: „...funkcia člena vlády je nezlučiteľná s funkciou člena predsedníctva Národnej rady a s funkciou člena ústavného súdu“. Povšimnutia hodný je termín „člen ústavného súdu“ a nie sudca ústavného súdu.

v organizačnom poriadku.. Navyiac má právo pozastaviť výkon uznesenia zastupiteľstva vyššieho územného celku, ak sa domnieva, že je v rozpore so zákonom<sup>6</sup>.

Z uvedeného vyplýva, že predseda vyššieho územného celku, nie je iba reprezentatívny post, ale že je to funkcia s významným okruhom štátnoprávnych oprávnení, s početnými aktivitami majúcimi charakter výkonu štátnej správy. Zrejme aj preto platné právo upravuje nezlučiteľnosť výkonu funkcie predsedu vyššieho územného celku s výkonom funkcie poslanca zastupiteľstva vyššieho územného celku. Bez zaujímavosti nie je aj jeho inkompatibilita s funkciou štatutárneho orgánu rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej samosprávnym krajom, v ktorom bol zvolený, zamestnanca samosprávneho kraja, starostu obce alebo primátora. Uvedený výpočet je taxatívny. Zákon neobsahuje zmocnenie, aby iný zákon určil a rozšíril daný okru nezlučiteľných funkcií.

S rozširovaním okruhu preneseného výkonu štátnej správy na územnú samosprávu sa čím ďalej, tým viac dostáva do popredia aj otázka inkompatibility predsedu vyššieho územného celku ako vykonávateľa štátnej správy a poslanca najvyššieho orgánu štátnej moci.

Ak na úrovni najvyšších štátnych orgánov nie je prijateľný „súbeh“ výkonu štátnej moci a štátnej správy (t.j. je zakotvená inkompatibilita medzi výkonom funkcie poslanca Národnej rady Slovenskej republiky a členom Vlády Slovenskej republiky), potom v systémových súvislostiach ani v iných orgánoch nie je prijateľný „súbeh“ výkonu funkcie poslanca najvyššieho orgánu štátnej moci s takou funkciou v územnej samospráve, ktorej časť tvorí výkon štátnej správy. Predseda vyššieho územného celku má skutočne široký rozsah štátnomocenských oprávnení, čo je dôsledkom tendencie rozširovania okruhu preneseného výkonu štátnej správy na samosprávu<sup>7</sup>.

Dôkazom toho, že súčasný výkon funkcie predsedu vyššieho územného celku s výkonom funkcie poslanca parlamentu by mal byť nezlučiteľný je aj to, že už v roku 2009 bol do parlamentu predložený poslanecký legislatívny návrh, ktorým sa navrhovalo novelizovať zákon o samospráve vyšších územných celkov – konkrétne ustanovenie upravujúce nezlučiteľnosť funkcie predsedu vyššieho územného celku s výkonom poslaneckého mandátu<sup>8</sup>.

Tento legislatívny návrh predkladateľ zdôvodnil tým, že: „... Na základe praktických skúseností s niekoľkoročným fungovaním samosprávy vyšších územných celkov je nevyhnutné rozšíriť okruh nezlučiteľnosti výkonu funkcie predsedu vyššieho územného celku aj s výkonom funkcie poslanca Národnej rady Slovenskej republiky. Ak na Slovensku má platiť princíp parlamentnej demokracie – oddelenie výkonnej moci od zákonodarnej a zároveň zvýšiť nezávislosť a aj vyváženosť v rozhodovaní samosprávnych orgánov so zabezpečením ich účinnej kontroly (zamedzenie klientelizmu a zvýhodňovanie jedných na úkor druhých), musí byť odňatá možnosť predsedovi vyššieho územného celku využívať zákonodarnú iniciatívu a hlasovanie v parlamente v prospech možných regionálnych záujmov na úkor iných regiónov. Je zrejmé, že predseda vyššieho územného celku, ktorý je zároveň poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, je zvýhodnený oproti kolegom, ktorí poslancami Národnej rady Slovenskej republiky nie sú. Ďalším dôvodom je i to, že aj občania a odborná verejnosť (napr. štúdie mimovládnych organizácií) veľmi citlivo vnímajú fakt, že je mimoriadne obtiažné takéto významné funkcie vykonávať súčasne. Predkladateľ je presvedčený, že verejný funkcionár môže vykonávať naplno, kvalitne a zodpovedne len jednu z týchto funkcií“<sup>9</sup>.

S dôvodmi uvedenými v poslaneckom legislatívnom návrhu z roku 2009 možno iba súhlasiť. Aj keby sme akceptovali tzv. pozitíva uvádzané zástancami možnosti vykonávať tak funkciu poslanca parlamentu, ako aj predsedu vyššieho územného celku a na „váhu argumentov“ by sme položili aj argumenty apelujúce na zavedenie inkompatibility, som toho názoru, že v objektívnom posúdení by zvíťazil názor za zakotvenie inkompatibility.

<sup>6</sup> Porovnaj s § 16 ods. 3 a ods. 4 zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov

<sup>7</sup> Tendencia masívneho rozširovania okruhu záležitostí, ktoré prešli na územnú samosprávu ako prenesený výkon štátnej správy sa prejavil najmä v rokoch 1996 – 1998. Ak takáto tendencia bude nedomyslene pokračovať, potom bude aktuálne predostrieť otázku, či orgány územnej samosprávy bude možné naďalej označovať za subjekty územnej samosprávy, keď ich prevažná aktivita bude mať charakter výkonu štátnej správy. Zastávam názor, že druhové určenie každého orgánu je determinované jeho prevažne vykonávanou aktivitou

<sup>8</sup> Bol to legislatívny návrh poslanca Petra Miššika na vydanie zákona, ktorým sa dopĺňa zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (tlač 902), prerokovaný v Národnej rade Slovenskej republiky vo februári 2009

<sup>9</sup> Tamže

#### 4 ZÁVER

Záverom chcem konštatovať, že považujem úpravu inkompatibility medzi výkonom funkcie poslanca parlamentu a predsedom Najvyššieho územného celku za aktuálnu otázku. Nemožno ju však riešiť zákonom (t.j. tak ako sa navrhovalo v roku 2009), ale otázku treba riešiť ústavným zákonom<sup>10</sup>.

Súvisiacou otázkou, ktorú sa žiada zodpovedať je otázka, či budúce ústavné zakotvenie inkompatibility výkonu funkcie poslanca Národnej rady Slovenskej republiky a predsedu vyššieho územného celku má byť spojené aj s úpravou spočívania poslaneckého mandátu. Som toho názoru, že áno. Obe funkcie sú volené a ich volebné obdobie sa neprekryva. V praxi v dôsledku toho môže nastať prípad, že predseda vyššieho územného celku, vo voľbách získa mandát poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, avšak ešte jeden alebo niekoľko mesiacov mu „beží“ volebné obdobie súčasnej funkcie. Bolo by neraz nekorektné, aby pred ukončením volebného obdobia nedokončil prácu a nezložil účet zo svojho pôsobenia v doterajšej funkcii. Tento dôvod, ako aj obdobné prípady, dávajú akceptabilný základ na úpravu spočívania poslaneckého mandátu v prípade zakotvenia jeho inkompatibility s funkciou predsedu vyššieho územného celku.

Doposiaľ uvedené samozrejme možno ako zrkadlový odraz uviesť aj k otázke inkompatibility funkcie poslanca Európskeho parlamentu a výkonu funkcie predsedu vyššieho územného celku. Navyiac do argumentačného diapazónu vstupuje aj faktor značnej časovej náročnosti na prezentáciu Slovenskej republiky ako člena Európskej únie. Preto riešenie inkompatibility výkonu predsedu vyššieho územného celku s výkonom poslanca Národnej rady Slovenskej republiky by sa malo zároveň riešiť aj s výkonom poslanca Európskeho parlamentu.

#### **Kontaktné údaje:**

prof. JUDr. Katarína Tóthová, DrSc.  
katarina.tothova@flaw.uniba.sk  
Právnická fakulta Univerzity Komenského  
Šafárikovo nám. č. 6  
P. O. BOX 313  
810 00 Bratislava I  
Slovenská republika

<sup>10</sup> Ústavným zákonom z roku 1995 bol rozšírený okruh dôvodov na spočívania mandátu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky. Podľa tohto ústavného zákona, mandát poslanca spočíva aj vtedy, ak bol vymenovaný za vedúceho Kancelárie Prezidenta Slovenskej republiky, vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, ktorý nie je členom vlády, štátneho tajomníka a riaditeľa Slovenskej informačnej služby. Treba súhlasiť s názormi, ktoré uvádzajú, že spočívania mandátu nie je ponechané na úvahu poslanca, ani žiadneho štátneho orgánu. Ak sa splní ústavná podmienka na spočívania mandátu, tento právny účinok musí nastať, t.j. mandát poslanca spočíva. Po ukončení výkonu uvedených funkcií, poslanecký mandát sa automaticky obnovuje, so všetkými ústavnými právami a povinnosťami.

# PÔSOBNOSŤ PROKURÁTORA PRI PRESKÚMAVANÍ POSTUPU A ROZHODNUTÍ ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY

Lenka Trnkusová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The control in a public administration is realized under the strict administrative-legal procedure, which consists of numerous norms of a procedural nature, in this context, we are talking about procedural procedure during the inspection. One of the form of the inspection of public administration is inspection exercised by courts. Accentuating the basic requirements for effective control leading to the effectiveness of the control activities brings out the requirement of independence. The protection of subjective public rights of parties before administrative bodies is therefore probably the most effectively achieved just before the courts, whose independence is a key attribute. The author has focused in her article on the question of the independence of the judiciary in the administrative control of the decision-making processes in public administration.

**Abstrakt:** Prokuratúra má ako subjekt dozoru významné miesto aj v rámci správneho súdnictva. Prokurátor má subsidiárne postavenie, nakoľko sa obracia na súd až v prípade, ak sa mu nepodarí dosiahnuť zákonnosť mimosúdne. Článok pojednáva o pôsobnosti prokuratúry, právomoci prokurátorov pri vykonávaní dozoru vo verejnej správe a o podmienkach postupu prokurátora v konaní.

**Key words:** administrative judiciary, independence, public administration

**Kľúčové slová:** prokurátor, správne súdnictvo, verejný záujem, občiansky súdny poriadok.

## 1 ÚVOD

Právnické osoby a fyzické osoby majú právo chrániť svoje práva a právom chránené záujmy pre súdmi, ale aj pred inými orgánmi Slovenskej republiky. Významným orgánom ich ochrany je prokuratúra. Prokurátor má špecifické postavenie, nakoľko vystupuje ako samostatný subjekt ktorý nesleduje záujmy ani účastníkov konania a ani správneho orgánu. Prokurátor musí pri svojom postupe dodržiavať viaceré podmienky, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú bližšie špecifikované v príspevku. Príspevok tiež pojednáva o nevyhnutnosti výkonu prokurátorského dozoru aj v rámci správneho súdnictva, nakoľko prokuratúra má pôsobnosť aj v otázke netrestnej agendy a tým pádom zabezpečuje dodržiavanie zákonnosti.

## 2 PÔSOBNOSŤ PROKURATÚRY A ZÁKONNÉ VYMEDZENIE

V zmysle čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd: „Kto tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak.“ Uvedená klauzula sa premietla aj v zákone č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „**Ústava**“), konkrétne v čl. 46 ods. 2 Ústavy, ktorý ustanovuje: „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“ Rovnako je potrebné spomenúť čl. 46 ods. 1 Ústavy, ktorý znie: „Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.“

Na základe uvedeného môžeme konštatovať, že právnické osoby a fyzické osoby majú právo chrániť svoje práva a právom chránené záujmy pre súdmi, ale aj pred inými orgánmi Slovenskej republiky. Vo všeobecnosti v demokratickom štáte je nevyhnutné mať zriadený orgán, ktorý je jednak preskúmal zákonnosť na základe podnetov, ale aj z vlastnej iniciatívy. Takýmto orgánom je v podmienkach Slovenskej republiky Prokuratúra Slovenskej republiky (ďalej len

„Prokuratúra“). Je to štátny orgán<sup>1</sup>, ktorý okrem trestnej pôsobnosti pôsobí aj v netrestnej oblasti, ktorá predstavuje pôsobenie prokurátorov vo verejnej správe, konkrétne ich pôsobnosť pred správnymi súdmi. V rámci svojho pôsobenie prokurátori disponujú právomocou domáhať sa nápravy nezákonných individuálnych správnych aktov, tiež majú právo dávať podnet na konanie pred súdmi v súvislosti s nezákonnosťou aktov orgánov územnej samosprávy v prípade, ak sa nápravy nemôžu domáhať priamo na úrovni samosprávy.

## 2.1 Prokurátor a jeho procesné postavenie

Prokurátor v rámci jeho pôsobnosti v správnom súdnictve v zmysle 5. časti zákona č. 99/1963 Zb. občiansky súdny poriadok (ďalej len „**Občiansky súdny poriadok**“) má osobitné postavenie, nakoľko vystupuje ako samostatný subjekt.<sup>2</sup> Znamená to, že nesleduje záujem účastníkov konania, ale ani záujmy správneho orgánu, ktorého rozhodnutie podlieha preskúmaniu, v rámci svojej pôsobnosti sa venuje odstráneniu nezákonnosti v súlade s Občianskym súdnym poriadkom. Táto jeho činnosť je determinovaná podmienkami ustanovenými v zákone, ktoré možno okrem všeobecným podmienok platiacich pre žalobcu zhrnúť nasledovne:

- a) musí ísť o konanie vo verejnom záujme;
- b) musí ísť o právoplatné preskúmateľné rozhodnutie;
- c) prokurátor je zo zákona povinný dbať, aby práva, ktoré boli nadobudnuté v dobrej viere boli v čo najmenej miere dotknuté;
- d) účastník konania musí byť ukrátený na svojich právach v rámci administratívneho konania.

Prokurátor podáva návrh na preskúmanie postupu a rozhodnutí správneho orgánu v zmysle § 35 ods. 1 písm. b) Občianskeho súdneho poriadku v prípadoch, v ktorých sa nevyhovelo jeho protestu. V zmysle § 27 ods. 2 Zákona o prokuratúre môže prokurátor podať žalobu na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia, ak tak ustanovuje osobitný zákon, pričom v súlade s poznámkou pod čiarou je takýmto osobitným zákonom a ustanovením práve § 35 Občianskeho súdneho poriadku. Čiže v zmysle uvedeného možno prijať záver, že prokurátor má odlišné postavenie ako má účastník konania a jednotlivé ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku je potrebné aplikovať v súlade s postavením Prokuratúry v netrestnej oblasti.

Prvá požiadavka verejného záujmu predstavuje záujem spoločnosti na zákonné rozhodovanie v rámci verejnej správy. Účelom dozoru prokurátora by preto nemalo byť poukazovanie na každú možnú nezákonnosť, ale na tú, ktorá spôsobí nezákonné nadobúdanie subjektívnych práv účastníkmi konania. Hoci zákonom č. 501/2001 Z. z. došlo s účinnosťou od 1.1.2002 k novelizácii § 35 ods. 1 písm. b) Občianskeho súdneho poriadku a z citovaného ustanovenia bola vypustená časť „ak to vyžaduje verejný záujem,“ stále máme za to, že prokurátor musí pri svojom dozoru postupovať vo verejnom záujme. Prokurátor nie je totiž rozhodnutím správneho orgánu sám dotknutý a tiež nemá na veci súkromný záujem, teda využívanie jeho oprávnení ako strážcu zákonnosti možno odôvodniť iba verejným záujmom, hoci to zákon už ďalej výslovne neuvádza.

V zmysle § 247 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku: „*Pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť.*“ Subsidiarita sa v zmysle uvedeného prejavuje pre účastníka konania v tom, že nemôže napadnúť rozhodnutie žalobou, ak nevyužil opravné prostriedky priznané zákonom. Uvedená podmienka sa však vzťahuje iba na účastníka konania a nie na prokurátora. Prokurátor má totiž špecifické samostatné postavenie a tým pádom nemožno na neho uvedené ustanovenie zákona aplikovať. V opačnom prípade by totiž bol prokurátor viazaný procesnou aktivitou účastníka konania, čím by bol obmedzený výkon dozoru prokurátora vo verejnej správe. V praxi prokurátor uplatňuje prostriedky jeho dozoru väčšinou tam, kde účastník konania neuplatnil opravný prostriedok.

V súlade s ustanovením § 249 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku: „*Prokurátor pri podaní návrhu podľa § 35 ods. 1 písm. b) dbá o to, aby práva nadobudnuté v dobrej viere boli čo najmenej*

<sup>1</sup> Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej len „**Zákon o prokuratúre**“).

<sup>2</sup> TICHÝ, L.: Návrhové oprávnenia prokurátora v správnom súdnictve. In: K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve – Zborník z konferencie, Žilina: Poradca podnikateľa, 2007, s. 99-103.

dotknuté.“ Podaním žaloby v rámci správneho súdnictva môže dôjsť k šikanóznemu uplatňovaniu práva smerom k účastníkovi konania<sup>3</sup> a tiež môže dôjsť k narušeniu proporcionality výsledku, ktorý zamýšľa správna žaloba vo vzťahu k právam účastníkov, ktoré nadobudli v dobrej viere. Prokurátor tak nebude mať možnosť podať žalobu za každej situácie, hoci sú v danom prípade splnené procesné podmienky. Zásah prokurátora vo vzťahu k nadobudnutým právam nesmie byť neprimeraný. Nevyhnutné je na tomto mieste tiež poznamenať, že Prokuratúra pri aplikovaní oprávnení jednotlivých prokurátorov vychádza tiež z vykonaných previerok, ktoré sa uskutočňujú na viacerých orgánoch verejnej správy a ak zistí opakovanú nezákonnosť v rámci viacerých orgánov, má právo využiť jej príslušné opatrenia.

Táto podmienka veľmi úzko súvisí s už spomenutou podmienkou proporcionality. Táto podmienka vychádza z ustanovenia § 247 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku: *“Podľa ustanovení tejto hlavy sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu.”* Už z dikcie zákona je evidentné, že uvedená podmienka sa vzťahuje iba na účastníkov konania, pretože prokurátor v rámci výkonu svojej činnosti nesleduje ukrátenie na právach účastníkov, ale sleduje verejný záujem.

## 2.2 Je dozor prokurátora v správnom súdnictve nevyhnutný?

„Benátska komisia zastáva názor, že prokuratúra by sa mala primárne zamerať na oblasť trestného práva. Nie je neobvyklé, že úrady prokuratúry vykonávajú aj iné funkcie. Avšak tam, kde sa vykonávajú aj iné funkcie, nesmie ísť o funkcie, ktoré zasahujú do súdneho systému alebo ho akokoľvek ovplyvňujú. Tam, kde má prokurátor právo namietať rozhodnutie súdu, musí tak urobiť uplatnením práva odvolať sa alebo domáhaním sa preskúmania rozhodnutia tak, ako akýkoľvek iný účastník konania. Je potrebné priznať, že aj v občianskom spore môže existovať verejný záujem, ktorý si vyžaduje obhajobu na súde a v princípe neexistuje námietka voči tomu, aby tak urobil prokurátor za predpokladu, že posledné slovo bude mať súd.“<sup>4</sup>

V zmysle uvedeného vykonáva Prokuratúra svoju pôsobnosť v Slovenskej republike v rámci netrestnej oblasti a má nezastupiteľné postavenie. Predstavuje prostriedok na realizáciu zásady zákonnosti, vykonáva opatrenia na odstránenie prípadnej nezákonnosti, obnovuje porušené práva a vyvodzuje zodpovednosť za ich porušenie.

## 3 ZÁVER

Prokurátor ako subjekt sui generis nemá pri výkone dozoru vzťah k účastníkovi konania, ale ani k správnomu orgánu. Vystupuje ako samostatný a nezávislý subjekt, ktorý pri svojom postupe musí dodržiavať viaceré hmotnoprávne a procesnoprávne podmienky, ktoré ustanovuje zákon. Musí najmä (i) konať vo verejnom záujme, (ii) musí ísť o právoplatné preskúmateľné rozhodnutie, (iii) prokurátor je zo zákona povinný dbať, aby práva, ktoré boli nadobudnuté v dobrej viere boli v čo najmenšej miere dotknuté a (iv) účastník konania musí byť ukrátený na svojich právach v rámci administratívneho konania.

Prokuratúra vykonáva svoju pôsobnosť v Slovenskej republike v rámci netrestnej oblasti a má nezastupiteľné postavenie. Predstavuje prostriedok na realizáciu zásady zákonnosti, vykonáva opatrenia na odstránenie prípadnej nezákonnosti, obnovuje porušené práva a vyvodzuje zodpovednosť za ich porušenie.

### Použitá literatúra:

TICHÝ, L.: Návrhové oprávnenia prokurátora v správnom súdnictve. In: K aktuálnym otázkam konania a rozhodovania súdov v správnom súdnictve – Zborník z konferencie, Žilina: Poradca podnikateľa, 2007.

ZÁVADSKÁ, E.: Náčrt aktuálnych problémov u aspektov správneho súdnictva na Slovensku. In.: Čo je právo – zborník z vedeckej konferencie, Bratislava: SAP, 2007.

<sup>3</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/440/2009 zo dňa 18.03.2010.

<sup>4</sup> Bod č. 77 Správy o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: Prokuratúra, dokument prijatý Benátskou komisiou na jej 85. plenárnom zasadnutí (Benátky 17.12.-18.12.2010).



SEGEČ, M.: Protest prokurátora a žaloba prokurátora pri preskúmvaní rozhodnutí správnych orgánov. In.: Justičná Revue, 56, 2004, č. 3.

Bod č. 77 Správy o európskych štandardoch týkajúcich sa nezávislosti súdneho systému: Prokuratúra, dokument prijatý Benátskou komisiou na jej 85. plenárnom zasadnutí (Benátky 17.12.-18.12 2010).

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/440/2009 zo dňa 18.03.2010.

Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

Zákon č. 99/1963 Zb. občiansky súdny poriadok.

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Lenka Trnkusová

lenka.trnkusova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

**Tento článok bol napísaný s podporou grantu udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja, číslo APVV – 0448-10 a je súčasťou výskumnej úlohy.**

# EFEKTIVNOST ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY A ZÁSADA DVOJINSTANČNÍHO SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

Jiří Venclíček

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

**Abstract:** Contribution deals with principle of two instances in administrative proceeding regarding to efficiency of public administration in organizational conception. Contribution tries to explain that present Czech administration does not allow independent revision of administrative decision in the second instance. Czech constitutional court stated that administrative authorities do not fulfill parameters of independence. This fact is not usually considered as inadmissible, thanks to existence of administrative justice. Administrative courts are not allowed to substitute public administration in whole scale. The more is necessary to allow public administrative authorities to operate in certain standards. Otherwise, it is not possible to prevent undesirable influences in administrative decisions. These influences endanger not only efficiency of public administration but also good governance as a complex of fundamental principles. On the other hand, we can find legal systems which operate with existence of independent administrative tribunals. Contribution deals with comparison of outlined systems.

**Abstrakt:** Příspěvek zkoumá zásadu dvouinstančního správního řízení ve světle efektivity organizačního uspořádání veřejné správy. Jedním z dílčích cílů příspěvku je podrobnější vysvětlení a zdůvodnění teze, že současná veřejná správa v České republice prakticky neumožňuje nezávislé přezkoumání správního rozhodnutí v druhé instanci. Nejvyšší správní soud v jednom ze svých rozhodnutí konstatuje, že správní orgány nemají parametry, které by zajišťovaly nezávislost. Tato skutečnost však obecně není vnímána jako negativní díky existenci správního soudnictví. Správní soudnictví ovšem nemůže zcela nahrazovat veřejnou správu. Tím spíše je tedy třeba, aby veřejná správa přezkoumávala vlastní rozhodnutí v rámci odpovídajících standardů. V opačném případě nelze zabránit tomu, aby do správních rozhodnutí pronikaly potenciálně nežádoucí vlivy, ohrožující nejen efektivitu veřejné správy, ale dobrou správu jako komplex základních zásad. Na druhé straně lze nalézt právní systémy, které v rámci své správní struktury vytvořily takzvané nezávislé tribunály.

**Key words:** Principle of two instances, administrative proceeding, appeal, effectivity, organizational concept of public administration

**Klíčová slova:** Zásada dvouinstančnosti, řádné opravné prostředky, nezávislé odvolací tribunály, zásada objektivnosti rozhodování, nezávislost, nestrannost, právo na spravedlivý proces, organizační pojetí veřejné správy

## 1 ÚVOD

V tomto příspěvku bych se chtěl pokusit propojit několik pojmů, které podle mého názoru úzce souvisejí s efektivitou, respektive hospodářskou efektivitou veřejné správy. Jedná se o poruchy ve veřejné správě, právo na spravedlivý proces dle čl. 6 Evropské úmluvy, zásadu dvojinstančnosti, zásadu objektivního rozhodování, nezávislost, nestrannost a tzv. nezávislé odvolací tribunály. Domnívám se, že všechny uvedené pojmy na sebe organicky navazují a vytvářejí celek, kterému bych se chtěl věnovat zejména z pohledu organizační stránky veřejné správy.

## 2 PORUCHY A EFEKTIVNOST VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Pojem efektivnosti veřejné správy bývá často používán v různých významech. Proto bych pro účely tohoto příspěvku rád zmínil příspěvek dr. Kuby z časopisu Aplikované právo z roku 2008, který se mimo jiné zabývá tzv. společenskou efektivností, efektivnost ve veřejné správě a hospodářskou efektivností veřejné správy. Všechny tyto pojmy spolu určitým způsobem souvisí a vzájemně se ovlivňují. Nicméně je třeba trvat na tom, že efektivnost veřejné správy musí být vždy

spojována se společenskou efektivností. „Obecná“ efektivita veřejné správy, složená ze všech zmíněných složek tedy nemůže být redukována pouze na hospodářskou efektivitu.<sup>1</sup>

Na druhou stranu, ekonomické aspekty veřejné správy samozřejmě nelze přehlížet, byť se často dostávají do střetu s jinými aspekty. Tento střet má podle mého názoru různý význam, pokud jde o rozhodování o veřejné správě a rozhodování ve veřejné správě. Zatímco v případě politického rozhodování o výběru cíle, který má být ve veřejné správě realizován, může mít ekonomický aspekt zásadní význam, tak v případě realizace tohoto cíle veřejnou správou je prostor pro uplatnění ekonomického aspektu podstatně užší.

V tomto příspěvku se zabývám problémem efektivnosti z výše nastíněného pohledu rozhodování o veřejné správě a to v oblasti řádných opravných prostředků proti individuálním správním aktům.

Nezákonnost nebo věcná nesprávnost individuálních správních aktů představuje poruchu veřejné správy, což přímo ovlivňuje obecnou efektivitu jejího výkonu. Mám za to, že obecně efektivní veřejná správa představuje jakýsi ideál, kdy veřejná správa dosahuje řádného plnění svých cílů a úkolů v co nejkratším čase, při minimalizaci vynaložených nákladů a rušivých zásahů do běžného života. Jinými slovy veřejná správa má plnit své role, aniž by přitom byla příliš vidět.

Pokud tedy dochází k poruchám ve veřejné správě, tak to znamená, že cíle a úkoly veřejné správy nejsou naplňovány buďto vůbec, anebo způsobem, který má signifikantní, nežádoucí vedlejší účinky. Nicméně veřejná správa by nakonec svých cílů a úkolů dosáhnout měla a to proto, že je vytkla zvolená politická reprezentace prostřednictvím zákonodárné a výkonné moci. Čím více je tedy poruch ve veřejné správě, tím více je také nutné vynaložit úsilí a prostředků k dosažení požadovaného výsledku.

Je zřejmé, že poruchy ve veřejné správě nepřispívají její efektivitě, nicméně chybám se vyhnout nelze. Jedinou zbývající možností je přizpůsobit činnost a organizaci veřejné správy takovým způsobem, aby byla schopna své chyby co možná nejrychleji nalézt a opravit, aniž by při tom příliš zasahovala do běžného života.

Neplnění vlastních cílů a úkolů, popřípadě jejich nedůsledné plnění, které je nadto zdlouhavé, popřípadě přespříliš zasahující do běžného života, nemůže přinášet snížení nákladů, protože předně nemůže být ku prospěchu svých adresátů a konečně ekonomická situace státu je spojena s ekonomickou situací jeho obyvatel.

### 3 ZÁSADA DVOJINSTANČNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Zásada dvojinstantčnosti je naplňována procesním právem účastníka řízení podat řádný opravný prostředek vůči prvoinstančnímu rozhodnutí orgánu veřejné správy.<sup>2</sup> Při tom, právo podat řádný opravný prostředek a dosáhnout tak prověření původního rozhodnutí je, s určitými zákonnými limity, plně v dispozici účastníka řízení.

Možnost podání opravného prostředku proti správnímu rozhodnutí existovala již v Rakousko-Uherské monarchii. Obecně platilo pravidlo, dovozované nálezy správního soudu, podle kterého mohly opravné prostředky postupovat po jednotlivých správních orgánech až k ministerstvům, případně v otázkách samosprávy až k místodržitelství.<sup>3</sup>

Zasazení zásady dvojinstantčnosti v současném českém právu není bezproblémové. Uvedená zásada patří mezi zásady správního řízení, čemuž odpovídá i pevné ukotvení řádných opravných prostředků, odvolání a rozkladu, ve správním řádu z roku 2004.<sup>4</sup> Jako problematické se ovšem jeví její zařazení mezi základní zásady činnosti správních orgánů, které sahají nad rámec tzv. správního řízení. Některé procesy ve veřejné správě tedy neumožňují následné přezkoumání řádnými opravnými prostředky. Takový závěr ostatně konstatoval také Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 2 As 47/2004 ze dne 27. 10. 2005.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> KUBA, Jaroslav. Veřejná správa v ČR a její aktuální problémy. *Aplikované právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 1/2008, 53 - 67.

<sup>2</sup> SKULOVÁ, Soňa; et al. Správní právo procesní. S. 81

<sup>3</sup> HORÁKOVÁ, Monika; TOMOSZKOVÁ, Veronika; et al. Správní řízení v zemích EU. S. 37 - 39

<sup>4</sup> SKULOVÁ, Soňa; et al. Správní právo procesní. S. 81; KADEČKA, Stanislav; et al. Správní řád. S. 91

<sup>5</sup> Pozn.: „Především nelze přisvědčit stěžovateli v právním názoru, že mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech správními orgány patří rozhodování ve dvou stupních (možnost odvolání ke správnímu orgánu). Takovýto závěr z ničeho nevyplývá. Ostatně i § 68 písm. a) s. ř. s. počítá s tím, že ne proti každému rozhodnutí správního orgánu jsou řádné opravné

Nad to, jak soudí např. doktor Petr Svoboda v práci Ústavní základy správního řízení v České republice, tak univerzální zásadu dvojinstančnosti zřejmě nelze dovodit ani z ústavního pořádku České republiky.<sup>6</sup> Přesto je uvedena zásada pevně zakotvena v českém právním řádu a v doporučující podobě ji lze nalézt také v dokumentech Rady Evropy.<sup>7</sup>

Byť tedy uvedená zásada není pevně zakotvena na české ústavní úrovni, tak představuje významný prvek veřejné správy, což potvrzuje například i zakotvení této zásady v Polské ústavě.<sup>8</sup> Polsko považuje porušení zásady dvojinstančnosti za porušení práva na spravedlivý proces.<sup>9</sup>

#### 4 DŮSLEDKY ZÁSADY DVOJINSTANČNOSTI

Obecně je důsledkem uplatnění řádného opravného prostředku možnost nastoupení devolutivního a suspenzivního účinku.<sup>10</sup> V případě řádného opravného prostředku, respektive rozkladu, proti rozhodnutí ústředních správních orgánů však lze hovořit pouze o suspensivním účinku.<sup>11</sup>

Zřejmě žádný systém veřejné správy nelze považovat za zcela bezchybný a devolutivní i suspenzivní účinek tak představují důležitý prvek, který vytváří smysl zásady dvojinstančnosti. Již bylo zmíněno, že pro efektivitu výkonu veřejné správy je důležité rychlé zjištění a odstranění jejich poruch.

Suspensivní účinek dává účastníkovi řízení, který se domnívá, že prvoinstanční rozhodnutí představuje poruchu veřejné správy, oddálit jeho právní moc a vykonatelnost. Účinky rozhodnutí jsou tedy vyloučeny, alespoň do okamžiku ukončení řízení o řádném opravném prostředku. Pokud je napadené správní rozhodnutí skutečně nezákonné či nesprávné, tak prozatím nemůže působit významnější škody. V opačném případě dochází k oddálení žádoucích účinků rozhodnutí, což může v konkrétních případech působit neefektivně, ale ve svém souhrnu se jedná o vedlejší účinek snahy maximalizovat celkovou efektivitu činnosti veřejné správy.

Oddálení účinků správního rozhodnutí však nemůže napravit hrozící poruchy, nicméně vytváří prostor pro revizi napadeného rozhodnutí. Tato revize však musí vykazovat určitou kvalitu a to z funkčního i organizačního hlediska. V opačném případě by mohlo vzniknout formalistické, nedůvěryhodné řešení, jehož vedlejší negativní účinky by mohly nakonec převážit nad vlastním přínosem. Řízení o řádném opravném prostředku tedy musí být prováděno v rámci určitých procesních pravidel a správním orgánem, který splňuje určitá kritéria.

V návaznosti na devolutivní účinek řádného opravného prostředku se budu zabývat zejména organizačními otázkami, které provázejí druhoinstanční řízení. Jak již bylo uvedeno, jedná se o účinek pouze odvolání, nikoliv rozkladu. Devolutivní účinek tedy vytváří věcnou příslušnost k provedení druhoinstančního řízení odvolacího správního orgánu, kterým je zpravidla nejbližší nadřízený správní orgán určený dle pravidel správního řádu.<sup>12</sup> V případě ústředních orgánů státní správy se rozhodnutí o rozkladu dostává do výlučné kompetence vedoucího ústředního orgánu, který rozhoduje vedoucí ústředního správního orgánu po předchozím nezávazném avšak povinném projednání rozkladovou komisí.<sup>13</sup>

---

*prostředky přípustné.*“ (Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, sp. zn. 2 As 47/2004)

<sup>6</sup> SVOBODA, Petr. Ústavní základy správního řízení v ČR. S. 130

<sup>7</sup> „1. *Private persons shall be entitled to seek, directly or by way of exception, a judicial review of an administrative decision which directly affects their rights and interests. 2. Administrative appeals, prior to a judicial review, shall, in principle, be possible. They may, in certain cases, be compulsory. They may concern an appeal on merits or an appeal on the legality of an administrative decision.*“ (Art. 22 Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration; popř. také Art. V Resolution (77)31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities)

<sup>8</sup> Pozn.: čl. 78 Ústava Polské republiky. Each party shall have the right to appeal against judgments and decisions made at first stage. Exceptions to this principle and the procedure for such appeals shall be specified by statute.

<sup>9</sup> HORÁKOVÁ, Monika; TOMOSZKOVÁ, Veronika; et al. Správní řízení v zemích EU. S. 150

<sup>10</sup> § 85 zák. č. 500/2004 Sb., správní řádu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>11</sup> § 152 zák. č. 500/2004 Sb., správní řádu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>12</sup> § 89 a 178 zák. č. 500/2004 Sb., správní řádu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>13</sup> § 152 zák. č. 500/2004 Sb., správní řádu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon nestanoví špecifické požiadavky, ktoré by sa vzťahovali na postavení či složení odvolacieho či rozkladového orgánu. Jedná sa teda o správni orgány, ktoré se nijak nevykrajajú bežné organizační struktúre verejnej správy, vykonávajú vlastní kompetenci, nicméně vedle toho jsou také příslušné k řízení o řádných opravných prostředcích. Docentka Soňa Skulová prezentuje následující účel devolutivního účinku:

*„Jde opět o naplňování zásad spravedlivého procesu směrem k vytvoření dalších záruk pro objektivitu, nestrannost, nebo i vyšší odbornost, k čemuž má přispět možnost přezkoumání rozhodnutí, resp. postupu příslušného správního orgánu orgánem vyššího stupně.“<sup>14</sup>*

Devolutivní účinek řádných opravných prostředků by tedy měl směřovat ke zvýšené kvalitě rozhodování. Kvalita rozhodnutí ovšem nespočívá pouze v tom, že rozhoduje dostatečně odborně zdatná oprávněná úřední osoba, pokud jí není umožněno, aby k prvoinstančnímu rozhodnutí přistoupila kritickým způsobem a mohla tak skutečně uplatnit svou odbornost, což platí i pro objektivitu a nestrannost. Stejný přístup by však měl platit už v rámci prvoinstančního rozhodování. Dvojinstanční rozhodování, které by neumožňovalo uplatnění odlišného přístupu v první anebo v druhé instanci se jeví zbytečné. Takovéto uspořádání by neumožňovalo nápravu případných poruch veřejné správy. V případě bezporuchových rozhodnutí by docházelo k nežádoucímu oddalování jejich účinků, v případě poruchových rozhodnutí by docházelo k oddalování soudního přezkumu a prodlužování právní nejistoty adresátů.

Ostatně určité požadavky na oddělenost prvoinstančních a druhoinstančních orgánů v tomto smyslu vyjadřuje i Nejvyšší správní soud, když uvádí:

*„Pokud pracovník finančního úřadu konzultuje své rozhodnutí v konkrétní věci s pracovníkem finančního ředitelství, který bude rozhodovat o případném odvolání daňového subjektu, jedná se o porušení zásady dvojinstančnosti daňového řízení. Tím dochází k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které může mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního.“<sup>15</sup>*

Prvoinstanční a druhoinstanční správní orgány v České republice jsou však spojeny množstvím vazeb, které mohou zavdávat pochybnostem o tom, zda je skutečně umožněno vlastní kritické zhodnocení dané věci v příslušné instanci. O možných problémech českého uspořádání by mohlo svědčit například rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 Ca 341/96-34, ze dne 20. 4. 1999, které uvádí:

*„Žalované finanční ředitelství si bylo vědomo, že by s odkazem na pokyn u soudu neuspělo, proto jej pouze "opsalo", ale odkaz na něj neuvedlo. Protože ani v pokynu nebylo uvedeno, o jaké konkrétní právní předpisy se názor ministerstva opíral, šlo tedy spíše o jeho přání, jak by situace měla vypadat.“*

*Takové rozhodnutí bylo dle názoru soudu nepřezkoumatelné, neboť nebylo zřejmé, jakými úvahami byl žalovaný i správce daně veden při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Rozhodnutí neobsahovalo dostatek důvodů, z nichž by byly zřejmé závěry žalovaného. Vzhledem k uvedenému soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.“<sup>16</sup>*

Jistě není nic špatného, pokud ústřední orgán usměrňuje podřízené správní orgány. Problém ovšem nastává v momentě, kdy má tento ústřední správní orgán provést řízení o řádném opravném prostředku podřízeného správního orgánu. V těchto případech může převážít snaha nedostat se do sporu s nadřízeným správním orgánem a výsledek řízení v obou instancích v takové situaci nepředstavuje dvojí potvrzením téhož názoru, ale potvrzení názoru nadřízeného správního orgánu uměle vyjádřeného už první instancí. Smysl a význam devolutivního účinku se v takovém případě ztrácí.

Uvedený problém má podle mého názoru systémový charakter, nicméně schopnost nadřízených správních orgánů zasahovat do prvoinstančního rozhodování tímto není vyčerpána a může se projevat například prostřednictvím vlivu na personální složení podřízeného správního orgánu.

Uvedené závěry naznačují, že přirozeným důsledkem devolutivního účinku by nemělo být prosté odsunutí věci k jakémukoliv správnímu orgánu, ale k takovému správnímu orgánu, který dokáže garantovat nestrannost a do jisté míry také nezávislost. Účelem těchto atributů je umožnit takovou revizi projednávané věci, která by umožňovala naplnění hmotněprávního principu objektivit. Tento princip je zakotven v dokumentech Rady Evropy a stanoví následující požadavky:

<sup>14</sup> SKULOVÁ, Soňa; et al. Správní právo procesní. S. 81

<sup>15</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 143/2004, ze dne 29. 6. 2006

<sup>16</sup> Rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 Ca 341/96-34, ze dne 20. 4. 1999

„1) Správni orgán musí zhodnotiť všetky okolnosti rozhodné pro určitý správni akt, pričom každé z nich prisuzuje odpovídající význam. Okolnosti, které nejsou rozhodné, musí být z hodnocení vyloučeny. 2) Správni akt nesmí být ovlivněn soukromými nebo osobními zájmy či předsudky osoby, která ho vydává. 3) Proto by se na vydání správního aktu neměl podílet žádný úředník ani zaměstnanec správního orgánu, jestliže jde o věc, jež se týká finančních nebo jiných zájmů jeho vlastních nebo jeho rodiny, přátel nebo nepřátel anebo jestliže jde o odvolání proti správnímu aktu, který on sám vydal, anebo jestliže jiné okolnosti zpochybňují jeho nestrannost, 4) Je třeba vyloučit i jen pochybnosti o podjatosti“<sup>17</sup>

Mám tedy za to, že zásada dvojinstančnosti naplňuje svůj smysl a význam skrze devolutivní účinek, který však musí splňovat další atributy. Z organizačního hlediska lze mezi tyto atributy řadit nestrannost a jistá míra nezávislosti. V opačném případě může vzniknout riziko ztráty efektivity veřejné správy a její transparentnosti.

Nicméně přímé dovození obou uvedených atributů na základě právního řádu může být poměrně obtížné a to zejména v případech nezávislosti. V čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je vyjádřeno právo na spravedlivý proces a to obecně ve vztahu k soudům a doplňkově také k orgánům veřejné správy. Jestliže uvedené ustanovení obsahuje požadavek nestrannosti a nezávislosti, tak např. profesor Jan Filip soudí, že vzhledem k orgánům veřejné správy již tento požadavek neplatí.<sup>18</sup>

Nestrannost správních orgánů je zakotvena jako základní zásada činnosti dle § 7 odst. 1 správního řádu. Proti tomu však lze namítnout, že zrovna tak mezi základní zásady činnosti správních orgánů patří soulad rozhodování s veřejným zájmem dle § 2 odst. 4 správního řádu. V tomto ohledu lze také poukázat na skutečnost, že profesor Dušan Hendrych vymezuje veřejnou správu vůči soudnictví následujícím způsobem: „správa jedná ve vlastní věci a z vlastní iniciativy, soudnictví autoritativně a nezávisle nalézá právo ve sporu, kde soudce je neutrální a bez iniciativy.“<sup>19</sup> Na to navazují další práce: „(pozn. aut.: orgán veřejné správy) nestranný není proto, že když rozhoduje o právech nebo povinnostech osob, podle zákona při tom musí prosazovat i určitý veřejný zájem, vyplývající z jeho věcné působnosti, takže rozhoduje ve vlastní věci“<sup>20</sup>

Nestrannost správních orgánů je tedy z uvedeného důvodu omezena na zákaz podjatosti, ať už v subjektivním či objektivním významu. Ostatně, bylo by podivné, kdyby měl druhoinstanční orgán revidovat prvoinstanční rozhodnutí co do právní i věcné správnosti aniž by byl zatížen hlediskem veřejného zájmu. V takovém případě by zřejmě vznikaly významné, nežádoucí diskrepance v rozhodování obou instancí a veřejný zájem by byl ve výsledku zcela popřen. Nicméně nestrannost bývá obvykle spojována s nezávislostí, respektive představuje její nezbytnou součást.

Nezávislost je kritérium, které je ve veřejné správě, obvykle ovládané vztahy nadřízenosti a podřízenosti, poměrně obtížné. Nejvyšší správní soud dovozuje, že ústavní požadavek nezávislosti lze v plné míře vztáhnout pouze na soudce a v oblasti veřejné správy jej lze uplatňovat, pokud se tak zákonodárce rozhodne, ovšem v omezenější míře.<sup>21</sup> V podobném významu lze citovat také profesora Hendrycha, který uvádí, že „veřejná správa je provádění zákonů nebo jinou činností ve veřejném zájmu osobami, které nejsou nezávislé.“<sup>22</sup>

Podrobněji lze rozlišovat institucionální, funkční a osobní nezávislost. Institucionální nezávislost znamená organizační a kompetenční oddělenost od ostatních veřejných orgánů. Do rozhodování však nemá být zasahováno ani jinými, soukromými, subjekty, případně popřípadě osobami, které jsou členy příslušného orgánu, ale v dané věci nerozhodují. Funkční nezávislost představuje garanci toho, že interpretace a aplikace příslušné právní normy je svěřena výhradně příslušnému orgánu. Osobní nezávislost je utvářena způsobem jmenování členů příslušného orgánu, délkou jejich mandátu či možností odvolání.<sup>23</sup>

Z výše uvedených skutečností je zřejmé, že druhoinstanční orgány v České republice lze považovat za nestranné pouze ve smyslu vyloučení podjatosti. Nezávislost těchto orgánů je zcela vyloučena. Institucionální nezávislosti brání typické vztahy nadřízenosti a podřízenosti; funkční

<sup>17</sup> SVOBODA, Petr. Ústavní základy správního řízení v ČR. S. 125

<sup>18</sup> FILIP, Jan. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. S. 170

<sup>19</sup> HENDRYCH, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část. S. 9

<sup>20</sup> SVOBODA, Petr. Ústavní základy správního řízení v ČR. S. 105

<sup>21</sup> Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 89/2010, ze dne 20. 11. 2012

<sup>22</sup> HENDRYCH, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část. S. 8

<sup>23</sup> WINTEROVÁ, Alena; et al. Civilní právo procesní. S. 64; BOBEK, Michal; KRNEC, Jiří; KOSAŘ, David; et al. Evropská úmluva o lidských právech. S. 670

nezávislost je vyloučena individuálnymi služebnými pokyny a internými normatívnymi inštrukciami; osobní nezávislost je neslučitelná se způsobem odvolávání úředních osob.

Přímý požadavek na nezávislost a nestrannost v souvislosti s orgány veřejné správy se nejvýrazněji objevuje v souvislosti s čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který stanoví zvýšené požadavky na orgány, které projednávají tzv. trestní obvinění, nebo občanská práva a závazky. Těmito orgány dle judikatury Evropského soudního dvora nemusí být pouze soudy, ale také běžné správní orgány, pokud rozhodují uvedené záležitosti. Evropská úmluva při tom požaduje, aby byl takovýto orgán nezávislý, nestranný, zřízený zákonem a rozhodující v plné jurisdikci.<sup>24</sup> Zákodárce reagoval na požadavky Evropské úmluvy reformou soudnictví, která svěřila rozhodování o subjektivních soukromých právech, o kterých dříve rozhodnul orgán veřejné správy, obecnému soudnictví, podle zvláštní V. části občanského soudního řádu, která umožňuje projednání věci v plné jurisdikci.

Pro oblast trestních obvinění byly provedeny dílčí změny přímo v rámci správního soudnictví.<sup>25</sup> Jedná se např. o možnost provádět dokazování,<sup>26</sup> vázanost správního orgánu právním názorem soudu,<sup>27</sup> možnosti snížit nebo upustit od uloženého trestu<sup>28</sup> apod.

Uvedené úpravy právního řádu přispěly ke kompatibilitě výkonu veřejné moci s požadavky Evropské úmluvy, protože Evropský soud pro lidská práva v současnosti nevyžaduje, aby byly všechny stanovené procesní požadavky, naplněny už v případě prvoinstančního řízení. Pro účely čl. 6 Evropské úmluvy je postačující, pokud dojde k naplnění stanovených požadavků v některém z řízení, které je v dispozici dotčené osoby, a které umožňuje revizi prvoinstančního rozhodnutí v plné jurisdikci.<sup>29</sup>

Vzhledem k tomu, že zřejmě neexistuje jednoznačné rozlišovací kritérium mezi veřejným a soukromým právem, tak se také pohled Evropského soudu pro lidská práva a České republiky na občanská práva a závazky v některých oblastech liší. V českém právu tedy mohou existovat oblasti, které jsou projednávány správními orgány, bez možnosti revize v plné jurisdikci takovým orgánem, který naplňoval požadavky Evropské úmluvy.

Dosažení nestrannosti a nezávislosti v prostředí veřejné správy představuje v zásadě nemožný úkol. Na druhou stranu nezávislost a nestrannost rozhodování druhoinstančního orgánu představuje racionální požadavek, který může přispívat k efektivitě veřejné správy omezením její poruchovosti. Nezávislé a nestranné druhoinstanční orgány by však z povahy věci nemohly být součástí veřejné správy, nicméně muselo by se jednat o organizačně oddělenou součást moci výkonné. Inspiraci k takovému modelu lze nalézt v systému tzv. nezávislých tribunálů.<sup>30</sup> Proti tomu lze vznést námitku, zda by takto mohla vznikat jakási paralelní veřejná správa. Podle mého názoru je však takovéto uspořádání z hlediska dělby moci přirozenější, než faktické přenášení výkonu veřejné správy na soudy.

## 5 SOUDY VS. ODVOLACÍ SPRÁVNÍ ORGÁNY

Na základě výše řečeného se nabízí jednoduchá otázka, proč se vlastně zatěžovat s dvojinstančním rozhodováním, pokud může být správní rozhodnutí přezkoumáno soudem s plnou garancí nezávislosti a nestrannosti? K odpovědi na tuto otázku je však třeba zdůraznit, že veřejná správa je výrazem výkonné moci, odlišné a vzájemně vyvažované s mocí soudní a zákonodárnou. Veřejné správě jsou svěřeny specifické úlohy, její orgány jsou povinny sledovat vedle právních norem také příslušný veřejný zájem a často jsou vystaveny nutnosti užít správní uvážení. Diskrece správního orgánu je do určité míry ovládána zákonnými požadavky. Do této míry je také správní uvážení obecně přezkoumatelné správními soudy. Za stanovenou hranici se lze vydat pouze tehdy, pokud to umožňuje zákon, jako například v případě snížení nebo upuštění od trestu, uloženého

<sup>24</sup> BOBEK, Michal; KRNEC, Jiří; KOSAŘ, David; et al. Evropská úmluva o lidských právech. S. 621

<sup>25</sup> Pozn.: srov. Rozhodnutí ESLP ze dne 2. 9. 1998, Lauko vs. Slovensko, application no. 26138/95; Rozhodnutí ESLP ze dne 18. 7. 2006, Štefanec vs. Česká republika, application no. 75615/01

<sup>26</sup> § 77 Zákon č.150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>27</sup> § 78 Zákon č.150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>28</sup> § 65 Zákon č.150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>29</sup> HENDRYCH, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část. S. 434

<sup>30</sup> Pozn.: Shodně také Schelle „(...) Tuto působnost není nutné vázat účelně na soudy a bylo by jí lze zajišťovat i prostřednictvím k tomu vytvořených nezávislých tribunálů v rámci výkonné moci za předpokladu, že soudům bude svěřen přezkum zákonnosti rozhodnutí těchto tribunálů ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.“ (Schelle, S. 113)

správním orgánem, správním soudem dle § 65 odst. 3 soudního řádu správního. Profesor Josef Macur k tomu uvádí: „Až tam, kam sahá právní vázanost tohoto uvážení, může následovat i soudní kontrola, a to i tehdy, jestliže pozitivní právo kontrolu účelnosti vylučuje. Možnost soudní kontroly tedy končí teprve tam, kde končí vázanost volného uvážení právem“.<sup>31</sup>

Soudy tedy obecně nemají plnou jurisdikci k přezkoumávání správních rozhodnutí.<sup>32</sup> V opačném případě by také docházelo k přílišné ingerenci soudního rozhodování do oblasti veřejné správy a ta by se fakticky stávala zbytečnou. Trojí dělba moci by ztrácela svoji stabilitu ve prospěch soudní moci. Politická část výkonné moci by přišla o své řídicí schopnosti a dovolím si tvrdit, že takovéto důsledky by ohrožovaly existenci samotné demokracie, což by pochopitelně ohrožovalo materiální jádro Ústavy ČR. Soudní přezkum správních rozhodnutí o veřejných subjektivních právech lze podle mého názoru připustit v plné jurisdikci pouze ve výjimečných případech.

Jestliže platí, že určité aspekty správního rozhodnutí mohou být přezkoumány pouze uvnitř veřejné správy, tak se opět objevuje otázka, jak garantovat, aby byly tyto rozhodnutí přezkoumány objektivně, v požadované kvalitě. Domnívám se, že jediný způsobem, jak odpovědět na tuto otázku leží v organizační rovině veřejné správy. Jistě nelze považovat za reálné, aby byl každý prvoinstanční orgán při svém rozhodování nezávislý. To by se skutečně přičilo podstatě veřejné správy, nicméně takovouto nezávislost by mohlo být možné vytvořit, jako výjimku z pravidla v rámci zásady dvojinstančnosti u orgánu specializovaného pro řízení o řádných opravných prostředcích. Podobnou úlohu ostatně plní nezávislé odvolací tribunály v řadě států zejména angloamerického právního systému, ale také například v Rakousku.

Britské odvolací tribunály prošly poměrně dlouhým historickým vývojem a z hlediska dělby moci jsou zařazovány na pomezí moci výkonné a soudní. Z pohledu ústavního konceptu Velké Británie je ovšem důležitější skutečné institucionální oddělení prvoinstančních a druhoinstančních orgánů.<sup>33</sup> Na druhou stranu, např. Austrálie vytvořila model odvolacích tribunálů, aniž by těmto orgánům zajistila nezávislé postavení. Právě tento koncept je však terčem významné kritiky.<sup>34</sup>

## 6 ABSENCE NEZÁVISLOSTI A NESTRANNOSTI DRUHOINSTANČNÍHO ORGÁNU

V tomto příspěvku již byla načrtnuta souvislost mezi obecnou efektivitou, hospodářskou efektivitou, schopností veřejné správy odstraňovat vlastní poruchy, zásadou dvojinstančnosti a jejími atributy. Pokud by skutečně platily veškeré uvedené vztahy, tak by uplatnění popsaných požadavků, respektive určitého modelu odvolacích tribunálů mělo přispět nejen ke zlepšení obecné a hospodářské efektivity veřejné správy, ale také její transparentnosti a k lepšímu naplnění požadavků čl. 6 Evropské úmluvy.

Podle vlastního dotazování orgánů veřejné správy v České republice bylo zjištěno, že ve vybraných řízeních na úseku správy památkové péče je přibližně šedesát procent rozhodnutí odvolacího orgánu v neprospěch prvoinstančního rozhodnutí. Ze čtyřiceti procent případů, které byly rozhodnuty v neprospěch odvolatele, byla podána správní žaloba v sedmi procentech případů. Žalobce byl úspěšný v padesáti procentech případů. Bohužel se nepodařilo získat kompletní data o celkovém počtu prvoinstančního rozhodnutí, takže nelze s jistotou říci, jaká část z nich byla ve zkoumaném období posledních tří let napadena. V jednotlivých případech se však jedná o méně než jedno procento.

Tomu také odpovídají ucelenější data k řešení rozkladů vybraných řízení na úseku památkové péče, získaná od Ministerstva kultury. Rozhodnutí ministerstva byla napadena ve více než jednom procentu případů. Při tom v padesáti procentech případů bylo rozkladové řízení rozhodnuto v neprospěch Ministerstva kultury. Z padesáti procent neúspěšných žádostí o rozklad bylo podáno deset procent správních žalob, ve kterých žalobce uspěl v čtyřiceti pěti procentech případů.

Pokud by byla rozhodnutí prvoinstančních a druhoinstančních orgánů veřejné správy v souladu ve velké většině případů, tak by to spíše než o kvalitě veřejné správy mohlo svědčit o tom, že dvojinstanční řízení ve skutečnosti neplní svou úlohu, neumožňuje objektivní revizi téže věci a tedy rychlé odstranění poruchy veřejné správy. Uvedená statistika však nasvědčuje spíše výraznějšímu nesouladu mezi oběma rozhodujícími instancemi. Profesor Elliot uvádí, že na jiném

<sup>31</sup> MACUR, Josef. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. S. 50

<sup>32</sup> Pozn.: Pokud se nejedná o správní rozhodování o soukromých subjektivních právech a jejich soudní přezkoumávání podle páté části občanského soudního řádu, kde je to ovšem na místě.

<sup>33</sup> ELLIOT, Mark; THOMAS, Robert. Public law. S. 657

<sup>34</sup> CANE, Peter. Administrative tribunals and adjudication. Kap. 4.2.2



úseku Britské veřejné správy došlo k rozhodnutí o řádném opravném prostředku v neprospěch prvoinstančního orgánu pouze ve čtyřiceti procentech případů.<sup>35</sup> Toto srovnání je pochopitelné pouze orientační, protože se odehrává v jiném rozhodném období a na jiném úseku státní správy, přičemž profesor Elliot měl zřejmě k dispozici mnohem větší soubor dat.

V tomto ohledu jsou v české veřejné správě zarážející dvě skutečnosti. Malá míra využívání řádných opravných prostředků a vyšší míra úspěšnosti žalobce ve správním soudnictví. Je otázkou, jaká část poruchových rozhodnutí tedy zůstává skryta, nicméně je zřejmé, že čím více je těchto rozhodnutí, tím méně dokáže veřejná správa doručovat své služby příslušným adresátům a plnit své úlohy.

Data poskytnutá Ministerstvem kultury však vypovídají o další zarážející skutečnosti. Rozklad proti rozhodnutí Ministerstva byl vyřešen autoremedurou ve více než jedné třetině všech případů. Při tom údaje o odvolání, poskytnuté krajskými úřady, svědčí o tom, že k autoremeduře na této úrovni dochází více než tři setkrát méně často. Nabízí se tedy hypotéza, zda častější využívání autoremedury není důsledkem absence nezávislosti při řešení rozkladu. Zda tedy po obdržení odvolání nedochází ke konzultacím s ministrem, nebo se členy rozkladové komise.

Co se týká efektivity veřejné správy, tak lze také uvést argumentaci profesora Craiga, který ve své publikaci výrazně odmítá zrušení orgánu, který v britské veřejné správě zajišťuje nezávislost systému odvolacích správních tribunálů. Profesor Craig míní, že zrušením tohoto orgánu by došlo k výrazně menší úspoře, než by představovaly náklady spojené s odstraňováním potenciálních poruch ve veřejné správě.<sup>36</sup>

Samostatný a poslední problém, který bych v této souvislosti chtěl zmínit, je problematika tzv. systémové podjatosti, která je spojena s existencí smíšeného modelu veřejné správy. Jedná se o problém, kdy je systémově umožněno, aby úřední osoba územně samosprávného celku rozhodovala v přenesené působnosti o záležitosti, která se přímo dotýká svého zaměstnavatele, tedy konkrétního územně samosprávného celku. Tento problém dosud nebyl v české veřejné správě uspokojivě vyřešen. Původní návrhy správního řádu směřovaly k předcházení tohoto problému vzájemným delegováním vytčených druhů správních řízení mezi jednotlivými územně samosprávnými celky, tak aby systémová podjatost vůbec nevznikala. Toto řešení však nebylo přijato s odkazem na praktickou neproveditelnost a současná česká judikatura se zatím stále zdráhá uplatnit v těchto případech ustanovení správního řádu, které by takovou systémovou delegaci dokázaly navodit fakticky. V právní vědě dokonce nepanuje jednotný názor, zda je systémová podjatost skutečná. Nedávno učinil Nejvyšší správní soud další krůček k jejímu zhmotnění, když uznal, že v popsanych případech hrozí tzv. riziko systémové podjatosti. Souvislost tohoto problému s řádným naplněním zásady dvojinstančnosti však vidím především v tom, že někteří autoři odmítají existenci či vážnost systémové podjatosti s poukazem na to, že i kdyby došlo k vyloučení objektivit při rozhodování na prvním stupni, tak může být tato vada zhojena v druhoinstančním řízení.<sup>37</sup> Mám za to, že v případě, kdyby v České republice existoval druhoinstanční orgán, který by svým organizačním postavením usiloval o maximalizaci nestrannosti a nezávislosti, tak by se jednalo o významný argument.

Pokud si Česká republika vybrala model smíšené veřejné správy, který má potenciál optimalizovat určité správní procesy, tak je třeba také identifikovat možná rizika spojená s tímto modelem a přijmout vyvažující opatření.

## **7 ZÁVĚR**

Příspěvek se zabýval problematikou efektivnosti veřejné správy v rámci řádných opravných prostředků proti individuálním správním aktům. Bylo poukázáno na skutečnost, že hospodářská efektivita souvisí s obecnou efektivitou veřejné správy, nemůže však být oddělována od společenské efektivit veřejné správy. V tomto smyslu bylo nahlíženo na uplatnění zásady dvojinstančnosti v české veřejné správě a na vliv organizačního uspořádání řízení o řádných opravných prostředcích na výkon veřejné správy, respektive na možnost korekce vlastních poruch, jako nástroje k dosahování efektivnosti.

<sup>35</sup> ELLIOT, Mark; THOMAS, Robert. Public law. S. 665

<sup>36</sup> CRAIG, Paul. Administrative law. S. 257

<sup>37</sup> KINDL, Jiří; ŠTURM, Jan. Jak to bude s podjatostí úředníků územních samosprávných celků. S. 103

V rámci tohoto zkoumání bylo poukázáno na absenci, respektive na nemožnost garance nezávislosti a nestrannosti druhoinstančního orgánu uvnitř veřejné správy. Ukázalo se však, že tyto atributy jsou nejen vhodné, ale vzhledem k čl. 6 Evropské úmluvy také potřebné. S ohledem na tuto okolnost byla vyjádřena úvaha de lege ferenda ke zřízení tzv. nezávislých tribunálů, které by v podmínkách kontinentálního práva představovaly specifické orgány moci výkonné, institucionálně oddělené od veřejné správy. Proti tomuto modelu lze namítat, že vede ke vzniku paralelní veřejné správy. Nicméně, domnívám se, že takovéto uspořádání je přirozenější než přenášení výkonu veřejné správy do správního soudnictví, které se odehrává ve stávajícím modelu veřejné správy.

**Použitá literatura:**

- BOBEK, Michal; KRNEC, Jiří; KOSAŘ, David; et al. Evropská úmluva o lidských právech. Praha: C. H. Beck, 2012. 1696 s. ISBN: 978-80-7400-365-3
- CANE, Peter. Administrative tribunals and adjudication. Oxford: Hart Publishing, 2009. 312 s. ISBN: 9781841130095
- CRAIG, Paul. Administrative law. Ed. 7. London: Sweet&Maxwell, 2012. ISBN 978-0-414-02299-7
- ELLIOT, Mark; THOMAS, Robert. Public law. Oxford: Oxford university press, 2011. 862 s. ISBN 978-0-19-923710-4.
- FILIP, Jan. Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 458 s. ISBN 80-210-2592-1
- HENDRYCH, Dušan; et al. Správní právo. Obecná část. Vyd. 7. Praha: C. H. Beck, 2009. 875 s. ISBN 978-80-7400-049-2.
- HORÁKOVÁ, Monika; TOMOSZKOVÁ, Veronika; et al. Správní řízení v zemích EU. Rakousko, Polsko, Slovensko a Maďarsko. Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-845-1.
- KADEČKA, Stanislav; et al. Správní řád. Praha: ASPI, 2006. s. 632. ISBN 80-7357-226-5.
- KINDL, Jiří; ŠTURM, Jan. Jak to bude s podjatostí úředníků územních samosprávných celků. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Praha: C. H. Beck, roč. 2011, č. 3.
- KUBA, Jaroslav. Veřejná správa v ČR a její aktuální problémy. *Aplikované právo*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 1/2008, 53 - 67. Dostupné z: <http://www.aplikovanepravo.cz/clanky-pdf/70.pdf>
- MACUR, Josef. Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době. Brno: Masarykova univerzita, 1992. 157 s. ISBN 80-210-0484-3.
- SHELLE, KAREL; SVOBODA, IVO; ET AL. GRUNDZÜGE DES VERWALTUNGSRECHTS UND DER TSCHECHISCHEN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG. MUNICH: GRIN, 2011. 207 S. ISBN 978-3-656-06226-4
- SKULOVÁ, Soňa; et al. Správní právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7380-110-6.
- SVOBODA, Petr. Ústavní základy správního řízení v ČR. Praha: Linde, 2007. s. 359. ISBN 80-7201-676-1
- WINTEROVÁ, Alena; et al. Civilní právo procesní. Vyd. 5. Praha: Linde, 2008. 751 s. ISBN 978-80-7201-726-3.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 47/2004 ze dne 27. 10. 2005
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 143/2004 ze dne 29. 6. 2006
- Rozhodnutí Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 Ca 341/96-34, ze dne 20. 4. 1999
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 89/2010, ze dne 20. 11. 2012
- Rozhodnutí ESLP ze dne 2. 9. 1998, Lauko vs. Slovensko, application no. 26138/95
- Rozhodnutí ESLP ze dne 18. 7. 2006, Štefanec vs Česká republika, application no. 75615/01
- Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration
- Resolution (77)31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities
- Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
- Ústava Polské republiky, Dziennik Ustaw No. 78, item 483
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č.150/2002 Sb., Soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

**Kontaktní údaje:**

Mgr. Jiří Venclíček

J.Venclicek@gmail.com

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Veveří 158/70

611 80 Brno

Česká republika

# SÚDNA KONTROLA DOKAZOVANIA PRI SPRÁVE DANE Z PRIDANEJ HODNOTY

Martin Vernarský

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy

**Abstract:** The article will be focused on selected issues of establishing proof in the process of administration of value added tax. The accent will be laying mainly on division of proof burden between tax administrator and taxable person. Relevant legal regulation, as well as its application in practice will be forming the subject of analysis.

**Abstrakt:** Príspevok sa zameria na vybrané otázky dokazovania v procese správy dane z pridanej hodnoty. Dôraz bude kladený predovšetkým na rozdelenie dôkazného bremena medzi správcu dane a daňový subjekt. Predmetom skúmania bude relevantná právna úprava, ale aj jej aplikácia v praxi.

**Key words:** establishing proof, proof burden, value added tax, judicial review

**Kľúčové slová:** daň z pridanej hodnoty, dokazovanie, dôkazné bremeno

## 1 ÚVOD

Daň z pridanej hodnoty tvorí najvýnosnejší daňový príjem verejných rozpočtov. Súčasne však predstavuje najproblematickejšiu daň z hľadiska jej skracovania a neplatenia. Jedná sa o všeobecnú, nepriamu a spotrebnú daň<sup>1</sup>. Predovšetkým s charakteristikou dane z pridanej hodnoty ako spotrebnej dane súvisia špecifiká pri technike zdaňovania touto daňou. V porovnaní s jej predchodkyňou, daňou z obratu<sup>2</sup>, totiž daň z pridanej hodnoty, ako už z jej názvu vyplýva, postihuje iba hodnotu, o ktorú sa ekonomickým spracovaním realizovateľnosť určitého tovaru alebo služby na konkrétnom stupni produkčného reťazca zvýši. Popísaný cieľ dosahuje právna úprava dane z pridanej hodnoty zakotvením inštitútu odpočítania dane<sup>3</sup>, z ktorého pre podnikateľa na konkrétnom stupni produkčného reťazca vyplýva povinnosť odvieť do štátneho rozpočtu iba sumu, o ktorú daň z pridanej hodnoty vybratá v cene od podnikateľových zákazníkov prevyšuje daň z pridanej hodnoty, ktorú tento podnikateľ pri zaobstarávaní tovarov a služieb na účel svojej podnikateľskej činnosti zaplatil svojim dodávateľom. V praxi pritom nemožno vylúčiť, že rozdiel oboch uvedených súm bude dosahovať záporné hodnoty, teda, že daň, ktorú podnikateľ od svojich zákazníkov vyberie bude v konečnom dôsledku sumou nižšou v porovnaní s daňou, ktorú podnikateľ zaplatil svojim dodávateľom. V takom prípade vzniká tzv. nadmerný odpočet na dani z pridanej hodnoty<sup>4</sup>, ktorý sa podnikateľovi vracia, pretože v opačnom prípade by sa naň presúvalo daňové bremeno, čo by kolidovalo so spotrebným charakterom dane z pridanej hodnoty.

V súvislosti s odpočítavaním dane z pridanej hodnoty nemožno opomenúť únijový rozmer právnej úpravy predmetnej dane, ako aj aplikáčnej praxe pri správe tejto dane. V záujme dôsledného rešpektovania požiadavky na odstránenie finančných i administratívnych prekážok pri cezhraničnom obchodovaní na vnútornom trhu Európskej únie vyžadujú predpisy únijového práva

<sup>1</sup> BABČÁK, V. – BALKO, L. a kol.: Finančné právo. 2. vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2009, s. 197

pozri aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) z 26. januára 2011 vo veci sp. zn. III. ÚS 243/2010 (publikovaný v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu pod č. 17/2011)

<sup>2</sup> KRÁLIK, J. – GRÚŇ, Ľ. – BALKO, L.: Základy daňového, poplatkového a colného práva. 1. vydanie. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2001, s. 50

<sup>3</sup> TERRA, B. J. M. – WATTEL, P.: European Tax Law. 4th Edition. Hague: Kluwe Law International, 2005 s. 378

<sup>4</sup> BAKEŠ, M: a kol.: Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 207

od členských štátov oslobodiť od dane z pridanej hodnoty dodávky tovarov z jedného členského štátu do iného členského štátu. Na oslobodenie od dane je pritom zaviazaný členský štát, z ktorého sa dodávka realizuje, pričom k zdaneniu dôjde v členskom štáte odberateľa tovaru. Súčasne však aj napriek oslobodeniu od dane na strane dodávateľa tovaru, je tento dodávateľ oprávnený odpočítať daň z pridanej hodnoty zaplatenú jeho dodávateľom za tovary a služby, ktoré využil na účel realizácie svojej dodávky do iného členského štátu.

Naznačené konkrétne pravidlá uplatňovania dane z pridanej hodnoty sú síce na jednej strane logickým dôsledkom spôsobu jej vyberania, ako aj vymedzenia jej materiálneho predmetu, na strane druhej však otvárajú možnosti pre subjekty, ktoré chcú pri využívaní systému uplatňovania dane z pridanej hodnoty, zjednodušene povedané, získať neoprávnený prospech. Za relatívne krátke obdobie fungovania dane z pridanej hodnoty v našej daňovej sústave (inak tomu však nie je ani v iných krajinách využívajúcich túto daň) už bola aplikačná prax a následne i legislatívna aktivita konfrontovaná s viacerými typovými skupinami protiprávnych konaní subjektov povinných daň z pridanej hodnoty platiť. Učebnicovým príkladom sú práve neoprávnené uplatnenia nadmerných odpočtov dane z pridanej hodnoty, keď platitelia dane faktúrami vykazujú fiktívne dodávky tovarov a služieb, čím si umelo navyšujú daň na vstupe a tak znižujú rozdiel, ktorý sú povinní do štátneho rozpočtu odviesť, prípadne radikálnym zvýšením dane na vstupe dokonca vykazujú nadmerný odpočet s následným uplatnením nároku na vrátenie tejto sumy zo štátneho rozpočtu.

V prostredí obchodovania na vnútornom trhu Európskej únie zas nie raz dochádza k fiktívnym dodávkam tovarov odberateľom v iných členských štátoch, keď dodávateľ legálne neprizná daň k cene takto dodaného tovaru (ide tu o oslobodenie od dane), čím sa opäť rozdiel medzi daňou na výstupe a odpočítateľnou daňou znižuje.

Odhaľovanie protiprávnych konaní pri uplatňovaní dane z pridanej hodnoty je v prvom rade úlohou daňovej správy, ktorá musí disponovať náležitým kompetenčným portfóliom na účinné postihovanie takýchto deliktov<sup>5</sup>. Okrem toho však i právna regulácia dane z pridanej hodnoty má ambíciu zakotvovať prevenčné nástroje, ktoré neplatenie dane z pridanej hodnoty, či jej skracovanie čo najviac sťažia. Silným protivníkom uvedených nástrojov v rukách verejnej moci je ale skutočnosť, že daň z pridanej hodnoty sa dotýka veľmi veľkého množstva daňových subjektov. Je tak vylúčené, aby daňová správa každé daňové priznanie k dani z pridanej hodnoty, ktorým si daňový subjekt plní procesnú povinnosť tvrdenia, skontrolovala z hľadiska toho, či deklarované dodávky tovarov a služieb reálne boli uskutočnené. Práve preto sa zákonodarca prostredníctvom novelizácií zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dani z pridanej hodnoty“) snaží čo najviac zdokonaľovať legislatívne prostredie pre zisťovanie daňových deliktov a ich páchatel'ov.

Nemožno však opomenúť ani negatívne trendy pochádzajúce zo strany daňovej správy pri preverovaní oprávnenosti odpočtov dane z pridanej hodnoty uplatňovaných jej platiteľmi. Účinnosť nástrojov v rukách správcov dane totiž nie je daná len vo väzbe na ich kontrolné právomoci. Môže sa totiž ľahko pretransformovať na pomyselné kladivo, ktoré dokonca môže ekonomicky zlikvidovať „nepohodlné“ konkurenčné subjekty, či subjekty neochotné „priplatiť“ si za pokojné podnikanie bez permanentného obťažovania daňovou správou. Pre daňového úradníka nie je nič ľahšie ako veľmi nenápadným presunom dôkazného bremena v odťažitej otázke následne povýšenej na podstatnú skutkovú okolnosť docieľiť dodatočné vyrubenie dane z pridanej hodnoty v likvidačnej sume.

Práve správne súdnictvo je tým inštitútom moderného právneho štátu, ktorý vo sfére správy dane z pridanej hodnoty má kontrolovať v prvom rade zákonnosť postupov a rozhodnutí správcov dane tak, aby daňové subjekty pod rúškom boja proti daňovým únikom neboli šikanované uplatňovaním neprimeraných administratívnych nástrojov, nedôvodným presúvaním dôkazného

<sup>5</sup> nemožno v tejto súvislosti prehliadnúť ani náležitú poznatkovú bázu štátnych zamestnancov pôsobiacich v daňovej správe, a to aj vo sfére poznania obsahu únijových právnych predpisov. Poukazuje na to i judikatúra Najvyššieho správneho súdu Českej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“), ktorý v rozsudku č. k. 5 Afs 53/2009-63 z 13. novembra 2009 uviedol, že „správce dané nelze zcela jistě činit odpovědným za nesprávnou implementaci šesté směrnice Rady 77/388/EHS do zákona č. 234/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, lze jej však na druhou stranu nepochybně činit odpovědným za znalost právních předpisů, šestou směrnicí nevylímaje, a za případnou interpretaci a aplikaci právních předpisů in concreto, zde uplatnění přímého účinku šesté směrnice. Postupoval-li správce dané podle ustanovení zákona o dani z přidané hodnoty, které je (bylo) neslučitelné s právem Společenství, nelze dospět k jinému závěru, než že pochybil (vznik přeplatku na dani zavínil)“.

bremena, či účelovým výkladom relevantných noriem hmotného i procesného práva. V konečnom dôsledku tak i správne súdnictvo napomáha oddeleniu daňových subjektov riadne si plniacich svoje povinnosti od delikventov (často aj chronických). Veľkou výzvou stojacou pred správnym súdnictvom je pritom únijská legislatíva i rozhodovacia prax Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“). Pri hodnotení judikatúry Súdneho dvora nemožno prehliadať, že jeho hlavnou úlohou je ochrana základných pilierov, na ktorých fungovanie vnútorného trhu Európskej únie stojí. V oblasti dane z pridanej hodnoty to predovšetkým znamená ochranu požiadavky voľného pohybu tovarov. Zostáva otázkou, ako sa postupne v judikatúre Súdneho dvora budú odzrkadľovať základné práva a slobody deklarované Európskou úniou v Charte základných práv Európskej únie, a to obzvlášť v prípadoch, keď eurokonformná interpretácia relevantných predpisov z oblasti systému fungovania dane z pridanej hodnoty bude narážať na katalóg základných práv v niektorom z nimi požadovaných aspektov. I v tejto oblasti však už Súdny dvor naznačil smerovanie v ďalšom uvažovaní, a to zhrňujúcim spôsobom hlavne v rozsudku z 27. septembra 2007 vo veci Teleos a spol. (C-409/04, body 48, 50-53, 58-60)

## 2 PRIESKUM ROZDELENIA DŔKAZNÉHO BREMENA V DAŇOVOM KONANÍ

Prvým tematickým okruhom, ktorému je hodné sa pri analýze zvolenej témy venovať, je problematika rozdelenia dôkazného bremena pri preukazovaní splnenia podmienok na odpočítanie dane vo vzťahu k jeho súdnemu prieskumu. Tento predmet zamestnáva často nielen myseľ správcov dane, či účastníkov daňového konania, ale aj sudcov krajských súdov a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) pri prieskume zákonnosti daňových rozhodnutí, ba aj sudcov Súdneho dvora, najčastejšie pri rozhodovaní v prejudiciálnom konaní podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Rozdelenie dôkazného bremena vyplýva z § 24 ods. 1 a 3 Daňového poriadku. Správca dane preukazuje iba skutočnosti o úkonoch vykonaných voči daňovému subjektu, ktoré sú rozhodné pre správne určenie dane. Daňový subjekt zas preukazuje skutočnosti, ktoré majú vplyv na správne určenie dane a skutočnosti, ktoré je povinný uvádzať v daňovom priznaní alebo iných podaniach, ktoré je povinný podávať podľa osobitných predpisov, alebo skutočnosti na ktorých preukázanie bol vyzvaný správcom dane v priebehu daňovej kontroly alebo daňového konania, ako aj vierohodnosť, správnosť alebo úplnosť povinných evidencií alebo záznamov vedených daňovým subjektom. Z uvedeného možno konštatovať, že rozdelenie dôkazného bremena je nerovnomerné<sup>6</sup>. Ak dôjde k situácii, že daňový subjekt niečo vo svojich daňových priznaniach tvrdí a toto tvrdenie aj podloží písomnými dokumentmi, ktoré preukazujú jeho tvrdenie, potom by správcovi dane stačilo spochybniť tieto tvrdenia bez toho, že by pochybnosti preukázal na to, aby vyzval daňový subjekt na dokázanie správnosti, pravdivosti alebo úplnosti dokladov predložených daňovým subjektom. V prípade, že by daňový subjekt nedokázal pochybnosti odstrániť predložením ďalších dôkazov, mohol by správca dane určiť daň podľa pomôcok (§ 48 Daňového poriadku). Inšpiratívne tu pôsobí česká právna úprava, podľa ktorej správca dane preukazuje okrem iného aj existenciu skutočností vyvracajúcich vierohodnosť, preukaznosť, správnosť či úplnosť povinných evidencií, účtovných záznamov, ako aj iných záznamov, listín a ďalších dôkazných prostriedkov uplatnených daňovým subjektom<sup>7</sup>. Ústavný súd Českej republiky vo svojom rozhodnutí uviedol, že ak daňový subjekt predložil správcovi dane požadované účtovné doklady, splnil svoju zákonnú povinnosť, a tak bolo na správcovi dane, aby jeho nárok na nadmerný odpočet uznal, alebo aby preukázal, že predložené doklady sú nevierohodné či nesprávne, teda, že nezodpovedajú skutočnému stavu veci<sup>8</sup>.

Nerovnováhu rozdelenia dôkazného bremena podľa slovenskej právnej úpravy čiastočne vyrovnáva najvyšší súd, ktorý v konkrétnej kauze zdôraznil, že „*k tomuto účelu (čo najúplnejšie zistenie skutočného stavu veci – pozn. autora) má správca dane využiť prostriedky ..., ktorými možno objasniť okolnosti rozhodujúce (nielen cieľovo pre správne určenie daňovej povinnosti) pre posúdenie toho ktorého výdavku, lebo tieto vo svojom súhrne aj jednotlivo podmieňujú správnosť určenia dane. (...) Objasnenie všetkých otázok, okolností, či vyvrátenie pochybností nemožno totiž*

<sup>6</sup> Prítom v znení predtým účinného Zákona o správe daní a poplatkov do účinnosti jeho novely č. 253/1993 Z. z. existenciu skutočností vyvracajúcich vierohodnosť, správnosť alebo úplnosť povinných evidencií alebo záznamov vedených daňovým subjektom preukazoval správca dane

<sup>7</sup> § 92 ods. 5 písm. c) zákona č. 280/2009 Sb. Daňový ráđ

<sup>8</sup> II. ÚS ČR 232/2002, Sb. n. u. ÚS, svazek č. 28, nález č. 134, s. 143

podsunúť iba pod dôkaznú povinnosť daňového subjektu (§ 29 ods. 8 Zákona o správe daní a poplatkov)<sup>9</sup>.

Interpretáciu najvyššieho súdu možno v tomto prípade hodnotiť pozitívne a vo vzťahu k dikcii právnej regulácie ju dokonca možno označiť za tvorivú. Naznačuje totiž okrem iného aj to, že správca dane nemôže považovať dôkazné bremeno daňového subjektu za neunesené, ak má iba nepreukázané pochybnosti o tom, že tvrdenia daňového subjektu podložené dôkaznými prostriedkami sú pravdivé.

Z citovaného odôvodnenia rozhodnutia najvyššieho súdu sa črtá aj vzťah medzi požiadavkami plynúcimi zo zásady materiálnej pravdy a rozdelením dôkazného bremena v daňovom konaní. Presun dôkazného bremena na daňový subjekt v prípade, ak toto bremeno má znášať správca dane, môže mať za následok porušenie požiadavky na čo najúplnejšie zistenie stavu veci. Ak správca dane presunie dôkazné bremeno na daňový subjekt, aj keď ho v okolnostiach konkrétneho prípadu mal znášať sám, a neschopnosť daňového subjektu predložiť ďalšie dôkazy následne zhodnotí ako základ pre určenie dane podľa pomôcok, ktoré má k dispozícii, porušuje zásadu materiálnej pravdy za podmienky, že si mohol zaobstarať aj iné dôkazné prostriedky objasňujúce skutočný stav veci (§ 24 ods. 2 Daňového poriadku: ..., a nie je pri tom viazaný iba návrhmi daňových subjektov).

Analýzovaným rozhodnutím najvyšší súd korigoval legálne, a teda svojím spôsobom apriórne rozdelenie dôkazného bremena medzi správcu dane a daňový subjekt, keď v podstate naznačil, že existenciu skutočností preukazujúcich vierohodnosť, správnosť alebo úplnosť povinných evidencií alebo záznamov daňový subjekt preukazuje až vtedy, keď túto vierohodnosť, správnosť, prípadne úplnosť správca dane účinne spochybní.

Problematické rozdelenie dôkazného bremena sa vo sfére dane z pridanej hodnoty ešte viac komplikuje osobitnou úpravou obsiahnutou v zákone o dani z pridanej hodnoty. Ide predovšetkým o reguláciu formálnych podmienok pre uplatnenie práva na odpočítanie dane. Tie sú reglementované v § 51 ods. 1 zákona o dani z pridanej hodnoty a spočívajú v schopnosti daňového subjektu predložiť doklady tam vymedzené. Je potrebné zdôrazniť, že sa jedná o doklady v povinnej predpisanej a sprísnenej písomnej forme. Typicky sa jedná o faktúru, ktorej zákon o dani z pridanej hodnoty predpisuje povinné obsahové náležitosti, a to v § 74. Možno konštatovať, že ak platiteľ dane predloží správcovi dane k podanému daňovému priznaniu faktúru s predpísaným obsahom, splnil všetky podmienky pre realizáciu práva na odpočítanie dane, teda splnil si povinnosť tvrdenia (podanie riadne vyplneného daňového priznania), ako aj povinnosť dokázať tvrdenia obsiahnuté v daňovom priznaní (predloženie formálne bezvadných faktúr). Za žiadnych okolností nemožno podľa nášho názoru v takýchto prípadoch konštatovať neunesenie dôkazného bremena daňovým subjektom bez toho, aby správca dane neoprel svoje pochybnosti o vierohodnosti predložených faktúr o relevantné dôkazy. Práve faktúry predstavujú v oblasti dane z pridanej hodnoty tie povinné evidencie alebo záznamy, ktoré má na mysli Daňový poriadok v § 24 ods. 1 písm. c). Absurdná by bola apriórna požiadavka (len ťažko však uvedené ustanovenie jazykovo vykladať inak), aby daňový subjekt (platiteľ dane z pridanej hodnoty) spolu s faktúrami predkladal aj akékoľvek dôkazy na preukázanie úplnosti, vierohodnosti a správnosti faktúr. Znamenalo by to v podstate povinnosť dokazovať dôkazy, čo je neakceptovateľné. Treba ale povedať, že takéto požiadavky správcovia dane často pri vyhodnocovaní výsledkov daňovej kontroly smerujúcej k prevereniu oprávnenosti uplatneného nadmerného odpočtu dane z pridanej hodnoty voči kontrolovanému daňovému subjektu vznášajú, a to bez toho, že by výsledky kontrolných zistení účinne spochybňovali obsah predložených faktúr.

V takýchto prípadoch smerujú požiadavky správcu dane ďaleko za hranice toho, čo požaduje od platiteľa dane z pridanej hodnoty zákonodarca. Nemožno totiž spomenutý § 51 zákona o dani z pridanej hodnoty v prostredí právnej matérie celého zákona o dani z pridanej hodnoty posudzovať izolovane. Už samotná uvádzacia veta k § 51 ods. 1 zákona o dani z pridanej hodnoty (Právo na odpočítanie dane podľa § 49 môže platiteľ uplatniť, ak...) naznačuje, že zákonodarca akceptuje formálne doklady tam vymenované ako spôsobilé preukázať splnenie materiálnych podmienok pre priznanie práva odpočítať daň. Tie sú regulované v § 49 zákona o dani z pridanej hodnoty, a to predovšetkým v prvej vete odseku 2 tohto ustanovenia, z ktorého vyplýva elementárna a neodpušiteľná požiadavka pre vznik práva odpočítať daň, a to je použitie tovarov a služieb,

<sup>9</sup> rozhodnutie z 1. marca 2002 v spojených veciach vedených pod sp. zn. 7 SŽ 124/01 a 7 SŽ 131-137/01

v cene ktorých zaplatil platiteľ dane daň z pridanej hodnoty, na uskutočňovanie jeho vlastných zdaniteľných obchodov<sup>10</sup>.

Zákonodarca celkom zreteľne akceptuje prístup, podľa ktorého správca dane musí vychádzať z toho, že ak platiteľ dane predloží k svojmu daňovému priznaniu bezvadné faktúry vystavené jeho dodávateľmi, potom uniesol dôkazné bremeno ohľadne odpočítania dane z týchto faktúr vyplývajúcej. Takto sú materiálne a formálne podmienky pre uplatnenie práva odpočítať daň z pridanej hodnoty v právno-aplikačnej rovine nerozlučne späté. Ak správca dane chce obsah faktúr, a tým aj splnenie materiálnych podmienok na odpočítanie dane z pridanej hodnoty účinne spochybniť, musí on uniesť dôkazné bremeno ohľadne relevantných pochybností. Až keď sa splní táto podmienka, možno od daňového subjektu očakávať unesenie dôkazného bremena ohľadne úplnosti, vierohodnosti a správnosti faktúr, teda evidencií a záznamov, ktoré je platiteľ dane povinný viesť. Popísaný mechanizmus, ktorý možno označiť aj ako systém presúvania dôkazného bremena v závislosti od vývoja dôkaznej situácie v daňovom konaní, potvrdil a akceptoval aj Ústavný súd Slovenskej republiky<sup>11</sup> (ďalej len „Ústavný súd“).

V praxi sa možno stretnúť s právnymi vetami vyslovenými súdmi v správnom súdnictve, ktoré azda navodzujú dojem, že predloženie bezvadnej faktúry k daňovému priznaniu k dani z pridanej hodnoty nepostačuje na preukázanie nároku na odpočítanie dane<sup>12</sup>. Takéto rozhodnutie,

---

<sup>10</sup> I podľa judikatúry Súdneho dvora „sa... na priznanie práva na odpočet dane z pridanej hodnoty na vstupe platiteľovi dane a na určenie rozsahu tohto práva vyžaduje priama a bezprostredná súvislosť medzi určitým plnením na vstupe a jedným alebo viacerými plneniami na výstupe“ (napr. rozsudok z 3. marca 2005 vo veci Finih H, C-32/03, bod 26). Právo na odpočítanie dane z pridanej hodnoty, ktorej podlieha nadobudnutie tovaru alebo služieb na vstupe predpokladá, že výdavky vynaložené na ich nadobudnutie patria k podstatným prvkom tvoriacim cenu zdaniteľných plnení na výstupe, pri ktorých vzniká právo na odpočítanie (napr. rozsudok z 8. júna 2000 vo veci Midland Bank, C-98/98, bod 30). Právo na odpočet je napriek tomu dostupné v prospech zdaniteľnej osoby, dokonca pri absencii priamej súvislosti medzi osobitným plnením na vstupe a plneniami na výstupe zakladajúcimi právo na odpočet, ak náklady na predmetné služby tvoria súčasť celkových nákladov zdaniteľnej osoby sú ako také podstatnými prvkami tvoriacimi cenu tovarov alebo služieb, ktoré poskytuje. Takéto náklady priamo a bezprostredne súvisia s celkovou hospodárskou činnosťou zdaniteľnej osoby (napr. rozsudky Midland Bank, body 23 a 31, ako aj rozsudok z 26. mája 2005 vo veci Kretztechnik, C-465/03, bod 36).

<sup>11</sup> v uznesení č. k. III. ÚS 401/09-17 zo 16. decembra 2009 (nepublikované v Zbierke náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky) uviedol: „Daňový subjekt má v daňovom konaní dve základné povinnosti: povinnosť tvrdiť a povinnosť svoje tvrdenia dokázať. Formálne sa obe tieto povinnosti realizujú tak, že daňový subjekt podá riadne vyplnené daňové priznanie (povinnosť tvrdiť), pričom spolu s ním predloží správcovi dane písomné doklady, ktoré je podľa právnych predpisov povinný viesť (dôkazná povinnosť)... Takto si daňový subjekt splní svoje povinnosti v daňovom konaní, teda aj povinnosť dôkaznú.“

Ak však správca dane pri preverovaní uvedených písomných podkladov, hoci aj v rámci daňovej kontroly, preukázateľne spochybni vierohodnosť, pravdivosť alebo úplnosť dôkazov predložených daňovým subjektom, potom možno konštatovať, že správca dane splnil svoju dôkaznú povinnosť (§ 29 ods. 2 zákona o správe daní a poplatkov), a v takom prípade je opäť len na daňovom subjekte, či predložením, alebo navrhnutím ďalších dôkazov vyvráti spochybenie jeho pôvodných dôkazov správcom dane.

Naznačeným spôsobom dochádza v procese dokazovania v daňovom konaní k presúvaniu dôkazného bremena medzi správcom dane a daňovým subjektom, čo predstavuje praktické vyjadrenie už uvedenej kombinácie uplatňovania zásady vyhľadávacej a zásady prejednávacej.“

<sup>12</sup> napr. Najvyšší správny súd vo veci č. k. 2 Afs 177/2006-61 z 15. mája 2007 uviedol, že „daň či nárok na odpočet daně z pridanej hodnoty nemajú základ ve formálnom doklade, ale v existencii zdaniteľného plnenia... Zákon tedy nestojí na formálnom vykázání zdaniteľného plnení, ale na stavu faktickém, a proto samotné doložení po formální stránce bezvadného daňového dokladu nemůže být dostatečným podkladem pro uznání nároku na odpočet daně, který vždy musí být v prvé řadě fakticky podložen existujícím zdanitelným plněním.“

Obdobne v náleze z 15. mája 2001 Ústavný súd Českej republiky vo veci sp. zn. IV. ÚS 402/99 konštatoval, že „důkaz daňovým dokladem je pouze formálním důkazem dovršujícím hmotně právní aspekty skutečného provedení zdanitelného plnění. Jestliže zdanitelné plnění nebylo uskutečнено,



resp. právne názory v nich vyjadrené je však vždy potrebné študovať, analyzovať a následne aj posudzovať so zreteľom na okolnosti posudzovaného prípadu, čo často vnesie do hodnotenia izolovane formulovanej vety v súdnom rozhodnutí podstatne objektivnejší hodnotiaci pohľad.

Najvyšší súd celkom jednoznačne k problematike rozdelenia dôkazného bremena pri správe dane z pridanej hodnoty v rozhodnutí sp. zn. 3 Sžf 1/2011 z 15. marca 2011 uviedol, že „*daňový subjekt vyčerpá vlastné dôkazné bremeno, ak disponuje existenciou materiálneho plnenia, má tomu zodpovedajúcu faktúru a prílohy s podrobným položkovitým opisom druhu a ceny dodaných služieb a tovarov od určitého dodávateľa. Na preukázanie opaku v dôsledku skutočností, ktoré nastali u platiteľovho dodávateľa a jeho subdodávateľov znáša dôkazné bremeno i dôkaznú núdzu správca dane*“.

Význam faktúry ako formálneho dokladu preukazujúceho splnenie materiálnych podmienok pre vznik práva na odpočítanie dane z pridanej hodnoty potvrdzuje i súdna judikatúra, z ktorej vyplýva, že vzťah medzi formálne deklarovaným stavom a jeho skutočným materiálnym obsahom platí obojsmerne. Najvyšší súd v rozhodnutí z 13. októbra 2006 vo veci sp. zn. 3 SžoKS 68/2006 konštatoval, že samotná materiálna existencia zdaniteľného plnenia bez faktúry so zákonnými náležitosťami nie je postačujúca pre odpočet dane z pridanej hodnoty.

### **3 PRIESKUM DÔKAZNÉHO BREMENA V PRÍPADOCH ODHALENÝCH DAŇOVÝCH PODVODOV**

V súčasnosti aktuálnou témou pri laických i odborných diskusiách týkajúcich sa dane z pridanej hodnoty je boj proti daňovým podvodom. I keď použitý pojem nie je v slovenskej legislatíve legálne definovaný, každý si vie predstaviť ako jeho obsahovú náplň chápať. Z právneho hľadiska daňové delikty reguluje Daňový poriadok v § 154, ako aj zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“) v § 275 - § 279, ak sa jedná o trestné činy daňové. Niet pochyb, že legálne vymedzené skutkové podstaty tejto skupiny deliktov pokrývajú obsahovú náplň pojmu daňový podvod, pričom však v slovenskom právnom prostredí zrejme treba hovoriť o daňovom podvode v širšom slova zmysle, keďže Trestný zákon v § 277a upravuje skutkovú podstatu trestného činu daňového podvodu, ktorého sa dopustí ten, kto neoprávnene vo väčšom rozsahu uplatní nárok na vrátenie dane z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane v úmysle zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech. V tomto prípade teda pôjde o daňový podvod v užšom slova zmysle.

V opatreniach proti daňovým podvodom ide o kombináciu legislatívnych nástrojov, ktoré následne nachádzajú svoje rozvinutie v súdnej judikatúre. Predovšetkým tá je významná pri interpretácii relevantných ustanovení právnych predpisov.

Keďže pri realizácii systému dane z pridanej hodnoty ide takmer vždy o vzťah minimálne dvoch subjektov zúčastňujúcich sa zdaniteľného obchodu, vo sfére daňových podvodov a ich odhaľovania vzniká otázka miery a rozsahu zodpovednosti jedného platiteľa dane za skutočnosť, že druhý platiteľ (obchodný partner) je páchatelom daňových podvodov.

Najvyšší súd v uvedenej súvislosti už vyslovil názor, podľa ktorého „*dôkazné bremeno, že u iného daňového subjektu, došlo k podvodnému konaniu je na správcovi dane resp. orgánoch činných v trestnom konaní. Žalobcovi ako daňovému subjektu zákon nedáva právne prostriedky na sledovanie výrobných a obstarávacích procesov svojich dodávateľov*“ (rozsudok vo veci sp. zn. 3 Sžf 1/2010 z 19. augusta 2010). Následne s poukazom na § 29 ods. 8 zákona SNR č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov (tomu zodpovedá v súčasnosti § 24 ods. 1 Daňového poriadku) najvyšší súd dôvodil, že „*všeobecné dôkazné bremeno daňového subjektu vyplývajúce z § 29 ods. 8 zákona o správe daní je v danom prípade modifikované právom Európske únie. Správca dane a žalovaný v danom prípade nesprávne vychádzali iba z vnútroštátnych predpisov a vec neposúdili z hľadiska práva Európskej únie. Európsky súdny dvor vo svojich rozhodnutiach Optigen Ltd (C-354/03), Fulcrum Electronics Ltd (C-353/03) a Bond House Systems Ltd (C-484/03) konštatoval, že uplatnenie nároku na odpočet dane na vstupe u osôb povinných k dani, ktorých plnenia boli v rámci reťazca poskytnuté s úmyslom dopustiť sa podvodu, alebo pokiaľ ich plnenia nasledovali v dodávateľskom reťazci, kedy tieto osoby o podvodnom konaní nevedeli, alebo nemohli vedieť, nemôže byť týmto osobám odopretý. V rozhodnutí vo veci Kittel (C-439/04) bola táto zásada spresnená tak, že vo vzťahu k nedbanlivosti a úmyslu je Európsky súdny dvor toho názoru, že osobe povinnej*

---

*nemôže byť dôkazní povinnosť naplněna pouhým předložením, byť formálně správného, daňového dokladu*“.

*k dani, ktorá vedela alebo musela vedieť, že prijatím určitého plnenia sa bude podieľať na plnení, ktoré je spojené s daňovým únikom v oblasti dane z pridanej hodnoty, môže byť uplatnenie nároku na odpočet dane odopreté“.*

Popísaný problém unesenia dôkazného bremena sa ešte viac komplikuje pri uskutočňovaní dodávok z jedného členského štátu do iného členského štátu Európskej únie. V danom prípade sa totiž napríklad otázka zodpovednosti dodávateľa za splnenie materiálnych podmienok pre oslobodenie od dane z pridanej hodnoty posudzuje zas o niečo náročnejšie, keďže do celého systému posudzovania splnenia podmienok pre oslobodenie dane spojeného s právom odpočítať daň vstupuje prvok fyzického prechodu dodávaného tovaru na územie iného členského štátu.

Súdny dvor Európskej únie v rozsudku z 27. septembra 2007 vo veci Teleos a spol. (C-409/04) zdôraznil potrebu splnenia materiálnych podmienok pre oslobodenie intrakomunitárnej dodávky tovarov. Pritom sa však nemohol vyhnúť doktrínálnemu hodnoteniu ustanovení tejto platnej a účinnej tzv. Šiestej smernice č. 77/388 reagujúcich na častý výskyt daňových podvodov páchaných práve pri uplatňovaní oslobodenia intrakomunitárnych dodávok tovarov, ktoré sa spája s právom na odpočítane dane z pridanej hodnoty. Súdny dvor konštatoval, že „*článok 28c A písm. a) prvý odsek šiestej smernice 77/388, zmenenej a doplnenej smernicou 2000/65/13 sa má vykladať v tom zmysle, že odporuje tomu, aby príslušné orgány členského štátu dodania nútili dodávateľa, ktorý konal v dobrej viere a predložil dôkazy, ktoré na prvý pohľad odôvodňovali jeho právo na oslobodenie dodávky tovaru v rámci Spoločenstva od dane, aby následne zaplatil daň z pridanej hodnoty z tohto tovaru, keď sa zistí, že uvedené dôkazy sú nepravdivé, pričom však nedôjde k preukázaniu účasti uvedeného dodávateľa na takomto podvode, pokiaľ však tento dodávateľ prijal všetky rozumné opatrenia, ktoré boli v jeho moci, aby sa uistil, že dodávka v rámci Spoločenstva, ktorú uskutoční, nebude viesť k jeho účasti na daňovom podvode.*

*Skutočnosť, že nadobúdateľ predložil daňovým orgánom členského štátu určenia vyhlásenie týkajúce sa nadobudnutia tovaru v rámci Spoločenstva, akým je predmetné vyhlásenie vo veci samej, môže byť doplňujúcim dôkazom na účely preukázania, že tovar skutočne opustil územie členského štátu dodania, nemožno ho však považovať za určujúci dôkaz na účely oslobodenia dodávky v rámci Spoločenstva od dane z pridanej hodnoty“.*

Najvyšší správny súd sa v rozsudku č. k. 8 Afs 14/2010-195 z 30. júla 2010 pri posudzovaní kasačnej sťažnosti vysporadúval s argumentáciou sťažovateľa, ktorý dôvodil, že nemohol vedieť o tom, že sa obchodnými aktivitami zúčastňuje plnenia, ktoré je predmetom podvodu na dani z pridanej hodnoty. Súčasne sa dovoľával ochrany dobrej viery a legitímneho očakávania daňových subjektov, ktorí si nie sú a nemôžu byť vedomí daňového podvodu, a konajú so všetkou rozumnou opatrnosťou, aby sa nestali súčasťou takéhoto podvodu. Najvyšší správny súd však poukázal na zistený a nesporný fakt, a to, že sťažovateľ po tom, čo dodal tovar slovenskému odberateľovi, voči nemu vo vystavenom daňovom doklade uplatnil daň z pridanej hodnoty a až následne vystavil opravný doklad bez dane z pridanej hodnoty. Za týchto okolností Najvyšší správny súd zdôraznil, že samotný sťažovateľ mal teda pochybnosti o dôveryhodnosti dodania tovaru do iného členského štátu (dodanie sa totiž realizovalo s dodacou doložkou EXW – Ex Works, čo znamená, že prepravu tovaru vykoná odberateľ alebo ju zabezpečí odberateľ treťou osobou), a preto bol povinný si zaobstarať relevantné dôkazy o tom, že predmetný tovar bol skutočne prepravený do iného členského štátu.

V nadväznosti na uvedené podstatné skutkové okolnosti Najvyšší správny súd odkázal na všeobecné kritéria posudzovania unesenia dôkazného bremena, keď zdôraznil, že „*K unesení dôkazného bremene pak nemusí vždy stačit předložení formálně bezvadných daňových dokladů či jiných listin, byť se všemi zákonem vyžadovanými náležitostmi... Prokazuje-li daňový subjekt nárok na osvobození od DPH formálně bezvadnými písemnými prohlášeními a daňovými doklady,*

<sup>13</sup>Podľa predmetného ustanovenia bez toho, aby boli dotknuté iné ustanovenia spoločenstva a za podmienok, ktoré samy stanovujú na tento účel pre zabezpečenie správnej a jednoduchšej aplikácie výnimiek, uvedených ďalej v texte ako aj na zabránenie akémukoľvek úniku, vyhýbaniu sa či zneužitiu, členské štáty oslobodia dodávky tovaru, ako je definované v článku 5, expedovaného a transportovaného prostredníctvom alebo v mene dodávateľa alebo osoby nadobúdajúcej tovar mimo územia, referovaného v článku 3, ale v rámci spoločenstva, ktorý je dodaný pre inú zdaniteľnú osobu alebo nezdaniteľnú právnickú osobu, pôsobiacu ako osoba v členskom štáte inom ako je ten, ktorý je odchodovým štátom pre expedovanie alebo transport tovaru. V súčasnosti je zodpovedajúci normatívny obsah zakotvený v čl. 131 v spojení s čl. 138 ods. 1 smernice č. 2006/112 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty.

ale zároveň existujú pochybnosti o faktickom stave, je súčasťou dôkazného bremene daňového subjektu dokázať existenciu podmienok, za nichž dochádza k osvobozeniu zdaniteľného plnenia od DPH... Doklady o uskutočnení zdaniteľného plnenia, byť se všemi zákonnými náležitostmi, nemohou byť proto podkladem pro uznání nároku na osvobození od DPH, není-li současně prokázáno, že k uskutečnění podmínek podmiňujících osvobození zdanitelného plnění od daně z přidané hodnoty fakticky došlo... ani doklady se všemi náležitostmi nemusí být podkladem pro uznání nároku na odpočet DPH (tyto závěry jsou plně aplikovatelné rovněž na osvobození od DPH), není-li prokázáno, že k realizaci tvrzené skutečnosti fakticky došlo. Stěžovatel se proto mylí, usuzuje-li na unesení důkazního břemene tím, že předložil zákonem předvídané dokumenty (písemná prohlášení pořizovatelů zboží o dodání zboží do jiného členského státu Evropské unie)“.

Na prvý pohľad v kontrapozícii stojace právne názory Súdneho dvora a Najvyššieho správneho súdu v skutočnosti korešpondujú. Právne vety porovnávaných rozhodnutí často môžu vyznievať ako navzájom si odporujúce, pri hodnotení ich vzťahu je však potrebné vždy skúmať skutkové okolnosti prejednávaneho prípadu a až na základe takéhoto hĺbkového prieskumu vyhodnotiť reláciu oboch právnych názorov. Pravdaže, i samotné súdy by mali formulovať svoje právne vety tak, aby aj tieto odzrkadľovali právne významné rozdiely prejednávaneých skutkových okolností. Akceptovateľnosť analyzovaného rozsudku Najvyššieho správneho súdu v konfrontácii s rozsudkom Súdneho dvora vo veci Teleos a spol. vyplýva opätovne len z koncepcie rozdelenia dôkazného bremena v daňovom konaní. V prípade vedenom pred Najvyšším správnym súdom totiž správca dane zjavne uniesol dôkazné bremeno pri účinnom spochybnení predložených formálnych dokladov, na ktorých daňový subjekt založil svoje tvrdenie o splnení materiálnych podmienok oslobodenia od dane z pridanej hodnoty spojeného s právom na jej odpočítanie. Tým došlo k už spomínanému presunu dôkazného bremena naspäť na daňový subjekt.

Za zmienku v rozoberaných súvislostiach stojí aj rozsudok Súdneho dvora z 12. januára 2006 v spojených veciach Optigen Ltd (C-354/03), Fulcrum Electronics Ltd (C-353/03) a Bond House Systems Ltd (C-484/03), v ktorom luxemburský súd s odkazom na svoju predchádzajúcu judikatúru podčiarkol, že „povinnosť správcu dane pristúpiť k vyšetrovaniu s cieľom určiť úmysel platiteľa dane tak, že sa vezme do úvahy, okrem výnimočných prípadov, povaha cieľa dotknutého plnenia, je v rozpore s cieľmi spoločného systému DPH zabezpečiť právnu istotu a prijať akty nevyhnutné na uplatnenie DPH. S uvedenými cieľmi je a fortiori v rozpore povinnosť správcu dane brať na účely určenia, či je dotknuté plnenie dodávkou vykonanou osobou podliehajúcou dani a hospodárskou činnosťou, do úvahy úmysel iného subjektu ako dotknutého platiteľa dane, ktorý je súčasťou rovnakého dodávateľského reťazca, a/alebo podvodnú povahu, o ktorej tento platiteľ nevedel a nemohol vedieť, iného plnenia, ktoré je súčasťou tohto reťazca a ktoré predchádza alebo nasleduje po plnení uskutočnenom týmto platiteľom“ (body 45 a 46). Je teda zjavné, že „každé plnenie sa musí posúdiť samo osebe a povaha určeného plnenia v dodávateľskom reťazci nemôže byť zmenená z dôvodu predchádzajúcich alebo nasledujúcich udalostí“ (bod 47). Súčasne však Súdny dvor vo výroku svojho rozsudku v tejto veci konštatoval, že „právo platiteľa dane, ktorý uskutočňuje tieto plnenia, spočívajúce v odpočítaní dane z pridanej hodnoty zaplatenej na vstupe nemôže byť ovplyvnené ani tým, že v reťazi dodávok, ktorej sú tieto plnenia súčasťou, je iné plnenie, ktoré predchádza alebo nasleduje po plnení platiteľa dane a ktoré je bez toho, aby to platiteľ dane vedel alebo mohol vedieť, poznačené podvodom vo vzťahu k dani z pridanej hodnoty“.

Z citovaných právnych názorov Súdneho dvora teda vyplýva, že správca dane pri posudzovaní uplatneného nároku na odpočet dane z pridanej hodnoty musí v prvom rade posudzovať len zdaniteľné obchody realizované platiteľom dane, ktorý nárok na odpočet uplatňuje. V prípade, že správca dane má informácie o podvodnom konaní v reťazci, ktorého sa takýto platiteľ dane zúčastnil, potom nevyhnutne musí zisťovať, či dotknutý platiteľ dane mal, resp. pri náležitej opatrnosti mohol mať vedomosť o páchaných daňových podvodoch. Inými slovami, nemožno odoprieť platiteľovi dane uplatnený nárok na odpočítanie dane z pridanej hodnoty len na základe objektívnej skutočnosti nachádzajúcej sa mimo sféry tohto platiteľa dane preukazujúcej spáchanie daňového podvodu v relevantnom produkčnom reťazci, ktorého je platiteľ dane súčasťou.

Zavŕšenie načrtnutého myšlienkového postupu v procese formácie právnych názorov Súdneho dvora nateraz predstavuje rozsudok z 21. júna 2012 v spojených veciach Mahagében (C-80/11) a Dávid (C-142/11), v ktorom Súdny dvor vyslovil celkom jednoznačne, že relevantné ustanovenia smernice o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty „sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej praxi, v zmysle ktorej daňový orgán zamietne zdaniteľnej osobe právo odpočítať hodnotu splatnej alebo zaplatenej dane za služby, ktoré jej boli poskytnuté,

z hodnoty dane z pridanej hodnoty z dôvodu, že osoba, ktorá vystavila faktúru vzťahujúcu sa na tieto služby alebo jeden z jej poskytovateľov, sa dopustila nezákonnosti a bez toho, aby tento orgán objektívne preukázal, že samotná dotknutá zdaniteľná osoba vedela alebo mala vedieť, že uvedená plnenie zakladajúce nárok na odpočet dane je súčasťou daňového podvodu zo strany osoby vystavujúcej faktúru alebo iného predchádzajúceho subjektu dodávateľského reťazca“.

Zjavne teda dôkazné bremeno v otázke subjektívneho (vedomostného) vzťahu dotknutého platiteľa dane zaťažuje správcu dane. Na druhej strane však treba povedať, že na jeho unesenie postačuje správcovi dane preukázať, že platiteľ dane nevykonal všetky opatrenia, ktoré bolo od neho možné rozumne očakávať na to, aby preveril, či sa svojou dodávkou nestáva súčasťou nezákonnosťou poznačeného produkčného reťazca.

Obdobne tomu bolo aj vo veci prejednávanej Ústavným súdom pod sp. zn. II. ÚS 440/2011. Platiteľ dane dodal tovary do Maďarska obchodnému partnerovi, ktorý mal pridelené daňové identifikačné číslo, nešlo však o štandardné, únijovým právom predpísané identifikačné číslo pre daň z pridanej hodnoty. Slovenský platiteľ dane po tom, čo maďarskému partnerovi nefakturoval v cene daň z pridanej hodnoty musel na základe rozhodnutia správcu dane túto daň doplatiť. Ústavný súd v náleze z 11. októbra 2012, ktorým platiteľovi dane nevyhovelo, považoval za zistené a preukázané, že maďarský obchodný partner sa v Maďarsku nepovažoval za osobu, u ktorej nadobudnutie tovaru z iného členského štátu predstavuje zdaniteľný obchod podliehajúci v Maďarsku dani z pridanej hodnoty. Ústavný súd teda zdôraznil preukázaný fakt, podľa ktorého slovenská daňová správa od svojich maďarských kolegov zistila, že obchodný partner slovenského platiteľa dane bol v Maďarsku považovaný za zdaniteľnú osobu na účely realizácie intrakomunitárnych obchodov. Odpoveď pritom bola negatívna. V nadväznosti na to potom Ústavný súd dodal, že slovenský platiteľ dane mal k dispozícii na overenie správnosti daného identifikačného čísla systém VIES prístupný aj na internete. Od podnikateľa obchodujúceho v prostredí EU možno rozumne očakávať, že si overí správnosť identifikačného čísla, ktoré mu predloží jeho odberateľ. Ak sa platiteľ dane bez takéhoto overenia spoľahol na to, že maďarský obchodný partner je osobou identifikovanou pre daň v inom členskom štáte v takom zmysle, v akom to vyplýva z § 11 ods. 13 zákona o dani z pridanej hodnoty, konal na vlastné riziko a musí ho znášať.

Problematickým bodom argumentácie Ústavného súdu je v predmetnom prípade práve názor priamo sa dotýkajúci unesenia dôkazného bremena v preskúvanom daňovom konaní. Ústavný súd totiž vychádzal z názoru, že dôkazy obstarané daňovými orgánmi svedčia prima facie v prospech záveru, že maďarský obchodný partner nebol v Maďarsku považovaný za zdaniteľnú osobu oprávnenú prijímať dodávky tovaru z iných členských štátov v režime oslobodenia od dane. Preto podľa názoru Ústavného súdu platiteľ dane mohol pri poznaní argumentácie daňového úradu navrhnuť iné dôkazy na preukázanie, že maďarský obchodný partner bol osobou identifikovanou pre daň, aj keď nemal pridelené identifikačné číslo pre daň v normalizovanom formáte, a preto bol povinný považovať nadobudnutie tovaru od slovenského platiteľa dane za nadobudnutie tovaru z iného členského štátu a zdaňovať ho podľa maďarských predpisov (napríklad vyhlásenie danej spoločnosti, odkazy na príslušné maďarské predpisy a pod.). Ak by tak urobil, bolo by povinnosťou daňových orgánov i súdov sa s jej návrhu a argumentmi vysporiadať.

Problematickosť uvedenej časti myšlienkového pochodu Ústavného súdu sa zakladá na tom, že dôkazné bremeno správcu dane považoval za unesené vo väzbe na skutočnosť, že maďarský odberateľ nebol v Maďarsku považovaný za odberateľa spôsobilého nadobúdať tovary z iných členských štátov v oslobodení od dane. Zostáva však otázkou, či takto koncipované dôkazné bremeno je unesené aj vo vzťahu k účinnému spochybneniu rozumnej opatrnosti v správaní sa slovenského platiteľa dane.

Podľa nášho názoru akceptovateľnosť právnych záverov Ústavného súdu je v predmetnom prípade determinovaná pravidlom, že nie je apriórnu povinnosťou každého platiteľa dane overovať si u daňovej správy v členskom štáte jeho odberateľa, či tento odberateľ je vo svojom členskom štáte identifikovaný pre intrakomunitárne nadobúdanie tovarov. Označená povinnosť môže byť daná len vtedy, ak existujú dôvodné pochybnosti o takejto identifikácii odberateľa. Zrejme by však dokazovanie pred daňovými orgánmi malo dospieť k jednoznačnému záveru, že predmetné pochybnosti boli u dodávateľa dané už v čase uskutočňovania dodávky. Nemôže postačovať vedomosť nadobudnutá až pri dokazovaní pred správcou dane, pretože vtedy už dodávateľ nijako nemôže zvrátiť predchádzajúci beh relevantných udalostí.

Upozorniť tu treba na právny názor Súdneho dvora vyslovený v už spomínanej veci Teleos a spol., podľa ktorého ak by dodávateľa boli povinní a posteriori sami zaplatiť daň z pridanej hodnoty, zásada daňovej neutrality by sa nedodržala, keďže dodávateľa, ktorí uskutočňujú plnenia

v rámci krajiny, nie sú nikdy zaťažovaní daňou na výstupe vzhľadom na to, že ide o nepriamu spotrebiteľskú daň. Z tohto dôvodu by zdaniteľné osoby uskutočňujúce plnenia na vnútornom trhu boli v menej výhodnom postavení ako zdaniteľné osoby uskutočňujúce vnútroštátne plnenia (bod. 60). Súdny dvor tiež vo väzbe na právo odpočítať daň z pridanej hodnoty (podľa nášho názoru je však tento právny názor aplikovateľný aj na prípad oslobodenia od dane pri intrakomunitárnom obchodovaní) v tiež už spomenutej veci Mahagében a Dávid zdôraznil, že relevantné ustanovenia smernice o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty „bránia vnútroštátnej praxi, v zmysle ktorej daňový orgán zamietne právo na odpočet dane z dôvodu, že sa zdaniteľná osoba neubezpečila, že osoba ktorá vystavila faktúru vzťahujúcu sa na tovar, na základe ktorej sa požaduje vykonanie nároku na odpočet dane, spĺňala podmienky zdaniteľnej osoby, že disponovala predmetným tovarom a bola schopná ho dodať a že si splnila svoju povinnosť podať daňové priznanie a uhradiť daň z pridanej hodnoty, alebo z dôvodu, že uvedená zdaniteľná osoba nemá okrem danej faktúry iné dokumenty, ktorých povaha by preukazovala, že uvedené podmienky boli splnené, napriek tomu, že vecné a formálne podmienky vzniku a výkonu práva na odpočet dane upravené v smernici 2006/112 boli splnené a že zdaniteľná osoba nedisponovala informáciou, ktorá by ju oprávňovala predpokladať vznik nezákonnosti alebo daňového podvodu na strane uvedeného vystaviteľa faktúry“.

Aj preto je potrebné zdôrazniť akceptovateľnosť analyzovaného rozhodnutia Ústavného súdu len za podmienky, že slovenský platiteľ dane mal informáciu oprávňujúcu ho pochybovať o postavení maďarského obchodného partnera v právnom režime dane z pridanej hodnoty. Preukázanie takejto pochybnosti však musí predstavovať bremeno dôkazu na pleciach správcu dane.

#### 4 ZÁVER

Hodnotenie súdnej judikatúry analyzovanej v predloženom príspevku umožňuje formulovať niektoré všeobecné požiadavky týkajúce sa legislatívnej roviny, ale aj aplikačnej praxe daňovej správy pri odhaľovaní a predchádzaní daňovým podvodom. Súčasne však predmetná súdna judikatúra dokazuje, že podoby vyhybania sa daňovej povinnosti pri dani z pridanej hodnoty sú často veľmi rozmanité. Aj veľmi jemné odtienky zisteného a následne právne hodnoteného skutkového stavu zohrávajú podstatnú úlohu pri konečnom riešení prejednávanej daňovej veci. Podstatné je v prvom rade veľmi dôsledné a detailné štúdium relevantnej judikatúry Súdneho dvora pred tým, než orgán verejnej moci pristúpi k právnej argumentácii použitím názorov z tejto judikatúry vyplývajúcich. Okrem toho sa však aj samotný orgán verejnej moci, či už je to správca dane, odvolací orgán, alebo súd v správnom súdnictve, musí dôkladne oboznámiť so skutkovými okolnosťami prejednávanej veci, aby sa vyhol jej schematickému posúdeniu.

Je zreteľné, že pri predchádzaní a odhaľovaní daňových podvodov aj naďalej bude pretrvávajúť dôraz na aplikačnej praxi, pretože legislatíva objektívne nie je spôsobilá dostatočne precízne na normatívnej úrovni popísať skutkové okolnosti, ktoré v praxi môžu nastať. Aj napriek konštatovanej rozmanitosti skutkových podôb protiprávných konaní pri odvádzaní dane z pridanej hodnoty má byť ambíciou súdnej kontroly dokazovania pri správe tejto dane formulovať (či už stručnejšie alebo obsiahnejšie) právne vety použiteľné do budúcnosti, pričom však tieto majú v nevyhnutnej miere odrážať aj skutkové špecifiká daňovej kauzy, z ktorej vzišli.

#### Použitá literatúra:

- BABČÁK, V. – BALKO, L. a kol.: Finančné právo. 2. vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2009, 688 s., ISBN 978-80-89447-02-2
- BAKEŠ, M: a kol.: Finanční právo. 4. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, 771 s., ISBN 80-7179-431-7
- KRÁLÍK, J. – GRŮŇ, Ľ. – BALKO, L.: Základy daňového, poplatkového a colného práva. 1. vydanie. Bratislava: Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK, 2001, 313 s., ISBN 80-7160-150-0
- TERRA, B. J. M. – WATTEL, P. J.: European Tax Law. 4th Edition. Hague: Kluwe Law International, 2005, 756 s., ISBN 90-411-2386-5

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Martin Vernarský, PhD.  
martin.vernarsky@upjs.sk  
Katedra verejnoprávných disciplín  
UPJŠ – Fakulta verejnej správy  
Popradská 66  
041 32 Košice  
Slovenská republika